

הצעת התקציב והצעת חוק ההסדרים לשנים 2011-2012

פגיעה בדמוקרטיה ויד תקציבית קפוצה

2.11.2010

הדפסת חוברת זו התאפשרה הודות לתמיכת קרן פרידריך אברט

שני "חידושים" בתקציב 2012-2011

הצעת התקציב לשנים 2012-2011 כוללת שני "חידושים":

1. התקציב המוצע הוא דו-שנתי (התקציב לשנים 2009-2010 היה תוצר של נסיבות חולפות);

2. הגידול בתקציב יחסית לתקציב 2010 חושב על פי כלל פיסקלי חדש.

אז מדוע הגרשיים סביב המילה "חידושים"?

משום שהשניים הללו אינם אלא פטנטים חדשים להמשך מדיניות של יד תקציבית קפוצה, המקשה על השקעה של ממש בכל חלקי האוכלוסייה ובכל אזורי הארץ.

הכלל הפיסקלי החדש פשוט מחליף כללים פיסקליים קודמים, בעוד שהתקציב הדו-שנתי מאפשר להגביל מראש את ההוצאות גם בעוד שנתיים. בו בזמן הוא גם פוגע במערכת הדמוקרטית שלנו.

**התקציב הדו-שנתי:
פגיעה במערכת האיזונים והבלמים
של המשטר הדמוקרטי**

התקציב הדו-שנתי פוגע בדמוקרטיה

התקציב הדו-שנתי פוגע במערכת האיזונים והבלמים האמורה לאפיין את היחסים בין הרשות המבצעת והרשות המחוקקת.

מאז ימי המאגנה כרטא באנגליה (1215), מקור הכוח העיקרי של הפרלמנט הוא סמכותו לאשר, מצד אחד, את תקציב הרשות המבצעת, ומצד שני, את הטלת המסים הנדרשים כדי לממן את התקציב. חובת אישור הפרלמנט מהווה מגבלה כבדת-משקל על כוחו של השליט.

ועוד: מזה למעלה ממאתיים שנה, נהוג (בארצות הברית, צרפת ואנגליה) לאשר את תקציב המדינה אחת לשנה.

התקציב הדו-שנתי פוגע בדמוקרטיה

הדיון התקציבי השנתי הוא האמצעי העיקרי שעומד לרשות הכנסת לפקח על פעילות הממשלה ולוודא שההוצאות תואמות את התחייבויות הממשלה בשנה הקודמת.

למעט יוצא מן הכלל אחד (בחריין) וניסוי קצר ולא מוצלח אחד (הונגריה), שום פרלמנט בעולם לא ויתר על זכותו לפקח על פעילות הממשלה בשנה שחלפה ולהשפיע על סדר יומה בשנה הבאה.

התקציב הדו-שנתי פוגע בדמוקרטיה

בישראל, (אך לא רק בה) מעמדו של הפרלמנט בתהליך עיצוב התקציב הוא ממילא חלש. תפקידה של הכנסת מצטמצם בדרך כלל למתן אישור פורמאלי להחלטת הרשות המבצעת. האישור הפורמאלי מובטח בדרך כלל מעצם העובדה שהקואליציה הממשלתית נהנית מרוב בכנסת.

אבל, הכנסת מחזיקה בידה גם שוט: במידה והממשלה לא מצליחה להשיג רוב בכנסת להצעת התקציב שלה עד סוף שנת התקציב (31 בדצמבר), הממשלה מקבלת ארכה של שלושה חודשים (עד ה-31 במרץ בשנה החדשה).

אם גם אז הכנסת אינה מאשרת את הצעת התקציב, הממשלה נופלת, הכנסת מתפזרת ויש בחירות חדשות.

זה קרה פעמיים בעשור האחרון: כך נפלה ממשלת אהוד ברק וכך נפלה ממשלת שרון הראשונה.

התקציב הדו-שנתי פוגע בדמוקרטיה

האישור שקיבלה הממשלה מן הכנסת, להגיש תקציב דו-שנתי לשנים 2011-2012, מעניק לממשלה שקט פוליטי עד 31.3.2013.

במועד זה גם ימלאו 4 שנים לכהונתה של ממשלת נתניהו.

במלים אחרות: מרגע שהכנסת אישרה את הצעת הממשלה להגיש תקציב דו-שנתי, הרי שלפחות בחזית התקציב, הכנסת הבטיחה לממשלה כי תוכל לסיים ארבע שנות כהונה.

בו בזמן פגעה הכנסת בזכותה-היא, כמייצגת הריבון (העם), להשפיע שנה אחר שנה על מדיניות הממשלה ולפקח על פעילותה.

התקציב הדו-שנתי פוגע בדמוקרטיה

התקציב הדו-שנתי, לא זו בלבד שהוא מבטיח לממשלה כהונה מלאה ושקטה, הוא גם מאפשר לה להציג בפני העולם הפיננסי מדיניות שמרנית ויציבה. זאת, משום שבאמצעותו קובעת הממשלה את תקרת ההוצאה לא רק לשנת 2011 אלא גם לשנת 2012.

השאלה היא, האם לא ניתן היה להציג תדמית שכזאת גם בלי לפגוע באחד ממקורות העוצמה העיקריים של הכנסת. ובמלים אחרות, מבלי לפגוע באחד מיסודותיה של הדמוקרטיה הישראלית.

האם יש מה לעשות?

יש ויש.

ראשית, הוראת השעה המאפשרת תקציב דו-שנתי לשנים 2011-2012 אין בה כדי למנוע מהכנסת לקיים, במושב החורף של 2011, דיון מלא, בוועדות ובמליאה, על הוצאות הממשלה בתקופה שתתחיל ב-1.1.2011.

לרגל אותו דיון יכולה הכנסת לבקש מן החשב הכללי דו"חות ביצוע מלאים עבור שני הרבעונים הראשונים של שנת 2011, ולפחות אומדן של הרבעון השלישי.

האם יש מה לעשות?

שנית, הוראת השעה הנ"ל קובעת כי לקראת שנת 2012, "הממשלה תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת את הצעתה לשימוש בתקציב ההתאמות ולהקצאתו בשנת 2012". הוראת השעה קובעת עוד, כי "פרטים לגבי תקציב ההתאמות, ההצעה לשימוש בו והקצאתו ייקבעו בחוק".

פירוש הדבר שתקציב ההתאמות יובא לאישור מליאת הכנסת בשלוש קריאות. זהו הפתח לקיים דיון שנתי מלא לא רק במה שהוראת השעה מכנה בשם "התאמות" אלא בהצעת התקציב לשנת 2012 כולה.

אמנם, תקרת ההוצאות לשנת 2012 תיקבע כבר במושב הכנסת הנוכחי, אך אין בכך כדי למנוע העלאת נושאים חשובים לא פחות, כדוגמת ייעודן של הכנסות גדולות מהצפוי (לאחרונה, חלק גדול מהן הופנה להורדת החוב) או, במקרה הגרוע, היכן לקצץ על רקע הכנסות קטנות מהצפוי.

האם יש מה לעשות?

לבסוף, יש לזכור כי הוראת השעה היא מעשה חקיקה וככל
מעשה חקיקה, אפשר לשנותו באמצעות חקיקה חדשה. כך
תוכל הכנסת להשיב לעצמה קצת מכבודה שנפגע.

כלל פיוסקלי חדש

מהו כלל פויסקלי?

הכלל הפויסקלי קובע בכמה ניתן להגדיל את ההוצאה התקציבית משנה לשנה (התקציב נטו ללא החזר חובות והוצאה מותנית בהכנסה).

הכלל הפויסקלי מוגדר בחוק להפחתת הגירעון ולהגבלת ההוצאה התקציבית, שנחקק ב-1992. עד 2010, החוק איפשר להגדיל את ההוצאה התקציבית בשיעור של 1.7% לשנה.

החוק קבע גם את תקרת הגירעון המותרת. התקרה לשנת 2011, למשל, היא 3%. כאשר הגדלה של ההוצאה התקציבית יוצרת גירעון גבוה מזה הקבוע בחוק, יש לצמצם את ההגדלה – או למלא את החסר באמצעות מיסוי.

הכלל הפיסקלי ומדיניות הצמצום התקציבי

מזה שנים קובעות ממשלות ישראל כללים פיסקליים נוקשים שנועדו לממש מדיניות של צמצום תקציבי.

מדיניות זו גרמה לכך שבין 2002 ל-2009 ירד משקלו של תקציב המדינה בתמ"ג, מ-46.2% ל-40.2% (תקציב נטו כולל החזר חובות ופיתוח)

כיום, ישראל נמצאת קרוב לתחתית הסולם של ארצות ה-OECD.

אילו היה משקל התקציב בתמ"ג ב-2011 כמו זה של 2000, היינו מקבלים השנה תקציב הגדול בעשרות מיליארדי ש"ח מן התקציב המוצע לנו כיום על ידי הממשלה.

תוצאות מדיניות הצמצום התקציבי: שחיקה בהוצאה הממשלתית לנפש, 2001-2012

מדיניות היד התקציבית הקפוצה גרמה לכך שבמהלך העשור האחרון קטנה ההוצאה הממשלתית*, בחישוב לנפש.

ב-2001, ההוצאה הממשלתית לנפש עמדה על 32,235 ₪;

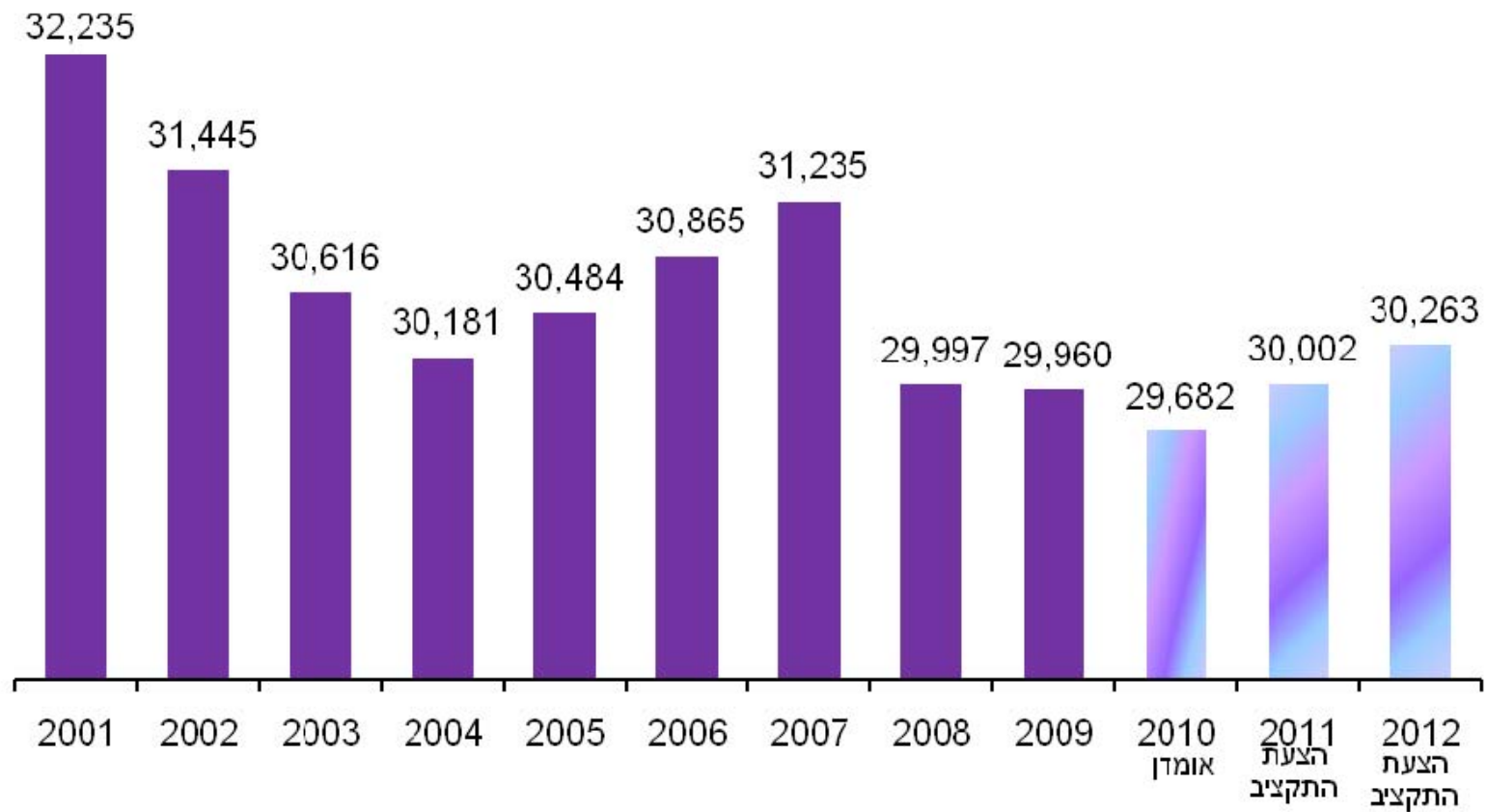
ב-2009 היא ירדה לרמה של 29,960 ₪;

בשנים 2011-2012 היא אמורה לגדול מעט ועם זאת, היא עדיין לא תגיע לזו של 2001.

