



INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מרכז "אדוה" - מعلومات حول المساواة والعدالة الاجتماعية في إسرائيل

הערות מרכז אדוה

להצעת שר האוצר

למצרפי התקציב ולשינויים מבניים

לקראת הדיון בממשלה בתאריך 29.8.2001

27.8.2001

לקראת הדיון הצפוי בממשלה ביום ד' הקרוב על הצעות משרד האוצר למסגרת תקציב 2002, אנו מתכבדים להעביר אליך מספר הערות נבחרות.

יעד הגירעון ומדיניות הפיתוח הכלכלי והחברתי

יש לברך על נכונותם של ראש הממשלה ושר האוצר לקבוע יעד גירעון שיאפשר מעט גמישות בהפעלת תוכניות ממשלתיות בתקופה זו של מיתון ואבטלה. בד בבד יש לומר, כי במבט ארוך טווח נראה כי הצעה זאת מהווה המשך של דפוס הפעולה של מרבית הממשלות האחרונות, המתאפיין באקראיות ובהיעדר יעדי פיתוח ארוכי טווח.

כידוע, בשנים האחרונות התחלפו ממשלות לעתים קרובות. כל ממשלה נוהגת לפתוח בהצעת תקציב המבשרת על "סדר עדיפויות חדש", ובהתאם לכך, בחריגה מיעד הגירעון שנקבע על ידי קודמתה, תוך הבטחה שהיא-עצמה תחזור בשנים הבאות לתוואי של גירעון יורד. תוחלת החיים הקצרה אינה מאפשרת לה לעמוד בהתחייבותה, ואת מקומה תופסת ממשלה חדשה -- וחוזר חלילה. מכאן, שממשלות ישראל מרמות את עצמן ואת הציבור: הממשלות "כאילו" מקפידות על יעד גירעון נמוך, אך בפועל חורגות ממנו באופן די קבוע.

מרכז אדוה אינו מלין על עצם הגדלת הגירעון, שכן אנו סבורים שבנתוני המשק והחברה בישראל, הממשלה צריכה למלא תפקיד מרכזי בפיתוח כלכלי וחברתי, ואין עליה להירתע אפילו מגירעונות, שאינם עומדים בקריטריונים של הגופים הפיננסיים הבין-לאומיים. אלא שהדפוס שנתקבע בשנים האחרונות, של חריגה בכל פעם שמתחלפת הממשלה, תוך הבטחה "לחזור למוטב" בשנים הבאות, פגום בשני מובנים: ראשית, הוא מבוסס על מעין הונאה זוחלת; שנית, הגירעונות מתבזבזים כיוון שהם אינם נובעים מתכניות פיתוח מסודרות ועקביות, אלא מלחצים נסיבתיים ומגחמות חולפות. כיוון שכך, אין להם השפעה מצטברת חיובית על המשק ועל החברה בישראל.

נמחיש זאת באמצעות הדוגמא הבאה: על רבים מוסכם, כי מערכת החינוך זקוקה לשדרוג כללי. השדרוג מצריך השקעות גדולות, אשר אולי יחייבו את הגדלת הגירעון. ממשלות ישראל לא קיימו מזה שנים דיון מקיף במערכת החינוך, ואין במגרות שום תכנית שדרוג רב שנתית. כך, כאשר ממשלה חדשה מגיעה לשלטון ורוצה להפגין "סדר עדיפות לאומי חדש", היא בוחרת פרויקטים חינוכיים באופן אקראי. הפעם, נבחרו, בין השאר, מועדוניות היום -- שפעולתן ראויה כשלעצמה, אך אין בה כדי לשפר את הישגי התלמידים בפריפריה; וביטול מבחני הכניסה הפסיכומטריים -- פעולה העוקפת את עצם הצורך בשדרוג של בתי הספר התיכוניים בפריפריה. בתי ספר אלה ימשיכו לתפקד ברמה נמוכה מהנדרש, אך בוגריהם יקבלו פיצוי בדמותה של הנחה בכניסה לאוניברסיטה.

אנו ממליצים לחבריות הממשלה לצרף להחלטה הצפויה על הצעת תקציב המדינה, החלטה כי משרדי ממשלה נבחרים יתחילו מייד במלאכת ההכנה של תכנית רב-שנתית, שתשמש בסיס להצעת התקציב לשנת 2003. אנו ממליצים להתחיל במשרדים האחראים על שתי מערכות השירותים החברתיים הגדולים, חינוך ובריאות. אנו ממליצים עוד להתנות את הדיון בהצעת התקציב לשנת 2003 בקיומו של דיון מקדים על תכניות אלה.

