

תקציב המדינה
2016-2015

**דרוש: חיזוק של
"האופציה הציבורית"**

הערות מרכז אדוה על הצעת התקציב לשנים 2016-2015

אוקטובר 2015

מרכז אדוה
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

מרכז אדוה מודה
לקרן החדשה בישראל
על תמיכתה

הוועד המנהל

פרופ' יוסי דהאן, יו"ר
גילברט פינקל (מ.א.), גזברית
פרופ' איסמעיל אבו סעד
ד"ר ניצה ברקוביץ
פרופ' אורן יפתחאל
פרופ' יוברט לו-יון
פרופ' ריקי סויה
ד"ר יצחק ספורטא
פרופ' דני פילק
פרופ' רחל קלוש
פרופ' אורי רם

ועדת הביקורת

רותי גור
חנה לנגר

צוות

מנהלת: ברברה סבירסקי
מנהל אקדמי: ד"ר שלמה סבירסקי
רכזת מחקר: אתי קונור-אטיאס
חוקרת: עו"ד נוגה דגן-בוזגלו
חוקרת ורכזת פורום נשים לתקציב הוגן: יעל חסון
רכזת פרויקטים לשוויון מגדרי: ולריה סייגלשיפר
רכזות קהילתיות: שירה פנחס ומיטל סטרול
חוקר ומנהל הדרכה: ירון הופמן-דישון
מנהלת משרד ואחראית קשרי עיתונות: מירה אופנהיים
יועץ כספי: רועי מאור
פיתוח משאבים: אפרת יערי

מדיניות של שוק חופשי מעבירה לשליטת "כוחות השוק" חלק הולך וגדל של הזירה הציבורית

"השוק החופשי", שלא כשמו, איננו זירה שבה נפגשים א/נשים ותאגידים השווים זה לזה במשאביהם ובחופש הפעולה שלהם, אלא זירה המאופיינת באי שוויון עמוק, בין בעלי ההון והעוצמה - להלן "כוחות השוק" - ובין שאר הא/נשים.

המדינה היא עצמה גוף הפועל בשוק. כיוון שהיא גוף גדול וחזק האמור לייצג את כלל האזרחים, מצפים ממנה כי תפעל למיתון האי שוויון בין "כוחות השוק" ובין שאר הא/נשים.

כאשר ממשלה מאמצת מדיניות של "שוק חופשי", פירוש הדבר שהיא לא עושה למיתון האי שוויון. נהפוך הוא: היא דווקא מצמצמת את פעילויותיה ותקציביה-היא כדי לפנות שטח רב יותר ל"כוחות השוק".

ואז, בעלי ההון והעוצמה יכולים להרחיב את שליטתם אל אותם חלקים של הזירה הציבורית שפוננו על ידי הממשלה.

א. דיור

הדיור כמשל

- סוגיית התייקרות הדיור מספקת לנו נקודת פתיחה טובה לדיון בהצעת תקציב המדינה לשנים 2015-2016.
- התייקרות הדיור היא סוגיה פוליטית, כלכלית וחברתית מרכזית:
- היא עמדה מאחורי המחאה החברתית של קיץ 2011;
 - היא גם שימשה קרש קפיצה של משה כחלון לתפקיד שר האוצר.

הדיור: ממחויבות ממשלתית ל"שוק חופשי"

עד למחצית השנייה של שנות ה-1980 ראו עצמן כל ממשלות ישראל אחראיות להבטחת קורת גג לתושבי הארץ (בפועל, רק ליהודים שבהם).

ממשלות נטלו על עצמן אחריות ישירה לבנייה - תכנון, פיתוח ובינוי - או שעשו זאת באמצעות חברות משכנות. לחילופין הן התמקדו בסבסוד מחירי הדיור לזכאים - באמצעות משכנתאות וסיוע בשכר דירה; או שהן הסתפקו בפיקוח על הבנייה - פיקוח על מחירי תשומות ועל השקעות. כל אלה התבטאו בתקציבים גדולים.

מאז אימוץ תכנית החירום לייצוב המשק ב-1985, ממשלות ישראל חותרות לצמצום מעורבותן בשוק הדיור ובעקבות זאת לצמצום תקציבי הבינוי והשיכון. זאת למעט תקופה קצרה במהלך העלייה הגדולה ממדינות חבר העמים ומאתיופיה.

"השוק החופשי" תפס את אותו חלק של זירת הדיור שהמדינה פינתה - ו"כוחות השוק" רכשו השפעה גדולה על מצב הדיור ועל מחירי הדיור.

”כוחות השוק” ועליית מחירי הדיור

”כוחות השוק” מעלים את מחירי הדירות בשתי צורות:

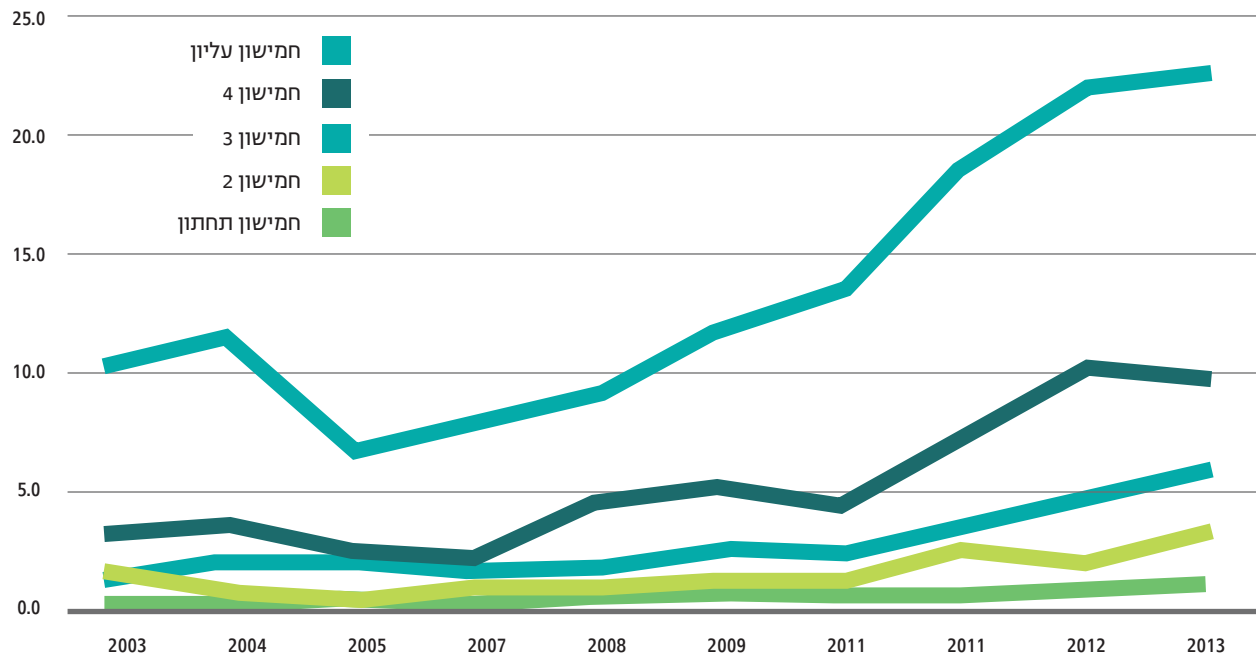
האחת, ”משקיעים” הנמנים בעיקר עם העשירון העליון רוכשים דירה אחת או יותר לצרכי השקעה או למען ילדיהם ובכך הם מעלים את הביקוש לדיור ואת מחירי הדיור. בשנים האחרונות רכשו ”משקיעים” בין רבע לשליש מכלל הדירות;

השנייה, בעלי הון רוכשים דירות יקרות במיוחד במגדלי יוקרה ומשפיעים על מחירי הדיור בעיקר באמצעות קביעת סטנדרטים גבוהים ויקרים יותר.

התייקרות הדיור פוגעת בזוגות הצעירים ובעיקר באלה שאינם בעלי אמצעים.

שיעור בעלות על שתי דירות ויותר, 2003-2013

לפי חמישוני הכנסה לנפש סטנדרטית נטו ומספר דירות בבעלות



חמישון תחתון	חמישון 2	חמישון 3	חמישון 4	חמישון עליון	
0.2	1.4	1.3	3.0	10.0	2003
0.2	0.7	2.0	3.5	11.3	2004
0.4	0.3	1.9	2.3	6.6	2005
0.2	0.8	1.4	2.1	7.9	2007
0.4	0.9	1.7	4.5	8.9	2008
0.7	1.2	2.4	5.1	11.4	2009
0.6	1.1	2.4	4.2	13.4	2010
0.6	2.4	3.3	7.3	18.4	2011
0.9	1.8	4.6	10.2	21.8	2012
1.0	3.2	6.0	9.6	22.4	2013

