

הערות מרכז אדוה
להצעת תקציב המדינה לשנת 2000

ד"ר שלמה סבירסקי

25.10.99

1. מסגרת תקציב מצומצמת

הצעת התקציב לשנת 2000 משקפת את החלטת הממשלה לנקוט עמדה שמרנית ומצמצמת, ולהכין תקציב שאינו שונה במאומה, מבחינת היקפו ומרבית סעיפיו, מהתקציב האחרון של הממשלה הקודמת.

הממשלה מציעה כי היקף הגירעון התקציבי הכולל לא יעלה על 2.5% תמ"ג, וכי יעד האינפלציה לשנת 2000 יעמוד על 3% - 4%.

כתוצאה מכך, התקציב המוצע לשנת 2000 יעמוד על 214.3 מיליארד ש"ח - סכום זהה למעשה לזה של תקציב 1999. זהו בסיס התקציב, שממנו יקוצץ עוד סכום של כ- 2.5 מיליארד ש"ח, לפי תכנית הקיצוצים של הממשלה.

המשמעות: לא יהיו משאבים נאותים למימוש הבטחות הממשלה החדשה, אם בהעדפת מערכת החינוך, אם בצמצום האבטלה ואם בצמצום גירעונות מערכת הבריאות.

גודל התקציב ביחס לגודל התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג)

משרד האוצר, בהצדיקו את הצמצום התקציבי, טוען כי "גודל התקציב ביחס לגודלו של התוצר [...] עומד היום על כ- 46% מהתוצר, גבוה הרבה יותר מהקיים במדינות אליהם אנו שואפים להידמות (מבחינת הרווחה הכלכלית) (משרד האוצר, אתר האינטרנט, מדיניות התקציב לשנת 2000, 8.8.99).

האוצר טועה: לפי נתוני הבנק העולמי, יש באירופה המערבית לפחות 5 מדינות עם שיעור דומה ואף מעט גבוה יותר: איטליה (49.5%), בלגיה (48.1%), הולנד (48%), צרפת (46.9%) ושוודיה (46.1%). בארצות אחרות במערב אירופה, השיעור נע בין 41% ל- 42%. (דו"ח הבנק העולמי לשנת 1999; הנתונים מתייחסים ל- 1996).

בישראל, ההוצאה הביטחונית מהווה כ- 16% מההוצאה הממשלתית. אילו היתה ההוצאה הביטחונית בישראל ברמה דומה לזו של מערב אירופה - נאמר, 7% כבהולנד - היה הדבר מוריד את משקל ההוצאה הממשלתית בתמ"ג ל- 40% - 41%, שיעור דומה לזה של רוב ארצות אירופה המערבית.

2. הסתמכות בלעדית על המגזר העסקי

הצעת התקציב של הממשלה מעוגנת בעמדה האידיאולוגית, לפיה "הסקטור העסקי הוא מחולל הצמיחה" (משרד האוצר, 8.8.99: עמ' 3). עמדה זו משקפת את התפיסות הרווחות בארצות העשירות בעולם, שבהן המגזר העסקי גדול ועשיר; אך היא אינה משקפת בהכרח את האינטרסים של ארצות פחות עשירות, שהמגזר העסקי שלהן אינו גדול ומבוסס, או שאינו מסוגל לשאת לבדו במאמץ הצמיחה.

בישראל יש מסורת ארוכה של ייזום צמיחה דווקא על-ידי המדינה. בגל הצמיחה האחרון, בראשית שנות ה-90 - כשהגיעה העלייה מרוסיה - היתה זו המדינה אשר באמצעות השקעותיה ויזמותיה דחפה את קטר הצמיחה. גם כיום, כאשר המגזר העסקי הישראלי התרחב והתבסס, הממשלה היא גורם משקי מרכזי.

מדיניות הממשלה, כפי שהיא משתקפת מהצעת התקציב, נקבעה מתוך קריצה לקרן המטבע הבינלאומית, שעצתה הרעה פגעה באחרונה במאמצי הצמיחה של ארצות רבות. הממשלה קורצת לחלק מן המשקיעים הזרים הניזונים מעצותיה של קרן המטבע. ואכן, משרד האוצר ביסס את הצעת התקציב על "מסר ברור - בראש ובראשונה לסקטור העסקי הישראלי, אך גם למשקיעים הזרים - כי ישראל אינה נסוגה ממדיניותה להפחית את גודלו של הסקטור הציבורי..." (משרד האוצר, אתר האינטרנט, *מדיניות התקציב לשנת 2000*, 8.8.99).

מדיניות הממשלה מאלצת אותה לוותר על חלק מיכולתה-היא להשפיע על התפתחויות, הן במשק והן במערכות ציבוריות התורמות לצמיחה ארוכת-טווח, ובראשן מערכת החינוך.

