

מבט על

הצעות חוק התקציב וחוק

ההסדרים

לשנת 2002

ד"ר שלמה סבירסקי

אתי קונור-אטיאס

אלון אטקין

ברברה סבירסקי

18.11.2001

תוכן עניינים

1. כללי

- א1. מימון בלתי שוויוני של התוספת לביטחון
- ב1. יעד הגירעון ומדיניות הפיתוח הכלכלי והחברתי
- ג1. ניסיון למנוע מן הכנסת כל השפעה בענייני תקציב
- ד1. חוק ההסדרים לשנת 2002: קיצוצים ודחייה של תחולת חוקים
- ה1. ועדת על לתכנון לאומי: עקיפת הדיון הציבורי
- ו1. הארכת חוק לימוד חובה עד גיל שמונה עשרה
- ז1. הסכם בין שרי האוצר והבריאות לשחיקת עלות סל שירותי הבריאות

2. משרד החינוך

- א2. אין בשורה
- ב2. תקציב החינוך העל יסודי
- ג2. תקציב הפיתוח של משרד החינוך
- ד2. P.F.I.

3. משרד הבריאות

- א3. כללי
- ב3. מימון סל שירותי הבריאות של קופות החולים
- ג3. עלות סל שירותי הבריאות - מבט רב-שנתי
- ד3. השר"פ
- ד3 1. האם השר"פ יציל אותנו מן "הרפואה השחורה"?
- ד3 2. השר"פ - שירות טוב יותר?
- ה3. השירות לבריאות הנפש
- ה3 1. תפנית בתקציב שירותי השיקום של נכי נפש בקהילה

4.משרד הבינוי והשיכון

- א.4. משכנתאות
- ב.4. תכנית משכנתאות לעולי אתיופיה
- ג.4. מבצע תוספות סיוע מקום
- ד.4. חוק הנגב
- ה.4. תכניות משכנתאות למגזר הערבי
- ו.4. סיוע בשכר דירה
- ז.4. תקציבים ייעודיים לאזרחים ערבים

5.המשרד לאיכות הסביבה

- א.5. שינויים בתקציב
- ב.5. הטיפול בבעיות הסביבתיות סובל מפיגור רב עקב אי התייחסות רבת שנים
- ג.5. פעולות המשרד לאיכות הסביבה
 - 5 ג1. חינוך סביבתי
 - 5 ג2. מחקר ופיתוח
 - 5 ג3. פיקוח ואכיפה
 - 5 ג4. זיהום אוויר
 - 5 ג5. חומרים מסוכנים
 - 5 ג6. ים וחופים
 - 5 ג7. מי תהום
 - 5 ג8. קרינה
- ד.5. אמצעים כלכליים לשימור הסביבה

6.תשתיות תחבורה בין-עירוניות

- א.6. תקציב פיתוח כבישים בין עירוניים מול תקציב פיתוח רכבות
- ב.6. תקציב הפיתוח לכבישים בין עירוניים
- ג.6. ההתפלגות האזורית והמגזרית של תקציב הפיתוח לכבישים בין עירוניים
 - 6 ג1. מגמות השינוי בתקציבים אזוריים
 - 6 ג1א. אזור הדרום
 - 6 ג1ב. שטחי יש"ע

6 ג1. המגזר הערבי

6ד. רכבת ישראל

6ה. תקציב פיתוח מסילות הברזל

6ו. סובסידיה ממשלתית לתחבורה הציבורית

6ז. תמיכות באוטובוסים לעומת תמיכות ברכבת

6ח. שיטות מימון "עוקפות תקציב" להשקעות בפיתוח תשתיות

7. משרד העבודה והרווחה

7א. האגף לתעסוקת נשים

7א1. מעונות יום ומשפחתונים במגזר הערבי

7ב. הכשרה מקצועית

7ב1. הכשרה מקצועית במגזר הערבי

7ב2. מעקב אחר הבוגרים והבוגרות של קורסי הכשרה מקצועית

7ג. תקציבים לטיפול בנשים נפגעות אלימות

7ג1. א. מרכזים למניעת אלימות במשפחה

7ג2. דירות קלט

7ג3. ב. השירות לטיפול בנשים ונערות במצוקה

7ג4. מקלטים לנשים מוכות

7ג5. מרכזי הסיוע לנפגעי/ות תקיפה מינית

7ד. "תכנית ויסקונסין"

7ד1. דו"ח ועדת תמיר

7ה. עודד הוועדה דנה, בא האוצר וקיצץ

7ו. הערות על המלצות ועדת תמיר

7ו1. א. שירות התעסוקה "פגע, אך ספק אם מקבלי הבטחת הכנסה ייצאו נשכרים מכך

7ו2. ב. ועדת תמיר סוללת את הדרך לפגיעה באמהות חד-הוריות

8. נספח מתודולוגי

כללי

מימון בלתי שוויוני של התוספת לביטחון

הצעת תקציב המדינה לשנת 2002 מגדילה את תקציב הביטחון בעיקר על חשבון השירותים החברתיים.

האוצר בחר בדרך של קיצוץ רוחבי בכל המשרדים; כיוון שהמשרדים בעלי התקציבים הגדולים ביותר (מלבד משרד הביטחון) הם המשרדים החברתיים, יוצא שהם הנפגעים הגדולים ביותר. תקציבי משרדים אלה, ובעיקר תקציבי החינוך והבריאות, נשחקים מזה שנים. קופות החולים ובתי הספר מסתמכים יותר ויותר על תשלומים של קהלי היעד שלהם, בבריאות - החולים, ובחינוך - הורי התלמידים. הקיצוצים השנה רק יחמירו את המגמה של העברת נטל המימון אל הציבור. הנפגעים העיקריים ממגמה זו הם ישראלים מעוטי המשאבים, שאינם יכולים לשלם ועל כן הם מקבלים את השירות המינימלי. מכך נובע שהדרך בה בחר האוצר לממן את התוספת לביטחון פוגעת בשכבות החלשות יותר מאשר בשכבות המבוססות.

אנו סבורים, כי עדיף היה לממן את צרכי השעה בדרך פרוגרסיבית, שבה בעלי משאבים ישלמו באופן יחסי יותר ממעוטי משאבים. דוגמא אחת לכך היא הטלת מלווה ביטחון חובה, בשיעור העולה בהתאם לגובה ההכנסה.

אפשרות אחרת היא קיצוץ, ולו חד פעמי, בשכר בכירי המגזר הציבורי, כולל מערכת הביטחון. מפעלי היי-טק רבים, המצויים כיום במשבר, מורידים את שכר המנהלים; גם המדינה יכולה הייתה להוריד בשנה הקרובה את שכר אלפי בכיריה.

חלופה שלישית היא ביטול שיפוי המעסיקים: תקציב 2002 כולל 3.5 מיליארד ש"ח ל"שיפוי מעסיקים" (דמי ביטוח לאומי עבור העובדים, שהאוצר משלם במקום המעסיקים). האוצר משפה את המעסיקים מאז 1986, בטענה שהדבר מעודד את התעסוקה. טיעון שאינו משכנע במיוחד, לאור העובדה שמזה שנים הולך מספר המובטלים וגדל. בסכום הזה לבדו ניתן היה להגדיל את תקציב הביטחון ועוד להותיר כסף לחינוך ולבריאות.

יעד הגירעון ומדיניות הפיתוח הכלכלי והחברתי

הצעת התקציב לשנת 2002 מרחיבה מעט יותר ממה שניתן היה לצפות לאור המיתון הכלכלי והעימות הצבאי המתמשך. האוצר השיג זאת באמצעות קביעת יעד צמיחה גבוה מזה הנצפה על ידי מרבית הגופים הכלכליים, ועל ידי קביעת יעד גירעון מעט גבוה מזה הנדרש על פי החלטות ממשלות קודמות. ההרחבה התקציבית מאפשרת לממשלה מעט גמישות בתקופה זו של מיתון, אבטלה ועימות צבאי.

רבים מבקרים את הממשלה על הרחבה תקציבית זאת, ובמיוחד על קביעת יעד צמיחה הנראה כבלתי ניתן להשגה, בטענה כי בסוף שנת התקציב תעמוד הממשלה מול גירעון גדול מאוד. אנו, לעומת זאת, איננו מלינים על עצם הגדלת הגירעון, שכן אנו סבורים שבנתוני המשק והחברה בישראל, הממשלה צריכה למלא תפקיד מרכזי בייזום כלכלי וחברתי, ואין עליה להירתע אפילו מגירעונו, שאינם עומדים בקריטריונים של הגופים הפיננסיים הבין-לאומיים.

ואולם הנכונות להסתכן בגירעון אין בה להבטיח כי הגירעון ינוצל כראוי. החשש, כי הגירעון לא ינוצל כראוי, גובר לנוכח העובדה שבתחומים רבים, הממשלה אינה פועלת לפי תכניות ארוכות טווח להשגת יעדים ראויים.

תקציב 2002 אינו התקציב הראשון המסתמך על חריגה מתוואי הגירעון המתבקש לפי המלצות גופים פיננסיים בינלאומיים. כידוע, בשנים האחרונות התחלפו ממשלות לעתים קרובות. כל ממשלה נוהגת לפתוח בהצעת תקציב המבשרת על "סדר עדיפויות חדש", ובהתאם לכך, בחריגה מיעד הגירעון שנקבע על ידי קודמתה, תוך הבטחה שהיא-עצמה תחזור בשנים הבאות לתוואי של גירעון יורד. תוחלת החיים הקצרה אינה מאפשרת לה לעמוד בהתחייבותה, ואת מקומה תופסת ממשלה חדשה - וחוזר חלילה. מכאן, שממשלות ישראל מרמות את עצמן ואת הציבור: הממשלות "כאילו" מקפידות על יעד גירעון נמוך, אך בפועל חורגות ממנו באופן די קבוע. דפוס זה פגום בשני מובנים: ראשית, הוא מבוסס על מעין הונאה זוחלת; שנית, הגירעונות מתבזבזים כיוון שהם אינם נובעים מתכניות פיתוח מסודרות ועקביות, אלא מלחצים נסיבתיים ומגחמות חולפות. כיוון שכך, אין להם השפעה מצטברת חיובית על המשק ועל החברה בישראל.

נמחיש זאת באמצעות הדוגמא הבאה: על רבים מוסכם, כי מערכת החינוך זקוקה לשדרוג כללי. השדרוג מצריך השקעות גדולות, אשר אולי יחייבו את הגדלת הגירעון. אלא שממשלות ישראל לא קיימו מזה שנים דיון מקיף במערכת החינוך, ואין במגרות שום תכנית שדרוג רב שנתית. אילו הייתה תכנית שכזאת, ניתן היה להשתמש בגירעון כדי לקדם את מימושה, ואף לצפות כי השקעה מוגדלת זאת תניב, בסופו של דבר, תמורה עתידית נאה, בדמותו של כוח עבודה מיומן ומשכיל יותר. במקום זאת, כאשר ממשלה חדשה מגיעה לשלטון ורוצה להפגין "סדר עדיפות לאומי חדש", היא בוחרת פרויקטים חינוכיים באופן אקראי. לדוגמא, מועדוניות היום - שפעולתן ראויה כשלעצמה, אך אין בה כדי לשפר את הישגי התלמידים בפריפריה. שיפור ההישגים יבוא רק כתוצאה מהשקעה בבתי הספר ובכוח ההוראה; ללא השקעה שכזאת, מועדוניות היום יספקו "כדור הרגעה", אך לא יפתרו את הבעיה של בתי ספר המתפקדים ברמה נמוכה.

ניסיון למנוע מן הכנסת כל השפעה בענייני תקציב

מדי שנה מצמידה הממשלה להצעת חוק התקציב את הצעת חוק ההסדרים. השנה הוצמדה הצעת חוק נוספת: תיקון לחוק יסוד: משק המדינה, שכוונתו למנוע מן הכנסת מעורבות של ממש בעיצוב סדרי העדיפויות התקציביים.

התיקון המוצע קובע, כי הצעת חוק הכרוכה בהוצאה תקציבית לא תתקבל בכנסת אלא ברוב של 61 ויותר מחברי הכנסת; הרוב האמור דרוש בקריאה הראשונה, בקריאה השנייה ובקריאה השלישית. אם וכאשר יתקבל תיקון זה, ניתן יהיה לשנותו רק ברוב של 61 ויותר מחברי הכנסת.

רוב של 61 הוא רף כה גבוה, עד כי רק לעתים רחוקות ניתן להשיגו. פירוש הדבר כי תיקון זה ימנע בפועל חקיקה הכרוכה בהוצאה תקציבית.

כידוע, כוחה של הכנסת להשפיע על התקציב אינו גדול. כוחה הוא דווקא בחקיקה פרטית, זו שלעתים מכונה "פופוליסטית". במהלך העשור הקודם יזמו ח"כים ממרבית המפלגות חוקים, שנועדו לאזן את המדיניות הניאו-ליברלית הנהוגה בישראל מאז 1985: למשל, חוק יום לימודים ארוך וחוק הדיור הציבורי. עתה מבקשת הממשלה לסתום את הפירצה באמצעות תיקון זה.

הצעת החוק, אם תתקבל, תחסום לא רק את הכנסת, אלא, באופן עקיף, גם את הפעילות של הארגונים החברתיים הרבים, שאחת מדרכי הפעולה שלהם היא להשפיע, באמצעות הכנסת, על סדר היום החברתי-כלכלי בישראל.

לבסוף יש לציין, כי מן הראוי היה שהצעה מרחיקת-לכת שכזאת תועלה בכנסת במסגרת הליך החקיקה הרגיל, הכולל דיון מפורט בוועדות ושלוש קריאות במליאה, ולא תועלה כמעשה של מחטף במסגרת הדיון בהצעת התקציב והצעת חוק ההסדרים.

חוק ההסדרים לשנת 2002: קיצוצים ודחייה של תחולת חוקים

על רקע הגדלתו של תקציב הביטחון, בולט השנה הניסיון השיטתי לצמצם את ההוצאה התקציבית על ביטחון סוציאלי. הדבר בא לידי ביטוי בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2002.

לפני שנדון ברשימת הפגיעות המוצעות השנה, מן הראוי לעמוד שוב, כמו בשנים קודמות, על הפגיעה שפוגע חוק ההסדרים במעמד הכנסת כזרוע שלטונית עצמאית ושוות-מעמד לזרוע המבצעת ולזרוע השופטת. פגיעה זו באה לידי ביטוי בשני אופנים עיקריים:

ראשית, חוק ההסדרים מכיל, גם השנה, הצעות חוק או הצעות לתיקוני חוקים, אשר מן הראוי היה כי יידונו בהליך הרגיל של דיון פרלמנטרי, דהיינו, קריאה ראשונה, דיון בוועדת הכנסת הרלבנטית, קריאה שנייה וקריאה שלישית. שתי דוגמאות בולטות לכך הן ההצעה לשנות את המבנה הארגוני של קופות החולים וההצעה להקים ועדה ארצית לתכנון ולבנייה שתעקוף את המועצה הארצית לתכנון ולבנייה הקיימת היום. בהקשר זה יש לציין, כי היועצת המשפטית של הכנסת, עו"ד אנה שניידר, מצאה כי 27 מתוך 54 הסעיפים בהצעת חוק ההסדרים אינם קשורים ישירות בתקציב המדינה (ר' מסמך שהוגש על ידי עו"ד שניידר לוועדת הכספים של הכנסת בתאריך 28.10.2001).

שנית, חוק ההסדרים משמש מעין מטאטא, המבטל בהינף אחד חלק גדול מעבודת החקיקה של חברי/ות הכנסת במהלך השנה; מטאטא זה משמש את הממשלה כדי לבטל את החקיקה הקרויה "חקיקה פופוליסטית" - חוקים הכרוכים בהוצאה תקציבית. בדרך זו מעמיד חוק ההסדרים ללעג את עבודת הפרלמנט הישראלי, שנה אחר שנה.

להלן נמנה את החוקים, שהממשלה מבקשת לטאטא השנה באמצעות חוק ההסדרים.

הבטחת הכנסה: השנה חיפשו אנשי משרד האוצר, שחיברו את חוק ההסדרים, כל אפשרות לקצץ בהטבות של מקבלי הבטחת הכנסה או דמי אבטלה.

1. חוק הבטחת הכנסה משנת 1980 קובע כי מי שקיבל גמלה במשך 24 חודשים, תשולם לו גמלה בשיעור מוגדל החל בחודש העשרים וחמישה. לקביעה זאת היו שני גורמים: האחד, ההנחה כי יש א/נשים אשר סיכוייהם להשתלב בשוק העבודה נמוכים ביותר, והם נזקקים לתמיכה מתמשכת; השני, כי קשה להתקיים לאורך זמן מגמלת הבטחת הכנסה בשיעור הרגיל, העומד על כעשרים אחוז מתחת להכנסת קו העוני. הגמלה המוגדלת נועדה לאפשר לאנשים אלה קיום ברמה מעט גבוהה מקו העוני. חוק ההסדרים החדש מציע לבטל את המעבר האוטומטי לגמלה המוגדלת ולהנהיג במקומו מבחן כלשהו, שלא צוין במפורש. (הביטול לא יחול על מי שכבר מקבל גמלה בשיעור המוגדל).