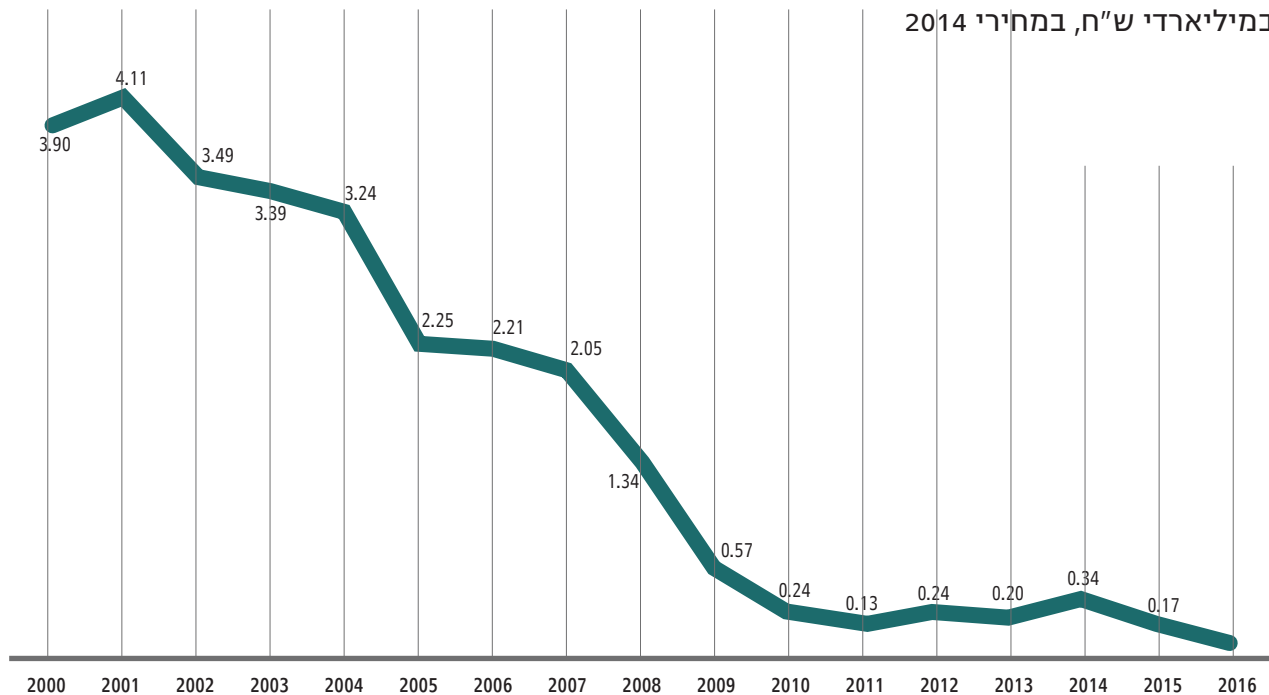
הממשלה אינה פועלת למיתון האי שוויון

במצב שכזה אנו מצפים מן הממשלה כי תפעל למיתון האי שוויון. אלא שהממשלה דווקא פגעה ביכולתה לעשות זאת, כיוון שצמצמה מאוד את תקציב הדיור שלה.

- תקציב הדיור, שבשנת 2000 עמד על 9.9 מיליארד ש"ח, ירד ל-3.1 מיליארד ש"ח ב-2014.
- בשנים 2015-2016 הוא צפוי לעמוד על 4 מיליארד ש"ח לערך.
- תקציב הסיוע בשכר דירה, שבתחילת שנות ה-2000 עמד על כ-2 מיליארד ש"ח, עמד בשנת 2014 על 1.5 מיליארד ש"ח. על פי הצעת התקציב לשנים 2015-2016, הוא צפוי לגדול מעט, ל-1.58 מיליארד ש"ח.
- תקציב ההלוואות הממשלתיות (משכנתאות) ירד הרבה יותר: מכ-4 מיליארד ש"ח בתחילת שנות ה-2000 לכ-340 מיליון ש"ח ב-2014. על פי הצעת התקציב לשנת 2015, הוא צפוי לרדת עוד, ל-170 מיליון ש"ח. בשנת 2016 סעיף זה לא תוקצב.

תקציב הלוואות ממשלתיות לרכישת דירה, 2014-2000 ותחזית לשנים 2016-2015

במיליארדי ש"ח, במחירי 2014



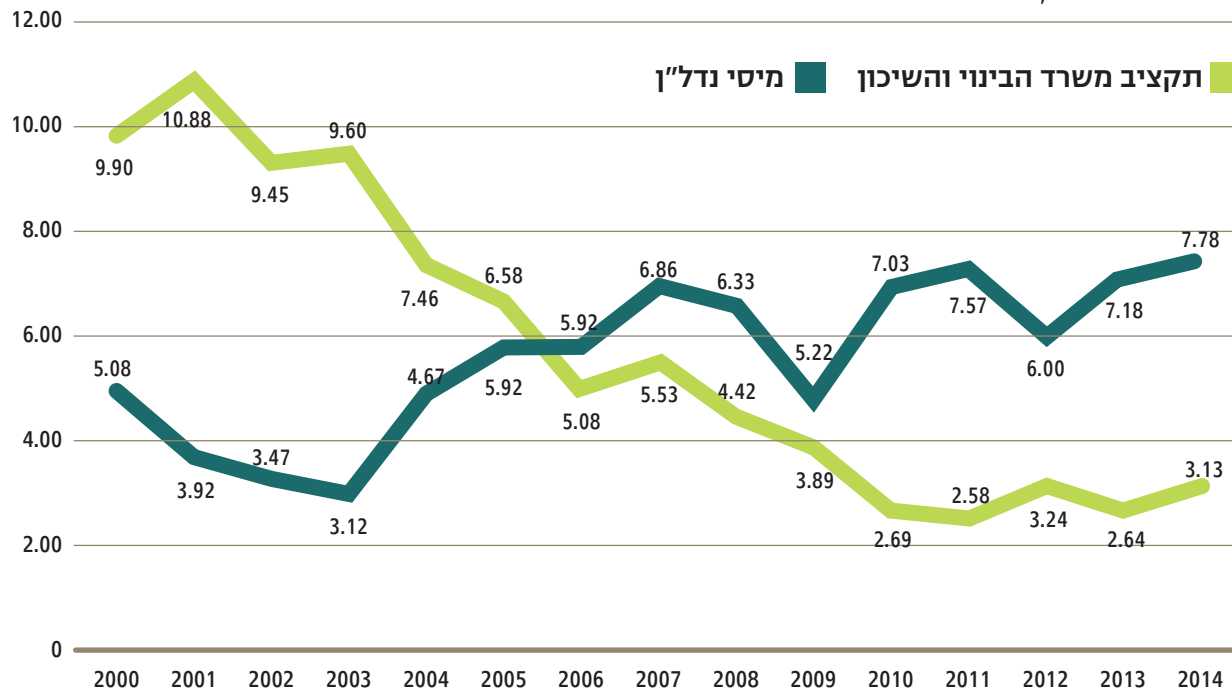
הממשלה מרוויחה מהדיור יותר משהיא משקיעה בו

לממשלה אין מניע חומרי לבלום את מחירי הדיור, שכן כיום היא "מרוויחה" מעליית המחירים: הכנסותיה ממסי נדל"ן גדלו יותר מתקציב הדיור שלה:

- בין שנת 2000 לשנת 2014 עלו הכנסות האוצר ממסי נדל"ן - מס רכוש, מס רכישה, מס שבח ומס מכירה - מ-5.08 מיליארד ש"ח ל-7.78 מיליארד ש"ח. על פי הצעת התקציב, בכל אחת מהשנים 2015-2016, הכנסות האוצר ממסי נדל"ן צפויות לעמוד על 10 מיליארד ש"ח לערך (במחירים שוטפים).
- זאת בשעה שתקציב הדיור הממשלתי הצטמק, כאמור, מ-9.9 מיליארד ש"ח בשנת 2000 ל-3.1 מיליארד ש"ח ב-2014.

תקציב משרד הבינוי והשיכון והכנסות המדינה ממיסי נדל"ן, 2000-2014

במיליארדי ש"ח, במחירי 2014



מה עושים?

הפתרון העיקרי המוצע כיום הוא הגדלה של ההיצע. אבל אין ביטחון שבנייה של עוד ועוד דירות תוזיל את המחירים, שכן הכסף המצטבר בידי "המשקיעים" הוא גדול דיו כדי לאפשר להם להמשיך ולרכוש חלק משמעותי של ההיצע החדש. בשנים האחרונות, חלקם של "המשקיעים" נותר יציב למדי - בין 25% ל-30% מן ההיצע.

הפתרון מצוי ביצירה של "אופציה ציבורית" משמעותית - בנייה ממשלתית מאסיבית של דיור לרכישה ולהשכרה, בקרבת מרכזי תעסוקה, ברמת גימור ותחזוקה גבוהה ובמחירים אפשריים לציבור הרחב.

אלא שהממשלה דבקה במדיניות של "שוק חופשי".

הצעת התקציב לשנים 2015-2016 אינה כוללת תכנית ממשלתית שתציב אלטרנטיבה ציבורית בזירת הדיור. היא אפילו אינה קוראת להקדיש את כספי הכנסות המדינה ממיסוי נדל"ן למימון של אופציית דיור ציבורית.

ב. חינוך והשכלה גבוהה

תקציב החינוך וההשכלה הגבוהה דווקא גדל

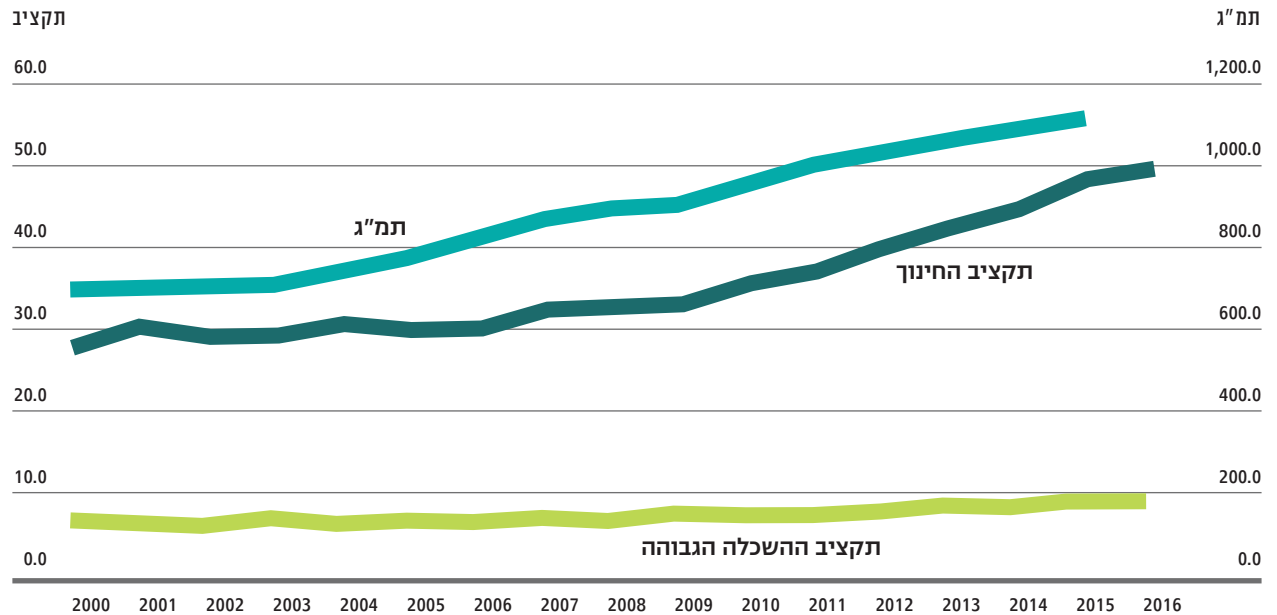
שלא כמו תקציב משרד הבינוי והשיכון, תקציב החינוך (ללא פיתוח) וההשכלה הגבוהה דווקא גדל, מסך של 34.7 מיליארד ש"ח ב-2000 לסך של 53.9 מיליארד ש"ח ב-2014. הצעת התקציב לשנים 2015-2016 מקצה למשרד החינוך 50 מיליארד ש"ח (ללא פיתוח) ולהשכלה הגבוהה 10 מיליארד ש"ח, ובסך הכל כ-60 מיליארד ש"ח לערך.

