

A D V A ה ^ז ה ^כ ו ^ר ד ^מ א
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

מבט על התקציב 2003

הצעת חוק התקציב והצעת חוק ההסדרים

ד"ר שלמה סבירסקי
אלון אטקין
ברברה סבירסקי

8.12.2002

התקציב הגרוע ביותר

מאז 1985

הצעת חוק התקציב והצעת חוק ההסדרים לשנת 2003 הן בעלות ההשלכות החברתיות החמורות ביותר מאז 1985.

- ההצעות משקפות מדיניות תקציבית מצמצמת, דווקא בעיצומו של מיתון כבד, שאחת הדרכים להתגבר עליו היא מדיניות תקציבית מרחיבה. כיוון שמדיניות התקציב המצמצמת מצטרפת אל המדיניות המוניטרית המצמצמת של בנק ישראל, התוצאה הצפויה היא המשך המיתון, האבטלה והירידה ברמת החיים.
- ההצעות פוגעות בשירותים החברתיים העיקריים, חינוך ובריאות, וכתוצאה מכך הן יגרמו להגדלת נטל המימון הפרטי בשני תחומים אלה, וזאת דווקא בשעה של מיתון, ירידה בשכר ועלייה באבטלה, כאשר ישראלים רבים לא יוכלו לעמוד בנטל גדל זה. ההשלכות השליליות של הפגיעה המצטברת בחינוך הממלכתי ובמערכת הבריאות הציבורית יורגשו במשך שנים רבות בעתיד.
- ההצעות פוגעות באופן חמור ברשת הביטחון הסוציאלית, שפותחה בישראל במשך עשרות שנים. חמורה מכל היא הפגיעה בקצבת הבטחת הכנסה, הממומנת מכספי האוצר. הצעת חוק ההסדרים פוגעת ברוחו ובמהותו של חוק הבטחת הכנסה משנת 1980, שסימל בזמנו את היחלצותה של החברה הישראלית מן "הסעד" המשפיל של שנות ה-50 וה-60. ההצעה מבשרת על החזרתם של מי שאינם יכולים להתפרנס בכוחות עצמם למצב של מסכנות משפילה.

לאור דברים אלה, אנו קוראים לכנסת ולממשלה:

1. לדחות את הדיון בהצעת התקציב עד לאחר הבחירות ב-28 בינואר. דיון שיתקיים בתנאים הנוכחיים, באמצעותו של מסע בחירות, יהיה בהכרח כפוי, מזורז ושטחי. מן הראוי הוא שהצעת תקציב שהשלכותיה כה חמורות תידון ביישוב הדעת.
2. לחלופין, אנו מציעים להוציא מהצעת חוק ההסדרים את כל הפרק הדרגתי בהבטחת הכנסה. פרק זה מעוות לחלוטין, כאמור, את רוח חוק הבטחת הכנסה משנת 1980, ואין זה ראוי שייכלל בדיון המזורז והשטחי הצפוי כעת. מן הראוי שהצעה מרחיקת לכת זו תידון באופן מסודר, תוך שקילת חלופות, בוועדות הכנסת, רק לאחר הבחירות.

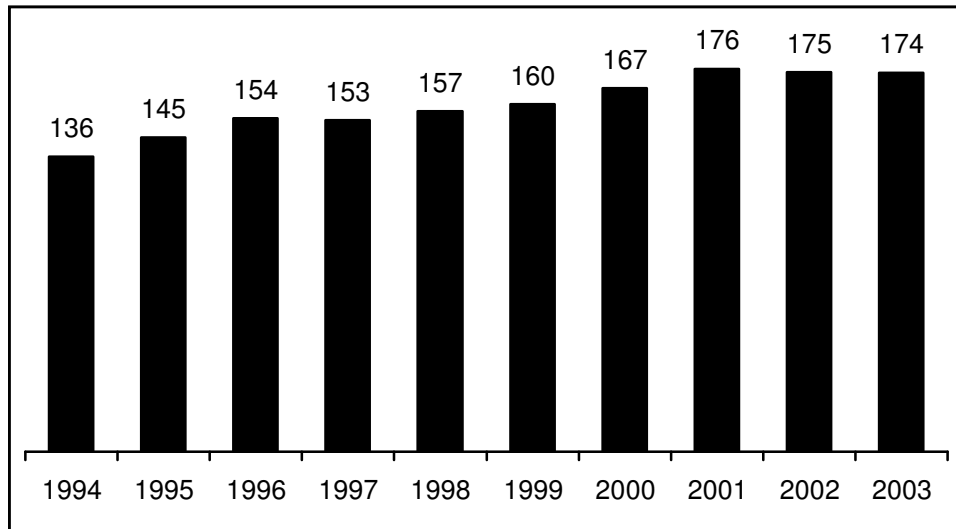
ההוצאה הממשלתית

מוקפאת מאז 2001

תקציב המדינה לשנת 2003 – 269.9 מיליארד ש"ח - גדול אמנם ב-3% מזה של 2002 (במונחים ריאליים), אך זאת בעיקר בשל הגידול בסכום המוקדש להחזר חובות. לעומת זאת, הסכום שנתר לפעילות השוטפת (והקרוי בספרי התקציב בשם "התקציב הרגילי") קטן במעט מזה של 2002 ואף מזה של 2001. הנתונים מוצגים בתרשים שלהלן.

בתרשים ניתן לראות כי ברוב השנים בעשור האחרון, נרשם גידול משנה לשנה בתקציב הפעילות השוטפת. גידול שכזה משקף בדרך כלל את הגידול בצרכים, בין השאר עקב הגידול באוכלוסייה. בין 2001 ל-2003, לעומת זאת, אין גידול בתקציב הפעילות השוטפת. בהינתן העובדה שבשנים אלה צפויה אוכלוסיית ישראל לגדול בכ-4%, פירוש הדבר ירידה משמעותית בתקציב לתושב/ת.

התקציב הרגילי, 1994-2003
מיליארדי ש"ח, מחירי 2001



הערות:

- נתוני 2001-1994 הם נתוני ביצוע נטו. נתוני 2003-2002 הם נתוני הצעת התקציב נטו.
 - נתוני תקציב 2002 הם על פי התקציב שאושר בפברואר 2002. למרות שתקציב זה שונה מספר פעמים (למשל, בתכנית "חומת מגן כלכלית" של אפריל 2002), משרד האוצר לא פירסם בשום שלב את התקציב הסופי או את סעיפיו השונים.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר- החשב הכללי, *דין וחשבון כספי*, שנים שונות; משרד האוצר, *עיקרי התקציב*, שנים שונות.

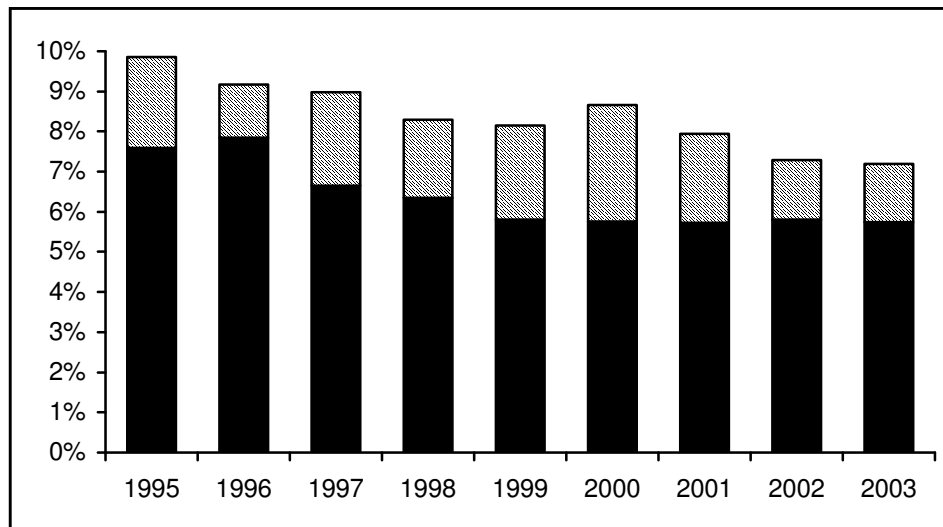
ירידה בתקציבי הפיתוח

למרות הדיבורים הרמים אודות השקעות גדולות בתשתיות, תקציבי הפיתוח של המשרדים השונים מצויים בירידה מתמשכת.

- תקציב הפיתוח של תשתיות תחבורה לשנת 2003 גדל, אמנם, ב-7%, בהשוואה ל-2002, אך אין זה הגידול המשמעותי שבו מתגאים אנשי האוצר;
- תקציב הפיתוח של משרד החינוך לשנת 2003 נמוך ב-38% משהיה ב-2001;
- תקציב הפיתוח של משרד הבריאות לשנת 2003 נמוך ב-50% משהיה ב-2001.

