



INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מרכז "אדוּוּ" - מללולמול חול המסווול والعءولل الاجءمعلل في إسرلئل

הערוול מרכז אءוול לءכנלל "חולמל מגן" כלכללל

המءلנלול הכלכללל לשנלם 2002-2003
הءאמול בءקצלב 2002 ובءקצלב 2003 כפל שהוגשה לאלשור הממשלה,
25.4.2002

ד"ר שלמה סבירסקל

28.4.2002

עיקרי הדברים

הצעדים שהוצגו תחת הכותרת "חומת מגן כלכלית" מטילים את מימון הוצאות המלחמה וההשלכות הכלכליות שלה בעיקר על שכבות הביניים ועל השכבות החלשות של החברה הישראלית.

הפגיעה העיקרית היא בישראלים אשר **קצבאות הביטוח הלאומי** מהוות חלק משמעותי של הכנסותיהם. אם יאושרו הצעדים, יפסידו ישראלים אלה, שמתרכזים בששה העשירונים הנמוכים, הפסד משולש: לפני חודשיים החליטה הממשלה שלא לעדכן את הקצבאות לפי השכר הממוצע בשנת 2002, ועתה היא מציעה הן קיצוץ של 4% והן אי עדכון של ערך הקצבאות גם בשנת 2003.

בתוך כלל מקבלי הקצבאות יש מספר קבוצות שתיפגענה במיוחד: הילדים החרדים והערבים, ש"חומת מגן כלכלית" קוראת להפלותם באופן רשמי על רקע האמונה או הלאום של הוריהם; המובטלים, שתנאי זכאותם לדמי אבטלה הוחמרו עוד, לאחר החמרות חוזרות בשנים האחרונות; ומקבלי הבטחת הכנסה.

לעומת זאת, בעלי ההון יוצאים ללא פגע. מתברר כי הפגיעה המדוברת ביותר לפני מסיבת העיתונאים של שר האוצר, הלא היא **מיסוי ההון**, אינה כלולה כלל ב"חומת מגן כלכלית". במשך יומיים, לפני מסיבת העיתונאים של שר האוצר, טרח משרדו להדליף ידיעות על כוונה כביכול למסות את ההון, כולל פרטים מדויקים לכאורה על גובה המס ועל תחולתו, אלא שהתכנית הכתובה עצמה כוללת רק אזכור של הקמת ועדת רבינוביץ. יתרה מזאת, שר האוצר התחייב במסיבת העיתונאים רק לכך שכאשר יקבל את המלצות הוועדה, הוא "ינסה ליישם את ההמלצות" כבר במושב הקיץ של הכנסת.

עוד מבקש האוצר לפגוע בכל השכירים בישראל, על ידי **הקפאה של השכר** למשך שנה וחצי, באמצעות חקיקה. בעוד שבעלי ההון יוצאים מ"חומת מגן כלכלית" ללא פגע, מבקש האוצר לכבול את ידי העובדות והעובדים ולשלול באמצעות חקיקה את זכותם להיאבק על שכר הוגן.

סעיף חשוב ביותר של "חומת מגן כלכלית" הוא הצעה של האוצר **לכבול את ידי הכנסת**, ולחייב תמיכה של רוב חברי הכנסת בכל הצעת חוק הכרוכה בהוצאה תקציבית. זהו הניסיון השלישי של האוצר בתוך שנה אחת, להגביל את מה שקרוי "החקיקה הפרטית". האוצר מזכיר כי ברוב הארצות יש הגבלות על "חקיקה פרטית", אולם הוא אינו מזכיר כי ברבות מאותן ארצות נהנה הפרלמנט מיכולת משמעותית להשפיע על תהליך עיצוב התקציב, וכי לא כך הוא הדבר בישראל.

א. קצבאות המוסד לביטוח לאומי

החזרת קצבת ילדים מוגדלת ליוצאי צבא

מדובר באפליה בוטה ורשמית בין ילד ישראלי למשנהו על רקע האמונה או הלאום של הוריו. יש בהצעה זו משום חזרה לימים אפלים שחשבנו כי הם כבר מאחורינו.

