

מבט על התקציב

1999

שלמה סבירסקי, אתי קונור, ירון יחזקאל, ברברה סבירסקי

נובמבר 1998

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205

Fax. 03-5602205 Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871,

e-mail: advainfo@netvision.net.

תוכן עניינים

השלכות חברתיות עיקריות

2	של הצעות חוק התקציב וחוק ההסדרים לשנת 1999
9	מיסוי, הכנסות ושוויון
21	משרד החינוך
27	משרד הבריאות ומערכת הבריאות
35	משרד הבינוי והשיכון
45	משרד העבודה והרווחה
54	משרד הדתות

דו"ח זה נערך והופק בעזרת מענקים מן הקרנות הבאות:

U.S./Israel Women to Women

The Ford foundation

The Israel Cooperative Program (Dorot and Nathan Cummings Foundation)

מרכז אדוה נתמך על-ידי

הקרן החדשה לישראל

NOVIB

The Jacob and Hilda Blaustein Foundation

מבט על התקציב 1999

מבט על התקציב הוא ניתוח של תקציבי השירותים החברתיים. השאלה המדריכה את הניתוח היא כיצד משפיעה מדיניות התקצוב של השירותים החברתיים על החברה הישראלית על כל מרכיביה.

מבט על התקציב מוכן לאחר שהממשלה מניחה את הצעת התקציב לשנת הכספים הבאה על שולחן הכנסת. מטרתו לספק נתונים ולהצביע על מגמות, במטרה להזין ולהפרות את הדיון הציבורי בתקציב.

מבט על התקציב נשען, בין היתר, על ניתוחים תקציביים של כל אחד מן המשרדים החברתיים. ניתוחים אלה, המתפרסמים על-ידי *מרכז אדוה* בנפרד, בודקים את תקציבי המשרדים לאורך שנים.

אנו תקווה כי **מבט על התקציב** יסייע בהבהרת סוגיות תקציביות מרכזיות, ויתרום לדיון הציבורי על התקציב ועל השלכותיו על החברה.

א.

השלכות חברתיות עיקריות

של הצעת חוק התקציב וחוק ההסדרים לשנת 1999

הצעות חיוביות

פנסיה צוברת (ולא תקציבית) לבכירים במנגנון השלטון

הממשלה מציעה כי הבכירים במנגנון המדינה - הנשיא, השרים, חברי הכנסת, השופטים, ראשי רשויות מקומיות, אנשי בנק ישראל - לא ייהנו עוד מפנסיה תקציבית אלא מפנסיה צוברת, כזו שיש להפריש עבורה מדי חודש בחודשו. ההחלטה תחול על מי שיתחילו לכהן אחרי ב- 1.1.99.

הפנסיה התקציבית יצרה, בעיקר בקרב הבכירים, מעמד של מיוחסים, שרמת חייהם הגבוהה מובטחת לעת פרישה על חשבון משלם המסים.

הצמדת שכר הבכירים במנגנון המדינה למדד המחירים לצרכן

הממשלה מציעה להצמיד את שכר הבכירים הנ"ל, למשך השנתיים הקרובות, 1999 ו- 2000, למדד המחירים לצרכן, במקום לשכר הממוצע במשק, ולעדכנו רק פעם אחת בשנה. לאור העובדה ששכר הבכירים מגיע היום לשיעורים של פי 3 ופי 4 מן השכר הממוצע במשק, זהו צעד הנושא עמו מסר חיובי.

חיוב המעסיקים ברכישת ערכות מגן לעובדים הזרים

הממשלה מציעה לחייב מעסיקי עובדים זרים ברכישת ערכות מגן עבורם. עד כה התחמקו המעסיקים מרכישת ערכות מגן עבור עובדיהם הזרים; עובד זר שרצה ערכת מגן נאלץ לרכשה מכספו. יש לקוות שהמעסיקים לא יגלגלו את ההוצאה על העובדים.

הצעות שליליות

א. פגיעות בעובדים

צווי הרחבה על הסכמים קיבוציים יהיו חייבים בשתי חתימות: זו של שר העבודה והרווחה (כפי שהיה עד כה) וזו של שר האוצר

הממשלה מציעה לשנות את חוק ההסכמים הקיבוציים משנת 1957 כך שסמכותו של שר העבודה והרווחה להחיל את התנאים שהשיגו העובדים בענף אחד, על עובדים בענף אחר,

ללא צורך לנהל משא ומתן מנקודת ההתחלה, תהיה מותנית בהסכמת שר האוצר. ההצעה נועדה להקשות על החלת ההישגים של עובדים במגזר אחד על עובדים במגזרים אחרים.

הצמדת שכר המינימום למדד המחירים לצרכן

הממשלה מבקשת לשחוק את שכר המינימום, על-ידי הצמדתו למדד המחירים לצרכן, במקום לשכר הממוצע במשק. האוצר מנסה מזה זמן לשחוק את שכר המינימום. לכאורה ניתן לטעון כי האוצר נוקט גישה שוויונית, ולראייה הצעתו להצמיד גם את שכר הבכירים למדד המחירים לצרכן. אלא שאין מקום ליחס שווה לשתי קבוצות-שכר אלה, לאור העובדה ששכר הבכירים, במגזר הפרטי ובמגזר הציבורי כאחד, עלה מאוד בעשור האחרון, בעוד ששכר הדרגים הנמוכים ירד. הבכירים גם נהנים ממרכיבי תיגמול שונים, מעבר לשכר.

בעוד ש"הבכירים" מונים מספר אלפי נושאי משרות, ציבור מקבלי שכר מינימום או פחות ממנו מונה כ- 40% מהשכירים בישראל.

עיקור אחד מהישגי העובדים במגזר הציבורי

בספטמבר 1998 קיבלו עובדי המגזר הציבורי מענק חד פעמי של 30% מהמשכורת הקובעת לפנסיה. מענק זה הגדיל את "השכר הממוצע למשרת שכיר", מדד המשמש את המוסד לביטוח לאומי לקביעת גובה הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי. כדי להימנע מהגדלת הקצבאות, מבקשת הממשלה להכיר במענק שקיבלו העובדים כ"חריג", ולמנוע את העידכון המתבקש של הקצבאות.

צריך לזכור שהאוצר עצמו הוא אשר הציע להעניק תוספת חד-פעמית, בעוד שההסתדרות ביקשה העלאת שכר קבועה. יוצא, שהאוצר מבקש ליהנות פעמיים: גם הענקת תוספת חד-פעמית במקום העלאת שכר של ממש, וגם אי-הבאתה בחשבון של תוספת זו לצורך חישוב השכר הממוצע לפיו מעדכנים את קצבאות הביטוח הלאומי לשנת 1998.

ב. פגיעות במובטלים

צמצום דמי אבטלה

הממשלה מציעה לצמצם את דמי האבטלה שמקבלים המובטלים, כלהלן:

דמי האבטלה לא יעלו על השכר הממוצע במשק;

דמי האבטלה בחודש ה- 5 לא יעלו על שני-שליש מהשכר הממוצע במשק;

דמי האבטלה בחודש ה- 6 ואילך לא יעלו על שכר המינימום.

ההצעה משקפת תפיסה דרוויניסטית של חיי העובדים והעובדות: מי ששורד בשוק העבודה יכול לשאוף לשכר בכל רמה שהיא; מי שנדחק החוצה מאבד את זכותו לרמת החיים אליה הגיע, ונודן לרמת קיום מינימלית בלבד.

ניכוי דמי הכשרה מקצועית ישירות מדמי האבטלה, במקום גבייה מהמתכשר

לדברי האוצר, רק כ- 70% מהמובטלים הלומדים בקורסי הכשרה מקצועית של משרד העבודה משלמים למפעילי הקורסים. כדי להבטיח גבייה מלאה, מציע האוצר לנכות את דמי הלימוד ישירות מדמי האבטלה.

דמי האבטלה הם תחליף-שכר, עבורו שילמו המובטלים בעת שהיו מועסקים. הצעד שמציעה הממשלה הופך את דמי האבטלה לדמי חסד שהממשלה מעניקה. במקום הצעד המוצע, מן הראוי ליעל את מערכת הגבייה של דמי ההכשרה המקצועית.

ג. פגיעות בחלשים

עידכון קצבאות הביטוח הלאומי רק פעם בשנה

חוק הביטוח הלאומי מחייב לעדכן את הקצבאות ב- 1 בינואר של כל שנה, ולאחר מכן, בכל פעם שמשולמת תוספת יוקר. עתה מבקשת הממשלה לבטל את העדכון המתחייב מתוספות יוקר, ולקיים רק עדכון אחד בשנה, ב- 1 לינואר - אלא אם כן יעלה המדד ב- 4% ומעלה.

משמעות הדבר: שחיקה של כל קצבאות הביטוח הלאומי - קצבאות זקנה, ילדים, הבטחת הכנסה, וכיו"ב - יחסית למדד יוקר המחיה. פרופ' שטסמן, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, העריך כי אילו היתה הצעת האוצר מיושמת כבר ב- 1998, היו קצבאות הביטוח הלאומי נשחקות ב- 5.6% - שהוא שיעור הגידול בקצבאות שאושר באוגוסט 1998 (הארץ, 6.9.98).

דחיית החלתו של חוק ערי ואזורי פיתוח

חוק ערי ואזורי פיתוח מבטיח מענקים לרשות המקומית, הנחה בארנונה, עידוד השקעות, פטור ממס מעסיקים, הלוואות דיור, וכיו"ב. הממשלה החליטה לדחות את הפעלת החוק, לשנת 2004.

דחיית הפעלת יום חינוך ארוך

חוק יום חינוך ארוך מ- 1990 נועד לתת לתלמידים בשכונות ובעיירות הפיתוח חלק מהיתרונות להם זוכים תלמידים מבוססים באמצעות "החינוך האפור". החוק מעולם לא יושם במלואו. לקראת הדיון על תקציב 1997 התחייב ראש הממשלה להנהיג יום חינוך ארוך, אך לא עמד בהתחייבותו. לקראת הדיון על תקציב 1998 חזר ראש הממשלה על התחייבותו, אך שוב לא עמד בה. כדי למנוע מבוכה מראש הממשלה, הסכים משרד החינוך לקרוא לחלק משעות התקן שהוחזרו לו (לאחר שקוצצו), "שעות יום חינוך ארוך". עתה באה הממשלה ומודה בפה מלא כי החוק משנת 1990 לא ייושם במלואו, לפחות עד 2004.

דחיית הפעלתו של חוק הדיור הציבורי

חוק הדיור הציבורי (רכישות), שהתקבל בכנסת עם תחילת המושב הנוכחי שלה, נועד להעניק לדיירים, הנמנים עם השכבות מעוטות האמצעים, אפשרות להגיע לנחלה משלהם. הממשלה, שהתנגדה לחוק, מבקשת עתה לדחות את יישומו לשנת 2001. סביר להניח שזהו צעד ראשון בתהליך דחייה מתמשך; זה אשר קרה עם **חוק יום חינוך ארוך**.

פגיעה בזכויות אזרחים ותיקים

הממשלה מציעה שתי פגיעות בקשישים: האחת, הגבלת ההנחה לקשישים על אגרת טלוויזיה ל-25%, במקום 50%; השנייה, הגבלת ההנחה לקשישים על ארנונה למתגוררים בדירות ששטחן אינו עולה על 70 מ"ר (במקום 100 מ"ר עד כה). קשה להבין מדוע מוצאת הממשלה לנכון, שנה אחר שנה, לנסות לחסוך כסף דווקא על חשבון אוכלוסיית הקשישים.

הטלת תשלום עבור שירותי סיוע משפטי וסנגוריה ציבורית

ישראלים רבים הנזקקים להגנה משפטית אינם יכולים לשלם לעורך דין. עד כה הם יכלו להסתייע חינם אין כסף בשירותי המחלקה לסיוע משפטי והסנגוריה הציבורית, במשרד המשפטים. עתה באה הממשלה ומציעה להטיל תשלום על שירותים אלה. אלה אשר מלכתחילה פונים לסיוע המשפטי בגלל העדר אמצעים, לא יזכו עוד לסיוע חינם.

לחץ על מקבלי הבטחת הכנסה

הממשלה מציעה כי מקבלי הבטחת הכנסה שהוצעה להם "עבודה מתאימה" והם סירבו לקבלה, לא יהיו זכאים להבטחת הכנסה בחודש שבו חל הסירוב ובחודש שלאחריו.

מקבלי הבטחת הכנסה הם אוכלוסייה פגיעה וחלשה. זאת ועוד: הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה כרוכה בבדיקות מדוקדקות. החזרתם של מקבלי הבטחת הכנסה למעגל העובדים והעובדות היא סוגייה מורכבת, שאין לגשת אליה בדרך של חרב תקציבית העלולה להיות מונפת באופן שרירותי.

ד. פגיעות בשירותים החברתיים המרכזיים

משרד החינוך: שחיקה מתמשכת בתקציב

תקציב משרד החינוך לשנת 1999 מבשר על המשך ההקפאה התקציבית, זו שנה רביעית ברציפות. זאת, בשעה שאוכלוסיית התלמידים גדלה בארבע שנים אלה ב-5.5%.

ההקפאה והשחיקה מחזירות את המערכת לשנות ה-80, כאשר קיצוצים גרמו להעברת נטל המימון אל ההורים, במסגרת "החינוך האפור". החינוך האפור הגביר את אי-השוויון בין בתי-ספר שבהם ההורים יכלו לממן מכיסם שעות הוראה שקוצצו, ובין בתי-ספר שבהם ההורים לא יכלו להשתתף במימון. חוק יום חינוך ארוך, שנועד לפצות את אלה האחרונים, מעולם לא יושם במלואו, ועתה אף מציעה הממשלה לדחות את יישומו לשנת 2004.

הקיצוץ המתמשך בתקציב החינוך מתרחש על רקע נתונים קשים: ב-1997, 63% מהנוער לא השיגו תעודת בגרות. יתרה מזאת, חלק ניכר מבני הנוער נושר לפני הגיעו לכיתה י"ב: ביישובים הערביים, 42%; בעיירות הפיתוח - 21%; ביישובים המבוססים, 6%.

משרד השיכון: שחיקה מתמשכת בערך המשכנתאות

תקציב השיכון לשנת 1999 מבשר על שחיקה מתמשכת בערך המשכנתאות. ב-1992 מימנה משכנתא ממשלתית 33% מעלות דירה בתל-אביב; ב-1996 היא מימנה רק 13.5% מהעלות.

המלצות ועדת גדיש, שיושמו ב-1998, לא מספקות תשובה הולמת למצוקת הדיור בקרב חלקים נרחבים בציבור הישראלי.

מערכת הבריאות: שחיקה במימון סל שירותי הבריאות

תקציב משרד הבריאות ותקציב התמיכה לחוק ביטוח בריאות ממלכתי לשנת 1999 דומים, במונחים ריאליים, לאלה של 1998. אין כל תוספת עבור גידול האוכלוסייה, הזדקנות האוכלוסייה או שינויים טכנולוגיים.

הצעת התקציב, לא זו בלבד שהיא מבשרת על המשך שחיקה במימון הציבורי של מערכת הבריאות, אלא שהיא אינה מציעה פתרון לגרעון המצטבר של קופות החולים. גרעון זה נוצר, בין השאר, עקב סירובה של הממשלה בשנים קודמות לעמוד בהתחייבויותיה. הממשלה החליטה (13.9.98) להגדיל את עלות סל הבריאות ב-410 מיליון ש"ח במונחי מדד יוקר הבריאות לשנת 1997. למרות שעדכון זה גדול מזה של השנה שעברה (308 מיליון ש"ח), הוא מייצג עלייה של 2.6% בלבד בסך עלות הסל. התוצאה: קופות החולים יאלצו לצמצם שירותים, או לגבות תשלומים נוספים, או שניהם גם יחד.

ערעור מעמדם של קופות החולים

קופות החולים נתונות בלחץ מתמיד מצד האוצר לגבות תשלומים נוספים מהצרכנים - כדי לכסות את הגרעון שנוצר עקב סירוב האוצר להעביר את חלקו-הוא במלואו. הדבר עלול לעורר תרעומת מצד ציבור צרכני הבריאות כלפי הקופות, שהרי ביום-יום הם פוגשים את פקידי הקופות, ולא את פקידי האוצר.

מעמדם של קופות החולים עלול להתערער גם מכיוון נוסף. הגרעון התקציבי של הקופות גורם לאיחורים בהעברת תשלומיהן לבתי-החולים בהן מתאשפזים חבריהן. בתי-החולים, שהם הגורם בעלי המעמד הציבורי החזק ביותר במערכת הבריאות, לוחצים מזה זמן על האוצר לנכות את התשלום המגיע להם מקופות החולים ישירות מן הסכומים שהאוצר והמוסד לביטוח לאומי מעבירים לקופות החולים על-פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

דרישה זו של בתי-החולים, אם תאושר על-ידי הכנסת, תאיים על עצמאות קופות החולים ועל יכולתן להעניק שירותי בריאות מלאים לכלל האוכלוסייה. זהו צעד אשר עלול לערער את יציבותה של מערכת הבריאות הציבורית בישראל.

משרד העבודה והרווחה: התמודדות שגרתית עם אבטלה גואה

תקציב המשרד לשנת 1999 זהה לזה של 1998. תקציב האגף להכשרה מקצועית, שהוא הכלי המרכזי של המשרד להתמודדות עם אבטלה, זהה לזה של השנה הקודמת.

הקפאת התקציב של משרד העבודה מגלה פן אחד של מדיניות הממשלה בכל הנוגע לאבטלה הגואה; הפן השני מתגלה בנסיונות הממשלה לקצץ בדמי האבטלה - כפי שפורט לעיל.

ב.

מיסוי, הכנסות ושוויון

תקציבי השירותים החברתיים העיקריים - חינוך, בריאות, שיכון, עבודה ורווחה - מוקפאים או נשחקים זו השנה רביעית ברציפות.

הממשלה טוענת כי אין לה כסף, וכי צריך לשמור על גרעון תקציבי נמוך.

