



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

לקראת תקציב 2002

מבט מעודכן על תקציב 2001

15.7.2001

שלמה סבירסקי

אתי קונור

אלון אטקין

ברברה סבירסקי

תוכן עניינים

מבוא

משרד הבריאות

משרד החינוך

משרד העבודה והרווחה

משרד הבינוי והשיכון

המשרד לאיכות הסביבה

תשתיות תחבורה בין עירונית

לקראת קביעת התקציב לשנת 2002

בימים אלה דנה הממשלה במסגרת התקציב לשנת 2002. החלטות הממשלה ישמשו כהנחיה למשרד האוצר בבואו להכין הצעת תקציב מפורטת. סביר להניח שהמשרד ימליץ על תקציב דומה בעיקרו לזה של השנה. זאת, לאור התמשכות האינתיפאדה, שהובילה כבר השנה לקיצוץ רוחבי בכל משרדי הממשלה כדי להגדיל את תקציב הביטחון, וכן לאור תחזיות הצמיחה הלא ורודות והשאירה המוצהרת של ראש הממשלה שלא לסטות מתוואי צמצום הגירעון התקציבי.

על רקע זה אנו מציגים ניתוח מעודכן של תקציב משרדי הבריאות, החינוך, העבודה והרווחה, השיכון, איכות הסביבה ותשתיות תחבורה בין-עירוניות לשנת 2001. ניתוח זה מצביע על מגמה של הידרדרות מתמשכת בכמה מן השירותים הציבוריים העיקריים. אנו סבורים כי הדיון בהצעת התקציב לשנת 2002 צריך להיערך מתוך מודעות למגמה זאת, במטרה לבלום את ההידרדרות ולפתוח במגמה חדשה.

המדיניות התקציבית המצמצמת, הנקוטה בישראל מזה כעשור וחצי, גרמה לשחיקה תקציבית של מספר שירותים ציבוריים, אשר הבולטים ביניהם הם מערכת הבריאות ומערכת החינוך. בשתי המערכות הללו, נשמר ה"שקט התעשייתי" בקרב הציבור הודות לכך שהממשלה מאפשרת לבעלי אמצעים לזכות, בתמורה לתוספת תשלום, בשירות מעין פרטי: בבריאות מדובר בשר"פ, ובחינוך מדובר ב"חינוך אפור". מעוטי האמצעים, שלהם קשה יותר להתארגן ולהפעיל לחץ ציבורי, נאלצים להסתפק ברמת שירות חינוכי ובריאותי טובה פחות מזו של בעלי האמצעים.

ממשלות ישראל אינן פועלות לעצירת ההידרדרות בשירותים הציבוריים הללו. יתרה מזאת, נראה כי השחיקה במימון שלהם אינה נובעת בהכרח ממצב המשק: לפני שנה, כאשר הוכן תקציב 2001, נהנתה ישראל מצמיחה גבוהה והממשלה - מהכנסות גבוהות ממסים; למרות זאת, הצעת התקציב לשנת 2001 לא בישרה על שינוי במגמת השחיקה.

אנו פונים לממשלה לשקול את צעדיה, בטרם תחליט על תקציב 2002. לדעתנו, לא זו בלבד שעל הממשלה להימנע מפגיעה נוספת בשירותים הציבוריים העיקריים, אלא שעליה להרחיב את מימון, כדי לאפשר שירות איכותי לכל, ולא רק לבעלי משאבים. נזכיר, כי שמירה על רמה נאותה של שירותים אלה היא תנאי חשוב לצמיחה עתידית. הדרך להתמודדות עם המשבר הביטחוני היא גיוס משאבים מאלה שמשאביהם רבים, יחסית. קיצוץ רוחבי, אף שהוא נראה שוויוני לכאורה, סופו שהוא פוגע יותר במעוטי המשאבים.

בפרק הפתיחה של מסמך זה ברצוננו להצביע על פגיעותיה של השחיקה התקציבית בשתי המערכות הגדולות של שירותים ציבוריים: מערכת הבריאות ומערכת החינוך. בהמשך המסמך אנו מציגים דיון מפורט בסעיפים נבחרים של משרדי ממשלה שונים.

מערכת הבריאות

תת-מימון של סל שירותי הבריאות

מאז החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי מסרבת הממשלה לאמץ מנגנון עדכון של עלות סל שירותי הבריאות הניתן במסגרת החוק. כתוצאה מכך נוצרים גירעונות אצל קופות החולים, המופקדות על הענקת השירותים הכלולים בסל. הממשלה, במקום לדאוג לעדכון מלא של עלות הסל, מעדיפה להטיל תשלומים חדשים על החולים; כך היא עשתה לפני שלוש שנים, ואכן בשנת 1999 נרשמה ירידה בגירעון. אולם בשנת 2000 שב הגירעון וגדל.

על הממשלה להכריע בין שתי חלופות: האחת, להנהיג מנגנון לעדכון ריאלי של עלות הסל, על פי ההמלצות של ארגוני צרכני הבריאות ושל ועדת החקירה הפרלמנטרית. מנגנון שכזה יחייב להגדיל את ההשתתפות של כלל הישראלים במימון הסל, אם בדרך של הגדלת

תקציב מערכת הבריאות ואם בדרך של העלאה קטנה של מס הבריאות. החלופה השנייה היא להמשיך במדיניות של הטלת תשלומים חדשים עבור שירותים, צעד שפירושו המעשי הוא העמסת עול המימון על כתפי החולים בלבד.

שר"פ

בימים אלה עומד משרד הבריאות להחליט האם להרחיב את השר"פ או לבטלו. השר"פ הוא הסוס הטרויאני של מערכת הרפואה הציבורית: מרגע שהוא חודר לבתי החולים, הוא מאיים לחסל את הרפואה השוויונית בתוך בתי החולים הציבוריים.

ההסתדרות הרפואית מפעילה מכבש ציבורי למען הרחבת השר"פ, שכן לרופאים הבכירים, שהם הכוח המוביל בתוך הארגון, יש אינטרס בכך. לחולים - דהיינו, למרבית הציבור - יש אינטרס שונה. השר"פ מאיים ליצור שני מעמדות בקרב החולים: המעמד האחד יהיה של חולים המסוגלים לממן את התוספת הנדרשת כדי לקבל שירותי שר"פ; המעמד השני יהיה זה של חולים מעוטי אמצעים, שייאלצו להסתפק בשירותים טובים פחות.

מערכת החינוך

תת-מימון של מערכת החינוך

תקציב משרד החינוך מוקפא מאז 1996, בשעה שאוכלוסיית התלמידים גדלה מאז מאד (כמעט 10 אחוז), פירוש הדבר שחיקה ריאלית משמעותית של תקציב החינוך.

תקציב משרד החינוך לשנת 2001 תוכנן להיות גבוה מזה של 2000 (בסביבות 4 אחוז). הקיצוץ הרוחבי עליו החליטה הממשלה, עקב האינתיפאדה, חיסל את התוספת, ועל כן תקציב 2001 יהיה בסופו של דבר זהה לזה של 2000.

שחיקת התקציב יוצרת שני מעמדות בתוך מערכת החינוך הממלכתית

למרות השחיקה המתמשכת בתקציב, במערכת החינוך שורר "שקט תעשייתי". סיבה מרכזית לכך היא שאותם הורים המסוגלים להשמיע קול מחאה התרגלו לממן בעצמם את שעות ההוראה שמשרד החינוך מקצץ, במסגרת מה שקרוי "חינוך אפור". תשלום זה אמנם מכביד עליהם, ובייחוד על הפחות אמידים שבקרבם; אך בה בעת הוא מאפשר להם להעניק לילדיהם חינוך אקסקלוסיבי, שכן הוא משמש כמחסום יעיל בפני תלמידים ותלמידות משכבות מעוטות אמצעים. במלים אחרות, "החינוך האפור" הפך מכשיר יעיל של סלקציה מעמדית ועדתית.

בתי ספר מבוססים נהנים, בין השאר הודות לתשלומי הורים, מתוספות תקציב המגיעות לעתים לעשרות מיליוני ש"ח בשנה, בעוד ששאר בתי הספר נהנים מתוספות צנועות הרבה יותר, בסדר גודל של מאות אלפי ש"ח. החינוך האפור, הפועל בהסכמת משרד החינוך, יוצר קשר הדוק בין רמת ההכנסה של ההורים וגובה התשלומים שהם מעבירים לבתי הספר, מחד גיסא, ובין שיעור הזכאות לתעודת בגרות, מאידך גיסא.

על הממשלה להכריע, האם היא מוכנה לממש את ההבטחות החוזרות של פוליטיקאים, להעמיד את החינוך בראש סדר העדיפויות הלאומי, או שהיא מוכנה לאפשר התרחקות מתמשכת בין שני חלקי המערכת. העמדת החינוך בראש סדר העדיפויות פירושה הגדלת תקציב החינוך, כך שאפשר יהיה לממן באופן מלא את מערכת החינוך הממלכתית, ובדרך זו להעניק גם למעוטי האמצעים הזדמנות לחינוך איכותי.

שחיקת התקציב יוצרת מעמדות בקרב המורות והמורים

השחיקה בתקציב, ולצדה התרחבות החינוך האפור, יוצרת מעמדות גם בקרב המורות והמורים. עיון בספרי התקציב מעלה, כי מזה מספר שנים, בעוד שסך השכר של המורים לא השתנה, מספר משרות ההוראה גדל. פירוש הדבר שחלק מן המורות מועסקות שלא לפי תנאי ההסכם הקיבוצי.

נראה, שמשרדי החינוך והאוצר מצאו דרכים לעקוף את הישגיה של הסתדרות המורים בתחום השכר משנת 1993, על ידי העסקתן של מורות בתנאים שאינם מזכים אותן באותה חבילת שכר כמו רוב עמיתותיהן.

מצד שני, חלק מן המורים והמורות התקניים משיגים לעצמם, בעיקר הודות לכספי "החינוך האפור", שכר גבוה יותר: אם באמצעות חוזים אישיים, אם באמצעות קידום למשרות בית-ספריות חדשות המתאפשרות הודות לכספי ההורים, ואם באמצעות הצטרפות לארגונים עסקיים, המציעים שירותי הוראה וייעוץ פרטיים לבתי הספר המסוגלים לממן זאת.

משרד הבריאות

התקציב הרגיל של משרד הבריאות לשנת 2001 עומד על סך של 12.7 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים, לא כולל התקציב הישיר של בתי-החולים הממשלתיים והוצאות אחרות המותנות בהכנסה). זהו סכום קטן במעט, במונחים ריאליים, מתקציב משרד הבריאות בשנת 2000.

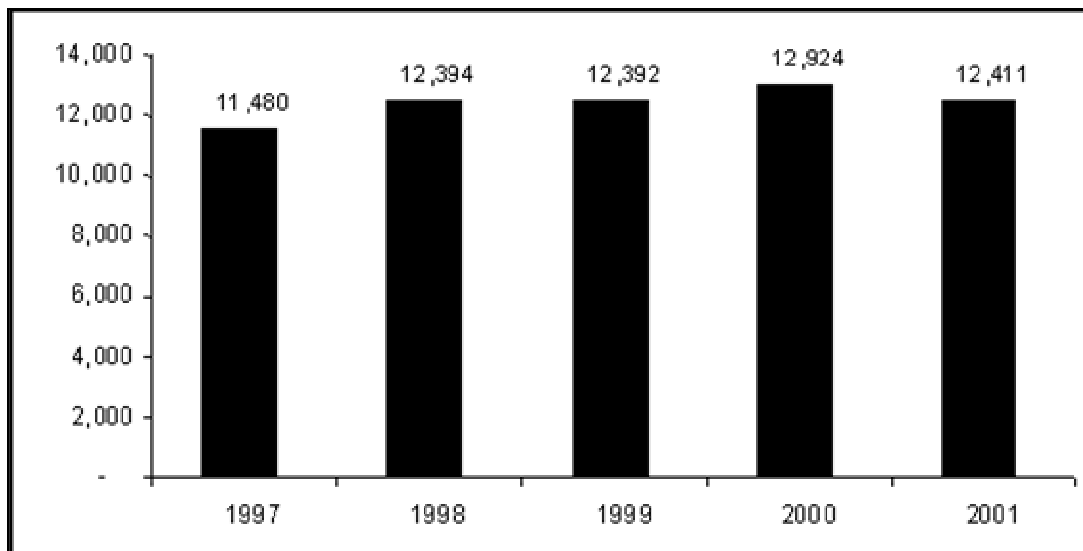
לעומת זאת, תקציב הפיתוח לשנת 2001 - בסך 380 מיליון ש"ח - גדול בכמעט 10% (במונחים ריאליים) מתקציב הפיתוח לשנת 2000.

תדשים 1

תקציב משרד הבריאות, 1997 - 2001

מיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000

לא כולל פיתוח והוצאות מותנות בהכנסה



מקורות: משרד האוצר, הצעת תקציב משרד הבריאות לשנת 2001; משרד האוצר, הוצאות תקציב משרד הבריאות, שנים שונות.

החלק הארי של תקציב משרד הבריאות - 72% (9.183 מיליארד ש"ח) מיועד להפעלת השירותים הניתנים על ידי קופות החולים במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. יתרת התקציב מיועדת לשירותים המסופקים על-ידי משרד הבריאות, ובהם:

- הטיפול במחלות ממושכות - 7% (930.5 מיליון ש"ח), כולל האשפוז הסיעודי;
- שירותי בריאות הנפש - 7% (949.4 מיליון ש"ח);
- שירותי בריאות הציבור, המפעילים, בין היתר, תחנות בריאות המשפחה ("טיפת חלב") - 3.6% (454.9 מיליון ש"ח);
- תמיכות בבתי חולים ובמוסדות אחרים - 5.5% (701.6 מיליון ש"ח);
- הכשרה מקצועית ורזרבות - 1% (147.4 מיליון ש"ח).

שלושת השירותים הניתנים מחוץ למסגרת חוק הבריאות - בריאות הציבור, בריאות הנפש והטיפול הממושך (בעיקר אשפוז סיעודי) - ממומנים חלקית על-ידי החולים הנזקקים לשירותים, אם בצורת אגרה לשירותי תחנות "טיפת חלב" ואם בצורת השתתפות עצמית באשפוז סיעודי או באשפוז של נפגעי נפש.

מימון סל שירותי הבריאות שבמסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי

מאז 1996 אין סל שירותי הבריאות ממומן כראוי. לפני שנתיים (1999) הקימה הכנסת ועדת חקירה פרלמנטרית לעניין מימון חוק ביטוח בריאות ממלכתי. הוועדה קבעה, כי יש לעגן בחקיקה את מנגנון העדכון של עלות סל השירותים של קופות החולים, כך שיכלול שלושה מקדמים:

מקדם דמוגרפי, שיתאים את עלות הסל לגידול באוכלוסייה ולהזדקנותה;

מקדם טכנולוגי בשיעור של 2%, שיאפשר לקופות החולים להוסיף לסל השירותים תרופות ופרוצדורות רפואיות חדשות;

מקדם מדד יוקר הבריאות, שיותאם לתשומות קופות החולים בפועל ויכלול גורם שחסר היום: מחיר יום אשפוז.

הממשלה החליטה להתעלם מהמלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית ולהמשיך בשיטת העדכון הקיימת, לפיה הממשלה קובעת את עלות הסל מדי שנה לפי ראות עיניה (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2001 ודברי הסבר: משרד הבריאות: 91).

בספטמבר 2000 החליטה הממשלה כי עלות סל שירותי הבריאות של קופות החולים לשנת 2001 תעמוד על 19.187 מיליארד ש"ח, במחירי מדד יוקר הבריאות לשנת 1999 (החלטה 2345 מיום 18.9.2000). סכום זה כולל תוספת של 2% (372 מיליון ש"ח) למימון כלל השירותים, ותוספת של 1% (186 מיליון ש"ח) למימון תרופות וטכנולוגיות חדשות. התוספת הכללית אינה תואמת את העלייה המשוערת במדד הבריאות לשנת 2001 - 2.5% והפער הזה מתווסף לפערים שנוצרו בשנים קודמות בין העלייה השנתית בעלות הסל לבין הצרכים הנובעים מהגידול באוכלוסייה הכללית ובאוכלוסיית הזקנים (הצורכת יותר שירותי בריאות מקבוצות גיל אחרות) (ר' מרכז אדוה, 1999, מבט על התקציב 2000: 8 - 9).

החלטת הממשלה נוגדת לא רק את ההמלצה של הוועדה הפרלמנטרית הישראלית, אלא גם את אחת ההמלצות העיקריות של ארגון הבריאות העולמי: "... יש לדאוג למנגנוני מימון ומנגנוני הקצאת משאבים שהם בני קיימא ומבוססים על העקרונות של נגישות, שוויוניות, יעילות, סולידריות חברתית ואיכות מרבית" (מרכז אדוה, יעדים למדיניות בריאות למאה העשרים, 2000: 34).

היעדר מנגנון לעדכון מלא של עלות הסל יוצר לעתים מצב אבסורדי: בשנת 2000 היו ההכנסות ממס בריאות גבוהות ממה שנדרש על פי עלות הסל הבלתי-מעודכנת-במלואה, שאותה קבעה הממשלה. משרד האוצר, במקום שיפנה את "העודף" למערכת הבריאות, הסובלת מתת-מימון, הרשה לעצמו להשתמש בהכנסות אלה כבהכנסות מכל מס רגיל, והודיע כי הוא מפנה אותן לצרכים אחרים, ובהם ביטחון (Ynet, 16.11.2000).

קופות החולים, המספקות את השירותים הכלולים בסל שירותי הבריאות, והסובלות מן הגירעונות הנוצרים כתוצאה מהיעדר מנגנון עדכון של עלות הסל, דורשות גם הן לקבוע מנגנון שכזה. שלוש קופות חולים - כללית, מכבי ומאוחדת - עתרו לבג"ץ בבקשה להורות לממשלה לקבוע נוסחת עדכון אשר תשקף את העלויות הריאליות של מערכת הבריאות. בפסק ביניים, הורה בג"ץ לשרי הבריאות והאוצר לנסות להגיע להסכמה ביניהם לגבי אופן העדכון. שני השרים טרם דנו בנושא.

במקום להנהיג מנגנון עדכון, בחרה הממשלה בדרך הקלה והטילה, בשנת 1998, תשלומים נוספים על החולים - ייקור התרופות, גביית השתתפות עצמית בבדיקות ואבחונים שונים וגביית אגרת ביקור רבעוני אצל רופא מומחה בקהילה - כל זאת כדי להוריד את ההוצאות הממשלתיות על בריאות.

ארגוני הצרכנים, ובהם "אצבע על הדופק" (קואליציה של כעשרים ארגוני בריאות וזכויות האדם), צב"י (צרכני בריאות ישראל) וברית ההתארגנויות בירושלים, תובעים לבטל את ההיטלים הללו. הממשלה מסרבת לבטלם, והתוצאה היא ייקור שירותי הבריאות.

על היוקר העולה של שירותי הבריאות ניתן ללמוד מן הנתונים הבאים : בשנת 1995, שנת החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, עמדה הכנסתן של ארבע קופות החולים מתשלומים של חולים על 760 מיליון ש"ח ; בשנת 1999, שנה לאחר התשלומים הנוספים על החולים, עלתה הכנסה זו לכדי 1.5 מיליארד ש"ח (ויטקובסקי ושות', 2000, דו"ח על פעילות קופות החולים לשנת 1999). מעריכים כי בשנת 2000 יעמוד הסכום על 1.7 מיליארד ש"ח.

כל זה עדיין איננו מספיק כדי לממן את מלוא העלות של סל השירותים : אם בשנת 1999 הצליחו קופות החולים להקטין את הגירעון שלהן, מסכום של 1.5 מיליארד בשנת 1997 וסכום של כמעט 800 מיליון בשנת 1998, לכדי 200 מיליון ש"ח בשנת 1999, הרי שבשנת 2000 הוא צפוי לעלות שוב - לסכום של 600 מיליון ש"ח. שוב תידרש הממשלה לשאלה כיצד מחסלים את הגירעון - האם באמצעות הכלי השוויוני והאוניברסליסטי ביותר, הלא הוא עדכון ריאלי של עלות סל שירותי הבריאות, או באמצעות הכלי הבלתי-שוויוני ביותר, הלא הוא הטלת עוד ועוד תשלומים על החולים.

אחת התוצאות של התפתחויות אלה, היא שבעלי הכנסות נמוכות מתקשים לשלם עבור שירותים להם הם זקוקים. סקר של מכון ברוקדייל, שנערך בחודשים אוגוסט-אוקטובר 1999 בקרב מדגם מייצג של בני 22 ומעלה (בריאים וחולים כאחד), העלה כי 11% מהמשתתפים המשתתפים לחמישון התחתון דיווחו, כי ויתרו על טיפול בגלל התשלום (לעומת 5% מהנסקרים בחמישונים האחרים), 21% דיווחו כי ויתרו על תרופות בגלל התשלום (לעומת 9% מהנסקרים בחמישונים האחרים). שני-שלישים מבעלי רמת הכנסה הממקמת אותם בחמישון התחתון, העידו כי התשלומים לבריאות מכבידים עליהם במידה רבה או בינונית (לעומת 56% בקרב נסקרים בחמישונים האחרים) (גרוס, רויטל ושולי ברמלי-גרינברג, דעת הציבור על רמת השירות ותפקוד מערכת הבריאות בשנים 1995, 1997, 1999, 2001 : 47). אמנם, אי אפשר לקבוע בוודאות שמקור ההכבדה הוא בתשלומים החדשים, שכן בסקרים שנערכו לפני הטלת התשלומים החדשים (1998), לא נשאלו שאלות מקבילות ; אך סביר להניח, שהתשלומים החדשים תרמו תרומה נכבדת לעול הכספי שעליו דיווחו המרואיינים.