גודל תקציב המדינה

הצעת האוצר אינה מציינת את גודלו של התקציב המוצע לשנת 2002. במקום זאת היא מציינת את "ההוצאה התקציבית", בסך 205.4 מיליארד ש"ח. אין זה ברור מדוע נוקט האוצר דרך זו של הצגת הנתונים.

"ההוצאה התקציבית" היא התקציב פחות תשלומי החובות (ללא קרן). בשנת 2001, למשל, עמדה ההוצאה התקציבית על 205.6 מיליארד ש"ח, וסך התקציב עמד על 245.8 מיליארד ש"ח. ההפרש בין שני הסכומים הורכב מתשלומי החובות (ללא קרן), שעמדו על 34 מיליארד ש"ח, וכן מן הגירעון המתוכנן, שעמד בשנת 2001 על 6.3 מיליארד ש"ח.

היקף ההוצאה הציבורית

משרד האוצר מציג, כמדי שנה, תרשים שבו מוצג היקף ההוצאה הציבורית (כאחוז מהתמ"ג) בישראל ובארצות המערב. התרשים כמו מבקש להצביע על "מחלה", על חוס גבוה המצריך פנייה לרופא: ישראל מצויה בתרשים ליד "מקרים קשים" כדוגמת שוודיה, דנמרק וצרפת, ורחוקה מן "המקרים הבריאים" כדוגמת ארצות הברית (הצעת האוצר למצרפי התקציב ולשינויים מבניים, 22.8.2001 : 6).

על כך ראוי להעיר שתי הערות:

ראשית, שוודיה, דנמרק וצרפת כולן ארצות משגשגות ומבוססות, המציעות לאזרחיהן מדיניות רווחה נדיבה ובכל זאת מצליחות לשמור על "בריאות" כלכלית טובה; ואילו ארצות הברית אמנם עשירה, אך עושר זה מרוכז בה בידי שכבה צרה ואין בו כדי לאפשר לכל האזרחים שירותי רווחה סבירים.

שנית, ההוצאה הציבורית בישראל גבוהה, כידוע, בעיקר בגלל הוצאות הביטחון הגבוהות. חישוב שערכנו מעלה, כי אילו היו הוצאות הביטחון בישראל דומות לאלה של ארצות מערב אירופה, היה משקל ההוצאה הציבורית בישראל יורד לרמה הממוצעת באירופה. כיום, לאור הדרישות הגדלות של מערכת הביטחון, ברור הוא, שכל מי שמצביע על "המחלה"-כביכול של ישראל -- היקף ההוצאה הציבורית -- תובע למעשה הקטנה של ההוצאה החברתית, דבר שיוביל בסופו של דבר לפגיעה בחוסנה הכולל של ישראל.

ייעול תהליכי התכנון והרישוי

האוצר מבקש להאיץ תכניות תשתית ובינוי, כדי ליצור מקומות עבודה. יש לברך על היוזמה להשקיע ביצירת מקומות עבודה, אבל בה בעת יש להתריע מפני האצה, שתבוא על חשבון מיצוי השלבים הנקובים בחוק ו/או תוך פסיחה על המחויבות הדמוקרטית לאפשר מעורבות של האזרחים בקבלת החלטות תכנוניות.

כוונתנו כאן בעיקר להצעה להקים ועדות מיוחדות לפרוייקטים של תשתית לאומית: יש מקום לחשש, כי ועדות אלה ישמשו לעקיפה של רשויות סטטוטוריות קיימות ולפסיחה על שלבים של מעורבות ציבורית.

במלים אחרות -- האצה וייעול כן; פתיחת השער בפני פעילות בלתי מבוקרת של יזמים -- לא.

מהגרי עבודה ("עובדים זרים")

במסגרת הצעדים לצמצום האבטלה ממליץ האוצר לצמצם את מספר מהגרי העבודה בישראל, באמצעות שני צעדים: האחד, הקטנת מספר ההיתרים הניתנים למעסיקים ישראלים; השני -- הגברת האכיפה כנגד שהייתם של עובדים בלתי חוקיים.

הצעד הראשון, של צמצום מספר ההיתרים, אינו מעורר אמון רב, בהיותו בנוי באופן מלאכותי כתוואי יורד: 52, 42, 32 אלף היתרים בכל אחת מהשנים הבאות. מבחינה זאת

דומה צעד זה לתוואי הגירעון התקציבי היורד, אשר, כפי שראינו לעיל, אינו ממומש. בעיית האמינות בולטת במיוחד לאור העובדה שהאוצר אינו מציג הסבר מסייע כלשהו לתוואי היורד -- למשל, תחזית כלשהי של ירידה מדורגת בביקוש לעובדים במשק בכלל, או בענפים מסוימים בפרט, או תכנית מסודרת של משיכת עובדים ישראלים לענפים בהם מועסקים מהגרי העבודה.