התרשים שלהלן מציג את הירידה במשקלם של תקציבי הפיתוח בתקציב המדינה. הירידה הגדולה נרשמה בין 1996 ו-1999. מאז 1999 עומד שיעור הביצוע של תקציב הפיתוח על כ-5.7% מתקציב המדינה. למרות ההבטחה להשקעה גדולה בתשתיות בתקציב 2003, שיעור הביצוע הצפוי דומה לזה של ארבע השנים שקדמו לו.

משקל תקציבי הפיתוח בתקציב המדינה, 2003-1994
באחוזים



הערות:

1. העמודה כולה מבוססת על הצעת התקציב. החלק השחור הוא הביצוע בפועל. לשנים 2003-2002 החישוב הוא בהנחת שיעור ביצוע ברמה של ממוצע 1995-2001 לסעיפי הפיתוח ולתקציב כולו.
 2. ההשקעות הנכללות – השקעות בממשל ומנהל, השקעות ברשויות מקומיות, השקעות בשירותי חברה והשקעות בענפי משק.
 3. בשנת 2001, שהיא השנה האחרונה שלגביה יש נתוני ביצוע, עמד חלקן של ההשקעות על 5.7% מתוך התקציב הכולל. בהצעת התקציב 2002- עמד חלקן של ההשקעות על 7.3% ול-2003 על 7.2%. שיעורים אלה אמנם גבוהים משיעורי ההשקעה בפועל ב-2001, אך סביר להניח שהביצוע יהיה נמוך באופן משמעותי, שכן בשנים קודמות, הביצוע של תקציבי הפיתוח היה נמוך מהצעת התקציב: באם שיעורי הביצוע של ההשקעות ב-2003-2002 ביחס להצעת התקציב יהיו דומים לממוצע שיעורי הביצוע של השנים 1995-2001, אזי חלקן של ההשקעות בשנים אלה מתוך סך התקציב יעמוד על 5.8% ב-2002 ועל 5.7% ב-2003.
 4. בחישוב של תקציב המדינה לא נכללו תשלום חובות (קרן) והחזר חובות לבנק ישראל.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר- החשב הכללי, *דין וחשבון כספי*, שנים שונות; משרד האוצר, *עיקרי התקציב*, שנים שונות.

פגיעה חסרת תקדים ברשת הביטחון הסוציאלית

הצעת התקציב והצעת חוק ההסדרים לשנת 2003 כוללות את הפגיעה הקשה ביותר שהוצעה אי פעם ברשת הביטחון הסוציאלית הישראלית, מאז שזו הגיעה לבשלות בשנות ה-80. במרכז הפגיעה עמדה קצבת הבטחת הכנסה. קצבה זו ספגה שלוש פגיעות חמורות: האחת, קיצוץ בגובה הקצבה; השנייה, פגיעה בתמריץ לעבוד¹, והשלישית, ביטול ההטבות הנלוות למקבלי הבטחת הכנסה: הנחה בארנונה, בדמי בריאות ובתחבורה ציבורית, ופטור מאגרת טלוויזיה.

מרכז אדוה חישב את משמעות הפגיעות הללו עבור אם חד הורית עם שני ילדים, העובדת לפרנסתה. נתונים אלה מוצגים בלוח שבעמוד 8.

הפגיעה בקצבת הבטחת הכנסה היתה הפגיעה החמורה מכל, אולם היא לא היתה הפגיעה היחידה: רוב הקצבאות קוצצו ב-4%; כל הקצבאות לא עודכנו בינואר 2002 ואף לא יעודכנו בינואר 2003; וקצבת הילדים קוצצה, בנוסף, ב-12% לכלל הילדים, וב-20% נוספים לילדים שהוריהם לא שירתו בצה"ל (קיצוץ אחרון זה עשוי להידחות על ידי בג"ץ). פגיעות אלה באות על רקע פגיעה מתמשכת בדמי האבטלה, פגיעה שהתפרסה על פני החלק השני של שנות ה-90. (לפירוט הפגיעות הללו ר' מרכז אדוה, *שנה שחורה*, ספטמבר 2002; ומרכז אדוה, *שנה של פגיעות כלכליות בנשים*, ספטמבר 2002).

הפגיעות במקבלי קצבאות המוסד לביטוח לאומי בכלל, ובמקבלי קצבת הבטחת הכנסה בפרט, נעשו על רקע משבר כלכלי חריף, המלווה באינפלציה, שיעורי אבטלה גבוהים ושחיקה בשכר. הממשלה "נימקה" את הקיצוצים בצורך לדחוק באנשים לצאת לעבוד – אך לא הסבירה כיצד הדבר מתיישב עם המדיניות המרסנת שלה עצמה, שאינה מאפשרת יצירת מקומות עבודה חדשים. זהו הרקע להתבטאות יוצאת דופן בחריפותה של המוסד לביטוח לאומי, שקבע כי דווקא כאשר רשת הביטחון הסוציאלית נחוצה יותר מתמיד, "החליטה הממשלה על מפנה במדיניותה החברתית... [קיצוץ זה] אינו כורח המציאות הכלכלית של המשק הישראלי; קיצוץ בהיקף שכזה משקף, ללא ספק, שינוי בסדר העדיפויות של קובעי המדיניות... " (המוסד לביטוח לאומי, *ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק, 2001*, נובמבר 2002: 3).

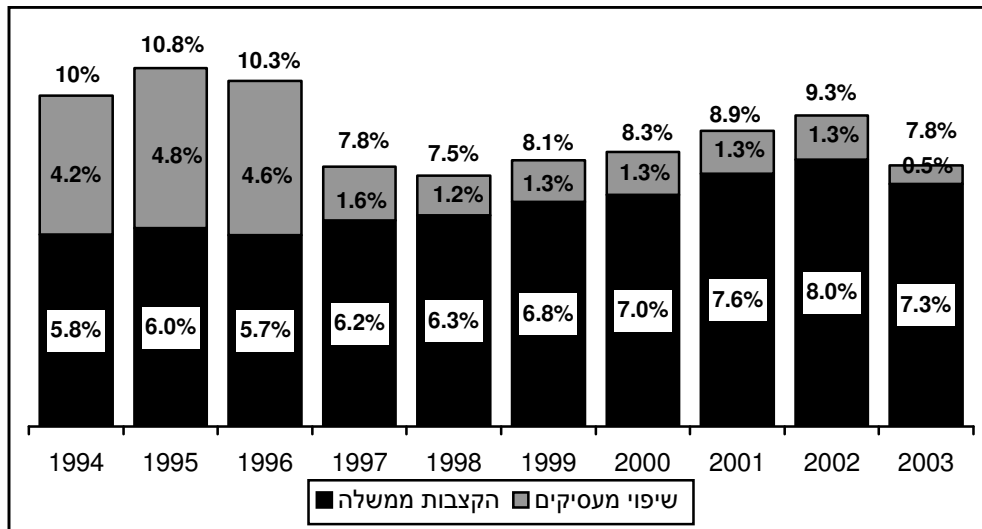
¹ קיצוץ בסכום השכר שאינו מובא בחשבון בעת עריכת מבחן הכנסה; והעלאת שיעור המס השולי המושת על חלק השכר המובא בחשבון בעת עריכת מבחן הכנסה.

ירידה בהשתתפות האוצר במימון קצבאות הביטוח הלאומי

הממשלה נוהגת להציג את כל קצבאות הביטוח הלאומי כתשלומים הבאים מקופת המדינה. הצגה זו היא שקרית: כמחצית מתשלומי הביטוח הלאומי באים מכספי העובדים, המשלמים דמי ביטוח לאומי, ומכספי המעסיקים, המוסיפים גם הם דמי ביטוח לאומי בגין עובדיהם. כספי העובדים והמעסיקים מממנים את רוב הקצבאות העיקריות: קצבת זקנה, קצבת ילדים, דמי אבטלה, נפגעי עבודה, נכות כללית, סיעוד, אמהות. אוצר המדינה מעניק תוספת מימון לחלק מן הקצבאות הללו – זקנה וילדים – ומממן בעצמו מספר קצבאות אחרות: קצבת הבטחת הכנסה, וכן קצבאות לעולים חדשים.

בתקציב 2003 מוקצב סכום של 21.2 מיליארד ש"ח למימון חלקו של האוצר בתשלומי הביטוח הלאומי. סכום זה משקף ירידה ריאלית של 13.6%, בהשוואה לתקציב 2002. חלק מן הירידה נובע מקיצוץ בשיפוי המעסיקים (על כך, ר' עמ' 20 בהמשך). הקיצוץ בתשלומי האוצר למוסד לביטוח לאומי, ללא שיפוי המעסיקים, משקף ירידה ריאלית של 6.4% בהשוואה לתקציב 2002. ירידה זו היא פועל יוצא של הקיצוצים הדרסטיים שנעשו בשנים האחרונות בכל מערך הקצבאות, ובמיוחד בקצבת הבטחת הכנסה ובדמי אבטלה.

השתתפות הממשלה בתקבולי הביטוח הלאומי כאחוז מתקציב המדינה, 1994-2001



הערה: ללא שיפוי המס המקביל.