* התקציב הרגיל, ללא החזר חובות.

ההוצאה הממשלתית לנפש, 2001 – 2012

בש"ח, במחירי 2009



צמצום תקציבי – טוב תמיד?

קברניטי כלכלת ישראל מתגאים בכך שמדיניות הצמצום התקציבי סייעה לישראל לשמור על יציבות יחסית בתקופת המשבר הפיננסי העולמי.

השאלה היא, מה השלכותיה החברתיות של מדיניות זו. הבולטת שבהן היא, שהשקעות המדינה, ובעיקר אלה בחינוך ובהשכלה גבוהה, קטנו וכתוצאה מכך נחלש מעמדה החברתי והכלכלי של ישראל כולה לטווח הארוך.

צמצום תקציבי – טוב למי?

הבעייה עם מדיניות הצמצום התקציבי היא, שהיא מופעלת באורח לא אוניברסלי ולא שוויוני.

כך, למשל, בעשור האחרון הצמצום הוחל בעיקר על השירותים החברתיים והרבה פחות מכך על תקציב הביטחון.

לא רק זאת, אלא שהצמצום התקציבי היה מלווה בהפחתה של המסים הישירים, שהנהנים העיקריים ממנה היו והינם ישראלים בעלי הכנסות גבוהות.

במלים אחרות, מדיניות הצמצום התקציבי היתה מלווה בהעדפה של הממסד הביטחוני ושל השכבה הניהולית והיזמית בישראל. זאת, על חשבון השקעה גדולה יותר בשירותים חברתיים שהיתה משפרת את סיכוייהן של שכבות רחבות יותר של צעירים ישראליים ובטווח הארוך - את סיכוייה של כלכלת ישראל כולה.

הכלל הפיסקלי החדש

ההוצאה התקציבית בשנת 2011 תהיה גדולה מזו של 2010 ב-2.6%. כיצד נקבע שיעור זה? באמצעות הנוסחה הבאה:

1. נוטלים את שיעור הצמיחה הממוצע בעשר השנים האחרונות, שעמד על 3.5%;
2. מכפילים אותו ביחס חוב/תוצר הרצוי - 60% (זה השיעור המומלץ על ידי האיחוד האירופי);
3. מחלקים ביחס חוב/תוצר של ישראל כיום - 80%;
4. התוצאה היא = 2.6%.

הכלל הפיסקלי החדש

הכלל הפיסקלי החדש מבטיח מדיניות של יד תקציבית קפוצה בעתיד הנראה לעין. מדוע?

אמנם, על פי הנוסחה החדשה, כל גידול בתמ"ג וכל ירידה ביחס חוב/תוצר יגדילו את התקציב, אבל, כיוון שמדובר בצמיחה הממוצעת בעשר השנים האחרונות וכיוון שהירידה ביחס חוב/תוצר באה בדרך כלל בשיעורים שנתיים נמוכים, סביר להניח כי הנוסחה תאפשר גידול איטי מאוד, אם בכלל.

כך, למשל, גידול שנתי בתקציב בשיעור של 5% מצריך יחס חוב/תוצר של 60% ועשר שנים של צמיחה ממוצעת של 5%.

הכלל הפיסקלי החדש

יתרה מזאת, הגידול התקציבי נקבע לא רק על פי נוסחת הכלל הפיסקלי אלא גם על ידי גובה הגירעון המותר. על פי החוק הקיים, הגירעון המותר יעמוד ב-2011 על 3%, ב-2012 על 2%, ב-2013 על 1.5% ובשנים 2014 ואילך – על 1% בלבד.

הכלכלנים נתן זוסמן ואביה ספיבק חישבו ומצאו כי לאור המגבלות הללו, עד 2017 הממשלה לא תוכל לאפשר גידול בשיעור המותר על פי הכלל הפיסקלי החדש.

מדיניות מס המרחיבה פערים

הפחתת מסים כאידיאולוגיה

מאז ימי משבר האינתיפאדה, ממשלות ישראל דבקו במדיניות של הפחתת מסים.

ב-2003 הונהגה הפחתת מסים רב-שנתית, שהתמשכה עד 2010. הפחתה זו הובילה להפסד הכנסות מצטבר בסך של 46.2 מיליארד ש"ח לקופת המדינה. השקף שלהלן מתאר סעיפים נבחרים של הפחתת מסים זו.

הפחתות והעלאות מסים, 2010-2002

השפעה מצטברת לעומת שנת 2001

במיליארדי ₪

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	
-46.2	-42.6	-38.2	-29.8	-24.7	-17.3	-11.7	-3.6	0.0	סך הפחתת המסים
-42.1	-38.5	-34.8	-26.9	-22.7	-16.1	-10.9	-3.6	0.0	1. מסים ממשלתיים
-25.2	-22.2	-19.2	-14.7	-13.7	-11.5	-7.7	-3.6	0.0	א. מס הכנסה על יחידים
-5.1	-4.6	-4.1	-3.1	-2.2	-0.8	-0.4	0.0	0.0	ב. מס חברות
-11.8	-11.7	-11.5	-9.2	-6.8	-3.8	-2.8	0.0	0.0	ג. מע"מ ומסים עקיפים
-4.1	-4.1	-3.4	-2.9	-2.0	-1.2	-0.8	0.0	0.0	2. ביטוח לאומי
17.7	16.6	15.9	15.0	14.4	12.9	11.8	8.4	3.6	סך העלאת מסים
14.9	13.8	13.1	12.2	11.6	10.1	9.0	5.6	2.2	1. מסים ממשלתיים
-28.5	-26.0	-22.3	-14.8	-10.3	-4.5	0.1	4.8	3.6	סך השפעה נטו
-27.2	-24.7	-21.7	-14.7	-11.1	-6.0	-1.9	2.0	2.2	1. סה"כ מסים ממשלתיים
-1.3	-1.3	-0.6	-0.1	0.8	1.6	2.0	2.8	1.4	2. ביטוח לאומי

מי הרוויח מהפחתת מס ההכנסה בשנים 2003-2010?

המרוויחים הגדולים של הפחתת המס בשנים 2003-2010 היו בעלי הכנסות גבוהות: מי ששכרו גבוה פי שניים מן השכר הממוצע קיבל בשנה האחרונה למבצע ההפחתה תוספת שנתית בסך 22,971 ש"ח, ומי ששכרו גבוה פי 6 מהשכר הממוצע קיבל בשנה האחרונה למבצע תוספת של 74,131 ש"ח.

לעומת זאת, מי ששכרו עמד על 75% מהשכר הממוצע ומטה – כשני שלישי מכלל השכירים במשק – קיבל בסוף מבצע ההפחתה תוספת שנתית של 6,421 ש"ח.

תוספת להכנסה השנתית של שכיר ב-2010, בעקבות הפחתת מס הכנסה בשנים 2010-2002

בניכוי נקודות זיכוי לגבר

בש"ח, יחסית לשכר הממוצע בשנת 2002

תוספת שנתית להכנסה ב-2010	
6,421	5,360 ₪ (75% מהשכר הממוצע)
9,852	7,147 ₪ (שכר ממוצע)
22,971	14,294 ₪ (פעמיים שכר ממוצע)
50,827	28,588 ₪ (4 פעמים שכר ממוצע)
74,131	42,882 ₪ (6 פעמים שכר ממוצע)

מי ירוויח מהפחתת המסים הנוספת, 2011-2016?

ב-2009 הנהיגה הממשלה הפחתת מסים נוספת, לשנים 2011-2016.

הפחתה זו היא שוויונית עוד פחות מזו הקודמת: היא לא תוסיף ולו שקל אחד לישראלים המשתכרים עד השכר הממוצע – רוב-רובם של השכירים בישראל.

לעומת זאת, מי ששכרם גבוה פי 6 מהשכר הממוצע יקבלו ב-2016 תוספת שנתית של 20,923 ש"ח. זאת, בנוסף על מה שקיבלו הודות להפחתת המסים של השנים 2003-2010.

תוספת להכנסה השנתית של שכיר ב-2016 בעקבות הפחתת מס הכנסה בשנים 2011-2016

בניכוי נקודות זיכוי לגבר

בש"ח, יחסית לשכר הממוצע בשנת 2009

תוספת שנתית להכנסה ב-2016	
-	6,098 ₪ (75% מהשכר הממוצע)
-	8,131 ₪ (שכר ממוצע)
2,306	16,262 ₪ (פעמיים שכר ממוצע)
11,166	32,524 ₪ (4 פעמים שכר ממוצע)
20,923	48,786 ₪ (6 פעמים שכר ממוצע)

גם את מס החברות יורידו

גם מס החברות יופחת, מ-25% ב-2010 ל-18% ב-2016.

זהו ניסיון של ישראל לחקות ארצות כדוגמת אירלנד או מזרח אירופה, המנסות למשוך משקיעים באמצעות מסים נמוכים.

אלא שמדובר במרוץ אל התחתית, שספק אם יצליח. עדיף היה לגבות את המס, להשקיע את תקבוליו בחינוך ובהשכלה גבוהה ולמשוך משקיעים באמצעות כוח עבודה משכיל – ולא באמצעות מיסוי נמוך, היכול להניב רווח לרגע אך לא צמיחה בת קיימא לטווח הארוך.

כמה מס משלמת טבע? כמה גוגל?

הצידוק הניתן בדרך כלל להפחתת מס חברות הוא, שהיא תמשוך משקיעים זרים ותרחיב השקעות של ישראלים.

אלא שתאגידיים גדולים משלמים ממילא מס נמוך ביותר; להלן שתי דוגמאות בולטות משנת 2009, שבה עמד מס החברות על שיעור של 26% מהרווח:

- חברת "טבע", ששווייה 54 מיליארד דולר, שמעסיקה בישראל 6,000 עובדים ושהמכירות שלה מהוות 7% מהתמ"ג הישראלי שילמה ב-2009 מס בסכום של 65 מיליון דולר, שהיוו 4.8% מהרווח לפני מס (דה מארקר, 12.3.2010).

- חברת גוגל, שהכנסותיה בישראל עמדו ב-2009 על 160 מיליון דולר, לא שילמה ולו אגורת מס אחת (דה מארקר, 25.10.2010).

מהפך היסטורי: המסים העקיפים עקפו את המסים הישירים

בעוד שהממשלה, בידה האחת, מפחיתה את המסים הישירים, בידה השנייה היא מעלה את המסים העקיפים. כבר ב-2009 היו הכנסות המדינה ממסים עקיפים גדולות מהכנסותיה ממסים ישירים.

ב-2011, הכנסות המדינה ממסים עקיפים (104.6 מיליארד ש"ח) ימשיכו להיות גבוהות מהכנסות המדינה ממסים ישירים (103.5 מיליארד ש"ח).

מדובר במהפך היסטורי: לפחות בשני העשורים האחרונים, ההכנסות ממסים ישירים היו תמיד גבוהות מן ההכנסות ממסים עקיפים.