הסקר של מכון ברוקדייל מלמד עוד, כי לא יותר מאשר 30% ממקבלי קצבאות הקיום, כדוגמת קצבת זקנה או גמלת הבטחת הכנסה, המזכות אותם בפטור מאגרת ביקור אצל רופא מומחה, היו מודעים לזכאותם לפטור. ממצא זה מתווסף לעדויות אחרות אודות שיעורי מיצוי נמוכים בקרב זכאים לגמלאות הניתנות על בסיס סלקטיבי.

לבסוף נזכיר, כי רמת המימון הנמוכה של סל השירותים אינה מאפשרת את הכללתם בסל של שני תחומי טיפול נוספים : בריאות הנפש והאשפוז הסייעודי (ר' המשך הפרק הזה).

פנייה גוברת לרפואה פרטית ופרטית-למחצה

הירידה ברמת השירותים הניתנים ללא תשלום נוסף, והגידול בתשלומים עבור שירותים שאמורים היו להינתן חינם, מגבירים את הפנייה למסגרות פרטיות ופרטיות-למחצה. הסקר הנ"ל של מכון ברוקדייל מקיץ 1999 מצביע על מגמה זאת :

- (1) מאז 1997 גדל פי שניים (מרמה של 9% לרמה של 18%) שיעור הנשאלים המדווחים כי פנו לרופא פרטי בשלושת החודשים שקדמו לסקר ;
- (2) מאז 1997 גדל בשיעור של 40% (מרמה של 37% לרמה של 51%) מספר הרוכשים ביטוח משלים ;
- (3) מאז 1997 גדל בשיעור של 50% (מרמה של 16% לרמה של 24%) מספר הרוכשים ביטוח מסחרי.

החוקרות קושרות את הגידול ברכישת ביטוחים משלימים ופרטיים למאמצי השיווק המוגברים של הקופות ושל חברות הביטוח. הן גם מציינות, כי גידול זה ממתן את הירידה במידת שביעות הרצון של הנשאלים משירותי קופות החולים : בין שנת 1997 לשנת 1999 לא נרשם שינוי מובהק במידת שביעות הרצון של הנשאלים (שם).

המצב הנוכחי עלול להתפרש על ידי הממשלה כ"הצלחה" של המהלך בו היא התחילה לפני שלוש שנים. כיום, לכמעט 60% מאוכלוסיית הבוגרים בישראל יש ביטוח בריאות נוסף על זה שמעניק חוק ביטוח בריאות ממלכתי (38.4% בעלי ביטוח משלים, 9.8% בעלי ביטוח מסחרי, 13.5% בעלי גם ביטוח משלים וגם ביטוח מסחרי. אם נחבר את כל אלה, נעלה כי 62% מן הנסקרים היו בעלי ביטוח רפואי נוסף, משלים או מסחרי. לעומת זאת, 38% מן הנסקרים לא היו בעלי כל ביטוח נוסף (גרוס, רויטל ושולי ברמלי-גרינברג, ביטוח משלים: שינויים במדיניות והתנהגות צרכנים, ביטחון סוציאלי, בהכנה לפירסום).

הגידול במספר רוכשי הביטוחים המשלימים והפרטיים הוא תוצאה של התת-מימון של סל שירותי הבריאות. עתה, כאשר 62% מהישראלים בעלי ביטוחים נוספים, יכולה הממשלה לטעון כי "אין צורך" בעדכון מלא של סל השירותים, ואף לא בהוספת טיפולים ותחומים לסל - שהרי רוב החולים יכולים לקבל את הכל במסגרת ביטוחים נוספים!

אל מול עמדה אפשרית זאת של הממשלה יש לשוב ולהתעקש על הנהגת מנגנון לעדכון מלא של סל שירותי הבריאות, וזאת מן הטעמים הבאים:

1. קרוב לארבעים אחוז מהישראלים אינם נהנים מביטוחים משלימים או פרטיים. סביר להניח כי רובם משתייכים לעשירונים הנמוכים (רק לשליש מהנסקרים בחמישון התחתון היה ביטוח משלים; מכון ברוקדייל, שם: 6).
2. עבור ישראלים מן המעמד הבינוני, התשלומים הנוספים מהווים נטל כבד, המתווסף לשאר תשלומים עבור שירותים שהמדינה אמורה להעניק חינם, ובהם התשלומים עבור חינוך "חינם".
3. הביטוחים המשלימים והמסחריים הם שוק פרוץ ללא פיקוח ראוי. רוב הרוכשים ביטוחים משלימים אינם יודעים בדיוק מה רכשו - עד אשר הם נזקקים לשירותים.

הפתרון, יש לומר, אינו טמון בהגבלה על רכישות ביטוחים על ידי בעלי אמצעים. בעלי אמצעים רשאים לעשות בכספם ככל העולה על רוחם. הפתרון טמון בכך שהמדינה תעצור את השחיקה באיכות שירותי הבריאות ותעניק לכלל האזרחים והאזרחיות שירותי בריאות בסיסיים באיכות גבוהה.

השר"פ

בימים אלה דנים במשרד הבריאות על השר"פ - השירות הפרטי הקיים בכמה בתי-חולים ציבוריים. השר"פ מאפשר לחולה הנזקק לניתוח, בתמורה לתשלום נוסף (לبيت-החולים, לחברת הביטוח או לקופת החולים, בצורת ביטוח משלים), לבחור רופא/ה פרטי/ת שיבצע את הניתוח, לזכות בקדימות בתור לניתוח ולפרוצדורות רפואיות אחרות, והטבות נוספות.

משמעו של השר"פ הוא שתחת גגו האחד של אותו בית חולים ציבורי מאושפזים חולים שווים ושווים יותר. בעלי האמצעים המסוגלים לשלם עבור שר"פ זוכים לבחור ברופאים הבכירים ולהקדים את מועד הניתוח והטיפול, וזאת על חשבון מעוטי האמצעים, הנאלצים להסתפק ברופאים הפחות בכירים ובמועד ניתוח מאוחר יותר.

למעשה, השר"פ מעניק לישראלים בעלי אמצעים - הן הרופאים הבכירים והן החולים בעלי האמצעים - סובסידיה ציבורית, המגולמת במתקן בית החולים ובצידו. לו נאלצו חולים אלה לממן את מלוא העלות של טיפול פרטי, המחיר היה גבוה הרבה יותר. לו נאלצו הרופאים להעניק טיפול פרטי, היו צריכים להשקיע בהקמת תשתית רפואית עצמאית. השר"פ, למרות שמו, איננו פרטי במלוא מובן המלה: המדינה - דהיינו, כל הישראלים - מממנת את עיקר העלות של הקמת בית החולים, ואילו בעלי האמצעים זוכים בטיפול פרטי תמורה תוספת פעוטה, יחסית לעלות הכוללת. אלא שתוספת זו גבוהה מספיק כדי להותיר ישראלים רבים לחסדי הטיפול הרגיל.

וזה אינו כל הסיפור. שכן מרגע שמתחיל התהליך, יש סכנה מתמדת של "גלישה" מהתחום הציבורי לתחום הפרטי. חולים רבים יודעים לספר על רופאים שהציעו את שירותיהם הפרטיים בתוך בית החולים הציבורי (ר' למשל הארץ, "כליה, אוטו או 21 אלף שקל תמורת ניתוח לב", מאת רן רזניק, 8.6.2001). החולים שחשים שאלה הצעות שאי אפשר

לסרב להן. לא תמיד ברור להם שגם אם לא ייענו בחיוב להצעה, הם זכאים לקבל את הטיפול הדרוש, במיוחד אם מציע השירות הפרטי הוא לא אחר מאשר ראש המחלקה.

ההסתדרות הרפואית רוצה בהרחבת השר"פ לכל בתי החולים הציבוריים, מסיבות ברורות: השירות הפרטי מספק מקור הכנסה נוסף לרופאים הבכירים, שהם גם החברים המובילים בהסתדרות הרפואית. הם גם מזהירים שאם יבוטל השר"פ, ידירו רופאים את רגליהם מבתי החולים הציבוריים. אפשר להטיל ספק בטענה זאת, שכן הפקולטות לרפואה באוניברסיטאות בארץ, הממומנות מתקציב המדינה, קשורות לבתי חולים הציבוריים: בכריהן הם בכירי הרופאים בבתי-חולים ציבוריים, ותלמידיהם רוכשים את כישוריהם המעשיים בבתי-חולים ציבוריים.

תומכי השר"פ טוענים עוד שההסדר מונע "רפואה שחורה" - תשלומים "מתחת לשולחן" עבור ניתוח פרטי והקדמת התור לניתוח. עוד הם טוענים, שבמקום לאסור רפואה שחורה, עדיף למסד אותה. אלא שאין כל עדות לכך שהשר"פ אכן מפחית את הרפואה השחורה: זו מתקיימת הן כאשר יש שר"פ והן בהיעדרו. במקום למסד את הרפואה השחורה, עדיף לשמור על מידה גבוהה של שוויון במערכת הבריאות הציבורית, באמצעות מתן שכר הולם לרופאים המועסקים בבתי חולים הציבוריים.

השר"פ הוא הסוס הטרויאני של הרפואה הציבורית. במקום לתת לסוס להיכנס לכל בית חולים ציבורי ולחסל את מידת השוויון שעדיין קיימת בו, יש לחסום את כניסתו בעוד מועד. יש לנתק את הרפואה הפרטית מהרפואה הציבורית: ניתוחים פרטיים יש להתיר אך ורק בבתי חולים פרטיים. מי שרוצה ויכול לקנות ניתוח פרטי, שיקנה אותו בכסף מלא בבית חולים פרטי שנבנה ומופעל בכסף פרטי, ולא בבית חולים ציבורי, שנבנה ומופעל מכספי כל משלמי המסים.

בריאות הנפש

מרבית שירותי בריאות הנפש אינם כלולים בסל השירותים הניתנים במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי; למרות כוונת המחוקק לכלול אותם בסל, שירותים אלה נותרו באחריות הישירה של משרד הבריאות.

תקציב שירותי בריאות הנפש מהווה חלק קטן - ברמה של 7% בלבד - מסך התקציב של משרד הבריאות (כולל המס המקביל, ואחרי 1997, תמיכת האוצר הבאה במקום המס המקביל). בשנת 2001 עומד תקציב שירותי בריאות הנפש על 949.4 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים), 5% פחות מהתקציב בשנה שעברה.

מרבית תקציב שירותי בריאות הנפש מופנית לבתי-חולים - עבור שירותי אשפוז ועבור מרפאות חוץ הממוקמות בבתי החולים. רק 19% מופנים לשירותים בקהילה, מחוץ לכותלי בתי-החולים. זאת, על אף שרוב חולי הנפש הכרוניים - בערך 70,000 מתוך מספר כולל של 76,300 - מתגוררים בקהילה ולא בבתי חולים (ראיון עם יחיאל שרשבסקי, אחראי על שיקום באגף לבריאות הנפש של משרד הבריאות, יולי 1999).

משרד הבריאות מכיר במחסור בשירותים בקהילה. בשנת 1999 יצאה לדרך תוכנית ניסיונית "לשיקום ושילוב מטופלי נפש בקהילה". החל מאותה שנה, מופיע בהוראות התקציב סעיף חדש: "תוכנית לשילוב ושיקום חולי נפש בקהילה". ההקצאה לצורך זה עומדת בשנת 2001 על 37.1 מיליון ש"ח; סכום זה נותר קבוע, לערך, מאז 1999.

התוכנית אמורה להעניק "סל שירותים" למספר של 1,350 נפגעי נפש, כל אחד לפי רמת תפקודו. הסל מממן משכורות של case managers שכל אחד מהם אמור לפקח על תהליך השיקום של 20 עד 40 חולים (שרשבסקי, 1999). "סל השיקום" אמור לכלול עוד, בין השאר, טיפול שיניים, תמיכה בדיור ובתעסוקה, השתתפות במועדונים חברתיים, השלמת השכלה ותמיכה בבני משפחה של החולה.

התוכנית "לשילוב ושיקום של חולי נפש בקהילה" החלה לפעול באפריל 1999, עם תקציב של 36 מיליון ש"ח. בדיונים לקראת תקציב 2001 ביקש משרד הבריאות תוספת של 50.4 מיליון ש"ח לשם תפעול השירותים שפותחו במהלך שנת 2000, ולשם פיתוח שירותים

חדשים, ובכלל זאת קבוצות תמיכה למשפחות. השאיפה הייתה להציע תוכנית שיקום לעוד כאלף נפגעי נפש (דפי עבודה של משרד הבריאות שנמסרו למרכז אדוה על-ידי הפורום הארצי למשפחות נפגעי נפש). התוספת התקציבית לא התקבלה. משמעות הדבר היא שרק 1,300 נפגעי נפש נהנים מתוכנית שיקום כיוון שאין הקצאה לחולים נוספים, מלבד אלה שהתקבלו לתוכנית בתחילת דרכה.

כיוון שאין מקצים סכומים נוספים לשיקום נפגעי נפש בקהילה, נותר חוק שיקום נכי נפש בקהילה, שנכנס לתוקף בינואר 2001, ריק מתוכן. חוק זה קובע הקמת ועדות שיקום אזוריות לבחינת זכאותם של נפגעי נפש לקבל תוכנית שיקום. תוכניות אלה אמורות לכלול "סל שיקום" עם סיוע בתחומי התעסוקה, הדיור, השלמת השכלה, חברה ופנאי וטיפול שיניים. נוסף על אלה, משפחותיהם של נפגעי הנפש אמורות לקבל שירותי ייעוץ והדרכה.

לדברי פרופסור אלי שמיר, יו"ר הפורום הארצי של משפחות נפגעי נפש, המחסור בתקציב ובתקינת כוח אדם לשירותים לנפגעי נפש בקהילה גורם להזדקקות מוגברת לאשפוזים מיותרים ולהישענות על טיפול פרטי, ובמקרים הגרועים ביותר, להזנחה. פרופסור שמיר מוסיף, כי לא ניתן להפעיל את חוק שיקום נכי נפש בקהילה בלא להגדיל את ההקצאה לשירותי שיקום בקהילה (מכתב למרכז אדוה מיום 20.6.2001).

לאחרונה פורסם, כי משרדי הבריאות והאוצר אמורים להסכים על תכנית רב-שנתית לתגבור השיקום בקהילה (הארץ, 6.7.2001). יש להמתין ולראות האם הסכם זה יתממש.

האשפוז הסינודי

האשפוז הסינודי אינו כלול בסל השירותים הניתן במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. כיוון שכך, קשישות וקשישים הנזקקים לאשפוז סינודי, ועמם בניו/משפחותיהם, חייבים לשאת בהוצאות האשפוז. משרד הבריאות מסייע למשפחות שאינן מסוגלות לעמוד במלוא עלות האשפוז, אולם ההקצאה המיועדת למטרה הזאת אינה עונה על הצרכים; כתוצאה מכך נוצר תור של ממתנינים ל"קודים" או מיטות אשפוז המסובסדות על-ידי משרד הבריאות. לפי האומדן, השתתפות משפחות החולים הסינודיים באחזקת יקיריהם במוסדות אשפוז מגיעה לסכום של 45% מההוצאה (ברודסקי, ג'ני ונירה שמאי, 1999, הטיפול הממושך בקשישים: היבטים ארגוניים וכלכליים - סיכום מנהלים: 3).

הטיפול של מערכת הבריאות באזרחים הקשישים, כולל האשפוז הסינודי, לוקה בשלושה תחומים עיקריים:

- (1) היעדר רצף בטיפול ותיאום בין המוסדות האחראים למתן שירותים לקשישים: קופות החולים, משרד הבריאות, המוסד לביטוח לאומי ומשרד העבודה והרווחה;
- (2) תור מתמשך של קשישים הזקוקים לאשפוז סינודי אשר אינם יכולים להתאשפז בלא סיוע כספי ממשרד הבריאות;
- (3) עלות גבוהה לממשלה ולמשפחות החולים גם יחד. בשנת 1999 עמדה העלות הכוללת של שירותי האשפוז לקשישים על 7 מיליארד ש"ח, לפי החלוקה הבאה: 1 מיליארד לאשפוז הסינודי, 500 מיליון לאשפוז סינודי מורכב, 5.5 מיליארד לאשפוז בבתי חולים כלליים (מחושב על בסיס האומדן בסיכום דיונים של ועדת המומחים הבין-משרדית לרה-ארגון של השירותים הסינודיים והרפואיים לקשישים במדינה, שם: 9). הצפי הוא שעלות זאת תגדל ככל שהאוכלוסייה תזדקן.

כפתרון לשתי הבעיות הראשונות, תובעים ארגונים של צרכני בריאות כדוגמת "אצבע על הדופק" וברית ההתארגנויות בירושלים, לכלול את האשפוז הסינודי בסל השירותים. גם ועדת החקירה הפרלמנטרית לבדיקת יישומו ומימונו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי המליצה לכלול את האשפוז הסינודי בסל השירותים (פברואר 2000: 7). לעומת זאת, ועדת מומחים בין-משרדית, שמונתה על-ידי שרי הבריאות והרווחה באוגוסט 1999, הגיעה למסקנה הפוכה. חברי הוועדה גרסו, כי עיגון הזכאות לאשפוז סינודי בחוק, על-ידי העברת לקופות החולים במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, יגרום לעלייה בביקוש ולעלייה בהוצאות, שמשרדי הבריאות והרווחה לא יוכלו לעמוד בה (שם, 14). במקום הפתרון של העברת הטיפול לקופות החולים, הם המליצו על "איגום משאבי הטיפול בחולה הקשיש

(כולל היחידות של קופות החולים העוסקות בגריאטריה ובטיפול ממושך) במסגרת ארגונית אחת, תוך עבודה משותפת של כל הגורמים בתחום הסיעודי" (שם).

פתרון זה אמור לענות על בעיית חוסר הרציפות בטיפול בקשישים, אולם אין זה ברור כיצד יפתור את בעיית התור של ממתנינים ל"קודים" ואת בעיית העלות הגבוהה (כיום) של השירותים, גם אם איגוס השירותים השונים יוביל לחיסכון-מה במערכות השונות.

נראה שחברי הוועדה הניחו מראש, כי הכללת הטיפול הסיעודי בסל השירותים תהיה כרוכה בהגדלת עלויות לממשלה ולכן "זה לא ילך". בכך הם קבעו את המשך אפלייתם של קשישים ובעיקר של קשישות (70% מהמיטות הסיעודיות תפוסות על-ידי נשים).

בשנת 2001 משתתפת המדינה בתשלום עבור 10,050 מיטות סיעודיות. תקציב הסיוע לחולים ולמשפחותיהם לשנת 2001 גדול בארבע אחוז, במונחים ריאליים, מזה של השנה שעברה. באפריל 2001 היה תור של 2,090 חולים סיעודיים הממתנינים ל"קוד"; חלקם השלימו כבר את תהליך קביעת הזכאות הכלכלית וחלקם לא (חיים שדמי, "הרשויות לא סוגרות עשרות בתי אבות לא חוקיים", הארץ, 2.7.2001). מאז שמשרד הבריאות הגדיל את ההקצאה ל"קודים", קטן התור, אך לא חוסל. השאלה היא האם המדינה תמשיך להגביר את סבסוד המיטות הסיעודיות בהתאם לעלייה הצפויה בביקוש למיטות אלה.

הקצאות לאוכלוסיות מיוחדות

בשנת 1993 יזם משרד הבריאות תוכנית רב-שנתית לבנייה, איוש והצטיידות של תחנות "טיפת חלב" ביישובים ערביים. מטרת התכנית הייתה לצמצם פערים בין יישובים יהודיים לערביים. מאז נבנו 68 תחנות, כולל 9 תחנות חדשות שהחלו לפעול בשנת 2000 ביישובים הבאים: פקיעין, כאבול, אבו סנאן, נצרת, בקעה אל גרביה, אום אל פחם, וכן אל אטראש, אל הוושלה ואל עסאם - שלושה יישובים בדואים "בלתי מוכרים" בנגב. בשנת 2001 עומד התקציב ל"בניית תחנות לבריאות המשפחה במגזר הערבי והדרוזי" על 2.044 מיליון ש"ח - בדומה לתקציב בשנת 2000; ואילו התקציב ל"בניית תחנות לבריאות המשפחה למגזר הבדווי בנגב" עומד על 891 אלף ש"ח - 26% פחות מהתקציב בשנה שעברה. התקציב ל"סיגירת פערים במגזרי המיעוטים", שהוא המקור למימון האיוש וההצטיידות של התחנות החדשות, עומד בשנת 2001 על 8 מיליון ש"ח - כמעט 9% פחות מהתקציב בשנה שעברה. משרד הבריאות נמסר, כי התקציב לשנת 2001 "קוצץ על ידי משרד האוצר במסגרת הקיצוץ הכללי ולנו אין שליטה על כך, למרות שביקשנו הגדלה בסעיף זה" (מכתב משירותי בריאות הציבור, משרד הבריאות, 17.6.2001).