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, שנים שונות; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות; משרד האוצר – החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות.

יש כסף להורדת מס לבעלי משכורות גבוהות; אין כסף למי שמתקשים להתפרנס

תקציב 2003 כולל סכום של כמיליארד ש"ח למימון הרפורמה במס על פי המלצות ועדת רבינוביץ' (משרד האוצר, הצעת תקציב המדינה לשנת 2003 - עיקרי התקציב : עמ' 179, 182). מיליארד ש"ח אלה נועדו לסגור את הפער שבין הירידה בהכנסות כתוצאה מהורדת המיסוי על עבודה ובין התוספת בהכנסות הצפויה מהמיסוי על ההון (לביקורת על הרפורמה ר' מרכז אדוה, הערות מרכז אדוה להמלצות ועדת רבינוביץ' לרפורמה במס, 18.6.2002).

הורדת המיסוי על עבודה תיטיב בעיקר עם מיעוט קטן, יחסית, של בעלי שכר חודשי גבוה מ-15,000 ש"ח, ובמיוחד עם בעלי שכר חודשי של 25,000 ש"ח ומעלה (ר' הלוח בעמוד הבא). בשנת 2000, רק 16.7% מן השכירים בישראל השתכרו 15,000 ש"ח ומעלה (ר' מרכז אדוה, תמונת מצב חברתית 2002 : עמ' 14).

עובדה זו מקוממת במיוחד, על רקע העובדה שהורדת המס כרוכה בהגדלת הגירעון הממשלתי (ב-2003, כאמור, היא תעלה מיליארד ש"ח). נזכיר, כי זהו אותו גירעון שמפניו מזהירים אותנו אנשי האוצר השכם והערב (ובעיקר כאשר מדובר בהשקעות המיטיבות עם כלל הישראלים). יתרה מזאת, שר האוצר כבר הצהיר כי כל הצמיחה הכלכלית החזויה עד שנת 2008 אמורה להיות מופנית ליישום הרפורמה.

מפתיע כי בתקופה זו של הגבלת החקיקה הפרטית בכנסת ושל קיצוצים עמוקים הפוגעים בשכבות החלשות ביותר בטענה של "אין ברירה", אין לממשלה כל בעיה בחקיקה המשפרת את מצבם של בעלי השכר הגבוה, והאוצר אף מוצא לכך מקורות תקציביים ללא כל קושי.

מפתיע עוד יותר שבתנאים הנוכחיים מוצא האוצר דרך להעביר כסף מעניים לעשירים. הלוח שבעמוד הבא מעמיד זה מול זה את הרווח החודשי הצפוי מן הרפורמה במס לשכירים בעלי שכר גבוה, ואת ההפסד החודשי הצפוי לאמהות חד הוריות העובדות לפרנסתן מן הקיצוצים בקצבת הבטחת הכנסה. הלוח מציג את העיוות המוסרי הגלום בהצעת התקציב לשנת 2003 : התקציב מעביר כסף מעניים, שקצבת הבטחת הכנסה שלהם תקוצץ, לעשירים, שיקבלו תוספת שכר בעקבות הורדת מס ההכנסה.

הצעת התקציב לשנת 2003 מעבירה כסף ממעוטי הכנסה לבעלי הכנסות גבוהות

כפי שניתן לראות בלוח שלהלן, הצעת התקציב מעבירה כסף ממעוטי הכנסה לבעלי הכנסות גבוהות.

לדוגמא: אם חד הורית, עם 2 ילדים לפחות, העובדת למחייתה ומשתכרת 2,500 ש"ח לחודש, יכולה כיום להגיע להכנסה כוללת של 5,195 ש"ח לחודש, לאחר שהיא מקבלת השלמת הכנסה מן המוסד לביטוח לאומי. הצעת התקציב לשנת 2003, אם תתקבל, תפגע בקצבה ובתמריץ לעבוד (ר' עמוד קודם), ובעקבות זאת תפסיד אותה אם סכום של 1,411 ש"ח, והכנסתה הכוללת תעמוד על 3,784 ש"ח בלבד.

בו בזמן, עובד ששכרו החודשי עומד על 25,000 ש"ח – פי עשר מזה של האם החד הורית בדוגמא שלעיל – עומד לקבל תוספת שכר נטו של 2,062 ש"ח לחודש, לכשתושלם הרפורמה במס.

| רווח חודשי של שכירים מהרפורמה במס של סילבן שלום + רבינוביץ' | | הכנסה לחודש | הפסד חודשי של אם חד הורית + 2 ילדים, העובדת לפרנסתה, מן הקיצוצים בתקציב 2003 | | | |
|--|----------------|----------------|---|---|--------------------------|-------|
| תוספת הכנסה לחודש (נטו) | הכנסה לחודש | | הכנסה משכר + קצבה לחודש לפי הצעת התקציב ל-2003 | הכנסה משכר + קצבה לחודש ביולי 2001 | הכנסה מעבודה לחודש | |
| 2008 | 2003 | | | | | |
| | | | 1,435 | 3,360 | 4,795 | 1,500 |
| | | | 1,411 | 3,784 | 5,195 | 2,500 |
| | | | 1,387 | 4,208 | 5,595 | 3,500 |
| | | | 1,363 | 4,632 | 5,995 | 4,500 |
| 301 | 160 | 10,000 | | | | |
| 839 | 200 | 15,000 | | | | |
| 2,062 | 200 | 25,000 | | | | |
| 3,394 | 200 | 50,000 | | | | |
| 3,894 | 200 | 100,000 | | | | |
| 4,894 | 200 | 200,000 | | | | |

מקורות:

- (1) עיבוד של מרכז אדוה מתוך הצעת חוק ההסדרים ותיקוני חקיקה לשנת 2003.
- (2) המלצות הוועדה לרפורמה במס, ירושלים, יוני 2002.

ירידה בחלקם של המשרדים החברתיים בתקציב המדינה

תקציבי החינוך והבריאות לשנת 2003 נמוכים ריאלית משהיו ב-2001.

כאשר תקציבים אלה מקוצצים, התוצאה היא העברת נטל המימון אל הציבור:

- הורים נדרשים לשלם עבור פעילויות שונות של הילדים בבית הספר;
- משפחות נדרשות לשלם עבור ביטוח בריאות משלים ועבור שירותים רפואיים שונים.

תשלומים אלה מהווים כיום חלק גדל והולך של סל התצרוכת המשפחתי: בין 1992 ל-2000 עלתה ההוצאה של רוב הישראלים על שירותי בריאות (לא כולל מס בריאות), ב-50%, לערך, וההוצאה על שירותי חינוך – ב-20% ויותר.

כיוון שבעלי הכנסות גבוהות מסוגלים לשלם יותר מבעלי הכנסות נמוכות, נרשם גידול חד באי שוויון. בשנת 1992 הוציא העשירון העשירי על בריאות פי 2 מהעשירון השישי ופי 2.7 מהעשירון השני; ב-2001 היו הנתונים פי 2.3 ופי 4, בהתאמה. ובתחום החינוך: בשנת 1992 הוציא העשירון העשירי על חינוך פי 2 מהעשירון השישי ופי 8.5% מהעשירון השני; ב-2001 היו הנתונים פי 2.7 ופי 9.4, בהתאמה.²

תקציב משרדי החינוך והבריאות, 2001-2003 מיליוני ש"ח, מחירי 2001

| 2003 | 2002 | 2001 | |
|--------|--------|--------|--------------|
| 22,340 | 22,552 | 23,167 | משרד החינוך |
| 12,754 | 12,627 | 12,960 | משרד הבריאות |

הערה: נתוני תקציב 2001 הם נתוני ביצוע נטו. תקציבי 2002-2003 הם תקציבי נטו (ללא הוצאה מותנית בהכנסה). מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת 2003, עיקרי התקציב.

² הנתונים עבור 2001 נמסרו לנו על ידי הגב' חוה הלר והגב' יפית אלפנדרי מהלמ"ס.