בעת ובעונה אחת ממשיכה הממשלה במדיניות של קיצוץ מסים שהמעסיקים חייבים בהם.

יתרה מזאת, הממשלה מעבדת בימים אלה תכנית ל"רפורמה" במס, הכוללת, בין השאר, קיצוץ במס הכנסה, שהנהגה העיקרי ממנו יהיה העשירון העליון.

איך ממומן תקציב המדינה?

תקציב המדינה ממומן על-ידי שלושה מקורות עיקריים: (1) מסים ותשלומי חובה של אזרחים וחברות; (2) הלוואות שהממשלה נוטלת בארץ ובחו"ל; (3) רווחי הממשלה מהשקעות, מחברות ממשלתיות ומתמלוגים שונים.

תקציב המדינה לשנת 1999 עומד על כ- 215 מיליארד ש"ח. התקציב ימומן כלהלן:

לוח 1. מקורות המימון העיקריים של תקציב המדינה

מסים ותשלומי חובה של אזרחים וחברות	130 מיליארד ש"ח
מלוות בארץ, מלוות ומענקים מחו"ל	60 מיליארד ש"ח
ריבית, תמלוגים, הפרטת חברות	25 מיליארד ש"ח

מקור: משרד האוצר, הצעת תקציב המדינה לשנת 1999, עיקרי הדברים, עמ' 15-16.

רוב התקציב - כ- 60% - ממומן על-ידי מסים ותשלומי חובה של אזרחים ותאגידים.

להלן נעסוק במסים אלה.

שלושה סוגי מסים

המדינה גובה שלושה סוגי מסים עיקריים:

מסים ישירים. מסים ישירים הם מסים המוטלים על הכנסה - לדוגמא, מס הכנסה על יחידים או על חברות.

מסים עקיפים. מסים עקיפים הם מסים המוטלים על ההוצאה, במקום על ההכנסה. המסים העקיפים העיקריים הם: מע"מ, מס קנייה, בלו דלק ומכס.

אגרות. האגרות הן תשלומים שהאזרחים נדרשים לשלם תמורת שירותים של משרדי הממשלה, כדוגמת אגרה על רשיון נהיגה או על רשיון רכב.

לוח 2 להלן מפרט את הסכומים שנגבו מן המסים העיקריים בשנת 1998.

לוח 2. הרכב הכנסות המדינה ממסים

תחזית מתוקנת ל- 1998, במחירים שוטפים, במיליוני ש"ח

114,800	סך הכל
64,000	אגף מס הכנסה
54,350	מס הכנסה
27,200	מס הכנסה על שכירים
12,400	מס על הכנסות של חברות
7,800	מס הכנסה על עצמאים
6,950	מס הכנסה על מנהלי חברות
6,600	מסים על הוצאות שכר
3,300	מסי רכוש
1,000	מס רכוש
1,380	מס רכישה
920	מס שבח
47,750	אגף המכס
32,100	מע"מ
8,000	מסי ייבוא
7,650	מסים מקומיים
800	מס קניה מקומי
5,220	מס דלק
880	מס טבק
750	מס בולים
3,050	אגרות

מה שוויוני יותר: מס ישיר מס עקיף

מסים ישירים נחשבים בדרך כלל לשוויוניים יותר ממסים עקיפים. זאת, כיון שגובה התשלום מותאם לגובה ההכנסה: בעלי הכנסות גבוהות משלמים יותר מס ובעלי הכנסות נמוכות משלמים פחות מס.

בשפה מקצועית נהוג לומר כי מס ישיר תורם לחלוקה מחדש של ההכנסות. הכוונה אינה לכך שהכנסותיהם של בעלי הכנסות הנמוכות גדלות, אלא לכך שאחוז המס המוטל על עשירים גבוה יותר.

לעומת זאת, מסים עקיפים נחשבים בדרך כלל כפחות שוויוניים. זאת, כיון שגובה התשלום זהה לכולם: המע"מ על אותו מצרך שווה למנכ"ל ולפועל. כיון שהכנסת הפועל נמוכה מזו של המנכ"ל, משקל המע"מ בהכנסה שלו גדול יותר.

בישראל, מדיניות המס פחות שוויונית מאשר בארצות רבות באירופה: הגבייה ממסים ישירים נמוכה מהמקובל בארצות אירופה, בעוד שהגבייה ממסים עקיפים גבוהה מהמקובל שם (משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, *דו"ח שנתי 1996*, עמ' 415).

מגבלות המס על ההכנסה: ישראל היא משק של שכר נמוך

ישראל היא משק של שכר נמוך. ההכנסה משכר של חלק גדול מן המועסקים בישראל נמוכה. לכן, הכנסתם של ישראלים רבים כלל אינם מגיעה לסף שבו מתחילים לשלם מס הכנסה: המדובר ב- 48.1% מן הנישומים (בינואר 1998; מינהל הכנסות המדינה, *דו"ח שנתי 1997*, מס. 47, עמ' 109).

הסף התחתון ממנו מתחילים לשלם מס הכנסה עמד בינואר 1998, עבור רווק, על 2,606 ש"ח ברוטו לחודש (בדומה לרמת שכר המינימום), עבור אשה על 2,988 ש"ח לחודש, עבור נשוי שאשתו אינה עובדת 3,371 ש"ח ועבור אשה נשואה שיש לה ילד אחד על 3,618 ש"ח לחודש.

בתקשורת נוהגים לדבר על השכר הממוצע במשק. המונח "ממוצע" מטעה רבים לחשוב כי מדובר במשכורת שרוב הישראלים מקבלים. בפועל, רוב הישראלים מקבלים **פחות** מן השכר הממוצע, כפי שניתן ללמוד מן הלוח הבא.

לוח 3. התפלגות השכירים בישראל יחסית לשכר הממוצע במשק, 1995

שכירים המקבלים פי שלוש ויותר מן השכר הממוצע	שכירים המקבלים פעמיים השכר הממוצע	ס"ה השכירים המקבלים שכר ממוצע ומטה	שכירים המקבלים שכר ממוצע	שכירים המקבלים עד 75% השכר הממוצע	שכירים המקבלים עד חצי השכר הממוצע	שכירים המקבלים עד שכר מינימום	
8.3%	17.0%	74.7%	10.2%	15.2%	10.9%	38.4%	1995

מקור: ז'ק בנדלק, ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים, 1994-1995. המוסד לביטוח לאומי, פרסום 154, אפריל 1998, לוח 9; ממוצעי שכר והכנסה והתפלגותם לפי משתנים כלכליים שונים, 1992-1993. המוסד לביטוח לאומי, סקר מס. 135, מרס 1996, לוח 8.

אי שוויון גדל והולך

לא זו בלבד שרוב הישראלים מקבלים שכר נמוך, אלא שהפער בהכנסות מצוי בקו עלייה.

בשנת 1988, העשירון העליון קיבל פי 8.6 מן העשירון התחתון. בשנת 1996, העשירון העליון קיבל פי 10.7 מן העשירון התחתון. שני העשירונים מגדילים את חלקם בעוגת ההכנסות, בעוד שחלקם בעוגה של שאר העשירונים קטן.

לוח 4. חלקו של כל עשירון בעוגת ההכנסות של משקי בית 1988 ו- 1996

שניו ב - %	1996	1988	
0.3%-	2.5%	2.8%	עשירון 1
0.4%-	4.1%	4.5%	עשירון 2
0.5%-	5.1%	5.7%	עשירון 3
0.6%-	6.2%	6.9%	עשירון 4
0.5%-	7.4%	8.0%	עשירון 5
0.5%-	8.8%	9.4%	עשירון 6
0.3%-	10.5%	10.8%	עשירון 7

0.0%	12.7%	12.7%	עשירון 8
0.4%	16.1%	15.7%	עשירון 9
2.8%	26.5%	23.6%	עשירון 10

מקור: הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

העשירונים הגבוהים

לאור השכר הנמוך של מרבית הישראלים, רוב הכנסות המדינה ממסים מקורן בבעלי ההכנסות הגבוהות. העשירון העליון לבדו משלם כשני-שלישים מכלל מס ההכנסה בישראל.

אין להבין מכך שרק העשירונים העליונים תורמים לחברה (באמצעות המס). בעלי השכר הנמוך תורמים תרומה חשובה לא פחות - שכרם הנמוך הוא-הוא המאפשר את הפעלת המגזר העסקי בתנאי רווחיות - ומכאן השכר הגבוה בדרגים הבכירים - והוא המאפשר את הפעלת חלק מהשירותים הממשלתיים בתקציב נמוך.

יעדה המרכזי של המדיניות החברתית והכלכלית צריך להיות העלאת השכר של רוב הישראלים - באמצעות חינוך והכשרה, שמירה על בריאות תקינה, יצירת סביבת מגורים נאותה, והשקעה בתשתיות משקיות. במשק המאופיין בשכר גבוה ניתן לגבות מס מכל האזרחים, ולא ממחציתם, ואזי אפשר לממן ברוחב יד שירותים ציבוריים שיבטיחו שמירה על סביבת השכר הגבוה גם בדור הבא.

אלא שמאז 1985, שואפות ממשלות ישראל, בתאום עם המעסיקים הגדולים, דווקא להוריד את השכר.

ה"רפורמה" במס

בימים אלה מבקש משרד האוצר להקל על "הנטל" של העשירון העליון, על-ידי "רפורמה" במס ההכנסה. ה"רפורמה" ירדה בינתיים מהכותרות, אך היא עלולה לשוב ולעלות.

פרטי ה"רפורמה" מעולם לא הוצגו במלואם, אך על שני דברים חזרו הכל:

הורדת שיעור המס השולי המקסימלי.

ה"רפורמה" נועדה להיטיב עם שכבות הביניים.

בפועל, הורדת שיעור המס השולי המקסימלי תיטיב בעיקר עם העשירון העליון, בעוד שההטבה עם שכבות הביניים תהיה שולית.

במרכז הרפורמה עומדת ההצעה להוריד את שיעור המס השולי הגבוה ביותר, העומד על 50%, ל-38%. הצעת האוצר תגרום להקטנת הכנסות המדינה בכ-5 מיליארד ש"ח. סכום זה, במקום להיכנס לקופת המדינה, יישאר בכיסי הנישומים. **רוב הסכום - כ-78%, שהם כ-4 מיליארד ש"ח, יישאר בידי העשירון העליון.**

בשנת 1997 רק 5.2% מהנישומים הגיעו למדרגת המס השולי הגבוהה ביותר (50%). 5% אלו ריכזו כ- 27.5% מכלל ההכנסות של יחידים במשק, ושילמו כ 53.5% מכלל מס ההכנסה. זו השכבה המגיעה לשיעור המס השולי העליון

מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1997, מס' 47, עמ' 113).

הרפורמה תותיר בידי העשירון העליון כ- 4.0 מיליארד ש"ח. לעומת זאת, בידי העשירון ה- 9 יישארו כ- 0.7 מיליארד ש"ח, ובידי שלושת העשירונים 6 עד 8 - "שכבות הביניים" שעמן רוצה האוצר להיטיב - יישארו, ביחד, כ- 0.5 מיליארד ש"ח.

לוח 5 להלן מציג את השפעת ה"רפורמה" על קבוצות נבחרות של עובדים ועובדות:

מי שמשתכרים 18,000 ש"ח לחודש, כדוגמת מנכ"לי חברות ממשלתיות, ירוויחו תשעה (9%) אחוזי מס הכנסה;

מי שמשתכרים 96,000 ש"ח לחודש, כדוגמת מנכ"לי חברות בורסאיות, ירוויחו שנים-עשר (12%) אחוזי מס הכנסה.

לעומת זאת,

מי שמשתכרים 6,000 ש"ח לחודש, כדוגמת עובדות סוציאליות, ירוויחו רק שני (2%) אחוזי מס הכנסה;

מי שמשתכרים 8,000 ש"ח לחודש, כדוגמת השכר הרווח של הנדסאים וטכנאים, ירוויחו רק שלושה (3%) אחוזי מס הכנסה;

מי שמשתכרים 9,000 ש"ח לחודש, כדוגמת השכר הממוצע של אחיות (בהנחה שהן עובדות משרה וחצי), ירוויחו גם הם רק שלושה (3%) אחוזי מס הכנסה.

כל מי ששכרם קטן מ- 3,540 ש"ח לחודש לא ירוויחו דבר.

לוח 5. שיעורי מס הכנסה בפועל (לאחר חישוב נקודות זיכוי)

כיום ולאחר ה"רפורמה" - דוגמאות נבחרות

הכנסה ממוצעת	מס בפועל כיום	מס בפועל לאחר ה"רפורמה"	הירידה בשיעור המס בפועל
עובדת סוציאלית 6,000 ש"ח	9%	7%	2%
טכנאי הנדסאי 8,000 ש"ח	19%	16%	3%
אחות 9,000 ש"ח	16%	13%	3%

ותיקה				
מנכ"ל חברה ממשלתית	18,000 ש"ח	33%	24%	9%
מנכ"ל חברה בורסאית	96,000 ש"ח	47%	35%	12%

הערות: נקודות הזיכוי לגברים חושבי לפי הקטגוריה "רווק" או "נשוי שאשתו עובדת".

1. נקודות הזיכוי לנשים חושבי לפי "נשואה עם שני ילדים".

**לוח 6. כמה ירוויחו בחודש נישום בעשירון העליון ונישום במאון העליון
מה"רפורמה" שמציע משרד האוצר
בש"ח; נתוני השכר מינואר 1997**

רווח לנישום לפי ה"רפורמה"	מס הכנסה לפי ה"רפורמה"	מס הכנסה כיום	שכר ממוצע	
1,961	5,601	7,562	21,365	עשירון עליון
6,559	20,159	26,718	59,676	מאון עליון

הערה: המקור לשכר הממוצע של העשירון העליון והמאון העליון הוא: דו"ח שנתי מס. 46 של מינהל הכנסות המדינה לשנת 1996.

האם המסים בישראל גבוהים?

האוצר מצדיק את רצונו ב"רפורמה" בטענה כי נטל המס בישראל הוא מהגבוהים בעולם. לוח 7 להלן מראה כי בשנת 1997 היו 11 מדינות מפותחות שבהן שיעור המס השולי היה גבוה יותר מאשר בישראל.

יש לציין כי שיעור המס השולי המירבי אינו מהווה אמת-מידה בודדת לגובה המסים הנגבים או לנטל המס. הגורמים המשמעותיים הנוספים הם: רמת ההכנסה שעליה מוטל מס שולי זה; גובה מדרגות המס האחרות; והיקף הפטורים ממס והזיכויים בכל מדינה.

לוח 7. המס השולי המירבי בארצות נבחרות 1997 (באחוזים)

יפן	65.0
דנמרק	61.0
הולנד	60.0
גרמניה	57.0
צרפת	52.0
ספרד	56.0
שבדיה	56.0
בלגיה	55.0
קנדה	51.64
לוקסמבורג	51.25
איטליה	51.0
ישראל	50.0

הערה: לא כולל תשלומי ביטוח לאומי, והיטלים על מס הכנסה, אך כולל מס הכנסה המוטל על-ידי רשויות מקומיות.
מקור: מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1997, מס. 47, עמ' 283.

כמה מס אנו משלמים בפועל?

רבים חושבים שאם משכורתם מגיעה לשיעור המס השולי הגבוה ביותר, 50%, פירוש הדבר שהם משלמים למס הכנסה 50% מהשכר הכולל שלהם. למעשה, כמובן, הם משלמים פחות.

נבהיר את נושא מדרגות המס באמצעות שלושת שיעורי המס השולי הנמוכים ביותר: 10% (עד שכר של 1,770), 20% (מ-1,771 ש"ח עד 3,540 ש"ח) ו-30% (מ-3,541 ש"ח עד 9,330 ש"ח).

אם משכורת עומדת על 4,000 ש"ח, עליי לשלם למס הכנסה:

10% על כל שקל מ-0 ועד 1,770 ש"ח;

ועוד 20% על כל שקל מ-1,771 ועד 3,540;

ועוד 30% על כל שקל מ-3,541 ועד 4,000.

המס המצטבר שלי הוא 669 ש"ח, ובניכוי 2.25 נקודות זיכוי (בשווי כולל של 344 ש"ח)

המס שלי הוא 325 ש"ח. כלומר - בפועל, מס הכנסה שלי הוא רק 8% משכר.

למרות שהכנסתי, בסך 4,000 ש"ח, מעמידה אותי בדרגת מס שולי של 30%, בפועל עליי לשלם 30% מס אך ורק על כל שקל שבין 3,541 ו-4,000. לוח 8 להלן מציג כמה דוגמאות של המס בפועל שמשלמים ישראלים שונים. הלוח מעלה בבירור כי שיעור המס בפועל נמוכים ממה שמצטייר מדיווחים בתקשורת. הטור האחרון בלוח מציג את סך המסים שעלינו לשלם: מס הכנסה, מס בריאות ודמי ביטוח לאומי. הלוח מעלה כי גם כשאנו מחברים את כל המסים הללו, סך המס שמשלמים בעלי הכנסות גבוהות במיוחד אינו עולה על 49%.

לוח 8. שיעורי מס הכנסה בפועל, וסה"כ המסים בפועל (כולל ביטוח לאומי ומס בריאות) דוגמאות נבחרות

הכנסה ממוצעת	מס הכנסה בפועל	סה"כ המס בפועל (כולל ביטוח לאומי ומס בריאות)	
6,000 ש"ח	9%	17%	עובדת סוציאלית
8,000 ש"ח	19%	27%	טכנאי הנדסאי
9,000 ש"ח	16%	24%	אחות ותיקה
18,000 ש"ח	33%	42%	מנכ"ל חברה ממשלתית
24,000 ש"ח	37%	45%	חבר כנסת
96,000 ש"ח	47%	49%	מנכ"ל חברה בורסאית

המסים העקיפים

מסים עקיפים הם מסים המוטלים על ההוצאה, במקום על ההכנסה. המסים העקיפים העיקריים הם: מע"מ, מס קנייה, בלו דלק ומכס. ככל שחלקו של המיסוי העקיף בסך המסים עולה, כך עולה אי-השוויון בחלוקת ההכנסות בחברה.