קיימות מספר הקצאות נוספות ייעודיות ליישובים הערביים (במחירים שוטפים, משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבריאות לשנת הכספים 2001):

* 265 אלף ש"ח לקורס הכשרה לאחיות בדואיות, המתקיים בבית-החולים ברזילי;

* 14.5 מיליון ש"ח לתוכנית למניעת מומים מולדים בתינוקות - הקצאה הגבוהה בכמעט 54% מן ההקצאה בשנת 2000. משרד הבריאות נמסר כי תוכניות התערבות למניעת מומים מולדים מתקיימות ביישובים הבדואים בדרום חורה ותל שבע, וכן באבו גוש, טייבה, קלנסווה, נצרת ובמספר יישובים בנפות נצרת ובבקה אל גרביה. תוכניות מופעלות גם בשלושה יישובים יהודיים: אשדוד, צפת ואור עקיבא. עוד נמסר כי מופעלת תוכנית נוספת, שהיא חדשנית ומכוונת לנשים שטרם נכנסו להריון, ביישובים הבאים: חורה, אשדוד, מודיעין, טובה-זנגרייה, מעיאר, כפר מנדא, איכסל ועין מאהל (פרופ' יונה אמיתי, שירותי בריאות הציבור, מכתב למרכז אדוה, 18.6.2001).

* 820 אלף ש"ח לפרויקט התערבות בנושא תמותת תינוקות.

הקצאות ייעודיות לעולים חדשים

* באגף להכשרה מקצועית - הקצאה של 15 מיליון ש"ח להעסקת עולים חדשים במערכת הבריאות; סכום זה קטן בכמעט חצי (42%) מהסכום שהוקצה בשנת 2000;

* באגף לבריאות הציבור, תוכנית ארצית למלחמה בשחפת, מחלה שממנה סובלים עולים מאתיופיה ומחבר העמים - תקציב של 4 מיליון ש"ח, בדומה לתקציב של שנת 2000 (מכתב משירותי בריאות הציבור למרכז אדוה, 7.6.2001);

* תוכנית הסברה למניעת איידס בקרב עולי אתיופיה - תקציב של 4.5 מיליון ש"ח, שמתוכם 1.7 מיליון מוקצים על ידי משרדי החינוך וקליטת העלייה (מכתב משירותי בריאות הציבור למרכז אדוה, 10.6.2001).

משרד החינוך

הצעת תקציב משרד החינוך לשנת 2001, כפי שהוגשה לכנסת באוקטובר 2000, בישרה על גידול של 4.2% בהשוואה לתקציב המשרד בשנה הקודמת. גידול קטן זה היה אמור להיות ראשון לאחר דריכה במקום של תקציב המשרד מאז 1996.

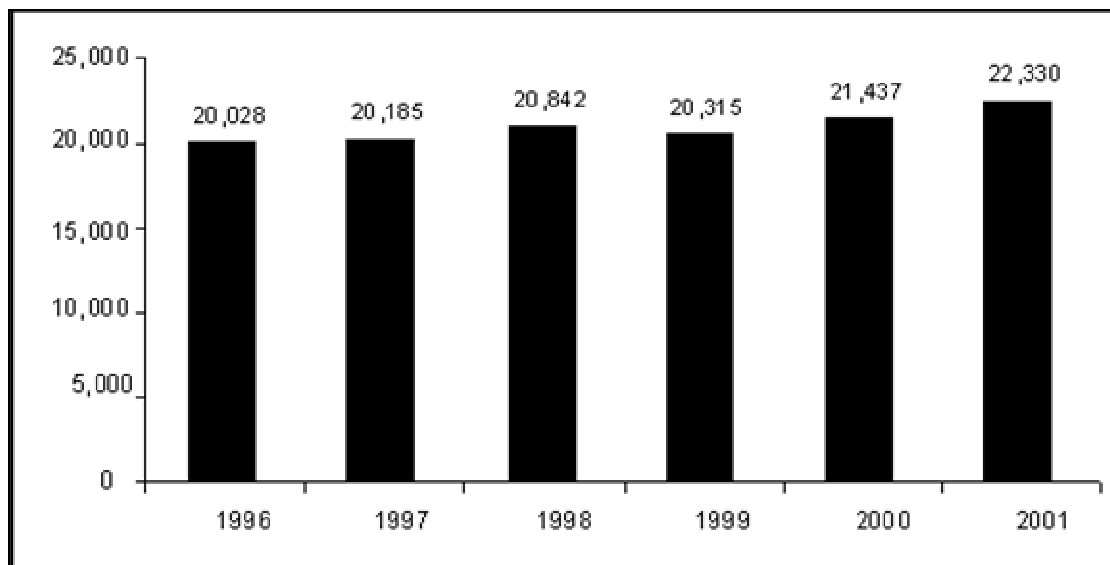
החלטת הממשלה לערוך קיצוץ רוחבי בכל משרדי הממשלה בסך 4%, מחקה למעשה את הגידול הצפוי. עקב כך, תקציב החינוך לשנת 2001 יהיה בסופו של דבר זהה, למעשה, לתקציב 2000.

במונחים ריאליים, תקציב 2001 דומה מאוד לזה של 1996. זאת, בשעה שמספר התלמידים גדל בהרבה (בערך 10%) (משרד האוצר, הצעת התקציב של משרד החינוך, שנים שונות).

תרשים 2

תקציב משרד החינוך 1996 - 2001

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000



הערות:

1. הנתונים כוללים את התקציבים לתרבות וספורט.
2. התקציב לשנת 2001 מוצג ברמתו המקורית, לפני הקיצוץ המתוכנן של 4%.

מקור:

עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב משרד החינוך והספורט, שנים שונות; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד המדע, התרבות והספורט לשנת 2001.

ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל: גבוהה - או לא כל כך?

לאחרונה מועלית טענה, ולפיה ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל גבוהה מאוד, בהשוואה לארצות המערב. טענה זאת משמשת את אלה הטוענים שאין מקום להגדיל את תקציב החינוך. כפי שנראה להלן, טענה זו מוטעית ומטעה.

א. הוצאה לאומית לחינוך לתלמיד

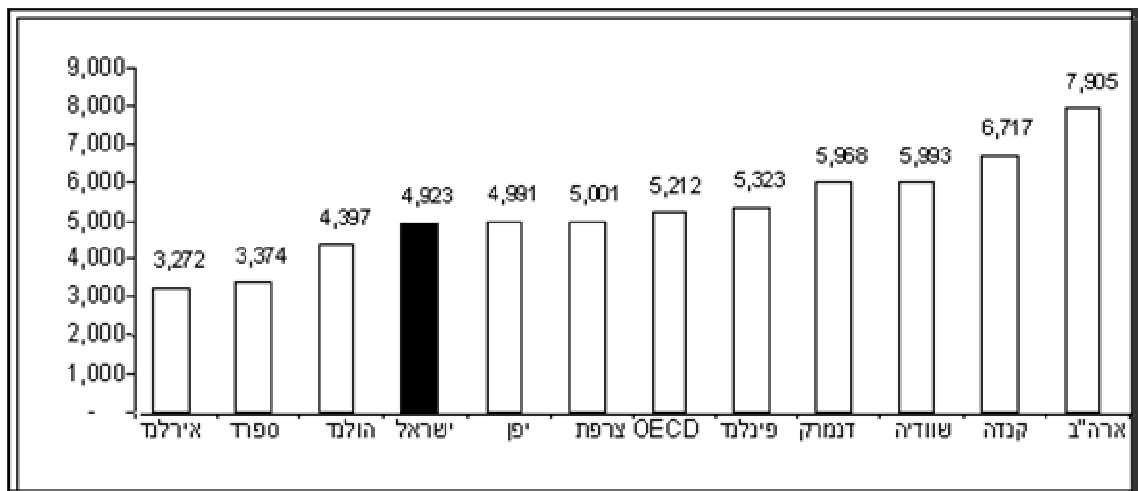
מקור אחד של טעות ושל הטעייה בשימוש בנתון על הוצאה לאומית לחינוך הוא העובדה, שבשראל ההוצאה הלאומית הכוללת לחינוך גבוהה בראש ובראשונה משום שמשקל בני הנוער באוכלוסייה גבוה יחסית למשקלו באירופה.

על כן הנתון החשוב איננו ההוצאה הלאומית הכוללת, אלא ההוצאה הלאומית לתלמיד. התרשים שלהלן מעלה, כי בהשוואה לארצות מערב אירופה, צפון אמריקה ויפן, ההוצאה הלאומית לתלמיד בישראל נמוכה.

תרשים 3

הוצאה לאומית לחינוך לתלמיד במערב אירופה, צפון אמריקה ויפן, 1995

בדולרים על בסיס שווי כוח קניה



הערה: ארגון ה-OECD הוא הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח, המאגד 29 ארצות באירופה, אמריקה ומזרח אסיה. בתרשים כללנו רק את יפן ואת ארצות מערב אירופה וצפון אמריקה, אך ציינו גם את הממוצע של כלל החברות בארגון ה-OECD.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך למ"ס, ההוצאה לאומית לחינוך 1972 - 1997, לוח ב, עמ' 20.

ב. ההוצאה הלאומית לחינוך כוללת הוצאה ממשלתית והוצאה פרטית

מקור שני של טעות והטעייה הוא העובדה, שבניגוד למשתמע מן המונח *הוצאה לאומית לחינוך*, אין הכוונה להוצאה ממשלתית על חינוך, אלא לצירוף של שני מרכיבים: ההוצאה הממשלתית לחינוך וההוצאה הפרטית לחינוך.

ההוצאה הממשלתית היא בעיקרה תקציב החינוך, שבו אנו דנים בפרק זה.

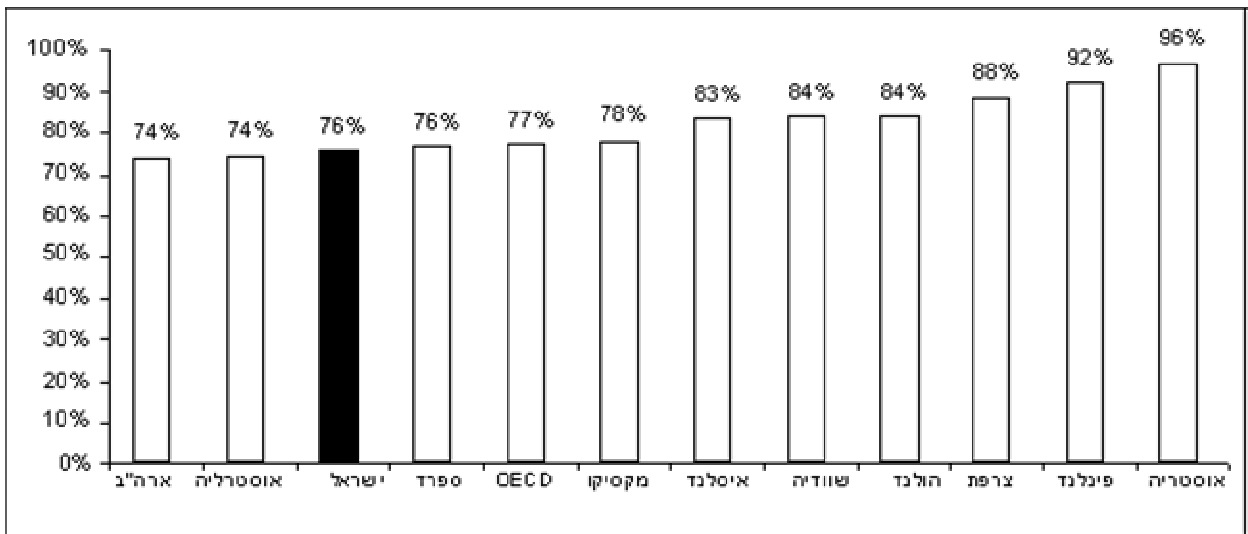
ההוצאה הפרטית לחינוך כוללת, בין השאר, שיעורים פרטיים ותשלומי הורים הקרויים "חינוך אפור". כידוע, הוצאות פרטיות אלה רווחות בעיקר בקרב העשירונים הגבוהים, והן מבטאות את אי השוויון הגובר במערכת החינוך.

כדי להבין את המתרחש במערכת החינוך בישראל, אם כן, צריך לפרק את ההוצאה הלאומית לשני מרכיביה אלה. כאשר עושים זאת, מתברר כי בהשוואה לארצות מערב אירופה, חלקה של ההוצאה הממשלתית בהוצאה הלאומית לחינוך בישראל נמוך, בעוד שחלקה של ההוצאה הפרטית גבוה. כפי שניתן לראות בתרשים 6 להלן, ישראל ניצבת בעניין זה בסמיכות מקום לארצות הברית ואוסטרליה, שתי ארצות המצטיינות במשקל הגבוה של מימון פרטי של שירותי הרווחה שלהן, כמו גם במידה גבוהה של אי שוויון חברתי. לעומת זאת, ישראל ניצבת במרחק מארצות מערב אירופה, המצטיינות במשקל הגבוה של מימון ציבורי - ובמידה נמוכה, יחסית, של אי שוויון חברתי.

תרשים 4

ההוצאה הממשלתית לחינוך כחלק מההוצאה הלאומית לחינוך, מערב אירופה, יפן, צפון אמריקה וישראל, 1995

באחוזים



הערה: ארגון ה-OECD הוא הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח, המאגד 29 ארצות באירופה, אמריקה ומזרח אסיה. בתרשים כללנו רק את יפן ואת ארצות מערב אירופה וצפון אמריקה, אך ציינו גם את הממוצע של כלל החברות בארגון ה-OECD.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך למ"ס, ההוצאה הלאומית לחינוך 1972 - 1997, לוח ב', עמ' 20.

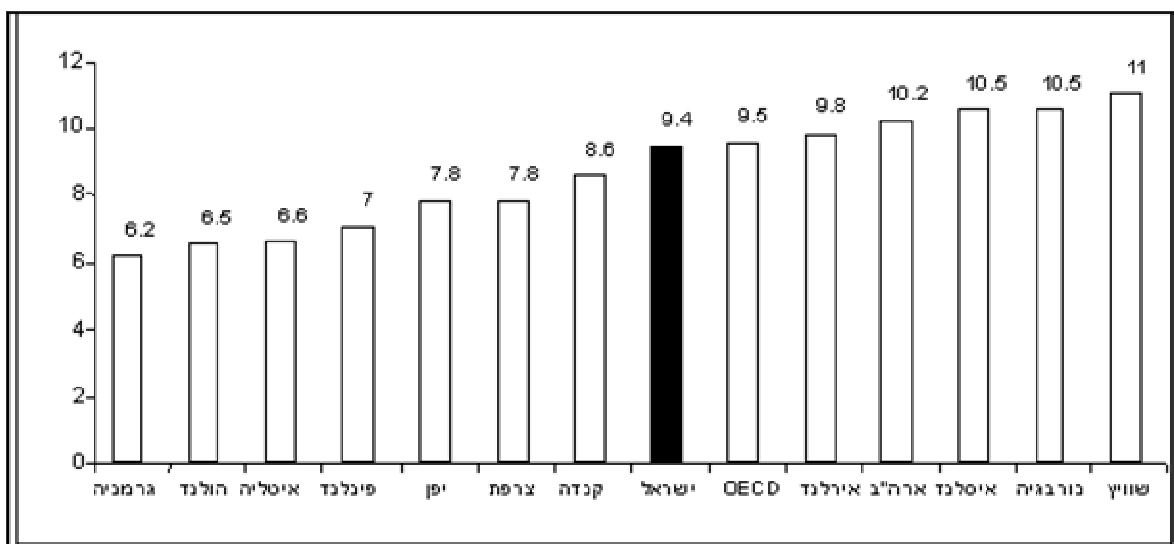
ג. בישראל, חלקו של תקציב החינוך בכלל תקציב המדינה אינו גבוה במיוחד

מסקנה אפשרית אחת מן הטענה כאילו ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל גבוהה, היא שהמדינה משקיעה יותר מדי בחינוך. מסקנה זו גם היא אינה נכונה. התרשים שלהלן מעלה, כי תקציב החינוך בישראל אינו מהווה חלק גבוה במיוחד מכלל התקציב הממשלתי. ישראל נמצאת בנקודת אמצע על הרצף של ארצות מערב אירופה, יפן וצפון אמריקה; זאת, אף שניתן היה לצפות למיקום גבוה יותר, לאור העובדה שחלקם של בני הנוער בקרב כלל האוכלוסייה בישראל גבוה מאשר בארצות אלה.

תרשים 5

ההוצאה הממשלתית לחינוך יסודי, חטיבת ביניים ותיכון כאחוז מסך כל ההוצאה הממשלתית במערב אירופה, יפן, צפון אמריקה וישראל, 1997

באחוזים



הערה: ארגון ה-OECD הוא הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח, המאגד 29 ארצות באירופה, אמריקה ומזרח אסיה. בתרשים כללנו רק את יפן ואת ארצות מערב אירופה וצפון אמריקה, אך ציינו גם את הממוצע של כלל החברות בארגון ה-OECD.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך למ"ס, ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 1997 - 1999, הודעה לעיתונות, 4.7.2001.

שחיקת תקציב שעות ההוראה בחינוך היסודי: פגיעה כפולה

תקציב שעות התקן הבסיסי, הלא הוא התקציב המממן את שעות ההוראה בבתי הספר היסודיים, הלך וקטן בשש השנים האחרונות, ובשנת 2001 הוא קטן בחמש-עשרה אחוז ממה שהיה בשנת 1996. ירידה זאת היא חלק מן הירידה בהיקף דומה בתקציב הכולל של

שעות התקן לחינוך היסודי (שבו כלולות, בנוסף לתקן הבסיסי, גם הקצאות ייחודיות, כדוגמת שעות הוראה לילדי עולים).

ההסבר העיקרי לירידה בתקציב שעות התקן בחינוך היסודי הוא ההמרה של חלק ממנו לצורכי יישום "חוק יום לימודים ארוך ולימודי העשרה". משרד החינוך נקט שיטה זו לאחר שראש הממשלה לשעבר, בנימין נתניהו, התחייב בפומבי, שנתיים ברציפות, למימון חוק יום לימודים ארוך, בלא שדאג להגדיל את התקציב הכולל של משרד החינוך. בפעם השנייה, המציא משרד החינוך "פתרון" זה על מנת למנוע מבוכה מראש הממשלה.

יום לימודים ארוך, שנועד במקורו, בשנת 1990, להוות משקל נגד ל"חינוך האפור" שצמח בשכונות המבוססות, לא מומן מעולם במלואו, או אף בקרוב לכך. ה"פתרון" שאומץ בשנת 1999 אינו הולם את רוח החוק, שכן הוא אינו מגדיל את תקציב משרד החינוך, אלא רק מעניק כותרת חדשה לחלק קיים של התקציב. למעשה, ה"פתרון" שאומץ בשנת 1999 פוגע פעמיים: פעם אחת הוא פוגע ברעיון יום לימודים ארוך, שכן בהיותו תוצר של אילוץ פוליטי, ובהיותו קטן, הוא רחוק מלאפשר את מימוש החוק כרוחו וכלשונו; פעם שנייה, מכיוון שהוא בא על חשבון תקציב שעות התקן הרגילות, ומצמצם אותו בפועל.

לוח 1

תקציב שעות התקן הבסיסי בחינוך היסודי, 1996 - 2001

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000

2001	2000	1999	1998	1997	1996	
2,831.9	2,819.9	2,824.4	2,939.0	3,142.0	3,339.5	תקן בסיסי
352.4	253.8	291.9	-	-	-	יול"א
3,184.3	3,073.7	3,116.3	2,939.0	3,142.0	3,339.5	תקן + יול"א

מקור: משרד החינוך, התרבות והספורט, הוראות התקציב, שנים שונות.

שני סעיפים שגדלו

על רקע ההקפאה של תקציב משרד החינוך בכללותו, ושל תקציבי שעות התקן בפרט, מאז שנת 1996, בולט הגידול בשני סעיפים, כלהלן:

1. תקציב החינוך העצמאי (כולל פעולות), הלא הוא רשת החינוך של אגודת ישראל, גדל בשנים אלה בסכום של 16%; ואילו תקציב מעיין החינוך התורני של ש"ס גדל בשנים אלה בסכום של 96%.

2. תקציב החינוך ההתיישבותי, שקוצץ בימי ממשלת נתניהו בסכום של 12.5%, לא זו בלבד ששב לקדמותו, אלא שבשנתיים האחרונות הוא גדל בסכום של 30%.

הכסף לפיתוח פוחת והולך

תקציב הפיתוח של משרד החינוך, המממן בנייה של בתי ספר וכיתות לימוד, מצוי בירידה עקבית מזה 4 שנים. בשנת 1998 עמד תקציב הפיתוח על 1 מיליארד ש"ח (במחירי 2000); ואילו בשנת 2001 הוא עומד על 682 מיליון (במחירי 2000).

פירוש הדבר יכולת מצטמצמת של מערכת החינוך להציע מבנים הולמים לאוכלוסיית התלמידים הגדלה, ובמיוחד במגזרים מקופחים כדוגמת המגזר הערבי, ובתוכו - המגזר הבדואי.

לוח 2

תקציב הפיתוח של משרד החינוך, 1998 - 2001

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000

2001	2000	1999	1998	
682.1	779.1	921.1	1,007.1	תקציב הפיתוח
525.9	692.6	724.9	779.6	מזה - בניית כיתות

מקור: משרד החינוך, התרבות והספורט, הוראות התקציב, שנים שונות.

תוכנית החומש לקידום מערכת החינוך הערבית והדרוזית

בשנת 2000 החל משרד החינוך ביישומה של תוכנית חומש חדשה לקידום מערכת החינוך הערבית והדרוזית. תוכנית החומש תוקצבה בסך של 250 מיליון ש"ח על פני 5 שנים (התוכנית לקידום מערכת החינוך הערבית והדרוזית, נובמבר 1999: עמ' 3). בשנת 2000 אמור היה משרד החינוך להקציב לתוכנית 46 מיליון ש"ח, ובשנת 2001 - 60 מיליון ש"ח (שם: עמ' 14; לסקירה של תכנית החומש לקידום מערכת החינוך הערבית והדרוזית, ר' מרכז אדוה, תקציב המדינה לשנת 2000 והאזרחים הערבים בישראל. תל-אביב: 20.12.99).