הגידול בתקציב החינוך וההשכלה הגבוהה אמנם היה משמעותי, אך הוא הספיק בעיקר כדי להדביק את הגידול בתמ"ג.

הגידול התקציבי לא היה אחיד: תקציב החינוך (קדם-יסודי, יסודי ותיכון) גדל במקביל לתמ"ג, בעוד שתקציב ההשכלה הגבוהה פיגר אחר הגידול בתמ"ג.

תקציב משרד החינוך, תקציב ההשכלה הגבוהה, 2014-2000, ותחזית לשנים 2015-2016; תמ"ג, 2015-2000

ללא פיתוח בחינוך, במיליארדי ש"ח, במחירי 2014



עיקר הגידול – להעלאת שכר המורות

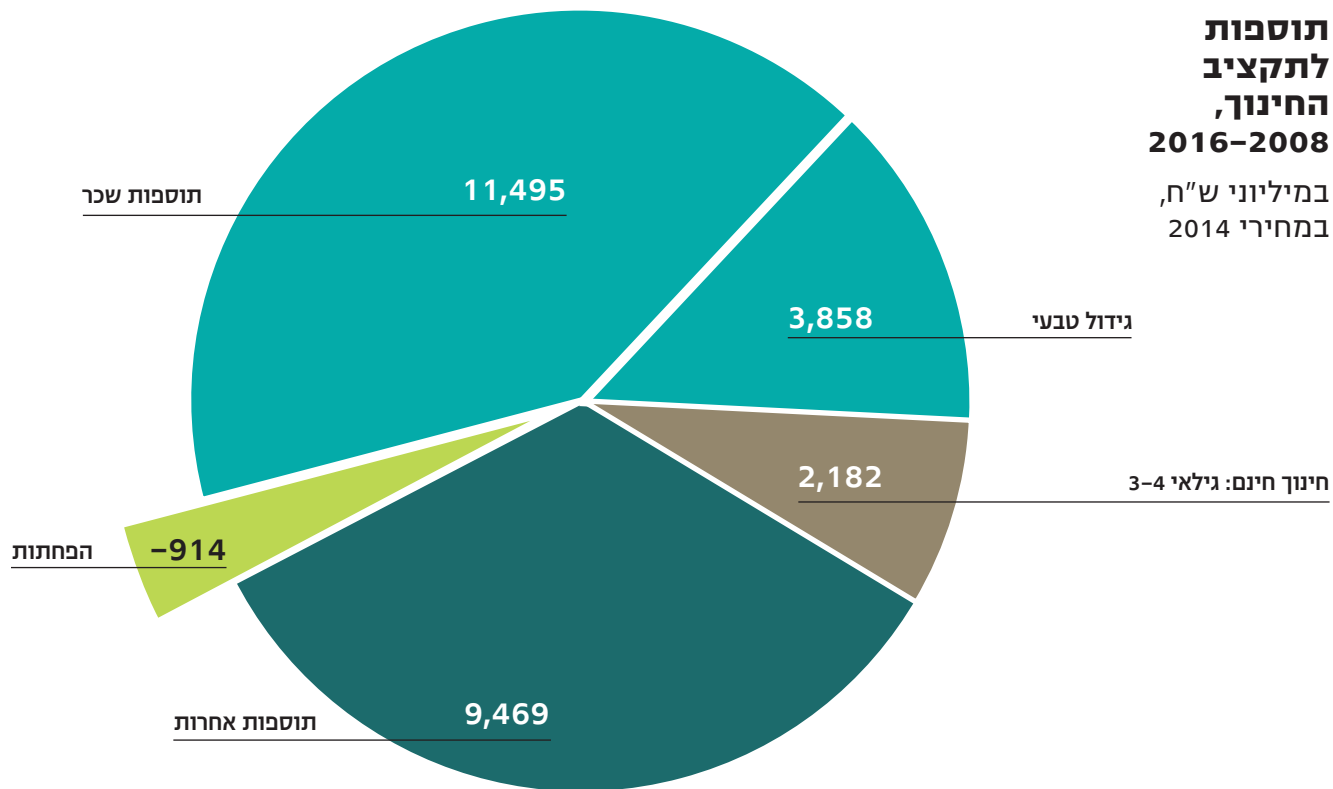
הגידול בתקציב החינוך ניכר במיוחד מאז 2008, השנה בה החל מימוש הסכם "אופק חדש" עם הסתדרות המורים בישראל.

בין 2008 ל-2016 תקבל מערכת החינוך תוספת מצטברת של 26 מיליארד ש"ח לערך. התוספת המשמעותית ביותר, כ-44% מסך התוספות, הוקדשה להעלאת שכר המורות.

העלאת שכר המורות היא צעד מבורך, שצמצם את פערי השכר בין מורות ישראל ומורות בשאר ארצות ה-OECD. צמצם אך לא מחק: נתוני ה-OECD לשנת 2012 השנה האחרונה עבורה יש נתונים בעת כתיבת מסמך זה, מראים כי גם לאחר יישום של הסכם "אופק חדש", הפער הוא עדיין משמעותי.

תוספות לתקציב, החינוך, 2016-2008

במיליוני ש"ח,
במחירי 2014



ב- % תמ"ג, תקציב החינוך וההשכלה הגבוהה קטן משהיה עם אימוץ תכנית החירום לייצוב המשק

מאז שנת 2000, תקציב החינוך גדל במקביל לגידול בתמ"ג.

אך אם נבחן תקופת זמן ארוכה יותר, התמונה משתנה:

ב-1985, השנה בה אימצה הממשלה את תכנית החירום לייצוב המשק, התכנית שפתחה את השערים בפני חדירת "כוחות השוק" לכל תחומי החיים הציבוריים בישראל, עמד תקציב החינוך על 9% תמ"ג. בתוך חמש שנים הוא ירד לרמה של 6% תמ"ג, ומאז נותר פחות או יותר ברמה זאת. במלים אחרות, תקציב החינוך וההשכלה הגבוהה נפל כבר אז קורבן למדיניות הניאו-ליברלית.

אין מדובר במגמה גלובלית: בארצות רבות ובהן אירלנד, דנמרק, ניו זילנד, צרפת ופינלנד, משקלו של תקציב החינוך במונחי תמ"ג גדל בשנים האחרונות. בדנמרק הוא אף עומד כיום על 8.7% - דומה למה שהיה בישראל לפני 30 שנה.

הוצאה ציבורית על חינוך כשיעור מהתמ"ג, מדינות נבחרות ב-OECD, 1985 ו-2012

באחוזים, לפי סדר יורד בטור 2012

2012	1985	
5.6	5.0	ארה"ב (1990)
5.5	6.4	קנדה
5.4	4.5	שוויץ
5.2	5.0	פולין (2000)
5.1	--	גרמניה
5.0	4.2	דרום קוריאה
5.0	3.7	ספרד (1990)
4.9	4.7	הונגריה
4.5	4.9	איטליה
4.2	3.8	צ'כיה (2000)
4.2	3.9	סלובקיה (2000)
4.1	2.1	יוון (1990)
4.1	2.4	צ'ילה (1990)
3.8	5.2	יפן (1980)

2012	1985	
8.7	6.0	דנמרק (1980)
7.8	4.3	איסלנד (1990)
7.3	3.6	קפריסין
7.2	3.6	ניו זילנד
7.0	7.0	שבדיה (1980)
6.8	5.1	פינלנד
6.6	5.4	בלגיה (1980)
6.5	5.4	אירלנד
6.0	9.0	ישראל
6.0	5.4	אוסטריה
6.0	5.9	הולנד
5.9	4.9	צרפת
5.8	3.3	פורטוגל
5.6	4.8	בריטניה

הגידול בתקציב אינו מצמצם את חדירת "כוחות השוק"

התקציב הממשלתי של חינוך והשכלה גבוהה, למרות שגדל, לא גדל די הצורך כדי לבלום את חדירתם של "כוחות השוק" לזירה:

- ב-2014 חלקה של ההוצאה הפרטית (להבדיל מן ההוצאה הציבורית, שעיקרה תקציב משרד החינוך) בהוצאה הכוללת על חינוך והשכלה גבוהה, עמד על 21.4%.
- זהו אחד השיעורים הגבוהים ב-OECD, שם חלקה של ההוצאה הפרטית עומד בממוצע על 16.1%.
- מרבית ההוצאה הפרטית באה מכיסיה של אותה שכבה חברתית שממנה באים "המשקיעים" בתחום הדיוור. בניה ובנותיה של שכבה זו הם הנהנים העיקריים מהוצאה נוספת זו, המסייעת להם להגיע אל הדרגות הגבוהות של סולם החינוך וההשכלה הגבוהה.

בינתיים, הגידול בתקציב לא לווה בצמצום הפערים הלימודיים

הגידול בתקציב החינוך התבטא בראש ובראשונה בשדרוג שכר המורות. אך נזכיר כי הסכמי "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" נועדו גם להוביל לשיפור פדגוגי.