מס ערך מוסף

בשנת 1997 הגיעו ההכנסות ממס זה לסך של 31 מיליארד ש"ח, שהיוו כ- 29% מסך הכנסות המדינה ממסים (מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1997, מס' 47, עמ' 153). לוח 9 להלן מעלה כי חלקו של המע"מ מכלל המסים עלה מ- 24% בשנת 1987 ל- 29% לערך בשנת 1997. בינואר 1991 הועלה שיעור מע"מ עוסקים (מע"מ המוטל על סחורות ושירותים) מ- 16% ל- 18%. עלייה זו הביאה להגדלת חלקו של המע"מ מסך המסים, מ- 27.4% ב- 1990 ל 30.6% ב- 1991. מאז ינואר 1993 עומד שיעור המע"מ על 17%.

לוח 9. חלקו של מע"מ מסך ההכנסות ממסים, 1987 - 1997
 במיליוני ש"ח, במחירי 1997 ובאחוזים

שנה	מע"מ (נטו)	אחוז המע"מ מכלל המסים
1987	17,655	24.0
1988	17,771	23.8
1989	17,621	26.2
1990	19,264	27.4
1991	23,208	30.6
1992	25,833	30.5
1993	25,912	28.8
1994	27,454	27.9
1995	29,372	28.8
1996	30,383	29.2
1997	30,899	28.5

מקור: מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1997 מס' 47, עמ' 158.

המע"מ, כאמור, הוא מס רגרסיבי התורם להגדלת אי השוויון בהתפלגות ההכנסות במשק. ד"ר יוסף גבאי מצא (על פי סקר הוצאות המשפחה לשנים 1992 ו-1993 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), כי המע"מ מהווה 17.9% מהכנסות העשירון התחתון (הכנסה כוללת ברוטו, כולל תמיכות והעברות), אך רק 7.7% מהכנסת העשירון העליון (מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1997, עמ' 156). המע"מ תורם להגדלת אי השוויון בחלוקת ההכנסות בשיעור של 5% לערך, יחסית להכנסה הכוללת ברוטו (שם, שם). הממשלה מעלה ומורידה את המסים העקיפים, בין השאר, כדי "לסגור חורים" שנוצרים בתקציב המדינה או בהכנסות המדינה ממסים. כך למשל, בינואר 1996 הועלה הבלו על כל סוגי הבנזין ב-27.5% על מנת להוסיף הכנסות לקופת המדינה ולצמצם את הגרעון בתקציב המדינה.

מיסוי המעסיקים

מאז 1985 נוקטת הממשלה במדיניות של הורדת המיסוי על המעסיקים. הצידוק למדיניות זו הוא הצורך לעודד את המעסיקים להשקיע במפעליהם, כדי להגביר את התעסוקה ואת הצמיחה. במהלך השנים נקט האוצר בצעדים שונים שנועדו לצמצם את תשלומי המעסיקים: החל בתשלום המסים במקום המעסיקים (צעד הנקרא "שיפוי"), וכלה בביטול של מסים. לוח 10 להלן מציג את תהליך הורדת מיסי המעסיקים:

לוח 10. תשלומי מעסיקים, 1986 - 1998

1996 - 1998	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	
36	37	38	39	40	41	43.5	45	45	45	61	% מס חברות על רווחים לא מחולקים
4.93	4.93	7.35	7.35	7.35	7.35	9.35	10.85	10.85	10.85	15.65	% דמי ביטוח לאומי - המעסיק
0	0	0	0	0	3	4	4	4	4	7	מס מעסיקים במגזר הפרטי

מקור: מינהל הכנסות המדינה, שנים שונות.

מס חברות

מס חברות הוא מס ההכנסה המוטל על חברות. שיעור המס בו חייבות חברות ירד מ- 61% ב- 1986 ל- 36% ב- 1996. מס החברות הכניס ב- 1998 לקופת המדינה כ- 14 מיליארד ש"ח שהם כ- 11% מסך הכנסות המדינה ממיסים.

האוצר מתאר את תהליך הורדת מס החברות ככורח המציאות, לאור העובדה שמס זה ירד במדינות איתן ישראל סוחרת. בעת ובעונה אחת מודה משרד האוצר כי קצב הורדת המס בישראל היה מהיר מאשר בשאר הארצות. יתרה מזאת, האוצר מודה כי "שיעור הצמיחה אמנם הוא, אך בין כל הגורמים האחראיים לכך לא ניתן לבדוד את ההשפעה של הפחתת שיעור מס החברות" (דו"ח מינהל הכנסות המדינה 1997, עמ' 135).

בפועל, במשך כל העשור היו מדינות שבהן שיעור מס החברות היה גבוה מאשר בישראל: למשל, גרמניה, הולנד, קנדה, יפן ואירלנד. יתרה מזאת, חלק מהמדינות שהורידו את מס החברות בעבר, שבות ומעלות אותו לאחרונה מחדש: ארצות הברית (מ- 34% ל- 35%), גרמניה (מ- 41.86% ל- 48.375%), צרפת (מ- 33.3% ל- 36.3%), איטליה (מ- 36% ל- 37%), קנדה (מ- 33% ל- 46.12%), יפן (מ- 45% ל- 51%).

ביטוח לאומי

במסגרת מאמציו של משרד האוצר להוזיל את עלות העובדים למעסיקים, קוצצו דמי הביטוח הלאומי שהמעסיקים משלמים בגין עובדיהם מ- 15.65% ב- 1986 ל- 4.93% ב- 1996. מס המעסיקים בוטל כליל (במגזר העסקי) ב- 1992.

המס המקביל

המס המקביל הוא אחד המסים שהיו מוטלים בעבר על המעסיקים, ואשר בוטלו. המעסיקים שילמו את המס למוסד לביטוח לאומי, כחלק מהשתתפות המעסיקים בהבטחת רווחתם ובריאותם של העובדים, והמוסד העביר את סכומי המס המקביל לקופות החולים.

ב- 1996 ביטלה הכנסת את המס המקביל, במסגרת מדיניות הסיבסוד והתמיכה במעסיקים. האוצר התחייב להעביר למערכת הבריאות סכום מקביל להכנסות מהמס המקביל. ב- 1997, המדובר היה בכ- 6.5 מיליארד ש"ח.

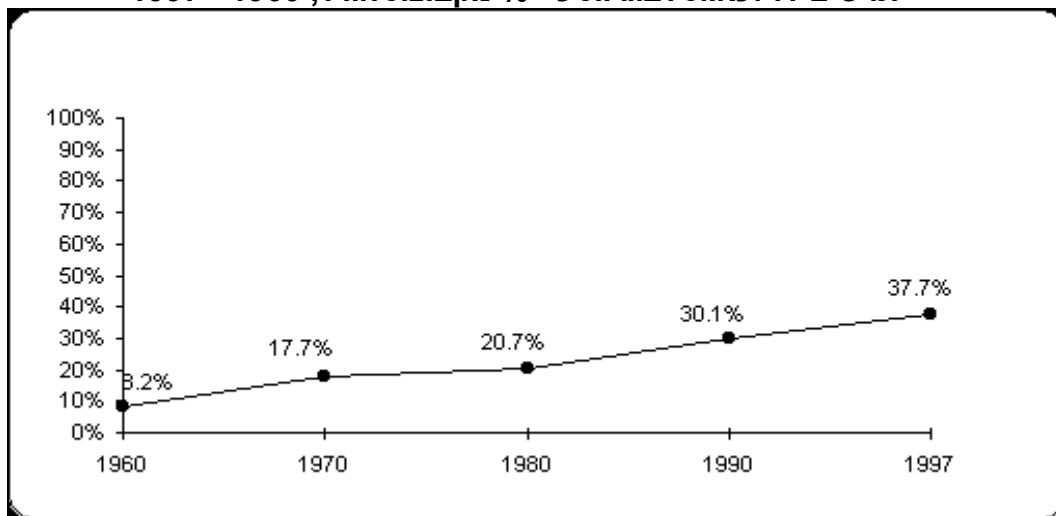
ג.

משרד החינוך

מערכת החינוך הממלכתית אינה מצליחה לספק לרוב הנוער הישראלי כלים להשתלבות ראויה לשמה בחברה ובכלכלה של סוף המאה ה-20: ב- 1997, 62.3% מבני/ות 17 לא השיגו תעודת בגרות.

העלייה שהסתמנה מאז שנות ה-60 בשיעור הזכאים לתעודת בגרות היתה בעיקרה פרי הפיכתו של החינוך העיוני והאקדמי לנורמה בקרב המעמד הבינוני והגבוה ביישובים המבוססים. אין שום בטחון שמגמה זו תמשך מאליה בעתיד, בלא שינוי יסודי של המערכת. אלא שמאז הרפורמה של 1968 לא יזמה ממשלת ישראל עוד מהלך מקיף של שינוי ושיפור. בחינת תקציב החינוך מעלה כי בשנים האחרונות מאבדת המערכת מיכולתה ליזום שינוי, לאור השחיקה המתמשכת. תקציב 1999 מבשר על המשך השחיקה.

תרשים 1. זכאות לבגרות כ- % מקבוצת הגיל, 1960 - 1997

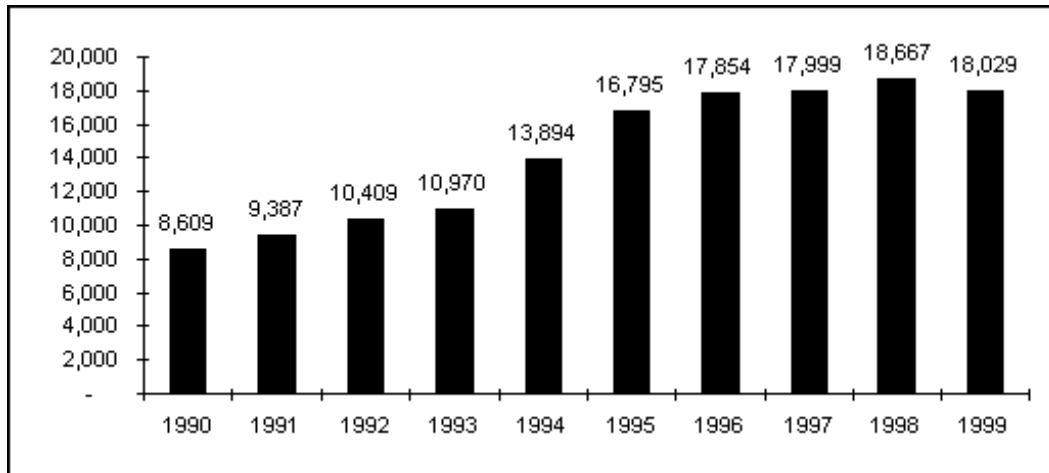


מקור: לשנים 1960, 1970, 1980 ו-1990: הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, מס' 14 לוח 24; מס' 12 לוח 11; מס' 26 לוח כ"ב 26; מס' 23 לוח ב' 13; מס' 32 לוח כ"ב 24 ולוח ב' 18; מס' 43 לוח 22.25; מס' 42 לוח 2.21.
לשנת 1997 - משרד החינוך, נתוני בחינות בגרות קיץ תשנ"ז. קבוצת הגיל לא כוללת את ערביי מזרח ירושלים.

תקציב משרד החינוך, 1999

תקציב משרד החינוך לשנת 1999 עומד על כ- 20 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים), ועוד 910.7 מיליון ש"ח לפיתוח (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת 1999, משרד החינוך והתרבות, עמ' 2 ו-34). בהשוואה ל- 1998, מדובר בקיצוץ ריאלי של 3.5%.

תרשים 2. תקציב משרד החינוך והתרבות 1990 - 1999 במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 1997



מקור: משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 1999, משרד החינוך והתרבות, ומשרד האוצר, הוראות התקציב, שנים שונות.
הערה: בקביעת ערכו היחסי של תקציב 1999 התבססו על תחזית האינפלציה של בנק הפועלים, העומדת על 6%.

תקציב החינוך לשנת 1999 יהיה דומה, במונחים ריאליים לזה של 1996; זאת, בשעה שאוכלוסיית התלמידים גדלה מאז 1996 בכ- 5.5%, מ- 1.5 מיליון ל- 1.6 מיליון.

לוח 11. אוכלוסיית התלמידים, גן-חובה עד חטיבה עליונה של התיכון, 1996 - 1999 באלפים

1999	1998	1997	1996	
340	334	325	320	גני ילדים
707	694	695	692	א-ו
231	220	209	194	חט"ב
295	294	291	285	ח' עליונה
1,573	1,542	1,520	1,491	סך הכל

מקור: משרד האוצר, הצעת התקציב לשנת הכספים ודברי הסבר, משרד החינוך והתרבות, 1998 ו- 1999.

תעלומת תקציב שעות התקן

נתוני התקציב הנוגעים לשעות התקן - החלק הארי של תקציב משרד החינוך - לוקים במידה גדולה של אי-שקיפות ואי-מהימנות.

כוח ההוראה במערכת החינוך ממומן באמצעות יחידות מימון הקרויות "שעות תקן". הצעת חוק התקציב המובאת לאישור הכנסת מציינת שלושה נתונים הנוגעים לשעות התקן: התקציב למימון שעות התקן ברמות השונות של המערכת - קדם-יסודי, יסודי, וכיו"ב; מספר שעות התקן המוקצה לכל רמה של המערכת; עלות התיקצוב של שעות תקן, לפי רמות.

לכאורה, אמורה להיות הלימה בין שלושה נתונים אלה. בפועל, אין הלימה: הצעת התקציב מצביעה על עלייה במספר הכולל של שעות התקן ב-1999, בעוד שהתקציב הכולל למימון שעות התקן קטן יותר מזה של 1998; אי-ההלימה מתגלית גם כאשר בודקים הקצאות לרמות השונות של מערכת החינוך. הצעת התקציב מצביעה על ירידה בעלות התקצוב של שעות ההוראה, אך אנשי התקציבים במשרד החינוך ובמשרד האוצר טוענים כי בפועל לא יהיה כל שינוי. במשרד האוצר ובמשרד החינוך טוענים כי בעת בניית תקציב המדינה לשנת 1999 החלו להשתמש בשיטה חדשה, המגדילה את ההלימה, וכי השאיפה היא לשפר עוד את המערכת. לטענתם, שני הנתונים המהימנים ביותר הם: (א) מספר שעות התקן ו(ב) התקציב הכולל למימון שעות התקן (ולא התקציב של כל רמה בנפרד). אולם כפי שנראה להלן, גם בין שני נתונים אלה אין הלימה.

שינויים בתקציב שעות התקן לשנת 1999

לוח 12 להלן מעלה כי בתקציב 1999 יש מספר שינויים בהקצאות התקציביות למימון שעות התקן: בעוד שתקציב שעות התקן בחינוך הקדם-יסודי יעלה, תהיה ירידה בתקציב שעות התקן בחינוך היסודי, עלייה קטנה בתקציב שעות התקן בחטיבות הביניים וירידה בתקציב שעות התקן בחטיבה העליונה (סכום זה מופיע תחת השם "שכר לימוד בחטיבה העליונה").

לוח 12. שינויים בתקציב שעות תקן, 1998 - 1999
 במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 1997

הסעיף	1998	1999	% שינוי
קדם יסודי	961,088	1,211,150	+ 26%
חינוך יסודי (כולל יוח"א)	3,590,749	3,130,058	- 13%
חינוך יסודי - חינוך מיוחד	1,434,959	1,413,060	- 2%
חטיבות ביניים	1,033,262	1,094,447	+ 6%
שכר לימוד על יסודי	3,494,181	3,190,285	- 9%
חינוך התיישבותי	1,346,960	1,170,047	- 13%
חינוך חרדי	449,588	460,268	2%
מוסדות להכשרת מורים	588,873	618,380	5%
סך הכל			- 5%

מקור: הצעת התקציב לשנת הכספים ודברי הסבר, 1998 ו-1999.

אנשי מדור חינוך במשרד האוצר ואנשי מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך מסרו לנו כי אין שום ירידות וכי בפועל, התקציב הכולל של שעות תקן לא השתנה באופן משמעותי בין 1998 ל-1999; כל שהשתנה הוא החלוקה הפנימית בין הרמות השונות. לוח 12 מראה כי התקציב הכולל למימון שעות התקן ירד ב-5%; אולם השינויים הפנימיים הם אכן גדולים יותר.

שיטה חדשה

אנשי מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך מסרו לנו כי בעבר, תקציבי שעות התקן לא היו מותאמים במדויק למספר שעות התקן שהוקצו בפועל לכל רמה של מערכת החינוך. כספים למימון שעות תקן הועברו מרמה אחת למשנה. הצעת התקציב לשנת 1999, לעומת זאת, נבנתה מתוך שאיפה להגיע להתאמה טובה יותר, בכל רמה ורמה, בין מספר שעות התקן ובין התקציב המממן אותן.

ההסבר הנ"ל, שנמסר לנו טלפונית על-ידי אנשי מינהל כלכלה ותקציבים, אינו מופיע בהצעת התקציב שהוגשה לכנסת.

שאלנו, האם אפשר להסיק מכך כי תקציבי שעות התקן בשנים קודמות אינם אינדיקטור מהימן לסכומים שהוקצו בפועל למימון ההוראה בכל אחת מרמות החינוך. התשובה שקיבלנו היתה חיובית.

הדבר מעלה שאלה עקרונית באשר למהימנות הצעות חוק התקציב שהוגשו לאישור הכנסת בשנים קודמות: למעשה, הכנסת אישרה הצעות שהכילו נתונים בלתי-שקיפים ובלתי-מהימנים.

מספר שעות התקן

לדברי אנשי מינהל כלכלה ותקציבים, הנתון המשמעותי, היכול לשמש בסיס להשוואה משנה לשנה, הוא מספר שעות התקן.