בפועל, ההקצאות היו נמוכות יותר: בשנת 2000 הוקצו 41 מיליון ש"ח ובשנת 2001 - 38.6 מיליון ש"ח (שני הסכומים במחירי 2000).

הקיצוץ בהקצאות עד כה בולט במיוחד על רקע העובדה שתוכנית החומש הנוכחית ממילא צנועה הרבה יותר מתוכנית החומש הקודמת, שהונהגה בשנים 1992 - 1996. ראשית, התקציב של תוכנית החומש 1992 - 1996 עמד אז על 200 מיליון ש"ח (מרכז אדוה, מבט על תקציב משרד החינוך 1990 - 1996, עמ' 40). בערכים של 2000, מדובר בסכום של 380 מיליון ש"ח - סכום גבוה באופן משמעותי מהתקציב של 250 מיליון ש"ח שהוקצה לתוכנית החומש 2000 - 2004.

שנית, ההוצאה בפועל במסגרת תוכנית החומש 1992 - 1996 הייתה גבוהה מהמתוכנן: על בינוי כיתות בלבד הוצאו באותן שנים 450 מיליון ש"ח (שם: 42) - שהם בערך 550 עד 600 מיליון ש"ח בערכים של שנת 2000.

לבסוף, במסגרת תוכנית החומש 1992 - 1996 הקצה משרד החינוך לבתי הספר במגזר הערבי סכום של 100,000 שעות תקן מעבר לשעות התקן הבסיסי (שם: 45). בערכים של 2000, מדובר בהוצאה של כ- 400 מיליון ש"ח.

על רקע התפוקות הנמוכות של מערכת החינוך הממלכתית ביישובים הערביים בישראל, ועל רקע הקיפוח רב השנים, ניתן היה לצפות לכל הפחות שתוכנית החומש הנוכחית תמומש בהתאם להכרזה המקורית.

אם לא די בכך שההקצאות לתוכנית החומש נמוכות מהמובטח, הרי שמשרד החינוך בחר לממש את התוכנית באמצעות קבלנים פרטיים - במקום להוסיף את תקציב תוכנית החומש לתקציב הפעולה הרגיל של המשרד. נראה כי משרד החינוך מבקש להשיג את היעד המבורך שקבע לעצמו במחיר זול ובתשלום חד פעמי, שאין בצדו התחייבות ארוכת טווח לשיפור מערכת החינוך במגזר הערבי. להפרטה של תוכנית החומש יש מספר השלכות:

* מרגע שהתכנית מופעלת באמצעות קבלנים פרטיים, הרי שהכספים המיועדים לה אינם מתווספים לבסיס התקציב של מערכת החינוך הערבית. בתום חמש שנות התכנית, תיוותר מערכת חינוך זאת ברמה התקציבית הנוכחית שלה, עם מספר שעות ההוראה הנוכחי ועם מספר תקני ההוראה הנוכחי. במלים אחרות, ההפרטה של תכנית החומש הופכת אותה לזריקה חד-פעמית ובת-חלוף, אשר ספק אם תותיר אחריה עקבות לטווח הארוך.

* הפרוייקט לא יעשיר את כוחות ההוראה בבתי הספר ביישובים הערביים. סביר להניח כי מרבית הקבלנים יהיו גופים ממרכז הארץ, שפעלו כבר בעבר בפרוייקטים דומים עבור משרד החינוך.

* ההפרטה המתמשכת יוצרת תלות הדדית בין משרד החינוך לקבלנים: בה בשעה שהקבלנים מתעשרים ומתחזקים והופכים לתופעה של קבע, משרד החינוך מתרגל להתמודד עם בעיות החינוך בשכונות, בעיירות הפיתוח וביישובים הערביים שלא בדרך של שינוי מהותי וארוך טווח, אלא בדרך של כיבוי שריפות באמצעות שירותי כבאים פרטי.

משרד העבודה והרווחה

תקציב משרד העבודה והרווחה לשנת 2001 עומד על 4 מיליארד ש"ח לערך (במחירים שוטפים). במונחים ריאליים זוהי עלייה של 5% לעומת שנת 2000. מבין המשרדים החברתיים, משרד העבודה והרווחה בולט בכך, שתקציבו לא נשחק בין השנים 1996 - 2001; בתקופה זאת ידע תקציב המשרד גידול ריאלי של 24%.

לפי סיכום שהושג עם שר האוצר הקודם, מר אברהם שוחט, תקציב משרד העבודה והרווחה לשנת 2001 היה אמור לגדול במאה מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). סכום זה יועד למימון 200 תקנים לעובדי רווחה ברשויות המקומיות, לתגבור המאבק באלימות, להסדרת עבודות יזומות במובטלים, לטיפול באנשים בעלי מוגבלויות, בבני נוער וילדים בסיכון. עד לחודש האחרון נראה היה שהסכום לא יועבר; ואולם בעקבות שביתה של איגוד העובדים הסוציאליים, הודיע שר האוצר על העברתו (הארץ, 7.5.2001).

האגף לתעסוקת נשים

האגף לתעסוקת נשים אחראי על הפיקוח על מעונות היום והמשפחתונים. תקציב האגף לשנת 2001 עומד על 361.5 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). במונחים ריאליים מדובר בעלייה של 7% לעומת השנה הקודמת. זו השנה השנייה ברציפות שבה תקציב האגף גדל.

עיקר תקציב האגף מיועד להשתתפות בהחזקת ילדים במעונות היום ובמשפחתונים. בין השנים 1990 - 2000 גדל מספר הילדים השוהים במעונות היום והמשפחתונים ב-32%, ממספר של 59,000 למספר של 78,000.

בשנת 2000 כלל מערך מעונות היום והמשפחתונים 1,618 מסגרות, שבהן שוהו 78,000 ילדים בקירוב. רוב הילדים (82%) היו ילדי נשים עובדות; 14,000 ילדים (18%) אותרו על ידי המחלקות לשירותים חברתיים כילדים במצבי סיכון (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2001 ודברי הסבר משרד העבודה והרווחה, עמ' 64).

טיפול באלימות נגד נשים

הצעת תקציב משרד העבודה והרווחה לשנת 2001 מציינת שבעקבות החלטת ממשלה, נושא האלימות במשפחה יזכה לתוספת של 12 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). עיון בהוראות תקציב משרד העבודה והרווחה לשנה זו מעלה, כי נושא האלימות במשפחה זכה לתוספת תקציב בת 5.2 מיליון ש"ח בלבד. להלן פירוט התקציבים המיועדים לטיפול במניעת אלימות כנגד נשים:

מרכזים למניעת אלימות במשפחה

המרכזים למניעת אלימות במשפחה הוקמו בראשית שנות התשעים על ידי השרות לרווחת הפרט והמשפחה שבמשרד העבודה והרווחה, במטרה לתת מענה טיפולי למשפחה כולה. כיום הם מהווים חלק ממערך השירותים החברתיים של השרות המקומית.

תקציב המרכזים לשנת 2001 עומד על 10 מיליון ש"ח לערך (במחירים שוטפים). במונחים ריאליים, זוהי השנה השנייה ברציפות בה תקציב המרכזים גדל בצורה משמעותית: בשנת 2000 עלה תקציב המרכזים ריאליית בסכום של 42% ובשנת 2001 - בסכום של 37%. מרבית העלייה יועדה לפתיחתם של מרכזים חדשים. לדברי דוברת נעמ"ת, כל המרכזים מקבלים הקצבה זהה, ללא קשר למספר הפניות בהן הם מטפלים; מכאן נובע, שהתקציב של מרכזים המקבלים פניות רבות אינו עונה על הצרכים.

לוח 3

תקציב המרכזים לטיפול באלימות במשפחה, 1996 - 2001

באלפי ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
תקציב	1,827	4,425	5,028	4,851	6,901	9,441
שיעור שינוי	65%	142%	14%	-4%	42%	37%

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב משרד העבודה והרווחה, שנים שונות.

תקציב השרות לרווחת הפרט והמשפחה לשנת 2001 כולל בתוכו כמיליון ש"ח (במחירים שוטפים) עבור שלוש תכניות למניעת אלימות:

* תכנית משותפת עם שירות בתי הסוהר לטיפול במשפחות אסירים המרצים את עונשם בגין עבירות של גילוי עריות ואלימות במשפחה;

* תכנית משותפת עם האגף לבריאות הנפש שבמשרד הבריאות להערכת פוטנציאל מסוכנות;

* תכנית להכשרת עובדים לזיהוי מסוכנות וטיפול בקורבנות ובתוקפים.

מקלטים לנשים מוכות

משרד העבודה והרווחה תומך במקלטים לנשים מוכות דרך השרות לנשים ונערות במצוקה. בשנת 2001 עומד תקציב השירות כולו על 25 מיליון ש"ח בקירוב (במחירים שוטפים), עלייה ריאלית של 12% לעומת תקציב 2000. מתוך תקציב השירות לנשים ונערות במצוקה, תקציב המקלטים לנשים מוכות עומד על 13.4 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). ריאלית, זוהי ירידה של 4% לערך בהשוואה לתקציב 2000. ירידה זו בתקציב נרשמת לאחר עלייה של 47% בתקציב המקלטים בשנת 2000.

התקצוב הממשלתי של המקלטים לנשים מוכות נערך על בסיס של כיסוי 75% מעלות ההפעלה של המקלטים, וזאת על פי סל הוצאות שהרכיב משרד העבודה והרווחה. מפעילות המקלטים טוענות כי סל זה אינו ריאלי. בנוסף על כך, הן מבקשות להעלות את שיעור הכיסוי, משעור חלקי (75%) לשיעור מלא (100%). משרד העבודה והרווחה הביעו נכונות להגדיל את שיעור הכיסוי אם וכאשר יוגדל תקציב המשרד.

מרכזי הסיוע לנפגעות תקיפה מינית

על פי המלצות הוועדה הבין משרדית לבדיקת נושא ההתמודדות בבעיית האלימות במשפחה (ועדת בן-שלום), גדל תקציב מרכזי הסיוע לנפגעות תקיפה מינית באופן משמעותי: מסכום של 344 אלף ש"ח בשנת 1999 לסכום של 2.5 מיליון ש"ח בשנת 2000. בשנת 2001 עומד תקציב מרכזי הסיוע על 2.3 מיליון ש"ח; המדובר בירידה ריאלית של 7% לעומת הרמה שנקבעה בשנת 2000.

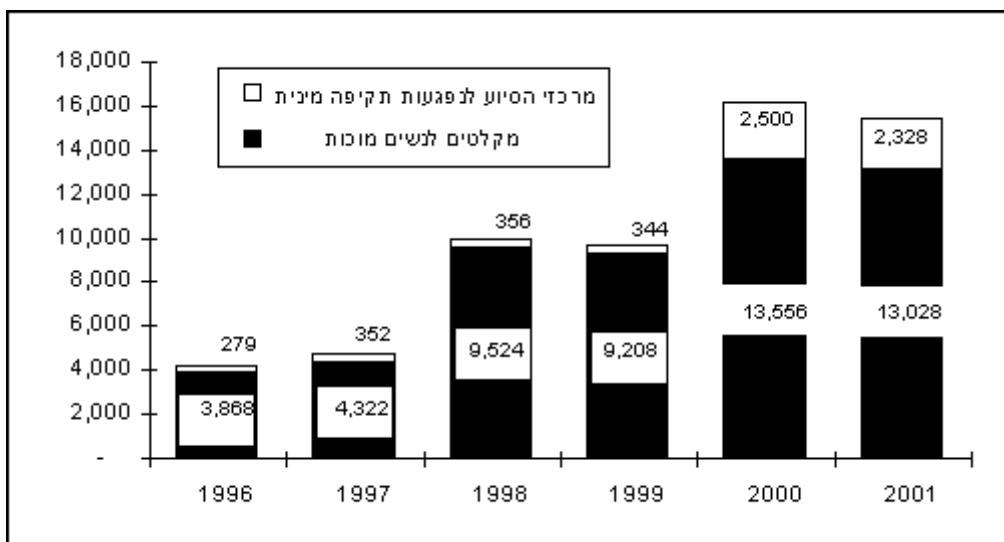
מתוך דיוני הוועדה לקידום מעמד האישה שנערכו במאי 2001 עולה, כי הובטח למקלטים ולמרכזי הסיוע לנפגעות תקיפה מינית תוספת תקציב של 25 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). סכום זה הוא חלק מכל 100 מיליון השקלים שהובטחו כתוספת למשרד העבודה והרווחה על ידי שר האוצר הקודם. יושבת ראש הוועדה, חברת הכנסת יעל דיין, ציינה כי ראש הממשלה הקודם וזה הנוכחי התחייבו במפורש להעביר תקציב זה, וכי פעילות המקלטים ומרכזי הסיוע עתידה להיפגע אם לא יועברו התקציבים שהובטחו (הארץ, 7.5.2001)

תרשים 6

תקציב המקלטים לנשים מוכות ומרכזי הסיוע לנפגעות תקיפה מינית,

2001 - 1996

באלפי ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב משרד העבודה והרווחה, שנים שונות.

תכנית ויסקונסין הישראלית

באוגוסט 2000 קיבלה ממשלת ישראל החלטה שעיקרה קיצוץ בתשלומי הבטחת הכנסה לבלתי מועסקים. החלטה זו היא חלק ממגמה אידיאולוגית רחבה יותר לקצץ בקצבאות הביטוח לאומי, וליתר דיוק, באותו חלק של הקצבאות הממומן מכספי המדינה. לביצוע החלטת הממשלה הוקמה ועדה ("ועדת תמיר") שתפקידה להציע רפורמה במדיניות הטיפול במחוסרי עבודה, המקבלים גמלה להבטחת הכנסה מעל לשלושה חודשים. רפורמה זו, שזכתה לשם "תכנית ויסקונסין הישראלית", טרם פורסמה, אולם הקווים המנחים שלה מבוססים על תכניות שהופעלו בארצות הברית ובארצות נוספות.

תקציב משרד העבודה והרווחה לשנת 2001 כולל הקצאה של 100 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) המיועדת לתכנית עשרים מיליון ש"ח כהוצאה ושמונים מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב (משרד האוצר, הצעת תקציב משרד העבודה והרווחה לשנת 2001, עמ' 46).

כאמור, המלצות הוועדה טרם פורסמו. בהצגתו בוועידת האזרחים, שהתקיימה בכנסת בחודש יוני 2001, רמז יו"ר הוועדה, פרופ' יוסי תמיר, על תוכן ההמלצות המתגבשות. מדבריו עולה כי לפי התכנית, במקום שהמובטלים יפנו לשירות התעסוקה, הם יפנו ל"מרכז שירות" (הקרוי באנגלית. one stop job center בארצות אחרות בהן יושמו תכניות

מסוג ויסקונסין, "מרכז השירות" מופעלים על ידי קבלנים פרטיים. סביר להניח, כי בישראל ישמש הדבר אמצעי להפריט בפועל את שירות התעסוקה. יש לציין עוד כי לפחות בארצות הברית, בשלב הראשון של יישום התכנית הושג "שיעור הצלחה גבוה" בהשמת מובטלים לעבודה, וזאת בין השאר כתוצאה מכך שהתשלום לקבלנים הפרטיים היה מבוסס על מספר ההשמות. כיוון שכך, מה שעמד לנגד עיניהם של הקבלנים היה מספר גבוה של השמות, מבלי להקפיד יתר על המידה על מידת ההתאמה לתפקיד או על רמת השכר והתנאים הסוציאליים הנלווים.

עובדי "מרכז השירות" אמורים לגבש, יחד עם המובטל/ת, תכנית אישית שמטרתה להחזיר אותן/ה לשוק העבודה. התכנית אמורה לכלול ראיון מיון, אבחון תעסוקתי, קידום "גישות למוכנות לעבודה", השלמת השכלת יסוד (שפה עברית ואנגלית, מתמטיקה, הכרת המחשב וכו'), הכשרה מקצועית והקניית מיומנות בחיפוש עבודה. פרופ' תמיר מסר עוד, כי במידת הצורך יספק "מרכז השירות" סיוע בהסעה ותחבורה, סבסוד של שירותי השגחה על ילדים והלוואות לזימים. תמיר הדגיש, כי שלילת הטבות נלוות לגמלת הבטחת הכנסה (כגון הנחות בארנונה), תיעשה אך ורק בהדרגה (פרופ' יוסי תמיר, ועידת האזרחים, "פרויקט ויסקונסין").

תכנית ויסקונסין הישראלית אמורה לפעול תחילה כפרוייקט ניסויי בחמישה יישובים: אשדוד, תמרה, נהריה, חדרה ועפולה, ולכלול כ- 3,000 מובטלים (משרד העבודה והרווחה, יזמות קהילתית לדורשי עבודה, מקבלי הבטחת הכנסה: פרויקט ניסוי). בכל יישוב אמורה להיבנות תכנית ייחודית למקום, שתפרש על פני 6 עד 12 חודשים, בהתאם למאפייני הקבוצה הנוטלת בה חלק. במסמך שפירסם משרד העבודה והרווחה מפורטים גורמי הטיפול שיהיו מעורבים בניסוי, ולצדם גם נציגי השירותים השונים האמורים ללוות את בניית התכנית; ברשימה אין כל ייצוג למטופלים עצמם ולנציגים של ארגונים כדוגמת ארגוני עולים ופורום המשפחות החד הוריות. מן הרשימה נעדרים גם נציגים של מעסיקים פוטנציאליים.

פיקוח על חוקי העבודה

אחד התפקידים של משרד העבודה הוא יישום ופיקוח על חוקי עבודה. לצורך כך הוקם במשרד אגף לאכיפת חוקי עבודה, המופקד על אכיפת החוקים הבאים:

חוק עבודת נוער, התשי"ג - 1952.

חוק שכר מינימום, התשמ"ז - 1987.

חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח - 1988.

חוק עובדים זרים (העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים), התשנ"א - 1991.

חוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח - 1998.

כמו כן מטפל האגף מאז אוגוסט 1999, בשיתוף עם המרכז לגביית קנסות במשרד המשפטים, בהטלת קנסות מנהליים על מעסיקים העוברים על חוק שכר מינימום ועל חוק עובדים זרים, תחום שהיה קודם לכן באחריות שירות התעסוקה.

תקציב האגף לאכיפת חוקי עבודה עומד בשנת 2001 על 10.5 מיליון ש"ח.

בחודש מרץ 2001 פנה פורום הארגונים למען הגברת האכיפה של שכר מינימום (שבו חברים הארגונים קו לעובד, מרכז אדוה, האגודה לזכויות האזרח, עמותת ידיד והתכנית למשפט רווחה באוניברסיטת תל אביב), לאגף האכיפה של חוקי עבודה במשרד העבודה, בבקשה לקבל נתונים אודות פעילות האגף.

בתשובה שהעביר אגף האכיפה לעו"ד דנה אלכסנדר מן האגודה לזכויות האזרח, עולים הנתונים הבאים:

לוח 4

אגף האכיפה, נתונים סטטיסטיים נבחרים, 1.1.2000 - 31.12.2000

עובדי-שטחים	
מספר אתרי בניין, חקלאות ותעשייה שנבדקו	8,618
מספר עובדים ישראלים שנבדקו	10,928
מספר עובדי שטחים שנבדקו	9,704
מספר דו"חות למעסיקים	1,436
עובדים-זרים	
מספר אתרי בניין, מסעדות ואולמות שנבדקו	9,635
מספר עובדים זרים שנבדקו	12,208
מספר דו"חות למעסיקים	2,147
שכר-מינימום	
מספר העובדים שנבדקו	55,201
מתוכם - ישראלים	33,583
זרים	21,618
נו ע ר	
מספר נערים ונערות שנבדקו	7,934
הסודה-מינית	
מספר העובדים שנבדקו	64,713

מקור: מכתב מטעם הפורום לאכיפת שכר מינימום, 12.3.2001.

חישובים פשוטים מעלים, כי הנתונים שמסר אגף האכיפה של חוקי העבודה מצביעים על היקף פעילות עצום. אי לכך, פנתה עו"ד אלכסנדר שוב לאגף האכיפה ובמכתב מתאריך 29.4.2001 ביקשה הבהרות לנתונים אלה. בין השאר, היא ביקשה את הבהרות הבאות:

עובדי שטחים -

על פי הנתונים, נבדקו 8,618 אתרים. בהנחה שבשנה יש 250 ימי עבודה, מדובר בממוצע של 34 אתרים שנבדקו מדי יום. השאלה היא: מהי "בדיקה של אתר"? האם ביקור באתר על-ידי מפקח של מחלקת האכיפה? האם בדיקה של מסמכים שהמעביד באתר מעביר לידי מחלקת האכיפה? האם הבדיקה כוללת בדיקה של תנאי עבודה, או שזו בדיקה רק של היתרי השהייה והעבודה של העובדים?

עובדים זרים -

הנתונים מציינים כי נבדקו 9,635 אתרים. בהנחה שישנם 250 ימי עבודה בשנה, מדובר בממוצע של 39 אתרים שנבדקו מדי יום. השאלות לעיל, בדבר מהות הבדיקה של אתר, נשאלות אף כאן.