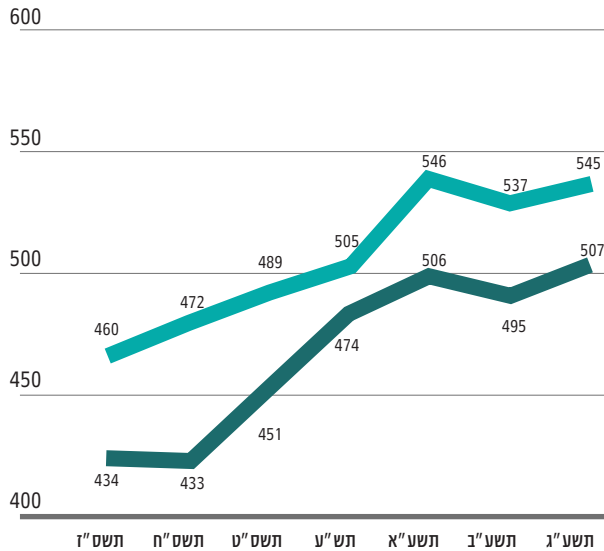
אמנם, בשנים האחרונות נרשם שיפור בציוני התלמידים במבחני ההישגים, אלא שנראה כי שיפור זה משקף בעיקר את העובדה שחלק ניכר משעות הלימוד הוקדש להכנה יסודית של התלמידים לבחינות.

יתרה מזאת, השיפור לא לווה בצמצום אי השוויון בהישגים בין תלמידים מרקע כלכלי-חברתי שונה. על כך ניתן לעמוד מן התרשימים שלהלן, המציגים את תוצאות מבחני המיצ"ב במתמטיקה בכיתות ה' וח' בשנים 2007-2013, בחלוקה למגזר יהודי ומגזר ערבי ובכל אחד מן המגזרים בחלוקה לשלוש שכבות חברתיות-כלכליות: גבוהה, בינונית ונמוכה (במגזר הערבי לא נרשמה שכבה חברתית-כלכלית גבוהה). דו"חות ארגון ה-OECD מעלים כי ישראל "מובילה" ברמת אי השוויון בהישגים בין תלמידים מרקע שונה.

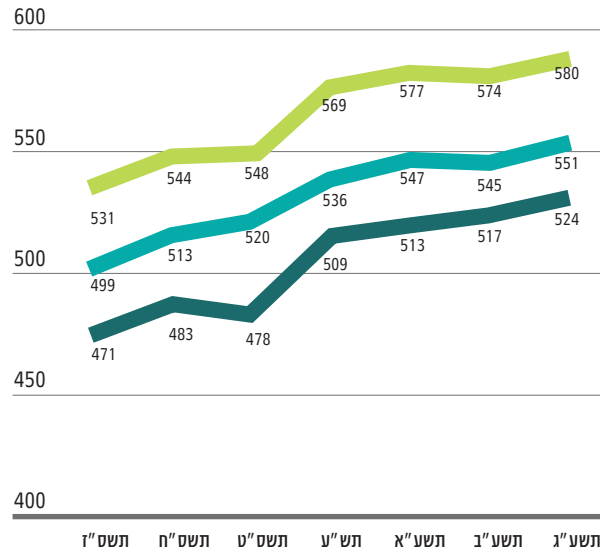
פערים במתמטיקה לפי רקע כלכלי-חברתי תלמידי כיתות ה', דוברי עברית וערבית, 2013-2007

ממוצע בסולם מיצ"ב רב-שנתי

מתמטיקה ה' - דוברי ערבית



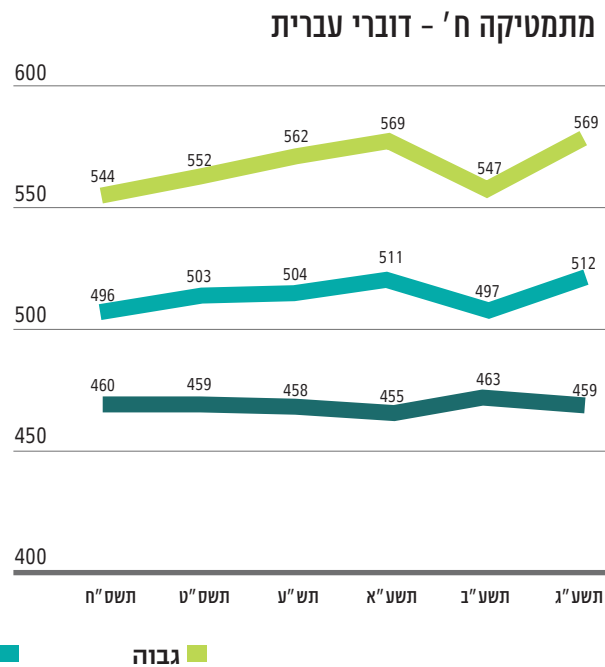
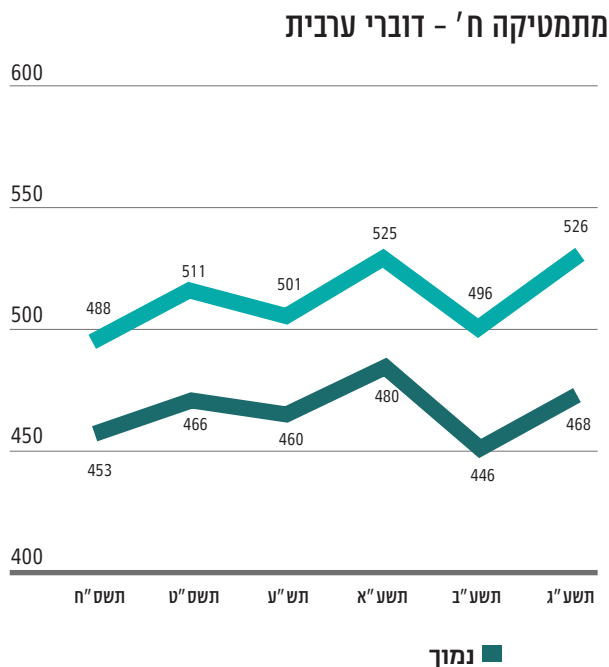
מתמטיקה ה' - דוברי עברית



■ גבוה ■ בינוני ■ נמוך

בערים במתמטיקה לפי רקע כלכלי-חברתי תלמידי כיתות ח', דוברי עברית וערבית, 2008-2013

ממוצע בסולם מיצ"ב רב-שנתי



הצעת תקציב החינוך לשנים 2015-2016

הצעת התקציב לשנים 2015-2016 כוללת מספר שיפורים בחינוך הציבורי: הרחבת חינוך חינוך לגילאי 3-4, הוספת סייעת שניה בגני הילדים וצמצום מספר התלמידים בכיתה.

שינויים אלה נעשים באופן אוניברסלי בכל המערכת; בחלקם הם אף מבטלים העדפה קיימת לתלמידים מיישובים פחות מבוססים.

בצד זאת, הצעת התקציב כוללת שינוי בסדר העדיפויות, מקריטריונים חברתיים וכלכליים לקריטריונים מגזריים: תקציב הטיפול, שמזה עשרות שנים מיועד לבתי ספר ביישובים מעוטי יכולת, יגדל בשנתיים הקרובות ב-216 מיליון ש"ח; לעומת זאת, התקציב מציע להעניק תוספת של כמעט מיליארד ש"ח לחינוך החרדי והממלכתי-דתי ולחיזוק לימודי יהדות.

פערי תקציב בין בתי ספר

אי אפשר לדון בתקציב החינוך בלא לדון בפערים הכספיים בין בתי הספר השונים. למרבה הצער, נתונים כספיים ברמה של בית ספר אינם מתפרסמים על ידי מערכת החינוך. בכל זאת ניתן למנות מספר דוגמאות המקובלות על כל העוסקים בחינוך:

- עלות ההעסקה של מורה בשכונות וביישובים מבוססים גבוהה מזו של מורה בשכונות וביישובים אחרים, בעיקר בגלל הבדלי השכלה, ותק והשתלמויות;
- בתי ספר ביישובים מבוססים נהנים מהכנסות ממקורות שונים, שבתי ספר ביישובים פחות מבוססים מתקשים לגייס: תשלומי הורים גבוהים, תרומות, הפעלות עסקיות של המבנה, תוספות תקציביות של הרשות המקומית. בחישוב לתלמיד, התוספות הנ"ל עשויות להגיע לעשרות אלפי שקלים בשנה.
- יישובים מעוטי תקציב מתקשים לממן את חלקם במימון שירותים בית-ספריים כדוגמת שרתים, הסעות, פסיכולוגים וכיו"ב.

מה עושים?

במערכת החינוך אין צורך ב"אופציה ציבורית", שכן כמעט כל מוסדות החינוך הם ציבוריים במידה זו או אחרת. מה שנדרש הוא חיזוק של בתי הספר המתפקדים אך ורק על בסיס תקציב הממשלה ותקציב הרשות המקומית.

- משרד החינוך צריך לגבש מודל תקציבי חדש, המביא בחשבון את העלויות של היוזמות והשיפורים שנרשמו בשני העשורים האחרונים בבתי הספר הקרויים "ייחודיים", שהצליחו לגייס משאבים מעבר לתקציבים הציבוריים, ולתקצב את כל בתי הספר הציבוריים ברחבי הארץ על פי מודל חדש זה.
 - במלים אחרות, המדינה צריכה להציב חלופה ציבורית לחלוטין לבתי הספר "היוקרתיים" שהתפתחו על בסיס תשלומי הורים, חלופה שתהיה פתוחה לכלל האוכלוסייה.
- אמנם, תקציב ראוי לשמו אינו מבטיח הישגים ראויים, אך הוא יכול לשמש תשתית לשיפור הישגים.
- אין זה סביר שתחת מעטפת אחת, מערכת החינוך המדינתית הישראלית, יתקיימו פערים תקציביים כה גדולים בין בתי הספר השונים.