לוח 13 להלן מציג את מספר שעות התקן לפי רמות, ב- 1998 וב- 1999. השוואה בין לוח 13 ולוח 12 לעיל מצביעה על ממדי אי ההלימה: בחינוך היסודי תהיה ב- 1999 עלייה של 5% בשעות התקן - בעוד שבתקציב תהיה ירידה של 13%. בחינוך העל-יסודי תהיה ירידה של 2.5% בשעות התקן, בעוד שהנתון התקציבי מצביע על ירידה של 9%; בחינוך הקדם-יסודי תהיה עלייה של 40% בשעות התקן, בהשוואה לעלייה של 26% בנתון התקציבי.

לוח 13. הקצאת שעות תקן לרמות החינוך

% שינוי	1999	1998	
+ 40%	276,000	197,754	גננות עובדות מדינה
- 26%	12,776	17,226	חינוך מיוחד גני ילדים
+ 5%	861,402	820,250	חינוך יסודי רגיל
- 30%	70,000	100,000	יום לימודים ארוך
+ 9%	252,928	232,442	חינוך יסודי מיוחד
+ 26%	350,219	277,760	חטיבות הביניים
- 4%	41,617	43,546	חטיבות ביניים מיוחד
- 2%	638,439	648,900	חינוך על יסודי
+ 3%	10,245	103,933	אגודת ישראל וש"ס
+ 13%	56,700	50,085	סמינרים למורים
+ 39%	44,042	31,686	עולים
+ 3%	142,642	138,034	שונות
+ 7%	2,854,009	2,661,616	סך הכל

מקור: הצעת התקציב לשנת הכספים 1998 ודברי הסבר, עמ' 51; הצעת התקציב לשנת הכספים 1999 ודברי הסבר, עמ' 49.

כאמור, אנשי התקציבים טוענים כי יש להסתכל על התקציב הכולל של שעות התקן, ולא על החלוקה הפנימית שלו; הם טוענים עוד כי הנתונים אודות מספר שעות התקן הם מהימנים. לפיכך, עלינו לצפות להתאמה בין **התקציב** הכולל של שעות התקן ובין **המספר** הכולל של שעות תקן. אלא שגם כאן אין הלימה: בעוד שה**התקציב** הכולל של שעות תקן ב- 1999 יהיה קטן מזה של 1998 בכ- 5%, **המספר** הכולל של שעות התקן יעלה ב- 7%, מ- 2,661,616 ל- 2,854,009.

עלות התקצוב של שעת תקן

הצעת התקציב מציינת, כאמור, גם את עלות התקצוב של שעת תקן. הנתונים בלוח 14 להלן מתייחסים לעלות שעת הוראה שנתית של מורה עובד/ת מדינה, לא כולל חלקו של המעביד בקרן ההשתלמות.

**לוח 14. עלות שעת הוראה שנתית במערכת החינוך
בש"ח, במחירי 1997**

% שינוי	1999	1998	
- 10%	3,119	3,468	יסודי רגיל (ללא חינוך מיוחד)
- 10%	3,691	4,104	חטיבת ביניים
- 12%	4,210	4,778	על-יסודי

מקור: הצעת תקציב משרד החינוך והתרבות לשנת הכספים 1998 ודברי הסבר, עמ' 49; הצעת תקציב משרד החינוך והתרבות לשנת הכספים 1999 ודברי הסבר, עמ' 47.

ההגיון מחייב כי תהיה הלימה בין מספר שעות התקן, עלות התקצוב של שעת תקן וסך התקציב המוקצה לשעות תקן בכל רמה של מערכת החינוך. אלא שלא כך הדבר, לדברי אנשי התקציב במשרדי האוצר והחינוך. לדבריהם, אין להסיק מעלות התקצוב של שעת תקן על גודל תקציב שעות התקן, ואף אין להשתמש בה להשוואה בין תקציבי החינוך היסודי בשנים שונות.

השורה התחתונה

הדיון שלעיל מעלה שתי שאלות:
השאלה האחת נוגעת לעניין המייד ויהא, כיצד מתכוון משרד החינוך לממן ב- 1999 מספר שעות תקן גדול יותר בעזרת תקציב שהוא קטן מזה של 1998?
השאלה השנייה נוגעת למישור העקרוני והיא, מה ערכו של הדיון המתקיים בכנסת על הצעת תקציב משרד החינוך, כאשר הנתונים שנמסרים למחוקקים הם בלתי מהימנים, וכאשר אין הלימה בין נתונים האמורים להשלים זה את זה. ועוד: כיצד ניתן לקיים כך פיקוח ציבורי נאות?

בחינוך החרדי אין בעייה של התאמה בין הנתונים

בכל הנוגע לחינוך העצמאי ולמעייין החינוך התורני, אין בעיה של אי התאמה בין נתוני תקציב שעות התקן ובין הנתונים אודות מספר שעות התקן. מספר שעות התקן עלה מ- 103,933 ב- 1998 ל- 107,245 ב- 1999, ותקציב שעות התקן עלה מ- 450 מיליון ש"ח ב- 1998 ל- 460 מיליון ש"ח ב- 1999 (שני הנתונים במחירי 1997).

.ד

משרד הבריאות ומערכת הבריאות

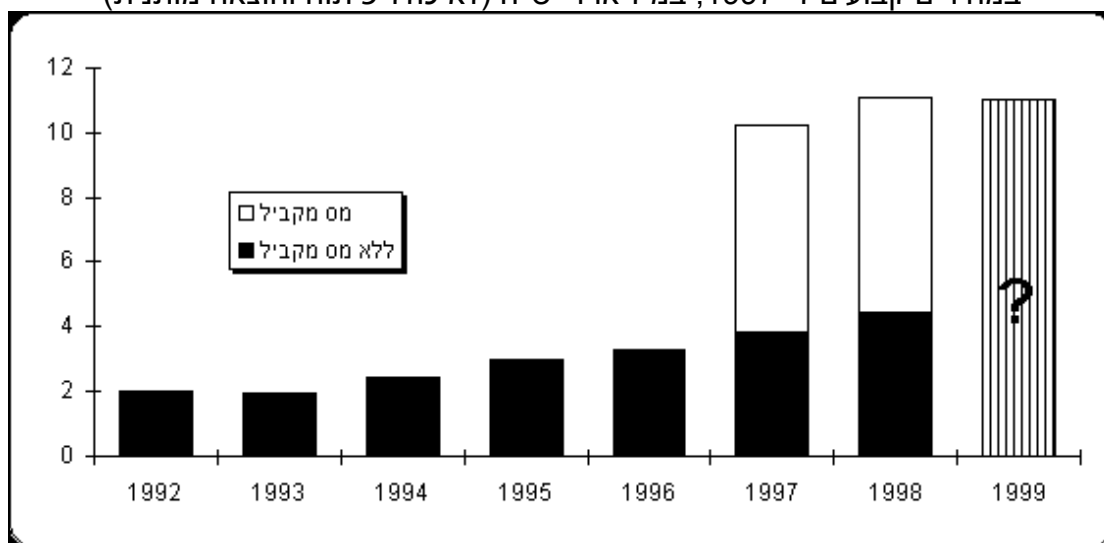
מערכת הבריאות הציבורית בישראל טובה, בהשוואה בינלאומית □ אך יש מקום לדאגה לגבי העתיד. הממשלה, באישור הכנסת, מעבירה את נטל המימון אל צרכני שירותי הבריאות. על מס הבריאות נוספים עוד ועוד תשלומים. כך, למשל, נכפה על קופות החולים לגבות תשלומים עבור ביקור אצל רופאים מומחים ועבור בדיקות במרפאות חוץ של בתי □ חולים. הקופות גם מתבקשות להתנות קבלת שירותים חדשים ברכישת ביטוח משלים. מדיניות זו עלולה לגרום לכך ששירותי בריאות מסויימים, שהיום הם בהישג יד של כל התושבים, יהיו בהישג יד של בעלי □ האמצעים בלבד.

הפער בין עשירים לעניים באיכות שירותי הבריאות עלול לבוא ליד ביטוי, בסופו של דבר, בפער ברמת הבריאות של ישראלים משכבות שונות.

תקציב משרד הבריאות לשנת 1999

תקציב משרד הבריאות לשנת 1999 עומד על כ־ 12.3 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים; לא כולל הוצאה מותנית בהכנסה ותקציב בתי-החולים הממשלתיים הכלליים). תקציב הפיתוח עומד על 361.6 מיליון ש"ח.

תרשים 3. תקציב משרד הבריאות, 1992 - 1999
במחירים קבועים ל-1997, במיליארדי ש"ח (לא כולל פיתוח והוצאה מותנית)



מקור: משרד האוצר, הצעת תקציב משרד הבריאות ודברי הסבר, שנים נבחרות.

היכן כספי האוצר המחליפים את המס המקביל?

ספרי התקציב לשנים 1997 ו-1998 הציגו את הסכום אותו העביר האוצר כתחליף לתקבולי המס המקביל. הצעת התקציב לשנת 1999 אינו מציג עוד את הסכום הנ"ל בנפרד. מעתה לא ניתן יהיה עוד לבדוק האם אכן עומד האוצר במחויבותו להעביר למערכת הבריאות את הסכום שבעבר נגבה מן המעסיקים. הדבר פותח פתח לקיצוץ הסכום, בלא שניתן יהיה לראות זאת.

הכסף למימון סל שירותי הבריאות אינו מספיק

העלייה בעלות סל השירותים של הקופות בין 1998 ו-1999 היא בשיעור של כ- 2.6%. עלייה זאת אינה מספיקה כדי לפצות את הקופות על הגידול באוכלוסייה ועל הזדקנותה: אוכלוסייה גדולה יותר דורשת משאבים רבים יותר; אוכלוסייה מבוגרת יותר היא אוכלוסייה חולה יותר, הזקוקה לתוספת משאבים לבריאות. בקצב הנוכחי של גידול האוכלוסייה והזדקנותה, נדרשת תוספת שנתית ריאלית של 4% (ח"כ אפרים סנה, שר הבריאות לשעבר, שיחה ב-2.12.98).

בנוסף על כך נדרשת, לפי הערכתם של מומחי בריאות, תוספת שנתית של 2% עבור תרופות חדשות וטיפולים חדשים (שם). עלות סל השירותים לשנת 1999 כוללת תוספת של פחות מ- 1% עבור תרופות חדשות וטיפולים חדשים. ביחד עם 2% הנ"ל, מדובר בעדכון שנתי בגובה של 6%.

לוח 15. עלות סל השירותים של הקופות, 1995-1999
לפי מדד יוקר הבריאות של 1997, באלפי שקלים

1999	1998	1997	1996	1995
16,227	15,817	15,369	15,040*	14,700*

* לא כולל הסכום ליולדות.
מקור: משרד הבריאות, מכתב מיום 15.11.98.

כפי שניתן לראות בלוח 15 לעיל, בין השנים 1995 ו-1999 עלתה עלות סל השירותים של קופות החולים ב-10.4% בלבד. אילו היו מעדכנים את העלות פי הצרכים - 6% בשנה - היתה עלות הסל ב-1999 גבוהה מזו של 1995 ב-26%. ללא תוספות קבועות המובטחות בחוק, יישחק סל שירותי הבריאות שהישראלים מקבלים במסגרת חוק הבריאות.

מערכת הבריאות הממלכתית, 1995 - 1999: סיפורה של מחוייבות ממלכתית מתערערת

הבשורות של חוק ביטוח בריאות ממלכתי משנת 1994

חוק ביטוח בריאות ממלכתי נשא שלוש בשורות עיקריות: ביטוח רפואי לכל הישראלים, תמורת מס בריאות הנגבה על-ידי המוסד לביטוח לאומי; סל שירותי בריאות אחיד לכל האוכלוסייה, ברמה גבוהה; התחייבות ממשלתית לממן את ההפרש שבין העלות של סל שירותי הבריאות ובין הכספים מהמקורות הבאים: גביית מס בריאות, גביית המס המקביל (שהמעסיקים שילמו עד 1997) וגביית תשלומי הצרכנים לקופות החולים.

האוצר התנגד לחוק. מרגע שהחוק התקבל בכנסת, פתח האוצר במערכה שנועדה לצמצם את מחוייבות המדינה לתרום את חלקה, על פי חוק, למימון המערכת. הצעדים המצטברים של האוצר, שקיבלו את אישור הכנסת, מובילים בהתמדה לעיקור **חוק ביטוח בריאות ממלכתי** מכמה מתכניו המרכזיים.

נגישות ומבחר: החוק נתן, האוצר לקח

עוד בשעת הדיונים על החוק הזדרזו קופות החולים לפתוח מרפאות חדשות, בתקווה למשוך חברים חדשים, שיגדילו את הנתח הצפוי מכספי מס הבריאות. קופת חולים מכבי, לדוגמה, פתחה לראשונה סניפים בעיירות פיתוח ובכפרים ערביים. התוצאה: שיפור בנגישות ובמבחר שעמד בפני צרכני הבריאות בישראל, ובייחוד בפריפריה.

חוק ההסדרים לשנת 1998 סימן נסיגה משיפורים אלה, כאשר קבע כי ביישובים בעלי 5,000 תושבים או פחות תפעל רק מרפאה אחת, וביישובים בעלי 10,000 תושבים ומטה - לא יותר משתי מרפאות.

שוויון בין קופות החולים: החוק נתן, האוצר לקח

לפני החוק, קופת החולים הכללית, שביטחה למעלה מ-60% מכלל המבוטחים, שירתה את האוכלוסייה המבוגרת ביותר, החולה ביותר ויחד עם קופת חולים לאומית, גם הענייה ביותר. בה בשעה, התשלום לנפש שקיבלה קופת חולים הכללית היה הנמוך ביותר. בעקבות החוק, קיבלה קופת החולים הכללית נתח גדול יותר מהסכום הכללי, כראוי למי שמשרתת מספר גדול יותר של מבוטחים, הזקוקים לשירותי בריאות מוגברים.

חוק ההסדרים ל-1998 בישר על נסיגה מן השוויון בין הקופות, כאשר דחק בקופות להציע שירותים נוספים תמורת ביטוחים משלימים. צעד זה מעניק יתרון פוטנציאלי לקופות החולים שחבריהן בעלי הכנסות גבוהות, יחסית. באמצעות ביטוחים משלימים יוכלו קופות חולים אלה להגדיל הכנסותיהן ולהקטין את תלותן בהעברות מהביטוח הלאומי ומהאוצר.

השתתפות האוצר במימון המערכת

חוק ביטוח בריאות ממלכתי משנת 1994 קבע, כאמור, כי האוצר יכסה את ההפרש שבין הגבייה ממס הבריאות ומהמקורות האחרים, ובין העלות המלאה של סל שירותי הבריאות. אלא שמן הרגע הראשון ביקש האוצר להתחמק ממחויבות חוקית זאת. כיצד מתרחש הדבר?

עלות סל הבריאות נקבעת, על-פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, על-ידי שר הבריאות ושר האוצר, ומקבלת את אישור הממשלה. עלות הסל לשנת 1999 נקבעה בישיבת הממשלה ב-13.9.98, והיא עומדת על 16,227 מיליון ש"ח (במונחי מדד יוקר הבריאות הממוצע לשנת 1997).

עלות הסל מכוסה, כאמור, משלושה מקורות: מס בריאות, תשלומי חברי הקופות, ושני סוגי העברות של האוצר - ההעברה בגין המס המקביל שבוטל, וההעברה בגין ההתחייבות להשלים את עלות הסל. מרגע שהממשלה קובעת את עלות הסל, היא קובעת למעשה גם את הסכום המירבי שהיא מוכנה להקצות למימון הסל. אם העלות בפועל גבוהה יותר מן העלות שהממשלה קבעה, קופות החולים נכנסות לגרעון.

ב-1994, כאשר נקבעה לראשונה עלות סל הבריאות, היה ידוע כי החישוב אינו מביא בחשבון שלושה מרכיבים חשובים: הגידול באוכלוסיה, הזדקנות האוכלוסיה ושיפורים טכנולוגיים הגורמים לגידול בעלויות.

במילים אחרות: השיטה הנוכחית של קביעת עלות הסל מובילה בהכרח ליצירת גרעון בקופות החולים, ומאלצת את הקופות להעלות תשלומים ולצמצם שירותים.

מס בריאות ועוד ועוד תשלומים

את המימון החסר לסל שירותי הבריאות חותר האוצר לגבות מציבור צרכני הבריאות - תוך פגיעה ברוחו ובתוכנו של חוק בריאות ממלכתי. החוק, כאמור, ביקש להעניק סל מלא של שירותי בריאות תמורת מס הבריאות. אולם, כשם שאין עוד חינוך חינוך, וההורים נדרשים לשלם תוספות שונות מעבר למסים שהם משלמים, כך אין עוד בריאות חינוך בתמורה למס הבריאות.

כבר ביולי 1996 ביקשה הממשלה להטיל תשלומים על ציבור המשתמשים בשירותי הבריאות: תשלום עבור ביקור אצל רופא או במרפאות חוץ של בתי-חולים, והעלאה של 25% בתשלומים עבור תרופות ועבור שירותי בריאות שונים. בעקבות מחאה ציבורית, בוטלה הגזרה.

שנה לאחר מכן, ב-8.5.97, מסר האוצר כי בכוונתו לצמצם את סל שירותי הבריאות. ואכן, חוק ההסדרים שהוגש באוקטובר אותה שנה הציע לאפשר לקופות החולים להרכיב סלים שונים, דבר שהיה מאפשר לקופה הנתונה בקשיים למנוע מחבריה שירותים שעלותם גבוהה. *חוק ההסדרים* לשנת 1998 כלל גם הצעה להטיל תשלומים חודשיים על צרכני הבריאות.

בעקבות מחאה ציבורית נרחבת, והתגייסות של חברי/ות כנסת, בוטלו שתי הגזרות. לבסוף, *חוק ההסדרים* לשנת 1998 כלל שוב את בקשת האוצר להטיל תשלומים נוספים על מס הבריאות. הפעם, הכנסת העניקה את אישורה, והתנתה את העלאת המחירים באישור של שר הבריאות וועדת הכספים של הכנסת.