3. הצמצום התקציבי מלווה בהבטחה לא להעלות מסים,

ואף להורידם

ברקע הצעת התקציב עומדת התחייבותו של שר האוצר שלא להעלות מסים. הבטחה זו מכוונת לעשירונים העליונים, ופירושה המעשי הוא שהממשלה לא תבקש מהם לסייע לגייס את המשאבים הדרושים כדי לשפר את מערכת החינוך, לתקצב כראוי את מערכת הבריאות, או לעשות מאמץ לצמצום האבטלה.

יתרה מזאת, שר האוצר אף מצהיר על כוונתו לבצע רפורמה במס, שאחד המרכיבים שלה - והמרכיב בעל הסיכוי הטוב ביותר להתממש - יהיה הורדת שיעור המס השולי העליון, דהיינו, הורדת מסים. פירוש הדבר שהמדינה מבקשת לוותר על משאבים שהיו עשויים לתרום לביצוע הבטחות הממשלה החדשה.

נטל המס בישראל - מהגבוהים בעולם?

1. מס הכנסה אישי

בניגוד לטענות האוצר, נטל המס על יחידים בישראל אינו מן הגבוהים בעולם: השוואה לנתונים שפירסם הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) מעלה כי ישראל מצויה "במקום טוב באמצע" - ולא בדרגות העליונות (מסמך בהכנה של מרכז אדוה).

2. מס חברות

מס החברות בישראל עומד על 36%, שיעור נמוך מזה של כמה וכמה ארצות, ובהן איטליה, גרמניה, צרפת, קנדה ויפן. יתרה מזאת, שלא כמו ישראל, חלק מהמדינות שהורידו את מס החברות בעבר, שבו והעלו אותו לאחרונה מחדש: ארצות-הברית (מ-34% ל-35%), גרמניה (מ-41.86% ל-48.375%), צרפת (מ-33.3% ל-41.6%), איטליה (מ-36% ל-37%), קנדה (מ-43.5% ל-46.12%), יפן (מ-45% ל-51%) (מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1998).

4. הממשלה ממשיכה לממן את המעסיקים, בסך 4% מהתקציב

בין 1986 ל-1997 נהג האוצר לשלם במקום המעסיקים חלק מדמי הביטוח הלאומי והמס המקביל, שהיו מוטלים עליהם בגין עובדיהם. במהלך השנים שילם האוצר במקום המעסיקים סכומים שהסתכמו בעשרות מיליארדי ש"ח.

ב-1997 הפסיק האוצר לשפות את המעסיקים בגין דמי ביטוח לאומי. שנה קודם, ב-1996, בוטל המס המקביל, שהכנסותיו נועדו למימון מערכת הבריאות. ואולם, כשהוחלט לבטל את המס המקביל, הוחלט בו זמנית כי האוצר יעביר למערכת הבריאות סכום שווה להכנסות מן המס המקביל עד אז. ב-1996 עמד הסכום על כ-6.5 מיליארד ש"ח.

האוצר הפסיק לפרסם את גובה הסכום הבא למלא את מקום ההכנסות מהמס המקביל. יש לשער כי מדובר כיום בכ-8 מיליארד ש"ח, שהם כ-4% מתקציב המדינה.

למעשה, מדובר בהמשך מדיניות השיפוי (תשלום במקום) המעסיקים. הצידוק היחיד להמשך המדיניות לפיה המעסיקים פטורים מתשלום המס המקביל הוא האמונה כי הורדת "נטל" מעל המעסיקים תגביר את הצמיחה והתעסוקה. המעניין הוא שבעבר, משרד האוצר עצמו הביע ספקות באשר לקשר בין מדיניות שיפוי המעסיקים ובין הצמיחה ויצירת מקומות עבודה.

נציין כי 8 מיליארד ש"ח הם כ-65% מתקציב משרד הבריאות וכ-40% מתקציב החינוך.

5. החינוך אינו עומד בראש סדר העדיפויות

שר החינוך הצליח למנוע קיצוץ מתוכנן של כ-300 מיליון ש"ח בתקציב משרדו, אך לא הצליח להגדיל את התקציב כפי שרצה, בסכום של 1.5 מיליארד ש"ח. תקציב החינוך מוקפא

מזה ארבע שנים, וב- 2000 הוא יהיה זהה, במונחים ריאליים, לזה של 1996 - למרות שאוכלוסיית התלמידים ב- 2000 צפויה להיות גדולה מזו של 1996 בכ- 7.3%. פירוש הדבר: פחות כסף לתלמיד/ה.