משרד החינוך

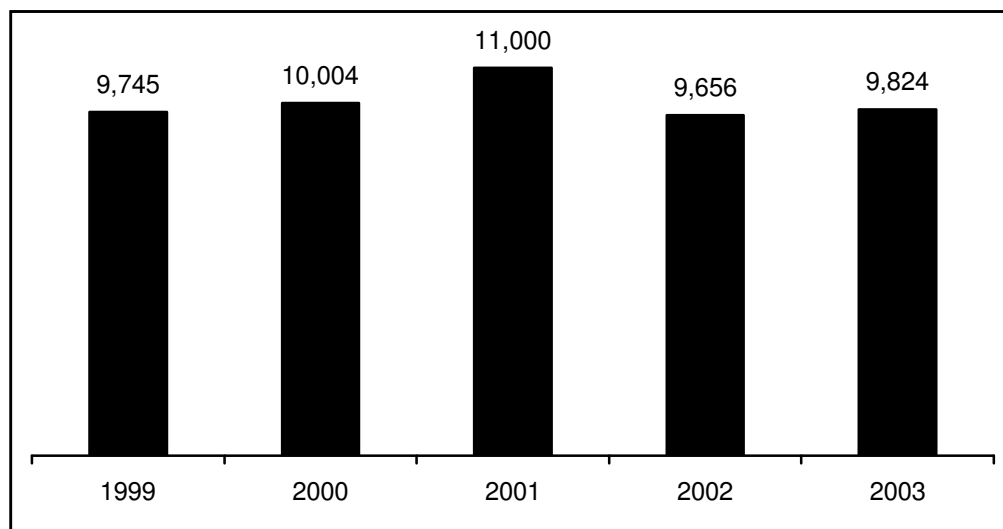
א. ירידה בתקציב שעות ההוראה

הביטוי העיקרי של הקיצוץ בתקציב משרד החינוך הוא הירידה בתקציב ההוראה, הקרוי תקציב "שעות התקן": תקציב זה יהיה ב-2003 נמוך משהיה ב-2001 - וזאת חרף העובדה שמספר התלמידים גדל בינתיים.

אם נתבונן בתרשים שלהלן, הרי שתקציב ההוראה ("שעות התקן") אמור היה לגדול בין 2001 ל-2003 כפי שהוא גדל בין 1999 ל-2001. בפועל, כפי שניתן לראות, תקציב שעות התקן ירד ב-2003 לרמה של 1999.

הנתונים המוצגים בתרשים שלהלן מתייחסים לשעות התקן בחינוך היסודי, בחטיבות הביניים, בחינוך העל יסודי ובחינוך ההתיישבותי.

תקציב שעות תקן של משרד החינוך, 1999-2003
מיליוני ש"ח, מחירי 2001



הערה: נתוני תקציב שעות התקן בשנים 1999-2001 הם נתוני הביצוע ברוטו. הנתונים לשנים 2002-2003 כוללים את התקציב ואת ההוצאה המותנית בהכנסה.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב ודברי הסבר, משרד החינוך, שנים שונות.

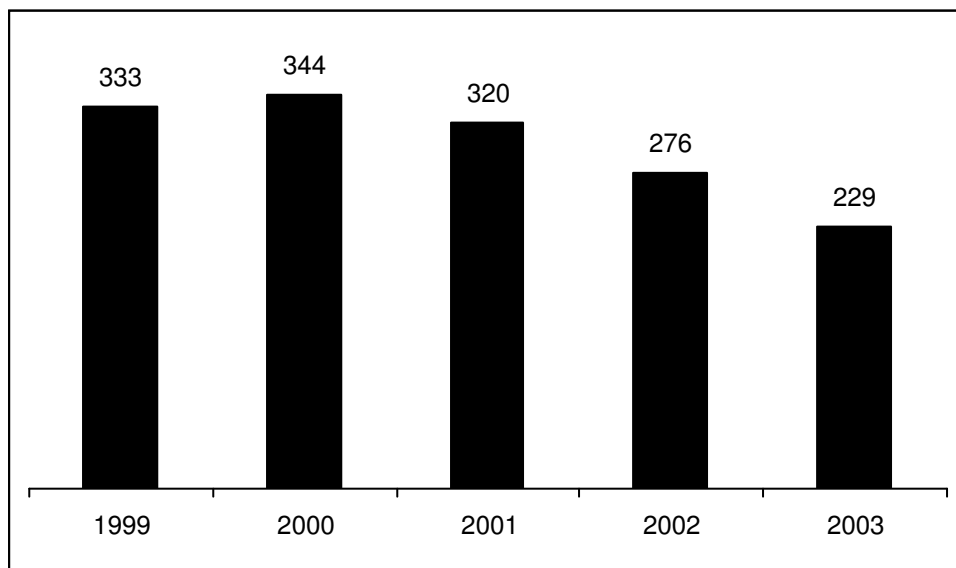
ב. ירידה בתקציב אגף שח"ר

אגף שח"ר (שירותי חינוך ורווחה), מרכז תכניות סיוע לתלמידים המוגדרים כ"טעוני טיפוח". הגדרה זו כללה, משנות ה-60 ועד לשנות ה-80, תלמידים מזרחים. בתקופת ממשלת רבין הורחבה ההגדרה כך שתכלול גם תלמידים ערבים.

תכניות הסיוע של אגף שח"ר עוררו במהלך השנים ביקורות רבות. מחד גיסא, הגם שהן ללא ספק סייעו באופן אישי לתלמידים רבים, לא היה בהן כדי לשנות באופן מהותי את המבנה הלא שוויוני של מערכת החינוך. מאידך גיסא, אגף שח"ר שימש את משרד החינוך כעלה תאנה, המכסה על העובדה, שהמבנה הבלתי שוויוני של מערכת החינוך גורם לכך, שהיא מייצרת דור אחר דור "טעוני טיפוח" חדשים.

בשנות ה-90, שבהן החריף עד מאוד האי-שוויון בתוך מערכת החינוך, שימש אגף שח"ר כתזכורת לעובדה, שבעבר חשו ראשי משרד החינוך מחויבות גדולה יותר לגורלם החינוכי של כלל ילדי ישראל. הקיצוצים המתמשכים בתקציב האגף אינם מלמדים על כך, שמשרד החינוך מצא תחליף טוב ויעיל יותר, אלא על כך שמשרד החינוך כבר אינו חושש להודות, כי תחושת מחויבות זו כבר אינה מנחה אותו.

תקציב אגף שח"ר, 1999-2003
מיליוני ש"ח, מחירי 2001



הערות:

(1) נתוני תקציב אגף שח"ר בשנים 1999-2001 הם נתוני הביצוע ברוטו. הנתונים לשנים 2002-2003 כוללים את התקציב ואת ההוצאה המותנית בהכנסה.

(2) התקציב כולל את סעיפי תקציב שח"ר בחינוך היסודי, בחטיבות הביניים, בעל-יסודי ובחינוך ההתיישבותי.
מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב זדברי הסבר, משרד החינוך, שנים שונות.

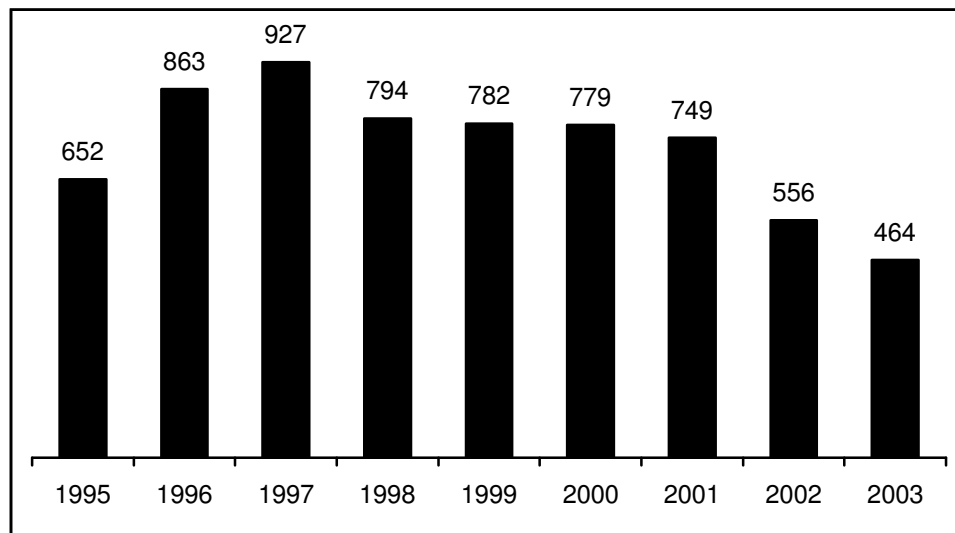
ג. ירידה בתקציב הפיתוח

מזה שנים רבות, משרד החינוך עוסק בקיים, ואינו מתכנן לעתיד. עדות לכך היא הירידה המתמשכת בתקציבי הפיתוח. לאחרונה השקיע משרד החינוך סכומים משמעותיים בפיתוח באמצע שנות ה-90, בעקבות הגעתם של גלי העלייה הגדולה.

עיקרו של תקציב הפיתוח הוא בינוי כיתות ובתי ספר. הירידה בתקציבי הפיתוח מלמדת על תשתית שאינה מתחדשת בקצב הנדרש מן הגידול באוכלוסיית התלמידים ומן הבלאי של מערכות קיימות.

לאחרונה החל משרד האוצר לפנות לתרופת אליל: בנייה באמצעות יזמים פרטיים, בשיטת ה-PFI.³ בנייה שכזאת כרוכה בבעיות רבות, ואין כל ביטחון שבסופו של דבר היא תחסוך משאבים למדינה. היתרון העיקרי שלה הוא פוליטי: היא מאפשר לפוליטיקאים של היום להעביר את נטל התשלום לדור הבא. (על PFI בחינוך ר' מרכז אדוה, *מבט על התקציב* (2002).