ואכן, באוגוסט 1998 קיבל האוצר את אישור ועדת הכספים של הכנסת להעלאת תשלומים, כלהלן:

תשלום של 20 ש"ח מקסימום לרבעון עבור רופא מומחה ועבור כל ביקור במרפאות-חוץ של בתי-חולים תוך קביעת תקרה לתשלומים ברבעון:

מכבי - 80 ש"ח,

מאוחדת - 140 ש"ח,

לאומית - 150 ש"ח,

וכללית - 120 ש"ח;

ייקור של 10% - 15% במחירי התרופות תוך קביעת תקרה של 200 ש"ח לחודש עבור חולים כרוניים.

השתתפות המעסיקים במימון המערכת

חוק ביטוח בריאות משלמים משנת 1994 קבע שני מקורות ייעודיים למימון סל שירותי הבריאות: מס הבריאות שמשלמים המבוטחים, והמס המקביל ששילמו המעסיקים. שני מסים אלה נגבו על-ידי המוסד לביטוח לאומי, והועברו לקופות החולים על-פי נוסחה ששיקללה את מספר החברים ואת ההרכב הגילי של חברי הקופות השונות. ב-1996 ביטלה הכנסת את המס המקביל, במסגרת מדיניות הסיבסוד והתמיכה במעסיקים. האוצר התחייב להעביר למערכת הבריאות סכום מקביל להכנסות מהמס המקביל. ב-1996, המדובר היה בכ-6.5 מיליארד ש"ח. ביטול המס המקביל קטע את אחת משלוש הרגליים עליהן נשען המימון של מערכת הבריאות: מס הבריאות, ההשתתפות של האוצר במימון ההפרש שבין הגבייה וההוצאות בפועל, והמס המקביל.

שלוש הצעות לשיפור

מדיניות הממשלה מובילה לעיוות רוחו ותוכנו של **חוק ביטוח בריאות ממלכתי**. הנטל, במקום שיונח באורח שווה על כולם, רובץ במיוחד על אלה הנזקקים לשירותי הבריאות. על שולחן הכנסת מונחות היום שתי הצעות חוק שיש בהן כדי להחזיר את מערכת הבריאות הממלכתית אל דרך המלך.

א. חידוש השתתפות המעסיקים במימון סל שירותי הבריאות

לקראת הדיונים על **חוק ההסדרים** לשנת התקציב 1998 ערך מרכז אדוה חישוב ולפי הטלת מס מעסיקים בשיעור של פחות מ-1% היתה מכניסה לקופת המדינה כ-1.3 מיליארד ש"ח - סכום הגרעון הכולל של קופות החולים אז.

חברי הכנסת עמיר פרץ ואריה דרעי הגישו הצעת חוק הקוראת להחזיר את המס המקביל. שיעור המס שהם מציעים הוא, בממוצע, 0.42%, לפי החלוקה הבאה: 0.3% על חלק השכר שמגיע עד למחצית השכר הממוצע במשק ו-0.5% על חלק השכר שמעל מחצית השכר הממוצע במשק ועד לתקרה הקבועה בחוק. לפי חישובם של פרץ ודרעי תביא הטלת מס מקביל בשיעורים אלה לגבייה של כ-630 מיליון ש"ח לשנה (במחירי 1997).

ב. שינוי שיטת עדכון סל שירותי הבריאות

עדכון עלות סל הבריאות איננו משקף במלואו, כפי שראינו, שלושה מרכיבים חשובים: הגידול באוכלוסייה, הזדקנות האוכלוסייה ושיפורים טכנולוגיים. כתוצאה מכך נשחקת עלות הסל במאות מיליוני שקלים מדי שנה.

חבר הכנסת אפרים סנה, שכיהן בעבר כשר הבריאות, הגיש הצעת תיקון לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, הכוללת נוסחא להכללת שלושת המרכיבים לחישוב עלות הסל.

ג. לא לגלגל עוד את המימון החסר על הצרכנים

אם מבקשת הממשלה לפנות בכיוון של הגדלת תשלומים, הדרך הראויה היא העלאת שיעור מס הבריאות המוטל על כל האוכלוסייה.

ניתן גם להעלות את התקרה על מס בריאות שמשלמים בעלי הכנסות גבוהות, העומדת כיום על פי ארבע מן השכר הממוצע במשק. הצעת החוק של פרץ ודרעי קוראת להעלות את התקרה ל-5 פעמים השכר הממוצע.

ה.

משרד הבינוי והשיכון

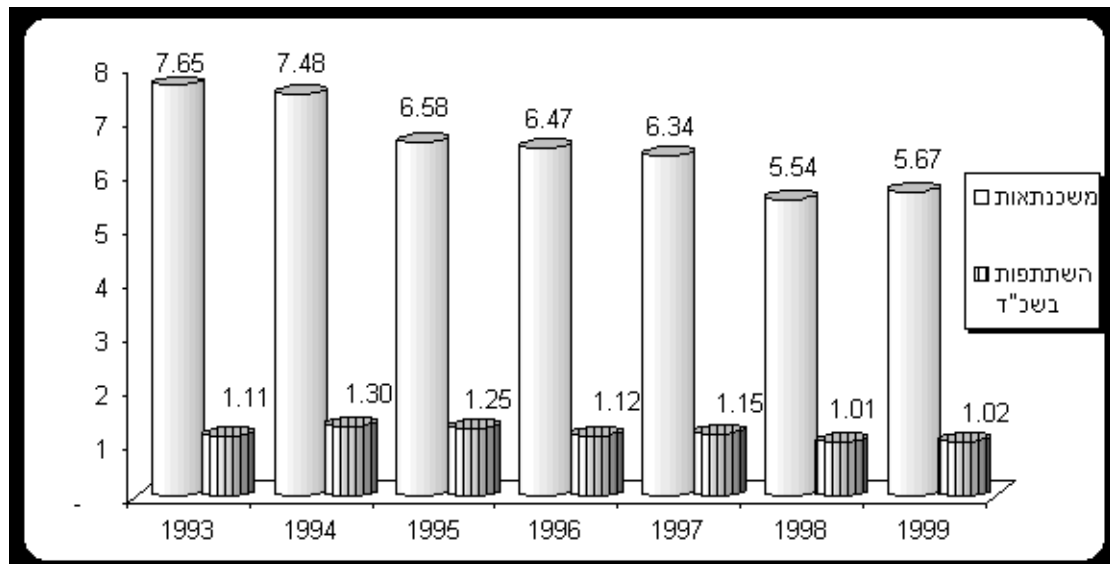
מאז 1992 יש שחיקה בערכן של המשכנתאות הממשלתיות. משכנתא ממשלתית משלמת היום, עבור מרבית הישראלים, חלק קטן יותר של עלות הדירה מאשר בעבר. המדיניות הממשלתית מגדילה את הצורך להישען על הלוואות של בנקים מסחריים, הגובים רבית גבוהה יותר.

תקציב משרד הבינוי והשיכון

תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנת 1999 עומד על כ- 10 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים, כולל הרשאה להתחייב בסעיפי פיתוח).

השנה, כמו בשנים קודמות, מקדיש משרד הבינוי והשיכון קרוב ל- 80% מתקציבו למשכנתאות והשתתפות בשכר דירה. ב- 1999, התקציב למטרות האלה יעמוד על כ- 7,435 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים). במחירים ריאליים, תקציב הסיוע לשנת 1999 דומה לזה של 1998 (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 1999 ודברי הסבר, משרד הבינוי והשיכון).

תרשים 4. תקציב המשכנתאות ומענקי השתתפות בשכר דירה 1993 - 1999
במיליארדי ש"ח, במחירים קבועים ל- 1997



מקור: משרד האוצר, הצעת תקציב, משרד הבינוי והשיכון, שנים שונות
הערה: כולל סעיפי תקציב 4209, 4210, 4212, 7009, 7010, 7011.

תקציב המשכנתאות

תקציב המשכנתאות לשנת 1999, הכולל הלוואות וגם מענקים, דומה לזה של 1998.

לוח 16. תקציב משרד הבינוי והשיכון למשכנתאות, 1999 לעומת 1998
 במיליוני ש"ח, במחירים קבועים ל-1997

אחוז שינוי	1999	1998
2.5%	5,671	5,535

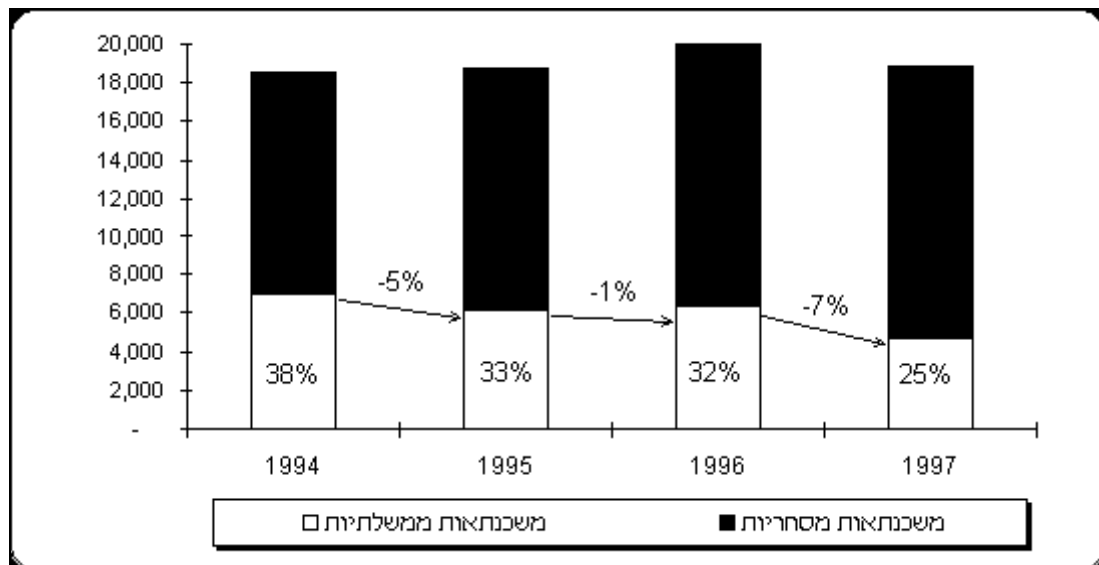
מקור: משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת 1998 ו-1999 משרד הבינוי והשיכון.
 הערה: כולל סעיפי תקציב 4209, 4210, 7009, 7010, 7011.

השחיקה במשכנתאות משרד הבינוי והשיכון והקמת ועדת גדיש

כידוע, משכנתאות משרד השיכון אינן מספיקות למימון מלוא מחיר הדירה. משרד הבינוי והשיכון מסייע ברכישת דירה, אך על הרוכש/ת לממן את ההפרש שבין המשכנתא הממשלתית ומחיר הדירה, באמצעות הון עצמי ו/או נטילת הלוואות נוספות מבנקים מסחריים, בריבית גבוהה מזו של המשכנתא הממשלתית.

המשכנתאות עודכנו ב-1992, לאחר גל של מחאה חברתית. מאז נשחק ערכן, בעקבות אי-התאמתן לאינפלציה. משקל המשכנתא הממשלתית בסך האשראי שניטל על-ידי רוכשי הדירות הלך וירד. תרשים 5 מראה כי בשנת 1994 היוו המשכנתאות הממשלתיות 38% מסך האשראי לדיור (השאר - מבנקים מסחריים), ואילו ב-1997 ירד משקלן לכ-25% בלבד. יכולתה של משכנתא ממשלתית לסייע ברכישת דירה הלכה ונחלשה.

תרשים 5. אשראי לדיור - משכנתאות ממשלתיות ומשכנתאות מסחריות, 1994 - 1997



מקור: משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 1999, משרד הבינוי והשיכון, ע"מ 85.

כמענה לבעיה, הוקמה בשנת 1996 ועדת גדיש לבדיקת נושא הסיוע הממשלתי לדיור. בעקבות המלצותיה של הוועדה תוקן באוגוסט 1998 חוק הלוואות לדיור וכללי הסיוע. במסגרת השינויים עודכנו סכומי המשכנתאות ושונן חלק מן הקריטריונים לקבלת הזכאות.

להלן נבחן את השינויים בחוק ואת השפעתם על יכולת רכישת דירה של זוגות צעירים, משפחות מעוטות משאבים ועולים חדשים. כפי שנראה, השינויים רחוקים מלתת תשובה הולמת למצוקת הדיור בקרב חלקים נרחבים בציבור הישראלי.

זוגות צעירים

זוג צעיר ללא ילדים, שבו שני בני-הזוג שירתו בצבא שירות מלא, ובסך הכל 60 חודשים, הקונה דירה במרכז, יקבל כיום משכנתא בסכום הנע בין 76,800 ש"ח לכ- 104,000 ש"ח, לעומת 70,000 ש"ח לפני העדכון. זהו שינוי זניח למדי, לאור העובדה שמחיר דירה בת 2.5 חדרים במרכז נע בסביבות 550,000 ₪ - 750,000 ש"ח.

זוג צעיר בעל ניקוד הנמוך מ- 600 (למשל, זוגות הנשואים פחות מ- 5 שנים ולשניהם ביחד פחות מ- 4 אחים, לא כולל בני-הזוג עצמם), זכאי לקבל כיום, לאחר העדכון, משכנתא גבוהה במעט - 76,800 ש"ח לעומת 70,000 ש"ח; אלא שההלוואה כולה היא במחיר השוק, ולא בריבית הנוחה יותר של 4%, כפי שהיה נהוג לפני השינוי. זהו שינוי לרעה.

זוג הרוכש דירה באזורי עדיפות לאומית יקבל מעתה סיוע נוסף (כשחלקו מענק), בסכומים הנעים בין 30,000 ש"ח ל- 80,000 ש"ח. בפריפריה מחירי הדירות נמוכים יותר, והמשכנתא הממשלתית יכולה לממן עד כ- 40% או 50% מערך הדירה. אבל, יש לציין שגם בפריפריה אין בשיטה החדשה בשורה של ממש. למשל: זוג הנשוי במשך שנה ולשניהם ביחד 4 אחים, יקבל כיום 204,800 ש"ח באזור עדיפות א' (כדוגמת אופקים), לעומת 178,000 ש"ח לפני העדכון.

העדכון לא ביטל את ההבדל בין זוגות ששירתו בצבא, לבין כאלו שלא שירתו. אולם, בעוד שלפי השיטה הישנה, כדי לזכות בהעדפה די היה בשרות של אחד מבני הזוג, בלא קשר למשך השירות, הרי שלפי השיטה החדשה, הזכאות למשרתים תלויה במספר חודשי השירות בפועל, עד לתקרה של 60 חודשים. כך, למשל, זוג שבו רק הגבר שירת, היה זכאי לפי השיטה הישנה למלוא סכום ההעדפה, בעוד שלפי השיטה החדשה, אם רק בן/בת זוג אחד/ת שירת/ה, סכום הזכאות יפחת בין כ- 11,520 ש"ח ועד לכ- 15,600 ש"ח.

זוגות ערביים יקבלו גם בעתיד סיוע קטן בהרבה מעמיתיהם היהודים. כך, למשל, זוג שבו אף אחד מהשניים לא שירת בצבא ולשניים יחד 4 אחים, יקבל משכנתא בגובה של 56,500 ש"ח בלבד - 70% פחות מזוגמקביל ששירת בצבא והרוכש דירה באזור עדיפות.

האם מספר האחים והאחיות הגבוה יותר במשפחות ערביות מפצה, מבחינת גודל המשכנתא, על אי-השירות בצבא? התשובה שלילית: זוג ערבי שיש לו, במשותף, 10 אחים ואחיות, יקבל משכנתא בגובה 65,000 ש"ח בלבד, כלומר, 15% פחות מזוג יהודי שאין לו אחים ואחיות כלל.

**לוח 17 . גובה המשכנתאות לזוגות צעירים לפי התכנית החדשה
מקרים נבחרים (בש"ח)**

מענק	הלוואה	סה"כ	ניקוד	קטגוריה
				מרכז
	76,800	76,800	250	זוג צעיר , נשוי שנה, ללא אחים/יות
	90,400	90,400	650	זוג צעיר , נשוי שנה, 4 אחים/יות
	104,000	104,000	1000	זוג צעיר , נשוי 3 שנים, 6 אחים/יות
				אזורי עדיפות לאומית
77,060	127,740	204,800	1500	זוג צעיר , נשוי שנה, 4 אחים/יות, באזור עדיפות א' למשל: אופקים
20,000	130,400	150,400	650	זוג צעיר , נשוי שנה, 4 אחים/יות, באזור עדיפות ב' למשל: מגדל העמק
	56,500	56,500	650	זוג צעיר , נשוי שנה, 4 אחים/יות, לא שרת בצה"ל, ביישוב ערבי למשל: אום אלפחם
20,000	96,500	116,500	650	זוג צעיר , נשוי שנה, 4 אחים/יות, לא שרת בצה"ל, ביישוב ערבי בעל עדיפות ב' למשל: יפיע, טורעאן
	65,000	65,000	1100	זוג צעיר , נשוי שנה, 10 אחים/יות, לא שירת בצה"ל, ביישוב ערבי ללא עדיפות למשל: אום אלפחם

מקור: משרד השיכון, אגף אכלוס, *תיק הנחיות לסיוע בדור*, 9 בספטמבר 1998.
עולים חדשים

גובה הזכאות של עולים חדשים נקבע עד כה לפי מספר הילדים ואזור המגורים. השיטה החדשה מוסיפה גורם חדש, והוא הוותק בארץ : ככל שהוותק עולה, כך עולה גם סכום הזכאות.