מערכת החינוך זקוקה לתקציב גדול יותר, לא רק בגלל הגידול באוכלוסיית התלמידים, אלא בעיקר בגלל פערי המשאבים שהתהוו בין בתי-הספר השונים. בצד האחד מצויים בתי-הספר העשירים: כשליש מבתי-הספר נהנים מ"חינוך אפור", דהיינו, כספי הורים המממנים שעות הוראה. בין בתי-ספר שלצדם פועלות עמותות הורים יש המצליחים לגייס גם תרומות, מעבר לכספי ההורים. בתי-ספר אלה גם מיומנים יותר בהשתלבות בפרוייקטים או בתכניות ייחודיות של משרד החינוך. רשויות מקומיות מבוססות מוסיפות גם הן את חלקן לעוגת התקציב של בתי-הספר העשירים. לבסוף, עוגת השכר המשולם בבתי-הספר המבוססים גדולה יותר, עקב הפרופיל הגבוה יותר של כוח ההוראה. בתי-ספר אלה מכילים את מרבית אותם 33% מבני הנוער המסיימים תיכון עם תעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות (משרד החינוך, נתוני בחינות בגרות 1998).

מן העבר השני ניצבים בתי-הספר העניים: בשכונות, בעיירות הפיתוח, ביישובים הערביים. הללו נאלצים לפעול לפי התקציב התקני של משרד החינוך, ללא תוספת של כספי הורים, ללא תרומות, עם מעט תכניות ייחודיות של משרד החינוך, ללא סיוע עירוני משמעותי, ועם סגל הוראה שהפרופיל שלו מיתרגם לעוגת שכר נמוכה, יחסית. בתי-ספר אלה מכילים את מרבית אותם 66% מבני הנוער המסיימים תיכון עם תעודת בגרות שאינה עומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות (שם:שם).

תקציב החינוך המוקפא אינו נושא בשורה חדשה: בתי-הספר העשירים ימשיכו לפרוח, תוך התבססות חלקית על תשלומי הורים המשתייכים לעשירונים העליונים. בתי-הספר העניים ימשיכו לדרוך במקום, או להידרדר.

6. תת-מימון מתמשך של סל שירותי הבריאות

תקציב 2000 אינו נושא בשורה באשר למימון סל שירותי הבריאות המובטח לתושבי ישראל מתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי. סל שירותי הבריאות ימשיך לסבול ממימון חסר, ופירוש הדבר נטל מתמשך ואף גובר על צרכני שירותי הבריאות - החולים.

הממשלה קבעה את עלות סל השירותים בשנת 2000 על סכום של 17,555 מיליארד ש"ח (במחירי 1998). סכום זה גבוה ב- 3% מהסכום המקביל ב- 1999. עלייה זו אינה עונה על צרכיה של אוכלוסייה גדלה ומזדקנת. מתוך סכום זה, 170 מיליון ש"ח מיועדים להוספת תרופות וטיפולים חדשים לסל שירותי הבריאות - הקצאה שאינה עונה על הצרכים.

מן העלות של סל שירותי הבריאות נגזרות הקצאות נוספות, ובראשן היקף התמיכה של משרד האוצר בעלות סל שירותי הבריאות. מאז 1995, תמיכת האוצר (מעבר לכספים הבאים במקום המס המקביל) נמצאת בירידה מתמדת; הצעת התקציב לשנת 2000 מבטיחה את המשך מגמת הירידה.

כידוע, הממשלה מציעה להעלות את תקרת התשלום של דמי ביטוח בריאות ממלכתי, מפי 4 מהשכר הממוצע לפי 5 ממנו. ואולם העלאה זו, גם את תקבל את אישור הכנסת, לא תשפר את סל השירותים, שכן עלות סל השירותים כבר נקבעה, וההכנסה הצפויה לאוצר מהעלאת התקרה רק תקטין את הסכום שעליו להעביר להשלמת עלות הסל.

הממשלה מציעה עוד לקצץ בכ- 50% את ההקצאה ל"רשת הביטחון" של קופות החולים - אותה תמיכה שהאוצר מעביר לקופות החולים כדי לפצות על תת-המימון. יתרה מזאת, תמיכה זו אינה מובטחת: האוצר מתנה את העברתה לקופות החולים בכך שהן ינקטו בצעדים שאותם הוא מגדיר כ"צעדי התייעלות".

ונקודה אחרונה בתקציב הבריאות: הממשלה החדשה לא עמדה בהבטחתה לבטל את התשלומים שהטילה הממשלה הקודמת על ביקור במרפאות חוץ ועל בדיקות שונות, וכן את ההעלאה במחירי התרופות. הצעת תקציב 2000 מבטלת רק את התשלום הרבעוני לרופא מומחה. יתר התשלומים, כולל העלייה במחירי התרופות, אמורים להישאר על כנם.