תקציב הפיתוח של משרד החינוך, 1995-2003
מיליוני ש"ח, מחירי 2001



הערה: נתוני תקציב הפיתוח לשנים 1995-2001 הינם נתוני ביצוע.
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, *הצעת תקציב ודברי הסבר משרד החינוך*, שנים שונות; החשב הכללי, *דין וחשבון* כספי, שנים שונות.

³ שיטה לפיה יזמים פרטיים מקימים ומתפעלים את המבנה וגוברים ממשרד החינוך תשלום קבוע, לאורך תקופת זיכיון ארוכה.

משרד הבריאות

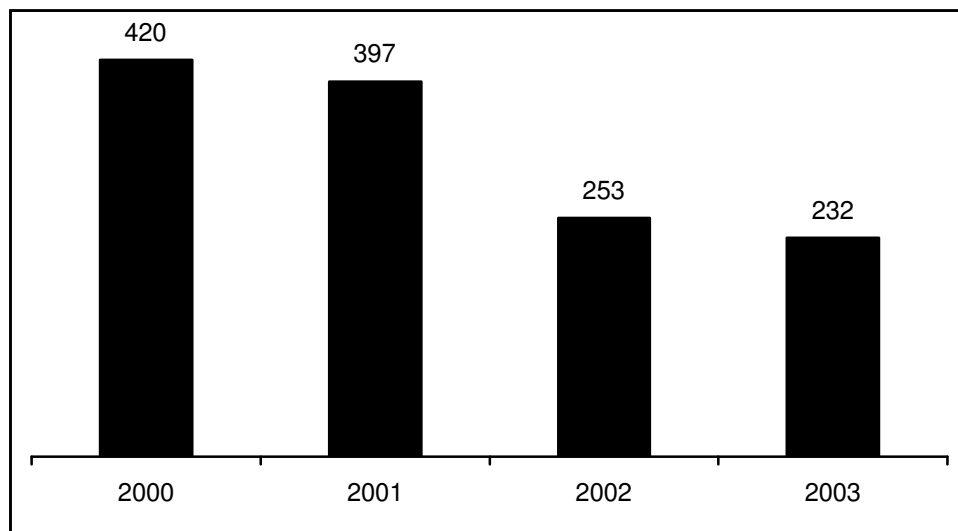
תקציב משרד הבריאות לשנת 2003 עומד על כ-14 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים), לא כולל בתי-החולים הממשלתיים והוצאות המותנות בהכנסה. תקציב מוצע זה דומה לתקציב המשרד בשנת 2002.

א. ירידה בתקציב הפיתוח

תקציב הפיתוח של משרד הבריאות לשנת 2003 מסתכם בכ-255.4 מיליון ש"ח (כולל הוצאה מותנית בהכנסה) - ירידה של כ-8.3% בהשוואה לתקציב 2002.

התרשים שלהלן מציג את הסכומים שהוציא משרד הבריאות בפועל (תקציב ביצוע) על פיתוח בשנים 2000-2001, ואת תקציב הפיתוח המוצע לשנים 2002 ו-2003. כפי שניתן לראות בבירור, תקציב הפיתוח של משרד הבריאות נמצא במגמת ירידה.

תקציב הפיתוח של משרד הבריאות, 2003-2000
מיליוני ש"ח, מחירי 2001



הערה: לשנים 2001-2000 השימוש הוא בנתוני הביצוע ברוטו, לשנים 2003-2002 השימוש הוא בהצעת התקציב ברוטו (כולל הוצאה מותנית בהכנסה).
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים ודברי הסבר, משרד הבריאות, שנים שונות; משרד האוצר, דו"ח כספי, שנים שונות.

ב. ירידה במימון סל שירותי הבריאות של קופות החולים

בספטמבר 2001 חתמו שרי האוצר והבריאות על הסכם למימון סל הבריאות לשנים 2004-2002. ההסכם קבע תוספת, בשיעור של 1.75% מעלות הסל בשנת 2001, בגין העלייה בהוצאות הנובעת מהגידול הצפוי באוכלוסייה המזדקנת. אולם, מספר הנפשות המתוקננות⁴ המבוטחות על-ידי קופות החולים צפוי לגדול בשיעור של 2.8% לשנה - דהיינו, אחוז אחד יותר משיעור הפיצוי שנקבע. המשמעות הכספית של ההפרש בין שני השיעורים היא פער של כ-212 מיליון ש"ח בשנת 2003 בלבד.

עוד נקבע בהסכם בין השרים, כי בשנים 2003 ו-2004, שיעור התוספת בגין טכנולוגיות חדשות ימשיך להיקבע "בכפוף ליכולות התקציביות של המשק וסדרי העדיפויות של הממשלה" (סיכום בין שרי הבריאות והאוצר, 5.9.2001). במילים אחרות, ההסכם לא קבע בעניין זה קנה מידה כלשהו לעדכון הסל. התוצאה: הצעת התקציב לשנת 2003 אינה כוללת שום הקצאה עבור תרופות חדשות שתאושרנה בשנה הקרובה. ההצעה מציינת סכום של כ-40 מיליון ש"ח, עבור טכנולוגיות חדשות שאושרו בשנת 2002 אך לא היה להן תקציב.

עיון בלוח שבעמוד הבא מצביע על מגמה של ירידה בעלות סל שירותי הבריאות של קופות החולים לנפש; ירידה זו תימשך גם בשנה הקרובה. ב-1998 הייתה העלות לנפש 3,133 ש"ח, ב-2002 - 3,063 ש"ח, וב-2003 - 3,051 ש"ח. נציין כי בשנת 1995, השנה הראשונה להחלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, עמדה עלות הסל לנפש על 3,250 ש"ח (במחירי 2002). פירוש הדבר שחלה שחיקה של 6.1% בסכום הממוצע שהקופות מוציאות על מבוטח/ת; ההוצאה על מבוטח ב-2003 תהיה קטנה ב-1995 ש"ח מזו של 1995 (במחירי 2002).

שחיקת תקציב סל השירותים דוחקת את קופות החולים לנקוט באחד משני צעדים אפשריים: לצמצם את השירותים - או לממן אותם על-ידי גביית יותר כספים מהחולים.

⁴ נפש מתוקנת = מספר הלוך בחשבון את העובדה שההוצאה של קופות החולים משתנה מקבוצת גיל אחת למשנה.

עלות סל שירותי הבריאות של קופות החולים, 2003-1997

| שנה | עלות הסל במחירים שוטפים במיליארדי ש"ח | עלות הסל במחירי 2002 במיליארדי ש"ח | עלות הסל לנפש מתוקנת במחירי 2002 |
|------|---------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| 1997 | 15.358 | 18.783 | 3,128 ש"ח |
| 1998 | 16.614 | 19.389 | 3,133 ש"ח |
| 1999 | 18.008 | 19.755 | 3,102 ש"ח |
| 2000 | 19.270 | 20.234 | 3,077 ש"ח |
| 2001 | 20.267 | 20.875 | 3,092 ש"ח |
| 2002 | 21.185 | 21.185 | 3,063 ש"ח |
| 2003 | 22.046 | 21.595 | 3,051 ש"ח |

מקור: האגף לכלכלת בריאות, משרד הבריאות.

ג. השר"פ - ירידה בשוויוניות מערכת הבריאות

השר"פ (שירותים רפואיים פרטיים) הוא שירות רפואי, הניתן בבית-חולים תמורת תשלום ישיר, או במסגרת ביטוח משלים של אחת מקופות החולים, או של אחת מחברות הביטוח המסחריות. כשמדובר בביטוח משלים, גם החולה נדרש להשתתף בחלק מהתשלום ("השתתפות עצמית").

השירותים העיקריים הניתנים במסגרת השר"פ הם בחירת רופא וקידום התור לניתוח. השר"פ קיים מזה שנים רבות בשלושה בתי-חולים ציבוריים בירושלים, וכ-6 שנים (עד פסיקת בג"ץ ביוני 2002) בארבעה בתי-חולים ממשלתיים (איכילוב, אסף הרופא, רמב"ם ושיבא). השר"פ אינו קיים ב-10 בתי-החולים הממשלתיים הנוותרים ובאף אחד מ-11 בתי-החולים של קופת החולים הכללית.

בבתי-החולים הממשלתיים, השר"פ עורר שאלות חוקיות, שהממשלה התפנתה לעסוק בהן רק לאחרונה. בפברואר 2002 קבע היועץ המשפטי לממשלה שהשר"פ, כפי שהוא נהוג בבתי-החולים הממשלתיים, אינו חוקי וכי יש להפסיק את פעולתו (הארץ, 18.2.2002). במקביל, עתרו קופת החולים הכללית והסתדרות הגמלאים לבג"ץ, בבקשה שיכריז על השר"פ כבלתי חוקי. מנגד, במאי 2002, עתרו שבעה רופאים בכירים ושלושה חולים לבג"ץ, בבקשה שיורה ליועץ המשפטי לממשלה ולשרי הבריאות והאוצר, שלא להפסיק את השר"פ, עד למתן פסק הדין בשאלת חוקיותו של השר"פ. ביוני 2002 דחה בג"ץ את עתירת הרופאים והחולים, והורה על הפסקת השר"פ בבתי-החולים הממשלתיים, על יסוד חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה (הארץ, 4.6.2002), אך לא נתן החלטה עקרונית. בעת כתיבת מסמך זה, הנושא עדיין תלוי ועומד בבג"ץ.