כידוע, המסים העקיפים שוויוניים פחות מהישירים: עשיר ועני משלמים את אותו סכום מע"מ על מוצר נתון, למרות שהכנסותיהם שונות.

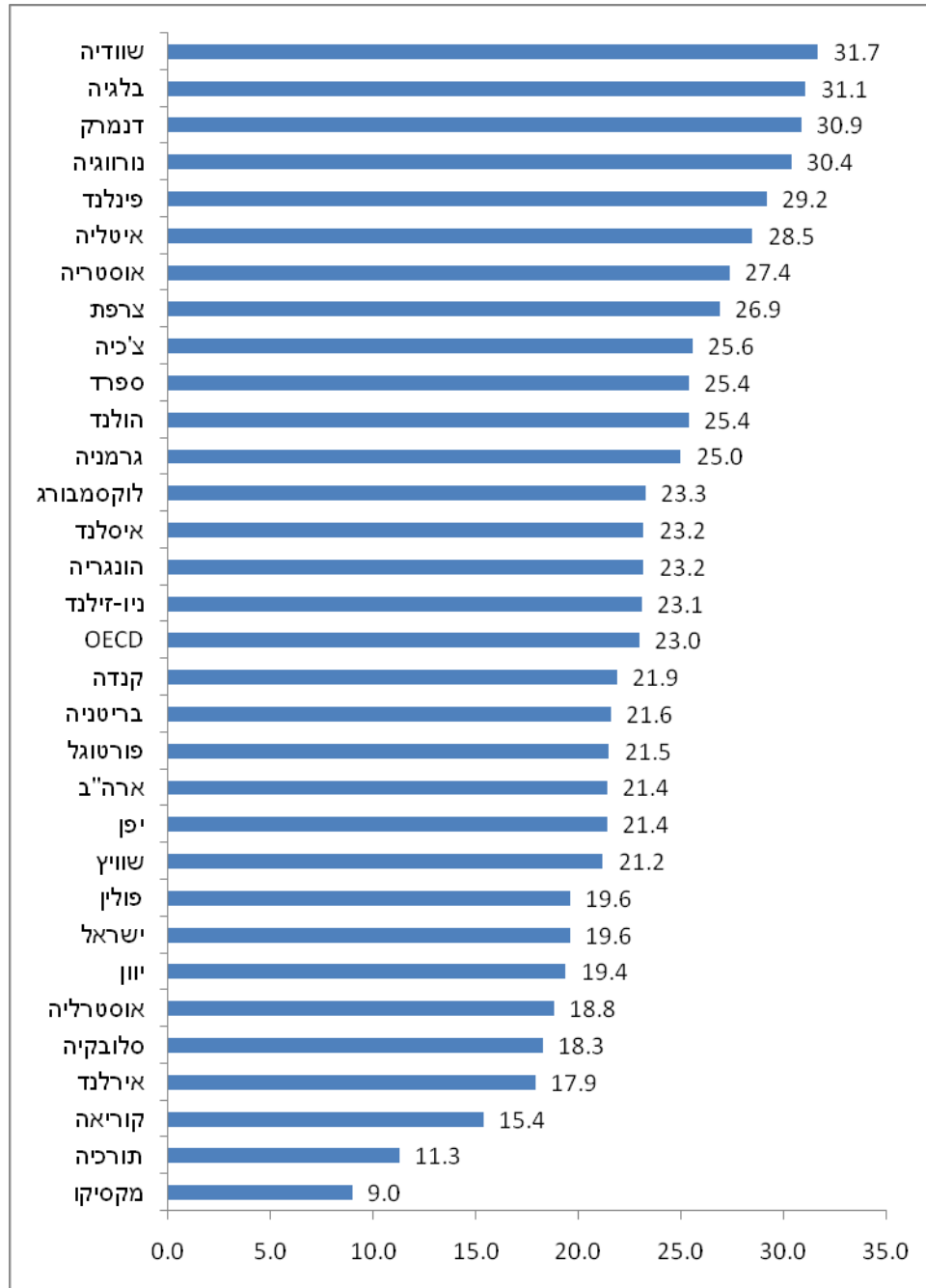
המיסוי בישראל – מן הפחות שוויוניים במערב: משקל המסים העקיפים גבוה ממשקל המסים ישירים

עוד לפני השינויים המוצעים, מערכת המיסוי הישראלית היתה מן הפחות שוויוניות במערב (ארצות ה-OECD). לפי נתונים של מינהל הכנסות המדינה, שיעור המסים הישירים בישראל היה מן הנמוכים ביותר ושיעור המסים העקיפים - מן הגבוהים ביותר.

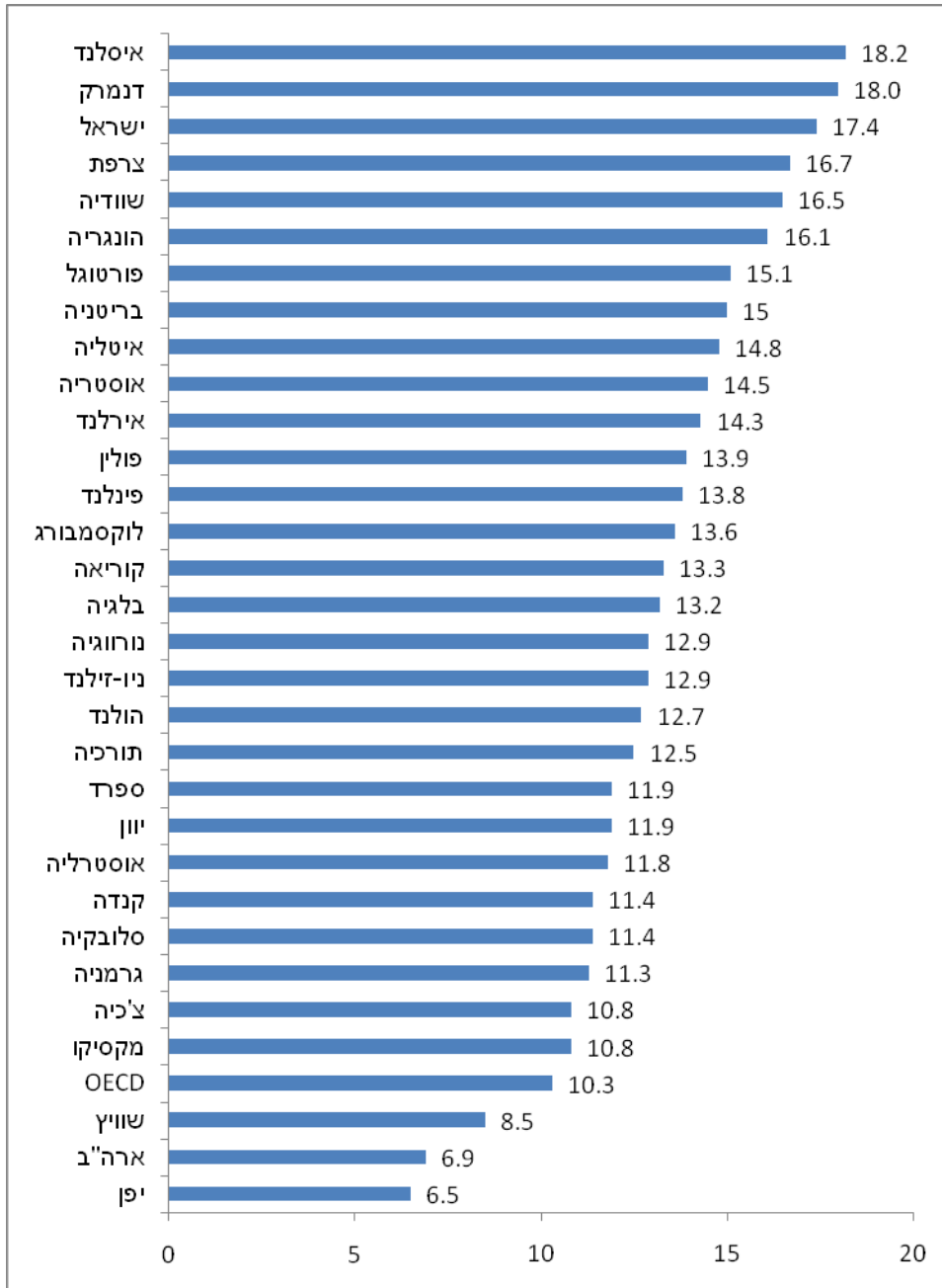
בהצעת התקציב לשנים 2011-2012 מוצע להותיר את המע"מ בשיעור של 16% עד 2013, במקום להורידו, כמובטח, לשיעור של 15.5% ב-2011.

המשכה של המדיניות הקיימת מבטיח מערכת מיסוי שתרחיב פערים גם בעשור הבא.

הכנסות ממיסים ישירים כ-% תמ"ג, ארצות ה-OECD וישראל, 2007



הכנסות ממיסים עקיפים כ-% תמ"ג, ארצות ה-OECD וישראל, 2007



התקציב המוצע לשנים 2011-2012:

סעיפים נבחרים

תקציב הביטחון

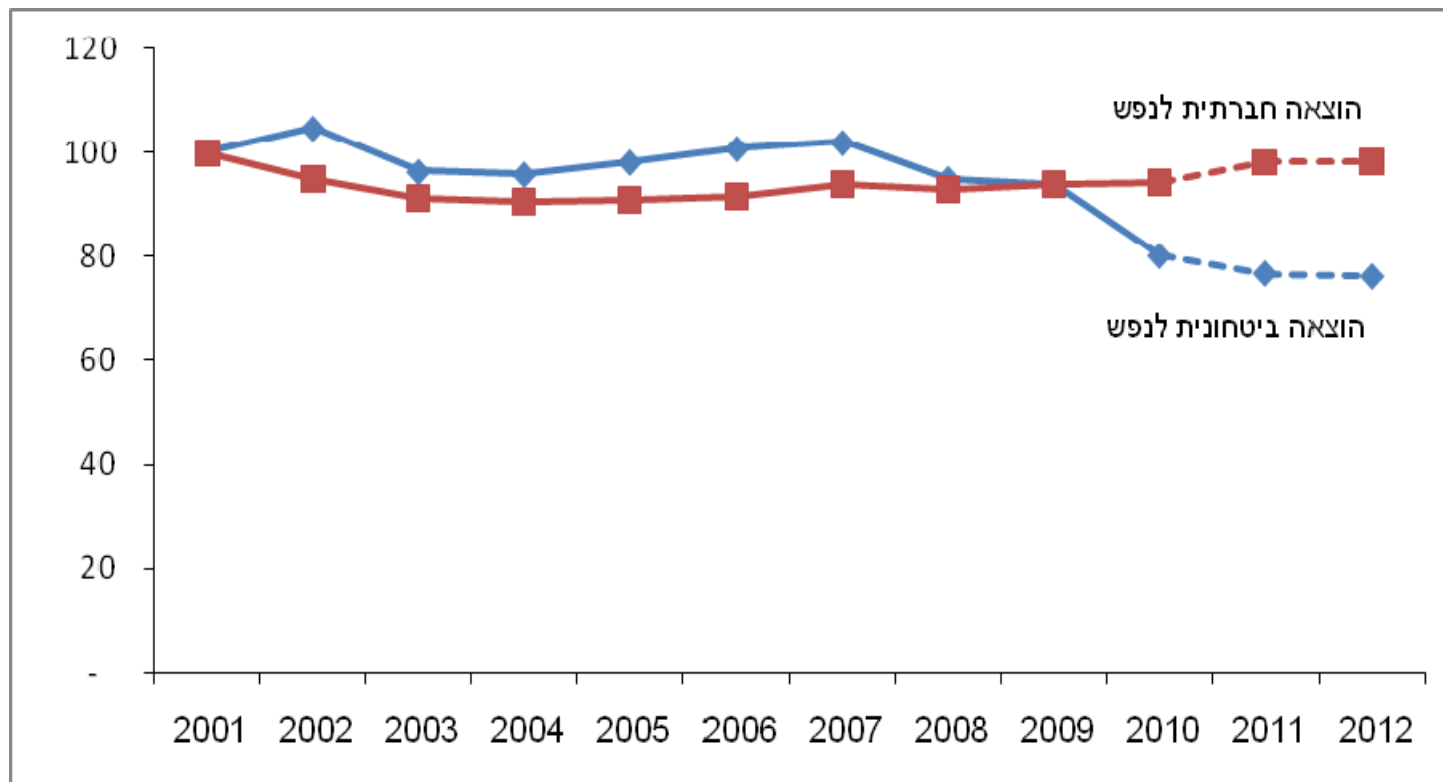
במהלך מרבית העשור האחרון, ההוצאה על ביטחון, בחישוב לנפש, גדלה יותר מן ההוצאה על שירותים חברתיים.