2. תיקון משנת 2001 לחוק הבטחת הכנסה קבע, כי גמלאות מסוימות של המוסד לביטוח לאומי, הניתנות לנזקקים, לא יובאו בחשבון כחלק מן ההכנסה בעת שעורכים מבחן הכנסה לאדם, המגיש בקשה לגמלת הבטחת הכנסה. אחת הגמלאות הללו היא דמי אבטלה. חוק ההסדרים החדש מציע להשמיט את דמי האבטלה מרשימת התגמולים המוצאים מן החשבון בעת חישוב גובה קצבת הבטחת הכנסה. התיקון משנת 2001 הוצע על ידי הממשלה; עתה באה הממשלה ומבקשת לבטלו.

3. חוק ההסדרים החדש מציע להפחית בשיעור של 25%, ולתקופה של 3 חודשים, את גמלת הבטחת הכנסה, עונש למי שמסרב למסור למוסד ידיעה או מסמך לפי דרישת המוסד. עוד מוצע קנס דומה למי שמסר ביועין ידיעה כוזבת או מסמך מזויף למוסד. הצעה זו מעידה על יחס שלילי אל כלל אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה, כאל א/נשים מועדים לרמות את השלטונות. יתרה מזאת, מן הראוי להשתמש באמצעים קיימים כדי להעניש מוסרי מידע כוזב, במקום לכפות עליהם חרפת מצוקה.

4. לפי תיקון משנת 2001 לחוק הבטחת הכנסה, נקבע, כי גם מי שמחזיקים ברכב פרטי קטן אחד (עד לנפח מנוע של 1,300 סמ"ק) ומשומש (שגילו 5 שנים ומעלה) זכאים לגמלת הבטחת הכנסה - אם הם עומדים בשאר הקריטריונים. תיקון זה, שניזום על ידי ח"כים ממפלגות עולים ומפלגות ערביות, נועד להקל על בעלי רכב שעלותו נמוכה, ואשר זכאים,

על פי הכנסתם, להבטחת הכנסה. חוק ההסדרים החדש מציע לדחות את תחולת התיקון לשנת 2004.

דיירי הדיור הציבורי: חוק הדיור הציבורי (רכישה) משנת 1998 העניק לדיירי הדיור הציבורי זכות לרכוש את הדירות בהן הם מתגוררים בהנחה גדולה. החוק נועד לאפשר למשפחות שלא נהנו מן הצמיחה הכלכלית בישראל, להגיע לבעלות על דירות שבהן התגוררו בשכירות במשך עשרות שנים, מבלי יכולת לשדרג את רמת הדיור. חוק ההסדרים משנת 2001 דחה את תחולת החוק מהראשון בינואר 2001 עד לראשון בינואר 2002. הממשלה רצתה לדחות את ביצוע החוק כדי שתוכל להציע חוק חדש, שיבטל למעשה את ההישגים שהיו גלומים בחוק משנת 1998, ולהציע לדיירים תנאי רכישה פחות טובים. עתה מציע חוק ההסדרים החדש לדחות את תחולת החוק עוד, עד לשנת 2005. יש לציין כי בינתיים מתנהל מבצע הרכישה - על פי תנאי הממשלה.

אזרחים ותיקים: אזרחים ותיקים מקבלים כיום הנחה של 30% בארנונה כללית. חוק ההסדרים החדש מציע להעניק את ההנחה רק למי שיימצא נזקק לפי מבחן הכנסה. כידוע, עצם הנהגתו של מבחן הכנסה מרתיעה רבים מהגשת בקשה לקבלת הנחה, גמלה או שירות אחר כלשהו מן הממשלה. כיוון שכך, הצעד המוצע, אף אם יצליח לסנן בעלי משאבים המקבלים כיום הנחה בארנונה, ירחיק גם רבים מקרב האזרחים הוותיקים הזכאים להנחה על פי הכנסתם.

נפגעי תאונות עבודה: על פי חוק ביטוח לאומי, מי שנפגע בעבודה זכאי לקבל מאת המוסד לביטוח לאומי דמי פגיעה לתקופה מרבית של 26 שבועות. חוק ההסדרים החדש מציע כי התקופה תקוצר עד לתקופה של 13 שבועות, שבמהלכם יוכל הנפגע להגיש תביעה לקצבת או מענק נכות שישתלמו לו אם תוכר לו נכות קבועה או זמנית על ידי ועדה רפואית. זוהי הצעה שנועדה להקשות על נפגעי העבודה ולצמצם את מספר מקבלי דמי הפגיעה באמצעות הערמת קושי בירוקרטי.

תלמידים הנזקקים לספרי לימוד מושאלים: חוק השאלת ספרי לימוד משנת 2000 נועד לאפשר לבתי ספר לקיים מערכת של החלפה והשאלה של ספרים בין התלמידים. החוק קבע כי מאגר הספרים הראשוני יוקם מתקציב המדינה. חוק ההסדרים החדש מציע לדחות את היישום לשנת 2005.

חינוך חינוך חולים לילדים חולים: חוק משנת 2001 מטיל על הממשלה חובה לספק חינוך חינוך חולים לילדים חולים השוהים בביתם או בבתי החולים מעל לתקופה של 21 יום. חוק ההסדרים החדש מציע לדחות את יישום החוק לשנת 2005.

אלמנים: חוק השוואת זכויות פנסיה לאלמן ולאלמנה משנת 2000 קובע כי אם נקבעו בתקנון של קופת גמל לקצבה שיעורים שונים לפנסיה המשולמת לאלמנים ולזו המשולמת לאלמנות, ישווה שיעור הפנסיה לאלמנים ולאלמנות, לפי השיעור הגבוה מבין שני השיעורים האמורים. חוק זה נועד להיטיב עם אלמנים של בעלות קרן פנסיה. עלות ההשוואה הוטלה על האוצר. חוק ההסדרים מציע לדחות את תחולת החוק לשנת 2005.

רוכשי תרופות: תיקון משנת 2001 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי הרחיב את מסגרת ההנחות ברכישת תרופות. בין השאר קבע התיקון כי עולים חדשים יהיו זכאים להנחה מוגדלת בתקופה של עד 36 חודשים מיום שעלו (כאשר עד 12 החודשים הראשונים ההנחה ניתנת בלא כל מבחן הכנסה) ולגבי אזרחים ותיקים המקבלים הבטחת הכנסה הוגדל שיעור ההנחה משיעור של 50% לשיעור של 75%. חוק ההסדרים החדש מציע לדחות את ביצוע התיקון עד לשנת 2005.

מעוטי משאבים הנזקקים לשירותי הסנגוריה הציבורית: ¹ כיום רשאי שופט למנות סנגור, ממומן על ידי המדינה, שייצג נאשם חסר אמצעים במשפט פלילי, וזאת גם כשמדובר בעבירה לא כבדה, שהחוק אינו מחייב ייצוג על ידי סנגור בעטייה.

האוצר, הרוצה לחסוך בעלות הסנגוריה הציבורית, מציע עתה להתנות מינוי של סגור באישורו המוקדם של נשיא או סגן נשיא של בית המשפט ובכך לצמצם את מספר האישורים לשכירת עורך דין על חשבון המדינה. כן הוא מציע לגבות אגרה מן הנאשם.

צעדים אלה יביאו לגידול בתופעה של משפטים פליליים, המנוהלים ללא סגור. במצב דברים זה, אנשים שאין ידם משגת שכירת עורך דין יעמדו למשפט פלילי ללא ייצוג מקצועי, בעוד שהמדינה מיוצגת תמיד על ידי עורכי דין. במצב דברים זה רב הסיכוי לעיוות דין.

הליך השימוע - למכובדים בלבד: חוק היידוע (תיקון מס' 28 לחוק סדר הדין הפלילי) מחייב להודיע לחשוד, שחקירת המשטרה לגביו הסתיימה ותיקו הועבר לרשויות התביעה (הפרקליטות או גופים מקבילים). בעקבות הודעה זו רשאי החשוד לפנות לרשות התביעה בבקשה להימנע מהגשת כתב אישום.

חוק היידוע בא לאפשר לכל הציבור ליהנות מהליך שימוע, הקודם להגשת כתב אישום. כיום נהנים מכך (מכוח פרקטיקה בלתי כתובה) בעיקר עבריני צווארון לבן ואישים פוליטיים, המקבלים הזדמנות לשכנע מדוע אין להגיש נגדם כתב אישום.

יישום חוק היידוע כרוך בתוספת תקנים ותקציב. את זאת מבקש האוצר למנוע באמצעות חוק ההסדרים החדש. החיסכון שיושג יבוא על חשבוננו של הציבור הרחב, בעוד שמי שנהנה מהליך השימוע עד כה יוכל להמשיך וליהנות ממנו גם להבא.

ועדת על לתכנון לאומי: עקיפת הדיון הציבורי

חוק ההסדרים לשנת 2002 כולל הצעה בתחום התכנון והבנייה, שיש בה משום עקיפה של שלבי דיון הנקובים בחוק ופסיחה על המחויבות הדמוקרטית לאפשר מעורבות של האזרחים בקבלת החלטות תכנוניות.

המדובר בהצעה מפורטת להקים ועדה מיוחדת לפרוייקטים של תשתית לאומית, שתעקוף את המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. הוועדה המוצעת תהיה מורכבת מפקידים זוטרים יחסית במשרדי ממשלה, שלושה אנשי מקצוע (מתכנן, מומחה לאיכות הסביבה וחוקר) ונציג ציבור אחד - כולם ממונים על ידי שר הפנים. למעשה, מדובר במועדון ממשלתי סגור. בוועדה לא ישתפו נציגים של השלטון המקומי, נציגי ארגונים חוץ-ממשלתיים כדוגמת הגופים הירוקים, ונציגי ציבור שונים המיוצגים כיום במועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

על אף הרכבה המצומצם והלא-ייצוגי של הוועדה המוצעת, מבקש חוק ההסדרים להאציל לה את כל הסמכויות של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. יתרה מזאת, החלטות הוועדה לא תהיינה טעונות אישור של הוועדה לקרקע חקלאית ושטחים פנויים.

יצוין עוד כי ההגדרה של "פרוייקטים או מתקני תשתית לאומית" היא רחבה ביותר, ויש מקום לחשש כי ניתן יהיה לתעל דרך הוועדה המוצעת כמעט כל דבר שייראה חשוב בעיני שרי הממשלה.²

הארכת חוק לימוד חובה עד גיל שמונה עשרה

חוק ההסדרים מציע להרחיב את חובת הלימוד (חוק חינוך חובה) עד כיתה י"ב. זהו רעיון מבורך, העשוי להועיל במיוחד לתלמידים ביישובים הערביים, שם הנשירה מגיעה, בסוף התיכון, ללמעלה משליש מקבוצת הגיל; וכן לרבים מן העולים בשכונות ובעיירות הפיתוח.

אולם עיון נוסף מעלה כי מדובר בצעד הצהרתי ותו לא. ההצעה קובעת כי הסנקציה הפלילית הקיימת בחוק על הורים שאינם דואגים לכך שהנערה/אכן ילמדו בבית הספר תחול גם להבא רק עד גיל 15 - גיל חינוך חובה כיום.

מתברר כי האוצר ביקש להשיג נקודות זכות פוליטיות מבלי לשלם את המחיר. אם רוצים להאריך באופן אפקטיבי את גיל חינוך חובה חייבים להקציב לכך כספים: ראשית, כסף לאכיפת החוק - למשל, תגבור מערך קציני הביקור הסדיר. אך בכך לא די: כדי לקלוט את כל הנושרים כיום יש צורך בבניית כיתות לימוד נוספות (במיוחד ביישובים הערביים); בהגדלת כוח ההוראה; ובשדרוג רמת התפקוד הכוללת של בתי הספר ביישובים הערביים, בשכונות ובעיירות הפיתוח.

העובדה שחוק ההסדרים החדש אינו מציע להחיל את הסנקציה הפלילית עד לגיל 17, מלמדת על כך שלממשלה אין כל כוונה להתמודד ברצינות עם בעיית הנשירה.

הסכם בין שרי האוצר והבריאות לשחיקת עלות סל שירותי הבריאות

בספטמבר 2001 הגיעו שרי האוצר והבריאות להסכמה, שעוגנה בהסכם חתום (סיכום בין שרי הבריאות והאוצר, 5.9.2001). הסכם זה מוצא ביטוי גם בספר התקציב של משרד הבריאות (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת 2002 ודברי הסבר: משרד הבריאות, אוקטובר 2001: 64 - 65).

ההסכם נועד לקבוע על עלות סל שירותי הבריאות לשנים 2002 עד 2004. ההסכם נראה כמתכוון לשחיקה מתמשכת של תקציב סל הבריאות ולהעלאות נוספות בתשלומי החולים.

באופן כללי ניתן לומר שהוא מעניק למערכת הבריאות מעט מדי מאוחר מדי:

1) ההסכם מעניק תוספת לבסיס הסל, בשיעור של פחות מאחוז אחד מעלות הסל בשנת 2001. התוספת ראויה לברכה, אולם כפי שנראה, אין בה כדי לענות על הצרכים.

2) ההסכם קובע תוספת בשיעור 1.75% כדי לפצות את קופות החולים על העלייה בהוצאות הצפויה בשנת 2002 בגין הגידול במספר הנפשות המבוטחות והזדקנות אוכלוסיית המבוטחים. אלא שהגידול הצפוי במספר הנפשות המבוטחות הוא בשיעור של 2.8% - דהיינו, כאחוז אחד יותר משיעור הפיצוי שנקבע.

ההסכם קובע תוספת זהה (1.75%) גם עבור כל אחת מן השנים 2003 עד 2004 "בשל שינויים דמוגרפיים ובהתחשב בהתייעלות הנדרשת" (דגש שלנו; שם: 65). במילים אחרות, האוצר דורש מהקופות כי יציעו את אותם שירותים שהן מספקות היום אך בעלות נמוכה יותר. באופן זה דוחק האוצר בקופות לנקוט באחד משני צעדים אפשריים: לצמצם את השירותים - או לממן אותם על-ידי גביית יותר כספים מהחולים.

1) ההסכם קובע כי בשנת 2002 תקבלנה הקופות תוספת בגין טכנולוגיות חדשות בשיעור קטן מזה שנקבע בשנים קודמות - פחות מאחוז אחד מעלות הסל (0.74%) (שם).

בנוסף על כך נקבע כי בשנת 2003 ובשנת 2004, שיעור התוספת בגין טכנולוגיות חדשות ייקבע "בכפוף ליכולות התקציביות של המשק וסדרי העדיפויות של הממשלה" (סיכום: 2). במילים אחרות, ההסכם אינו קובע בעניין זה בסיס קבוע כלשהו לעדכון הסל.

2) ההסכם מנציח את הנוהג של תקצוב באמצעות "רשת ביטחון": הוא מעמיד סכום נוסף של (200 מיליון ש"ח במחירי 2001) לקופות החולים "כנגד עמידה של קופות החולים ביעדי ההוצאה שייקבעו בהסכמים בינו לבין הממשלה" (שם: 65). סכום זה יועמד לרשות הקופות בשנת 2003 ובשנת 2004 - אם תעמודנה בתנאים שייקבעו. יש לציין שבשנת 2001 הסתכמה "רשת הביטחון" בסכום של 280 מיליון ש"ח (במחירי 2001) - סכום גבוה מזה שנקבע בהסכם החדש.

"תמריץ" נוסף שההסכם בין שרי האוצר והבריאות מעמיד בפני הקופות הוא סכום של 150 מיליון ש"ח (במחירי 2001), "כנגד הפחתה של הקופות בגירעון הצבור שלהן, בשיעור שלא יפחת משיעור של 5% בכל שנה" (שם). כדי לעמוד בתנאי הזה, יצטרכו קופות החולים לצמצם שירותים שהן מעניקות או להגדיל תשלומים שהן גובות מהחולים.

משרד החינוך

אין בשורה

תקציב משרד החינוך (כולל סעיפי תרבות וספורט, הכלולים היום במשרד המדע, התרבות והספורט), לאחר שידע ארבע שנות הקפאה ואף שחיקה, בין שנת 1996 לשנת 1999, החל לגדול בשנת 2000, ויוסיף ויגדל מעט גם בשנת 2002. בין שנת 1999 לשנת 2002 גדל תקציב המשרד בשיעור של 13.7% (במחירי 2000).

אלא שלמרות הגידול, אין תקציב משרד החינוך לשנת 2002 מבשר על שינוי משמעותי כלשהו במדיניות המשרד, לא כל שכן על תכנית ממלכתית ממשית כלשהי להעלאת רמת התפקוד של בתי הספר בשכונות, בעיירות הפיתוח וביישובים הערביים.

כמחצית מן הגידול בתקציב המשרד בשנתיים האחרונות הופנתה לנושאים שאינם קשורים להוראה: במקום זאת היא הופנתה למיני פרויקטים ופעולות - למשל, במינהל הפדגוגי, בחינוך מבוגרים, בשירותי עזר במערכת החינוך - אשר כל אחד מהם חשוב אולי כשלעצמו, אך ביחד אין הם תורמים לשינוי המערכת בכללותה.