עוד בג"ץ דן בעצם חוקיות השר"פ, אצה-רצה הממשלה וקיבלה, באוקטובר 2002, החלטה עקרונית המתירה את הפעלת השר"פ בבתי חולים ממשלתיים. הממשלה הציבה לכך שני תנאים: (1) הסכמה בין משרדי האוצר והבריאות על תקנות ההפעלה של השר"פ; (2) הימנעות מכל תוספת מתקציב המדינה לשם הפעלת השר"פ (הארץ, 21.10.02).

אנו סבורים כי השר"פ ראוי להידחות על הסף, וזאת מכמה סיבות. כאן נסתפק בציון אחדות מהן:

- הענקת "זכות בחירת הרופא", רק לחולים המסוגלים לשלם עבור ניתוח פרטי וביטוח משלים, נוגדת את עקרון הצדק החברתי. אם "זכות הבחירה" היא חשובה, הרי שיש לאפשר אותה לכל החולים, ללא תוספת תשלום.
- השר"פ אינו נחוץ, לא לניצול תשתיות בתי-החולים אחר-הצהרים, לא לקיצור תורים, לא לתוספת הכנסה לבית החולים ולא להחזקתם של הרופאים הטובים ביותר בבתי חולים הממשלתיים; זאת, מכיוון שכל המטרות הללו כבר מושגות על-ידי תאגידי הבריאות (עמותות הפועלות בבתי חולים ומשמשות להעסקת רופאים ועובדי בריאות אחרים בתוך בניין בית החולים, בשעות אחר הצהרים, תוך תשלום תוספות שכר מעבר להסכמים הקיבוציים).
- הסתדרות הרופאים בישראל תומכת בשר"פ בגלל תוספת ההכנסה שהוא יביא לרופאים הבכירים. אולם, גם היום מקבלים רופאים אלה תוספת שכר מתאגידי הבריאות. העניין הוא, כנראה, שאין גבול לתביעות השכר של חלק מציבור הרופאים.
- השר"פ יכניס את מערכת הבריאות הציבורית לסחרור של התייקרויות. כרגע מדובר בתשלום פרטי לרופא מנתח. אם הדרישה תיענה, תבואנה דרישות מרופאים מומחים אחרים, מאחיות, מטכנאי הדמיה – והרשימה עוד ארוכה. מי ישלם? בסופו של דבר – החולים.
- בשנת 2001, לא פחות מ-32% מההוצאה הלאומית על בריאות מקורם בתשלומים של משקי הבית עבור תרופות ושירותים. זהו גידול של 23% בתוך 4 שנים בלבד (משרד האוצר, הצעת תקציב ודברי הסבר לשנת 2003: משרד הבריאות, עמ' 73). רוב העלייה הזאת מקורה בתשלומים של משקי בית בעשירונים העליונים. במילים אחרות, השוויון בבריאות מצוי בירידה. הפעלת השר"פ רק תאיץ את התהליך ותגדיל עוד יותר את הפערים השוררים היום במערכת הבריאות הציבורית.
- השר"פ לא יתרום לרמת הבריאות של כולם, אלא רק לזו של בעלי אמצעים. גרוע מכך, רמת הבריאות של המיעוט תעלה על חשבון רמת הבריאות של הכלל.

עקרון הצדק החברתי דורש כי השר"פ יידחה על הסף.

משרד הבינוי והשיכון

תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנת 2003 מסתכם בכ-10.3 מיליארד ש"ח (כולל הרשאה להתחייב⁵ בסעיפי פיתוח). במונחים ריאליים, סכום זה קטן ב-7.6% מהסכום המקביל בהצעת התקציב לשנת 2002.

מגמות עיקריות

1) המגמה שנצפתה בשנים האחרונות, של ירידה בחלקם של המענקים בחבילות המשכנתאות הממשלתיות ושל עלייה בחלקן של ההלוואות, נמשכת בשנת 2003, עם המרה של 400 מיליון ש"ח מתקציב המענקים לתקציב ההלוואות (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2003 ודברי הסבר: משרד הבינוי והשיכון, אוקטובר 2002: 32). המשמעות של שינוי זה היא גידול בעול החוזרים של הלווים.

יוצאות מן הכלל הן המשכנתאות שמשרד הבינוי והשיכון מעמיד לרשות העולים החדשים מאתיופיה. משכנתאות אלה ממשיכות להיות מורכבות בעיקר ממענקים; רק 18% מסך התקציב ל"מבצע לעולי אתיופיה" מורכב מהלוואות: היתר מורכב ממענקים שאין צורך להחזירם, בתנאי שהמשפחה מחזיקה בדירה לתקופה של 15 שנה.

2) הגובה המרבי של ההשתתפות בשכר דירה ירד מ-1,200 ש"ח לחודש עד לפחות ממחצית הסכום הזה.

3) ההכרזות החוזרות של הממשלה, בדבר השקעות מתוכננות בפיתוח תשתיות, אינן מוצאות ביטוי בתקציב משרד הבינוי והשיכון: תקציב הפיתוח לשנת 2003 קטן מזה של 2002 ב-18.2% בהרשאה להתחייב וב-39% בתקציב הרגיל.

4) לבסוף, התקציב המוצע לשנת 2003 מייעד סכום של כמיליארד ש"ח ל"סיוע באזורי עדיפות לאומית". כידוע, הקטגוריה הזאת כוללת יישובים בישי"ע. יש לציין שההקצבה הזאת היא נמוכה בכ-11% מהקצבה בשנה שעברה.

⁵ התחייבויות חוזיות שהמשרד מורשה לחתום עליהן לטווח ארוך.

א. ירידה בתקציב המענקים

מאז 1996 קיימת ירידה רצופה בהיקף מימוש משכנתאות ממשלתיות. ב-2001, השנה האחרונה בעבורה קיימים נתונים סופיים, מימשו את זכאותם 36,525 משקי בית - ירידה של 5% לעומת שנת 2000 (משרד הבינוי והשיכון, *מידע חודשי*, אוגוסט 2002).

הירידה בחלקם של המענקים משקפת את רצון הממשלה להפחית את הסיוע לזוגות הצעירים ולהפריט את נושא המשכנתאות.

ב. ירידה בהשתתפות בשכר דירה

החל מיוני 2002, קוצצה ב-4% ההשתתפות בשכר דירה לכל הזכאים. בנוסף על הקיצוץ הכללי, קוצץ גם הסיוע הניתן למשפחות חד-הוריות ולמקבלי קצבת הבטחת הכנסה שהם זכאים חדשים.

סכום הסיוע המרבי קוצץ מכ-1,200 ש"ח לחודש ל-576 ש"ח לחודש. הפגיעה הזאת לא תחול על הקבוצות הזכאים הבאות: קשישים, נתמכים בגילאי 55-65, נכים, משפחות חד-הוריות שראשן מעל גיל 45 עם 3 ילדים או יותר, משפחות חד-הוריות שבראשן בנות 50 ומעלה עם 2 ילדים ויותר, ומשפחות חד-הוריות עולות חדשות הנתמכות על-ידי הביטוח הלאומי (משרד האוצר, *הצעת תקציב לשנת הכספים 2003 ודברי הסבר: משרד הבינוי והשיכון*, אוקטובר 2002: 36).

עבור מי שקיבל/ה סיוע בשכר דירה עוד לפני יוני 2002, הקיצוץ יעמוד על 4%. אך בשנים הבאות, מי שיקבל/ת סיוע בשכר דירה לתקופה העולה על שלוש שנים, הסיוע הניתן לו יוקטן ב-5% לשנה.

הסיבה להקטנת הסיוע בשכר דירה נעוצה בהנחה, שלפיה הורדת רמת החיים של מקבלי הבטחת הכנסה ושל אמהות חד-הוריות תמריץ אותם לעבוד. מחברי ספר התקציב של משרד הבינוי והשיכון מצאו לכך ביטוי, הראוי להיכלל בספר הנפלאות של השפה הביורוקרטית: לדבריהם, הממשלה לא פגעה בסיוע בדיוור של מקבלי הבטחת הכנסה אלא קבעה נהלים חדשים בהם "הושוו תנאי הסיוע למקבלי הבטחת הכנסה לאלו של זכאים שאינן זכאיות להבטחת הכנסה" (ממש כך! שם: 35).