ב-2009 ההוצאה החברתית, בחישוב לנפש, השתוותה להוצאה הביטחונית.

באשר לשנים הקרובות, תחזית משרד האוצר מצביעה על גידול איטי יותר בתקציב הביטחון, אך יש להמתין עד לקבלת נתוני הביצוע, שכן, כפי שנראה להלן, בכל העשור האחרון היה פער בין תקציב הביטחון שאושר בכנסת ובין הביצוע בפועל.

יש לזכור עוד כי הממשלה עדיין מחוייבת למתווה שקבעה ועד ברודט, שלפיו אמור תקציב הביטחון לגדול בסכום כולל של 46 מיליארד ש"ח בשנים 2008-2017.

הוצאה ביטחונית והוצאה חברתית בחישוב לנפש, 2012-2001 מדד 100=2001



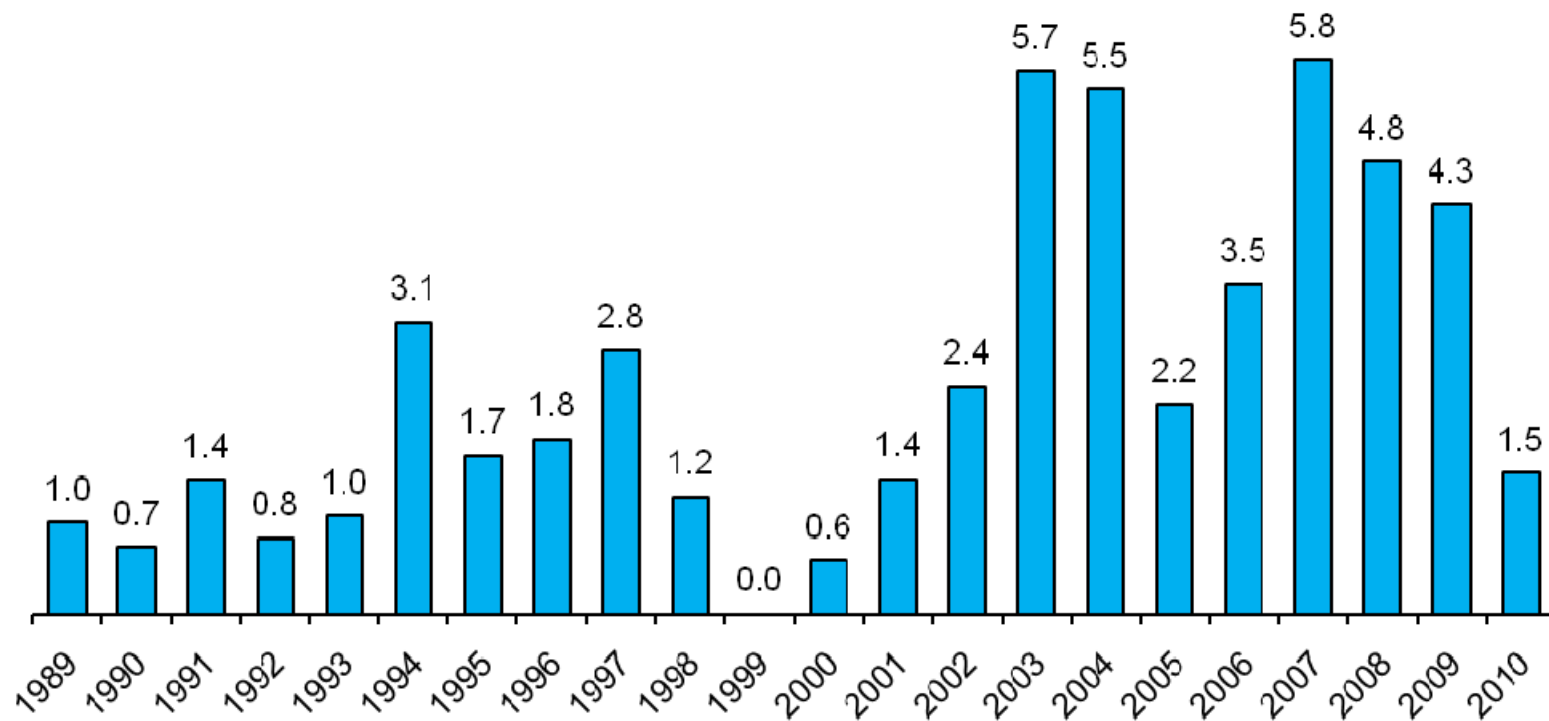
תקציב הביטחון והיעדרו של הסדר מדיני עם הפלסטינים

ישראל משלמת מחיר יקר על היעדרו של הסדר מדיני עם הפלסטינים. בשני העשורים האחרונים התרחשו שתי אינתיפאדות והתנתקות מרצועת עזה. בנוסף התרחשה מלחמת לבנון השנייה, שגם לה יש קשר עקיף לסכסוך הישראלי-פלסטיני. לבסוף, בתחילת 2009 נערך מבצע "עופרת יצוקה".

בעשרים ואחת השנים שבין 1989 ל-2010 קיבל משרד הביטחון תוספות ייחודיות (מעבר לתקציב הרגיל) בגין המלחמות והמבצעים הנ"ל בסך כולל של 53 מיליארד ₪ לערך.

תוספות לתקציב הביטחון שיוחסו במפורש לעימות הישראלי-פלסטיני ולמלחמת לבנון השנייה, 1989–2010

במיליארדי שקלים, במחירי 2009



ההוצאה החברתית לנפש, 2001-2012: עשור של קיצוצים שעדיין לא הוחזרו

הקיצוצים התקציביים הגדולים של השנים 2001-2004 יצרו משבר תקצוב בכל המערכות הציבוריות בישראל, להוציא את מערכת הביטחון. ההוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים, בחישוב לנפש, ירדה במהלך כל העשור האחרון.

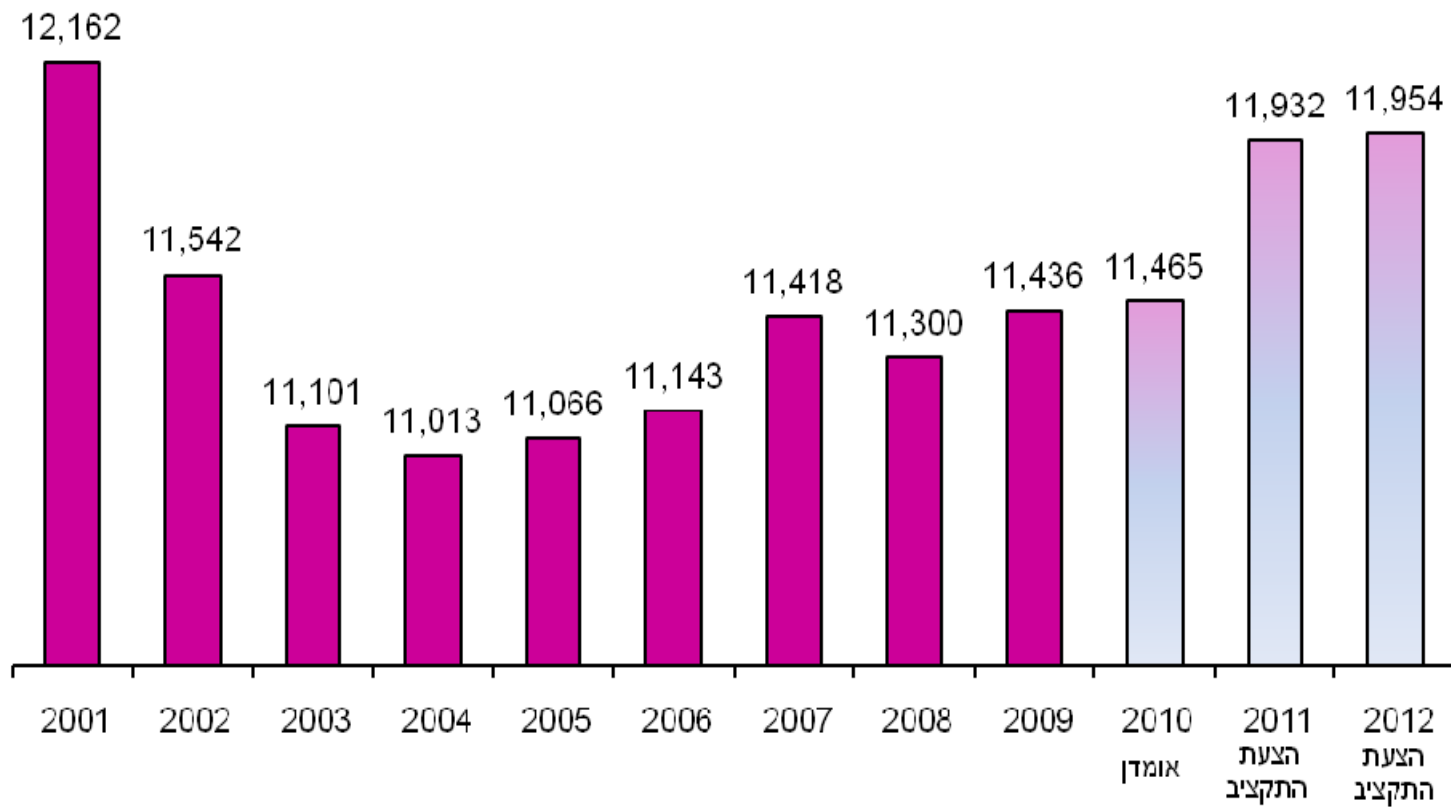
ב-2001 עמדה ההוצאה החברתית לנפש על 12,162 ₪; ב-2009 היא ירדה ל-11,436 ₪ לנפש;

בשנים 2011-2012, למרות הגידול הצפוי בחלק מתקציבי השירותים החברתיים, ההוצאה החברתית לנפש - 11,932 ₪ ו-11,954 ₪, בהתאמה – תהיה עדיין נמוכה מזו של 2001.

למותר לציין כי הגידול הצפוי בהוצאה החברתית אין בו כדי לרפא את כל הנזקים שנגרמו במהלך העשור האחרון עקב הקיצוצים שנעשו.

הוצאה חברתית לנפש, 2001 – 2012

בש"ח, במחירי 2009



חינוך: לאחר עשור של קיצוצים, תקציב שעות התקן חוזר לרמתו ב-2001

בין השנים 2001-2009 הפסידו תלמידי ישראל שעות תקן (בחינוך היסודי והתיכון, ללא חינוך מיוחד) בעלות כוללת של 10.8 מיליארד ₪ (על בסיס של חישוב לתלמיד). זאת, בעקבות סדרה של קיצוצים עמוקים.