משרד החינוך אינו מצליח להציב את הצורך בשידרוג מערכת החינוך הציבורי בראש סדר העדיפויות הלאומי. יתרה מזאת, משרד האוצר נוגס באופן שיטתי במעמדו של משרד החינוך. בתקופת ממשלת ברק בא הדבר לידי ביטוי בטענה שהפיץ האוצר, ולפיה לא זו בלבד שמערכת החינוך אינה צריכה תוספת תקציב, אלא שהתקציב הנוכחי של המערכת הוא גדול מדי ויש לקצו. טענה זו נשענה על מצגת של קבוצת כלכלנים, בראשות הפרופסורים חיים בן שחר ואלחנן הלפמן, שהועלתה בפני הממשלה (לביקורת של מרכז אדוה על מצגת זו, ר' "הערות לפרק על חינוך במסמך 'עדיפויות לאומיות בתחום הכלכלי-חברתי', של קבוצת הפרופסורים בראשות פרופ' בן-שחר ופרופ' הלפמן"). למרות שקבוצת הפרופסורים נסוגה בה מטענתה זו במהלך דיונים על תקציב החינוך, ממשיך האוצר גם השנה להשתמש בטענה זו (ר' משרד האוצר, "תקציב המדינה לשנת 2002", משרד החינוך, <http://www.mof.gov.il/DOVER>, 11.9.2001).

השנה באה נגיסת משרד האוצר במעמד משרד החינוך לידי ביטוי בכך שהצעת התקציב שהוגשה לאישור הכנסת הוכנה במלואה ובאופן בלעדי על ידי משרד האוצר. אמנם, הרקע המיידי לכך הוא עימות אישי-פוליטי בין שר האוצר ושרת החינוך, אך יכולתו של משרד האוצר לעקוף כליל את משרד החינוך היא בעלת שורשים עמוקים יותר.

מצב העניינים הנוכחי מתארך, בלא זעזוע רציני כלשהו, בין השאר משום שמערכת החינוך מחולקת לממלכות נפרדות, שכל אחת מהן דואגת בראש ובראשונה לציבור היעד שלה ולחלקה-היא בעוגה - החינוך הממלכתי דתי, החינוך המקצועי, החינוך החרדי, החינוך ההתיישבותי - וכל אחת מהן משיגה את מבוקשה-היא בעיקר באמצעות פעילות פוליטית, ולא דווקא באמצעות פעילות חינוכית.

השקט התעשייתי נשמר גם בקרב ציבור התלמידים/ות הגדול ביותר, אלה הנמנים עם החינוך הממלכתי, בין השאר הודות לכך ששכבת ההורים העירונית המבוססת הצליחה להקים גם היא ממלכה משל עצמה, הלא היא ממלכת "החינוך האפור"; בתמורה לתשלומי הורים, מקבלים התלמידים בממלכה זאת תכנית לימודים וסגל הוראה המכשירים אותם להשיג תעודת בגרות ולהמשיך בלימודים אקדמיים. כך, התנסות

לימודית אשר מן הראוי היה כי מערכת החינוך תעניק לכל ילדי ישראל, הופכת לזכות יתר של שכבה מצומצמת.

התלמידים והתלמידות הנשארים מחוץ למעגל הם בראש ובראשונה אלה שבשכונות, בעיירות הפיתוח וביישובים הערביים.

העובדה שרק 35% מבני הנוער משיגים תעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות, אינה גורמת לממשלת ישראל לבצע שינוי מהפכני במערכת החינוך. במקום זאת היא מציעה חדשות לבקרים "פטנטים": בכל הנוגע לבחינות הבגרות, למשל, כל שר ושרה שכיחנו בעשור האחרון הביאו עמם "פטנט" משל עצמם, החל בהגרלה של מקצועות החובה וכלה במועד ב'.

התלמידות והתלמידים ממשפחות מעוטות משאבים, במקום שיהוו יעד למבצע חינוכי שיעמיד גם אותם בפתח האוניברסיטאות, הופכים אובייקט למבצעי נדבות, בנוסח מועדוניות יום או "מחשב לכל ילד". לחלק, לפחות, מן המבצעים הללו אין צידוק חינוכי ראוי לשמו, והם משמשים בפועל כמנגנונים של תיגמול פוליטי. מבצעים אלה אף תורמים לעיוות עקרונות המימון של מערכת החינוך: השנה, למשל, נמסר לפחות על שני מבצעים שכאלה שימומנו ישירות על ידי האוצר, מבלי שיכללו בתקציב משרד החינוך.

תקציב החינוך העל יסודי

דוגמא אחת לבעיית המימון של הפעילות העיקרית של מערכת החינוך, הלא היא ההוראה, הוא תקציב החינוך העל יסודי. החינוך העל יסודי מורכב מחטיבות ביניים ומחטיבות עליונות. על פי נתונים שמפרסם משרד האוצר בהצעת תקציב משרד החינוך, מספר התלמידים בשתי הרמות של החינוך העל יסודי גדל, בשבע השנים שבין שנת 1996 לבין שנת 2002, בשיעור של 15% בערך: מרמה של 500,600 לרמה של 574,000 תלמידים/ות. לעומת זאת, התקציב של שעות התקן בחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות גדל בשיעור של 2% בלבד, מסכום של 5.2 מיליארד ש"ח לסכום של 5.3 מיליארד ש"ח.

לוח 1. החינוך העל יסודי - מספר תלמידים וגודל התקציב

תלמידים - באלפים; תקציב - במיליונים, במחירי 2000

אחוז גידול, 2002 - 1996	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	
15%	574.0	574.2	564.6	548.7	540.1	508.5	500.6	תלמידים
2%	5,309	5,100	4,979	4,819	5,055	5,099	5,202	תקציב

המקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת התקציב לשנת הכספים ודברי הסבר, משרד החינוך, שנים שונות.

תקציב הפיתוח של משרד החינוך

תקציב הפיתוח של משרד החינוך מצוי בירידה זה חמש שנים רצופות, כאשר בשנת 2002 צפוי גידול זעיר בלבד. לירידה זו יש השלכות חמורות, על רקע המחסור בכיתות לימוד. מחסור זה חמור במיוחד בבתי הספר ביישובים הערביים, ובעיקר בנגב.

לוח 2. תקציב הפיתוח של משרד החינוך, 1998 - 2002

במיליוני ש"ח, במחירי 2000

2002	2001	2000	1999	1998
699.2	682.1	779.1	921.1	1,007.1

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

P.F.I.

על רקע הירידה המתמשכת בתקציב הפיתוח של משרד החינוך, ועל רקע המחסור במבני חינוך, נתלה משרד האוצר ברעיונות של הפרטה. משלחת של משרד האוצר, בראשותו של השר סילבן שלום, ערכה ביקור לימודים באנגליה, ובין השאר למדה אודות שיטת P.F.I.

בהתאם לכך מציינת הצעת תקציב משרד החינוך לשנת 2002 כי המשרד מתכוון להכין מכרז לבניית 1,000 כיתות לימוד בשיטת P.F.I. (משרד האוצר, הצעת תקציב המדינה לשנת 2002: עיקרי התקציב: 94).

P.F.I. (Private Financing Initiative), הוא שם הניתן לבנייה של תשתיות ציבוריות באמצעות יזמים פרטיים. היזמים בונים את התשתית לפי דרישות הממשלה, והממשלה משלמת דמי שימוש שנתיים, לתקופה של 20 עד 30 שנים.

מבחינת הממשלה, מדובר באפשרות לבנות תשתיות מבלי שנטל העלות ייפול באופן מיידי על תקציב המדינה. שיטה זו נראית קורצת במיוחד במצב של מצוקה תקציבית ופיגור מתמשך בתשתיות.

אולם השיטה אינה נקייה מחסרונות, עד כדי כך שספק אם יתרונותיה גוברים על חסרונותיה.

השיטה פותחה במקורה באנגליה, אך לאחרונה מיישמים אותה גם בארצות אחרות, בהן אוסטרליה, קנדה, ניו זילנד וגרמניה. באנגליה נבנו בשיטה זאת בתי ספר, אך גם תשתיות אחרות. כיוון שמדובר בהתפתחות של העשור האחרון, אין עדיין אפשרות להפיק את מלוא הלקחים מיישום השיטה; את זאת ניתן יהיה לעשות רק בתום תקופת ההתקשרות בין הממשלה ליזמים, דהיינו, בתוך 20 עד 30 שנה. אולם גם ההתנסות הקיימת היא מקיפה מספיק כדי להפיק לקחים ראשוניים.

שיטת ה-P.F.I. איננה אלא חלק מתהליך מקיף יותר של הפרטת מערכות ממשלתיות, ובראשן מערכות החינוך. ארגוני מורים בארצות שונות, שניהלו מאבקים מרים נגד ההפרטה של מערכת החינוך, מגלים התנגדות עזה לבניית בתי ספר בשיטה זאת. בחרנו

להציג להלן קטעים מתוך מסמך שפירסמה הסתדרות המורים של מחוז ניו סאות' ויילס באוסטרליה (www.nswtf.org.au/edu_online, 10/9/2001).

"שר החינוך ... הודיע כי בעוד שהמגזר העסקי הוא זה שישפק את המימון לבניית בתי הספר, לא תהיה למגזר זה כל מעורבות בניהול היום-יומי של בתי הספר. אבל [צריך לומר] כי על פי החוזים שייחתמו עם היזמים, היזמים הם שינהלו את השמירה, החימום, הניקיון והשיפוצים במבני בתי הספר.

"הממשלה מרבה להתבסס על ההתנסות של אנגליה ביוזמות אלה, אך היא לא ששה לספק מידע על ההשלכות השליליות שלהן ...

"מצדדי השיטה טוענים כי בית הספר יכול 'לשכוח' מהבניין ותחזוקתו, ולהתרכז אך ורק במלאכת החינוך.

"אבל השיטה כרוכה באפשרות של אובדן שליטה [של מערכת החינוך] על המבנה. בנוסף על כך יש גם קושי בהתאמת המבנה לצרכים, המשתנים על פני תקופה של 30 שנה. יתרה מזאת, המעבר לשיטת P.F.I. כרוך בהפסקת ההתקשרות עם עובדי הניקיון והתחזוקה הנוכחיים ובמעבר לעובדים שיועסקו על ידי היזם. לבסוף, שיטת P.F.I. טומנת בחובה רווחים מוגדלים ליזמים, בהשוואה לשיטת השימוש בתמורה לדמי שכירות, הנהוגה כיום במקרים בהם המבנים אינם בבעלות ממשלתית.

"באוסטרליה הושמעו לאחרונה ביקורות רבות על מעורבות המגזר הפרטי בבניית תשתיות. הדבר בלט במיוחד בפרויקטים בשיטת B.O.T. ובהם סלילת כבישים בין עירוניים, כאשר היזם סולל את הכביש ומפעיל אותו, ובתום החוזה מעביר אותו לידי הממשלה. (בישראל בונים בשיטה זו את כביש "חוצה ישראל"; ר' הפרק על תשתיות תחבורה בין עירוניות במסמך זה) ...

"שיטות אלה מובילות להוצאתם של סעיפים תקציביים חשובים מתחום הדיון הציבורי. באוסטרליה ובארצות אחרות ישנן דוגמאות רבות לכך שבטווח הארוך, שיטות אלה מתבררות בסופו של דבר כיקרות יותר מפרויקטים הממומנים באופן ישיר על ידי הממשלה, ולו בכספי הלוואות שהיא נוטלת.

"שתי השיטות נולדו מן הצורך של ממשלות להראות שהן בונות תשתיות מבלי לגרום לגירעון בתקציב. למעשה, מדובר בתרגיל חשבונאי המוביל למחירים חברתיים כבדים ביותר.

"לא זו בלבד שהסדרי המימון הממשיים בין הממשלה ליזם סמויים מעין הציבור, בנימוק של 'הגנה על סודות עסקיים', אלא שהקמתו של מבנה בית ספר, במקום שתיתפס כהשקעה קולקטיבית בחינוך, מתחילה להיתפס [בעיני מקבלי החלטות והתקשורת] כנטל על משלמי המסים.

"בהודעה לעיתונות של שר החינוך אין התייחסות לשאלה מה כל כך קורץ ליזמים הפרטיים. ובכן בלונדון, למשל, הרוויחו יזמים מכך שהם בנו דירות מגורים על קרקעות [שנותרו פנויות] בתום בניית בתי הספר. בקנדה, במחוז נובה סקושיה, הרווחים נבעו מסגירתם של בתי ספר קטנים ובהאחדתם במספר בתי ספר גדולים - על אפס וחמתם של הורי התלמידים.

"יתרה מזאת, יזמים הצליחו להגביל את השימוש של [מערכת החינוך] במבני בתי הספר - (צמצום מספר השבועות ומספר השעות ליום), על מנת שהמבנים יוכלו לשמש לתכליות נוספות [מהם יכולים היזמים להרוויח]. ידועים גם מקרים בהם בעלי המבנים אסרו על שימוש בקירות בית הספר להצגת עבודות של תלמידים."

יש לקוות כי גם בישראל ידעו ארגוני המורות והמורים להציב אופוזיציה חזקה להפרטה של הבנייה והתחזוקה של מבני בתי הספר, שאיננה אלא צעד נוסף במהלך רחב יותר של הפרטת החינוך הציבורי בישראל.

משרד הבריאות

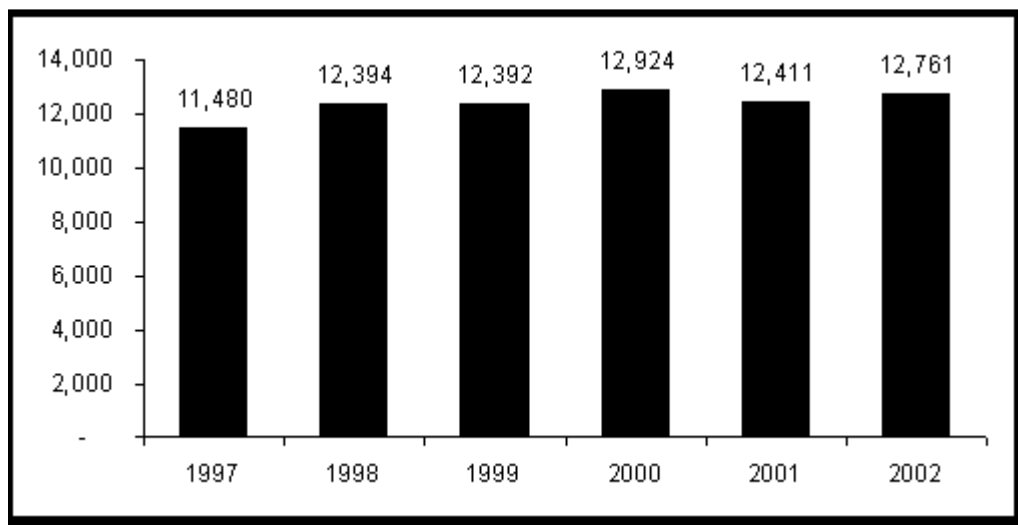
כללי

תקציב משרד הבריאות לשנת 2001 עומד על בערך 13.4 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים), לא כולל תקציב בתי-החולים הממשלתיים והוצאות אחרות המותנות בהכנסה. תקציב הפיתוח הוא בסך של 202.3 מיליון ש"ח בערך.

תרשים 1. תקציב משרד הבריאות, 1997 - 2002

לא כולל פיתוח והוצאה מותנית בהכנסה

במיליוני ש"ח, במחירי 2000



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב ודברי הסבר לשנת הכספים 2002: משרד הבריאות; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבריאות, שנים שונות.

התקציב הרגיל של המשרד יהיה גדול מעט, במונחים ריאליים, מתקציב 2001. לעומת זאת, תקציב הפיתוח לשנת 2002 יהיה קטן בשיעור של 50% מזה של 2001.

מימון סל שירותי הבריאות של קופות החולים

מאז החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי ועד להגשת התקציב לשנת 2002, סירבה הממשלה לאמץ מנגנון לעדכון עלות סל שירותי הבריאות. כאשר נוצרו גירעונות אצל קופות החולים, הטילה הממשלה בשנת 1998 תשלומים חדשים על החולים (באמצעות חוק ההסדרים). כתוצאה מכך, נרשמה בשנת 1999 ירידה בגירעונות קופות החולים; אולם בשנת 2000 שב הגירעון וגדל, מסכום של 275 מיליון ש"ח בשנת 1999 לסכום של 514 מיליון ש"ח בשנת 2000 (יעקב ויטקובסקי, "דו"ח ציבורי על תוצאות פעילות קופות החולים לשנת 2000").

קופות החולים, המספקות את השירותים הכלולים בסל שירותי הבריאות, התמידו בדרישתן לקבוע מנגנון עדכון. שלוש קופות חולים - כללית, מכבי ומאוחדת - עתרו לבג"ץ בבקשה להורות לממשלה לקבוע נוסחת עדכון אשר תשקף את העלויות הריאליות של הספקת השירותים. בפסק-דין הורה בג"ץ לשרי הבריאות והאוצר לנסות להגיע להסכמה ביניהם לגבי אופן העדכון.