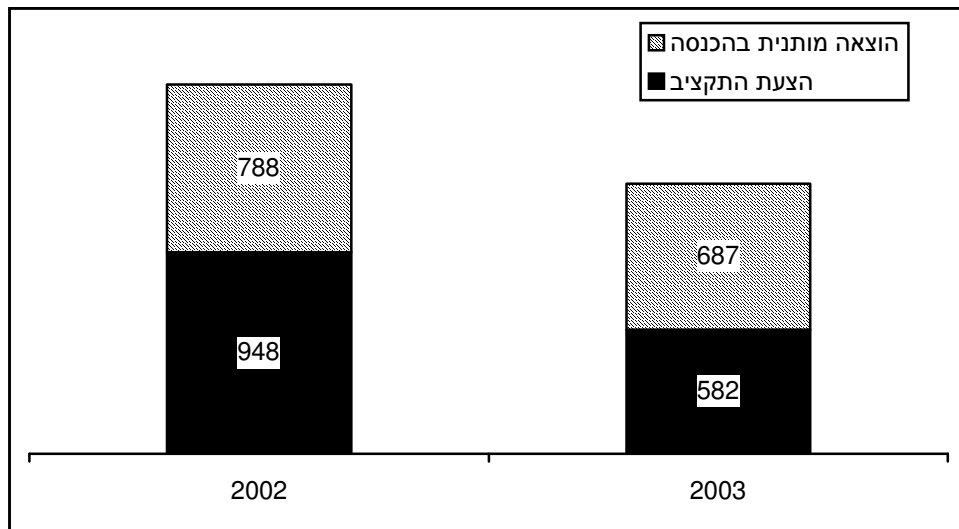
ג. ירידה בתקציב הפיתוח

הצעת התקציב לשנת 2003 כוללת סכום של כ-642 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) לצורכי פיתוח. זו ירידה ריאלית של כ-39% בהשוואה לתקציב 2002.

ירידה ריאלית של כ-18% נרשמת בסעיפי ההרשאה להתחייב של תקציבי הפיתוח העומדים על כ-2.18 מיליארד ש"ח.

בין הנושאים הכלולים בתקציבי הפיתוח: רכישת דירות נ"ר (דירות ציבוריות) לעולים נזקקים – 20- מיליון ש"ח - ירידה ריאלית של כ-50% לעומת 2002; פיתוח ותשתיות ביישובי מיעוטים – 37- מיליון ש"ח - ירידה ריאלית של כ-60%; בניה כפרית, שחלק גדול מהתקציב מיועד ליישובי יש"ע – 64 מיליון ש"ח - ירידה ריאלית של כ-20%; ואחזקת דירות שבניהול החברות המשכנות (עמידר, פרזות), 21.5 מיליון ש"ח – עלייה של כ-50% לעומת תקציב 2002.

תקציבי הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון, 2003-2002 מיליוני ש"ח, במחירי 2001



הערה: הסעיפים הנכללים כאן הם סעיפים 67, 69 ו-70.
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים ודברי הסבר, משרד הבינוי והשיכון, שנים שונות.

תשתיות תחבורה בין-עירוניות

הצעת תקציב הפיתוח לתשתיות תחבורה בין-עירוניות לשנת 2003 עומדת על כ-2.8 מיליארד ש"ח. זוהי עלייה ריאלית של כ-5.5% בהשוואה לתקציב 2002.

החלק המופנה לפיתוח לכבישים בין-עירוניים הוא עדיין הגדול ביותר, ועומד על כ-1.35 מיליארד ש"ח - סכום נמוך בכ-9%, במונחים ריאליים, בהשוואה לתקציב 2002.

גידול בתקציבי פיתוח הרכבת

תקציב פיתוח הרכבת עומד על כ-1.2 מיליארד ש"ח - סכום זה גבוה בכ-15%, במונחים ריאליים, מן הסכום המקביל בתקציב 2002. מדובר במגמת עלייה המתמשכת זו שנה שלישית ברציפות. עם זאת, מערכת התחבורה המסילתית בישראל ממשיכה לסבול מפיגור רב, במונחים בין-לאומיים, כתוצאה מהזנחה רבת שנים ומהעדפת ההשקעה בכבישים ובתחבורה ציבורית באוטובוסים.

עדות לחשיבות ההשקעה ברכבת ניתן למצוא בגידול הרב במספר המשתמשים בה: ב-1997 נסעו בה כ-5.5 מיליון נוסעים, ואילו ב-2002 המספר הצפוי הוא כ-18 מיליון. בשנים אלה עלה מספר הנוסעים ברכבת בכ-27% בממוצע שנתי.

כביש חוצה ישראל

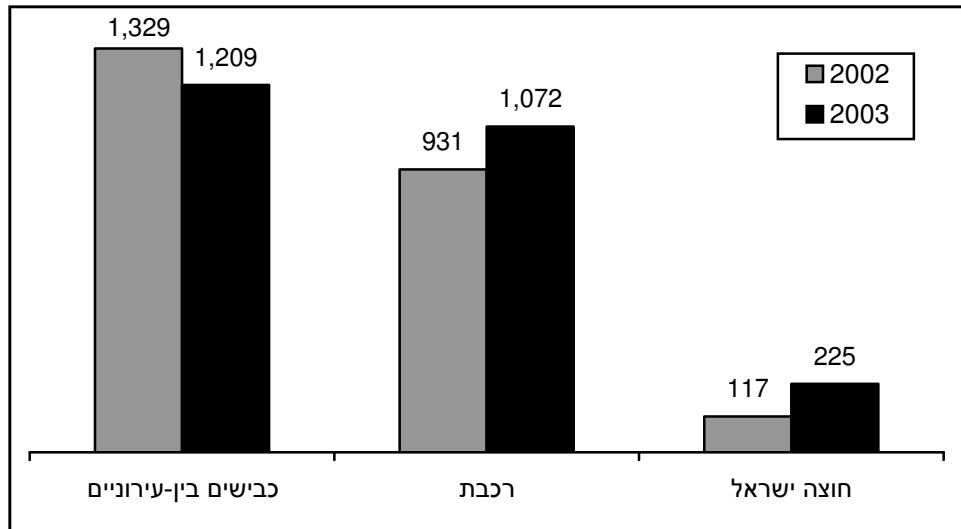
סכום של 252 מיליון ש"ח מוקצה לכביש חוצה ישראל. סכום זה כמעט כפול מהסכום המקביל לו בתקציב 2002, והוא מהווה כ-9% מסך תקציב הפיתוח לתשתיות תחבורה בין-עירוניות בהצעת התקציב ל-2003.

כזכור, פרויקט כביש חוצה ישראל אמור היה להתבצע ללא מימון ממשלתי ישיר, בשיטת ה-B.O.T, כאשר יזם פרטי מממן, מבצע ומפעיל את הכביש, וגובה אגרה מן המשתמשים. והנה, המדינה משלמת בכל זאת. הסיבה: משרד התחבורה נאלץ לסלול בעצמו את שני הקטעים הדרומיים של הכביש, קטעים שהכדאיות הכלכלית של סלילתם קטנה, ועל כן היזם הפרטי מתחמק ממנה. הוצאה תקציבית בלתי מתוכננת נוספת צפויה בעתיד, כתוצאה ממענק שיינתן לזכיין על מנת שיבנה את הקטע הצפוני של הכביש (קטע 18), ובמקביל, אמורה לגדול רשת הביטחון אותה מבטיחה המדינה לזכיין (ענת גורג'י, הארץ, 27.10.02).

השורה התחתונה היא, שחלק גדל והולך מהמימון של סלילת כביש חוצה ישראל, פרויקט שבתחילתו הובטח כי ימומן במלואו על ידי המגזר הפרטי, מוטל על תקציב המדינה. על אף זאת, השימוש בכביש יהיה כרוך בתשלום אגרה.

מאז 1994 השקיעה המדינה בכביש חוצה ישראל כ-1.2 מיליארד ש"ח, בעוד שהזכיין הפרטי הבונה את הכביש - קבוצת "דרך ארץ" - השקיע כ-2.8 מיליארד ש"ח (במחירי 2001, כולל תקציב 2003; הצעת תקציב משרד התחבורה לשנת 2003, עמ' 47). במלים אחרות, עד כה מגיע חלקה של המדינה במימון ל-30%; שיעור גבוה זה עומד בניגוד לרושם שמשרד האוצר מנסה ליצור, כאילו מדובר בפרוייקטים שאינם עולים כסף למדינה.

מרכיביו העיקריים של תקציב הפיתוח לתשתיות תחבורה בין-עירוניות, 2003-2002 מיליוני ש"ח, במחירי 2001



הערות: (1) לפי מדד מחירי תשומות בסלילה.
(2) תקציב הרכבת ל-2002 - כלל סכום של כ-71 מיליון ש"ח החזר לרנ"ר על השקעות עבר.
מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב ודברי הסבר משרד התחבורה לשנת 2003; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התחבורה לשנת 2002.