ועוד: בשיטה הישנה לא ניתנה תוספת זכאות עבור שירות בצבא; עולים ששירתו בצבא יכלו לבחור לקבל משכנתא במסלול הוותיקים, שבו ניתן תגמול עבור שירות בצה"ל. בשיטה החדשה, עולים ששירתו בצה"ל מקבלים תוספת זהה לזו של הוותיקים.
למשל: זוג עולים שלא שרתו בצה"ל, עם שני ילדים וותק של 4 שנים בארץ, יקבל 108,000 ש"ח, לעומת 97,000 ש"ח לפני העדכון. זוג שבו אחד מהשניים שירת בצבא 3 שנים, עם שני ילדים, ותק של 4 שנים בארץ, הרוכש דירה באזור עדיפות לאומית ב' (למשל, מגדל העמק), יקבל משכנתא בגובה של 206,880 ש"ח, לעומת 168,000 ש"ח.

לוח 18 . משכנתא לעולים חדשים, לפי התכנית החדשה
מקרים נבחרים (בש"ח)

מענק	הלוואה	סה"כ	ניקוד	קטגוריה
29,800	78,200	108,000	1800	זוג עולים, 2 ילדים, ותק 4 שנים בארץ, אף אחד מהשניים לא שרת בצה"ל
60,564	146,316	206,880	1800	זוג עולים, 2 ילדים, ותק 4 שנים בארץ, שרת בצה"ל (36 חודשים), באזור עדיפות ב' למשל: מגדל העמק

מקור: משרד השיכון, אגף אכלוס, תיק הנחיות לסיוע בדיוור, 9 בספטמבר 1998.

חסרי דיוור: תוכנית 10 +

חידוש נוסף הוא "תוכנית 10+". התוכנית נועדה לזוגות חסרי - דירה הנשואים לפחות 10 שנים, שהכנסתם נמוכה מ- 80% מהשכר הממוצע במשק, ולהם לפחות 2-3 ילדים (באזור המרכז - 4 ילדים).

זוגות העומדים בתנאי הזכאות יקבלו תוספת של 70,000 ש"ח לסכום שהיו מקבלים אילו לא עמדו בקריטריונים לתוכנית "10+"; מתוכם, 50% ניתנים כמענק מותנה. כך, למשל, זוג הנשוי 11 שנים, ולו 4 ילדים ו- 4 אחים/יות, כאשר השניים שרתו בצה"ל, יקבל משכנתא של 188,800 ש"ח כזכאות רגילה, ולאחר התוספת של "תוכנית 10+", סך של 258,800 ש"ח (61,000 דולר, לפי השער באמצע נובמבר 1998).

למרות שהדבר נראה כהטבה של ממש, בפועל אין בו כדי לפתור את הבעיה. חסרי - דירה העונים על התנאים הנ"ל סובלים מכושר החזר נמוך. הגדלת סכום ההלוואה אינה משפרת בהכרח את סיכויי הזוג לקבל הלוואה מסחרית "משלימה". בנוסף, באזור המרכז אי אפשר לרכוש דירה סבירה למשפחה עם ארבעה ילדים בסכום של 61,000 דולר. הבשורה המשמעותית היחידה ב"תוכנית 10+" טמונה, אם כן, במרכיב המענק - 35,000 ש"ח ☐ כלומר 8,300 דולר. אלא שזהו סכום קטן ביותר, בסופו של דבר.

נראה כי משרד השיכון מבקש לכוון זוגות חסרי דירה ובעלי הכנסות נמוכות אל אזורי הפריפריה - או אל השטחים. אם יפנה הזוג הנ"ל ליישובים שבאזור עדיפות לאומית א' - למשל, אופקים - תגדל המשכנתא שלו לכדי 338,800 ש"ח. סכום שכזה אכן יכול לממן חלק גדול מעלות דירה באופקים או ביישובים דומים.

יש לציין כי המטרה של קביעת אזורי עדיפות לאומית היא לכוון זכאים לפריפריה או לשטחים; בעלי הכנסות גבוהות נהנים מאופציות רבות יותר, ובהן היכולת לבחור להתגורר במרכז הארץ.

לוח 19. הלוואת זכאות למשפחות בתוכנית +10, מקרים נבחרים

מזה:		סה"כ	ניקוד	קטגוריה
הלוואה מענק				
87,160	171,640	258,800 ש"ח	1,950	זוג הנשוי 11 שנים, 4 ילדים, 4 אחים, שרות מלא בצבא
129,660	209,140	338,800 ש"ח	1,950	זוג הנשוי 11 שנים, 4 ילדים, 4 אחים, שרות מלא בצבא, באזור עדיפות א' למשל אופקים

מקור: משרד השיכון, אגף אכלוס, תיק הנחיות לסיוע בדיוור, 9 בספטמבר 1998.
הערה: כולל סעיפי תקציב 4209, 4210, 4212, 7009, 7010, 7011.

סיכום - המלצות ועדת גדיש

בחינה של התיקונים שהוכנסו בחוק הלוואות לדיוור ובכללי הסיוע בעקבות המלצות ועדת גדיש, מעלה כי אין בהם בשורה של ממש לחסרי הדירה בישראל. המגרעות המרכזיות בחוק הן:

לגבי רוב מגזרי האוכלוסייה, סכום המשכנתא עדיין נמוך ביותר ביחס לסך האשראי הדרוש לרכישת דירה. כשמדובר בבעלי הכנסות גבוהות ובעלי הון עצמי, אין בכך כדי למנוע רכישת דירה. אולם כשמדובר בבעלי הכנסות נמוכות הנעדרים הון עצמי, נראה כי הסיבסוד הממשלתי נמוך מדי מכדי לאפשר רכישת דירה. שינוי הקריטריונים הגדיל את העיוות בחלוקת הלוואות בין מגזרים שונים. הפגיעה הבולטת ביותר היא במי ששרתו שירות צבאי חלקי בלבד. מדיניות המשכנתאות סובלת מהעדר מנגנון הצמדה של סכומי הזכאות לרמת מחירי הדיוור. המלצות ועדת גדיש לא נתנו לכך מענה. כתוצאה מכך יש לצפות כי הסכומים החדשים יישחקו שוב, דבר שיאלץ את הממשלה לשוב ולדון בעידכון המשכנתאות, וחוזר חלילה.

מענקי השתתפות בשכר דירה

מסלול נוסף של סיוע בדיוור שנותן משרד הבינוי והשיכון הוא מענקי השתתפות בשכר דירה. המענקים ניתנים לעולים חדשים בשנותיהם הראשונות בארץ, למשפחות חד-הוריות, לנכים, לקשישים המקבלים השלמת הכנסה ולעוד קבוצות של חזקקים. גובה המענק נע בין 440 ש"ח ל-1,080 לחודש.

בשנת 1997, קיבלו 150,654 משקי-בית השתתפות בשכר דירה ממשרד הבינוי והשיכון; 76% מהם היו עולים חדשים (משרד האוצר, הצעת התקציב לשנת הכספים 1999 ודברי הסבר, משרד הבינוי והשיכון, אוקטובר 1998: 97). תקציב הסיוע להשתתפות בשכר דירה לשנת 1999 דומה, ריאלית, לזה של 1998. יחד עם זאת, יש ירידה בתקציב לעולים חדשים - ב-10%, ועלייה בתקציב לוותיקים - ב-45%.

לוח 20. תקציב המענקים להשתתפות בשכר דירה, 1994 - 1999 במיליוני ש"ח, במחירים קבועים ל-1997

	1999	1998	1997	1996	1995	1994	
עולים	697	778	883	842	1,026	1,082	

10%-	12%-	5%	18%-	5%-		% שינוי
292	201	250	257	225	220	ותיקים
45%	19%-	3%-	14%	2%		% שינוי
26	27	21	25			אחר*
1,015	1,006	1,155	1,125	1,251	1,302	סה"כ
1%	13%-	3%	10%-	4%-		% שינוי

הערה: "אחר" כולל תקציב למדרוג שכר הדירה בשיכון הציבורי וגם תקציב להפעלת דיור מוגן לקשישים.
מקור: משרד האוצר, הצעת תקציב, משרד הבינוי והשיכון, שנים שונות

השתתפות בהחזר משכנתא

עולים חדשים הרוכשים דירה לפני תום תקופת הזכאות להשתתפות בשכר דירה (בדרך כלל, 5 שנים; 6 שנים למשפחות חד-הוריות) אינם מפסידים את מענקי ההשתתפות: הם ממשיכים לקבל אותם תחת כותרת של השתתפות בהחזר המשכנתא.

השיכון הציבורי

בישראל יש כיום בין 100,000 ל- 110,000 דירות שיכון ציבורי. הדירות מושכרות לזכאים במחיר מסובסד. משרד הבינוי והשיכון מעריך כי ב- 1999 יגיע ערכו של סיבסוד זה לכ- 650 מיליון ש"ח (שם: 98), בהשוואה לכ- 500 מיליון ש"ח ב- 1998. לא ברור מה הסיבה לתוספת של 30% בהערכת שווי הסיבסוד; שכן, לא נבנו או נרכשו דירות חדשות, פרט למספר דירות נ"ר (דירות שהמדינה רוכשת עבור זכאים שמטעמים רפואיים זקוקים לדירה במקום בו אין דירה מתאימה במלאי הציבורי).

חלק גדול מדיירי השיכון הציבורי הן משפחות מעוטות משאבים; 83% מהן היו מתקשות לרכוש דירה בשוק החופשי (הארץ, 4.11.98). למרות שרבות מהמשפחות מתגוררות בדירות אלה משך תקופות ארוכות, שהותן לא היקנתה להן זכויות על הנכס. במהלך 1998, התקבלו בכנסת שני חוקים המיטיבים עם דיירי השיכון הציבורי: *חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי*, ו*חוק הדיור הציבורי*.

לפי *חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי*, בן/בת זוג, בן/בת, או נכד/ה של דייר בשיכון הציבורי שנפטר ייחשב כ"דייר ממשיך" ויהיה רשאי להמשיך להתגורר בדירה, אם אין להם דירה משלהם ואם הם התגוררו בדירה לפחות 3 שנים לפני שנפטר האדם שהוכר כדייר. החוק קובע עוד כי חברות השיכון חייבות לתקן ליקויי שמתגלה בדירה תוך 60 יום - ללא תשלום.

חוק הדיור הציבורי, שעבר בכנסת באוקטובר 1998, מקנה לדיירי השיכון הציבורי זכות לרכוש את דירותיהם בהנחה של עד 85% מערך הדירה (לבעלי נכות של 100% - עד 90%).

הצעת *חוק ההסדרים* לשנת הכספים 1999 שהגישה הממשלה לאישור הכנסת, קוראת לדחוק את החלת *חוק הדיור הציבורי* עד שנת 2001.

סיוע לאזרחים ערבים

תקציב 1999, כמו קודמיו, אינו כולל הקצאות ייעודיות לסיוע בדיור לאזרחים ערבים, כדוגמת אלה המיועדות לקבוצות אחרות בעלות צרכים ייחודיים. אזרחים ערבים זכאים לסיוע רק על-פי הקטגוריות הכלליות. משקי-בית ערביים זכאים למשכנתאות קטנות מאלה של משקי-בית יהודיים, אם בגלל שיישוביהם אינם זוכים לעדיפות לאומית ואם בגלל אי-שירות צבאי.

משרד הבינוי והשיכון אינו מפרסם נתונים שוטפים על זכאים ערבים. למרות פניותינו הרבות, עד להבאתו של דו"ח זה לדפוס, לא קיבלנו שום מידע בנושא.

תקציב הפיתוח של המשרד כולל סעיף אחד המיועד למגזר הערבי - תשתיות ביישובי מיעוטים. בתקציב 1999, הסכום המוקצה למטרה הזאת הוא כ- 138 מיליון ש"ח (בהרשאה

להתחייב, במחירים שוטפים) - ירידה ריאלית של 5% בהשוואה לסכום שהוקצה למטרה
זאת ב- 1998. ההשקעה ביישובים ערביים קטנה, יחסית, למשקלה של האוכלוסיה הערבית
בישראל: תקציב הפיתוח של היישובים הערבים מהווה כ- 7% מסך תקציב הפיתוח של
המשרד (כ- 2 מיליארד ש"ח, במחירים שוטפים), זאת בשעה שהערבים מהווים כ- 20%
מהאוכלוסייה.

א.

משרד העבודה והרווחה

מתוך מכלול הנושאים בהם מטפל משרד העבודה והרווחה, בחרנו להתמקד בתקציבים להכשרה מקצועית, למעונות יום, ולמניעת אלימות נגד נשים. בנוסף על כך אנו מציגים נתונים על ממדי האבטלה ועל תשלומי דמי אבטלה על-ידי המוסד לביטוח לאומי, תוך דגש על ההבדל בין גברים לנשים.

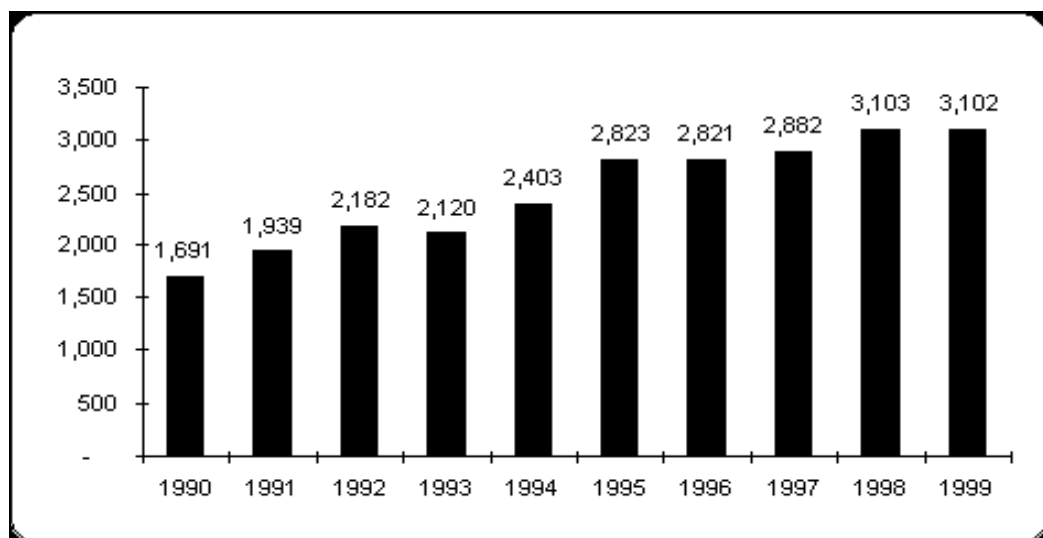
להלן עיקרי הדברים:

תקציב 1999 של האגף להכשרה מקצועית זהה לזה של 1998 - למרות העלייה בממדי האבטלה. האגף להכשרה מקצועית אינו מתאים עצמו לעלייה באבטלה: מספר המשתתפים בקורסים שבפיקוח האגף אינו עולה במקביל לעלייה במספר המובטלים. במהלך מרבית העשור הנוכחי, מספר המובטלות היה גבוה ממספר המובטלים; דמי האבטלה שמקבלות נשים נמוכים מאלה שמקבלים גברים, בהתאם להבדלים בשכר קודם לאבטלה. תקציב הסיוע למעונות-יום, הכלי העיקרי של משרד העבודה והרווחה לעידוד כניסת נשים לשוק העבודה, זהה גם הוא לזה של 1998. אמהות עובדות ממשיכות להקצות חלק גדול מהכנסתן למימון השהות במעון.

תקציב משרד העבודה והרווחה

תקציב משרד העבודה והרווחה (ללא הביטוח הלאומי) יעמוד בשנת 1999 על כ- 3.44 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים). תקציב המשרד לשנת 1999 זהה ברמתו הריאלית לתקציב 1998. משרד העבודה והרווחה הצליח לשמור על מסגרת התקציב של השנה הקודמת - אך השאלה היא האם תקציב זה מספיק להתמודד עם גל האבטלה.

תרשים 6. תקציב משרד העבודה והרווחה לשנים 1990 - 1999 במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לשנת 1997



מקור: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד העבודה והרווחה, שנים שונות; הצעת תקציב לשנת הכספים 1999, משרד העבודה והרווחה.

א. האגף להכשרה מקצועית

האגף להכשרה מקצועית אחראי להכשרה והסבה מקצועית, הן למבוגרים והן לנוער שנשר מהחינוך הפורמלי. האגף אחראי גם להכשרת טכנאים והנדסאים במסגרות על תיכוניות. תקציב האגף בשנת 1999 יעמוד על כ- 686 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). זהו התקציב השני בגודלו במשרד, והוא מהווה כ- 20% מתקציב המשרד כולו. תקציב 1999 זהה לזה של 1998, למרות העלייה בהיקף האבטלה. נתונים מ- 1997 מעלים כי באותה שנה השתתפו בקורסי הכשרה מקצועית 47,000 איש ואשה: 24,000 מתוכם במסלול מבוגרים בוקר, 6,000 בהסבת אקדמאים וכ- 17,000 בלימודי הנדסאים וטכנאים (הרשות לתכנון כוח אדם, סקר מעקב בוגרי הכשרה מקצועית, עיקר הממצאים 1997).

הכשרה מקצועית || גברים ונשים

ניתוח נתוני האגף מ- 1997 מעלה כי 65% מהתקציב הופנה להכשרת גברים, ורק 35% להכשרת נשים (מכתב ממשרד העבודה והרווחה לאגודה לזכויות האזרח, 26.7.98). לוח 21 להלן מעלה כי נשים היוו 44% מכלל הלומדים בקורסים שבפיקוח האגף.

לוח 21. נשים כ- % מהמשתתפים בקורסי הכשרה מקצועית למבוגרים, 1997

% נשים בקורסים שונים			% נשים מכלל הלומדים
הסבת אקדמאים	מכינה	הכשרת יום	
51.5%	33%	42%	44%

מקור: משרד העבודה והרווחה, האגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם, מכתב למר עוזי גדור, משרד ראש הממשלה, 4.6.98.

בקורסים המאופיינים כ"נשיים" נמצא אחוז גבוה של נשים: מטפלות (98%), ספרות וקוסמטיקה (71%), פקידות והנהלת חשבונות (80%), טקסטיל (88%). לעומת זאת, בקורסים טכנולוגיים שיעור הנשים היה נמוך: חשמל ואלקטרוניקה (17%), מחשבים (42%), מתכת (11%).