בספטמבר 2001 הגיעו השרים להסכמה שעוגנה בהסכם חתום (סיכום בין שרי הבריאות והאוצר, 5.9.2001). הסכם זה מוצא ביטוי גם בספר התקציב של משרד הבריאות (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת 2002 ודברי הסבר: משרד הבריאות, אוקטובר 2001: 64 - 65).

באופן כללי ניתן לומר כי ההסכם מעניק למערכת הבריאות מעט מדי מאוחר מדי, מהסיבות הבאות:

1) בשנת 2002 תינתן תוספת חד-פעמית לבסיס הסל, צעד ראוי לשבח כשלעצמו. אלא התוספת מסתכמת בפחות מאחוז אחד מעלות הסל בשנת 2001 (195 מיליון ש"ח במונחי מדד יוקר הבריאות הממוצע לשנת 2000) (שם).

2) בשנת 2002 תינתן תוספת בשיעור 1.75% מעלות הסל בשנת 2001 (347 מיליון ש"ח במונחי מדד יוקר הבריאות הממוצע לשנת 2000) בגין העלייה בהוצאות הנובעת מהגידול הצפוי באוכלוסייה והזדקנותה. אולם, מספר הנפשות המתוקננות (מתוקננות = מספר הלוקח בחשבון את ההוצאה הממוצעת על כל קבוצת גיל) המבוטחות על-ידי קופות החולים צפוי לגדול בשיעור של 2.8% - דהיינו, אחוז יותר משיעור הפיצוי שנקבע. המשמעות הכספית של ההפרש בין שני השיעורים היא פער של כמאתיים מיליון ש"ח.

ההסכם שנחתם בין שרי האוצר והבריאות קובע תוספת זהה (1.75%) גם עבור כל אחת מן השנים 2003 עד 2004 בגין "שינויים דמוגרפיים ובהתחשב בהתייעלות הנדרשת" (דגש שלנו) (שם: 65). במילים אחרות, הפיצוי שיינתן לקופות החולים בגין הגידול במספר המטופלים שלהן קטן יותר מהנדרש; נראה כי האוצר מצפה שהקופות יעניקו את אותם שירותים שהן מספקות היום אך בעלות נמוכה יותר. באופן זה דוחק האוצר בקופות לנקוט אחד משני צעדים אפשריים: לצמצם את השירותים - או לממן אותם על-ידי גביית יותר כספים מן החולים.

יש לציין שההסכם קובע גם שיטה סטטיסטית לחישוב הפיצוי בגין גידול באוכלוסייה שהוא מעבר לגידול "הצפוי"; אולם גם שיטה זו תיתן - אם תיתן - פיצוי קטן מדי ומאוחר מדי.

3) ההסכם קובע כי בשנת 2002 תקבלנה הקופות תוספת בגין טכנולוגיות חדשות בסך 146 מיליון ש"ח. זהו שיעור תוספת קטן מזה שנקבע בשנים קודמות - פחות מאחוז אחד מעלות הסל (0.74%) (שם).

עוד נקבע בהסכם כי בשנת 2003 ובשנת 2004, שיעור התוספת בגין טכנולוגיות חדשות ימשיך להיקבע "בכפוף ליכולות התקציביות של המשק וסדרי העדיפויות של הממשלה" (סיכום: 2). במילים אחרות, ההסכם אינו קובע בעניין זה בסיס קבוע כלשהו לעדכון הסל. 4) ההסכם מנציח את הנוהג של תקצוב באמצעות "רשת ביטחון": הוא מעמיד סכום נוסף של 200 מיליון ש"ח (במונחי מדד המחירים הממוצע לצרכן לשנת 2001) לקופות "כנגד עמידה של קופות החולים ביעדי ההוצאה שייקבעו בהסכמים בינן לבין הממשלה" (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2002 ודברי הסבר, משרד הבריאות: 65). סכום זהה יועמד לרשות הקופות גם בשנת 2003 ובשנת 2004 - אם תעמודנה בתנאים שייקבעו. יש לציין כי בשנת 2001 הסתכמה "רשת הביטחון" בסכום של 280 מיליון ש"ח (במחירי 2001) - סכום גבוה מזה נקבע בהסכם החדש (ר' מרכז אדוה, מבט על הצעות חוק התקציב וחוק ההסדרים לשנת 2001: 12).

"יתמריץ" נוסף שההסכם בין שרי האוצר והבריאות מעמיד בפני הקופות הוא סכום של 150 מיליון ש"ח (במונחי מדד המחירים הממוצע לשנת 2001), "כנגד הפחתה של הקופות בגירעון הצבור שלהן, בשיעור שלא יפחת משיעור של 5% בכל שנה" (שם). כדי לעמוד

בתנאי זה, תצטרךנה קופות החולים לצמצם שירותים - או להגדיל תשלומים שהן גובות מהחולים.

(5 לבסוף, ההסכם קובע שלקראת שנת 2005 תבחן הצלחת ההסדר שהושג ויופקו לקחים (סיכום, 2001).

עלות סל שירותי הבריאות - מבט רב-שנתי

הלוח שלהלן מעלה כי עלות הסל לנפש מתוקנת נשארה יציבה בחמשת השנים האחרונות; היא גדלה בתקופה זאת בפחות מאחוז אחד.

חשוב לא פחות: בשנת 1995, השנה בה הוחל חוק ביטוח בריאות ממלכתי, הייתה עלות הסל לנפש מעט גבוהה יותר מאשר כיום: 3,013 ש"ח (מזכר מלשכת הסמנכ"ל לכלכלה וביטוח בריאות, משרד הבריאות, 7.11.2001).

הלוח מציג בצורה ברורה את מצב המימון של סל שירותי הבריאות המובטח לתושבי ישראל במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. קיימת שחיקה הנובעת מעדכון לא מלא של עלות הסל משנה לשנה: העלייה השנתית בעלות הסל אינה כוללת פיצוי מלא על שלושה גורמים: (1) הגידול באוכלוסייה; (2) הזדקנות האוכלוסייה; (3) חידושים טכנולוגיים. התוצאה: עלות הסל לנפש מתוקנת אינה גדלה אלא נשארת יציבה, פחות או יותר. אילו ניתן פיצוי נאות על כל שלושת הגורמים, הייתה עלות הסל לנפש מתוקנת גדלה מדי שנה.

לוח 3. עלות סל הבריאות של קופות החולים, 1997 - 2002

שנה	עלות הסל במחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)	עלות הסל במחירי 2000 (מיליוני ש"ח)	שיעור התוספת השנתית לעלות הסל	עלות הסל לנפש מתוקנת
1997	15,358	17,630		2,936
1998	16,614	18,158	3.0%	2,934
1999	18,008	18,627	2.6%	2,925
2000	19,270	19,270	3.5%	2,931
2001	20,413	19,838	2.9%	2,938
2002	21,712	20,526	3.5%	2,958

הערה: העלות לנפש מתוקנת לשנת 2002 מבוססת על אומדן של הגידול באוכלוסייה המתוקנת: 2.8%.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך מזכר מלשכת הסמנכ"ל לכלכלה וביטוח בריאות, משרד הבריאות, 7.11.2001.

מבט רב-שנתי על התוספת שניתנה לסל השירותים עבור חידושים טכנולוגיים מראה כי בשנת 2002 תינתן התוספת הקטנה ביותר מבין כל התוספות שניתנו עד כה.

לוח 4. תוספות לסל שירותי הבריאות עבור שינויים טכנולוגיים, 1996 - 2002

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים לפי מדד יוקר הבריאות לשנת 2001

לא הייתה תוספת	1996
לא הייתה תוספת	1997
177	1998
169	1999
270	2000
197	2001
150	2002

המקור: נתונים שנמסרו על ידי לשכת הסמנכ"ל לכלכלה וביטוח בריאות, במשרד הבריאות, 13.11.2001.

השר"פ

השר"פ = שירותים רפואיים פרטיים - הוא שירות רפואי הניתן תמורת תשלום ישיר או במסגרת ביטוח משלים של אחת מקופות החולים או של חברת ביטוח מסחרית.

השירותים העיקריים הניתנים במסגרת השר"פ הם: בחירת רופא וקידום התור לניתוח. השר"פ קיים מזה שנים רבות בשלושה בתי-חולים ציבוריים בירושלים, וכחמש שנים בארבעה בתי חולים ממשלתיים מחוץ לירושלים (איכילוב, אסף הרופא, רמב"ם ושיבא). השר"פ אינו קיים בעשר בתי החולים הממשלתיים הנותרים ובאף אחד מאחת-עשר בתי החולים של קופת החולים הכללית.

בבתי חולים ממשלתיים, הנהגת השר"פ מעלה שאלות חוקיות. לא כך לגבי הנהגת השר"פ בבתי חולים ציבוריים, שכן הבעלות של מוסדות אלה היא פרטית.

משרד הבריאות התפנה רק לאחרונה לדון בסוגיית השר"פ. בינתיים "זחלו" אל החלל הקיים כמה בתי חולים ממשלתיים, שהנהיגו הסדרי שר"פ. עתה מפעילים מנהלי בתי חולים אלה ואחרים, כשלצדם ראשי ההסתדרות הרפואית בישראל, מסע לחצים כבד על משרד הבריאות, על מנת שיקבע עמדה חיובית כלפי השר"פ ואף יאפשר להחיל אותו גם בבתי חולים נוספים. בעת כתיבת דו"ח זה (נובמבר 2001), ממתין משרד הבריאות לחוות-

דעת של היועץ המשפטי לממשלה. אך יש לציין כי שר הבריאות הנוכחי, נסים דהן, נוטה לתמוך בשר"פ ובהרחבתו.

מול הגורמים התומכים בהרחבת השר"פ ניצבים ארגוני זכויות האדם, כמו קו לעובד והאגודה לזכויות האזרח, וארגוני חולים כמו צב"י - צרכני בריאות ישראל - וברית ההתארגנויות לעזרה עצמית בירושלים. ארגונים אלה שותפים לעמדתנו, הגורסת כי יש להפריד בין שירותים ציבוריים ושירותים פרטיים. שירותים פרטיים מקומם בבתי חולים פרטיים, ולא בבתי חולים שנבנו בכספי ציבור והמופעלים בכספי ציבור.

השר"פ יוצר מצב שבו תחת הגג של בית חולים ציבורי מאושפזים חולים שווים ושווים יותר. בעלי אמצעים המסוגלים לשלם עבור שר"פ זוכים לבחור ברופאים הבכירים ולהקדים את מועד הניתוח והטיפול; ואילו מעוטי האמצעים נאלצים להסתפק ברופאים הפחות בכירים ובמועד ניתוח מאוחר יותר.

למעשה, השר"פ מעניק לבעלי אמצעים - רופאים בכירים מצד אחד, וחולים בעלי אמצעים מצד שני - סובסידיה ציבורית, המגולמת במתקן בית החולים ובציודו. לו נאלצו בתי החולים לדרוש מחיר הנגזר ממלוא עלות השירות שהם נותנים, ולו נדרשו חולים לממן את מלוא עלות הטיפול הפרטי, המחיר היה גבוה הרבה יותר מהמחיר הנדרש במסגרת הסדרי שר"פ.

למרות שמו, השר"פ איננו, אם כן, שירות פרטי במלוא מובן המלה: המדינה - דהיינו, כל הישראלים - היא המממנת את עיקר העלות (הכשרת הרופאים, הבינוי ורכישת הציוד). בעלי האמצעים זוכים בטיפול פרטי תמורה תוספת פעוטה, יחסית לעלות הכוללת. תוספת זו גבוהה מספיק כדי להותיר ישראלים רבים "מחוץ לתחום".

אין זו הבעיה היחידה עם הסדר השר"פ: מרגע שהשירות הציבורי והשירות הפרטי מצויים תחת גג מוסדי אחד, קיימת סכנה מתמדת של "גלישה" מהתחום הציבורי לתחום הפרטי. חולים רבים יודעים לספר על רופאים שפנו אליהם והציעו את שירותיהם הפרטיים בתוך בתי החולים הציבוריים (ר' למשל הארץ, "כליה, אוטו או 21 אלף שקל תמורת ניתוח לבי", מאת רן רזניק, 8.6.2001). בעיני החולים נתפסות פניות אלה כהצעות שאי אפשר לסרב להן. לא תמיד ברור לחולה שגם אם לא ייענה בחיוב להצעה, הוא זכאי לקבל את הטיפול הדרוש, במיוחד אם מציע השירות הפרטי הוא לא אחר מאשר ראש המחלקה.

האם השר"פ יציל אותנו מן "הרפואה השחורה"?

תומכי השר"פ טוענים שהוא "יציל את הרפואה הציבורית" על-ידי כך שימנע "רפואה שחורה" וישים קץ לתופעת ההסתלקות של רופאים מבתי החולים בשעות אחר הצהריים (כדי לבצע טיפולים פרטיים שיגדילו את הכנסותיהם). עוד טוענים תומכי השר"פ כי הוא יעניק לחולים את האפשרות לבחור את רופאיהם.

אנו, לעומת זאת, גורסים כי מיסוד השר"פ בכלל ובתי-החולים ייצור מצב שבו הרופא הוא זה שיבחר את החולה - ולא להיפך. החישוב הוא פשוט: כיום יש לכשישים אחוז מחברי קופות החולים ביטוח רפואי נוסף (משלים או מסחרי). ביטוח נוסף זה נועד לאפשר בחירה של הרופא המנתח; אולם, כאשר מספר המבוטחים כה גדול ומספר הרופאים הנבחרים קטן, ברור שרק חלק מן המבוטחים יקבל את מבוקשו, ובפועל הרופא הוא שיבחר את מי מן המבקשים לקבל. למותר לציין כי אותם 40% מן הישראלים שאינם מצוידים בביטוח נוסף כלשהו לא ייהנו אפילו מ"זכות בחירה" לכאורה, והם יהפכו פשוט לחולים סוג ב'.

באשר ל"רפואה שחורה" - תשלומים "מתחת לשולחן" עבור ניתוח פרטי והקדמת התור לניתוח - יש לומר כי אין כל עדות לכך שהשר"פ אכן מצמצם את הרפואה השחורה: החוקרים רן לחמן ושלמה נוי מצאו שזו מתקיימת הן כאשר יש הסדר שר"פ והן בהעדרו (כתם שחור על חלוק לבן: רפואה שחורה בישראל; הוצאת רמות, 1998).

באשר לסוגיית היעדרותם של רופאי בתי-חולים בשעות העבודה, אין כל עדות לכך שהשר"פ עשוי למנוע בעדם מלעסוק בטיפול פרטי מחוץ לכותלי בית החולים בשעות העבודה (חיים שדמי, 1998, "מבחן השחור מתחת לציפורניים", בתוך העיר, 31 יולא).

השר"פ - שירות טוב יותר?

השר"פ לא יחולל שום מהפיכה ברמת השירות הרפואי; הוא רק ייצור חלוקה עמוקה יותר בין בעלי משאבים למעוטי משאבים. אם יאושר, יעניק השר"פ לחולים, שידם משגת את התשלום הנדרש, את אותו שירות עצמו שבית החולים אמור להעניק להם במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי: לא יותר, אך גם לא פחות. לעומת זאת, חולים שידם אינה משגת את התשלום הנדרש יקבלו שירות רפואי פחות טוב, מעצם העובדה שבעלי האמצעים ינכסו לעצמם את מיטב הרופאים ואת המועדים הנוחים ביותר.

באשר למערכת הבריאות בכללותה, הרחבת השר"פ תוביל להגדלת חלקם של משקי הבית במימון המערכת, בשעה שחלקה של הממשלה ילך ויקטן. התפתחות שכזאת תהיה גרסיבית מבחינה חברתית, שכן נטל המימון ייפול על הנזקקים לשירותי הבריאות, במקום שיתחלק באופן שוויוני בין כל הישראלים.

השירות לבריאות הנפש

מרבית שירותי בריאות הנפש אינם כלולים בסל השירותים הניתן במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. בעת חקיקת החוק הייתה כוונה לכלול אותם בסל, אולם שירותים אלה עדיין מצויים מחוץ לסל והם נתונים לאחריות הישירה של משרד הבריאות.

תקציב שירותי בריאות הנפש מהווה חלק קטן - 8% - מסך התקציב של משרד הבריאות. יחד עם זאת, יש לציין כי בשנת 2002 תהיה ההקצאה גדולה בעשרה אחוז מזו שנקבעה בתחילת השנה שעברה: מעט יותר ממיליארד ש"ח (במחירים שוטפים).

מרבית ההקצאה מופנית לבתי-חולים - עבור שירותי אשפוז ועבור מרפאות חוץ. רק 21% בערך מופנים לשירותים בקהילה (מחוץ לכותלי בתי-החולים). זאת, על אף שרוב חולי הנפש הכרוניים מתגוררים בקהילה ולא בבתי חולים.

בישראל, רק אחוז אחד מכלל האוכלוסייה מבקרים במרפאות לבריאות הנפש בשנה, בהשוואה לשלושה עד חמישה אחוזים בארצות מפותחות אחרות. שיעור נמוך זה נובע מהיעדר מרפאות והיעדר תקנים לאנשי מקצוע (פרופי אלי שמיר, יו"ר "עוצמה", הפורום הארצי של משפחות נפגעי נפש; 9.11.2001).