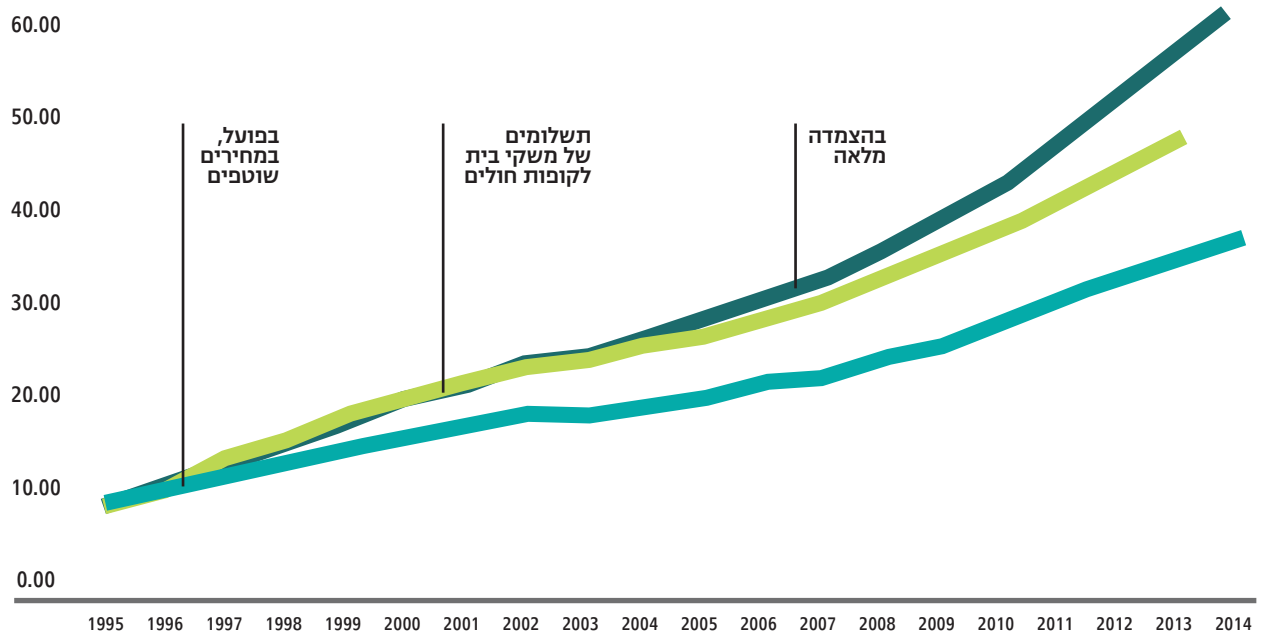
ג. בריאות

בריאים ובריאים יותר

מערכת השירותים הרפואיים בישראל היא אוניברסליסטית ושוויונית יותר ממערכות הדיור והחינוך. בהינתן תקציב מספיק, היא מסוגלת לשרת את כלל האוכלוסייה ברמת שירות גבוהה מאוד יחסית לכלל העולם. אלא שהתקציב אינו מספיק. בעת חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, משרד האוצר התנגד לנוסחת תקצוב שתאפשר עדכון שנתי מלא של עלות סל הבריאות. תוך שנים לא רבות החל להיווצר פער בין רמת המימון בפועל של סל הבריאות ובין רמת המימון הדרושה כדי לספק לכל האוכלוסייה שירות מלא.

עלות סל הבריאות, 1995-2014

במחירים שוטפים ובהצמדה מלאה 1995-2014;
תשלומים של משקי בית לקופות החולים 1995-2013 במיליארדי ש"ח

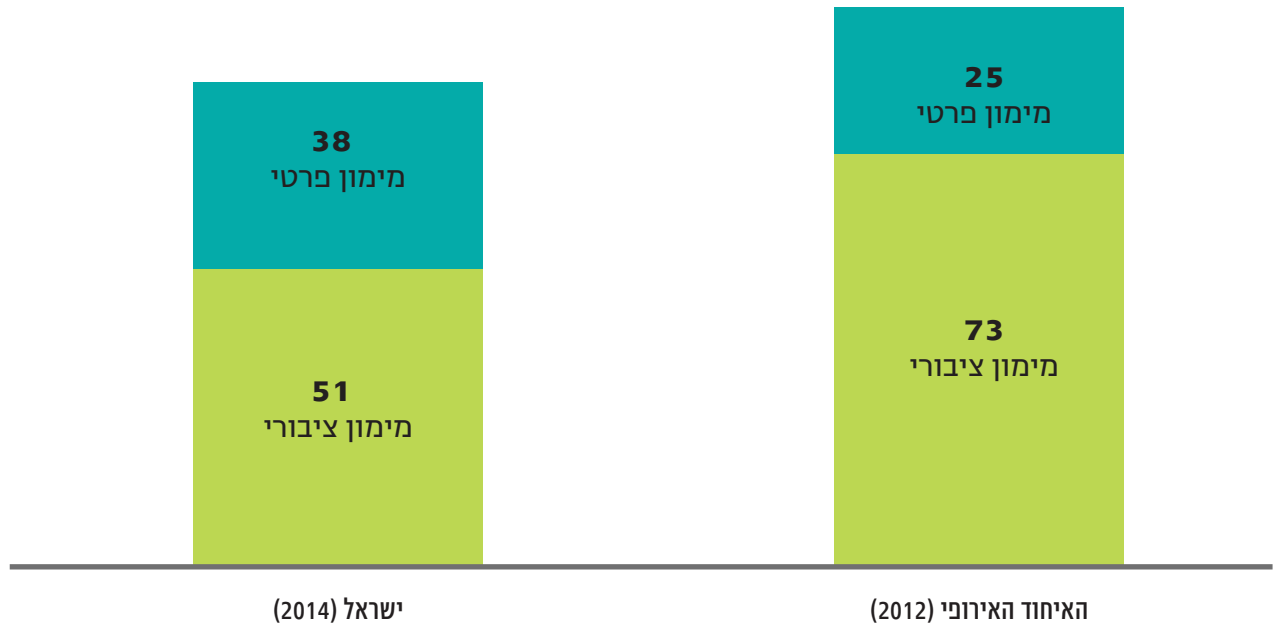


הפירצה שקרצה ל"כוחות השוק"

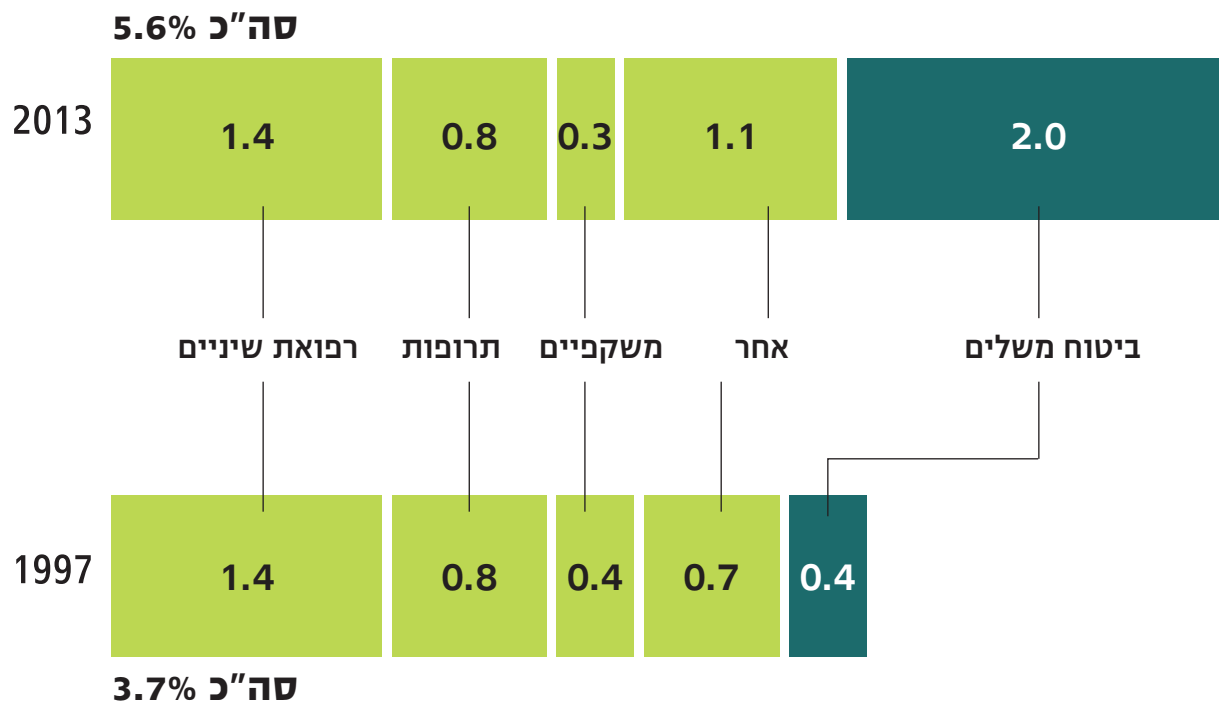
הפער בין המימון הנדרש ובין המימון בפועל של סל הבריאות היה בבחינת פרצה הקורצת ל"כוחות השוק". קופות החולים, מתוך רצון להגדיל את תקציביהן, החלו להציע ביטוחים משלימים לביטוח הבריאות הממלכתי. בעקבותיהן באו חברות ביטוח עסקיות שהחלו להציע גם הן ביטוחי בריאות. משפחות בעלות משאבים רכשו ביטוחים נוספים בהיקפים גבוהים. לכך יש להוסיף תופעות רבות אחרות:

- בתי חולים שמציעים - או לוחצים לקבל אישור להציע - שירותים רפואיים פרטיים;
 - רופאים המקבלים חולים פרטיים באמצעות עבודתם בבתי חולים ציבוריים;
 - בתי חולים המעמידים מתקנים ציבוריים לשימושם של רופאים המשרתים תיירי מרפא; ועוד.
- בדרכים אלה, הכסף הפרטי, או אם תרצו, "כוחות השוק", משתלטים על חלק מזירת מערכת שירותי הבריאות שפונה על ידי הממשלה.

הוצאה לאומית לבריאות לפי סקטור מממן, ישראל (2014)
והאיחוד האירופי (EU28, 2012), באחוזים



הוצאות משקי בית על בריאות כאחוז מכלל ההוצאה לתצרוכת, 1997 ו-2013



להרחיב את מידת הציבוריות של מערכת הבריאות

מערכת הבריאות אינה זקוקה ל"אופציה ציבורית" כיוון שהיא עדיין ציבורית בעיקרה. מה שנדרש הוא חיזוק אופייה הציבורי של המערכת, וזאת בעיקר באמצעות שינוי חוק ביטוח בריאות ממלכתי באופן שיבטיח עדכון שנתי מלא של עלות סל הבריאות.

מה שעוד נדרש הוא איחוד הביטוחים המשלימים של קופות החולים עם הסל הבסיסי של שירותי בריאות והעלאה קטנה של מס הבריאות, על מנת שהשירותים הנוספים העיקריים - קבלת "חוות דעת שנייה" מראש מחלקה בבית חולים ובחירה של רופא מנתח - יהפכו לנחלת הכלל.

