

הערות מרכז אדוה להחלטות הממשלה

מיום 23.12.2001

בעניין קיצוצים נוספים בתקציב המדינה
לשנת 2002

החלטות הממשלה מיום 23.12.2001 באות לענות על דאגה אחת בלבד, הלא היא הדאגה מפני גירעון גדול בתקציב. נראה כי דאגה זו הסיטה הצידה שיקולים אחרים הראויים לעמוד לנגד עיני מעצבי המדיניות הכלכלית, כגון ניסיונות לעודד צמיחה ותעסוקה.

כך, למשל, התקציב לתשתיות תחבורה בין-עירוניות יעמוד בשנת 2002 על 0.54% מהתוצר המקומי הגולמי -- לא הרבה יותר מהשיעור של 0.48% מהתמ"ג בתקציב 2001.¹ ההחלטות החדשות הנוגעות להגברת התעסוקה נראות כהצעות קוסמטיות בלבד.

האופן החפוז שבו התקבלו ההצעות החדשות בולט בנכונות של הממשלה להמשיך ולשחוק שירותים חברתיים מרכזיים, ובראשם מערכת החינוך. מן הראוי היה כי שירותים אלה לא ייפגעו, גם לא בעת משבר, כיוון שיש בפגיעה שכזאת כדי לערער את יסודות הצמיחה החברתית והכלכלית של ישראל בעתיד. כאשר 65% מבני הנוער אינם מקבלים תעודת בגרות המקנה כניסה לאוניברסיטה, הצעד הנדרש הוא תוספת תקציב (על יסוד תכנית ראויה לשדרוג מערכת החינוך) -- ולא קיצוץ.

לבסוף, האופן החפוז והבהול שבו התקבלו ההצעות החדשות הוביל לריכוז עיקר מאמצי הקיצוץ בחוליות החלשות של החברה: במקבלי קצבאות הביטוח הלאומי. בהקשר זה מן הראוי לציין כי משרד האוצר מנהל מאבק אידיאולוגי בוטה נגד רשת הביטחון הסוציאלית, כשהוא מייצר תדמית מכלילה וסטריאוטיפית של מקבלי הקצבאות כאנשים "החיים על גבם של משלמי המסים". מסע אידיאולוגי זה מסיט את תשומת הלב מן העובדה שההטבות הגדולות ביותר שהמדינה מעניקה ניתנות דווקא לאנשים המצויים בקצה העליון של סולם ההכנסות -- פטור ממס על רווחי הון בבורסה, פטור ממס רכוש, פנסיה תקציבית נדיבה לבכירים בשירות הציבורי וכיו"ב. יצוין כי רשימת הקיצוצים המוצעת אינה כוללת אף אחת מן ההטבות הרבות הללו.

הקפאת קצבאות הביטוח הלאומי

כאמור, מרכיב ראשי ברשימת הקיצוצים שאושרו על ידי הממשלה הוא הקפאת קצבאות הביטוח הלאומי (פרט לקצבאות נכות).

הממשלה מצדיקה את הצעד בטיעון שבשנתיים האחרונות, השכר הממוצע במשק (שעל פיו, לפי חוק, מתעדכנות קצבאות הביטוח הלאומי) עלה בשיעור של 16.5% בעוד שיוקר המחיה עלה בשיעור של 1.5%.

הקפאת הקצבאות שזה צידוקה היא צעד מקומם, משתי סיבות:

ראשית, העלייה שנרשמה בשנים האחרונות בשכר הממוצע במשק משקפת, כידוע, בעיקר עלייה בשכר המועסקים בעשירונים העליונים. יוצא שבעיני הממשלה, עליית השכר בעשירונים העליונים אינה נתפסת כחריגה ומטרידה, והיא מוטרדת רק מכך שהקצבאות עודכנו בהתאם.

כיוון שכך, הממשלה אינה מציעה את הצעד ההגיוני המתבקש לאור הנתונים - קיצוץ בשכר המועסקים בעשירונים העליונים (ולפחות בשכר של אלה המועסקים על ידי הממשלה עצמה, ובהם השרים, המנכ"לים וכל אלפי הפקידים והקצינים הצמודים להם). במקום זאת היא פוגעת במקבלי קצבאות הביטוח הלאומי.