תפנית בתקציב שירותי השיקום של נכי נפש בקהילה

בשנת 2001 חלה תפנית בתקציב שירותי השיקום לנכי נפש בקהילה. בעקבות הלחצים של ארגוני משפחות החולים וחקיקת חוק שיקום נכי נפש בקהילה (2000), איחד משרד הבריאות את כל כספי שיקום חולי נפש לסעיף אחד - "תוכנית לשילוב ושיקום חולי נפש בקהילה". בשנת 2002 יעמוד סעיף זה על 215 מיליון ש"ח בערך.

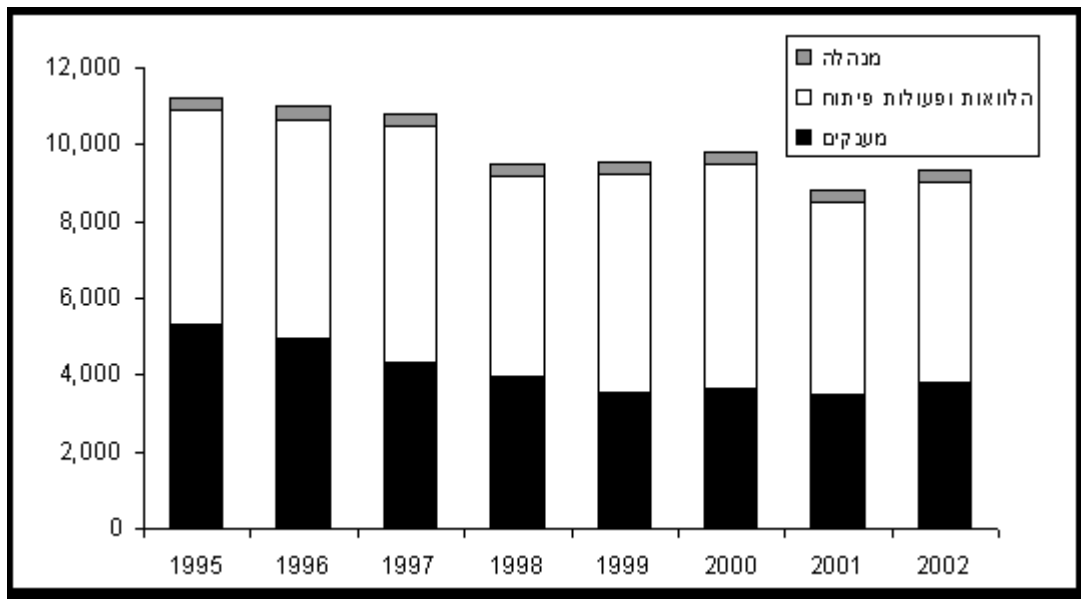
בתחילת שנת 2001 התקציב הזה הסתכם בסכום של 120 מיליון ש"ח. רק 37 מיליון ש"ח הופיעו תחת הכותרת "תוכנית לשילוב ולשיקום חולי נפש בקהילה"; יתרת התקציב הייתה מפוזרת בין סעיפים שונים. במהלך השנה התווסף לתקציב סך של 60 מיליון ש"ח, ועד סוף השנה אמורים להתווסף לו עוד 35 מיליון ש"ח - לשם מימון חוק נכי נפש בקהילה. בשנת 2002, כאמור, יהיה "תקציב השיקום" זהה לתקציב הסופי של 2001 - 215 מיליון ש"ח. בספר התקציב מופיע סכום של 213 מיליון ש"ח; 2 המיליונים החסרים נכללו משום מה ברזרבה (שיחה עם גבי אירנה דביר, משרד הבריאות, 14.11.2001).

משרד הבינוי והשיכון

תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנת 2002 מסתכם ב 10.7 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים), כולל הרשאה להתחייב בסעיפי פיתוח. סכום זה גדול בשיעור של 5.6% (במונחים ריאליים) מהסכום המקביל בשנת 2001. התוספת מסתכמת בסכום של 500 מיליון ש"ח בערך (במחירי 2000). כמו בשנים קודמות, גם בשנה הבאה מיועד החלק העיקרי של תקציב זה לסיוע בדיוור: משכנתאות ומענקי השתתפות בשכר דירה.

תרשים 2. תקציב משרד הבינוי והשיכון, 1995 - 2002

במיליוני ש"ח, במחירי 2000



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2002 ודברי הסבר: משרד הבינוי והשיכון, אוקטובר 2001; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון, שנים שונות.

משכנתאות

הסיוע לרכישת דירה ניתן בצורה של הלוואות ומענקים לרוכשים. רוכשים שצברו רמת ניקוד נמוכה מקבלים משכנתא שכולה הלוואה; רוכשים שצברו רמות ניקוד גבוהות יותר מקבלים משכנתאות המורכבות הן מהלוואות והן ממענקים מותנים. גודל המשכנתא נקבע על-פי אמות-מידה שונות ולפי סוג משק-הבית, כפי שניתן לראות בלוח שלהלן.

לוח 5. אמות מידה לקביעת גודל המשכנתא, לפי סוג משק הבית (חסרי דירה)

סוג משק-הבית	אמות מידה לקביעת גודל המשכנתא
זוגות צעירים ותיקים	מספר שנות נישואין, מספר ילדים, מספר אחים ואחיות של בני הזוג, מספר חודשי שירות סדיר בצה"ל של כל אחד מבני הזוג, מיקום הדירה
זוגות עולים חדשים	מספר שנות הוותק בארץ, מספר הנפשות במשפחה, ארץ המוצא, מספר חודשי שירות בצה"ל של שני בני הזוג, מיקום הדירה
יחידים ותיקים	גיל, מספר חודשי שירות בצה"ל, מיקום הדירה
יחידים עולים	גיל, מספר חודשי שירות בצה"ל, מיקום הדירה
משפחות חד-הוריות ותיקות	"ותק" כאם חד-הורית, מספר חודשי שירות בצה"ל, מיקום הדירה
משפחות חד-הוריות עולות	מספר שנות ותק בארץ, מספר חודשי שירות בצה"ל, מיקום הדירה

מקור: משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2002: משרד הבינוי והשיכון, אוקטובר 2001: 75 - 84.

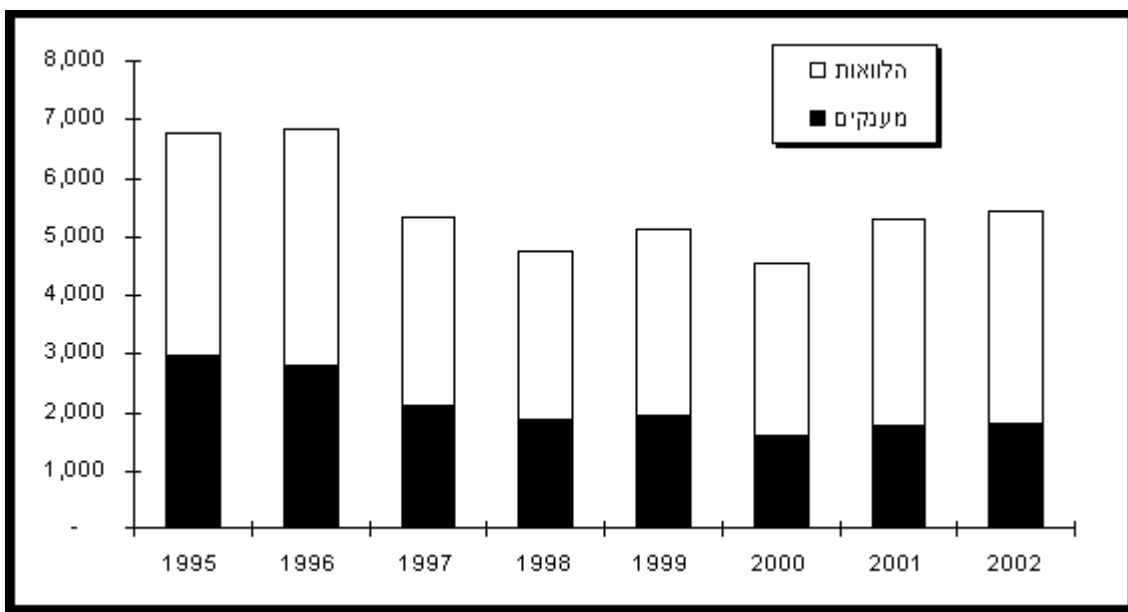
חלק מאמות המידה, ובו מספר שנות הנישואין ומספר הילדים והאחים, אמור לשקף את הסיכוי לרכוש דירה ללא סיוע ממשלתי. המשכנתא הממשלתית משמשת גם ככלי למימוש מדיניות ההתיישבות של הממשלה, ולכן משקי-בית הרוכשים דירה באזור עדיפות לאומית זוכים בסיוע מוגדל. משקי-בית בעלי משאבים מעטים, יחסית לקבוצות אחרות (כמו עולים חדשים ומשפחות חד-הוריות), זוכים אף הם במשכנתאות מוגדלות. לבסוף, כל חודש שירות סדיר בצה"ל או בשירות לאומי מזכה את רוכש/ת הדירה בתוספת של אחוז אחד על המשכנתא האישית (משכנתא אישית = משכנתא ללא תוספת הניתנת לרוכשי דירה באזורי עדיפות לאומית).

הלוח שלעיל ממחיש את העובדה שזוגות ערביים מנועים מלקבל משכנתא ממשלתית בגודל שווה לזה של זוגות יהודיים, היות ובדרך כלל הם אינם משרתים בצה"ל, ויישוביהם אינם מוגדרים כאזורי עדיפות לאומית.

כיוון שהסיוע הממשלתי ניתן למעשה לכל זכאית/ת המבקשת לממש את הזכאות, הסכומים המופיעים בהצעת התקציב אינם אלה הערכה של משרד הבינוי והשיכון לגבי היקף המימוש הצפוי בשנה הקרובה. תקציב הסיוע לשנת 2002 עומד על סכום של בערך 5.4 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים, כולל הוצאה מותנית בהכנסה): 1.8 מיליארד ש"ח למענקים וסכום של בערך 3.6 מיליארד ש"ח להלוואות - שלוש אחוז יותר מאשר בשנת 2001.

תרשים 3. ביצוע תקציב הסיוע ברכישת דירה, 1995 - 2000

במיליוני ש"ח, במחירי 2000



הערה: הנתונים לשנים 2001 - 2002 הם נתוני **תקציב** ולא ביצוע. מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2001 - 2002 ודברי הסבר: משרד הבינוי והשיכון, אוקטובר 2001; משרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות.

הלוח שלעיל מציג את השינויים בביצוע תקציב הסיוע לרכישת דירה בשנים 1994 - 2002. כפי שניתן לראות, ההוצאה על סיוע ברכישת דירה ירדה אחרי שנת 1996. הירידה משקפת את העובדה שרוב העולים החדשים שהגיעו במחצית הראשונה של שנות התשעים מימשו כבר את זכאותם; אך הירידה משקפת גם את השחיקה שחלה בערך הריאלי של המשכנתאות הממשלתיות. למרות עדכון המשכנתאות באוגוסט 1998, ולמרות הירידה בערך הדירות שחלה מאז 1998, הולך וקטן חלקה של המשכנתא הממשלתית בסך האשראי שרוכשי דירות נוטלים לשם ביצוע הרכישה (דהיינו, משכנתא ממשלתית + משכנתא משלימה מבנק משכנתאות). בשנת 1994 היוו המשכנתאות הממשלתיות 38% מסך האשראי שניתן לרכישת דירה; בשנת 2000 ירד משקלה של המשכנתא הממשלתית לעשרים וחמישה אחוז (שם: 70).

הירידה בערך המשכנתא הממשלתית, יחד עם העלייה (משנת 1998) בריבית עבור חלק מהזכאים, תורמות לירידה במספר הזכאים המממשים את זכאותם למשכנתא ממשלתית. מאז 1996 מצוי מספר המממשים בירידה, כפי שניתן לראות בלוח שלהלן. המיתון שהחל עם פרוץ האינתיפאדה, בספטמבר 2000, תרם גם הוא לירידה במספר משקי-בית הרוכשים דירה בעזרת משכנתא ממשלתית.

הירידה במספר מממשי הזכאות למשכנתאות עלולה הייתה להיות גדולה עוד יותר אילמלא מבצע הרכישה של דיירי השיכון הציבורי: בשנת 1999 רכשו 926 דיירים את דירותיהם במבצע המכירה; בשנת 2000 הגיע מספרם למספר של בערך 2,600 רוכשים (משרד הבינוי והשיכון, *מידע חודשי*, אוגוסט 2001: עמ' ז).

לוח 6. מספר משקי-בית המממשים משכנתאות ממשלתיות, 1996 - 2000

שנה	מספר מממשים
1996	54,962
1997	45,578
1998	41,062
1999	40,241
2000	38,518

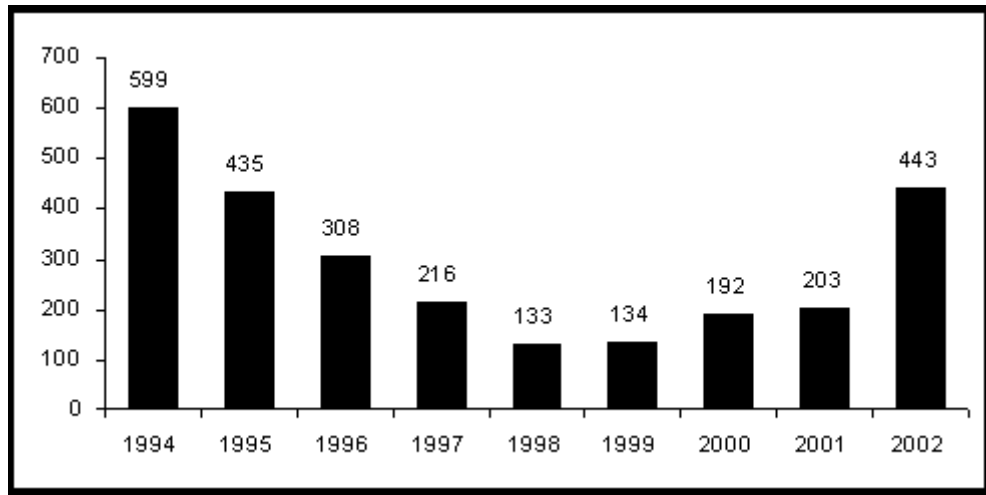
מקור: משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, אוגוסט 2001: לוח ד'1, עמ' 33.

תוכנית משכנתאות לעולי אתיופיה

בשנת 1993 (לאחר "מבצע שלמה") עיצב המשרד לקליטת העלייה בראשות יאיר צבן תוכנית משכנתאות מיוחדת לעולי אתיופיה. התוכנית איפשרה לעולים לקבל משכנתא ממשלתית בגובה של עד 110,000 דולר, כך שתכסה עד 99% ממחיר הדירה. ההחזרים החודשיים נקבעו בגובה נמוך, יחסית, כאשר רוב ההלוואה אמור להפוך עם השנים למענק. העלייה מאתיופיה נמשכת, ובשנת 2001 היא צפויה להסתכם במספר של 5,000 עולים, 115% יותר מאשר בשנת 2000 (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2002 ובדברי הסבר: משרד הבינוי והשיכון, אוקטובר 2001: 68). במקביל, שיעור מימוש המשכנתאות הממשלתיות על-ידי עולי אתיופיה בשנת 2001 צפוי להיות גדול פי 2.3 מזה של 2000 (התחזית היא שמספר של בערך 1,300 משקי בית יממשו משכנתאות בשנת 2001, לעומת מספר של בערך 550 בשנת 2000). ההערכה לגבי 2002 היא שמספר של 1,500 משקי-בית של יוצאי אתיופיה יממשו את זכאותם למשכנתא ממשלתית (שם). בהתאם לכך, ההקצאה למשכנתאות לעולי אתיופיה בשנת 2002 גבוהה בשיעור של 118% מההקצאה שנקבעה בהצעת התקציב לשנת 2001, והיא עומדת על סכום של 465 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים).

תרשים 4. תקציב המשכנתאות לעולי אתיופיה, 1994 - 2002

במיליוני ש"ח, במחירי 2000



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2002 ודברי הסבר: משרד הבינוי והשיכון, אוקטובר 2001 משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון, שנים שונות.

מבצע תוספות סיוע מקום

ביוני 2001 החליטה הממשלה, מתוך מטרה לעודד את שוק הדירות (במיוחד באזורי עדיפות לאומית), להכריז על מבצע של סיוע מקום מוגדל לזכאי משרד הבינוי והשיכון שירכשו דירות ביישובים נבחרים. הרשימה כללה 17 יישובים וכן את השכונות פסגת זאב והר חומה בירושלים; היישובים הם אור עקיבא, אריאל, אשדוד, בית שמש, ביתר עלית, טבריה, כוכב יעקב, כרמיאל, מגדל העמק, מודיעין עילית, מעלה אדומים, גבעת זאב, נצרת, נצרת עילית, צפת, קרית שמונה וחריש. המבצע נועד להימשך עד אמצע אוקטובר 2001.