משרד העבודה והרווחה תולה את מיעוט המשתתפות בהכשרה המקצועית במצב המשק. לדברי מר רון בן יוסף, סגן מנהל האגף להכשרה מקצועית, "רוב ענפי ההכשרה הנדרשים הם בעלי שיעור גברים גבוה" (מכתב לאגודה לזכויות האזרח, 26.7.98). לדבריו, האגף אינו מצליח לגייס יותר נשים לקורסים טכנולוגיים בשל נתוני הפתיחה השונים בין המינים, וכן בגלל יחס המעסיקים לקליטת נשים במקצועות המקובלים כ"גבריים". עולה מכאן כי למעשה, משרד העבודה והרווחה מפנים נורמות של אפליה שקיימות בשוק העבודה.

מרכז אדוה פנה לגב' שרה חורש, סגן מנהל האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה והרווחה, לשם קבלת נתונים על קורסי הכשרה מקצועית עבור נשים במגזר הערבי והחרדי. לאחר פניות חוזרות ונשנות התקבלו נתונים על קורסים לנשים חרדיות. עד היום לא נתקבלו נתונים מעודכנים לגבי נשים ערביות.

מעקב אחר בוגרי הכשרה מקצועית

משרד העבודה והרווחה מבצע מעקב אחר בוגרי ההכשרה המקצועית. כפי שניתן לראות בלוח 22, שיעורי ההשמה בשנת 1997 נעים בין 30% ל- 40%. שיעורי ההשמה ב- 1997 היו נמוכים מאלה של 1996, בכל אחד ממסלולי ההכשרה שנבדקו. שיעור התעסוקה הגבוה ביותר בתום חצי שנה לסיום הקורס היה בקרב האקדמאים, 40.4%; זאת, לעומת 37.7% בקרב ההנדסאים והטכנאים ו- 31.3% בקרב המבוגרים.

לוח 22. תעסוקה והשמה במקצוע עם תום הקורס, 1996 ו- 1997

הנדסאים וטכנאים		הסבת אקדמאים		מבוגרים בוקר		
1997	1996	1997	1996	1997	1996	
37.7	51.4	40.4	52.1	31.3	34.3	% העובדים במקצוע חצי שנה מסיום הקורס

מקור: משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם, סקר מעקב בוגרי הכשרה מקצועית, עיקרי הממצאים 1997, עמ' 8.

ב. תקציב הסיוע למעונות יום

תקציב האגף לתעסוקת נשים ומעונות יום לשנת 1999 יעמוד על כ- 287 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים), כ- 8% מתקציב משרד העבודה והרווחה. במונחים ריאליים התקציב זהה לזה של 1998; בפועל מדובר בשחיקה, לאור העובדה שאוכלוסיית הילדים הזקוקה למעונות יום גדלה.

עיקר תקציב האגף לתעסוקת נשים ומעונות יום מיועד להשתתפות בהחזקת ילדים במעונות יום ובמשפחתונים. ב- 1998 כלל מערך מעונות היום והמשפחתונים 1,750 מסגרות אשר שימשו 75,000 ילדים. 82% מהילדים היו ילדי נשים עובדות ו- 19% (14,000 ילדים), היו ילדים שהופנו למעונות על ידי המחלקות לשירותים חברתיים בשל מצוקות משפחתיות (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 1999 ודברי הסבר משרד העבודה והרווחה, עמ' 68).

המעון הוא שירות יקר. כ- 16% מהנשים המשתמשות במעונות יום ומשפחתונים מדווחות כי הן משלמות למעלה ממחצית שכרן למימון השעות במעון. כ- 36% משלמות בין רבע למחצית שכרן, ומעט פחות ממחצית משלמות עד כרבע משכרן (משרד העבודה והרווחה, סקר משתמשים במעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך, 1998, עמ' 5).

ג. טיפול ומניעת אלימות נגד נשים

התקציבים לטיפול ומניעת אלימות נגד נשים מתחלקים בין שלושה מפעלים עיקריים: **מרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה:** קיימים 21 מרכזים למניעת אלימות במשפחה, המופעלים על ידי משרד העבודה והרווחה. המרכזים טיפלו במהלך 1998 בכ- 4,700 משפחות (משרד האוצר, הצעת תקציב משרד העבודה והרווחה לשנת 1999 ודברי הסבר, עמ' 131). בשנת 1998 עמד התקציב למרכזים אלה על כ- 4.7 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים), עלייה ריאלית של 14% לעומת תקציב 1997.

מקלטים לנשים מוכות: תקציב השרות לטיפול בנערה במצוקה לשנת 1999, הכולל סיוע לנערות ולנשים במצוקה ולנפגעות תקיפה מינית, לא שונה, ריאלית, מזה של 1998. הקיפאון בתקציב בא לאחר תקופה ארוכה של גידול ריאלי בתקציב האגף. ב- 1998 עמד התקציב למקלטים על כ- 9 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים), עלייה של 120% לעומת תקציב 1997.

המקלטים לנשים מוכות הוקמו על ידי ארגונים וולונטריים, אשר גם אחראים על הפעלתם. מסוף שנת 1997 מממן משרד העבודה והרווחה 75% מהוצאות המקלטים (מרכז אדוה, מבט על תקציב 1998, עמ' 39). לסוגייה של תקצוב המקלטים התייחסה אירית אומנית, מנהלת מעון חירום לנשים, בעיתון אשה לאשה:

"בשנת 1997 שולמו למקלטים 75% מתקציבם, על פי סל השירותים שקבע משרד העבודה והרווחה הסכום ששולם לא היה מהתקציב הריאלי שמוציא המקלט בפועל, אלא מאותו סל שקבע המשרד".

"הממשלה הטילה את הגדלת השתתפותה בתקציב על חשבון הרשויות המקומיות. בפועל היא הורידה את השתתפותה מ- 60% בשנה הקודמת ל- 50% מכאן ואילך".
"משרד העבודה והרווחה מעביר למקלטים כספים על פי החלק היחסי של התפוסה במקלט", בשעה שרוב ההוצאות הן קבועות, כולל שכר הדירה ושכר צוות העובדות.

מרכזי סיוע לנפגעות תקיפה מינית: קיימים 10 מרכזי סיוע הפרוסים ברחבי הארץ. מרכזים אלה מסייעים ל- 10,000 נשים, מתוכן כ- 6,000 נפגעות תקיפה מינית. תקציב המרכזים הוא כ- 4 מיליון ש"ח בשנה (איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות תקיפה מינית בישראל, נייר עמדה). ב- 1998 השתתפה המדינה בתקציב המרכזים בסך של 300,000 ש"ח (מרכז אדוה, נייר עמדה על תקציבי מרכזי הסיוע, מרץ 1998). סכום זה היווה כ- 7.5% בלבד מתקציב המרכזים. שר העבודה והרווחה התחייב ב- 1998 להעביר תמיכה נוספת בסך 300,000 ש"ח לערך, וכן לגבש סעיף תקציבי נפרד למרכזים מתוך תקציב המשרד, ואשר יעמוד על סכום התחלתי של 1.2 מיליון ש"ח (איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות תקיפה מינית בישראל, נייר עמדה). לדברי איגוד מרכזי הסיוע, תוספת התמיכה לשנת 1998 לא נתקבלה וגם לא גובש הסעיף התקציבי.

ד. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

למעלה מ- 10% מתושבי ישראל הם אנשים עם מוגבלות ׀ פיסיית, שכלית או נפשית. מדובר בקבוצת מיעוט הסובלת מקיפוח והפליה. רוב ההסדרים המשפטיים הקיימים עבור קבוצה זו כמעט ואינם נאכפים (דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא זכויות אנשים עם מוגבלות). על רקע זה אישרה הכנסת ב- 23.2.98 את החוק לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח ׀ 1998. החוק ייכנס לתוקף ב- 1.1.99.

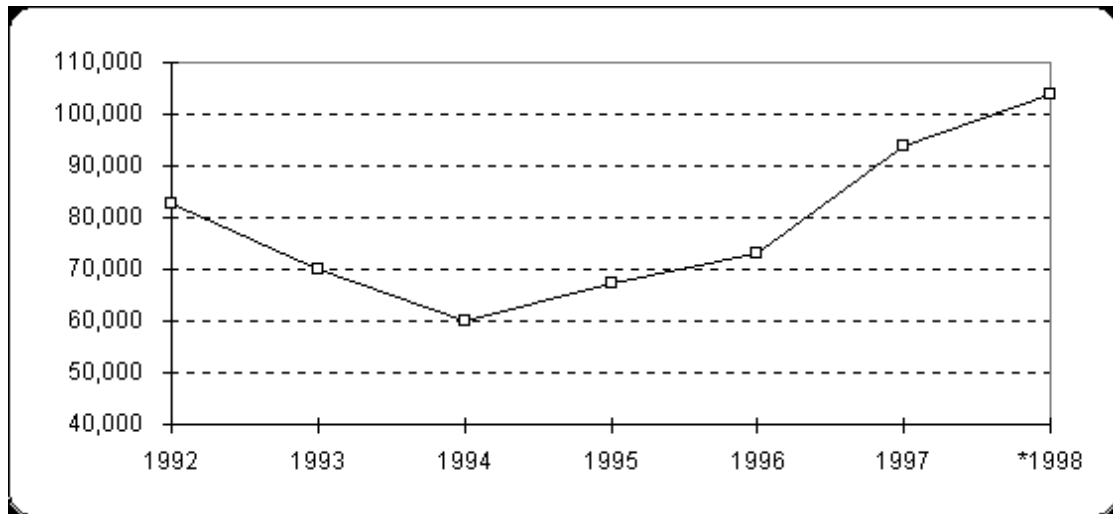
נראה כי גורלו של חוק זה כגורלם של חוקים אחרים שנתקבלו בכנסת, אך האוצר לא מממנם במלואם או שאינם מממנם כלל - חוק יום חינוך ארוך, חוק ערי ואזורי פיתוח, חוק הדיור הציבורי. לדברי עו"ד אריאלה אופיר מעמותת "בזכות", פקידים בכירים במשרדי המשפטים, העבודה והרווחה והתחבורה מסרו לה על העדר מימון לסעיפים הבאים:

א. נציבות ׀ סעיף 25 לחוק קובע כי תוקם נציבות, מעין רשות ציבורית שתהיה מוסמכת לפעול לקידום עקרונות היסוד של החוק ולייעץ בחקיקת-משנה לשרים. עוד נקבע בחוק כי הנציבות תקבל סעיף תקציבי נפרד. משרד המשפטים, כמתחייב מהחוק, ייעד 5 מיליון ש"ח לנציבות זו ל- 1999.

ב. תעסוקה ׀ שיעור האבטלה בקרב אנשים עם מוגבלות גבוה לאין ערוך משיעור האבטלה הכללי (דו"ח הוועדה הציבורית). בעקבות החלתו של החוק נקבע איסור על אפליה בתעסוקה, התאמת מקום עבודה לעובדים עם מוגבלות והבטחת ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות בתעסוקה.

ג. תחבורה ציבורית ׀ חוק שוויון הזכויות קובע כי קיימת חובת התאמת שירותי התחבורה הציבורית (אוטובוסים, רכבות, תחבורה אווירית) כך שיהיו נגישים לאנשים עם מוגבלות. לדברי הארגונים יש צורך להסב כ- 170 אוטובוסים.

**ה. אבטלה, דמי אבטלה וההבדל בין מובטלים למובטלות
תרשים 7. מספר מקבלי דמי אבטלה, ממוצע חודשי, 1992 - 1998**



העלייה במספר המובטלים

ב-1998 עמד מספר מקבלי דמי אבטלה, בממוצע חודשי, על כ-104 אלף איש ואשה, בהשוואה לכ-60 אלף ב-1994. תרשים 7 מציג את העלייה באבטלה לפי ממוצע חודשי של מקבלי דמי אבטלה. לוח 23 מציג את העלייה לפי סך הכל שנתי של מקבלי דמי אבטלה.

מקור: המוסד לביטוח לאומי, אתר אינטרנט.
* אומדן בלבד

לוח 23. מקבלי דמי אבטלה, סה"כ שנתי, 1990 - 1997

1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
246,297	201,482	184,796	171,154	200,171	209,047	159,305	145,197	סה"כ מקבלי דמי אבטלה
22%	9%	8%	15%-	4%-	31%	10%	5%	% שינוי

מקור: המוסד לביטוח לאומי, מקבלי דמי אבטלה בשנת 1997, לוח 3, עמ' 15.

לוח 24 מראה כי בין 1995 ל-1997, האבטלה בקרב הנשים היתה גבוהה מאשר בקרב הגברים. בשנת 1996 היוו נשים כ-43.5% מכוח העבודה האזרחי במשק, אך 54.4% מכלל דורשי העבודה (מרכז אדוה, מבט על תקציב 1998, עמ' 44). ב-1997 הצטמצם ההבדל בין המינים (ראוי לשים לב לכך שבעוד ששיעור האקדמאיות המובטלות המשיך לעלות, שיעור האקדמאים המובטלים ירד).

כפי שניתן לראות, העלייה במספר המובטלים אינה גוררת עמה עלייה מקבילה במספר המובטלים המשתתפים בקורסי הכשרה מקצועית של משרד העבודה והרווחה; שיעור המשתתפים דווקא ירד. נראה כי האגף אינו מתאים עצמו לשינויים בממדי האבטלה. עוד ניתן לראות את ההבדל בין גברים לנשים בשיעורי ההשתתפות בהכשרה המקצועית.

**לוח 24. מקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי) שבאו מהמועסקים בכוח העבודה
לפי מין וסוג המובטל, 1993 - 1997**

סוג המובטל (ב- %)				
שנה	סך הכל (ממוצע חודשי)	מבוגרים	אקדמאים	בהכשרה מקצועית
1993	61,176	67.8	15.9	16.3
1994	54,753	68.7	17.6	13.7
1995	62,633	68.9	17.8	13.3
1996	69,851	69.0	18.1	12.9
1997	89,112	72.0	18.2	9.8
מזה: גברים				
1993	29,988	65.3	15.3	19.4
1994	26,208	66.1	16.8	17.1
1995	29,536	66.9	17.0	16.1
1996	32,777	67.2	17.1	15.8
1997	44,363	71.5	16.6	11.9
מזה: נשים				
1993	31,188	70.1	16.6	13.3
1994	28,545	71.0	18.3	10.7
1995	33,097	70.6	18.6	10.8
1996	37,074	70.7	19.0	10.3
1997	44,749	72.5	19.8	7.7

מקור: המוסד לביטוח לאומי, מקבלי דמי אבטלה בשנת 1997, לוח 4, עמ' 16.

האבטלה פוגעת גם במעמד הבינוני

בשנתיים האחרונות הצטרפו למעגל המובטלים אנשים בעלי הכנסות גבוהות יחסית לתקופה הקודמת. אפשר ללמוד על כך משיעור המובטלים המקבילים דמי אבטלה גבוהים, יחסית. בין 1990 ל- 1995, כ- 70% ממקבלי דמי האבטלה קיבלו דמי אבטלה ליום בסכום שלא עלה על השכר הממוצע במשק. בשנים 1996 ו- 1997 שיעור זה עמד על כ- 60% (המוסד לביטוח לאומי, מקבלי דמי אבטלה בשנת 1997, עמ' 31).

נשים מקבלות דמי אבטלה נמוכים מאלה של גברים

לוח 25 מעלה כי בשנת 1997, רובן המכריע של הנשים המובטלות - כ- 76% - קיבלו דמי אבטלה ליום בסכום השווה לעד מחצית מהשכר הממוצע במשק; השיעור המקביל אצל

הגברים היה 43%. במקביל, כ- 60% מן הגברים קיבלו דמי אבטלה בגובה של מחצית השכר הממוצע במשק ומעלה, בעוד שאצל הנשים היה השיעור המקביל 24% בלבד. ממוצע דמי האבטלה ליום כאחוז מהשכר הממוצע נמצא במגמת עלייה בקרב שני המינים, אולם ממוצע דמי האבטלה ליום אצל גברים עומד על כ- 55%, בעוד שאצל הנשים הוא עומד על 43%.

לוח 25. מקבלי דמי אבטלה, לפי גובה דמי האבטלה ומין, 1995 - 1997

שנה	% מקבלי דמי אבטלה - מחצית מהשכר הממוצע		% מקבלי דמי אבטלה - ממחצית השכר הממוצע ומעלה		ממוצע דמי אבטלה ליום כ- % מהשכר הממוצע במשק	
	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים
1995	51.1	81.2	48.9	18.8	52.2	39.6
1996	45.3	78.0	54.7	22.1	54.4	41.6
1997	42.8	76.2	57.2	23.8	55.5	42.7

מקור: המוסד לביטוח לאומי, מקבלי דמי אבטלה בשנת 1997, עמ' 31.

ז.

משרד הדתות

משרד הדתות אמור להיות מופקד על אבטחת שירותי דת לאזרחי ישראל, על דתותיהם השונות. בפועל, החלק הארי של תקציב משרד הדתות מופנה למימונה של מערכת חינוך חרדית יהודית.