נראה כי בעיני הממשלה, שכר המועסקים בעשירונים העליונים יכול להרקיע שחקים ואילו הקצבאות צריכות להיצמד לאדמה. ובמלים אחרות: יש ישראלים שצורכיהם אינם יודעים גבולות, ויש ישראלים החייבים לחיות ברמה המינימלית של עלות מצרכי היסוד.

שנית, הצעד של הממשלה מקומם גם משום שהוא נוגד את רוחו ואת לשונו של חוק המוסד לביטוח לאומי. החוק ביקש להבטיח כי ערך הקצבאות המחליפות שכר יוצמד

לשכר הממוצע -- ולא למדד יוקר המחיה. הקפאת הקצבאות בנימוק שהשכר הממוצע גדל בקצב מהיר מזה של מדד יוקר המחיה מלמדת על כך שלדעת הממשלה, יש להעניש את מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי על ש"העזו" להיצמד לשכר של השכבה העסקית והפוליטית בישראל. אלא שכאמור, ההצמדה התרחשה מכוח החוק: מי שפוגעת ברוח החוק ובלשונו היא ממשלת ישראל.

קיצוץ רוחבי נוסף במשרדים החברתיים

מרכיב חשוב שני של סדרת הקיצוצים הנוספים עליהם החליטה הממשלה, הוא הקיצוץ הרוחבי בכל המשרדים; כיוון שהמשרדים בעלי התקציבים הגדולים ביותר (מלבד משרד הביטחון) הם המשרדים החברתיים, יוצא שהם הנפגעים העיקריים. 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 השנה רק יחמירו את המגמה של העברת נטל המימון אל הציבור. הנפגעים העיקריים ממגמה זו הם ישראלים מעוטי המשאבים, שאינם יכולים לשלם ועל כן הם מקבלים את השירות המינימלי. הקיצוצים עליהם החליטה הממשלה פוגעים בשכבות החלשות יותר מאשר בשכבות המבוססות.

הקפאת שכר

הממשלה החליטה להקפיא את שכר המינימום ואת שכר הבכירים במערכת הביטחון, למשך שנת 2002.

לדעתנו, הקפאה של שכר הבכירים אינה מספיקה. מרכז אדוה הציע, מייד לאחר הגשת הצעת התקציב המקורית לשנת 2002, לקצץ באופן חד-שנתי את שכר הבכירים בשירותים הציבוריים. ¹ מאז, קיבלה הצעה זאת יתר תוקף, לאחר שחברות עסקיות רבות הנהיגו קיצוצים בשכר המועסקים הבכירים שלהן.

באשר לשכר המינימום, אנו סבורים כי אין להקפואו, וזאת מן הטעם הפשוט ששכר זה נמוך ממילא. אין בהקפאתו כדי לחסוך לקופת המדינה סכומים המקבילים בהיקפם לאלה שייחסכו מהקפאה של שכר בכירים, לא כל שכן מקיצוץ של שכר הבכירים. יצוין כי שכר המינימום מעמיד רבות ממשפחות השכירים מתחת לקו העוני.

פגיעה בקצבאות הילדים

הממשלה החליטה לקצץ סכום של בערך 1.2 מיליארד ש"ח מן הסכום הכולל המשולם במסגרת קצבאות ילדים. הממשלה מציעה מספר חלופות לקיצוץ. מרבית החלופות פוגעות במידה זו או אחרת באוניברסליות של קצבאות הילדים. כל אחת מן החלופות תפגע במגזר זה או אחר של האוכלוסייה.

החלופה הגרועה מכולן היא זו הקוראת להנהגת מבחני הכנסה על כל קצבאות הילדים. חלופה זו, אם תתקבל, תמוטט את כל התבנית האוניברסלית של קצבאות אלה. הקצבה לא תיחנה מתמיכה של המעמד הבינוני, ואזי היא תעמוד בפני סכנת ההפיכה ל"קצבה ענייה", שכן בהיעדר תמיכה מקיר אל קיר, יהיה קל יותר לאוצר לפגוע בה בעתיד.