מקורן של קצבאות ילדים מוגדלות ליוצאי צבא (קיי"ץ) בתקופה שלאחר מלחמת ששת הימים, כאשר הפערים הכלכליים גדלו מאוד ועוררו מחאה חברתית נרחבת. הממשלה דאגה בחרה לפצות את בעלי השכר הנמוך -- בקרב היהודים, בעיקר יהודים מזרחים, שבאותה תקופה התאפיינו במספר ילדים גדול -- באמצעות הגדלת קצבאות הילדים, במקום באמצעות העלאת שכר. הממשלה ביקשה למנוע את הסיוע מן הערבים, והפתרון שנמצא היה הגבלת הקצבאות המוגדלות למי שהוריהם שירתו בצבא. אלא שהגבלה זו פגעה בקבוצה נוספת של בעלי משפחות גדולות -- היהודים החרדים. כדי להקל עמם, נקבע כי הזכאות לקיי"ץ תחול לא רק על ילדים להורים שאחד מהם שירת בצבא, אלא גם לילדים שאח או אחות שלהם שירתו בצבא, ולילדים שהסבא והסבתא שלהם שירתו בצבא. הזכות הוענקה גם במקרה שיוצא הצבא לא היה עוד בחיים. גם אחרי כל זה עדיין נותרו משפחות יהודיות מחוץ למעגל הזכאים לקיי"ץ: עולים חדשים, תלמידי ישיבות ופטורי שירות מסיבות בריאותיות וחברתיות. עבור אלה המציאו את הדרכים הבאות: העולים החדשים קיבלו קצבה מוגדלת מהסוכנות היהודית, תלמידי הישיבות קיבלו מלגה מוגדלת ממשדד הדתות, והמשפחות שבטיפול משרד הסעד קיבלו תמיכה מוגדלת מאוצר המדינה¹.

ההצעה להחזיר את קיי"ץ פוגעת הן ביהודים חרדים והן בערבים, שרובם המכריע אינו משרת בצבא. עם זאת יש לזכור כי עבור החרדים פותחה בינתיים המתכונת של תמיכות ייחודיות באמצעות משרד הדתות.

ההצעה פוגעת בבסיס האוניברסליסטי של קצבת הילדים. משנפגע בסיס זה, נפתח הפתח לפגיעות עתידיות נוספות.

במישור המעשי, מדובר בפגיעה מוחשית וכואבת ביותר במשפחות מרובות ילדים שעתה אמורה הכנסתן לקטון באחת בסכום משמעותי: לפי חישוב של עיתון "הארץ", משפחה עם 5 ילדים שלא תימצא זכאית לקיי"ץ תאבד סכום חודשי של בערך 1,100 ש"ח².

הפחתה רוחבית של קצבאות המוסד לביטוח לאומי בשיעור של 4%

הפגיעה העיקרית של "חומת מגן כלכלית" היא בישראלים אשר קצבאות הביטוח הלאומי מהוות חלק משמעותי של הכנסותיהם. אם יאושרו הצעדים, יפסידו ישראלים אלה בתוך חודשיים שלוש פעמים: פעם אחת בשל אי עדכון הקצבאות בשנת 2002 (החלטת ממשלה מפברואר 2002); פעם שנייה מן הקיצוץ הרוחבי המוצע עתה בסך 4%; ופעם שלישית מן ההצעה עתה שלא לעדכן את הקצבאות גם בשנת 2003. יש לציין כי קצבאות הביטוח הלאומי ממילא אינן גבוהות, והן מעניקות הכנסה ברמה של קו העוני. הנפגעים העיקריים מן הקיצוץ יהיו 6 העשירונים הנמוכים:

הכנסה חודשית למשק בית מקצבאות הביטוח הלאומי, 2000
 לפי עשירוני הכנסה ברוטו למשק בית, 2000 (בש"ח)

10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
613	737	939	977	1,236	1,407	1,546	1,451	1,612	1,182

מקור: הלמ"ס, סקר הוצאות המשפחה 2000, לוח 3.1.

הקיצוץ הרוחבי לא יחול על קצבאות ילדים -- אלא שבקצבאות אלה נערך קיצוץ משמעותי רק במגזר הערבי, כאמור לעיל. יוצאות מן הכלל נוספות הן גמלאות נכות כללית, שארים, תגמולים למשרתים במילואים וקצבת זקנה למקבלי השלמת הכנסה.