משרד הדתות ומערכת החינוך החרדית

משרד הדתות משתתף במימון מערכת החינוך החרדית בדרך של הענקת תמיכות כספיות למוסדות תורניים על בסיס של מספר התלמידים/ות. הסעיף המיועד לכך בתקציב משרד הדתות נקרא "הלכה, חקר ולימוד תורני". ב- 1998 עמד תקציב סעיף זה על 959.6 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) - 62.2% מהתקציב הכולל של משרד הדתות לאותה שנה (משרד האוצר, הוראות התקציב לשנת הכספים 1998, המשרד לענייני דתות). בשנת 1999 יעמוד תקציב "הלכה, חקר ולימוד תורני" על כמיליארד ש"ח, מתוך תקציב כולל של המשרד, בסך 1.6 מיליארד ש"ח. תקציב הלימוד התורני ל- 1999 יהיה זהה לזה של 1998; אך חשוב לציין כי תקציב 1998 סימן עלייה של כ- 12.5% בהשוואה ל- 1997. המשרד מצדיק את התמיכות לפי תלמיד "לישיבות", באומרו שהן מיועדות "לסייע בהכשרת רבנים, דיינים וכלי קודש רוחניים כחלק אינטגרלי באספקת צרכי הדת במדינת ישראל" (שם: 37) זהו, כמובן, אחד הייעודים המוצהרים של משרד דתות. ואולם בפועל, התמיכות ניתנות גם למוסדות שאינם עוסקים באופן ישיר בהכשרת "רבנים, דיינים וכלי קודש רוחניים", אלא הם מוסדות חינוך תיכוניים חרדיים המקבילים לבתי-ספר תיכוניים לא-חרדיים. מבחינה זאת, משרד הדתות חורג מתפקידו המוצהר ומשמש כמשרד חינוך ב' - לחלק מהישראלים ולחלק מהיהודים בלבד. הסעיף "הלכה, חקר ולימוד תורני" כולל שלושה תת-סעיפים עיקריים: (1) תמיכות בישיבות לתלמידים מעל גיל 18; (2) תמיכות בישיבות לתלמידים עד גיל 18; (3) הבטחת הכנסת מינימום לאברכי כוללים. החלוקה התקציבית בין שלושה תת-סעיפים אלה היתה ב- 1998 כלהלן (במחירים שוטפים):

לוח 23. תקציב "הלכה, חקר ולימוד תורני", 1998

% מכלל תקציב התמיכות	התקציב	
60%	577.2 מיליון ש"ח	ישיבות מעל גיל 18
23%	222.0 מיליון ש"ח	ישיבות עד גיל 18
11%	106.8 מיליון ש"ח	הבטחת הכנסה לאברכים

המקור: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הדתות לשנת 1998.
הערה: הלוח מציג רק את הסעיפים המרכזיים של תקציב התמיכות, לכן הסכומים לא מסתכמים ב- 100%.

לוח 24 להלן מציג את הנתונים העיקריים עליהם נסמך תקציב "הלכה, מחקר ולימוד תורני" בין השנים 1980 - 1998: מספר התלמידים עליהם מדווח משרד הדתות, תקציב משרד הדתות לתמיכה בתלמידי מוסדות חרדיים, ותעריף התמיכה לתלמיד.

**לוח 24. מספר התלמידים המדווחים על-ידי המוסדות החרדיים,
תקציב התמיכה של משרד הדתות במוסדות החרדיים,
ותעריף התמיכה לתלמיד, 1980 - 1998**

שנה	מספר תלמידים	תקציב תמיכה ב"ישיבות" (באלפי ש"ח)	תעריף חודשי לתלמיד (בש"ח)
1980	46,292	123,530	148
1981	48,000	133,513	227
1982	50,847	466,358	491
1983	53,293	379,963	338
1984	54,600	157,939	153
1985	60,432	166,521	292
1986	64,697	234,184	125
1987	75,139	235,832	294
1988	78,065	308,405	318
1989	85,930	307,877	271
1990	94,121	300,552	288
1991	א.ג.	521,197	א.ג.
1992	116,245	768,538	528
1993	128,424	711,743	485
1994	139,102	689,906	412
1995	147,873	700,015	א.ג.
1996	159,154	701,298	א.ג.
1997	192,802	699,900	354
1998	187,554	776,713	337

מקור: משרד האוצר, הצעת תקציב ודברי הסבר, שנים נבחרות, משרד הדתות.
הערות: תקציב תמיכה בישיבות - במחירי 1997, באלפי ש"ח. "תעריף חודשי לתלמיד" - התעריף המוצג הוא התעריף לתלמיד במוסדות לגיל העל-יסודי: מתיבתא, ישיבה קטנה, ישיבה תיכונית, ישיבה מקצועית. הנתונים הם במחירי 1997.

עיון בלוח 24 מעלה כי פעמיים נרשמו עליות גבוהות במיוחד: ב-1982, בעקבות הסכם קואליציוני בין הליכוד למפלגות הדתיות והחרדיות (מבקר המדינה, דו"ח שנתי 37, עמ' 387); וב-1992, במסגרת ההחלטה לכלול את מה שנקרא עד אז בשם "כספים ייחודיים" בתוך תקציב המדינה. מאז, יש שחיקה בתעריפי התמיכה לפי תלמיד, אלא שזו שחיקה ביחס לקפיצה החדה של 1992 - ולא ביחס לתעריפים שנהגו קודם לכן.

מבנה מערכת התמיכות של משרד הדתות

משרד הדתות נותן תמיכה חודשית לפי תלמיד למוסדות אשר, לפי הגדרתו, "מקיימים לימודים תורניים". ההגדרה מאפשרת לממן שיעורים תורניים גם במוסדות חינוך שאינם חרדיים. המשרד מציין תנאים להכרה במוסדות לצרכי תמיכה. לדוגמא: כולל זוכה להכרה רק אם מספר התלמידים בו עומד על 20 לפחות (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 1998 ודבר הסבר, עמ' 39). ואולם, בערי פיתוח וביישובים שבקו העימות או מעבר לקו הירוק, יכול כולל לקבל הכרה גם אם רשומים בו רק 5 תלמידים (שם: שם).

נתוני משרד הדתות אינם מבהירים מה יעדן של התמיכות ומה השימוש בהן. כיוון שהתמיכות מועברות למוסד, ולא לתלמיד, סביר שלפחות חלק מהן מיועד למימון המנגנון הפקידותי, כוח ההוראה והוצאות אחזקה. משרד מבקר המדינה ציין בדו"ח שלו משנת 1993 כי "התעריפים שעל פיהם חושבו התמיכות ... לא נקבעו על פי עלויות החזקה של התלמידים ושל המוסדות" (מבקר המדינה, דו"ח שנתי 44, עמ' 345). בהתייחסו באופן ספציפי לאברכי כוללים, מצא משרד מבקר המדינה אז כי משרד הדתות "לא קבע... האם תמיכתו מיועדת לכיסוי המלגה או להוצאות אחרות של המוסד" (שם: 354).

הנתונים המוצגים בלוח 24 לעיל מחזקים את הספקות שהביע משרד מבקר המדינה באשר ליעד ולשימוש בכספי התמיכות. התעריף החודשי לתלמיד ידע במהלך השנים עלויות וירידות רבות. אילו שיקפו התעריפים עלות ריאלית של אחזקת תלמיד/ה, עלולות היו ירידות דראסטיות בתעריף, כדוגמת אלה שהתרחשו, עבור חלק מן המוסדות או עבור כולם, בשנים 1984, 1986 ו-1993, לגרום לסגירת מוסדות או לצמצום משמעותי בפעילותם - דברים שככל הידוע לא התרחשו בפועל; נהפוך הוא, מספר התלמידים המדווחים עלה באופן רצוף במשך כל התקופה. באותה מידה ניתן לומר כי אם התעריפים משקפים עלויות ריאליות, קשה להציע הסבר כלכלי לעלויות החדות בתעריפים שנרשמו בשנים 1981, 1982, 1985, 1987, ו-1992. הרושם המתקבל מעיון בלוח 24 הוא שהעלויות והירידות נובעות משינויים במעמד המפלגות החרדיות - ולא מבדיקה כלכלית של צרכי המוסדות החרדיים. נראה כי התעריף נגזר, בפשטות, מגודל התקציב הנקבע בהסכמים קואליציוניים.

סוגי המוסדות

ניתן לחלק את המוסדות לפי קבוצות הגיל להן הם מיועדים: עד גיל 18 ומעל גיל 18. להלן נציין כמה סוגי מוסדות בולטים עבור כל אחת משתי קבוצות הגיל:

עד גיל 18:

מתיבתא - לבני 12 - 14, מקביל לשכבה העליונה של בית-הספר היסודי וחטיבת הביניים; ישיבה קטנה - לבני 14 - 17.

מעל גיל 18:

ישיבה גבוהה - לבוגרי חינוך על-יסודי וישיבות קטנות;
ישיבת הסדר - ישיבה גבוהה המשלבת שירות חובה בצבא;
כולל - לבעלי משפחה, בוגרי ישיבות גבוהות או ישיבות הסדר;
ישיבות לבעלי/ות תשובה - לבוגרי חינוך כללי מעל גיל 17 שחזרו בתשובה.
לוח 25 להלן מציג את תעריף התמיכה לפי תלמיד במוסדות השונים בחודש מאי 1998.

לוח 25. תעריף תמיכה חודשית (בש"ח) לתלמיד/ה במוסדות חינוך חרדיים, 1998

349	מתיבתא
349	ישיבה קטנה
349	ישיבה תיכונית
349	ישיבה מקצועית
559	ישיבה גדולה
519	ישיבת בעלי תשובה
775	ישיבת הסדר
697	כולל יום שלם
350	כולל חצי יום
272	אולפנה
432	בעלות תשובה

מקור: משרד האוצר, הוראות התקציב לשנת הכספים 1999 ודברי הסבר, משרד הדתות.

כמה לומדים במערכת החינוך החרדית?

המספר הכולל של התלמידים בגינם מעביר משרד הדתות תמיכות עלה מ- 46,292 בשנת 1980 ל- 187,554 ב- 1998 - גידול של פי 4. שיעור הגידול העולה מנתוני משרד הדתות גבוה באופן משמעותי מכל נתון אחר המתייחס לגידול באוכלוסיית התלמידים בישראל.

השיעור אינו תואם את הנתונים המוצגים על-ידי המשרד השני האחראי על החינוך החרדי - משרד החינוך. מספר תלמידי תלמודי תורה עליהם מדווח משרד החינוך עלה בין 1980 ל- 1996 רק פי 2.6 (מערכת החינוך בראי המספרים 1995 ו- 1997, לוחות ג. 11). מספר תלמידי ישיבות עליהן מדווח משרד החינוך עלה באותה תקופה רק פי 1.8 (מערכת החינוך בראי המספרים 1995 ו- 1997, לוחות ג. 2).

השיעור גבוה מנתוני משרד החינוך על העלייה בחלקו של החינוך החרדי בגיל בית-הספר היסודי. בין השנים 1980 ו- 1996 נרשמה עלייה בשיעור הלומדים בחינוך היסודי ה"עצמאי ואחר" (קטיגוריה הכוללת גם מוסדות לא חרדיים) ובתלמודי תורה, מ- 8% ל- 15.4%; במקביל נרשמה ירידה בשיעור התלמידים היהודים הלומדים בבתי-ספר יסודיים ממלכתיים, מ- 72.4% ל- 64.2%. באותה תקופה, שמר החינוך הממלכתי-דתי על חלקו היחסי: ב- 1980 היה חלקו 19.6%, וב- 1996 - 20.4% (משרד החינוך, מערכת החינוך בראי המספרים, 1995 ו- 1997, לוחות ג. 11).

אם נתרגם את האחוזים למספרים מוחלטים, נמצא כי מספר הלומדים בחינוך היסודי החרדי עלה מכ- 39,000 לכ- 85,000 תלמידים. זהו גידול של פי 2.2.

השיעור אינו תואם את שיעורי הגידול במערכת החינוך הכללית. אוכלוסיית התלמידים היהודית הכללית - מגני הילדים ועד האוניברסיטאות - גדלה בין 1980 ל- 1996 פי 1.4. אם נבחן תת-קבוצות בתוך אוכלוסיית התלמידים הכללית נמצא כי מספר תלמידי גני הילדים גדל פי 1.2, מספר תלמידי החינוך היסודי גדל פי 1.2, מספר תלמידי החינוך העל-יסודי גדל פי 1.8 ומספר של תלמידי האוניברסיטאות גדל פי 1.9 (למ"ס, שנתון סטטיסטי 1997, עמ' 10).

השיעור גבוה באופן משמעותי גם משיעור הגידול של אוכלוסיית התלמידים הערבים בישראל. זאת, בשעה ששיעורי הילודה בקרב הערבים הישראלים הם גבוהים, בדומה לשיעורי הילודה בקרב היהודים החרדים. ובכן, אוכלוסיית התלמידים הערבים הכללית גדלה בין 1980 ל-1996 פי 1.5, מספר תלמידי גני חובה גדל פי 1.5, מספר תלמידי החינוך היסודי גדל פי 1.3, ומספר תלמידי החינוך העל-יסודי גדל פי 2.3 (שם:שם).

מבט על גילאי 12 - 17 בדיווחי משרד הדתות

האוכלוסייה הכללית של נתמכי משרד הדתות, שגדלה פי 4, לדברי המשרד, כוללת גם קבוצות כדוגמת חוזרים בתשובה, שאין להן מקבילות במערכת החינוך הממלכתית. כיוון שכך, מן הראוי למקד את הבחינה של נתוני משרד הדתות בתלמידים במוסדות לבני 12 - 17 - שכבה המקבילה לתלמידי חטיבת-הביניים והחטיבה העליונה במערכת החינוך הלא-חרדית, ואשר אודותיה יש נתונים של משרד החינוך. לפי דיווחי משרד הדתות, במאי 1998 עמד מספר התלמידים במוסדות חרדיים לגילאי 12 עד 17 על 97,961, לפי החלוקה שלהלן: 50,370 תלמידי מתיבתא, חטיבות ביניים, ישיבה קטנה, ישיבה תיכונית, נתיב ישיבתי - עיוני ומקצועי; ו- 47,591 תלמידות אולפנה ונתיב אולפני. נתון זה מייצג כ- 20% מהשכבה של בני/בנות 12-17 היהודים בישראל (למ"ס, שנתון סטטיסטי 1998, לוח 2.18).

נתונים של משרד החינוך מעלים ספקות באשר לנתונים שלעיל: לפי אומדן של הגוף לסטטיסטיקה במשרד החינוך, היו ב- 1997 5,300 בני 17 במוסדות חרדיים שלא מגישים את תלמידיהם לבחינות בגרות. מספר זה היווה 5.2% מכלל בני ה- 17 בישראל (משרד החינוך, בחינות בגרות תשנ"ז (1997), עמ' 1). לפי הצעת התקציב של משרד החינוך ל- 1998, היו בשנה זאת 34,000 תלמידי/ות כיתות ט' - י"ב חרדיות (משרד האוצר, הצעת תקציב משרד החינוך לשנת הכספים 1998 ודברי הסבר, עמ' 208). אם נחלק את המספר הכולל ל- 4 הכיתות, נקבל 8,500 תלמידים/ות בכל אחת מארבע שכבות הגיל. מספר זה מהווה בין 10% ל- 11% מקבוצות הגיל הרלבנטיות.

נספח מתודולוגי - הגדרות, מקורות ושיטות החישוב

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. בדרך כלל החישוב כולל רק את התקציב השוטף (ללא תקציב הפיתוח), שהוא העיקרי והגדול יותר, אלא אם צויין אחרת. הניתוחים בדרך כלל מתייחסים להוצאה הממשלתית נטו - דהיינו, סך ההוצאה של כל משרד ומשרד. במקרים בהם נעשה שימוש בהוצאה המותנית, כלומר להוצאה המותנית בהכנסה מגורמי חוץ או ממשרדים ממשלתיים אחרים, זה נכתב בגוף הטקסט. מאז 1992, שנת התקציב היא השנה הקלנדארית (מינואר עד דצמבר). עד 1990, שנת התקציב היתה מה- 1 באפריל ועד ה- 31 במרץ. בשנת 1991, שהוכרזה כשנת מעבר, אושר התקציב עבור תשעה חודשים (אפריל-דצמבר). כדי לאפשר השוואה עם שנים קודמות, תורגם תקציב 1991 למונחי שנה שלמה, באופן ליניארי. הנתונים מוצגים במחירים קבועים לשנת 1997 - אלא אם כן צויין אחרת. הנתונים ל- 1998 חושבו על בסיס ממוצע אינפלציה שנתי של 4.9% (חושב על-פי נתוני תשעת החודשים הראשונים של השנה). לשיעור האינפלציה החזוי לשנת 1999 הסתמכנו על תחזית בנק הפועלים. ההשוואות בין שנה לשנה נעשות במחירים קבועים, באמצעות מדד המחירים לצרכן. המקורות לנתונים התקציביים הם כלהלן: א. חוברת עיקרי התקציב שמניח משרד האוצר על שולחן הכנסת ב- 1 בנובמבר. חוברת זו כוללת את התכנית הכללית של הממשלה, וכן את התכניות העיקריות של כל משרד ומשרד - ללא פירוט לפי אגפים ומחלקות.

ב. חוברות הוראות התקציב של כל משרד ומשרד. החוברות מתפרסמות בדרך כלל בינואר, חודשיים לאחר הגשת התקציב לאישור הכנסת. חוברות אלה כוללות פירוט ברמה של אגפים ומחלקות. חוברות הוראות התקציב הן הבסיס העיקרי למרבית הניתוחים שלהלן.
ג. חוברות הצעת התקציב ודברי הסבר, ובה פירוט והסבר של הפעולות של כל משרד ומשרד.

ד. פירוט של המשרדים הראשיים ו/או של האגפים השונים של כל משרד ומשרד.
ה. מידע שהתקבל מעובדי המשרדים השונים.

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 קטן או גדול באורח משמעותי מן הסכום שהוצא בפועל.

משרד האוצר אינו מפרסם עיכונים שוטפים של התקציבים. הכלי העיקרי לבדיקת השינויים הוא הדו"ח כספי של החשב הכללי, המתפרסם ביוני. דו"חות הביצוע כוללים רק פירוט של הסעיפים הראשיים, ולא של סעיפי המשנה ותת-סעיפי המשנה.

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 עיכונים שוטפים, ודו"חות ביצוע מפורטים, על-מנת שהציבור יוכל לעקוב ביתר בהירות אחר מדיניות הממשלה ואחר הוצאות הממשלה. חופש המידע ושקיפות המידע הם יסודות מוסדים של ממשל דמוקרטי.