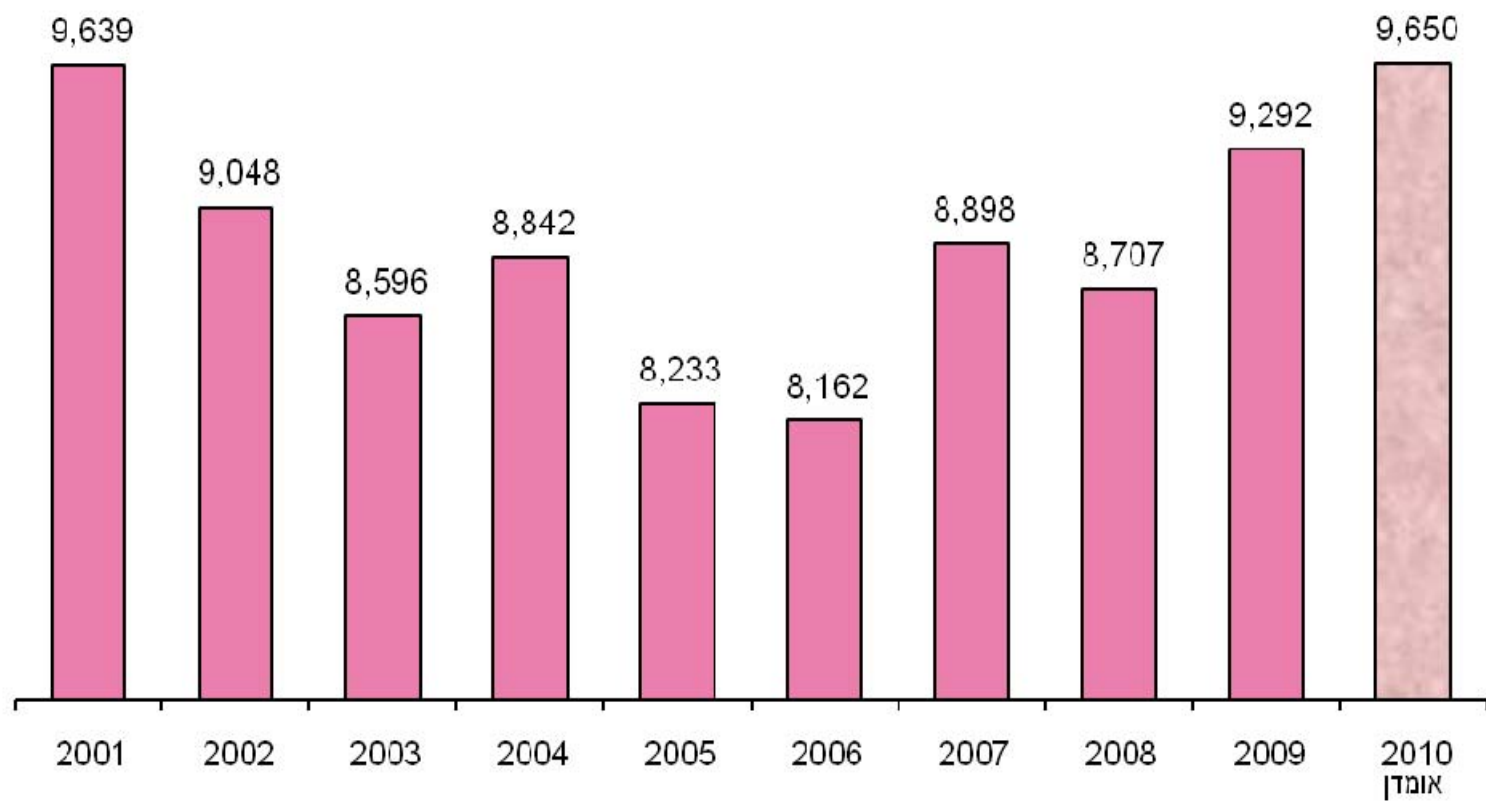
בשנים 2007-2008, עם יישום שלב א' של "אופק חדש" החל תקציב שעות התקן לגדול, אולם עדיין לא חזר לרמתו ב-2001.

בשנת 2010, לראשונה, תקציב שעות התקן, בחישוב לתלמיד, דומה לזה שנקבע בתחילת העשור.

למותר לציין כי הגידול כיום בתקציב שעות התקן אין בו כדי לתקן את כל הנזקים שנגרמו במהלך העשור האחרון.

תקציב שעות התקן לתלמיד, 2001 – 2010

בש"ח, במחירי 2009



שחיקה מתמשכת בתקציב הפיתוח של החינוך

תקציב הפיתוח של משרד החינוך, המממן בנייה של מוסדות חינוך וכיתות לימוד, נשחק מאוד בעשור האחרון.

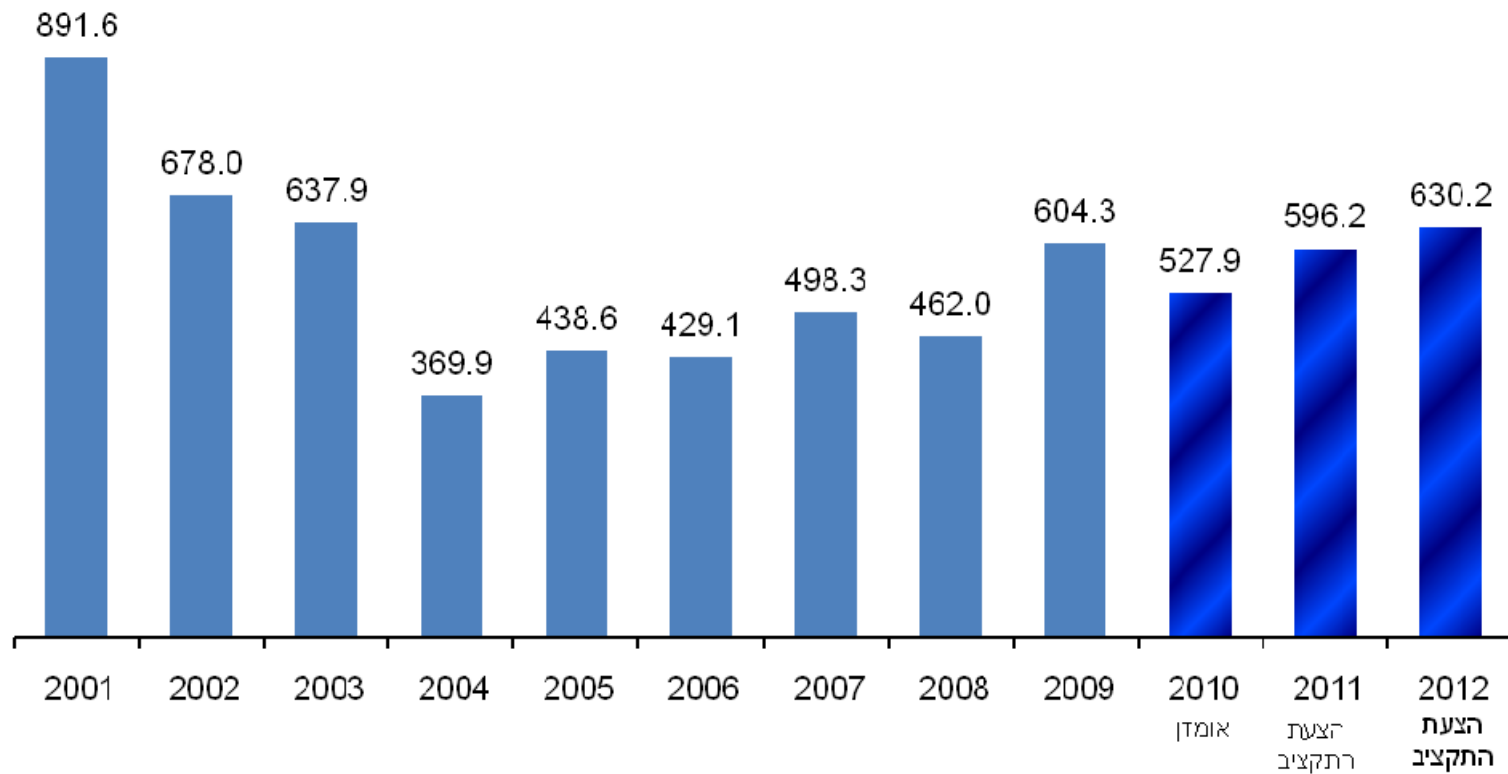
בין 2001 ל-2008 הצטמק תקציב זה בכמחצית. לאחר גידול חד פעמי ב-2009 הוא שב וירד.

ב-2012 אמור תקציב הפיתוח לעמוד על 630.2 מיליארד ₪, סכום שיהיה עדיין נמוך משמעותית מזה של תחילת העשור.

זאת, בשעה שברחבי הארץ חסרות אלפי כיתות לימוד ובתי ספר רבים מתקשים לממש את חוק יום לימודים ארוך ואת הסכם "אופק חדש" בשל היעדר תשתיות ראויות.

תקציב הפיתוח בחינוך 2012 – 2001

במיליוני ₪, במחירי 2009



שחיקה בתקציב ההשכלה הגבוהה לסטודנט, 2012-2001

במהלך העשור האחרון ידע תקציב הממשלה להשכלה גבוהה קיצוצים רבים. בין 2001 ל-2010 הפסידה מערכת ההשכלה הגבוהה סכום מצטבר של 7.5 מיליארד ₪ (על בסיס חישוב של תקציב לסטודנט). הקיצוצים גרמו למשבר עמוק: צמצום בתקני מרצים ועוזרי ההוראה, כיתות גדולות יותר, ירידה בהשקעות במעבדות וספריות.

באוגוסט 2010 אישרה הממשלה תוספת של 7.5 מיליארד ש"ח לתקציב המדינה להשכלה הגבוהה. יש לברך על תוספת זו, הגם שאין בה כדי לתקן את כל נזקי הקיצוצים.

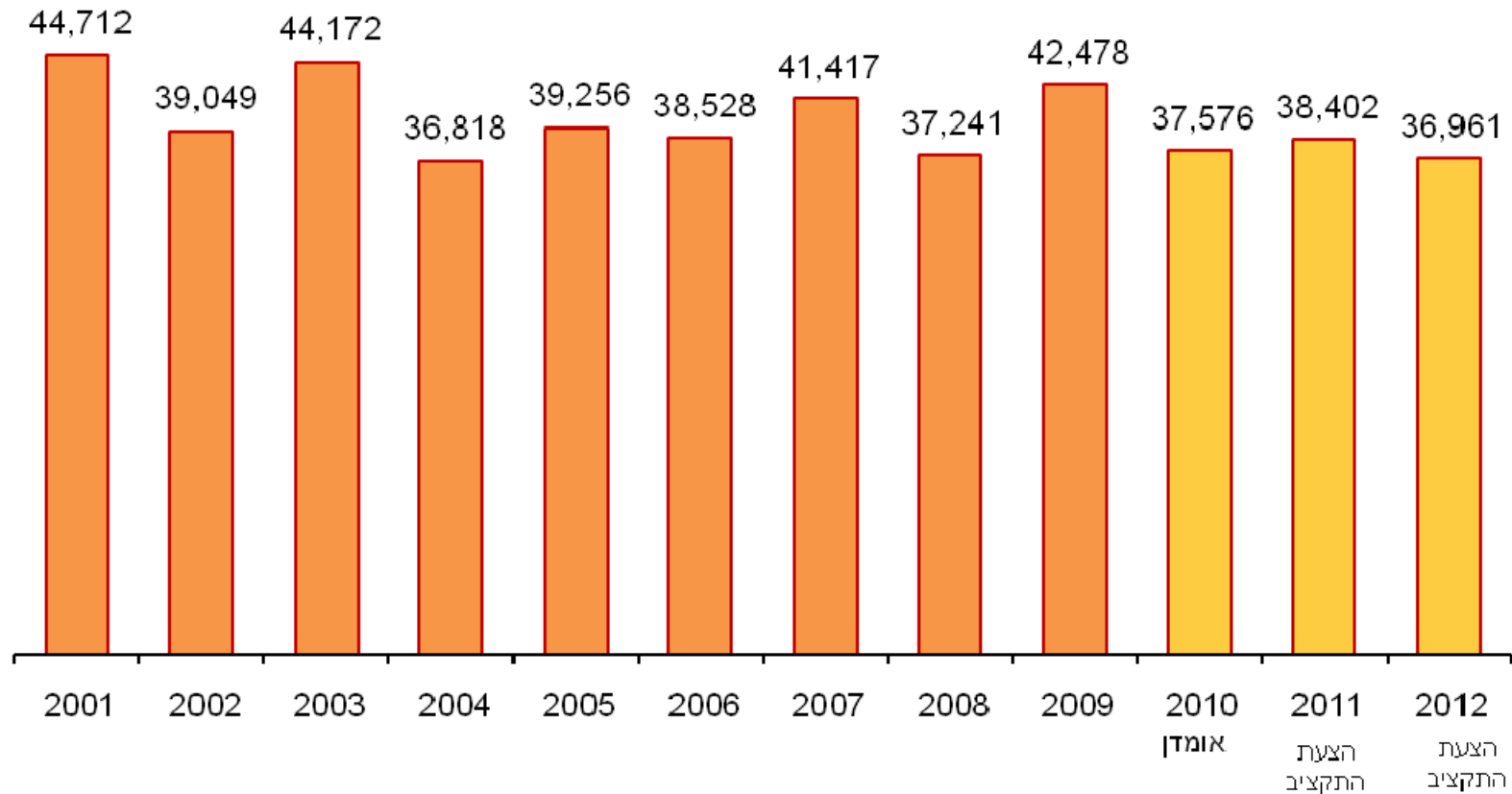
יתרה מזאת, התוספת מתפרסת על פני שש שנים, ופירוש הדבר כי החזרה לרמת התיקצוב לסטודנט של 2001 תארך עוד מספר שנים.