דמי אבטלה

"חומת מגן כלכלית" מציעה להאריך את התקופה שאדם נדרש לעבוד לפני שיהיה זכאי לבקש דמי אבטלה, מתקופה של 180 ימים -- כנהוג היום - לתקופה של 360 ימים. כמו כן מוצע לקצץ בגובה דמי האבטלה להם זכאים מי שמשתתפים בהכשרה מקצועית. לבסוף יש לציין פגיעה ייחודית בצעירים ערבים, עקב העלאת גיל הזכאות לדמי אבטלה לגיל 21 לגברים ולגיל 20 לנשים.

הצעה זו באה בעקבות סדרה של קיצוצים והחמרות שהונהגו בעשור האחרון בכל הנוגע לדמי אבטלה: חיוב מובטלים לקבל כל עבודה שתוצע להם ללא תלות בהשכלתם או הכשרתם המקצועית, אף אם מקום העבודה מרוחק כדי 60 ק"מ ממקום מגוריהם, ואף אם השכר המוצע נמוך מדמי האבטלה שהיו זכאים לקבל; הפחתה מדורגת של שיעור דמי האבטלה, כך שלאחר חמשת החודשים הראשונים היא לא תעלה על יותר משני שלישים של השכר היומי הממוצע במשק; הגבלת מספר התביעות ללא יותר מפעם אחת בשנה; הפחתת מספר ימי הזכאות למובטלים עד גיל 35 שאין להם תלויים לתקופה של 100 ימים במקום 138 יום; ועוד.

ב. מיסוי

מיסוי ההון

בעלי ההון יוצאים מ"חומת מגן כלכלית" ללא פגע.

מתברר כי הפגיעה המדוברת ביותר לפני מסיבת העיתונאים של שר האוצר, הלא היא מיסוי ההון, אינה כלולה כלל בצעדים ששרד האוצר יביא לאישור הממשלה. במשך יומיים לפני מסיבת העיתונאים של שר האוצר, טרח משרדו להדליף ידיעות על כוונה כביכול למסות את ההון, כולל פרטים מדויקים לכאורה על גובה המס ועל תחולתו, אך התכנית הכתובה עצמה כוללת רק אזכור של הקמת ועדת רבינוביץ, ואילו שר האוצר התחייב במסיבת העיתונאים רק לכך שכאשר יקבל את המלצות הוועדה, הוא "ינסה ליישם את המלצות" כבר במושב הקיץ של הכנסת.

העלאת המע"מ בשיעור של 1%

בעוד ששר האוצר נמנע מלכלול מיסוי של רווחי הון ב"חומת מגן כלכלית", ואף הרגיע את בעלי ההון באומרו כי מדובר בצעד מורכב המצריך הכנה, הוא לא היסס לנקוט בצעד הקל של העלאת המע"מ -- צעד הפוגע באופן יחסי יותר בישראלים בעלי הכנסות נמוכות. כל הישראלים יידרשו לשלם תוספת אחידה על אותו מוצר, למרות שהכנסותיהם שונות זו מזו. על מנת להמחיש את ההבדלים בגודל הפגיעה, אנו מציגים להלן חישוב של משקל תוספת של 100 ש"ח בסך המע"מ שאנו משלמים במהלך חודש אחד, בהכנסה החודשית של משקי בית, לפי עשירונים, בשנת 2000.

משקלה של תוספת מע"מ חודשית בסך 100 ש"ח בהכנסה החודשית של משקי בית, 2000

לפי עשירוני הכנסה כספית נטו לנפש סטנדרטית

10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
0%	0.5%	0.7%	0.9%	1.1%	1.2%	1.5%	1.9%	2.6%	3.9%

מקור: חישוב של מרכז אדוה על פי הלמ"ס, סקר הוצאות משק הבית 2000, לוח ד.

העלאת מס הקניה על סיגריות

החלטה זו תפגע בעיקר בבעלי הכנסות נמוכות, שבקרובם שיעור המעשנים גבוה. ההוצאה על סיגריות בחמישון התחתון (שני העשירונים הנמוכים) עמדה בשנת 2000 על 104.0 ש"ח, בעוד שבחמישון העליון (שני העשירונים הגבוהים) היא עמדה על 63.8 ש"ח.