ביטול הטבות נלוות למקבלי גמלת הבטחת הכנסה שאינם גמלאים

הממשלה החליטה לבטל, החל מינואר 2002, מספר הטבות הניתנות למקבלי גמלת הבטחת הכנסה: סיוע בשכר דירה, פטור מאגרת טלוויזיה והנחה בארנונה.

ביטול זה נסמך על טענה של משרד האוצר, ולפיה ההטבות הנלוות יוצרות "מלכודת עוני". באוגוסט 2000 הציג משרד האוצר באתר האינטרנט שלו לוח אשר "מגלה" כי למשפחה עם שני ילדים, שבה שני ההורים אינם עובדים, יש "הכנסה פנויה" גבוהה מזו של משפחה עם שני ילדים שבה אחד מההורים עובד ומקבל שכר בגובה השכר הממוצע במשק; לטענת האוצר, הדבר הופך את היציאה לעבודה ללא כדאית.

אלא שהאוצר -- ועתה הממשלה כולה -- עושים טעות כפולה ומשולשת.

ראשית, לא כל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה מקבלים בפועל את ההטבות הנלוות. האוצר מציג את ההטבות כאילו הן חלק מן "ההכנסה הפנויה", דהיינו, "כסף ביד". אלא שההטבות אינן ניתנות אוטומטית: תנאי ראשון לקבלת ההטבות הוא לדעת שהן קיימות; רבים אינם מודעים כלל לקיום ההטבות. תנאי שני הוא הגשת תביעה לקבלת ההטבה; כידוע מזכויות אחרות שמימושן כרוך בהגשת תביעה, רבים אינם מממשים את זכאותם.

שנית, פרט לסיוע בשכר דירה, ההטבות אינן מוענקות ככסף מזומן אלא כהנחות. מי שאינו מנצל את השירות אינו נהנה מההנחה. לכן, לא ניתן לחבר את ערך ההטבות לערך גמלת הבטחת הכנסה ולטעון כי הסכום שמתקבל הוא "הכנסה פנויה".

שלישית, אם האוצר רוצה לחשב את "ההכנסה הפנויה" של שתי המשפחות, עליו לעשות, במקרה של המשפחה המקבלת גמלת הבטחת הכנסה, פעולה חשבונאית הפוכה מזו שהוא עשה: במקום לחבר את ערך ההטבות לערך גמלת הבטחת הכנסה, עליו להחסיר אותן: אזי, הסכום שיתקבל הוא כמות המזומנים שתישאר בידי המשפחה לאחר ביצוע התשלומים שההטבות הניתנות כיום חוסכות ממנה (ר' עמדת מרכז אדוה בעניין ביטול ההטבות הנלוות למקבלי גמלת הבטחת הכנסה, 24.12.2001).

חישוב שכזה מעלה את התוצאה הבאה: הסכום הנותר בידיה של משפחה עם שני ילדים המקבלת גמלת הבטחת הכנסה הוא 1,588 ש"ח; של משפחה חד-הורית עם ילד אחד -- 759 ש"ח; ושל משפחה חד-הורית עם שני ילדים -- 1,626 ש"ח.

החישוב הנכון, שאותו האוצר לא עשה, הוא שאם תבוטלה ההטבות הנלוות, אזי הסכומים הנ"ל יצטרכו להספיק לשכר דירה, לארנונה, לאגרת טלוויזיה, לנסיעות בתחבורה ציבורית, לתשלום מלא לגן ילדים, ולמזון, חשמל, טלפון וכל יתר ההוצאות החדשיות של המשפחה.

לא צריך להיות כלכלן כדי להבין שסכומים אלה לא יספיקו לצרכים הבסיסיים ביותר.

יש לציין עוד כי ביטול ההנחה בארנונה לא יצמצם את הגירעון התקציבי של המדינה, שכן הארנונה משולמת לרשות המקומית. נראה כי ביטול הארנונה איננו אלא ביטוי של הדחף האידיאולוגי של אנשי האוצר לקצץ ברשת הביטחון הסוציאלי.