שכר מינימום -

על פי הנתונים נבדקו 55,201 עובדים. בהנחה של 250 ימי עבודה בשנה, פירוש הדבר ממוצע של 220 עובדים ועובדות ליום שנבדקו. מהי "בדיקת עובד" בנושא שכר מינימום? שיחה עמו? בדיקה של תלוש השכר שלו אצל המעסיק? שיחה עם המעסיק, ובעקבותיה רישום כל עובדיו כאילו "נבדקו"?

הטרדה מינית -

לפי הנתונים, נבדקו 64,713 עובדים. בהנחה כי בשנה יש 250 ימי עבודה, מדובר בממוצע של 270 עובדים ליום. השאלה היא: מהי "בדיקה של עובד", בנושא של הטרדה מינית?

אגף האכיפה טרם השיב.

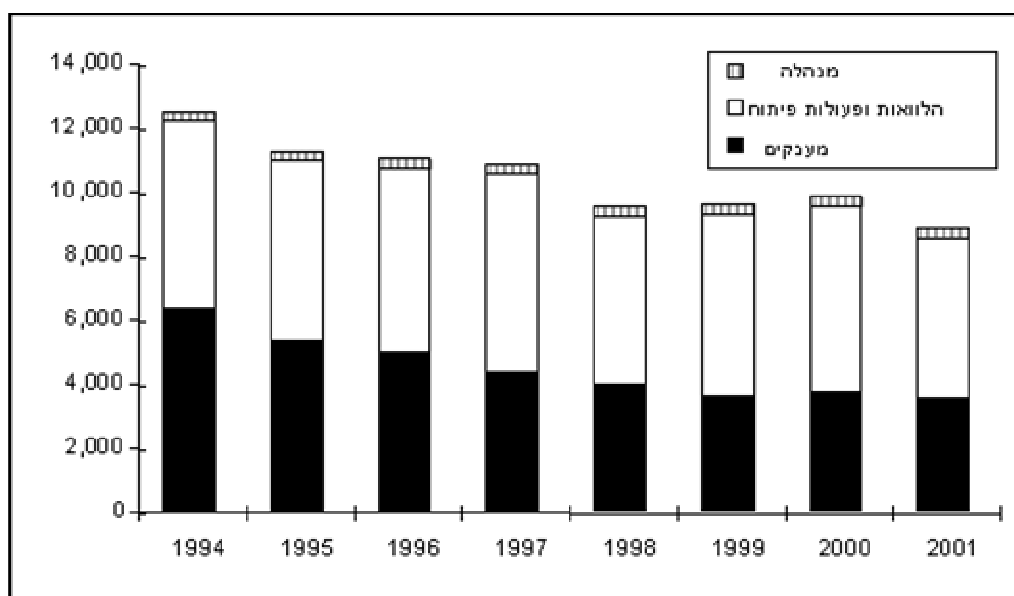
משרד הבינוי והשיכון

תקציב משרד הבינוי והשיכון לא השתנה מאז 1998, למעט ירידות ועלויות קלות. כפי שניתן לראות בתרשים הבא, התקציב לשנת 2001 קטן במעט מזה של 2000. רוב התקציב מיועד למשכנתאות (מענקים + הלוואות) (ר' מבט על הצעות חוק התקציב וחוק ההסדרים לשנת 2001, מרכז אדוה: 24-26).

תרשים 7

תקציב משרד הבינוי והשיכון, 1994 - 2001

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000



הערות: תקציב המנהלה כולל את הסעיפים 29, 43; תקציב המענקים כולל את סעיף 42; תקציב הלוואות כולל את סעיף 70.

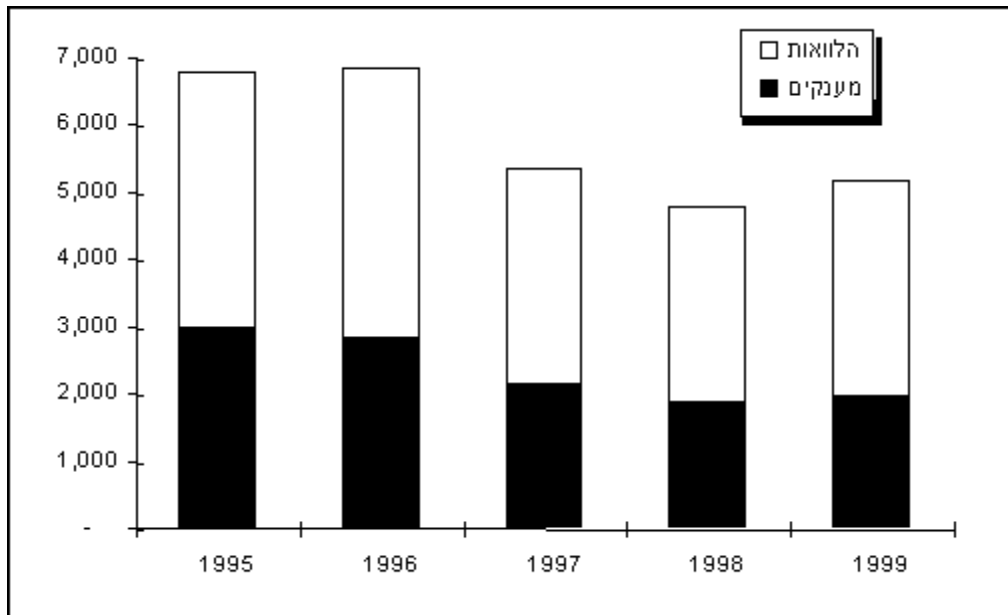
מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון, שנים שונות.

ביצוע תקציב המשכנתאות

התרשים שלהלן מציג את נתוני הביצוע של תקציבי המשכנתאות. נתוני ביצוע הם הסכומים אותם העניק משרד הבינוי והשיכון בפועל, כמשכנתאות; מהם ניתן ללמוד על שיעור הניצול של כספי הסיוע. כפי שניתן לראות, בשנת 1999 חלה עלייה מתונה של 8% - בשיעור הניצול של תקציב הסיוע לרכישת דירה; זאת, למרות ירידה של כמעט 2% במספר המשכנתאות הממשלתיות שמומשו (חושב מתוך משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, מרץ 2001, לוח ד.1). משמעות הדבר: בעקבות יישום המלצות ועדת גדיש, חלה עלייה קטנה בסכום הכולל שניתן כהלוואות לזכאים ותיקים (שאינם עולים חדשים), כולל הזכאים להלוואות במסגרת תוכנית "10+" (לפרטים ר' ירון יחזקאל, 1998, תוכנית המשכנתאות החדשה של משרד הבינוי והשיכון, מרכז אדוה). סיבה אחרת לעלייה הקטנה: גידול בהקצאה המיוחדת (ובשיעור הניצול) לעולי אתיופיה.

תרשים 8. ביצוע תקציב הסיוע לרכישת דירה, 1995 - 1999

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר - החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות.

נתוני הביצוע לשנת 2000 טרם פורסמו. לעומת זאת, הנתון על מספר המשכנתאות שמומשו על-ידי זכאי משרד השיכון בשנת 2000 כבר פורסם: 38,515. נתון זה מלמד, כי נמשכת מגמת הירידה במימוש המשכנתאות: בין השנים 1999 - 2000 נרשמה ירידה של 4% במספר המממשים.

מספר המממשים לשנת 2000 כולל בסביבות 2,600 מדיירי השיכון הציבורי, שרכשו את דירותיהם במסגרת מבצעי מכירת הדירות. ללא רכישות אלה, הירידה במספר המממשים של משכנתאות ממשלתיות הייתה מסתכמת ביותר מתשע אחוז (משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, מרץ 2001: ז).

אירועי אוקטובר 2000 השפיעו לרעה על ניצול כספי הסיוע הממשלתי, כשם שהשפיעו לרעה על כל העסקים במדינה.

פתרונות דיור לעולי אתיופיה

הקהילה של עולי אתיופיה וצאצאיהם מונה 80,000 נפשות בקרוב (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות, 6.6.2001). בערך 23,000 מתוכם נולדו בישראל.

על מצב הדיור של עולי אתיופיה ניסינו ללמוד מניתוח של ממצאי מפקד האוכלוסין האחרון (1995). הממצאים מעלים, כי בערך 40% מעולי אתיופיה מתגוררים בדירות שבבעלותם, וכשליש מתגוררים בדירות שכורות - רובם בדירות ציבוריות. 21% מהנסקרים לא מסרו מידע על צורת הדיור שלהם (הלמ"ס, מפקד האוכלוסין והדיור: שלב ב', קובץ גיאוגרפי).

עולי שנות השמונים ("מבצע משה") שוכנו תחילה במרכזי קליטה ואחר כך בדירות ציבוריות. במקרים מסוימים הוסבו מרכזי הקליטה לדירות ציבוריות ודיריהם הזמניים הפכו לדיירים קבועים.

בשנת 1993 (לאחר "מבצע שלמה") עיצב המשרד לקליטת העלייה בראשות יאיר צבן תוכנית משכנתאות מיוחדת לעולי אתיופיה. התוכנית אפשרה להם לקבל משכנתא ממשלתית בגובה של עד 110,000 דולר, כך שתכסה עד 99% ממחיר הדירה. ההחזרים החודשיים נקבעו בגובה נמוך, יחסית, ורוב ההלוואה אמורה להפוך עם השנים למענק.

מטרת התוכנית הייתה לקלוט את העולים ביישובים במרכז הארץ ולמנוע היווצרות של גטאות קהילתיים. עד 1993 יושבו והתיישבו עולי אתיופיה בשכונות חלשות ובאזורים פריפריאליים, וזאת על אף המדיניות המוצהרת של המשרד לקליטת העלייה שלפיה אין ליישבם בשכונות עוני ואין ליצור ריכוזים של עולים. יש לציין כי בדצמבר 1993, קרוב לשליש מעולי אתיופיה התגוררו בעשרים ואחת אתרי קרוונים (Kaplan, Steve and Hagar ; Salamon, "Institute for Jewish Ethiopian Immigrants in Israel: Experience and Prospects," Policy Research, 1998: 8).

התקציבים למשכנתאות המוגדלות לעולי אתיופיה הועברו דרך סעיף תקציבי מיוחד, "מבצע לעולי אתיופיה". הלוח שלהלן מציג את ההקצאות השנתיות למבצע זה.

לוח 4 הקצאות לתוכנית הרכישה לעולי אתיופיה 1994 - 2001

באלפי ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
מענק	547,981	396,406	266,075	194,864	113,380	116,084	167,255	175,989
הלוואה	50,681	38,602	41,500	20,668	19,407	18,097	25,000	27,193
סך הכל	598,662	435,008	307,575	215,532	132,787	134,181	192,255	203,182
סך כולל	2,219,182							

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות התקציב: משרד הבינוי והשיכון, שנים שונות.

כפי שניתן לראות בלוח, בתקופה שבין השנים 1994 - 2001 הוקצו 2.22 מיליארד ש"ח (במחירי 2000) לתוכנית לרכישת דירה עבור עולי אתיופיה.

עד לחודש מרץ 2001 רכשו 6,303 משפחות יוצאות אתיופיה דירות בעזרת תוכנית המשכנתאות המיוחדת. הלוח הבא מציג את מספר המשכנתאות הממשלתיות שמומשו על-ידי עולי אתיופיה, מאז 1988. כפי שניתן לראות, 10,542 משקי-בית של עולי אתיופיה רכשו דירות מאז 1988.

מספר משכנתאות שמומשו מדי שנה על-ידי עולי אתיופיה, 1988 - 2000

שנה	מספר משכנתאות שמומשו
1988 - 1990	471
1991	798
1992	1,208
1993	1,762
1994	1,845
1995	1,050
1996	563
1997	439
1998	564
1999	1,039
2000	533
2001 (1-3)	270
סך הכל	10,542

מקור: מזכר של אגף האכלוס, משרד הבינוי והשיכון, אפריל 2001.

למרות הרצון המוצהר למנוע היווצרות של ריכוזים גדולים של עולי אתיופיה בדיור קבע, נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מעידים על "ריכוזים גדולים במספר קטן של יישובים" (בשכונות חלשות) באזורים רבים ברחבי ארץ. ריכוזים של 3,000 עולים ומעלה נמצאים בנתניה, ברחובות, בחיפה, בחדרה, באשדוד, באשקלון ובבאר שבע (הודעה לעיתונות, 6.6.2001).

באשר לדירות ציבוריות, נמצא כי ביולי 2001 היו 3,563 דירות ציבוריות של חברות עמידר ועמיגור מאוכלסות על-ידי יוצאי אתיופיה, והתגוררו בהם 23,292 נפשות (מיזכר מחברת עמידר, 5.7.2001, ומיזכר מחברת עמיגור, 11.7.2001).

ביולי 2001 היו עדיין 518 קרוונים ומגורונים מאוכלסים על ידי 1,994 עולים מאתיופיה (מיזכר מחברת עמידר, 5.7.2001) (מגורון הוא בעל שטח של 23 מ"ר, בעוד שקרוון הוא בעל שטח של 45 מ"ר).

המשרד לאיכות הסביבה *

תקציב המשרד לאיכות הסביבה לשנת 2001 עומד על 221.4 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). סכום נוסף של 16.2 מיליון ש"ח מתקצב כהוצאה מותנית בהכנסה.

תקציב 2001 מסמן גידול ריאלי של בערך 9% ביחס לתקציב 2000.

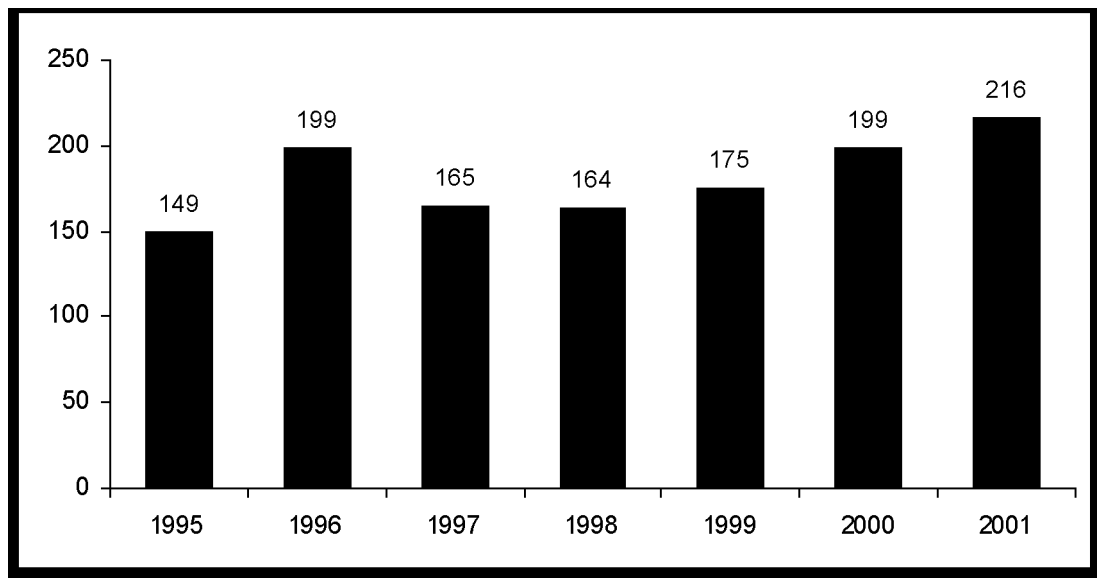
על פי סיכום בין המשרד לאיכות הסביבה למשרד האוצר, תוספת של 8 מיליון ש"ח הייתה אמורה להתקבל בתחילת 2001 מהרזרבה, אך היא טרם הועברה. בצד זה, סכום של 7 מיליון ש"ח אמור להיות מקוצץ מתקציב המשרד כתוצאה מהקיצוץ הכללי בתקציב המדינה (נמסר מן המשרד לאיכות הסביבה).

תקציב המשרד נמצא במגמת עלייה רצופה מאז 1998, וזאת לאחר תוספת חד-פעמית בתקציב 1996, שנבעה מתוספת לשינוע פסולת מוצקה ולהטמנתה ולתמיכה בהשקעות של מפעלי תעשייה באיכות הסביבה.

תרשים 9

תקציב המשרד לאיכות הסביבה, 1995 - 2001

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב המשרד לאיכות הסביבה, שנים שונות.

הטיפול בבעיות הסביבתיות סובל מפגיגור רב עקב אי התייחסות רבת שנים

הנושא הסביבתי לא זכה במשך שנים רבות לטיפול נאות, ושיקולים סביבתיים כמעט שלא נלקחו בחשבון בתהליך קבלת ההחלטות בישראל. דוגמא מובהקת לכך היא מדיניות

ההעדפה רבת השנים של המכונית הפרטית על פני התחבורה הציבורית, ובתחבורה הציבורית, ההעדפה של אוטובוסים על פני רכבות.

בשנים האחרונות החלו נושאים סביבתיים לעלות על סדר היום הציבורי, בעיקר כתוצאה מפעילותם של ארגונים סביבתיים. במדינות מפותחות רבות, בעיקר במערב אירופה, הפך הנושא הסביבתי לאחד הנושאים המשמעותיים ביותר שעל סדר היום הציבורי, והוא הולך וצובר תאוצה.

טיפול כולל בנושא הסביבתי דורש שינוי תפיסתי של כלל הגורמים העוסקים בקביעת מדיניות התכנון, הפיתוח והייצור בישראל. הטיפול אינו יכול להישען אך ורק על פעולותיו של המשרד לאיכות הסביבה. עם זאת, על המשרד להוביל את קידומו של הנושא, להעלות על סדר יומה של הממשלה ולפעול להטמעתו בתהליך קבלת ההחלטות.

פעולות המשרד לאיכות הסביבה

רוב תפקידיו של המשרד לאיכות הסביבה נוגעים לפיקוח, אכיפה וקידום של תקנות וחוקים הנוגעים לתחומי הסביבה. חלק אחר של פעילות המשרד ממוקד בטיפול ובשיקום של אתרי פסולת שנסגרו ובפיתוח ושדרוג של אתרי פינוי פסולת קיימים - פעולות הדורשות תקציבים גדולים.

מרבית פעולות הפיקוח, האכיפה והקידום של תקנות וחוקים אינן דורשות תקציבים גדולים, אך חשיבותן לאיכות החיים של כלל הציבור משמעותית ביותר. להלן מספר דוגמאות של פעולות הדורשות מימון ממשלתי, ואשר התקציב המוקצה להן כיום הוא נמוך ביותר.

חינוך סביבתי

יש חשיבות רבה לחינוך סביבתי בכל הגילאים. חינוך סביבתי, החל מגני הילדים וכלה בבתי הספר התיכוניים, מסייע בפיתוח של מודעות סביבתית אצל צעירים, מודעות שיכולה להשפיע על דפוסי התנהגות בגילאים מבוגרים יותר. חינוך סביבתי מצריך הכנה של תוכניות לימוד והכשרה של סגל הוראה. במקביל יש צורך בעידוד הכללתם של נושאים סביבתיים בלימוד ובמחקר במוסדות ההשכלה הגבוהה.

קידום של נושאים דוגמת שמירה על ניקיון, הפרדת אשפה או עידוד השימוש בתחבורה ציבורית דורש הסברה רחבה והגברת המודעות הציבורית. הצלחת תוכניות כדוגמת איסוף בקבוקי הפלסטיק מעידה על מידת הנכונות הגבוהה של הציבור ליטול חלק פעיל בפרוייקטים של איכות הסביבה.

התקציב לחינוך ולהסברה עומד בשנת 2001 על בערך 5 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). ההשקעה הכוללת בחינוך בשנים 1995 - 2001 עמדה על 23 מיליון ש"ח (במחירי 2000).

למותר לציין, כי אלה סכומים זעירים ביותר.

מחקר ופיתוח

המחקר והפיתוח בנושאים סביבתיים הנו בעל חשיבות רבה: ראשית, הוא יכול לאפשר קבלת החלטות יעילות יותר וקידום של חקיקה ותקנים מתאימים; הוא גם יכול לסייע לקדם את הטמעתם של שיקולים כלכליים-סביבתיים בתוכניות פיתוח עתידיות. שנית, מחקר ופיתוח יכולים לסייע בפיתוח של טכנולוגיות חדשות ידידותיות לסביבה

המאפשרות ניצול יעיל יותר של אנרגיה, ייעול מחזור פסולת, הוזלת עלויות המחזור ופיתוח אמצעים המצמצמים זיהום הנגרם כתוצאה משימוש בטכנולוגיות מיושנות.

תמיכה בפיתוח טכנולוגיות יכולה לתרום רבות גם מבחינה כלכלית. הביקוש העולמי לטכנולוגיות ידידותיות לסביבה ולייעול השימוש באנרגיה הוא בעל ממדים גדולים מאוד והוא הולך וגדל בקצב מהיר. הכלכלה הישראלית, שלה יתרון יחסי בתחומים מתקדמים, יכולה לזכות בדחיפה אם תפנה משאבים ותקדם מחקר ופיתוח בתחומי הסביבה המתקדמים.

בתקציב 2001 מוקצבים 3 מיליון ש"ח לסקרים ומחקרים, 620 אלף ש"ח לתכנון, 360 אלף ש"ח ליחידת הכלכלה, התקינה והמידע. בנוסף לכך מוקצבים 1.6 מיליון ש"ח ללימודי חומרים מסוכנים. סך הכל 5.6 מיליון ש"ח. אלה סכומים זעירים ביותר.