הצעד השני הוא צעד המוזכר בתכיפות על ידי פוליטיקאים: "לגרש את העובדים הזרים". זהו צעד מטריד במיוחד, שכן הוא מעיד על הקלות הבלתי נסבלת שבה מאמצים אצלנו צעדים כוחניים כנגד בני אדם. זאת, בשעה שהאחריות לגידול במספר מהגרי העבודה מוטלת על הממשלה עצמה, שראתה ועדיין רואה בהם תחליף לעובדים הפלסטיניים. הפתרון אינו בגירוש אלא באכיפה של חוקי העבודה הישראליים -- דבר אשר יהפוך את העסקתם של מהגרי עבודה מארצות רחוקות לבלתי כדאית, ולחלופין, תאפשר למהגרים המגיעים אלינו רמת חיים כזו של הישראלים.

הצעד השלישי המוצע הוא קביעת חובת העסקה של עובדים ישראליים בפרוייקטים ציבוריים. זהו צעד שיש לברך עליו.

אנו מציעים להוסיף לכך צעד רביעי, אשר לא זו בלבד שסייע להתמודד עם הגידול במספר מהגרי העבודה, אלא שהוא גם יתרום לרווחתם של עובדים ועובדים ישראליים: הגברת האכיפה של חוקי השכר וחוקי העבודה, ובמיוחד חוק שכר מינימום. אנו מציעים להוסיף על חובת העסקה של עובדים ישראליים בפרוייקטים ציבוריים גם את החובה של תשלום שכר מינימום לפחות לכל המועסקים, ישירות או בעקיפין, בפרוייקטים ציבוריים.

הצרת סמכויותיו של המוסד לביטוח לאומי

האוצר מציע למנות לתפקיד חשב המוסד לביטוח לאומי חשב, שיהיה עובד של משרד האוצר ויהיה כפוף לחשב הכללי באוצר.

המדובר בניסיון נוסף של משרד האוצר להשתלט על המוסד לביטוח לאומי. בעבר ביקש משרד האוצר להשיג מטרה דומה באמצעות הצעה לאחד את הגבייה של מס הכנסה ושל דמי הביטוח הלאומי.

מעמדו העצמאי של המוסד לביטוח לאומי מעוגן בחוק, והוא נועד להבטיח מערכת של ביטחון סוציאלי, שתהיה עצמאית ותתבסס בעיקרה על תשלומי ביטוח של העובדים והמעסיקים. האוצר תורם גם הוא, אמנם, תרומה משמעותית למימון המערכת הביטחון הסוציאלי, אך זוהי תרומה ייעודית, ואין לראות בה בשום פנים ואופן הצדקה להפיכת מערכת הביטחון הסוציאלי לחלק מן הפעילות השלטונית הרגילה.

האוצר אף מגלה יחס מתנשא ופוגע כלפי המוסד לביטוח לאומי, כאשר הוא קובע כי ההצעה שלו באה "למנוע חשש לאי סדרים בהוצאת הכספים". לאור קביעה זאת יש לשאול, ראשית, כיצד מתיישבת המגמה של האוצר, לרכז בידיו את כל הפעילות הכספית של רשויות המדינה, עם טענתו שלו, כי ריכוזיות-יתר היא שלילית -- כאשר מדובר במשרדים ממשלתיים אחרים (ר' להלן ההצעה להעביר את גני הילדים לרשויות המקומיות).

שנית יש לשאול את השאלה הקלאסית: ומי ישמור על השומרים?

העברת סמכות המינוי של חשבי משרדי ממשלה לחשב הכללי במשרד האוצר

משרד האוצר מבקש להשיג שליטה ישירה על החשבים של כל המשרדים.

החתימה של משרד האוצר לרכז בידיו סמכויות רבות ככל האפשר עומדת, כפי שכבר ציינו לעיל, בניגוד למרשם שהוא עצמו מציע לשאר המשרדים, לבזר סמכויות.

חשוב מכך, כיוון הפעולה של משרד האוצר עומד בניגוד למגמה המסתמנת מזה למעלה מעשור בארצות המערב, להעניק למשרדי הממשלה ולסוכנויות ממשלתיות אוטונומיה בכל הנוגע לניהול תקציביהן -- וזאת לאחר שהממשלה קובעת גבול קשיח להוצאה הכוללת של כל יחידה ויחידה.

הארכת חוק לימוד חובה עד גיל שמונה עשרה

זהו צעד מבורך. הוא עשוי להועיל במיוחד לתלמידים ביישובים הערביים, שם הנשירה מגיעה, בסוף התיכון, ללמעלה משליש מקבוצת הגיל; ולרבים מן העולים בשכונות ובעיירות הפיתוח.