עידוד העסקת עובדים נוספים במגזר העסקי

החלטה ראויה לציון של הממשלה נוגעת לתשלום תמריץ כספי למעסיקים במגזר העסקי אשר יגדילו את מספר עובדיהם. התמריץ נקבע בגובה של 1,100 ש"ח לחודש והוא ישולם לתקופה מרבית של 12 חודשים באמצעות המוסד לביטוח לאומי.

מן הראוי לבחון את ההחלטה הזו על רקע הניסיון שהצטבר בעניין זה בישראל. "סובסידיה לעבודה" הונהגה בישראל בשנת 1991, בתקופת העלייה ההמונית מרוסיה. במקביל, הופעל מאז 1986 "שיפוי המעסיקים" -- הקטנה של שיעורי דמי הביטוח הלאומי

המוטלים על המעסיקים בגין עובדיהם, כאשר אוצר המדינה מעביר למוסד לביטוח לאומי את סכום התשלום שהופחת מהמעסיקים.

המדובר בשתי שיטות לעידוד העסקת עובדים נוספים: בשיטה האחת, "סובסידיה לעבודה", מקבל המעסיק מן המדינה חלק מן השכר שהוא משלם למועסקים חדשים; בשיטה השנייה, "שיפוי המעסיקים בגין דמי ביטוח לאומי", משלמת המדינה חלק מדמי הביטוח הלאומי שהמעסיק חייב בגין עובדיו; במלים אחרות, המדינה מוזילה את עלות העסקתם של עובדים, בתקווה שהדבר ימריץ את המעסיק לקבל עובדים חדשים.

לפני מספר שנים השווה המוסד לביטוח לאומי את תוצאות שתי השיטות.² להלן ממצאיו:

"שיפוי המעסיקים": מאז יוני 1986 ועד לסוף שנת 1995 הגיעה עלות שיפוי המעסיקים לסכום של 49 מיליארד ש"ח (במחירי 1996) -- "בלא שום ידיעה לגבי השפעתה על הרחבת היקף התעסוקה" (שם: 264).

"סובסידיה לעבודה": 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 (שם: שם).

יצוין כי "שיפוי המעסיקים" נהוג עד עצם היום הזה. בתקציב המדינה לשנת 2002 מצוי סכום של 3.45 מיליארד ש"ח לצורך שיפוי מעסיקים; זאת, למרות שמעולם לא הוכח כי השיפוי משיג את מטרתו. לעומת זאת, הניתוח שערך המוסד לביטוח לאומי לגבי השנים 1991 -- 1995 הראה כי השיטה של "סובסידיה לעבודה" -- שבה מבקשת הממשלה להשתמש שוב -- משיגה תוצאות חיוביות; זאת, גם אם נביא בחשבון שהיו מעסיקים שלא דיווחו דיווחי אמת.

מן הראוי היה כי הממשלה תפסיק את שיפוי המעסיקים -- ותקטין את הגירעון התקציבי לשנת 2002 בסכום של 3.45 מיליארד ש"ח.

קיצוץ בתכנית הסיוע למגזר הערבי

הממשלה החליטה להפחית 120 מיליון ש"ח (בדרך של פריסה למועד מאוחר יותר) מתכנית הפיתוח הרב-שנתית למגזר הערבי. זהו קיצוץ בשיעור גבוה באופן משמעותי משיעור הקיצוץ הרוחבי במשרדי הממשלה.

תכנית הפיתוח למגזר הערבי עוברת סדרה ארוכה של דחיות וקיצוצים. ביצועה, שאמור היה להתחיל בשנת 2001, נדחה לשנת 2002. התקציב עבור 2001, במקום שיוקצה בשנת 2002, הועבר לשנת 2005. הסכום שנועד לשנת 2002 עבר קיצוץ כבר בהצעת התקציב המקורית.

מן הראוי היה כי הממשלה תימנע מפגיעה כלשהי בתכנית זו, שבאה להתמודד באיחור רב עם קיפוח רב שנים, ובהיקף הרחוק ממילא מן הנדרש.

{ הערות }

1. מרכז אדוה, מבט על הצעות חוק התקציב וחוק ההסדרים לשנת 2002. 18.11.2001.
2. 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