פיקוח ואכיפה

המשרד לאיכות הסביבה מבצע פעולות פיקוח ואכיפה אל מול גורמים האחראים לזיהום משאבי המים, הקרקע, האוויר והים. כמו כן מתקיימות פעולות של רישוי, פיקוח ואכיפה אל מול מוקדים הפולטים קרינה ורעש וגופים המשתמשים, מייצרים ומוכרים חומרים מסוכנים ועוד. ישנם מקרים רבים שבהם תפקידי הפיקוח והאכיפה הם באחריותם של משרדי ממשלה אחרים ובהם משרד התחבורה, משרד הפנים, משרד הבריאות ועוד.

בשנת 1998 הקים המשרד לאיכות הסביבה אגף תיאום ואכיפה, שמטרתו לייעל ולקדם את מלאכת האכיפה. האגף מפעיל את המשטרה הירוקה, שהוקמה בספטמבר 2000. במשטרה הירוקה יש 42 פקחים, שאליהם צורפו חמישה שוטרים ממשטרת ישראל ושני קציני איכות סביבה (מידע שהתקבל מהמשרד לאיכות הסביבה, אגף תיאום ואכיפה). שיתופם של שוטרים בפעולות אכיפה מרחיב את סמכויות האכיפה בפועל.

המשטרה הירוקה אחראית על אכיפת החוקים, התקנות והצווים שנוגעים לאיכות הסביבה. היא פועלת בתיאום עם מחוזות המשרד ועם גורמים נוספים כגון המשטרה, רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים, הסיירת הירוקה והסיירת למניעת זיהום הים. המשטרה הירוקה אחראית בפועל גם לאכיפה בנושא חומרים רעילים ולמניעת זיהום נחלים.

תקציב האגף לפיקוח על איכות הסביבה: 4.3 מיליון ש"ח. זהו תקציב זעיר ביחס להיקף התחומים בהם הוא אמור לטפל.

לשם השוואה, תקציבו של הסעיף "פעולות במערכת הייצור" של משרד העבודה והרווחה, שבמסגרתו מופעלת האכיפה של חוקי העבודה ושל תקנות הבטיחות, עומד בשנת 2001 על 56.3 מיליון ש"ח.

זיהום אוויר

תקני הסביבה בישראל מבוססים בעיקר על המלצות ארגון הבריאות העולמית והם מקיפים 21 מזהמי אוויר - גזים וחלקיקים.

מרבית התקנים לאיכות אוויר בישראל הם סבירים וקרובים באיכותם לתקנים הקיימים במדינות מתקדמות בתחומי הסביבה. עם זאת יש צורך במספר תקנים חדשים (פליקשטיין ואחרים, "איכות האוויר", בתוך יורם אבנימלך, *סדרי עדיפות לאומית בתחום איכות הסביבה בישראל*, מוסד שמואל נאמן, יוני 1999):

1) תקנים בנושא של חלקיקים קטנים - PM 2.5 (בארצות הברית נכנס תקן מסוג זה לתוקף בשנת 1997).

2) תקן ספציפי עבור NO₂.

3) תקנים עבור תרכובות אורגניות ובעיקר בנזן, טולואן וקסילן.

מערך הניטור הארצי לאיכות אוויר שהחל לפעול השנה אמור לתת מענה לבעיות המחסור בניטור אוויר, באיכות הבדיקות ובהעברתן לידיעת הציבור.

זיהום אוויר כתוצאה מפליטות כלי רכב הוא הבעיה המרכזית של איכות הסביבה בארץ. איכויות הבנזין והסולר בארץ, שהם מהגורמים המרכזיים לזיהום זה, נמוכות באופן יחסי לתקנים האירופיים. מחקרים מראים כי לזיהום אוויר הנגרם כתוצאה מפליטת זיהום מכלי רכב קשר הדוק עם פגיעות קשות בבריאות הציבור והוא משמעותי במיוחד בגרימת מחלות נשימתיות אצל ילדים (ר' איליין פלטשר, תחבורה, סביבה וצדק חברתי בישראל, מרכז אדוה, מרץ 2000). באחרונה פורסם, כי ועדת החוקה של הכנסת אישרה הטלת קנסות גבוהים על כלי רכב מזהמים (הארץ, 3.6.2001). הבעיה נעוצה בכך, שלמטרה הירוקה יש ניידת אחת בלבד המשמשת לבדיקת זיהום האוויר מכלי רכב ולאכיפת תקנים. כמו כן, על מנת שאכיפת הנושא של זיהום מכלי רכב תהיה אפקטיבית יש צורך במסע הסברה בנושא זה, שהוא חדש יחסית ולא מוכר לישראלים רבים.

יש להוסיף כי בישראל אין כמעט אכיפה בכל הנוגע לתקינות מערכות הפליטה של כלי רכב ושל הממירים הקטליטיים. יש צורך בהרחבת הפיקוח על מכוני הרישוי כדי שיבצעו בדיקות אלה. פיקוח זה הוא באחריות משרד התחבורה.

תקציב ניטור אוויר ארצי עומד בשנת 2001 על 7 מיליון ש"ח בקירוב.

חומרים מסוכנים

הטיפול בחומרים מסוכנים מפוצל בין 12 משרדי ממשלה שונים (המשרד לאיכות הסביבה, איכות הסביבה בישראל, דו"ח שנתי 1998: 22). פיצול זה מקשה על התיאום ועל יצירת פיקוח ואכיפה אחידים ושיטתיים.

המשרד לאיכות הסביבה מפעיל פיקוח על העוסקים בחומרים מסוכנים, מנפיק היתרים לעיסוק בחומרים מסוכנים ומפעיל צוותים המטפלים באירועי חומרים מסוכנים. כמו כן הוקם במשרד מרכז ארצי ללימודי חומרים מסוכנים.

בעיות עם חומרים מסוכנים עלולות להתגלות, מצד אחד, בתהליכי הייצור, האחסנה והטיפול בפסולת הנוצרת כתוצאה מתהליך הייצור, ומצד שני, בעת ההובלה של חומרים מסוכנים.

בתחומי הייצור והאחסנה יש צורך בפיקוח על מנת לוודא שהמפעלים המשתמשים בחומרים מסוכנים מפעילים טכנולוגיות מתקדמות ומטפלים בתוככי המפעל בפסולת המסוכנת שנוצרת מהם, על מנת להפחית את הסיכון הקיים בהובלתה לאתרי הפסולת.

בתחום ההובלה יש צורך בפיקוח ואכיפה של הובלה בטיחותית, אם היא נעשית על כבישים, ובשימוש בטכנולוגיות מתקדמות לזיהוי דליפות ומפגעים בצינורות הובלה תת קרקעיים.

תקציב הפיקוח על חומרים מסוכנים מצומצם: 1.6 מיליון ש"ח. בנוסף לכך, המשרד לאיכות הסביבה מקצה השנה 17.8 מיליון ש"ח לשיקום אתר הפסולת הרעילה ברמת חובב.

ים וחופים

המשרד לאיכות הסביבה נושא באחריות הכוללת למניעת זיהום הים והחופים. פעילות המשרד ממומנת ברובה על ידי הקרן למניעת זיהום הים. תקבולי הקרן באים מאגרות המוטלות על כלי שיט ומסופי דלק, קנסות על עבירות של זיהום הים והחזרי הוצאות על ניקוי זיהומים.

מרבית החקיקה הנוגעת למניעת זיהום הים מבוססת על אמנות בין לאומיות שישראל חתומה עליהן. יש מספר אמנות חשובות שישראל טרם הצטרפה אליהן או טרם אשררה אותן, כתוצאה ממחלוקות בין משרדי ממשלה שונים; על כן מפגרת ישראל בתחומים אלה ביחס לארצות מערב אירופה וארצות מפותחות אחרות (פרופ' יובל כהן, "ים וחופים", בתוך: פרופ' יורם אבנימלך, *סדרי עדיפות לאומית בתחום איכות הסביבה בישראל, מסמך עמדה*, יוני 1999).

בנושא זיהום הים, אחת הבעיות המרכזיות היא זיהום הנגרם כתוצאה משפכים המוזרמים דרך נחלים הנשפכים לים; דוגמה בולטת לכך היא נחל הקישון. האכיפה במקרה זה בעייתית בגלל פיצול האחריות על הפיקוח על הזרמת שפכים לנחלים בין מספר גורמים. כמו כן חסרים מדדים מוסכמים היכולים לשמש כהנחיות מקצועיות בכל הנוגע להזרמת שפכים לים. לבסוף, יש גם צורך בהרחבת הניטור השוטף.

תקציב הקרן למניעת זיהום הים: 10.1 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה.

מי תהום

בישראל יש שלושה מאגרים עיקריים של מים: הכנרת, אקוויפר החוף ואקוויפר ההר. כל שלושת המאגרים חשופים לסכנת זיהום. ההמלחה והזיהום של מאגרי מי התהום נובעים משילוב של שתי קבוצות גורמים: ניצול יתר של המאגרים, מצד אחד, והגדלת תשומות המזהמים, מצד שני. בעיית ההמלחה של מי התהום חמורה במיוחד באקוויפר החוף, והיא נובעת בעיקר משאיבת יתר. נושא זה נתון לאחריות של נציבות המים במשרד התשתיות, ולא לאחריות המשרד לאיכות הסביבה.

על מנת להפחית את סכנת הזיהום יש למקם קידוחים במרחק ממקורות זיהום. יש לפקח על כך שמי התהום לא יזוהמו כתוצאה מהשלכת פסולת, שפכים חקלאיים, חומרי הדברה, שפיכת שאריות דלקים ועוד. סכנה נוספת למי תהום נובעת ממאגרי דלק גדולים, תת קרקעיים או עיליים. המכלים בהם נאגר הדלק בנויים בטכנולוגיות מיושנות והסיכון לדליפה מהם גבוה. דליפה ממכלים אלה, שיכולה להתמשך לאורך זמן כתוצאה מאי התקנת מערכות לגילוי דליפות, יכולה לגרום לפגיעה בלתי הפיכה במאגרי מי התהום.

זיהום מיקרוביאלי הוא הזיהום הביולוגי הנפוץ ביותר. מי התהום חשופים לסכנה של זיהום מיקרוביאלי, ועל כן יש צורך בטיפול, בדיקה ומעקב. חשיבות רבה נודעת לפיתוח כלים לבדיקת איכות המים ב"זמן אמת".

תקציב מניעת זיהום מים עומד בשנת 2001 על 5.9 מיליון ש"ח ועל סכום של בערך 15.2 מיליון ש"ח נוספים בהרשאה להתחייב (סכום זה מיועד ברובו לשיקום נחלים).

קרינה

המשרד לאיכות הסביבה מקיים פעילות של ניטור ובקרה על מקורות קרינה מייננת ולא מייננת (למשל, רישוי הקמת אנטנות או משדרים של טלפונים סלולריים). המשרד פועל על

פי תקנים בין לאומיים בנושא של קרינה אלקטרומגנטית ואחראי על הפיקוח והאכיפה בתחומים אלו. כמו כן המשרד אחראי למתן רישוי לפעילות הכרוכה בפליטת הקרינה האלקטרומגנטית.

תקציב הפיקוח על קרינה עומד בשנת 2001 על 0.3 מיליון ש"ח ועל 0.9 מיליון ש"ח כהוצאה מותנית בהכנסה מאגרות היתרי קרינה.

אמצעים כלכליים לשימור הסביבה

הדרך היעילה ביותר למניעת פגיעה בסביבה ולעידוד השימור עליה בידי גורמים עסקיים היא שימוש באמצעים כלכליים.

אמצעים כלכליים יכולים לשמש בשני כיוונים: מצד אחד, פגיעה כלכלית, כדוגמת הטלת קנסות על גורמים הפוגעים בסביבה; ומצד שני, הענקת תמיכה כלכלית, כדוגמת מענקים או סבסוד לטווח קצר, לגורמים המאמצים דרכי פעולה ידידותיות יותר לסביבה. במהלך העשור האחרון החלו מספר מדינות במערב אירופה בהטלת מסים סביבתיים. המס יכול להיקבע, למשל, לפי רמת הזיהום שגורם מייצר. זוהי דרך אחת שדרכה ניתן להטמיע את עלויות הפגיעה בסביבה במחירי המוצרים הסופיים. בחלק מהארצות משמשות ההכנסות מקנסות אלה לקיצוץ במיסוי על הכנסה.

מיסוי מסוג זה תורם להפחתת פעילויות הרסניות כגון פליטת מזהמים הפוגעים בבריאות האוכלוסייה ובסביבה, ומעודד השקעה בטכנולוגיות ידידותיות לסביבה. מיסוי זה דוחף את הכלכלה ליציבות סביבתית ובמקביל מאפשר הפחתה של המיסוי על עבודה.

* בהכנת פרק זה נעזרנו רבות במסמך העמדה של פרופ' יורם אבנימלך (מרכז הפרוייקט), *סדרי עדיפות לאומית בתחום איכות הסביבה בישראל*; חיפה, הטכניון, יוני 1999.

תשתיות תחבורה בין עירוניות

התקציב לפיתוח תשתיות תחבורה בין עירונית (כבישים ורכבות) עומד בשנת 2001 על 2.257 מיליארד ש"ח בקירוב (במחירים שוטפים). תקציב 2001 משקף גידול של 15% במונחים ריאליים בהשוואה לתקציב 2000, והוא ממשיך את מגמת הגידול בתקציב שהחלה בשנת 1999.

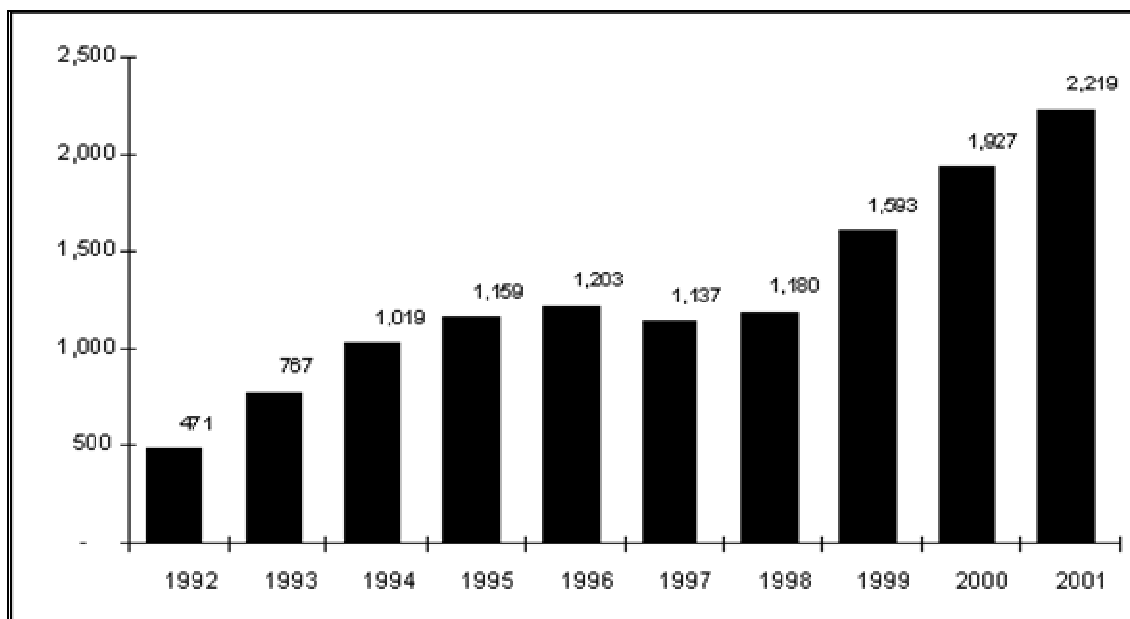
זהו גל הגידול השני שנרשם בעשר השנים האחרונות: הגידול הבולט הקודם היה בשנים 1993 - 1995 (קפיצה של פי 2.5). רוב התקציב לפיתוח התחבורה הבין עירונית מיועד להשלמה ולקידום של פרויקטים שהקמתם החלה בשנים 1995 - 1999.

תרשים 10

תקציב הפיתוח של תשתיות תחבורה בין עירוניות 1992 - 2001

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000

לפי מדד מחירי תשומות סלילה



הערה: בשנים 1997 - 2000 תקציב פיתוח רכבות נכלל בתקציב מע"צ.

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך 1992 - 1996: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון; 1997 - 1999: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התשתיות; 2000 - 2001: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התחבורה.

תקציב פיתוח כבישים בין-עירוניים מול תקציב פיתוח רכבות

תקציב הפיתוח לתחבורה בין עירונית מכיל שני מרכיבים עיקריים: תקציב לפיתוח כבישים, שעומד על 1.490 מיליארד ש"ח, ותקציב לפיתוח רכבות, שעומד על 767 מיליון

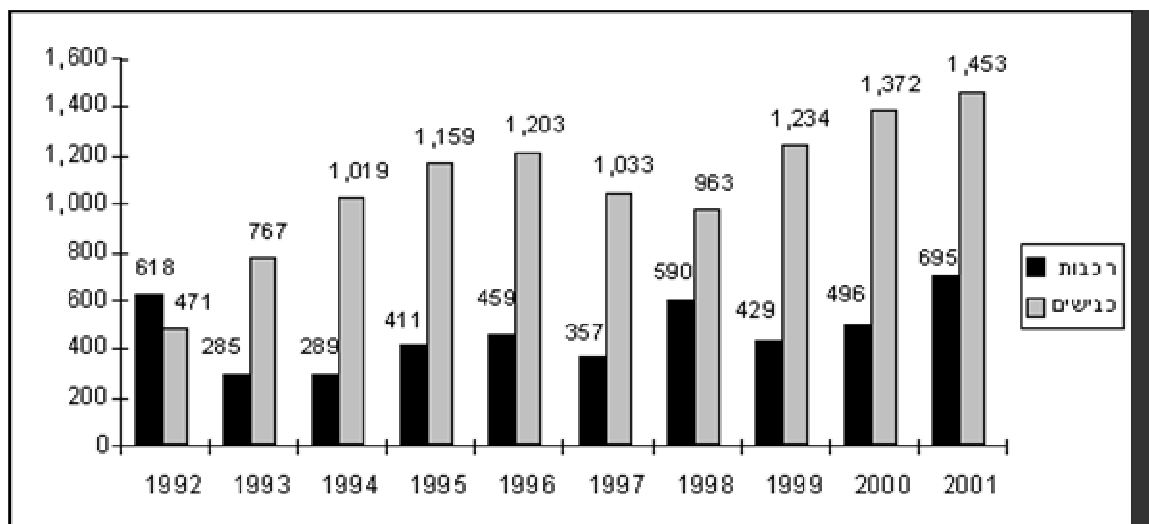
ש"ח (שני הסכומים במחירים שוטפים). התרשים שלהלן מציג את מגמות תקציב פיתוח התחבורה, תוך חלוקה בין כבישים לרכבות. ניתן לראות כי ברוב העשור האחרון, ההשקעה ברכבות עמדה על סכומים של 28% עד 38% מן ההשקעה בכבישים בין-עירוניים. שני יוצאים מן הכלל היו שנת 1992, שבה הושקעו סכומים גדולים ברכישה של קרונות וציוד נלווה; ושנת 1998, שבה חלה ירידה בהשקעות בכבישים אל מול עלייה בהשקעה ברכבות. בשנת 2001 עולה משקל ההשקעה ברכבות לבערך 48% מן ההשקעה בכבישים; יש לציין כי בדומה לשנת 1992, שבה היה התקציב גבוה כתוצאה מרכישת ציוד נייד רכבתי, כך גם בשנת 2001, חלק גדול מהגידול בתקציב נובע מהשקעה ברכישת ציוד נייד רכבתי. השקעה זו אמורה להימשך גם בשנתיים הבאות.

תרשים 11

תקציב פיתוח כבישים בין-עירוניים מול תקציב פיתוח רכבות, 1992 - 2001

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000

לפי מדד מחירי תשומות סלילה



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך: 1996 - 1992: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון; 1999 - 1997: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התשתיות; 1999 - 2001: רכבת ישראל, אגף הכספים; 2001 - 2000: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התחבורה.

בארצות רבות במערב מעניקות הממשלות מזה זמן העדפה לפיתוח רכבות על פני פיתוח כבישים, הן מטעמי יעילות, הן מטעמי חסכון במשאבים ובקרקע והן מטעמי שמירה על איכות הסביבה.

בישראל ממשיכות הממשלות לדגול במדיניות הישנה, של פיתוח כבישים והאדרת הנסיעה במכונית פרטית ו/או באוטובוס. ההשקעה ברכבות החלה לגדול רק בשנה-שנתיים האחרונות, אך מדובר בגידול שאין בו כדי לשנות באופן משמעותי את סדרי העדיפויות. הפרוייקט הממלכתי הגדול ביותר בתחום התחבורה הוא עדיין סלילה של כביש - כביש חוצה ישראל (כביש 6); הממשלה כלל אינה מתכננת הקמת שדרה לאומית של תחבורה מסילתית.