הוצאה חודשית לסיגריות, לפי חמישוני הכנסה נטו לנפש סטנדרטית, 2000

5	4	3	2	1
63.8	78.6	96.5	94.4	104.0

מקור: הלמ"ס, סקר הוצאות משק הבית 2000, לוח 1.

ביטול תקרת הכנסה לצורך תשלום מס בריאות ודמי ביטוח לאומי

כיום, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות משולמים רק עד לתקרה של 5 פעמים השכר הממוצע (35,000 ש"ח בקירוב). שכיר ששכרו 100,000 ש"ח לחודש משלם את שני המסים רק על 35,000 ש"ח -- אך לא על יתרת השכר (65,000 ש"ח). עתה מציע האוצר לבטל את התקרה ולהטיל את שני המסים על מלוא סכום השכר.

עקרונית, זהו צעד טוב, שכן מן הראוי הוא שבעלי הכנסות גבוהות יתרמו יותר מאחרים למימון הצרכים הנוכחיים.

אך יש להצעה זו גם צד שלילי: האוצר מציע אותה כתחליף להעלאת מס ההכנסה ו/או כתחליף להטלת היטל מלחמה; כל זאת מתוך רצון להימנע מכל צעד שניתן יהיה להגדירו כ"העלאת מס". תוך כדי כך פוגע האוצר בהגדרתו של הביטוח הלאומי כמוסד הבא לספק רשת של ביטחון סוציאלי והגובה מסים לשם אספקת ביטוחים ייחודיים. למעשה, הופך האוצר את המוסד לביטוח לאומי למחלקה באגף מס הכנסה. יש מקום לחשש כי בעלי הכנסות גבוהות יפתחו גישה שלילית כלפי המוסד לביטוח לאומי, ובכך תיפגע הלגיטימציה של המוסד.

ג. שכר

הקפאת שכר

מדובר בצעד חריג ביותר. מותר להטיל ספק ברצינותו של האוצר בבואו להציע את הצעד הזה וביכולתה של הממשלה להוציאו אל הפועל. הצעד פוגע לא רק בחזון השוק החופשי, שאנשי האוצר כה אוהבים להלל, אלא גם בזכותם של עובדות ועובדים להיאבק למען שכר הוגן יותר, ובעקבות זאת, הוא פוגע גם בסיבת קיומם של האיגודים המקצועיים.

האוצר מצדיק את צעדו בטענה ש"השכר הממוצע במשק עלה ריאלית בשיעורים גבוהים בשנים האחרונות". כידוע, השכר הממוצע עולה בעיקר עקב עליית השכר בדרגות הבכירות במשק. כיוון שכך, אם הממשלה רצינית ומסוגלת להוביל מהלך של הקפאת שכר בחקיקה, הרי מן הראוי היה שתתמקד אך ורק בשכרם של בעלי השכר הגבוה.

קיצוץ של 5% בשכר השרים, חברי הכנסת, נבחרי ציבור אחרים ובכירי המגזר הציבורי

זהו צעד ראוי לשבח. ניתן לשפרו עוד על ידי מהלך נוסף של שינוי מערכת העדכונים וההצמדות הגורמת לכך ששכר הבכירים "זוחל" כלפי מעלה באופן מעין "אוטומטי".

ד. משרדי הממשלה

קיצוץ רוחבי של 4% במשרדי הממשלה

המשרדים בעלי התקציבים הגדולים ביותר (מלבד משרד הביטחון) הם המשרדים החברתיים, ועל כן הם יהיו הנפגעים העיקריים מקיצוץ זה. תקציבי משרדים אלה, ובעיקר תקציבי החינוך והבריאות, נשחקים מזה שנים. קופות החולים ובתי הספר מסתמכים יותר ויותר על תשלומים של קהלי היעד שלהם, בבריאות -- החולים, ובחינוך -- הורי התלמידים. הקיצוצים המוצעים עכשיו מתווספים לקיצוץ שהונהג בפברואר השנה, והם רק יחמירו את המגמה של העברת נטל המימון אל הציבור. הנפגעים העיקריים ממגמה זו הם ישראלים מעוטי משאבים, שאינם יכולים להשלים את החסר מכיסם ועל כן הם מקבלים שירותים פחות טובים.