ועוד, התוספת אינה מתפרסת באופן שווה על פני כל האוניברסיטאות והמכללות; חלק ניכר ממנה יוקצה להקמת 30 מרכזי מצויינות מחקריים, אשר סביר להניח כי יוקמו בעיקר באוניברסיטאות.

תקציב השכלה גבוהה, בחישוב לסטודנט,

2011/12 – 2000/01

בש"ח, במחירי 2009



שחיקה בתקציב משרד הבריאות, 2009-2001

ב-2009, תקציב משרד הבריאות לנפש מתוקננת (ללא תקציבי חוק ביטוח בריאות ממלכתי ופיתוח) עמד על 95% מערכו ב-2001*.

תקציב משרד הבריאות כולל, בין השאר, שלושה סעיפים משמעותיים ביותר: שירותי טיפול במחלות ממושכות, שירותי בריאות הנפש ושירותי בריאות הציבור.

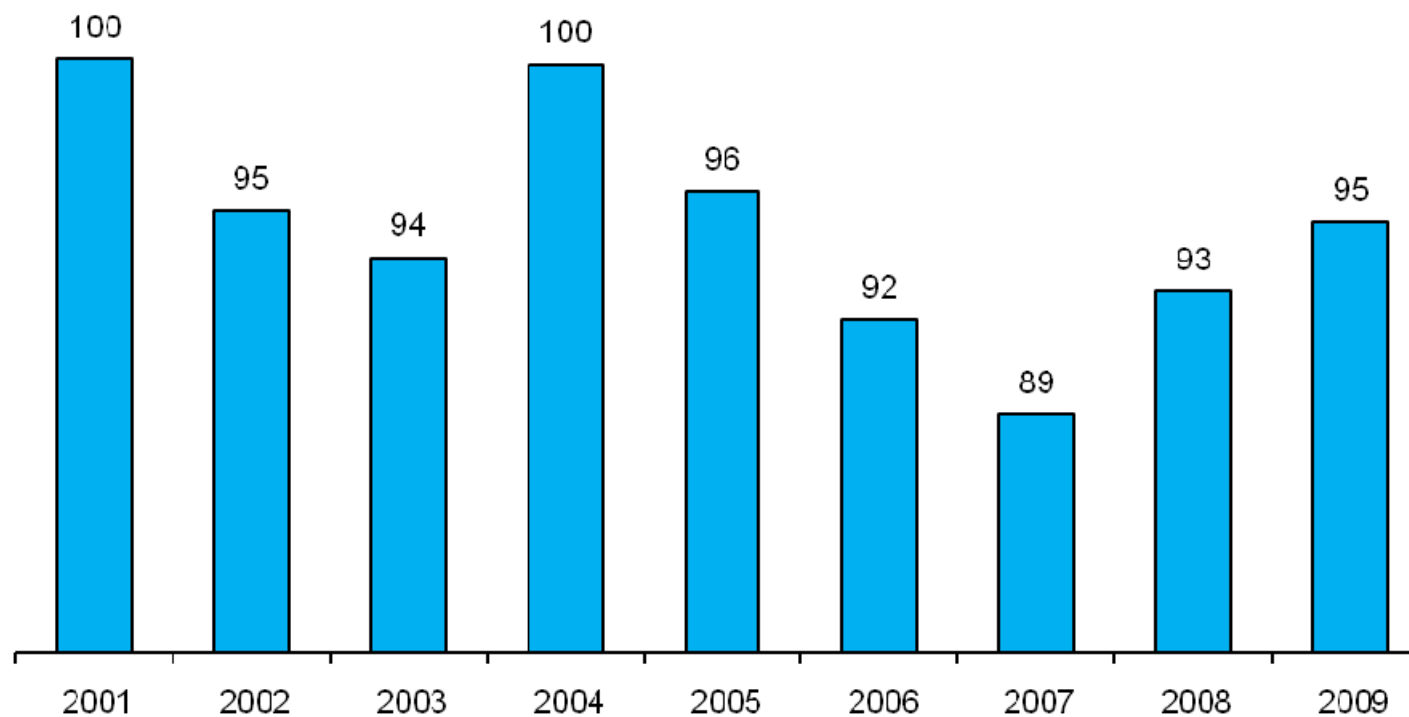
* בגלל העדר נתוני אוכלוסייה מתוקננת לשנת 2010 ותחזית אוכלוסייה מתוקננת לשנים 2011-2012 לא ערכנו חישוב של תקציב זה לשנים אלו.

תקציב משרד הבריאות, 2001 – 2009

לנפש מתוקנת

לא כולל חוק ביטוח בריאות ממלכתי ותקציב פיתוח

מדד 2001=100



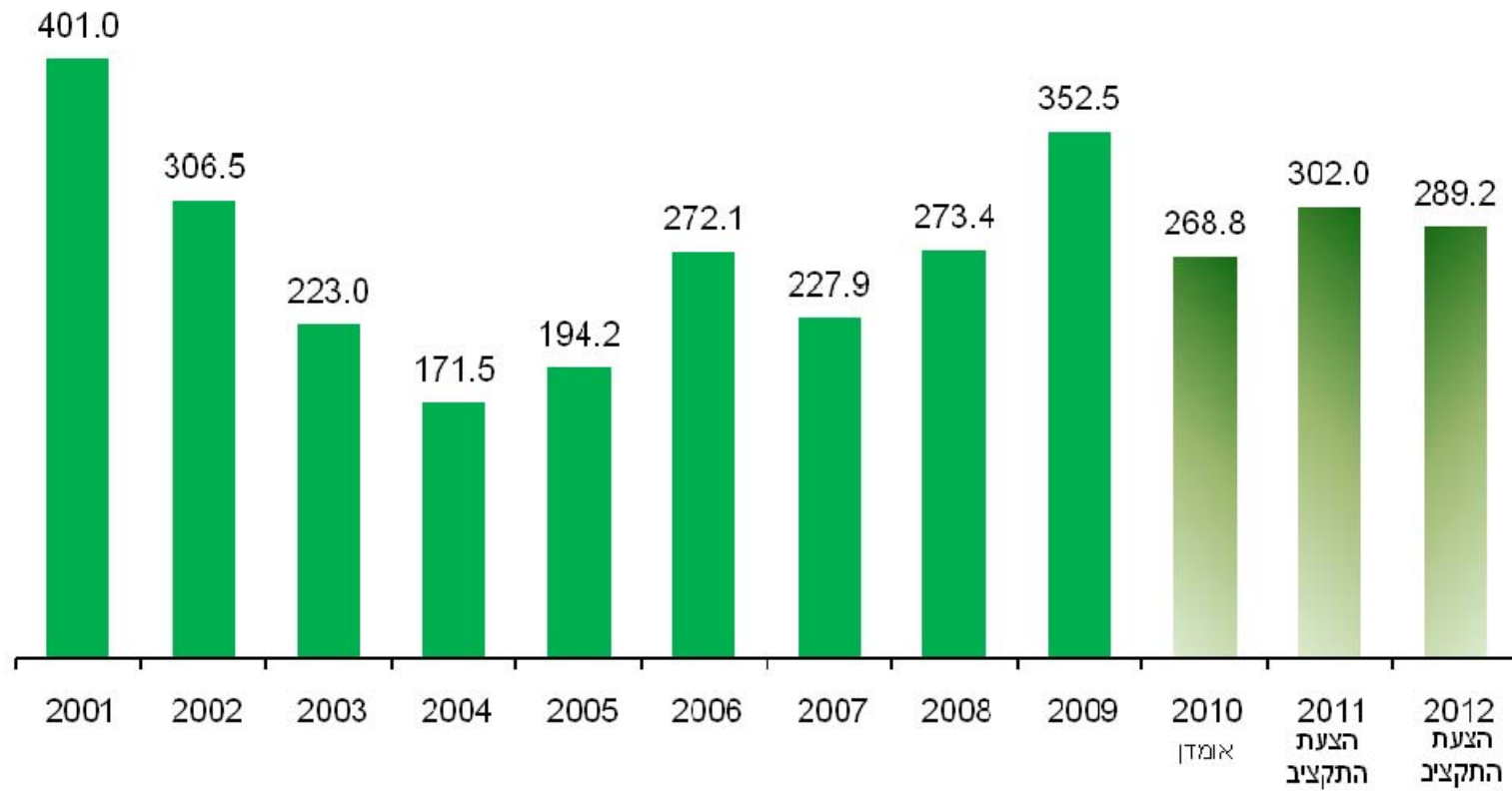
גידול מזערי בתקציב הפיתוח של משרד הבריאות, בעקבות שחיקה ממושכת

בשנים 2001-2004 קוצץ תקציב הפיתוח של משרד הבריאות באופן דרסטי. לאחר מכן נרשמה מגמה של גידול איטי, כולל קפיצה משמעותית ב-2009. עם כל זאת, בשנתיים הקרובות, 2011-2012, תקציב הפיתוח של משרד הבריאות יהיה עדיין נמוך מזה של 2001.

זאת, בשעה שבאזורים מסוימים, בעיקר בדרום הארץ, חסרים בתי חולים ומיטות, ובשעה שבכל הארץ יש צורך בתחזוקת התשתיות.

תקציב הפיתוח בבריאות 2012 - 2001

במיליוני ₪, במחירי 2009



שחיקה בתקציב סל הבריאות של קופות החולים

חוק ביטוח בריאות ממלכתי (1994) לא קבע מנגנון עדכון מלא של עלות סל שירותי הבריאות שנותנות קופות החולים. עלות הסל, על מנת שלא תישחק, זקוקה לעדכון לפי כמה מדדים:

- הגידול באוכלוסייה והשינוי באחוז הזקנים בה;
- מדד תשומות הבריאות (עבודה, ציוד וחומרים);
- השיפורים הטכנולוגיים המתרחשים באופן שוטף.

הממשלה אינה רוצה בעדכון קבוע של עלות הסל, כי הדבר יחייב אותה להגדיל את חלקה במימון הסל. התוצאה: שחיקה בתקצוב סל הבריאות.

שני השקפים שלהלן מראים מה היה תקציב הסל ב-2009 (השנה האחרונה עבורה יש נתוני ביצוע) ומה הוא אמור היה להיות אילו הונהג עדכון מלא.