בנוסף יש להרחיב את תשתיות בתי החולים הציבוריים ואת הצוותים הרפואיים כך שיתאימו לצרכיה של אוכלוסיית ישראל. עד אז יש לאסור על מתן שירותים ל"תיירי מרפא" במוסדות ציבוריים.

ד. האופציה הציבורית

הצעת תקציב המדינה לשנים 2015-2016 היא שלב נוסף בהחלשתה של "האופציה הציבורית" בישראל ובמקביל, שלב נוסף בהרחבת הפרצה שדרכה חודרים "כוחות השוק" אל הזירה הציבורית.

אופציה ציבורית ראויה לשמה כרוכה, בין השאר, במימון נדיב יותר של השירותים הציבוריים. אך התרשימים שלהלן מעלים כי אנו צועדים דווקא בכיוון ההפוך:

- ממשלת ישראל משקיעה באזרחיה פחות מרוב החברות האחרות במועדון ה-OECD, דבר הפוגע ביכולתה להעניק לאזרחיה שירותים ברמה גבוהה;
- ההוצאה על רשת ביטחון סוציאלי בישראל היא הנמוכה מבין ארצות ה-OECD, דבר הפוגע ביכולתם של ישראלים רבים לחלץ את עצמם מעוני;
- הסיוע הממשלתי לרשויות מקומיות חלשות, אשר אמור לסייע להן למלא את חלקן במימון שירותים מדינתיים, הצטמק מאוד, דבר המרחיב את הפערים בין השכבות החברתיות-כלכליות.

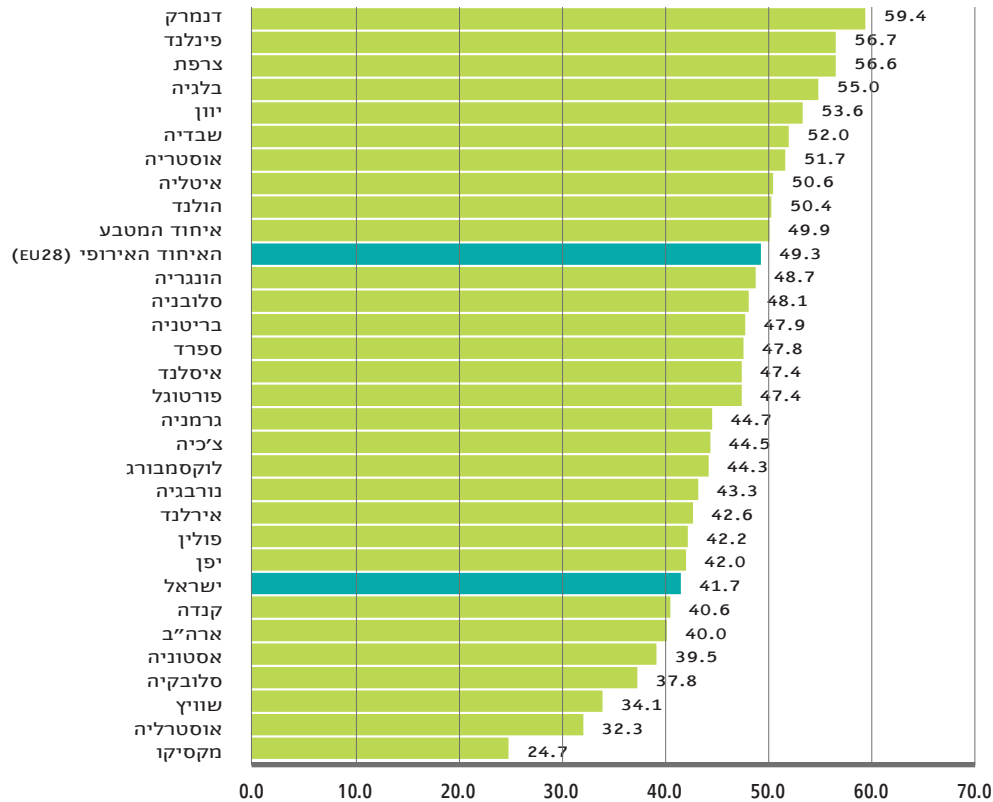
חלום ישראלי מדולדל

ממשלת ישראל מוציאה על אזרחיה פחות מן החברות האחרות במועדון ה-OECD.

פירוש הדבר:

שירותים פחות נדיבים בהשוואה למערב;
אזורים וקבוצות אוכלוסייה המקבלים שירותים ברמה נמוכה;
מעמד בינוני המתקשה להוריש את רמת חייו לילדיו;
קושי של שכבות רחבות לטפס לתוך המעמד הבינוני.

ובהכללה רחבה, "חלום ישראלי" מדולדל.

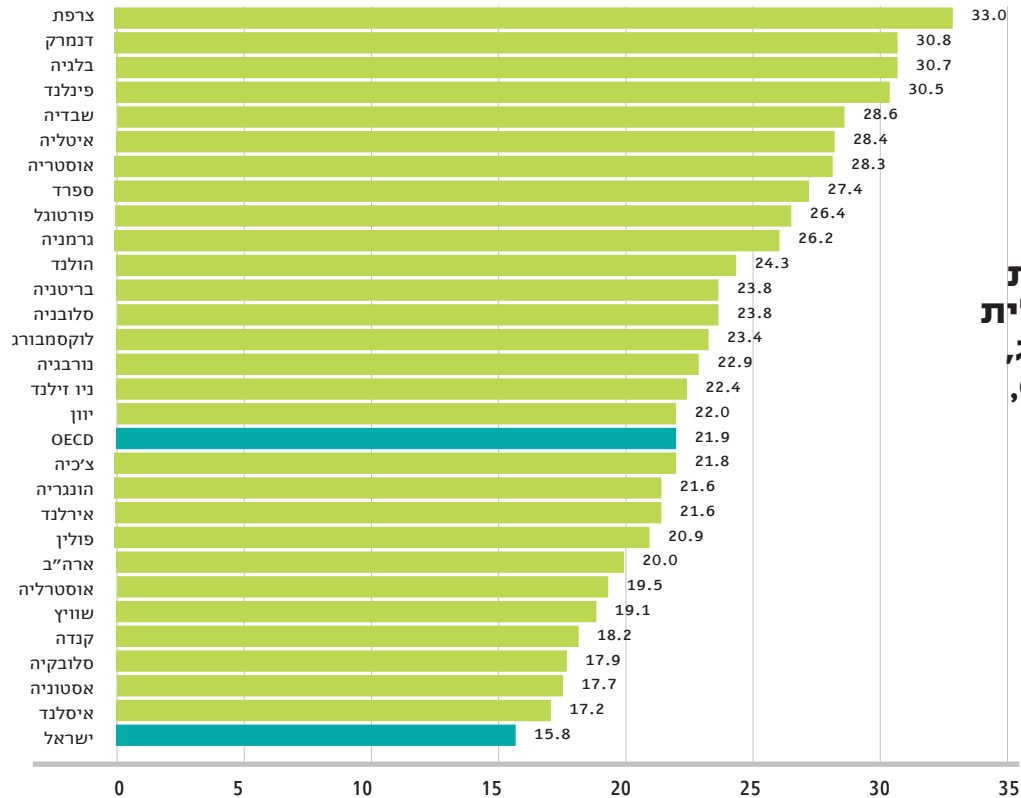


**הוצאות
הממשלה כאחוז
מהתמ"ג, ארצות
ה-2013, OECD**

הוצאה נמוכה על רשת ביטחון סוציאלי

ההוצאה בישראל על רשת ביטחון סוציאלי היא הנמוכה בקרב ארצות ה-OECD: 15.8% לעומת 21.9%, בהתאמה.

זו אחת הסיבות לכך ששיעור העוני בישראל הוא אחד הגבוהים ביותר בקרב הארצות החברות בארגון ה-OECD. ב-2012 (הנתון המעודכן ביותר שהארגון פירסם בעת כתיבת מסמך זה), עמדה ישראל, עם שיעור עוני של 18.4%, במקום שני מיד לאחר מקסיקו, עם שיעור של 18.9%. זאת, בשעה שרוב הארצות רשמו שיעורי עוני שבין 5% ל-10%.



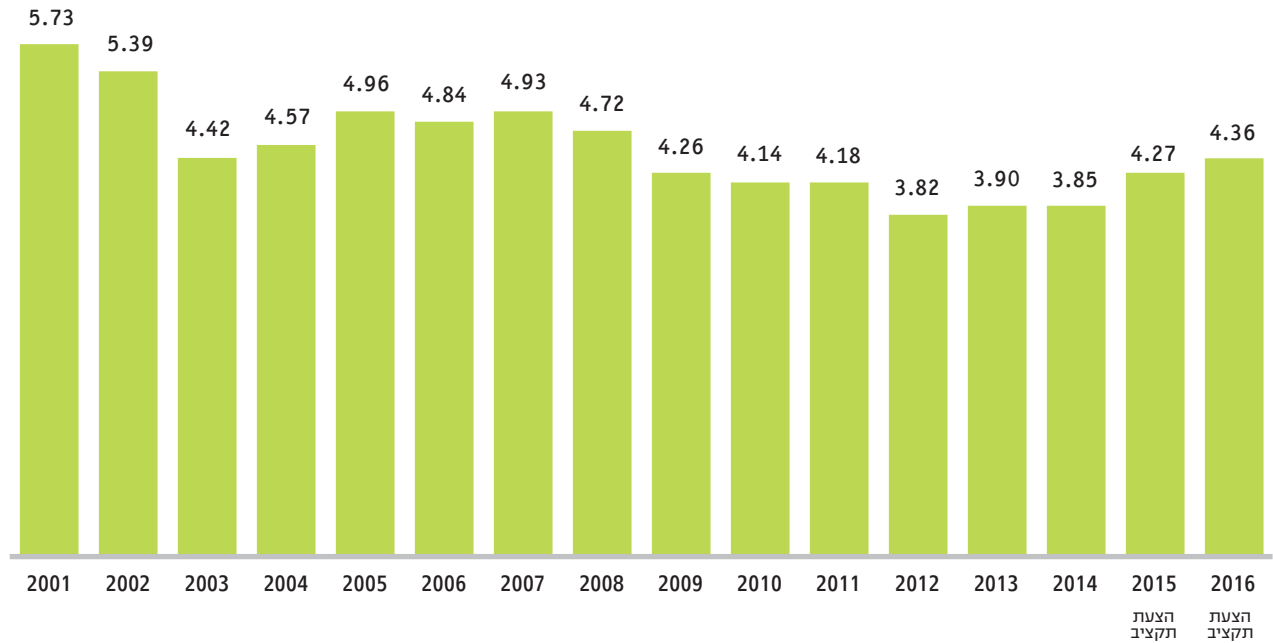
**הוצאה על רשת
ביטחון סוציאלית
כאחוז מהתמ"ג,
ארצות ה-OECD,
2013**

הוצאה נמוכה לחיזוק רשויות מקומיות חלשות

מרבית הרשויות המקומיות בישראל הן מעוטות משאבים, כיוון שבסיס המס שלהן צר מאוד: תושביהן אינם יכולים לשלם ארנונה גבוהה, וגם ההכנסה העירונית מארנונה עסקית נמוכה בדרך כלל. זהו הרקע למענקי האיזון שמציעה הממשלה לרשויות מעוטות המשאבים על מנת שתוכלנה לתרום את חלקן למימון השירותים הציבוריים הבסיסיים. אלא שמענקים אלה הלכו וקטנו מ-5.73 מיליארד ש"ח ב-2001 ל-3.85 מיליארד ש"ח ב-2014.