יש ללוות צעד זה בצעדים משלימים מתבקשים: בניית כיתות לימוד (במיוחד ביישובים הערביים); הגדלת כוח ההוראה; ושדרוג רמת התפקוד הכוללת של בתי הספר ביישובים הערביים, בשכונות ובעיירות הפיתוח.

קבלה לאוניברסיטאות של כל מחזיקי תעודת בגרות

זהו רעיון שמן הראוי לברך עליו. אולם אם מדובר בכוונה רצינית, אין די בפתחת השערים, ויש לבנות מערך סיוע ותגבור לתלמידים הנוספים החדשים, שיגיעו ללא הכנה ראויה בתיכון, וזאת על מנת שהכניסה לאוניברסיטה לא תהיה בבחינת ביקור חולף.

הציון בבחינה הפסיכומטרית תלוי, במידה רבה, בטיב ההוראה והלימוד בשלבים הקודמים, ובעיקר בתיכון. כידוע, יש הבדלים משמעותיים ברמת ההוראה והלימוד בין בתי ספר תיכוניים שונים. כתוצאה מכך יש הבדלים משמעותיים בין תעודות הבגרות השונות: יש תעודות העומדות בכל הדרישות של האוניברסיטאות, ויש כאלה שעומדות רק בחלק מהן, או בכלל לא. אי לכך, אם אנו חפצים, שכל המתקבלים לאוניברסיטאות יתקדמו במידה דומה, על האוניברסיטאות להעניק להם תמיכה והשלמה, במידת הצורך. שאם לא כן, סביר כי רבים מן המתקבלים החדשים ינשרו בסוף השנה הראשונה, כשהם מלווים בתחושת כישלון כבדה.

פרישה מוקדמת של מורים

האוצר מציע לצמצם את מספר עובדי ההוראה שהותרה להם פרישה מוקדמת, ומבסס את כוונתו זו על ההשוואה בין גיל הפרישה של עובדי הוראה, העומד על 53, עם גיל הפרישה של יתר העובדים בשירות המדינה, העומד על 61.

במקרה זה, הרצון לחסוך מתנגש במטרה חשובה אחרת, והיא הצורך ברענון ובשדרוג של כוח ההוראה, בין השאר באמצעות משיכה של כוח הוראה צעיר מקרב בוגריות המכללות האקדמיות.

העברת גני החובה לשלטון המקומי

משרד האוצר מבקש לפתור בעיה משנית, באופן יחסי, של הפיצול הקיים בין המעסיק של הגננת (משרד החינוך) ובין המעסיק של עוזרת הגננת (הרשות המקומית), באמצעות העברת ההעסקה של הגננות ממשרד החינוך לרשויות המקומיות.

צעד זה עלול לפגוע במערכת החינוך הקדם-יסודי ולהוביל ליצירת רמות שונות של חינוך כבר בגני החובה. המערכת הארצית של גני החובה של המדינה מצטיינת כיום ברמה סבירה ובמידה רבה של הומוגניות, הודות לשליטה ולפיקוח של משרד החינוך המרכזי. אם יועברו הגנים לרשויות המקומיות, השונות זו מזו, כידוע, במידת המשאבים וביכולת הארגונית, יש מקום לחשש, כי הומוגניות זו תיפגע.

אפשרות אחרת היא שרשויות מקומיות חלשות, שאין בידן די משאבים לניהול מערכת גני החובה, ימסרו את הניהול לגופים אחרים. זאת, בדומה להעברת הניהול של החינוך התיכון בעיירות הפיתוח לידי רשתות כדוגמת "אורט" או "עמל". בחינוך התיכון, אחת התוצאות הבלתי רצויות של מהלך זהו הוא ריבוי המסלולים המקצועיים בעיירות הפיתוח. מן הראוי למנוע היווצרות של מצב שבו רשתות שונות תענקנה חינוך שונה כבר בשלב הקדם-יסודי.

הגבלת מספר היחידות המקצועיות החדשות בבתי החולים

זוהי הצעה שיש לברך עליה. בתי חולים מרבים בפתחתן של יחידות מקצועיות גם כאשר יחידות כאלה מצויות בבתי חולים סמוכים וגם כאשר היחידות הקיימות די בהן כדי לשרת את כלל הציבור באזור. בתי החולים נוהגים כך אם כדי לצבור יוקרה ואם כדי למשוך כוח אדם רפואי ומשאבים כספיים. כיוון שיחידות מקצועיות דורשות השקעה גדולה בכוח אדם ובציוד רפואי, מדובר במקרים רבים בהוצאות מיותרות, אשר מוטב היה לו הושקעו בשירותי רפואה מונעת ו/או בשירותי בריאות קהילתיים.

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