היישובים שנבחרו הם אלה שעמדו בשלושה מתוך 5 התנאים הבאים: יישוב בעל מעמד של אזור עדיפות לאומית; יישוב הנמצא באשכולות 1 - 3 בדירוג החברתי-כלכלי; יישוב בעל מלאי דירות גדול שלא נמכר; יישוב עם קרקע זמינה לשיווק; יישוב הסובל מפגיעה בשיווק דירות בגלל המצב הביטחוני (שיחה עם ד"ר חיים פאלקוב, משרד הבינוי והשיכון, 12.11.2001).

המבצע נמשך ארבעה חודשים והציע לרוכשים, ברוב היישובים, בסך 50,000 ש"ח, שחציה הלוואה וחציה מענק מותנה; לרוכשים בפסגת זאב ובהר חומה הוצעה תוספת של 100,000 ש"ח, חציה מענק מותנה; ולרוכשים בבאר שבע ובאשקלון, תוספת של 10,000 ש"ח (רוכשי דירות ביישובים אלה קיבלו סיוע נוסף במסגרת חוק הנגב) (הפרטים נמסרו מאגף האכלוס, משרד הבינוי והשיכון, 9.11.2001).

נתונים לא-סופיים מראים כי המבצע אכן הצליח להגדיל את מספר רוכשי הדירות בעזרת משכנתא ממשלתית (מידע חודשי: עמי ל). המבצע יימשך גם בחודשים נובמבר ודצמבר, אלא שגודל התוספת יקטן בשיעור של 10% בנובמבר ובשיעור של 20% בדצמבר (אגף האכלוס, משרד הבינוי והשיכון, 9.11.2001).

המבצע כולל גם הטבה נוספת: לרוכשי דירות ביישובים הנמצאים באזורי עדיפות לאומית ובירושלים ניתנו הלוואות נוספות, בגובה של 50,000 ש"ח, בריבית מסובסדת של 4%.

חוק הנגב

בעקבות חקיקת חוק הנגב ניתנת (החל מאפריל 2001) תוספת משכנתא בסך 40,000 עד 70,000 ש"ח, מחציתה במענק מותנה, לזכאי משרד הבינוי והשיכון "חסרי דירה" הרוכשים דירה בנגב. הגדרת הנגב כוללת גם את אשקלון וקרית גת (מידע חודשי : ל"ט).

תוכניות משכנתאות למגזר הערבי

בתוכנית החומש למגזר הערבי ניתנת תוספת לצורכי פיתוח, אולם אין בתוכנית כל אזכור לצורכי הדיור של זוגות צעירים. ברשימת היישובים שמזכים בסיוע מקום מוגדל כלול רק יישוב ערבי אחד - נצרת - וגם זאת רק בעקבות התערבות האגודה לזכויות האזרח.

מרכז אדוה חוזר על המלצתו לשנות את המדיניות הקיימת, לפיה אזורי עדיפות לאומית נקבעים בהתאם לנטיות הפוליטיות של המפלגה השלטת, ולאמץ במקומה מדיניות של העדפה לאומית על בסיס הפרופיל החברתי-כלכלי של היישובים. אם תאומץ המלצה זו, יוכל תקציב הסיוע של משרד הבינוי והשיכון המיועד לאזורי עדיפות לאומית לשמש כלי יעיל להגברת השוויון בתנאי דיור בחברה הישראלית.

סיוע בשכר דירה

הנורמה בישראל היא רכישת דירת המגורים : בשנת 1999, 69% ממשקי-הבית בישראל התגוררו בדירה שבבעלותם (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משק בית 1999, אפריל 2001). העולים החדשים מברית המועצות לשעבר, שזכו בסיוע מוגדל, רכשו דירות בשיעורים גבוהים עוד יותר. ככל שהוותק בארץ גדל, כך גדל שיעור הבעלות על הדירה : בקרב עולים בעלי ותק של 3 - 4 שנים בארץ, שיעור הבעלות על דירה הוא 51%, ובקרב עולים בעלי ותק של 9 - 10 שנים, שיעור הבעלות מגיע לשיעור של 90% (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2002 : משרד הבינוי והשיכון, אוקטובר 2001 : 65). גם עולי אתיופיה זוכים לסיוע מוגדל, ושיעור הבעלות על דירה בקרבם גבוה גם הוא.

ישראלים שאינם מסוגלים לעמוד בהוצאות הכרוכות ברכישת דירה, או כאלה שטרם הספיקו לחסוך מספיק כסף כדי לרכוש דירה - עולים חדשים בעיקר - יכולים לבקש מהממשלה עזרה בתשלום שכר דירה. בחודש דצמבר 2000, קיבלו 183,470 משקי בית מענקי סיוע בשכר דירה - 7% יותר מאשר בשנת 1999 (מידע חודשי : מ"א). 80% מהזכאים לסיוע היו עולים חדשים ; עם השאר נמנו, בין היתר, מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ונשים חד-הוריות. סכומי הסיוע נמוכים יחסית לגובה שכר הדירה : 100 - 1,170 ש"ח לחודש.

לוח 7. משקי בית המקבלים סיוע בשכר דירה, 1992 - 2000

שנה	ס"ה מקבלי סיוע בשכר דירה	ישראלים ותיקים המקבלים סיוע בשכר דירה	עולים חדשים המקבלים סיוע בשכר דירה
1992	144,238	24,632	119,606
1993	142,265	22,967	119,298
1994	142,296	25,102	117,194
1995	140,647	27,498	113,149
1996	143,701	29,889	113,812
1997	151,864	37,372	114,492
1998	163,051	33,577	129,474
1999	170,995	35,580	135,416
2000	183,466	37,381	146,085

מקור: משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, אוגוסט 2001 : 34.

כפי שניתן לראות בלוח, במחצית השניה של שנות התשעים חלה עלייה במספר מקבלי סיוע בשכר דירה. הגידול במספר העולים החדשים הזוכים לסיוע בשכר דירה קשור, כמובן, לממדי העלייה. הגידול במספרם של ישראלים ותיקים הזוכים לסיוע בשכר דירה קשור, אולי, לגידול במספר משקי-הבית הוותיקים המקבלים גמלת הבטחת הכנסה. ואילו מספר מקבלי הבטחת הכנסה תלוי, בין היתר, במצב התעסוקה במשק.

תקציב הסיוע בשכר דירה לשנת 2002 עומד על בערך 1.582 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים), 18% יותר, במונחים ריאליים, מהתקציב בשנה שעברה. מתוך הסכום הזה, בערך 1.193 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים) מיועדים לעולים חדשים (14% יותר מאשר בשנה שעברה), וסכום של 355 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) לתושבים ותיקים (בערך 35% יותר מאשר בשנה שעברה) (היתר מיועד למדרוג שכר דירה בשיכון הציבורי - בערך 9 מיליון ש"ח, ולהפעלת דיור מוגן לקשישים - בערך 24 מיליון ש"ח).

עולים חדשים זכאים לסיוע בשכר דירה במשך 5 שנים מיום עלייתם, כאשר גובה ההשתתפות פוחת על פני השנים. משפחות חד-הוריות עולות זכאיות לסיוע בשכר דירה במשך שנה נוספת (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2002: משרד הבינוי והשיכון, אוקטובר 2001 : 85 - 86).

זוגות צעירים חסרי דירה שאינם עולים חדשים זכאים לסיוע בשכר דירה אם הם צברו 1400 נקודות או יותר. כאמור, מספר הנקודות תלוי במספר שנות הנישואין, מספר הילדים ומספר האחים והאחיות של כל אחד מבני הזוג. משקי-בית המתקיימים מהבטחת הכנסה זכאים אף הם להשתתפות בשכר דירה (שם : 86).

משקי-בית חסרי דירה המקבלים גמלת הבטחת הכנסה זכאים לסיוע בשכר דירה ללא מבחן נוסף. הזכאות ניתנת גם למשקי-בית המקבלים את מלוא הגמלה וגם לאלה המקבלים "השלמת הכנסה" בגין שכר נמוך. במצב הזה, משקי-בית הזכאי לסיוע בשכר דירה עשוי ליהנות מהכנסה גבוהה יותר מזו של משק בית שאינו זכאי לסיוע בשכר דירה. כדי לתקן את העיוות, מציעים אנשי משרד הבינוי והשיכון להחליף את הזכאות האוטומטית במבחן הכנסות אחיד לכל משקי-הבית הפונים לעזרה. שינוי כזה עשוי להגדיל את מספר הזכאים לסיוע בשכר דירה. לעומת ההצעה הזאת, הציעו אנשי האוצר לבטל את הזיקה האוטומטית בין גמלת הבטחת הכנסה ובין סיוע בשכר דירה ולהחיל מבחן הכנסות על מקבלי הגמלה, מבלי להחיל אותו על כלל האוכלוסייה. ההצעה הזאת תפחית את מספר הזכאים לסיוע בשכר דירה. הממשלה קיבלה את דעת משרד האוצר, בישיבה באוגוסט 2000. ההחלטה מופיעה בספר התקציב של משרד הבינוי והשיכון לשנת 2000 ושנת 2001. בינתיים, אין המשרד ערוך לביצוע ההחלטה.

תקציבים ייעודיים לאזרחים ערבים

מי שלא שירת בצבא זכאי רק לשיעור של 62.5% מהסיוע ברכישת דירה הניתן לבני זוג ששירתו שירות מלא (שלמה סבירסקי וירון יחזקאל, *תקציב המדינה לשנת 2000 והאזרחים הערבים בישראל*, מרכז אדוה, 1999 : 6). קריטריון זה יוצר למעשה שני מסלולים שונים של משכנתאות, האחד ליהודים והשני לערבים, שכן הרוב המכריע של הערבים אינו משרת בצה"ל. יתרה מזאת, בקרב הקבוצות שכן משרתות בצה"ל - דרוזים, בדואים ומיעוט קטן של מוסלמים - רק הגברים משרתים, ולכן הזוגות הרוכשים דירה זכאים רק למחצית מן התוספת שמקבלים זוגות יהודיים שבהם גם האישה וגם האישה שירתו בצה"ל.

לאור המצב הזה, אין זה מפתיע שמשפחות ערביות מממשות את הזכאות למשכנתא ממשלתית בהיקף נמוך ממשקלן באוכלוסייה. בנוסף על כך, בעוד שרוב המשפחות היהודיות המממשות את זכאותם למשכנתא עושות זאת בתוך שנתיים מיום הנישואין, משפחות ערביות עושות זאת רק לאחר תקופת נישואין ארוכה יותר - 30% עושות זאת בין חמש לעשר שנים אחרי הנישואין, 31% נוספים עושים זאת לאחר 10 שנות נישואין או יותר (שם : 7). בדיקה שערכנו לגבי שנת 2000 גילתה כי קיים פער בשיעור מימוש משכנתאות בין יישובים יהודיים ליישובים ערביים : ביישובים יהודיים, שיעור משקי-הבית המממשים זכאות למשכנתא ממשלתית היה 2.2%, ואילו ביישובים ערביים - 1.4% (אתי קונור, *מימוש משכנתאות ממשלתיות לפי מחוז, יישוב וקבוצות נבחרות : 2000*, מרכז אדוה, ספטמבר 2001 : 6).

נתונים אלה מצביעים על הצורך הדחוף בגיבוש תוכנית מיוחדת לסיוע ברכישת דירה לזוגות צעירים ערביים. תוכנית זאת צריכה לכלול, כנקודת מוצא, השוואה של גובה המשכנתא גם למי שלא שירתו בצבא. למרבה הפלא, *התוכנית הרב-שנתית לפיתוח יישובי המגזר הערבי*, עליה הכריזה הממשלה בחודש אוקטובר 2000, אינה כוללת הצעה שכזאת.

משרד הבינוי והשיכון מקצה תקציב מיוחד לבניית מוסדות ציבור, שיקום שכונות ופיתוח תשתיות במגזרים הערבי, הבדואי, הדרוזי והצ'רקסי. בשנת 2002 יעמוד תקציב זה על 96.7 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) בהוצאה רגילה (גידול בשיעור של 218.5% בהשוואה לשנת 2001), ועל סכום של 232 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) בהרשאה להתחייב (גידול בשיעור של 70% בערך). *התוכנית הרב-שנתית לפיתוח יישובי המגזר הערבי קובעת כי 70 מיליון ש"ח ייועדו לפיתוח מוסדות ציבור וסכום של 37 מיליון ש"ח לפיתוח תשתיות בשכונות ותיקות* (משרד האוצר, *הצעת תקציב לשנת 2002 : משרד הבינוי והשיכון*, אוקטובר 2001 : 98).

ספר התקציב מציין עוד שבמהלך שנת 2001 הוקצו בערך 3.3 מיליון ש"ח להשלמת ובניית מוסדות ציבור ביישובים הבדואיים בנגב; עוד מצוין שם כי "היקף הפעילות בשנת 2002 צפוי להיות דומה לזה של שנת 2001" (שם).

המשרד לאיכות הסביבה

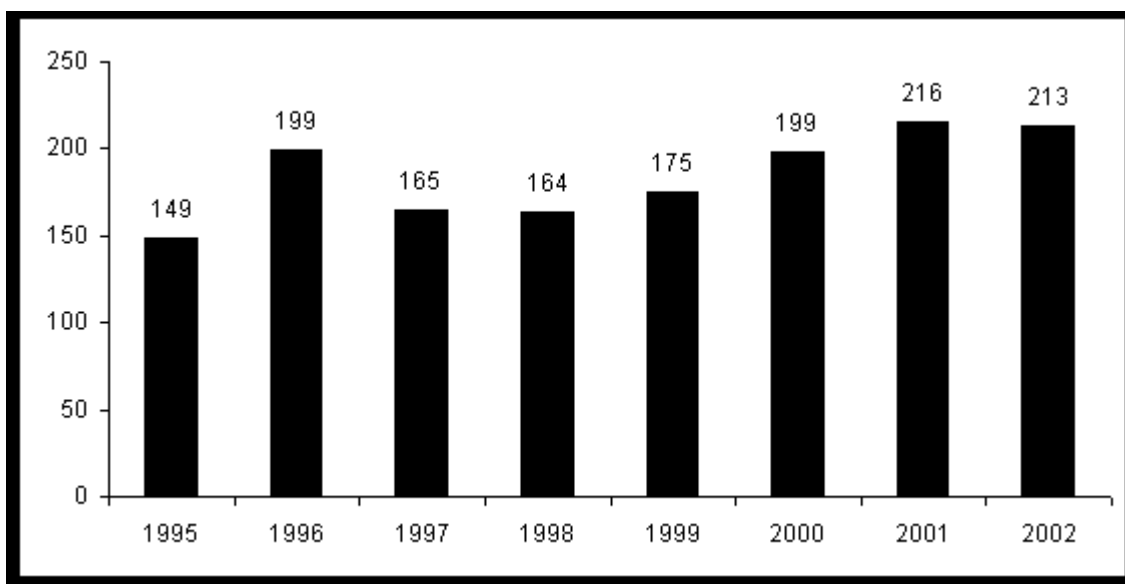
הצעת תקציב המשרד לאיכות הסביבה לשנת 2002 עומדת על 223.4 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). תקציב נוסף של 14.2 מיליון ש"ח מוקצב כהוצאה מותנית בהכנסה.

הצעת תקציב 2002 מסמנת ירידה ריאלית של בערך 1.6% ביחס לתקציב 2001.

פרט לקפיצה חד פעמית בתקציב 1996, שנבעה מתוספת לשינוע פסולת מוצקה והטמנתה ולתמיכה בהשקעות מפעלי תעשייה באיכות הסביבה (תוספת שנמחקה ברובה בשנה שלאחר מכן), ידע תקציב המשרד מגמת עלייה עד לשנת 2001. הצעת התקציב לשנת 2002 מסמנת בלימה של מגמת שיפור זו.

תרשים 5. תקציב המשרד לאיכות הסביבה, 1995 - 2002

במיליוני ש"ח, במחירי 2000



הערה: סכומים נוספים שיועברו למשרד לאיכות הסביבה עפ"י סיכום עם משרד האוצר אינם נכללים כאן משום שאינם בבסיס התקציב ואין החלטה לגבי שימושיהם.

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב המשרד לאיכות הסביבה לשנים 1995 - 2001; משרד האוצר, הצעת תקציב המשרד לאיכות הסביבה לשנת 2002.

שינויים בתקציב

במרבית סעיפי תקציב המשרד יש קיצוץ ריאלי הנע בין 1% - 3%. בשניים מן הסעיפים יש תוספות:

- 1) התוספת המשמעותית היחידה היא של בערך 11 מיליון ש"ח לשיקום נחלים.
 - 2) תוספת שנייה, של בערך 2.4 מיליון ש"ח, ניתנה לצורך תוספת 10 משרות לאגף הפיקוח והאכיפה.
 - כמו כן יש תוספת של 15 מיליון ש"ח, בהרשאה להתחייב, לסעיף "פרוייקטים מקצועיים". שם מעורפל זה נובע מכך שטרם נתקבלה החלטה לגבי מהותם של פרוייקטים אלה.
- הקיצוצים הבולטים ביותר הם כלהלן:

- 1) תקציב האגף לחומרים מסוכנים קוצץ כתוצאה מירידה בתקציב הטיפול באתר הפסולת הרעילה ברמת חובב.
- 2) תקציב הקרן למניעת זיהום הים, המתוקצבת כהוצאה מותנית בהכנסה (הכנסתה נובעת מאגרות המוטלות על גורמים מזהמים), קוצץ מסכום של בערך 10 מיליון ש"ח בשנת 2001 לסכום של בערך 6 מיליון ש"ח בשנת 2002.
- 3) תקציב המענק לרשויות מקומיות ולגופים סטטוטוריים קוצץ בסכום של בערך 2 מיליון ש"ח. הירידה נובעת מסיומם של מספר פרוייקטים סביבתיים.