התקציב הממשלתי לרשויות המקומיות בישראל, 2014-2001 ותחזית לשנים 2016-2015

תקציב רגיל, במיליארדי ש"ח, במחירי 2014



ה. מקורות אפשריים למימון חיזוק האופציה הציבורית

שני מקורות למימון "אופציה ציבורית" ראויה לשמה

ישנם שני מקורות עיקריים לחיזוק יכולתה של המדינה להציע לתושבי הארץ אופציה ציבורית ברמה גבוהה יותר:

- העברת חלק מן הכסף המופנה כיום לתקציב הביטחון למימון תקציבים חברתיים;
- העלאה של המסים הישירים.

1. צמצום תקציב הביטחון

כמו תקציב החינוך, גם תקציב הביטחון של ישראל, כשהוא נמדד באחוזי תמ"ג, הצטמק בעקבות תוכנית החירום לייצוב המשק משנת 1985. אולם, בעוד שתקציב החינוך (במונחי תמ"ג) נמוך כיום מזה של ארצות רבות ב-OECD, תקציב הביטחון (במונחי תמ"ג) גדול משמעותית משלהן, מסיבות שחלקן מוסכמות על כולם וחלקן נתונות בפולמוס ציבורי.

מכל מקום, ב-15 השנים האחרונות גדלו מאד תקציבי הביטחון - ביטחון חוץ וביטחון פנים - מ-60.1 מיליארד ש"ח ב-2000 ל-78.6 מיליארד ש"ח ב-2014. בתוך זה נרשמה הכפלה של תקציב המשרד לביטחון פנים, שחלק גדול מפעילותו נגזר מן השליטה הישראלית המתמשכת באוכלוסייה הפלסטינית בשטחים שנכבשו ב-1967.

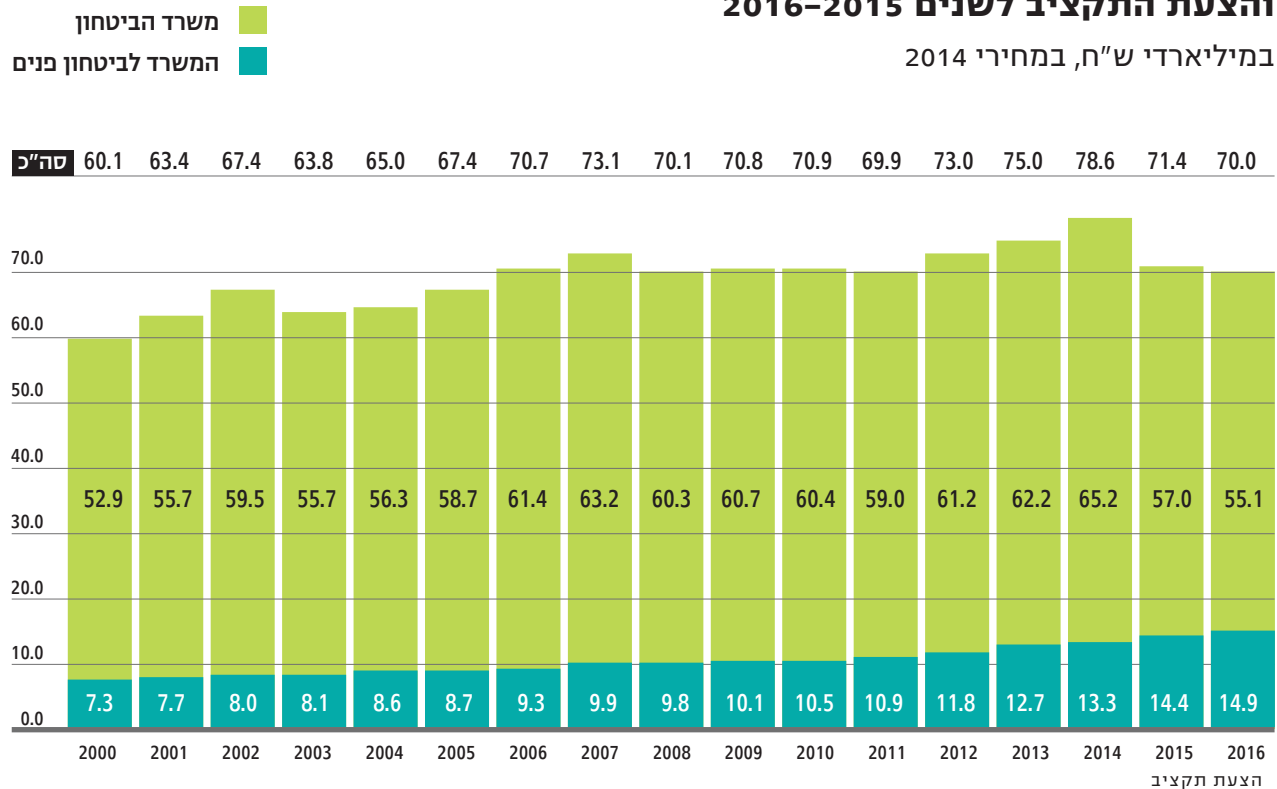
הצעת התקציב לשנים 2015-2016 מצמצמת לכאורה את ההקצאה לביטחון, אך ניסיון העבר מלמד כי במהלך שנת הכספים מקבל הביטחון תוספות משמעותיות.

רבים, ובהם משרד האוצר, סבורים שניתן ואפשר לקצץ בתקציב הביטחון ולהשתמש בכספים לשיפור ושידרוג של השירותים החברתיים.

תנאי מוקדם לקיצוץ תקציב הביטחון הוא תזוזה מדינית בכיוון של הסדר עם הפלסטינים ועם מדינות האזור. בעת כתיבת שורות אלה אין סימנים לתזוזה בכיוון זה.

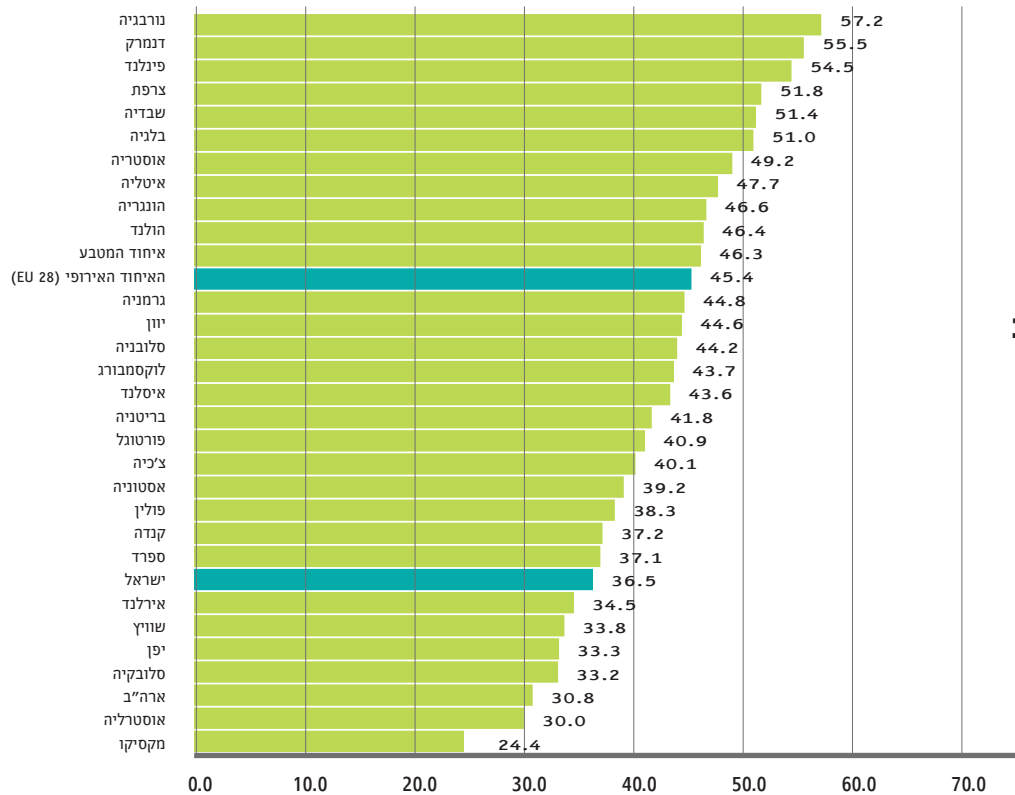
תקציב משרד הביטחון והמשרד לביטחון פנים, 2014-2000 הצעת התקציב לשנים 2015-2016

במיליארדי ש"ח, במחירי 2014



2. העלאת המסים הישירים

ב-2003 הנהיג שר האוצר דאז, בנימין נתניהו, הפחתת מסים מרחיקת לכת. בעקבות אותה הפחתת מסים, "נטל המס" בישראל הוא כיום מן הנמוכים בארצות ה-OECD. הפחתת המסים הישירים הגדילה את ההכנסה הפנויה של משפחות מבוססות מן העשירון העליון והקלה עליהן להשקיע בדירות, לשלם תשלומי הורים גבוהים לבתי ספר ולממן "אופציה פרטית" בתחום הבריאות. מנגד, יכולתה של המדינה לממן "אופציה ציבורית" ראויה לשמה הצטמצמה. הצעת התקציב לשנים 2015-2016 כוללת העלאה במס רכישה, צעד טוב כשלעצמו אך רחוק מלהספיק. אם רוצים להגדיל את יכולתה של המדינה לממן "אופציה ציבורית" של ממש, יש להעלות את המסים הישירים העיקריים ובראשם מס ההכנסה ומס החברות. יצוין כי בנק ישראל קורא מזה שנים להעלאת מסים במטרה להגדיל את מימון השירותים החברתיים.