אפשר גם אחרת

שתי דוגמאות

אף שהוא מתואר כתקציב של "אין ברירה" וכמחסום אחרון בפני הורדת דירוג האשראי של ישראל, שתגרוור אחריה משבר פיננסי, כולל תקציב 2003 סכומים גדולים שניתן היה לצמצם, לבטלם כליל או לדחותם למועד נוח יותר; אלא שבמקום לפגוע במקבלי סכומים אלה, בחרה הממשלה לפגוע ברשת הביטחון הסוציאלי ובשירותים החברתיים.

1. ראשית, וכפי שראינו לעיל, הצעת התקציב כוללת סכום של מיליארד ש"ח למימון הרפורמה במס. כזכור, הממשלה הורידה את השיעור השולי של מס הכנסה, צעד המיטיב בעיקר עם בעלי שכר בעשירון העליון של ההכנסות. בעלי הכנסות גבוהות יקבלו, עם השלמת הרפורמה, תוספת נטו של 2,000 ש"ח ומעלה (ר' לוח בעמ' 8). במקביל הוטל מס על רווחי הון, שהכנסותיו אמורות לכסות את ההפסדים מהורדת המס השולי. אלא שהמס שהוטל על רווחי הון הוא נמוך, ולא יהיה בו כדי לכסות את ההפסדים. התוצאה: הורדת המס על השכר ממומנת מקופת המדינה. במלים אחרות – כל הישראלים מממנים את תוספת ההכנסה לעשירון העליון. לא זו בלבד, אלא שלדברי שר האוצר סילבן שלום, פירותיה של הצמיחה הכלכלית הצפויה עד 2008 משועבדים מראש למען יישום הרפורמה (וזאת כאשר האוצר משתמש בהערכות אופטימיות של הצמיחה הצפויה - 4% לשנה).

את הסכום הזה של מיליארד ש"ח ניתן היה לחסוך השנה, באמצעות דחייה של יישום הרפורמה במס על עבודה – בלא לבטל את הטלת המס על רווחי הון. גרמניה, ארץ עשירה יותר מישראל, בחרה השנה לדחות רפורמה במס, לאחר שנקלעה למצוקה תקציבית בעקבות הצורך לשקם את נזקי השיטפונות הקשים. יתרה מזאת, בימים אלה מבקש הקנצלר שרדר להעלות מסים, כדי לצמצם את הגירעון בתקציב.

2. הצעת התקציב כוללת סכום (חבוי!) של 1.5 - מיליארד ש"ח המיועד לשיפוי מעסיקים. את הסכום הזה ניתן היה לבטל כליל.

כזכור, מאז 1986 שילם האוצר חלק מדמי ביטוח לאומי שהמעסיקים חייבים בהם בגין עובדיהם – מימון הקרוי "שיפוי מעסיקים". במשך השנים עורר תשלום זה התנגדות ציבורית, בשל היותו סיבסוד ממשלתי ישיר של בעלי ההון.

השנה, כאשר החליטה הממשלה על הקיצוצים הרבים במסגרת "חומת מגן כלכלית", שרובם פוגעים בשכבות החלשות, היא ביקשה להציג מראית עין של פגיעה מקבילה גם בחזקים; היא עשתה זאת, בין השאר, באמצעות העלאה של 1% בדמי ביטוח לאומי

שמשלמים המעסיקים. העלאה זו אמורה לאפשר הקטנה של שיפוי המעסיקים, שעמד בשנת 2002 על 3.3 מיליארד ש"ח.

בספר התקציב, בסעיף שבו הופיע במהלך השנים "שיפוי המעסיקים", אין השנה סכום כלשהו. לכאורה, ניתן להבין מכך שהעלאת דמי הביטוח הלאומי בשיעור של 1% גרמה לביטולו הסופי של שיפוי המעסיקים. למעשה, ההעלאה בשיעור של 1% אינה מכניסה 3.5 מיליארד ש"ח, אלא רק כמחצית הסכום. את היתרה – 1.5 מיליארד ש"ח - ממשיך משרד האוצר לשלם מקופת המדינה. ובמלים אחרות, הממשלה ממשיכה לסבסד באופן ישיר את בעלי ההון. אלא שמי שיחפש את הסכום בהצעת התקציב יתקשה למצאו: שכן, במקום שהסכום יופיע במקום שבו הופיע בספרי התקציב במשך שנים – "הקצבות המדינה על פי סעיף 339 לחוק הביטוח הלאומי" - הוא מוסתר בתוך סעיף רחב יותר, הלא הוא "הקצבות המדינה על פי סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי".

נספח מתודולוגי - הגדרות, מקורות ושיטות החישוב

1. תקציבי המשרדים הממשלתיים בנויים משני מרכיבים: התקציב השוטף ותקציב הפיתוח. התקציב השוטף משמש את הפעילות השוטפת של המשרדים, ואילו תקציב הפיתוח משמש לצורכי בינוי והצטיידות.
2. בדרך כלל התייחסנו רק לתקציב השוטף, ללא תקציב הפיתוח, אלא אם צוין אחרת.
3. הניתוחים מתייחסים להוצאה הממשלתית נטו - דהיינו, סך ההוצאה של כל משרד ומשרד.
4. במקרים בהם נעשה שימוש בהוצאה המותנית, כלומר להוצאה המותנית בהכנסה מגורמי חוץ או ממשרדים ממשלתיים אחרים, צוין הדבר בגוף הטקסט. במקרים בהם צוינה ההוצאה ברוטו מדובר בחיבור של תקציב ההוצאה וההוצאה המותנית בהכנסה.
5. הנתונים מוצגים במחירים שוטפים לשנת 2003 - אלא אם כן צוין אחרת. ההשוואות הרב שנתיות מוצגות במחירי 2001 - אלא אם כן צוין אחרת.
6. ההשוואות בין שנה לשנה נעשות במחירים קבועים, באמצעות מדד המחירים לצרכן, אלא אם כן צוין אחרת.
7. המקורות לנתונים התקציביים הם כלהלן:

א. הצעת התקציב שמניח משרד האוצר על שולחן הכנסת בשבוע האחרון של אוקטובר. ההצעה כוללת את חוברת עיקרי התקציב ואת חוברות הצעת התקציב ודברי הסבר. חוברת עיקרי התקציב כוללת את התכנית הכללית של הממשלה, וכן את התכניות העיקריות של כל משרד ומשרד - ללא פירוט לפי אגפים ומחלקות. חוברות הצעת התקציב ודברי הסבר כוללות פירוט והסבר של הפעולות של כל משרד ומשרד.

ב. חוברות הוראות התקציב של כל משרד ומשרד. החוברות מתפרסמות על-ידי משרד האוצר כחודשיים לאחר אישור התקציב על ידי הכנסת. חוברות אלה כוללות פירוט ברמה של אגפים ומחלקות. מסמך זה מתבסס, עבור 2003, על חוברת עיקרי התקציב ועל חוברות הצעת התקציב ודברי הסבר עבור 2003; ואילו עבור שנים קודמות, על חוברות הוראות התקציב של השנים הרלבנטיות.

ג. פרסומים של המשרדים הראשיים ו/או של האגפים השונים של כל משרד ומשרד.

ד. דין וחשבון של החשב הכללי במשרד האוצר.

ה. מידע שהתקבל מעובדי המשרדים השונים.

8. תקציב המדינה איננו אלא תכנית עבודה. תכנית זו עוברת שינויים רבים - אם בכנסת, בעת הדיון על התקציב, אם כתוצאה ממשחקי כוח פוליטיים לאחר שהתקציב אושר, ואם כתוצאה מאילוצים מדיניים או כלכליים שהממשלה מתמודדת עמם. במקרים רבים, הנתון המופיע בחוברות הוראות התקציב שונה מן הסכום שהוצא בפועל.

משרד האוצר אינו מפרסם עדכונים שוטפים של התקציבים. הכלי העיקרי לבדיקת השינויים הוא הדו"ח כספי של החשב הכללי, המתפרסם בינוי. דו"חות הביצוע כוללים פירוט של הסעיפים הראשיים ושל סעיפי המשנה, ללא תת-סעיפי המשנה. הדו"ח האחרון הנו ביצוע תקציבי 2001.

מתוך מודעות למציאות של שינויים, אנו משתדלים ככל האפשר להצליב מידע ממקורות שונים. יתרה מזאת, הדגש שלנו הוא על מגמות רב-שנתיות, והללו מתחוויות בדרך כלל גם כאשר יש סטיות מן התקציב בשנה זו או אחרת.

בשם הזכות הדמוקרטית הבסיסית, זכות הציבור לדעת, אנו תובעים ממשרד האוצר ומהמשרדים האחרים לפרסם עדכונים שוטפים, ודו"חות ביצוע מפורטים, על-מנת שהציבור יוכל לעקוב ביתר בהירות אחר מדיניות הממשלה ואחר הוצאות הממשלה. חופש המידע ושקיפות המידע הם אבני יסוד של ממשל דמוקרטי.

תחזית עליית המחירים בה השתמשנו מבוססת על עלייה של 0.4% בחודשים 10/2002-12, ולפי עלייה שנתית של 3% במדד המחירים לשנת 2003.