הטיפול בבעיות הסביבתיות סובל מפגיור רב עקב אי התייחסות רבת שנים

במשך שנים רבות לא זכה הנושא הסביבתי בטיפול נאות, ושיקולים סביבתיים כמעט ולא זכו להתייחסות בתהליך קבלת ההחלטות בישראל. דוגמא לכך היא מדיניות ההעדפה רבת השנים של המכונת הפרטית על פני התחבורה הציבורית, ובתחבורה הציבורית, ההעדפה של אוטובוסים על פני רכבות (ר' פרק תשתיות תחבורה בין עירוניות במסמך זה).

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 המשמעותיים ביותר שעל סדר היום הציבורי והוא הולך וצובר תאוצה.

טיפול כולל בנושא הסביבתי דורש שינוי תפיסתי והתייחסותי של כלל הגורמים העוסקים בקביעת מדיניות 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

המשרד לאיכות הסביבה אחראי על כמה פעולות הדורשות תקציבים גדולים - שיקום וטיפול באתרי פסולת שנסגרו ופיתוח ושדרוג של אתרי פינוי פסולת קיימים. ואולם רוב תפקידיו של המשרד נוגעים לעבודת פיקוח, אכיפה וקידום תקנות וחוקים הנוגעים

לתחומי הסביבה. מרבית הפעולות הללו אינן דורשות תקציבים גדולים, אך חשיבותן לאיכות החיים של כלל הציבור משמעותית ביותר.

על מנת לקדם את הנושא הסביבתי דרושות מספר פעולות המצריכות תקצוב שכיום הוא נמוך מאוד.

חינוך סביבתי

קיימת חשיבות רבה לחינוך סביבתי בכל הגילאים. חינוך סביבתי החל מגני הילדים ובהמשך בבתי הספר מסייע בפיתוח מודעות סביבתית אצל צעירים, שיכולה להשליך מהם גם על דפוסי התנהגותה של האוכלוסייה המבוגרת יותר. על מנת לקדם חינוך זה יש צורך בהכנה ובמימון של תוכניות לימוד בנושאי סביבה ובהכשרה של סגל ההוראה. במקביל יש צורך בעידוד הכללת נושאים סביבתיים בלימוד ובמחקר במוסדות ההשכלה הגבוהה.

בנוסף לכך, קידום נושאים דוגמת שמירה על ניקיון, הפרדת אשפה או עידוד השימוש בתחבורה ציבורית דורשים הסברה רחבה והגברת מודעות הציבור. יצוין כי הצלחתן מעבר למשוער של תוכניות כגון איסוף בקבוקי הפלסטיק מעידה על צמא של הציבור לקידום הנושא ולנכונותו לשיתוף פעולה.

הצעת התקציב לחינוך ולהסברה בשנת 2002 עומדת על בסביבות 5 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). סך ההשקעה בחינוך בשנים 1995 - 2000 עומדת על פחות מסכום של 28 מיליון ש"ח (במחירי 2000).

מחקר ופיתוח

לקידום מתקר ופיתוח בנושאים סביבתיים חשיבות רבה:

1) איסוף נרחב יותר של נתונים וניתוחם מאפשר קבלת החלטות יעילות יותר וקידום חקיקה ותקנים מתאימים. בעזרת מידע נרחב יותר ניתן לקדם את הטמעתם של שיקולים כלכליים-סביבתיים נכונים בתוכניות פיתוח עתידיות.

2) תמיכה בפיתוח טכנולוגיות חדשות ידידותיות לסביבה, המאפשרות ניצול יעיל יותר של אנרגיה, יעול מחזור פסולת, הוזלת עלויות המחזור ופיתוח אמצעים המצמצמים זיהום הנגרם כתוצאה משימוש בטכנולוגיות מיושנות.

תמיכה בפיתוח טכנולוגיות אלה 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.

הצעת תקציב האגף לסקרים ומחקרים: 3 מיליון ש"ח בקירוב.

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, פיקוח ואכיפה על גופים המשתמשים, מייצרים ומוכרים חומרים מסוכנים ועוד. במקרים רבים תפקידי הפיקוח והאכיפה הם תחת

אחריותם של משרדי ממשלה אחרים, כמו משרד התחבורה, משרד הפנים, משרד הבריאות ועוד.

זיהום אוויר

תקני הסביבה בישראל מבוססים בעיקר על המלצות ארגון הבריאות העולמי ומתייחסים לעשרים-ואחת 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 (ברנדה פליקשטיין ואחרים, פרק על זיהום אוויר, בתוך: פרופ' יורם אבנימלך, סדרי עדיפות לאומית בתחום איכות הסביבה בישראל, מסמך עמדה, 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 של מחסור בניטור אוויר, איכות הבדיקות והעברתן לידיעת הציבור.

זיהום אוויר כתוצאה מפליטות כלי רכב הוא הבעיה המרכזית של איכות הסביבה בארץ. איכויות הבנזין והסולר בארץ, שהם מהגורמים המרכזיים לזיהום האוויר הרב הנגרם מכלי רכב, נמוכות באופן יחסי. מחקרים מראים כי לזיהום אוויר הנגרם כתוצאה מפליטת זיהום מכלי רכב יש קשר הדוק עם פגיעות קשות בבריאות הציבור וכי הוא משמעותי במיוחד בגרימת מחלות נשימתיות אצל ילדים (ר' איליין פלטשר, תחבורה, סביבה וצדק חברתי בישראל, מרכז אדוה, מרץ 2000). באחרונה פורסם כי ועדת החוקה אישרה הטלת קנסות גבוהים על כלי רכב מזהמים. הבעיה נעוצה בין השאר במחסור בציוד מתקדם המאפשר בדיקת כלי רכב ואכיפה של התקנים הקיימים בנושא. כמו כן, על מנת שאכיפת הנושא של זיהום מכלי רכב תהיה אפקטיבית, יש צורך במסע הסברה בנושא זה, שהוא חדש ולא מוכר באופן יחסי.

באשר לתקינות מערכת הפליטה של כלי רכב ושל הממירים הקטליטיים, כמעט ואין אכיפה. קיים צורך בהרחבת הפיקוח על מכוני הרישוי על מנת שיבצעו בדיקות אלה. פיקוח זה הוא באחריות משרד התחבורה.

הצעת התקציב לאגף לניטור אוויר ארצי: 7 מיליון ש"ח בקירוב.

חומרים מסוכנים

הטיפול בחומרים מסוכנים מפוצל בין 12 משרדי ממשלה שונים (1999). חלוקה זו מקשה על התיאום ועל יצירת פיקוח ואכיפה אחידים ושיטתיים בתחום של חומרים מסוכנים.

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 הנובעות מחומרים מסוכנים נוגעות מצד אחד לסכנות הנובעות מתהליכי הייצור, האחסנה והטיפול בפסולת הנוצרת כתוצאה מתהליך הייצור, ומצד שני מהובלת חומרים מסוכנים.

בתחומי הייצור והאחסנה יש צורך בפיקוח על המפעלים המשתמשים בחומרים מסוכנים כדי לוודא שישמשו בטכנולוגיות מתקדמות בתהליכי הייצור השונים. כמו כן יש צורך בטיפול של אותם מפעלים, בתוך שטח המפעל, בפסולת הנוצרת, על מנת להפחית את הסיכון הקיים בהובלתה לאתרי הפסולת.

בתחום ההובלה דרושים פיקוח ואכיפה על הובלה בטיחותית של חומרים מסוכנים באם היא נעשית על כבישים, ובשימוש בטכנולוגיות מתקדמות לזיהוי דליפות ומפגעים בצינורות הובלה תת קרקעיים.

הצעת התקציב של האגף לחומרים מסוכנים ובית הספר לחומרים מסוכנים: סכום של בערך 11.4 מיליון ש"ח וסכום של 0.1 מיליון נוספים כהוצאה מותנית בהכנסה.

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, אך יש מספר אמנות חשובות שישראל טרם הצטרפה אליהן או טרם אישררה אותן, כתוצאה ממחלוקות בין משרדי ממשלה שונים, ולכן היא מפגרת בתחום זה ביחס למדינות מערב אירופה ומדינות מפותחות אחרות (פרופ' יובל כהן, הפרק "על ים וחופים", בתוך: פרופ' יורם אבנימלך, סדרי עדיפות לאומית בתחום איכות הסביבה בישראל, מסמך עמדה, יוני 1999).

בעיה מרכזית בתחום היא הזיהום הנגרם כתוצאה משפכים המוזרמים דרך נחלים הנשפכים לים; דוגמא בולטת לכך היא נחל הקישון. אחת הבעיות באכיפה נובעת מכך שהאחריות לפיקוח על הזרמת שפכים לנחלים מתחלקת בין גורמים שונים, דבר המקשה על קיום אכיפה יעילה. בנוסף לכך חסרים מדדים שיכולים לשמש כהנחיות מקצועיות לקבלת החלטות בנוגע לכמויות השפכים שמותר להזרים לים. יש צורך בהרחבת הניטור השוטף וניתוחו, על מנת שניתן יהיה למצוא פתרונות נכונים לבעיות הזיהום והפגיעה בחופים, לקבל החלטות נכונות בנוגע ליעדי תכנון ופיתוח ולקבוע כלים חוקיים ומנהלתיים, שיתנו פתרון נאות לבעיות הקיימות ויאפשרו מדיניות פיקוח ואכיפה יעילה ונכונה.

הצעת התקציב לקרן למניעת זיהום הים: סכום של בערך 6.2 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה.

מי תהום

מי התהום חשופים לזיהום מיקרוביאלי, ועל כן יש צורך בטיפול, בדיקה ומעקב. קיימת חשיבות רבה לפיתוח כלים לבדיקת איכות המים ב"זמן אמת".

בנוסף לצורך במיקום קידוחים במרחק ממקורות זיהום, צריך לפקח על כך שמי התהום לא יזוהמו כתוצאה מהשלכת פסולת, שפכים חקלאיים, חומרי הדברה, שפיכת שאריות דלקים ועוד. סכנה נוספת למי התהום 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.

בהצעת תקציב 2002 גדל תקציב היחידה למניעת זיהום מים בקרוב לפי שלושה, וזאת לצורך תקצוב שיקום נחלים.

הצעת התקציב לאגף למניעת זיהום מים: 17.5 מיליון ש"ח.

קרינה

המשרד לאיכות הסביבה מקיים פעילות של ניטור ובקרה על מקורות קרינה מייננת ולא מייננת. המשרד פועל על פי תקנים בין לאומיים בנושא של קרינה אלקטרומגנטית ואחראי על הפיקוח והאכיפה בתחומים אלו. כמו כן אחראי המשרד למתן רישוי לפעילות הכרוכה בפליטת הקרינה האלקטרומגנטית.

הצעת התקציב לאגף הפיקוח על קרינה: 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 השימוש באמצעים כלכליים.

באמצעים הכלכליים ניתן להשתמש לשני הכיוונים: פגיעה כלכלית, כדוגמת קנסות, בגורמים הפוגעים בסביבה, מצד אחד, ותמיכה כלכלית, כדוגמת מענקים או סבסוד לטווח קצר, באותם גורמים ההופכים את פעילותם לידידותית יותר לסביבה.

מן הראוי להטמיע שיקולים סביבתיים הן בפיתוח והן בהכללת העלות הסביבתית במחירי המוצרים המוגמרים. אי התחשבות בעלות הסביבתית בתהליכי ייצור עלולה לגרום לא רק לפגיעה בסביבה אלא גם לפגיעה קשה בכלכלה בטווח הארוך.

במהלך העשור האחרון החלו מספר מדינות במערב אירופה בהטלת מיסים סביבתיים. המס יכול להיקבע, למשל, לפי רמת הזיהום שאותו גורם מייצר. זוהי דרך אחת שבעזרתה ניתן להטמיע את עלויות הפגיעה בסביבה במחירי המוצרים הסופיים. בנוסף לכך, ההכנסות ממיסים אלו משמשות במספר ארצות 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.

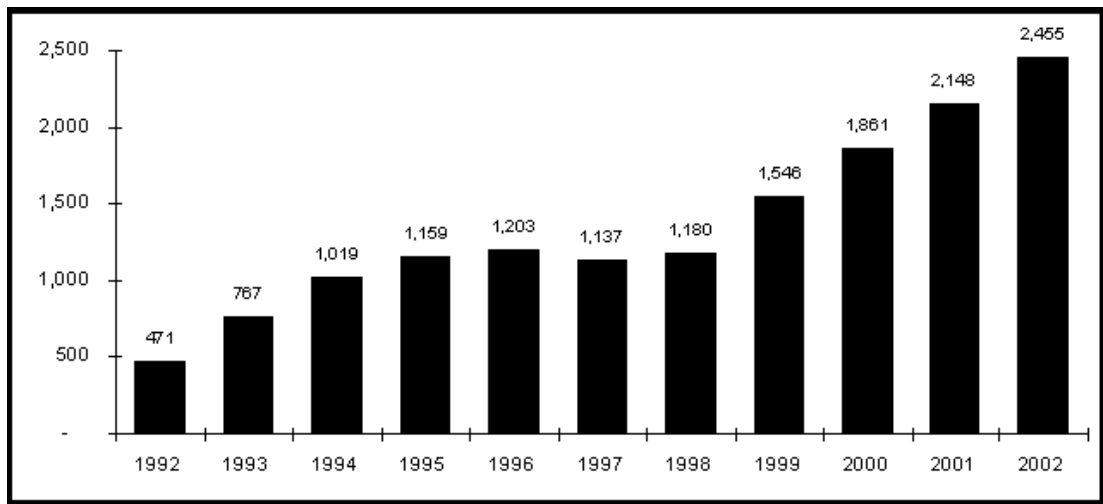
תשתיות תחבורה בין עירוניות

תקציב הפיתוח של תשתיות תחבורה בין עירוניות - כבישים ורכבות - יעמוד בשנת 2002 על סכום של בערך 2.579 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים). סכום זה משקף עלייה בשיעור של בערך 14% במונחים ריאליים לעומת תקציב 2001. עלייה זו ממשיכה את מגמת הגידול בהשקעות בתשתיות בין עירוניות, שהחלה בשנת 1999, לאחר קיפאון של כמה שנים בהשקעות.

תרשים 6. תקציב הפיתוח של תשתיות תחבורה בין עירוניות, 1992 -- 2002

לפי מדד מחירי תשומות בסלילה

במיליוני ש"ח, במחירי 2000



הערות: 1. בשנים 1997-2000 תקציב פיתוח רכבות נכלל בתקציב מע"צ.
2. החל משנת 1999 קיים בתקציב פיתוח מסילות ברזל סעיף להחזר הלוואות לר"ר על השקעות לשנים קודמות. על מנת למנוע רישום כפול של השקעה זו הפחתנו אותה מתקציב הפיתוח לשנים 1999 - 2002. הערה זו נכונה לכל פרק תשתיות התחבורה הבין עירוניות.
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנים 1992 - 1996; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התשתיות לשנים 1997 - 1999; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התחבורה לשנים 2000 - 2001; משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התחבורה לשנת 2002.

משרד האוצר הצהיר כי הוא רואה בהגברת ההשקעות בתשתיות אמצעי מרכזי להאצת שיעור הצמיחה של המשק בטווח הארוך. אלא שלמרות הגידול, התקציב לתשתיות בין עירוניות מהווה עדיין רק 0.54% מהתוצר המקומי הגולמי הצפוי בשנת 2002 (לפי הערכת הצמיחה של משרד האוצר) - לא הרבה יותר מהשיעור של 0.48% בתקציב 2001 ומהשיעור של 0.41% בתקציב 2000. במלים אחרות, התקציב לשנת 2002 אינו מבשר על שינוי מדיניות של ממש, והוא רחוק מלהוות פתרון למצוקות התחבורה בישראל.

לוח 8. התוצר המקומי הגולמי והתקציב לתשתיות תחבורה בין עירוניות, 2000 - 2002

במיליוני ש"ח, במחירים שוטפים

	2002	2001	2000	
תמ"ג	478,915	460,495	458,204	
תקציב	2,579	2,202	1,861	
שיעור	0.54%	0.48%	0.41%	

הערה: הערכות התמ"ג לשנים 2001 - 2002 חושבו לפי תחזיות האוצר.
מקורות: עיבוד מרכז אדוה מתוך בנק ישראל, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, תקציב לאומי לשנים 2002 עד 2005, לוח 2; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התחבורה לשנים 2000 - 2001; משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התחבורה לשנת 2002.