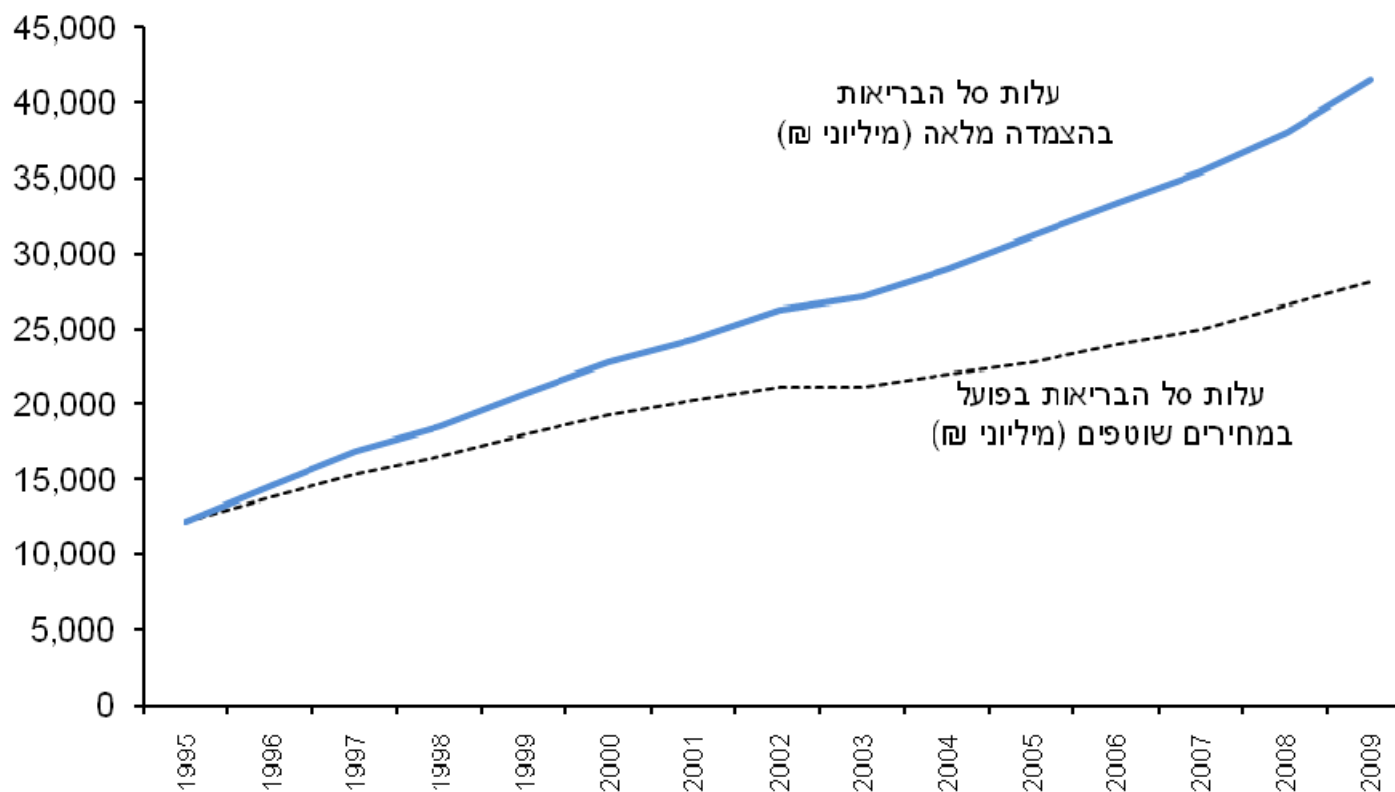
ב-2009, חמש-עשרה שנים לאחר חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, הפער בין מימון הסל בפועל ובין המימון בעידכון מלא עמד על 13.3 מיליארד ש"ח.

עלות סל הבריאות, 1995 - 2009

שנה	עלות סל הבריאות בפועל (במיליוני ש"ח, במחירים שוטפים)	עלות סל הבריאות בהצמדה מלאה (במיליוני ש"ח)	עלות סל הבריאות לנפש מתוקנת בפועל (בש"ח)	עלות סל הבריאות לנפש מתוקנת בהצמדה מלאה (בש"ח)
1995	12,244	12,244	2,352	2,352
1996	13,859	14,588	2,548	2,802
1997	15,358	16,871	2,722	3,241
1998	16,614	18,558	2,860	3,565
1999	18,008	20,741	3,011	3,984
2000	19,269	22,755	3,128	4,371
2001	20,268	24,353	3,198	4,678
2002	21,118	26,274	3,255	5,047
2003	21,135	27,151	3,185	5,216
2004	22,008	28,944	3,253	5,560
2005	22,768	31,151	3,302	5,984
2006	24,041	33,365	3,416	6,409
2007	24,946	35,448	3,474	6,809
2008	26,583	37,977	3,631	7,295
2009	28,141	41,494	3,769	7,971

עלות סל הבריאות, 1995-2009

במחירים שוטפים ובהצמדה מלאה



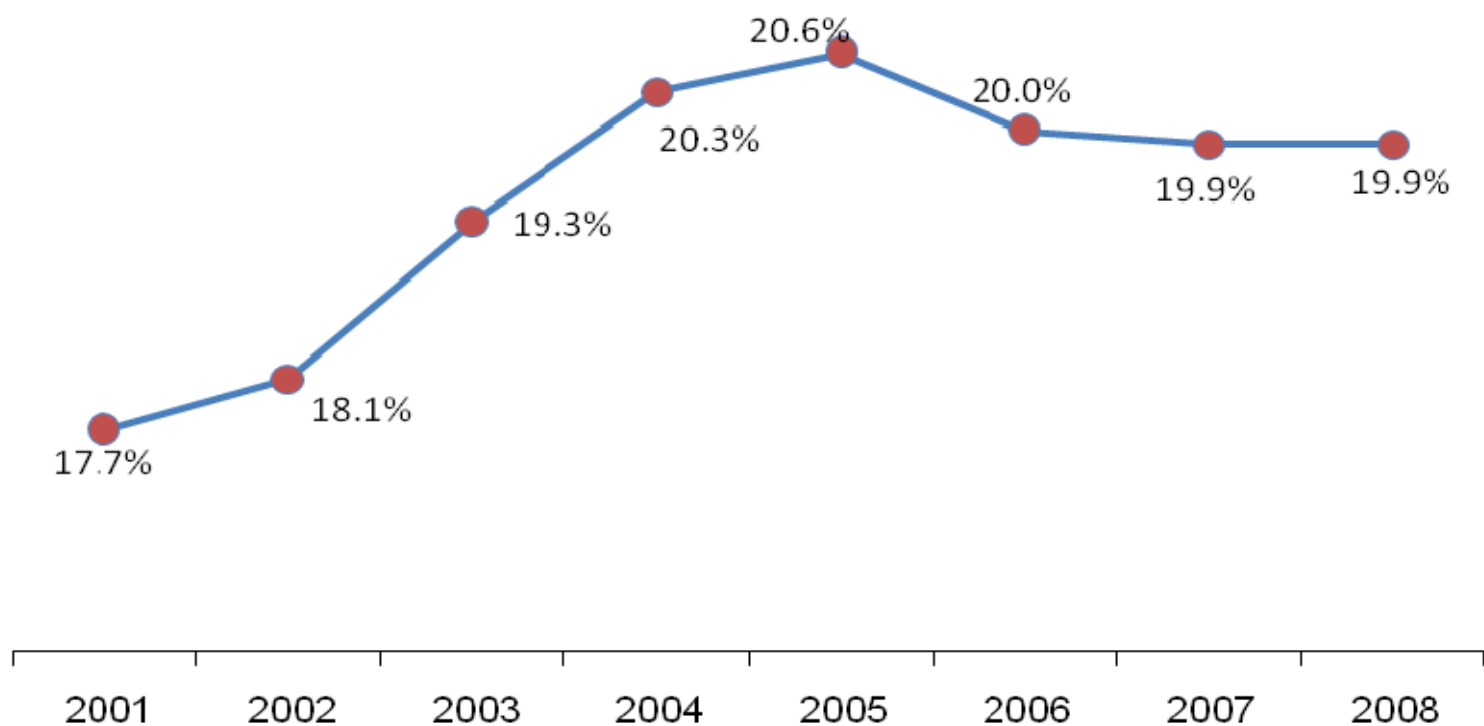
קצבאות המוסד לביטוח לאומי מצליחות פחות מבעבר לצמצם את שיעור העוני

הקיצוצים הגדולים שנעשו בשנים 2001-2004 גרמו לגידול משמעותי בתחולת העוני בקרב משפחות בישראל – משיעור של כ-17% בתחילת העשור לשיעור של כ-20% בסופו.

בנוסף, תרומתן של הקצבאות למאבק בעוני קטנה מבעבר: ב-2002, הן הצליחו לצמצם את תחולת העוני ב-57.2%; ב-2008 – ב-46.7% בלבד.

תחולת העוני בקרב כלל המשפחות בישראל, 2001 – 2008

לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים, באחוזים



ירידה רצופה בתקציב הממשלה לרשויות המקומיות

התקציב הממשלתי לרשויות המקומיות, שעיקרו מענקי איזון המסייעים לרשויות חלשות, נשחק גם הוא באופן משמעותי.

ב-2001 הוא עמד על 5.2 מיליארד ש"ח;

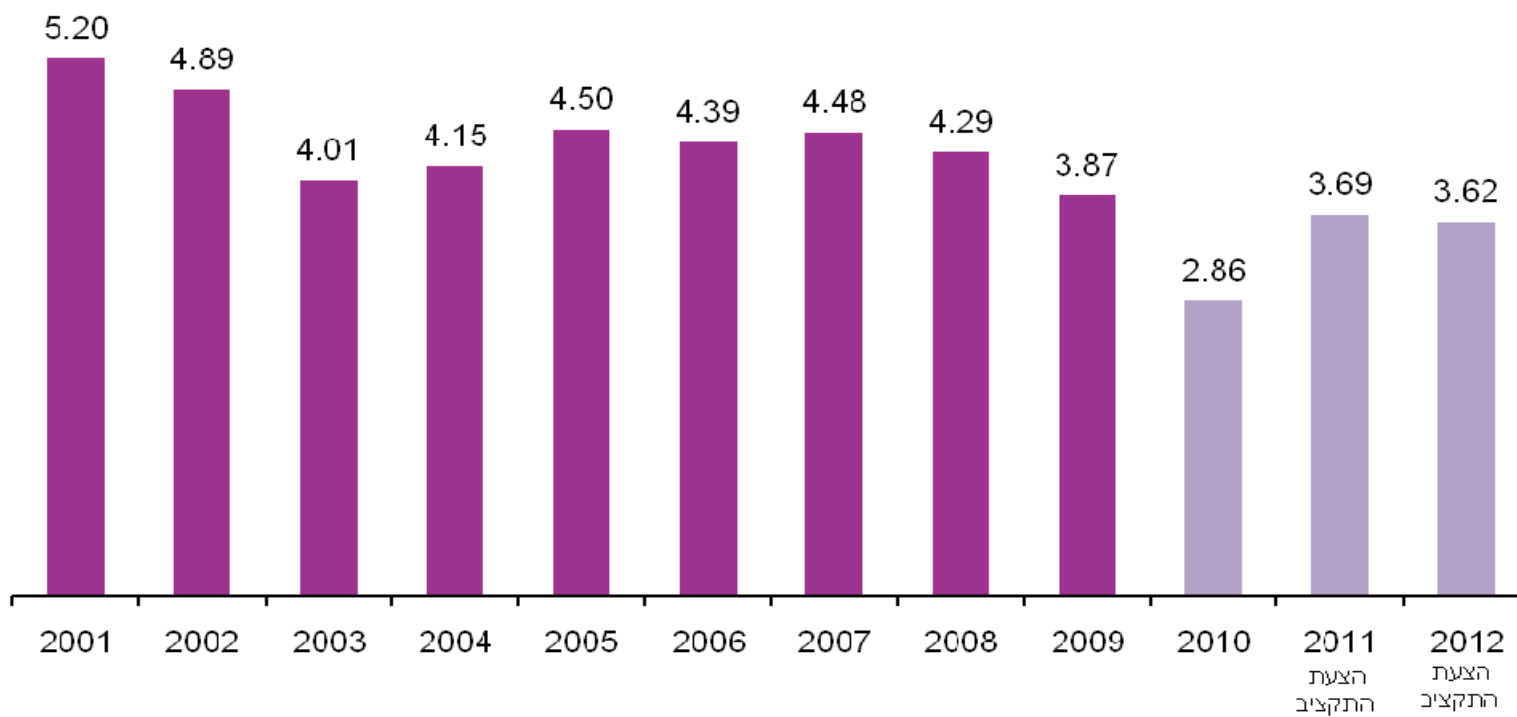
ב-2008 הוא עמד על 4.3 מיליארד ש"ח;

ב-2011-2012 הוא אמור לעמוד על 3.6, מיליארד ש"ח, לערך.