תקציב הפיתוח של מע"צ לכבישים בין-עירוניים

תרשים 3 מציג את תקציב הפיתוח של מע"צ לכבישים בין-עירוניים בשנים 1992 - 2001

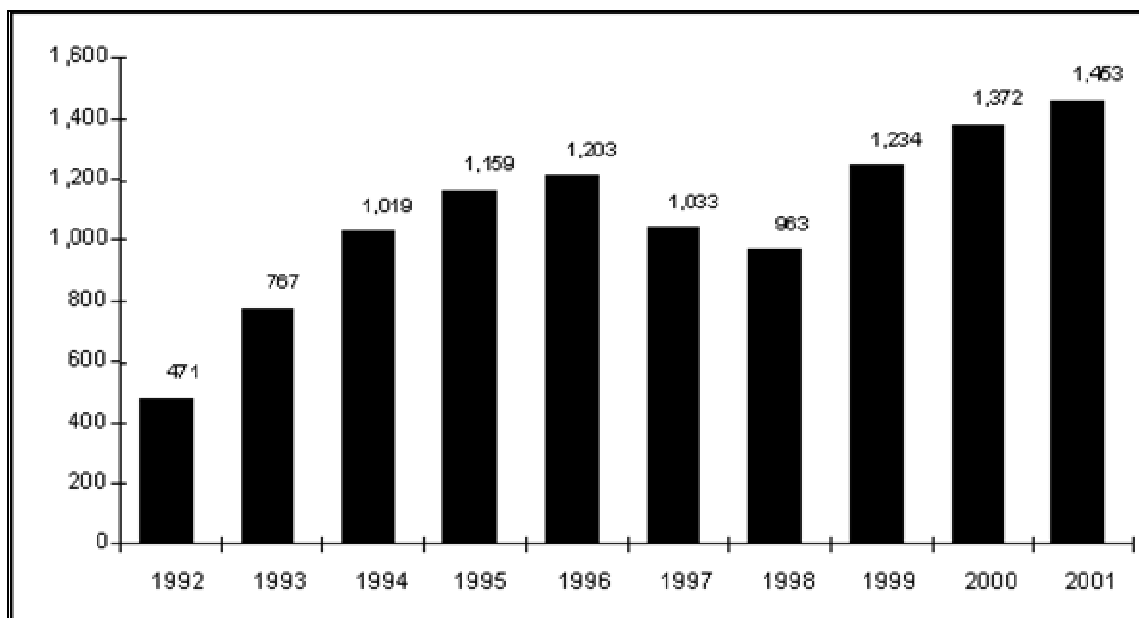
בתרשים רואים עלייה בשנים 1992 - 1996, ירידה בשנתיים שלאחר מכן והתחדשות בעלייה בהשקעות החל משנת 1999.

תרשים 12

תקציב הפיתוח של מע"צ לכבישים בין-עירוניים, 1992 - 2001

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000

לפי מדד מחירי תשומות סלילה



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך: 1992 - 1996: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון; 1997 - 1999: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התשתיות; 2000 - 2001: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התחבורה.

ההתפלגות האזורית והמגזרית של תקציב מע"צ לכבישים בין-עירוניים בשנת 2001

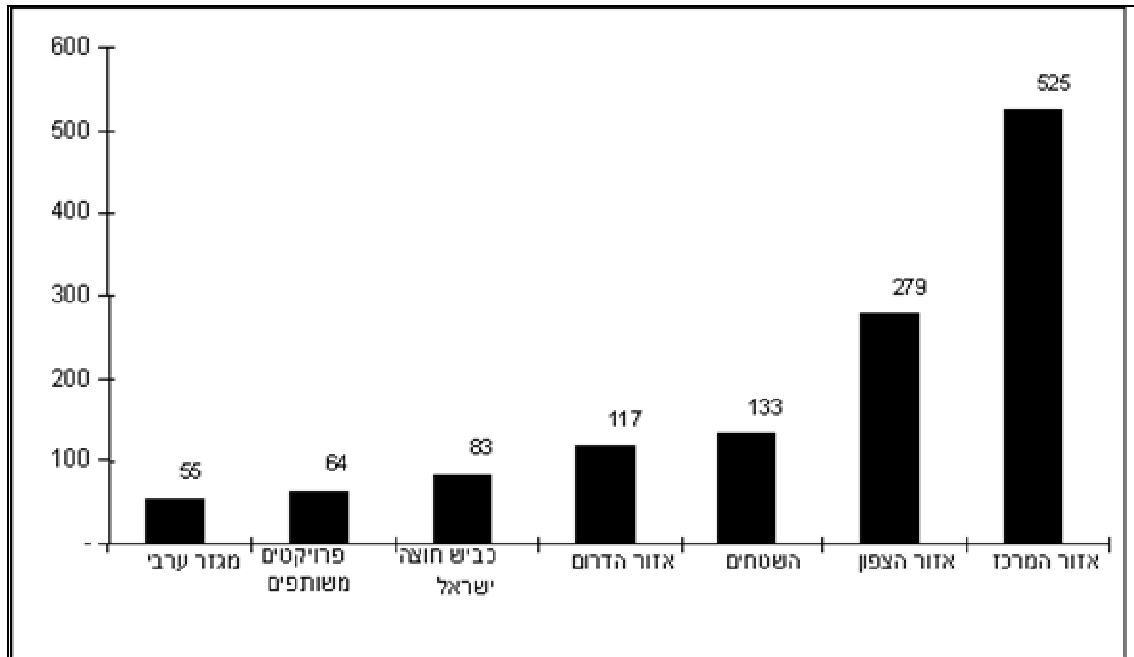
תרשים 4 מציג את החלוקה הפנימית של תקציב מע"צ לפיתוח כבישים בין עירוניים בשנת 2001. התרשים מעלה כי ההקצאה הגבוהה ביותר מוקדשת לאזור המרכז. הסכום השני בגודלו מוקדש לאזור הצפון והסכום השלישי בגודלו מוקדש לפיתוח כבישים בשטחים.

תרשים 13

תקציב מע"צ לפיתוח כבישים בין-עירוניים בשנת 2001

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000

לפי מדד מחירי תשומות סלילה



הערות:

1. הנתונים בתרשים אינם כוללים את תקציבי תכנון קידום וזמינות ורזרבות.

2. שמונה-עשרה מיליון ש"ח מתוך תקציב המגזר הערבי נרשם גם באזור הצפון ובאזור הדרום.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התחבורה.

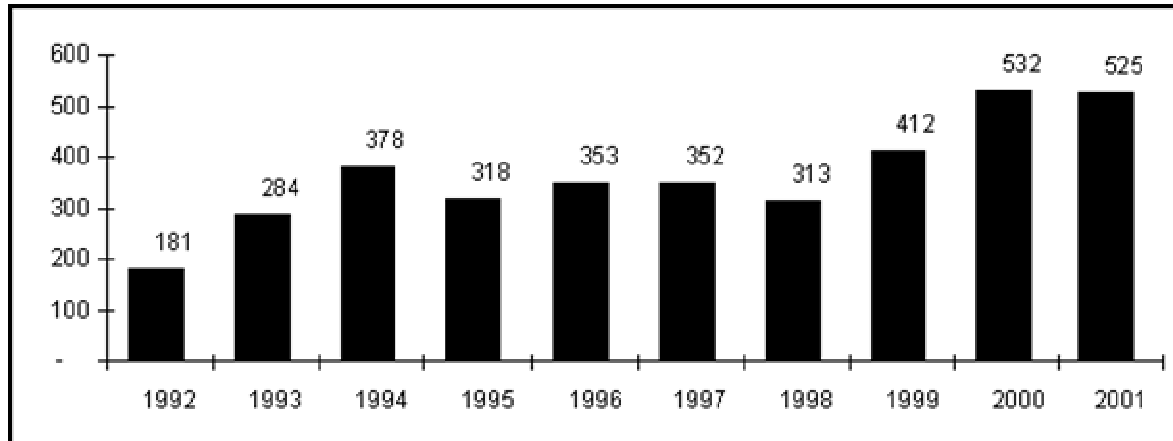
אזור המרכז

תרשים 5 מציג את תקציב מע"צ לפיתוח כבישים בין-עירוניים באזור המרכז. ניתן לראות כי גלי הגידול בתקציב של אזור המרכז דומים בכיוונם לגלי הגידול בתקציב מע"צ בכללותו - הכפלה של התקציב בין השנים 1992 - 1994 ושוב עלייה גדולה של 70% בין השנים 1998 - 2000, בשנים 1994 - 1998 נרשמה ירידה של 17%. התקציב בשנת 2001 דומה בערכו הריאלי לזה של שנת 2000.

תקציב מע"צ לפיתוח כבישים בין-עירוניים באזור המרכז, 2001-1992

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000

לפי מדד מחירי תשומות בסלילה



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך: 1992 - 1996: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון; 1997 - 1999: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התשתיות; 2000 - 2001: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התחבורה.

אזור הצפון

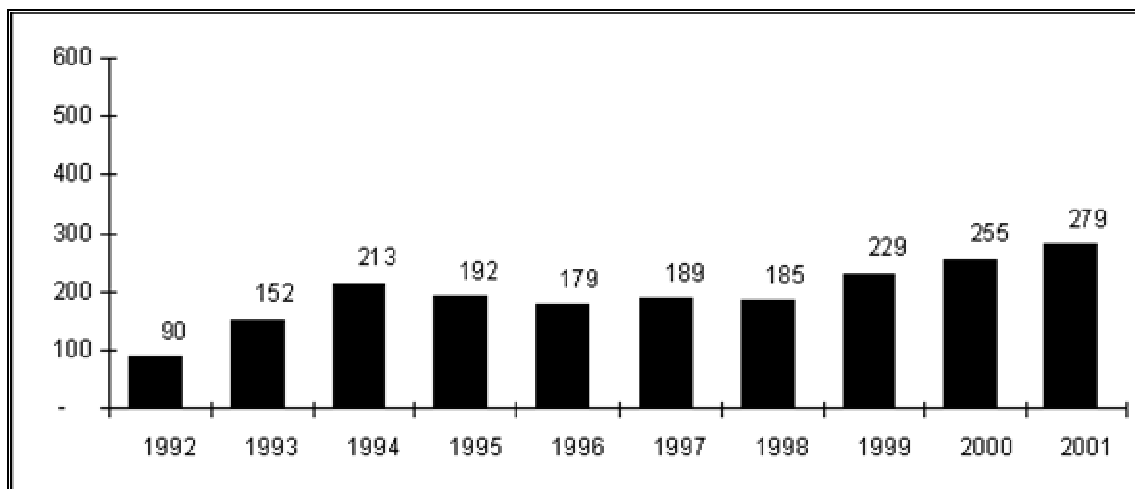
תרשים 6 מציג את תקציב מע"צ לפיתוח כבישים בין עירוניים באזור הצפון. מהתרשים עולה, כי מגמות השינוי דומות לאלה של אזור המרכז. בשנים 1992 - 1995 עלה התקציב ביותר מפי 2. בשנים 1995 - 1998 התקציב נותר כמעט ללא שינוי. החל משנת 1999 התקציב גדל בעקביות. התקציב בשנת 2001 גדול מתקציב 1998 בשיעור של 51%, כאשר בשנת 2001 נרשמה עליה ריאלית של 9%.

תרשים 15

תקציב מע"צ לפיתוח כבישים בין-עירוניים באזור הצפון, 1992 - 2001

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000

לפי מדד מחירי תשומות סלילה



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך: 1992 - 1996 : משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון;
1997 - 1999 : משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התשתיות; 2000 - 2001 : משרד האוצר, הוראות תקציב
משרד התחבורה.

אזור הדרום

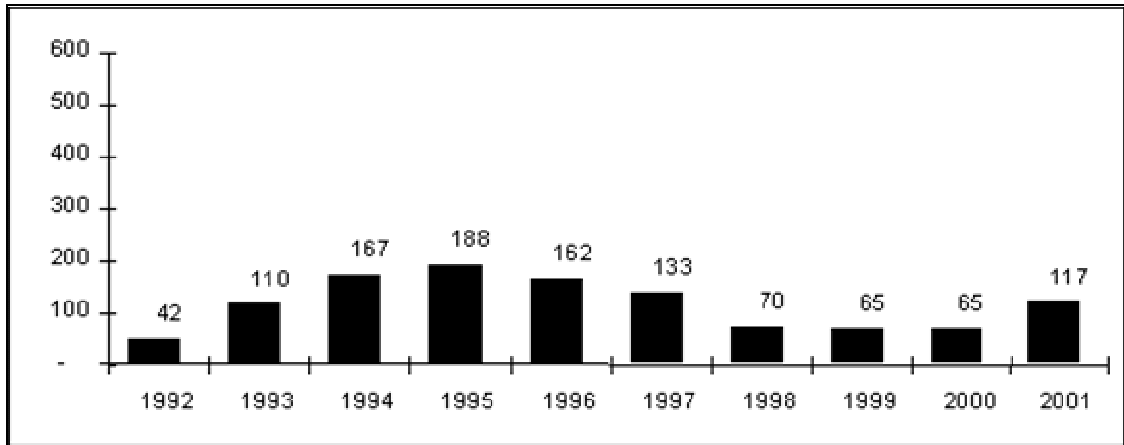
תרשים 7 מציג את תקציב מע"צ לאזור הדרום. ההשקעה באזור הדרום שונה באופן ברור מההשקעה שנעשתה באזור הצפון והמרכז. בין השנים 1992 - 1995 עלה התקציב פי 4.5. החל משנת 1996 ועד שנת 2000 נרשמה ירידה משמעותית ביותר בהשקעה באזור. תקציבי הפיתוח בשנת 1999 ובשנת 2000 סימנו ירידה של כשני-שלישים לעומת תקציב 1995. בשנת 2001 נרשמת עלייה של 80% במונחים ריאליים, בהשוואה לתקציב 2000. עם זאת, סכום זה עדיין נמוך בקרוב לארבעים אחוז מהתקציב בשנת 1995. יש לציין כי באזור הדרום הסובל מאבטלה גבוהה יש חשיבות מיוחדת להשקעה בתשתיות התחבורה הבין עירוניות; ואולם השקעה בפיתוח קווי רכבת עדיפה על השקעה בכבישים.

תרשים 16

תקציב מע"צ לפיתוח כבישים בין-עירוניים באזור הדרום, 1992 - 2001

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000

לפי מדד מחירי תשומות סלילה



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך: 1992 - 1996: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון;
1997-1999: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התשתיות; 2000 - 2001: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התחבורה.

שטחים

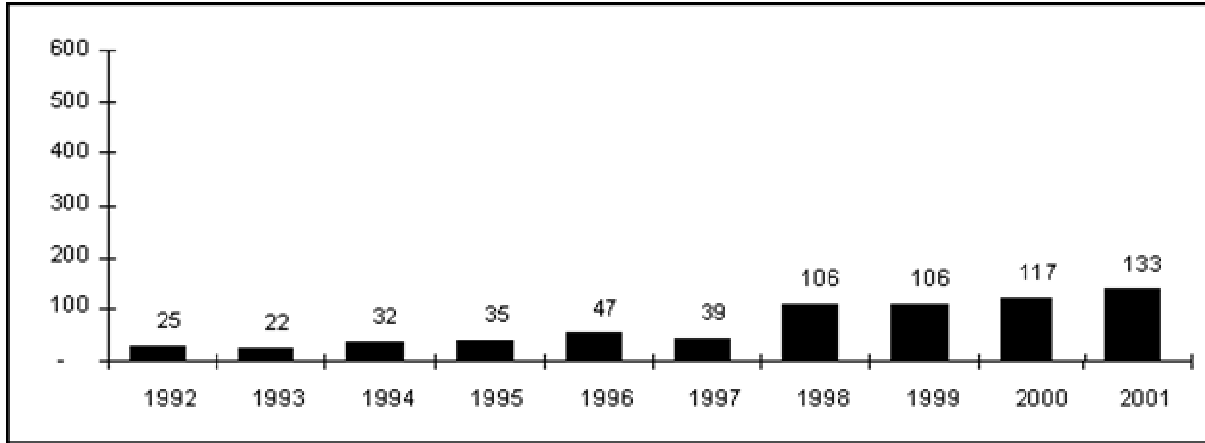
מגמות השינוי בגודל תקציב פיתוח הכבישים הבין-עירוניים בשטחים שונות גם הן מאלה של מחוזות הצפון והמרכז. בתרשים 8 ניתן לראות, כי בין שנת 1992 לשנת 1997 עלה התקציב בסכום של 56%. בשנת 1998 חלה קפיצת מדרגה של 172%. תקציב ההשקעה בשטחים ממשיך לגדול וכך ראינו עלייה של 10% בשנת 2000 ועוד 13% נוספים בתקציב 2001.

התרשים אינו כולל את ההשקעה בכבישים עוקפים. תקציבים גדולים הושקעו בכבישים עוקפים בשנת 1996 ובשנת 1999. בשנת 2001 לא מופיעות הקצבות לכבישים עוקפים בתקציב משרד התחבורה; לפי פרסומים בעיתונות, נכללו הקצבות שכאלה בתקציב הביטחון.

**תקציב מע"צ לפיתוח כבישים בין-עירוניים בשטחים (ללא כבישים עוקפים),
1992-2001**

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000

לפי מדד מחירי תשומות סלילה



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך: 1996 - 1992: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון;
1999 - 1997: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התשתיות; 2001 - 2000: משרד האוצר, הוראות תקציב
משרד התחבורה.

הסיבה לגידול החד בשנת 1998 היא סדרת פרויקטים חדשים אשר הקמת רובם החלה במהלך 1997, והם מופיעים בספרי התקציב בשנים שלאחר מכן. יש לציין שהגידול הנוסף בשנים 2001 - 2000 אינו נובע מהתחלת פרויקטים חדשים, אלא בהגדלת התקציב המיועד לסיום פרויקטים שהוחל בהם קודם לכן, פרט לכביש הטבעת המזרחית. פרויקט הטבעת המזרחית, שאמור לחזק את שליטת ישראל על מזרח ירושלים, שנוי במחלוקת, בין השאר משום שהוא מחייב הפקעת שטחים במזרח העיר, ולכן הוקפא; אך לאחרונה שוב מדברים על ביצועו.

לוח 6. תקציבים לפיתוח כבישים בין-עירוניים בשטחים

במיליוני ש"ח, במחירי תקציב 2001

שם הפרוייקט	שנת התחלת ביצוע	אומדן עלות כוללת	השקעה עד סוף 2000	הצעת תקציב 2001
מכבים- גבעת זאב	1996	139	121	18.1
חוצה שומרון	1997	144	109	38.2
עטרות- בית חורון	1997	176	86	69.4
כביש הטבעת המזרחית	1999	300	8	10
סה"כ עלות		759	324	135.7

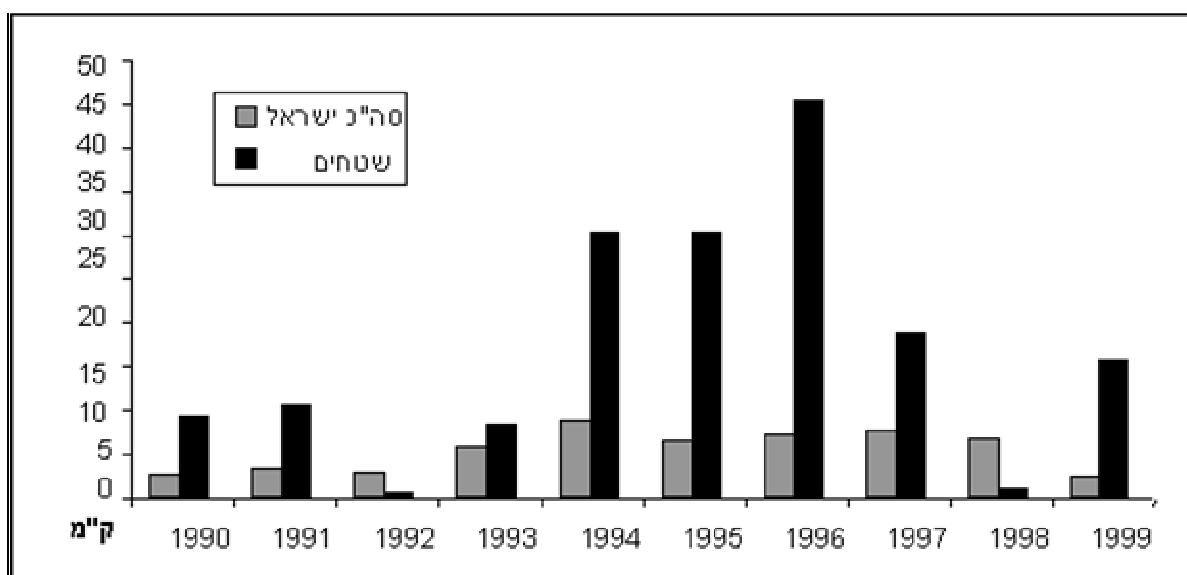
מקור: משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התחבורה לשנת 2001, ע"מ 159-162.

נתונים על בינוי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מאפשרים לבחון את הסלילה של כבישים חדשים ביחס לגודל האוכלוסייה. התרשים שלהלן, המבוסס על נתוני הלשכה, מעלה כי בכבישי השטחים נערכו השקעות גדולות במיוחד בשנים 1994 - 1996: התרשים מציג השוואה בין השטחים ובין ישראל בסלילת ק"מ כביש לכל 100,000 תושבים (בשטחים - רק יהודים). ניתן לראות כי בכל מהלך העשור האחרון, להוציא את השנים 1992 ו-1998, היקף הסלילה בשטחים היה גבוה בהרבה מאשר בישראל. (יצוין כי השקעות אלה אינן מתבטאות בתקציב מע"צ; ייתכן כי הדבר נובע מכך שחלק מתקציבים אלה באים מתקציב משרד הביטחון).

תרשים 18

סלילת כבישים חדשים ביחס לגודל האוכלוסייה, 1990 - 1999

ק"מ כביש ביחס ל-100,000 תושבים



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך למ"ס, ד"ר ותנאי מגורים בישראל 1990 - 1999, ע"מ 33.