על הקיצוץ הזה יש להוסיף את ההחלטה לעבור לתקציב על בסיס נומינלי ולבטל את שיטת ההצמדות האוטומטיות בתקציב. פירוש הדבר שתקציב 2003 יהיה קטן מתקציב 2002 בשיעור האינפלציה.

ה. תעסוקה

תמריץ כספי למעסיקי עובדים/ות חדשים/ות

כאשר הועלתה הצעה זו בדצמבר 2001 היא עוררה התנגדות רבה, בטענה שהתמריץ פותח פתח ל"חליבת" המדינה בידי מעסיקים. עם זאת, השוואה שערך המוסד לביטוח לאומי בשנת 1995³, בין תימרוץ מעסיקים ובין שיפוי מעסיקים (ר' סעיף נפרד להלך) העלתה כי התימרוץ זול יותר ויעיל יותר מ"שיפוי המעסיקים": בין שנת 1986 לשנת 1995 הוציאה המדינה על שיפוי המעסיקים 49 מיליארד ש"ח (במחירי 1996) -- "בלא שום ידיעה לגבי השפעתה על הרחבת היקף התעסוקה" (שם: 264). לעומת זאת, בשנים 1991 - 1995 שולם תמריץ למעסיקים בגין העסקתם של בערך 237 אלף עובדים נוספים, בעלות כוללת של בערך 2.5 מיליארד ש"ח (במחירי 1996). רובם הגדול של עובדים נוספים אלה זכה להשיג כתוצאה מכך מקום עבודה לטווח הארוך.

הקטנת שיפוי המעסיקים

למרות שמעולם לא הוכח כי שיפוי המעסיקים משיג את המטרה של עידוד התעסוקה, הוא נהוג עד עצם היום הזה. בתקציב המדינה לשנת 2002 מצוי סכום של 3.45 מיליארד ש"ח לצורך שיפוי מעסיקים. ההצעה לקצץ בסכום זה ראויה על כן לברכה ויש להצטער על כך ששיפוי המעסיקים לא בוטל כליל.

סיוע בדיוור

קיצוץ נוסף במשכנתאות

"חומת מגן כלכלית" מציעה להוריד את סכום המשכנתא לזכאים בשיעור של 4%.

מדובר בקיצוץ של בערך 3,000 ש"ח עבור בערך 60% מן הזכאים לסיוע ממשרד הבינוי והשיכון.

כשלעצמו, צעד זה נראה בלתי מזיק, באופן יחסי. אולם צריך לזכור כי מדובר בהמשך מגמה של ירידת ערך המשכנתאות הממשלתיות ושל כוונה של משרד האוצר לבטל את האופי האוניברסלי של תכנית המשכנתאות הממשלתיות. בשנת 1994 היוו המשכנתאות הממשלתיות 38% מסך האשראי שניתן לרכישת דירה; בשנת 2000 ירד משקלה של המשכנתא הממשלתית לשיעור של 25%. כעת היא תרד עוד.

פגישה בסיוע בשכר דירה

"חומת מגן כלכלית" מציעה להקטין במחצית את הסיוע בשכר דירה הניתן לזכאים שונים, מסכום של 1,170 ש"ח לסכום של 600 ש"ח.

עוד מציעה התכנית שבתום 3 שנות סיוע בשכר דירה יופחת הסיוע בשיעור של 5% לשנה.

לבסוף, מוצע כי החל בראשון ליוני 2002 תיאלצנה משפחות חד-הוריות הנזקקות לסיוע זה (הכוונה לפונות חדשות) לעמוד לא רק במבחן הכנסה אלא גם במבחן תעסוקה (דהיינו, להוכיח כי פנו ללשכת עבודה אך לא מצאו עבודה).

כבילת ידי הכנסת

במסגרת "חומת מגן כלכלית" מציע האוצר לכבול את ידי הכנסת על ידי תיקון של חוק יסוד: משק המדינה, אשר יתנה קבלת חוקים בעלי השלכות תקציביות (מה שקרוי "חקיקה פרטית") בהשגת רוב (61 קולות) של חברי/ות הכנסת. כידוע, רוב שכזה הוא תופעה נדירה ביותר, ועל כן הפירוש המעשי של הצעה זו הוא הגבלת יכולת הכנסת להשפיע על המדיניות התקציבית.