7. מי אשם באבטלה? המובטלים!

הממשלה החדשה ממשיכה במדיניות של הממשלה הקודמת, לצמצם את תשלומי דמי אבטלה, באמצעות צמצום התקופה המירבית לתשלום דמי אבטלה למובטלים עד גיל 35, מ-138 יום ל-100 יום, ולמובטלים עם שלושה תלויים ויותר, מ-175 יום ל-138 יום.

הצעת הממשלה מצדיקה מדיניות זו תחת הכותרת "הפחתת הניצול לרעה של הזכאות לדמי אבטלה". בדרך זו מבקשת הממשלה להפנות אצבע מאשימה אל המובטלים - במקום לפשפש במעשיה היא, שהרי הממשלה, בתור שחקן חשוב במשק, שותפה באחריות לממדי האבטלה הגבוהים.

ממשלות ברחבי העולם נוקטות יוזמות מעשיות לצמצום ממדי האבטלה - החל מהיזמה הצרפתית להנהיג שבוע עבודה בן 35 שעות, וכלה בהכשרת צעירים לעבודות במגזרים מתוחכמים. ממשלות ישראל מעדיפות לחסוך כסף באמצעות קיצוץ בתשלומי דמי אבטלה ולהטיל את אשמת האבטלה על המובטלים עצמם.

8. הגדלת תקציבי פיתוח תשתיות תחבורתיות פיזיות

יש לציין לטובה את החלטת הממשלה להגדיל את תקציבי הפיתוח של תשתיות תחבורתיות פיזיות בסכום של 500 מיליון ש"ח בהוצאה רגילה ו-800 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב.

ואולם, הממשלה השאירה בידי האוצר את הזכות לקבוע כיצד יוקצו כספים אלה לתחומי התשתיות התחבורתיות השונים. על רקע זה יש לומר כי ההקצאה המוגדלת תהיה ראוייה לשבח רק במידה והיא תופנה בעיקר לפיתוח התחבורה המסילתית.

עד כה השקיעו ממשלות ישראל בעיקר בפיתוח כבישים, והגבירו את התלות במכוניות. למשל: בשנת 1995, למעלה מ-70% מתקציב ההשקעות בתשתית התחבורה בישראל (לא כולל תחזוקה) הוקצו להרחבת רשת הכבישים, ורק 7% הוקצו למסילות ברזל. בהולנד, לעומת זאת, הושקעו 27% מתקציבי פיתוח התשתיות בכבישים בעוד ש-33% הושקעו במסילות ברזל. בהולנד גם הוצא חלק גדול מהתקציב על תחזוקת התחבורה הציבורית (דהיינו סובסידיות תפעוליות).

באירופה, התפיסה הרווחת בכל הנוגע לפיתוח תשתיות תחבורתיות דוגלת, בין השאר, ביצירת תעסוקה יציבה: תחבורה ציבורית ומסילות הברזל מחייבות מאגר גדול יחסית של

עובדים קבועים ומיומנים לתיחזוק הרשת, ובכך תורמות לכלכלה המקומית; הן גם פותחות אפשרויות תעסוקה חדשות בפני מובטלים ותושבי הפריפריה. סלילת כבישים, לעומת זאת, היא בעיקרה מקור לתעסוקה זמנית. יתרה מזאת, סביר להניח שרבים מעובדי הסלילה יהיו עובדים זרים.

9. העלאת התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות

הממשלה מציעה להעלות את התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי בריאות, מפי 4 מהשכר הממוצע לפי 5 ממנו.

הצעד ראוי לשבח כשלעצמו, לאור התהוותה של שכבה גדלה והולכת של בעלי שכר גבוה בהרבה מהשכר הממוצע. מן הראוי הוא שבעלי שכר שכזה, הנהנים הרבה יותר מרוב הישראלים מן המצב במשק, יתרמו יותר לקופה הציבורית, ממנה נהנים כולם.

אלא שצעד זה נושא אופי של שליפה אקראית, ולא של מהלך מתוכנן היטב המהווה חלק מרפורמה במערכת המיסוי, שתגדיל את תרומתם של בעלי ההון ובעלי השכר הגבוה לקופה הציבורית, אם באמצעות העלאת שיעור מס ההכנסה השולי, אם באמצעות מיסוי רווחי הון ואם באמצעות מיסוי ירושה.

נהפוך הוא: בעוד שביד האחת מעלה הממשלה את תקרת השכר לצורך תשלום דמי ביטוח לאומי ודמי בריאות, הרי שביד השנייה היא מכינה רפורמה במס, שאחד ממרכיביה המרכזיים יהיה הורדת שיעור מס ההכנסה השולי הגבוה ביותר.