הכנסות הממשלה כאחוז מהתמ"ג, ארצות ה-OECD, 2013

אודות הנתונים

הנתונים התקציביים המוצגים כאן עבור השנים שעד 2014, הם נתוני ביצוע של תקציבי המשרדים, שנלקחו מן הדוחות השנתיים של החשב הכללי במשרד האוצר.

הנתונים לשנים 2015 ו-2016 לקוחים מהצעת התקציב לשנים אלה.

כל הנתונים במצגת זו מהווים למחירי 2014, על בסיס מדד המחירים לצרכן, אלא אם צוין אחרת.

הנתונים לגבי שנת 2015 ו-2016 מבוססים על תחזית אינפלציה שנתית ממוצעת של 2%.

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

הערות ומקורות

- **"כוחות השוק" ועליית מחירי הדירור** - שלמה סבירסקי וירון הופמן-דישון, ממגורים לנדל"ן, ההשלכות של הצטברות העושר בידי מעטים על שוק הדירור. מרכז אדוה. ספטמבר 2015.
- **שיעור בעלות על שתי דירות ויותר** - בתרשים לא מוצגים נתונים לשנת 2006, עקב אי סדירות בנתונים לשנה זו. שם, שם.
- **הממשלה אינה פועלת למיתון האי שוויון** - עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר-החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות; משרד האוצר, הצעת תקציב לשנות הכספים 2015-2016 ודברי הסבר, משרד הבינוי והשיכון, אוגוסט 2015.
- **תקציב הלוואות ממשלתיות לרכישת דירה** - שם, שם.
- **הממשלה מרוויחה מהדירור יותר משהיא משקיעה בו** - שלמה סבירסקי וירון הופמן-דישון, ממגורים לנדל"ן, ההשלכות של הצטברות העושר בידי מעטים על שוק הדירור. מרכז אדוה. ספטמבר 2015; משרד האוצר, תקציב המדינה, הצעה לשנות הכספים 2015-2016, עיקרי התקציב, אוקטובר 2015.
- **תקציב משרד הבינוי והשיכון והכנסות המדינה ממיסי נדל"ן** - שלמה סבירסקי וירון הופמן-דישון, ממגורים לנדל"ן, ההשלכות של הצטברות העושר בידי מעטים על שוק הדירור. מרכז אדוה.
- **מה עושים? - שם, שם.**
- **תקציב החינוך וההשכלה הגבוהה דווקא גדל** - עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר-החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות;

משרד האוצר, תקציב המדינה, עיקרי התקציב, שנים שונות. משרד האוצר, הצעת תקציב לשנות הכספים 2015-2016 ודברי הסבר, משרד החינוך, אוגוסט 2015; משרד האוצר, הצעת תקציב לשנות הכספים 2015-2016 ודברי הסבר, השכלה גבוהה, אוגוסט 2015.

- **תקציב משרד החינוך, תקציב ההשכלה הגבוהה והתמ"ג** - עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות; משרד האוצר-החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות; משרד האוצר, תקציב המדינה, עיקרי התקציב, שנים שונות. משרד האוצר, הצעת תקציב לשנות הכספים 2015-2016 ודברי הסבר, משרד החינוך, אוגוסט 2015; משרד האוצר, הצעת תקציב לשנות הכספים 2015-2016 ודברי הסבר, השכלה גבוהה, אוגוסט 2015.
- **עיקר הגידול - להעלאת שכר המורות** - עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב משרד החינוך, שנים שונות; OECD, Education at a Glance, update 9.2.2015, table D.3.
- **תוספות לתקציב החינוך** - הפחתות כוללות קיצוצים רוחביים והפחתות שקשורות לשכר המורים/ות. עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב משרד החינוך, שנים שונות.
- **ב-תמ"ג, תקציב החינוך וההשכלה הגבוהה קטן משהיה עם אימוץ תכנית החירום לייצוב המשק** - Humam Development Reports, Expenditure on Education, Public (% of GDP), October 2015.

- **הוצאה ציבורית על חינוך כשיעור מהתמ"ג, מדינות נבחרות ב-OECD** - בישראל, בהשוואה לרוב המדינות החברות ב-OECD, שיעור הילדים, בני הנוער והצעירים בגילאי למידה הוא גבוה. שם, שם.
- **הנידול בתקציב אינו מצמצם את חדרית "נכוחות השוק"** - הלמ"ס, ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2012-2014, הודעה לעיתונות, 19 באוגוסט 2015; הלמ"ס, ההוצאה הלאומית לחינוך 1962-2013, דצמבר 2014.
- **בינתיים, הנידול בתקציב לא לווה בצמצום הפערים הלימודיים** - רקע התלמידים חושב לפי מדד הטיפוח של משרד החינוך הכולל השכלת הורים, הכנסה, פריפריאליות יישוב המגורים ועליה מארצות מזקה. רקע נמוך - עשירוני טיפוח 10-8, רקע בינוני-עשירוני טיפוח 4-7, רקע גבוה - עשירוני טיפוח 1-3. בתי ספר של האוכלוסייה החרדית אינם משתתפים במבחני המיצ"ב. סולם הציונים מבוסס על סולם רב שנתי שפיתחה רמ"ה. שנת הלימודים תשס"ח שימשה שנת הבסיס למדידת ההישגים בסולם החדש, ונתוני תשס"ח שימשו לקביעת אמות המידה של סולם זה: בשנה זו נקבע הממוצע הכלל-ארצי של ציוני הנבחנים על 500, וסטיית התקן שלהם נקבעה להיות 100, וזאת בכל אחד ממקצועות המיצ"ב ובכל אחת מדרגות הכיתה בנפרד. הרשות הארצית למדידה והערכה, דו"ח הישגים, תשע"ג.
- **פערים במתמטיקה לפי רקע כלכלי-חברתי תלמידי כיתות ה', דוברי עברית וערבית - שם, שם.**
- **פערים במתמטיקה לפי רקע כלכלי-חברתי תלמידי כיתות ח', דוברי עברית וערבית - שם, שם.**
- **הצעת תקציב החינוך לשנים 2015-2016** - משרד האוצר, הצעת תקציב לשנות הכספים 2015-2016, משרד החינוך, אוגוסט 2015.
- **פערי תקציב בין בתי ספר - מרכז אדוה, בידול, אי שוויון ושליטה מתרופפת, תמונת מצב של החינוך הישראלי, דצמבר 2009.**
- **עלות סל הבריאות - עלות סל הבריאות: עלות סל הבריאות בהצמדה מלאה-העלות חושבה על פי שלושה מדדים: שינוי דמוגרפי, שינוי טכנולוגי ושינוי במדד תשומות הבריאות; מספר הנפשות מתוקננות-ממוצע הנפשות המתוקננות התקבל ממשרד הבריאות ולוקח בחשבון את השינוי בנוסחת הקפיטציה משנת 2005 ו-2010. התקנון רגיש לשינויים בגודל האוכלוסייה. בסל הבריאות קיימים גם שינויים אחרים מלבד אלו שנסקרו כאן. אולם, במצגת זו, שינויים אלו לא נלקחו בחשבון. אין נתונים מעודכנים לשנת 2014 עבור תשלומים של נתונים בית לקופות חולים. עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד הבריאות, חוק ביטוח בריאות ממלכתי, 1995 - 2014,**
- **קובץ נתונים סטטיסטיים, מאי 2015; נתונים שנמסרו מהלמ"ס, מגף חשבונות לאומיים, נובמבר 2014.**
- **הוצאה לאומית לבריאות לפי סקטור ממן** - עיבוד של מרכז אדוה מתוך נתונים שנמסרו מהלמ"ס, מגף חשבונות לאומיים, נובמבר 2014; OECD, Health at a Glance, 2014.
- **הוצאות משקי בית על בריאות כאחוז מכלל ההוצאה לתצרוכת משרד הבריאות, חוק ביטוח בריאות ממלכתי, 1995 - 2014, קובץ נתונים סטטיסטיים, מאי 2015.**
- **הוצאות הממשלה כאחוז מהתמ"ג - OECD, FactBook 2014.**
- **הוצאה נמוכה על רשת ביטוחן סוציאלי - מרכז אדוה, תמונת מצב חברתית 2014, ינואר 2015.**
- **הוצאה על רשת ביטוחן סוציאלי כאחוז מהתמ"ג - שם, שם.**
- **התקציב הממשלתי לרשויות המקומיות בישראל - עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר-החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות; משרד האוצר, תקציב המדינה, הצעה לשנות הכספים 2015-2016, עיקרי התקציב, אוקטובר 2015.**
- **צמצום תקציב הביטוחן - עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר-החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות; משרד האוצר, תקציב המדינה, הצעה לשנות הכספים 2015-2016, עיקרי התקציב, אוקטובר 2015.**
- **התקציב הממשלתי לרשויות המקומיות בישראל - עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר-החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות; משרד האוצר, תקציב המדינה, עיקרי התקציב, שנים שונות.**
- **תקציב משרד הביטוחן והמשרד לביטוחן פנים - שם, שם.**
- **העלאת המסים הישירים - משרד האוצר, תקציב המדינה, הצעה לשנות הכספים 2015-2016, אוקטובר 2015; כלכליסט, "ראיון עם קרנית פלוג, ייש העלות את נטל המס כדי לספק שירותים נוספים", 10.8.2015.**
- **הכנסות הממשלה כאחוז מהתמ"ג - OECD, FactBook 2014.**