האוצר (והתקשורת) אוהב להציג את הכנסת הישראלית כ"משתוללת" וכמי ש"אינה מבינה" את תפקידה במשחק הכוחות הדמוקרטיים. האוצר משתמש בנתונים, המראים כי בפרלמנטים ב"מדינות מתוקנות" "החקיקה הפרטית" מוגבלת מאוד, ולעתים אינה מוכרת כלל. קביעה זו, מציגה תמונה חלקית בלבד, שכן היא אינה מביאה בחשבון את העובדה שבארצות רבות במערב, מעמדו של הפרלמנט בכלל, ובענייני תקציב בפרט, חזק יותר מאשר בישראל. אגף התקציבים הוא המוציא והמביא הבלעדי, כמעט, בכל ענייני התקציב, קטנים כגדולים; הכנסת ממלאת בעיקר תפקיד של חותמת גומי, בלא יכולת ארגונית ומחקרית של ממש לבחון את הצעת התקציב ולהציע חלופות או שינויים.

בארצות אחרות נהנה הפרלמנט מיכולת השפעה גדולה הרבה יותר. הקונגרס בארצות הברית נהנה ממעמד מרכזי בענייני תקציב, והוא אף מחזיק בגוף מחקר עצמאי המעניק לו תחזיות והערכות בלתי תלויות באלה של אגף התקציבים של הנשיא. בהולנד נהנה הפרלמנט מיכולת בלתי מוגבלת להכניס שינויים בהצעת התקציב, אם כי בפועל השינויים המתקבלים הם שוליים; יחד עם זאת, הפרלמנט שם נערך לדיון התקציבי באופן רציני יותר מאשר בישראל, בין השאר משום שתקציבי המשרדים השונים נדונים באחת מתוך ארבע עשרה ועדות ייעודיות. בישראל, ועדת הכספים דנה בתקציבי כל המשרדים, בלא שתוכל להיכנס לעומק באף אחד מהם. בשוודיה הממשלה מציגה לפרלמנט את היעדים המקרו-כלכליים של התקציב לפני שהיא מציגה את הצעת התקציב המפורטת; כך יכול הפרלמנט להשפיע על המדיניות המקרו כלכלית ועל גודלו של התקציב; בישראל, כידוע, הכנסת אינה דנה כלל ביעדים המקרו כלכליים והיא מקבלת לאישור תקציב שהוא למעשה סגור ומסוגר, שאפשר לפרצו רק באמצעות "סחיטה" פוליטית. בגרמניה יש לחברי פרלמנט יכולת ממשית להציע שינויים בהצעת התקציב, ויש דוגמאות לשינויים משמעותיים שאכן התקבלו. החוקה הגרמנית מסמיכה את הפרלמנט להכניס שינויים בהצעת חוק התקציב אף ללא הסכמת הממשלה, כל עוד מדובר בהגדלת ההכנסות או בהקטנת ההוצאות. כשמדובר במצב הפוך, היינו הקטנת ההכנסות או הגדלת ההוצאות, יש צורך באישור הממשלה. בנוסף, מלאכת העיון והדיון בתקציב מתחלקת בין שתי ועדות: ועדת תקציב, הדנה בצד ההוצאות (דהיינו, תקציב המדינה), וועדת כספים, הדנה בצד ההכנסות (מיסוי). חלוקה שכזאת קיימת גם בשוודיה.

{הערות}

¹ זאב רוזנהק, "מקורותיה והתהוותה של מדינת רווחה דואלית: האוכלוסיה הערבית במדינת הרווחה הישראלית. חיבור לשם קבלת תואר ד"ר, האוניברסיטה העברית, 1995.

² רותי סיני וג'לאל בנא, הארץ, 26.4.2002.

³ ז'ק בנדלק, "החוק לעידוד המגזר העסקי: חמש שנים של תשלום תמריץ למעסיקים", בתוך המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 1995/96.

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205

Fax. 03-5602205 ,Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871

e-mail: advainfo@netvision.net.il