המגזר הערבי

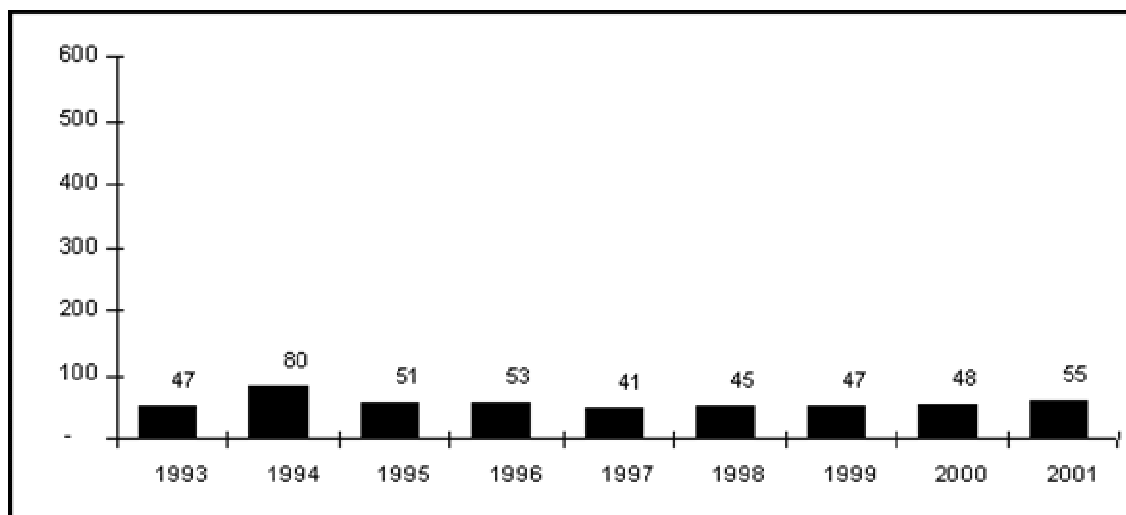
שלא כמו כלל ישראל, פיתוח הכבישים במגזר הערבי לא ידע שני גלי גידול בעשור האחרון. רק פעם אחת נרשם גידול משמעותי בהקצאות, בשנים 1993 ו-1994 (מסכום של 46.8 מיליון ש"ח לסכום של 79.6 מיליון ש"ח). בדיעבד מתברר כי גידול זה היה חד-פעמי; בשנים שלאחר מכן חזר התקציב לרמתו המקורית. תקציב 2001 אינו מבשר על שינוי במגמה.

תרשים 19

תקציב מע"צ לפיתוח כבישים בין-עירוניים במגזר הערבי, 1993 - 2001

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000

לפי מדד מחירי תשומות בסלילה.



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך: 1996 - 1993: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון;
1999 - 1997: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התשתיות; 2001 - 2000: משרד האוצר, הוראות תקציב
משרד התחבורה.

מבט כולל על מגמות הגידול בתקציבי מע"צ לפיתוח כבישים בשנים 1992 - 2001

לוח 2 מציג את שיעורי הגידול בתקציבי מע"צ לפיתוח כבישים בין השנים 1992 - 2001, לפי אזור ומגזר. האזורים והמגזרים מופיעים בלוח לפי סדר יורד של שיעור הגידול. מהלוח עולה כי שיעור הגידול הגבוה ביותר בהקצאות לפיתוח כבישים נרשם בשטחים. לאחריהם נמצאים אזורי הצפון והמרכז, שידעו גם הם שיעורי גידול נאים. אזור הדרום מתקרב אליהם כיום רק כתוצאה מהגידול שחל בו בתקציב 2001. בתחתית הסולם נמצא המגזר הערבי, שההשקעה בו ידעה שינוי קטן בלבד במהלך העשור האחרון.

לוח 7

שיעורי הגידול בתקציבי מע"צ לפיתוח כבישים לפי אזורים - 1992 מול 2001

אזור/מגזר	שיעור הגידול
שטחים	426%
צפון	211%
מרכז	190%
דרום	178%
מגזר ערבי	17%

הערה: שיעור הגידול במגזר הערבי מתייחס לשנת 1993 מול 2001.

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך: 1992 - 1996 : משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון;
1997 - 1999: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התשתיות: 2000 - 2001: משרד האוצר, הוראות תקציב
משרד התחבורה.

כביש חוצה ישראל

פרוייקט פיתוח התחבורה הגדול ביותר בישראל הוא כביש חוצה ישראל: עלותו נאמדת בסכום של 4.5 מיליארד ש"ח בקירוב. משרד האוצר מתהדר בכך שהכביש אינו ממומן ע"י קופת המדינה, אלא ע"י המגזר הפרטי בשיטת B.O.T. בהקשר זה יש לציין שלוש נקודות:

(1) הממשלה, בהתאם להתחייבויות שנמלה על עצמה כלפי בעלי הזיכיון, תממן את רכישת הבעלות על הקרקעות הנדרשות לסלילת הכביש, כמו גם את פינוי התשתיות הקיימות ואת הקמתם של שני מחלפים לאורך תוואי הכביש. מאז התחלת הפרוייקט, מסתכמות עלויות הממשלה למטרות אלה בסכום של 812 מיליון ש"ח (במחירי 2000, כולל התקציב לשנת 2001). כדי להמחיש את גודל הסכום, די לציין כי סכום זה גבוה מסך הסכום שהושקע בפיתוח כבישים באזור הדרום בשנים 1995-2001.

(2) בעלי הזיכיון לכביש חוצה ישראל אמורים לכסות את השקעותיהם באמצעות גביית דמי אגרה. הממשלה, מצידה, הסכימה לערוב לכך, שבעלי הזיכיון אכן יקבלו את הסכום המוסכם מגביית האגרה. במלים אחרות, אם דמי האגרה לא יגיעו לסכום המוסכם, הממשלה תממן את היתרה מקופת המדינה. מכאן שקופת המדינה נושאת בפועל בחלק, שאת גודלו קשה עדיין להעריך, של מימון כביש חוצה ישראל.

(3) באוגוסט 2000 התקבלה החלטת ממשלה לפעול להקמת קטע 18 בכביש חוצה ישראל, מעירון לואדי מילק (גופים רבים מתנגדים בחריפות לסלילת קטע זה). לשם כך מונה צוות בין-משרדי שהחליט בתחילת יוני 2001 להקדים את מועד תחילת העבודות בקטע זה לשנת 2002. לשם כך הוחלט לסיים את המו"מ עם זכיון הכביש בתוך 60 יום, ואם יתגלעו קשיים במו"מ, הומלץ על פרסום מכרז חדש להקמתו ולהפעלתו של הקטע. מסיבה זו לא ניתן לדעת את ההוצאה התקציבית הצפויה על קטע כביש זה.

ע"צ ופיתוח מסילות ברזל

בשנת 1995 ושנת 1996 מומנו ההשקעות בתשתית הרכבת באמצעות משרד התחבורה, והחל בשנת 1997 עבר המימון לידי מע"צ. בשנת 2001 הופרדו הנתונים של תקציב הפיתוח של מסילות הברזל מאלה של מע"צ.

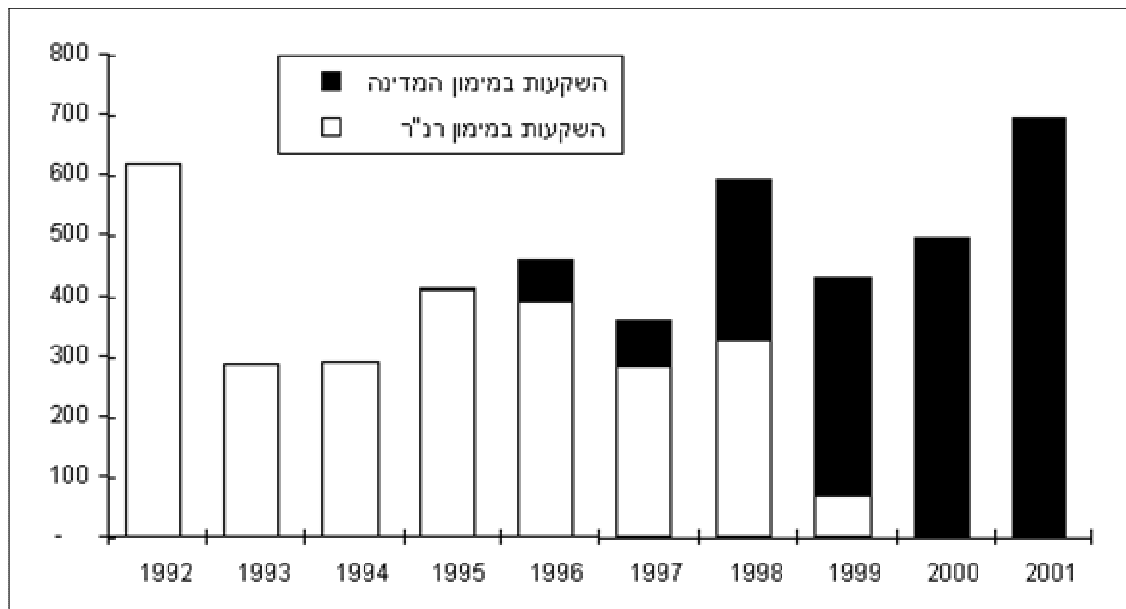
עד 1995 מומנו ההשקעות בתשתיות הרכבת ע"י רשות הנמלים והרכבות (רנ"ר). בשנת 1995 החל משרד התחבורה לשאת במימון השקעות חדשות בתשתיות, בעוד רנ"ר המשיכה לממן השקעות בפרוייקטים שעל הקמתם הוחלט לפני 1995. מכאן, שהגידול שחל במימון של משרד התחבורה לתשתיות רכבת בא להחליף את המימון באמצעות רנ"ר ולא היווה שינוי במדיניות הממשלתית כלפי הרכבת. החל משנת 2000 ממומנת כל ההשקעה בתשתית הרכבת ע"י משרד התחבורה.

יש לציין, כי בשנת 1999 חל גידול של 38% במספר הנוסעים ברכבות, בהשוואה לשנת 1998, וכי בשנת 2000 חלה עלייה נוספת של בערך 45%. גם בהסעת המטענים נרשמה ב-1999 עלייה של 8% (משרד האוצר, *הצעת תקציב לשנת 2001*, ע"מ 82-83; אתר האינטרנט של רכבת ישראל). נתונים אלה מעידים על פוטנציאל הגידול של הרכבות, שלהן יתרונות רבים על אמצעי תחבורה ציבוריים חלופיים.

תרשים 20 מציג א כלל התקציבים לפיתוח הרכבת בשנים 1992 - 2001 ואת חלוקתם בין משרד התחבורה ובין רנ"ר. הנתונים המוצגים עבור השנים 1992 - 1999 הם נתוני ביצוע (שהתקבלו מהנהלת הרכבת) ועל כן הם מאופיינים בתנודתיות רבה. מהתרשים עולה, כי לאחר קיפאון בתקצוב בשנים 1993 - 1994, חלה בשנת 1995 עלייה של 42%. בשנים 1996 - 1999 חלה ירידה בהשקעות רנ"ר במקביל לעלייה בהשקעות משרד התחבורה. עד שנת 2000 נרשמה עלייה איטית בהשקעה. בתקציב 2001 יש קפיצת מדרגה של 40% בערך בהשקעות ברכבת. במסגרת תקציב 2001 מיועדים 231 מיליון ש"ח (בערך 30% מסך תקציב הפיתוח) לרכש ציוד נייד רכבתי.

בתקציב פיתוח מסילות הברזל נכלל החזר חובות לרנ"ר על הלוואה של 250 מיליון ש"ח שניתנה למדינה בשנים 1998 - 1999 החזר החוב החל בשנת 1999 ובשנת 2001 הוא עמד על סכום של 55 מיליון ש"ח.

תרשים 20
תקציבי פיתוח לתשתיות רכבת, 1992 - 2001
 במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000
 לפי מדד מחירי תשומות סלילה



הערות:

1. התקציב הגבוה בשנת 1992 נובע מקנייה של קרונות וציוד נלווה.
2. על מנת למנוע רישום כפול נתוני ההשקעות במימון המדינה המוצגים בתרשים אינם כוללים את החזר החובות לרנ"ר.

מקורות :

עיבוד של מרכז אדוה מתוך: 1992 - 1999: רכבת ישראל, אגף הכספים: 2000 - 2001: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התחבורה.

סובסידיה ממשלתית לתחבורה ציבורית

הממשלה משפיעה על רמת התחבורה הציבורית ועל מידת השימוש בה, לא רק באמצעות תקציבים לפיתוח כבישים ומסילות ברזל, אלא גם באמצעות סבסוד מחירי הנסיעה. הסבסוד מתחלק באופן הבא :

- א. סובסידיה לאוטובוסים: משרד התחבורה מעניק סובסידיה ישירה לתעריפי הנסיעה לכלל האוכלוסייה וכן סובסידיה למגזרים מיוחדים ובהם אזרחים ותיקים, חיילים, נוער וילדים. סובסידיה זו, שנועדה לשרת את אוכלוסיית המשתמשים בתחבורה ציבורית, משרתת בחלקה גם את חברות האוטובוסים, וזאת בעיקר משום שחברות עיסקיות בדרך כלל אינן מוזילות את מחיר מוצריהן במלוא גובה הסובסידיה. בנוסף לסובסידיה לתעריפים, מסבסדת הממשלה את חברות האוטובוסים גם באמצעות תמיכות ישירות לקניית אוטובוסים חדשים. לבסוף, הממשלה משתתפת בהחזר חובות של "אגד" ו"דן" עקב משברים כספיים שאליהם נקלעו בשנות השמונים.
- ב. סובסידיה לרכבת: משרד התחבורה מעניק סובסידיה גם לרכבת, אם לצורך סבסוד של תעריפי הנסיעה ואם לצורך כיסוי חלק מגירעון הרכבת.

תמיכות באוטובוסים לעומת תמיכות ברכבת

לוח 3 מציג את תקציב התמיכות לרכבת כאחוז מתקציב התמיכות לאוטובוסים. ניתן להתווכח על עצם קבילות ההשוואה, שכן גובה תקציב התמיכות נקבע בין היתר לפי מספר הנוסעים וכידוע, מספר הנוסעים באוטובוסים גבוה ממספר הנוסעים ברכבת (ר' למשל הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 1999, לוח 18.26). מצד שני, ניתן לטעון ליחס סיבה -

תוצאה דו-כיוונית: דהיינו, ייתכן שרמת התמיכות משפיעה על כמות הנוסעים ומכאן שהגדלת תקציב בתמיכה ברכבת עשויה להגדיל את מספר הנוסעים בה יחסית למספר הנוסעים באוטובוסים.

לוח 3 מעלה, כי בשנת 1996 היווה תקציב התמיכות לרכבת 15.8% מתקציב התמיכות באוטובוסים. בשנת 1999 חלה ירידה דרסטית בגודל היחסי של התמיכות ברכבות; מגמת הירידה נמשכה, כך שבשנת 2001 מהווה תקציב התמיכות ברכבת 3.1% בלבד מתקציב התמיכות באוטובוסים. ירידה זו נובעת משילוב של גידול בתקציב התמיכות באוטובוסים וירידה חדה בתקצוב התמיכות ברכבת.

לוח 8

תקציב התמיכות ברכבת כאחוז מתקציב התמיכות באוטובוסים

1996	1997	1998	1999	2000	2001
15.8%	11.2%	14.9%	5.4%	4.7%	3.1%

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב תמיכות במחירי יסוד ובייצור חקלאי, שנים שונות.

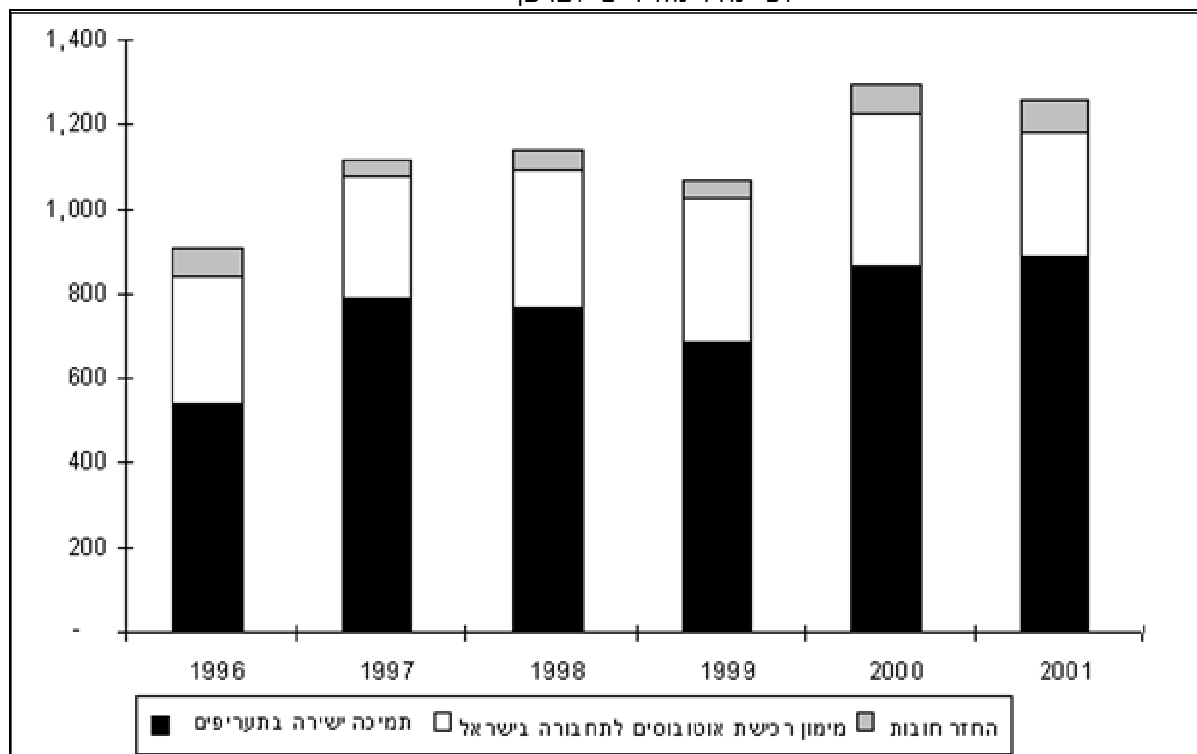
סובסידיה לאוטובוסים

תרשים 21 מציג את התנודות בתקציב הסובסידיה לאוטובוסים בשנים 1996 - 2001 ואת החלוקה בין סעיפי הסיוע השונים. התרשים מעלה, כי הסובסידיה לאוטובוסים עלתה בין שנת 1996 לשנת 1997 בשיעור של 23%. בשנים 1997 - 1999 נותר התקציב ברמה דומה, ובשנת 2000 חלה בו עלייה של 21%. בשנת 2001 תחול בו ירידה קטנה שנובעת מירידה בסיוע ברכישת אוטובוסים. בסך הכל עלה תקציב התמיכות בשנים 1996 - 2001 בשיעור 38%.

תרשים 21

סובסידיה לאוטובוסים

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000 לפי מדד מחירים לצרכן

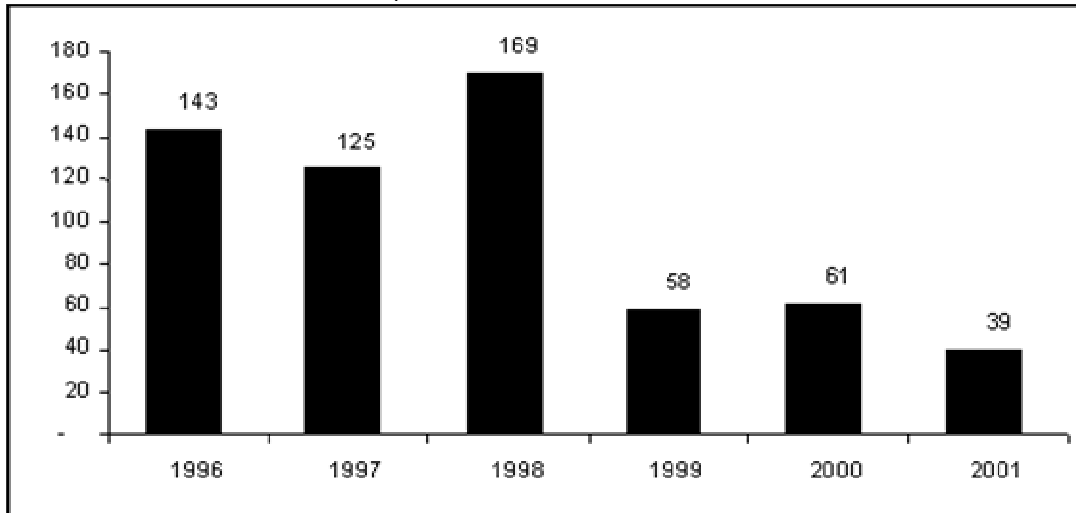


מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב תמיכות במחירי יסוד ובייצור חקלאי, שנים שונות.

סובסידיה לרכבת

תרשים 22 מציג את התנודות בתקציב התמיכות לרכבת בשנים 1996 - 2001. התרשים מעלה, כי התמיכה עלתה בין שנת 1996 לשנת 1998 בשיעור של 18%. בשנת 1999 חלה בתקציב ירידה של 66% ובשנת 2001 צפויה בו ירידה נוספת של 36%. סה"כ ירד תקציב התמיכות ברכבת בשנים 1996 - 2001 בשיעור של 73%. יש לזכור ששינויים אלה באים במקביל לעלייה גדולה במספר הנוסעים ברכבת (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת 2001, עמ' 82 - 83).

תרשים 22
סובסידיה לרכבת, 1996 - 2001
במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 2000
לפי מדד מחירים לצרכן



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב תמיכות במחירי יסוד ובייצור חקלאי, שנים שונות.