המשמעות: פגיעה בשירותים לאזרח שעליהם מופקדות הרשויות המקומיות. הפגיעה תורגש במיוחד ברשויות שמשאביהן העצמיים נמוכים.

התקציב הממשלתי לרשויות המקומיות בישראל, 2012 – 2001

במיליארדי ש"ח, במחירי 2009



הסיוע הממשלתי לפיתוח ברשויות המקומיות נעלם

בכל הנוגע לתקציב הממשלתי לרשויות המקומיות, הפגיעה הגדולה מכל נרשמה בתקציבי הפיתוח:

ב-2001, המדינה העבירה לרשויות המקומיות סכום של 563 מיליון ש"ח לצורכי פיתוח;

ב-2010 ירדה השתתפות המדינה לאפס.

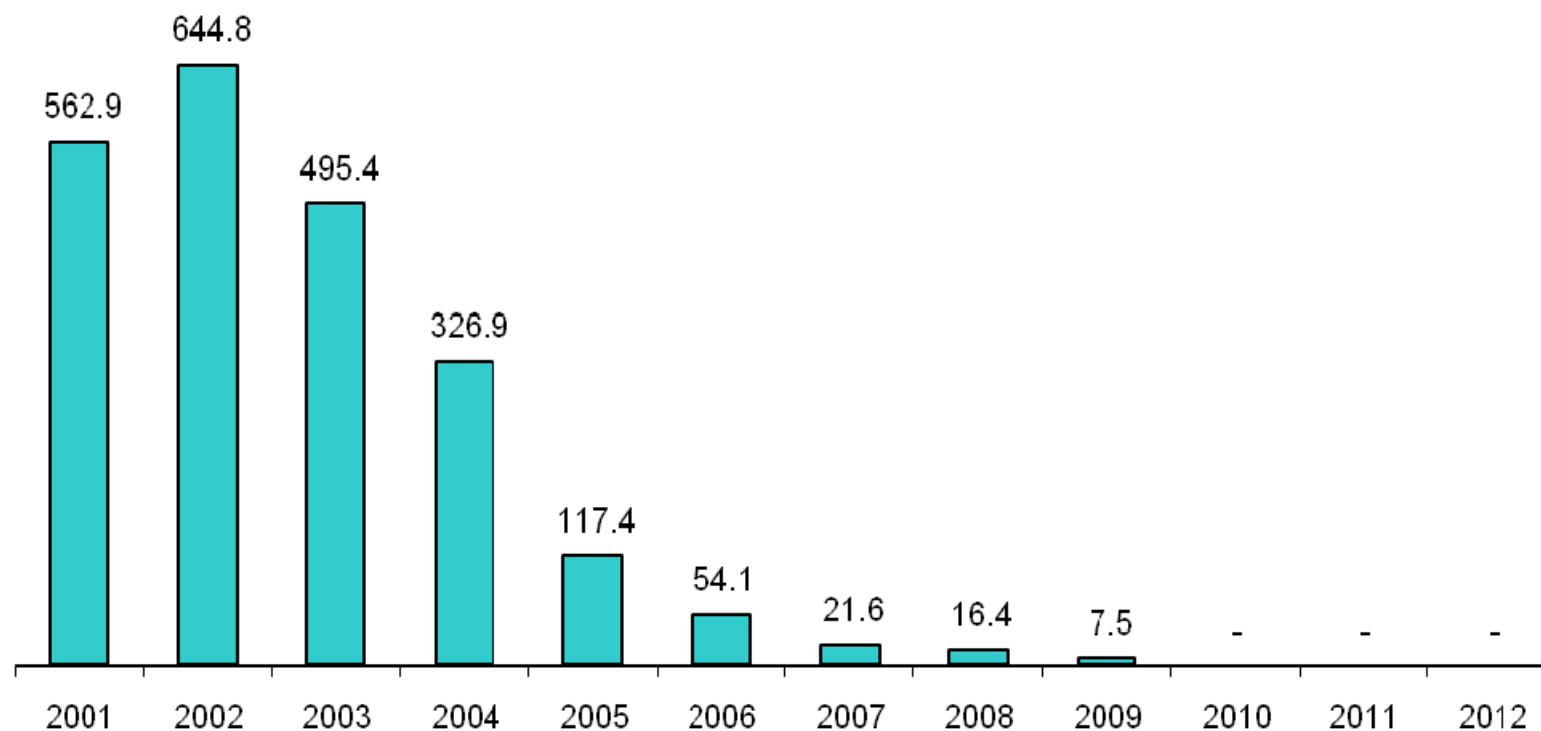
גם ב-2011-2012 לא יהיה סיוע ממשלתי לפיתוח ברשויות המקומיות.

המשמעות: רשויות מקומיות, חלשות כחזקות, נדרשות להתמודד בעצמן עם צרכי הפיתוח שלהן.

תקציב הפיתוח של הרשויות המקומיות בישראל,

2012 – 2001

במיליוני ש"ח, במחירי 2009



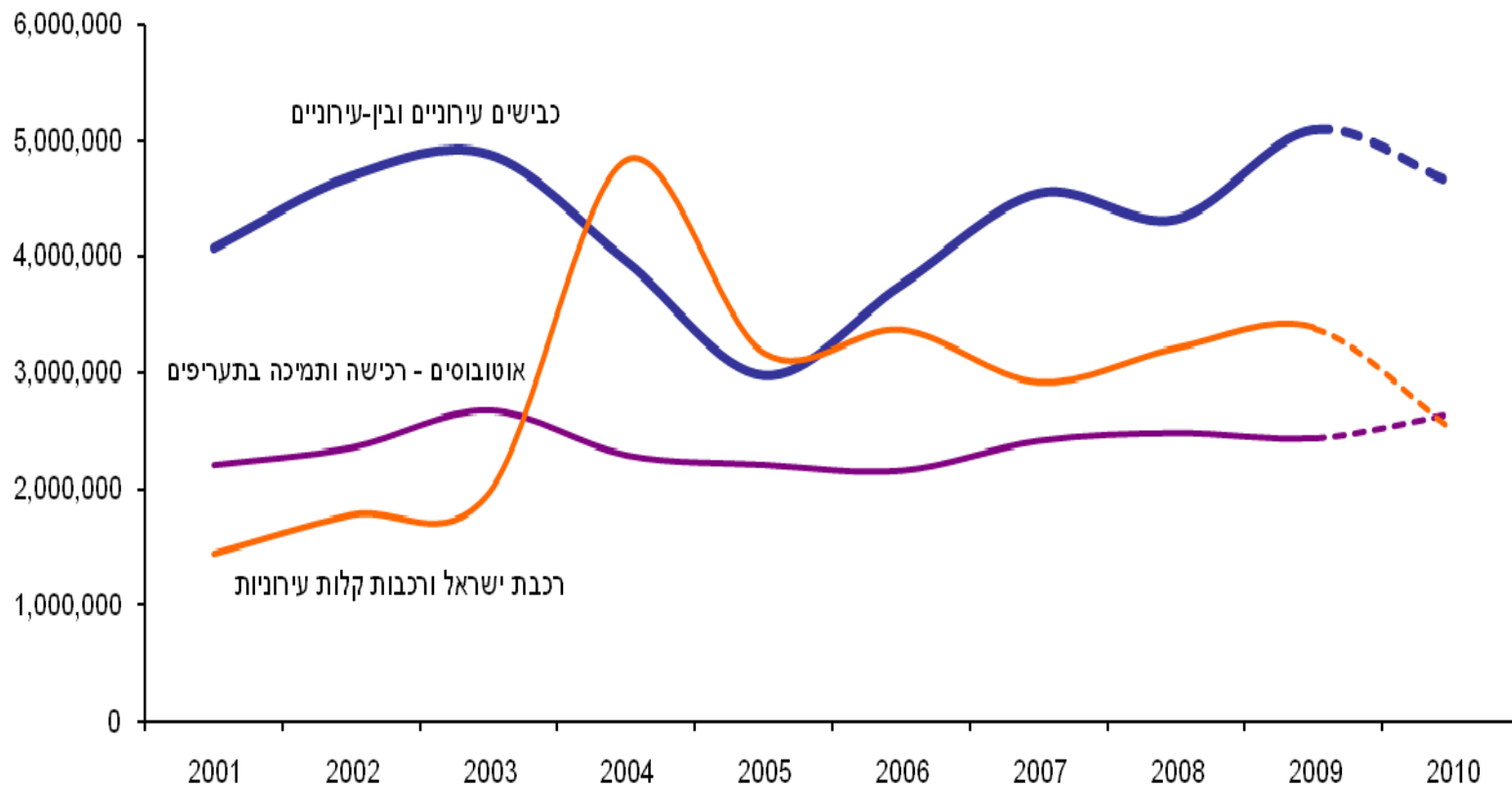
יוצאת דופן לטובה: ההשקעה הממשלתית בתשתיות

התחום היחיד, כמעט, שבו נרשם גידול משמעותי בהשקעות הממשלה הוא תחום התשתיות, ובעיקר תשתיות התחבורה.

הגידול המשמעותי ביותר נרשם בסלילת כבישים ובתמיכה בנסיעה באוטובוסים. תקציב הרכבת גדל גם הוא, אך לאחר קפיצה גדולה באמצע העשור ירדה ההוצאה, אם כי גם כיום היא גבוהה משהיתה בתחילת העשור.

השקעה בתחבורה לפי סוג, 2001 - 2010

במיליוני שקלים, במחירי 2009, לפי מדד תשומות סלילה



צעדים חלופיים

חלופות: א'

אחד הצידוקים שאנשי האוצר נותנים לתקציב דו שנתי הוא, היכולת לתכנן לטווח ארוך.

הבעייה היא שהצעת התקציב לשנים 2011-2012 אינה שופעת, בלשון המעטה, בתכניות חדשות. עיקרה הוא מדיניות שמרנית וקפוצת-יד, שאינה נושאת בחובה בשורה חדשה. אין בה תכניות שיפתחו אופקים, יקבעו יעדים ויסמנו כיוונים חדשים.

ניתן היה לצפות כי חשיבה לטווח הארוך תבוא לידי ביטוי לפחות בכמה תחומים. לדוגמא:

- תכנית ארוכת טווח להכפלת שיעור הזכאות לתעודת בגרות;
- תכנית ארוכת טווח להכפלת שיעור הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה;
- תכנית ארוכת טווח לצמצום פערי הבריאות.

חלופות: ב'

המדיניות רבת השנים של צמצום תקציבי הוצדקה בכך שהיא דרושה כדי "לפנות מקורות למגזר העסקי". ואכן, המקורות שהועמדו לרשות המגזר העסקי גדלו עוד ועוד.

אלא שזה לא הועיל בהכרח לשני-שלישים מן השכירים בישראל המשתכרים פחות מ-75% השכר הממוצע, המתקשים להבטיח לילדיהם חינוך והשכלה גבוהה ואף לא שירותי בריאות ברמה הגבוהה ביותר.

תכנון לטווח ארוך ניתן לעשות גם במסגרת תקציב שנתי. היומרות שבבסיס התקציב הדו שנתי אינה יכולה לחפות על היעדר חשיבה חברתית-כלכלית אסטרטגית לטווח ארוך.

אודות הנתונים

הנתונים התקציביים המוצגים כאן עבור השנים שעד 2009, הם נתוני ביצוע של תקציבי המשרדים, שנלקחו מן הדוחות השנתיים של החשב הכללי במשרד האוצר.

הנתונים עבור 2010 לקוחים מתוך הוראות התקציב; הנתונים לשנים 2011 ו-2012 לקוחים מהצעת התקציב לשנים אלה.

כל הנתונים במצגת זו מהוונים למחירי 2009 על בסיס מדד המחירים לצרכן, אלא אם כן צויין אחרת.

הנתונים לגבי שנת 2010 מבוססים על תחזית אינפלציה שנתית ממוצעת של 2.5% ולשנים 2011-2012 על תחזית של 2%.

כל הנתונים הם של תקציבי נטו (ללא הוצאה מותנית בהכנסה), אלא אם כן צוין אחרת.