מערכת הכבישים בישראל סובלת מפיגור רב בהשוואה למדינות המתקדמות בעולם. הצפיפות התחבורתית (נסועה לק"מ כביש), גבוהה בהרבה מזו המקובלת במדינות המערב. מצוקה זו אף תלך ותגדל עם הריבוי הטבעי המהיר של האוכלוסייה והעלייה הצפויה ברמת המינוע (מספר הרכבים לנפש), שהיא עדיין נמוכה בהשוואה בין לאומית. מערך מסילות הברזל סובל מפיגור חמור אף יותר, עקב השקעה נמוכה רבת שנים ומדיניות העדפה של אוטובוסים על פני הרכבות לאורך עשרות שנים. מעבר לכך, מערכות הסעת המונים בערים הגדולות ובעיקר בגוש דן, הדורשות השקעה גבוהה ביותר, אינן קיימות כלל.

תקציב פיתוח כבישים בין עירוניים מול תקציב פיתוח רכבות

תקציב הפיתוח של תשתיות תחבורה בין עירוניות מכיל שני מרכיבים עיקריים:

1) תקציב לפיתוח כבישים בין עירוניים, העומד בהצעת התקציב לשנת 2002 על סכום של 1.709 מיליארד ש"ח בקירוב.

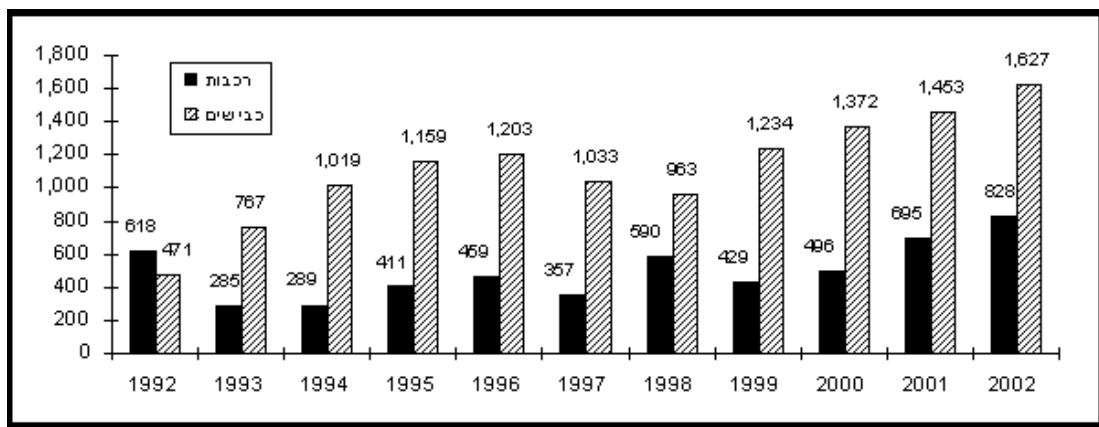
2) תקציב לפיתוח רכבות, העומד בהצעת התקציב לשנת 2002 על 870 מיליון ש"ח בקירוב.

התרשים שלהלן מציג את מגמות השינוי הריאלי בתקציבי ההשקעות בכבישים בין עירוניים וברכבת, בשנים 1992 - 2002. ניתן לראות שמגמות השינוי בכבישים וברכבות היו דומות בתקופה זו, פרט לשנת 1992 ולשנת 1998, שהיו יוצאות דופן. העדפת התחבורה היבשתית על פני זו המסילתית מתבטאת ביחס ההשקעות בין כבישים לרכבות, ששמר על יציבות (פרט לשנתיים הנ"ל), כאשר ההשקעות ברכבת עומדות על 28% עד 38% מן ההשקעות בכבישים. בתקציבי שנת 2001 ושנת 2002 חל שיפור חלקי, כאשר ההשקעות ברכבת עלו לשיעור של 48% ולשיעור של 51% מן ההשקעות בכבישים. שיפור זה נובע מהשקעות גדולות בציוד נייד רכבתי (קרונוט וקטרים) בשנתיים אלה. השקעה זו אמורה להימשך גם בשנה הבאה.

תרשים 7. תקציב פיתוח כבישים בין עירוניים מול תקציב פיתוח רכבות, 1992 - 2002

לפי מדד מחירי תשומות בסלילה

במיליוני ש"ח, במחירי 2000



הערה: תקציב פיתוח כבישים בין עירוניים כולל את סעיף הרזרבה להתייקרויות.
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנים 1992 - 1996; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התשתיות לשנים 1997 - 1999; רכבת ישראל, אגף הכספים, 1992 - 1999; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התחבורה לשנים 2000 - 2002; משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התחבורה לשנת 2002.

בארצות רבות במערב מעדיפות הממשלות מזה זמן את פיתוח הרכבות 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 בשנים האחרונות, אך מדובר בגידול שאין בו כדי לשנות באופן משמעותי את סדרי העדיפויות. הפרוייקט הממלכתי הגדול ביותר בתחום התחבורה הוא כביש - כביש חוצה ישראל (כביש 6); יתרה מזאת, הממשלה כלל אינה מתכננת הקמת שדרה לאומית של תחבורה מסילתית.

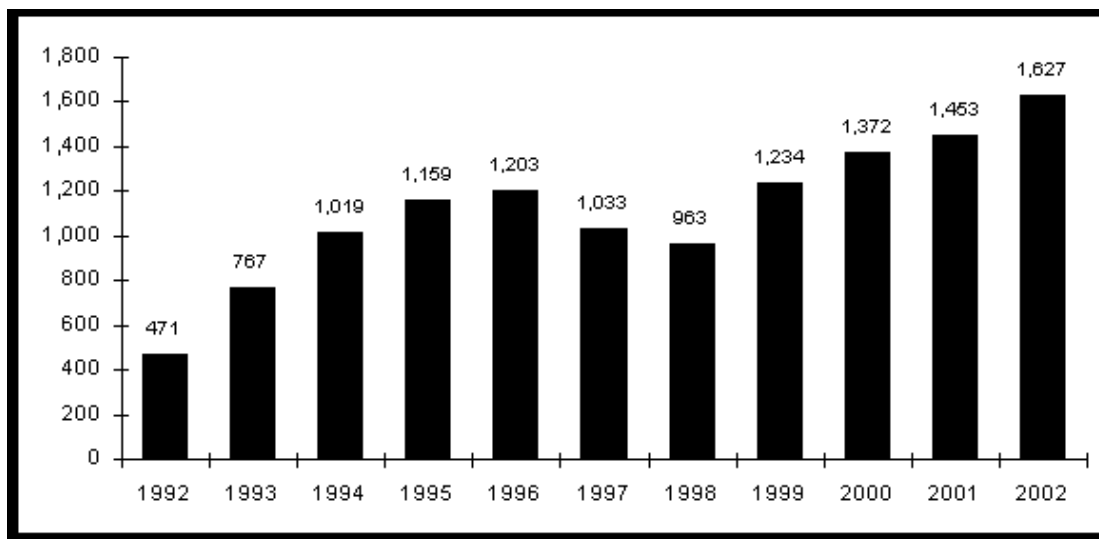
תקציב הפיתוח לכבישים בין עירוניים

הצעת התקציב לשנת 2002 מסמנת המשך של מגמת הגידול הריאלי בהשקעות בכבישים בין עירוניים, שהחל בשנת 1999 לאחר חצי עשור של דריכה במקום. תקציב 2002 מבטא עלייה בשיעור של בערך 12% (במונחים ריאליים) בתקציב פיתוח הכבישים הבין עירוניים.

תרשים 8. תקציב הפיתוח לכבישים בין עירוניים, 1992 - 2002

לפי מדד מחירי תשומות סלילה

במיליוני ש"ח, במחירי 2000



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנים 1992 - 1996; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התשתיות לשנים 1997 - 1999; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התחבורה לשנים 2000 - 2001; משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התחבורה לשנת 2002.

ההתפלגות האזורית והמגזרית של תקציב הפיתוח לכבישים בין עירוניים

התרשים שבמעמוד הבא מציג את החלוקה הפנימית של הצעת התקציב לפיתוח כבישים בין עירוניים לשנת 2002. התרשים מעלה כי הפלח הגדול ביותר מיועד לכבישים באזור המרכז ואילו הפלח השני בגודלו מיועד לאזור הצפון.

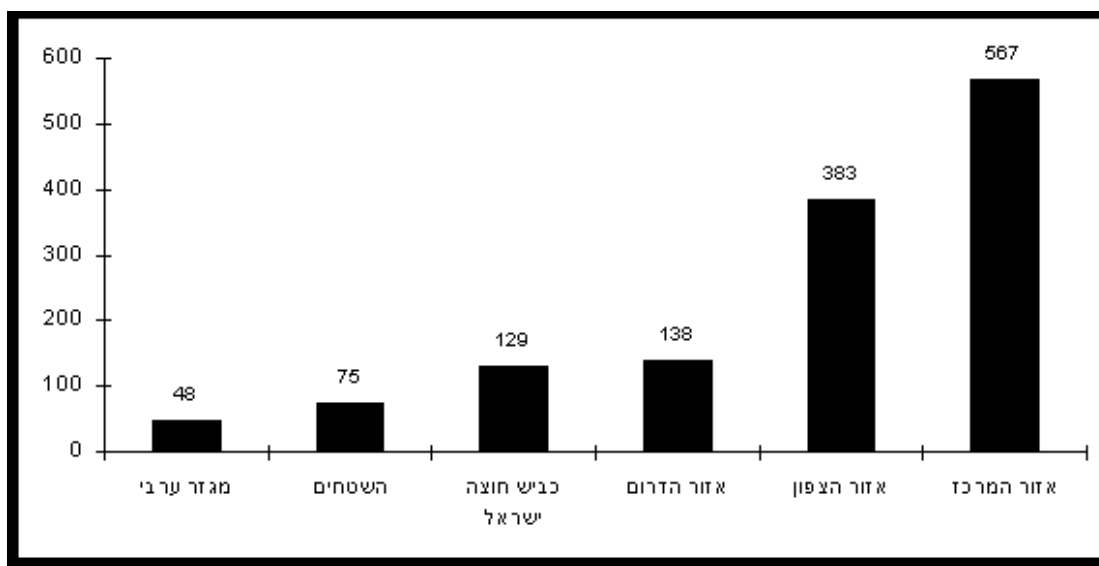
כביש חוצה ישראל, למרות שהוא נבנה בשיטת B.O.T, כלומר בבנייה פרטית ובהשקעות פרטיות, ועל כן אינו אמור להוות נטל על תקציב המדינה, זוכה לתקצוב הדומה לסך הצעת תקציב ההשקעות למחוז הדרום כולו, כמעט 129 מיליון ש"ח. סכום זה מיועד להמשך רכישת הבעלות על מקרקעי הכביש ולפינוי תשתיות לאורך תוואי הכביש.

בישיע, תקציב ההשקעות בכבישים בין עירוניים נמוך יותר מאשר בשנים קודמות, אך הוא אינו כולל את השקעות משרד הבטחון בבניוי כבישים, ולכן הוא חלקי בלבד.

במגזר הערבי, התקציב הייעודי לכבישים בין עירוניים עומד על 48 מיליון ש"ח בקירוב.

תרשים 9. תקציב לפיתוח כבישים בין עירוניים לפי אזור, 2002

במיליוני ש"ח, במחירים שוטפים



הערה: הנתונים בתרשים אינם כוללים את תקציבי תכנון קידום וזמינות, פרויקטים משותפים ורזרבות.
מקור: עיבוד מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התחבורה לשנת 2002.

בתרשים שבעמוד הבא מוצגת החלוקה האזורית של תקציבי הפיתוח לכבישים בין עירוניים בשנים 1992 - 2002 (הנתונים של כביש חוצה ישראל ושל המגזר הערבי הם לשנים 1994 - 2002 בלבד).

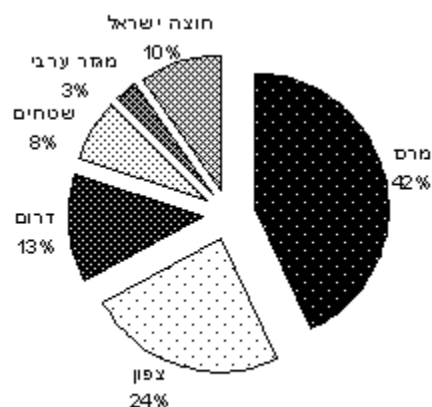
כפי שניתן לראות, אזור המרכז נטל את הנתח הגדול ביותר - 42%. הנתח של אזור הצפון עומד על מעט יותר ממחצית מזה של אזור המרכז, ואילו הנתח של אזור הדרום עומד על פחות משליש מזה של אזור המרכז.

ההשקעה בשטחי יש"ע עמדה על 8% מסך תקציב פיתוח הכבישים הבין עירוניים בישראל; אך יש לציין כי היקף הסלילה בפועל היה רחב יותר, הודות לתקציב משרד הביטחון.

המגזר הערבי קיבל רק 3% מסך התקציב.

כביש חוצה ישראל נטל 10% בקירוב מן ההשקעות, וזאת למרות שהוא נבנה בשיטת B.O.T, שיטה המוצגת כפוטר את תקציב המדינה מעול המימון של בניית תשתיות.

תרשים 10. התפלגות התקציב לפיתוח כבישים בין עירוניים לפי אזורים, 1992 - 2002



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנים 1992 - 1996; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התשתיות לשנים 1997 - 1999; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התחבורה לשנים 2000 - 2001; משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התחבורה לשנת 2002.

מגמות השינוי בתקציבים האזוריים

הלוח שלהלן מציג את מדדי השינוי בתקציבי הפיתוח של האזורים השונים, כאשר שנת הבסיס 1994.

יצוין כי להשוואה זאת יש מגבלות, הנובעות מעודף רגישות כאשר הסכומים נמוכים וכן השימוש בשנת בסיס. עם זאת, משמש המידוד להמחשת הדגשים במדיניות פיתוח הכבישים.

לוח 9. השקעות בפיתוח כבישים בין עירוניים, לפי אזורים, 1994 - 2002

במדדים; 100=1994

2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	
140	133	123	103	85	90	94	93	100	סה"כ
143	139	141	109	83	93	93	84	100	מרכז
171	131	120	108	87	89	84	90	100	צפון
79	70	39	39	42	80	97	113	100	דרום
226	420	371	337	337	124	149	110	100	שטחים

הערה: הסה"כ הוא סכימה של ארבעת האזורים ואינו כולל סעיפים נוספים.
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנים 1994 - 1996; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התשתיות לשנים 1997 - 1999; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התחבורה לשנים 2000 - 2001; משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התחבורה לשנת 2002.

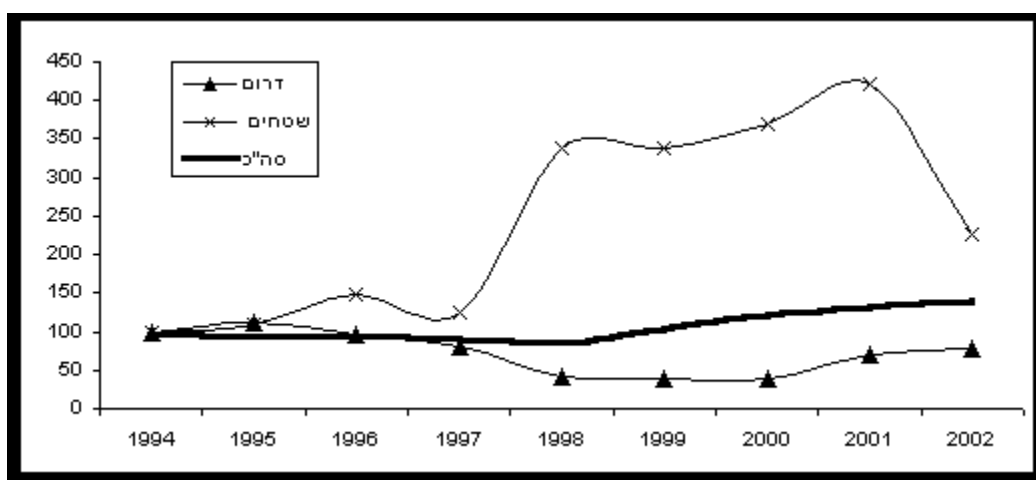
הלוח מבליט את הקיפוח התקציבי של מחוז הדרום החל משנת 1997 וזאת כהמשך לפיגורן של תשתיות התחבורה הבין עירוניות במחוז זה עד אז. עוד מבליט הלוח את ההעדפה העקבית של שטחי ישי"ע לאורך כל השנים, כולל בהצעת התקציב לשנת 2002, הגם שתקציב זה מסמן ירידה לעומת שנים קודמות.

התרשים שלהלן מציג את המדדים הני"ל בעבור שני אזורים בלבד: ישי"ע והדרום, כאשר לשם השוואה אנו מציגים גם את הממוצע הכלל-ארצי. התרשים ממחיש באופן גראפי את העדפת שטחי ישי"ע ואת קיפוח אזור הדרום.

תרשים 11. מגמות השינויים בתקציבי הפיתוח לכבישים בין עירוניים, 1994 - 2002

סה"כ, מחוז הדרום והשטחים

במדדים, 100=1994



להלן נבחן באופן מפורט יותר את מגמות השינוי בתקציבי פיתוח כבישים בין עירוניים בשלושה אזורים: הדרום, ישי"ע והמגזר הערבי.

אזור הדרום

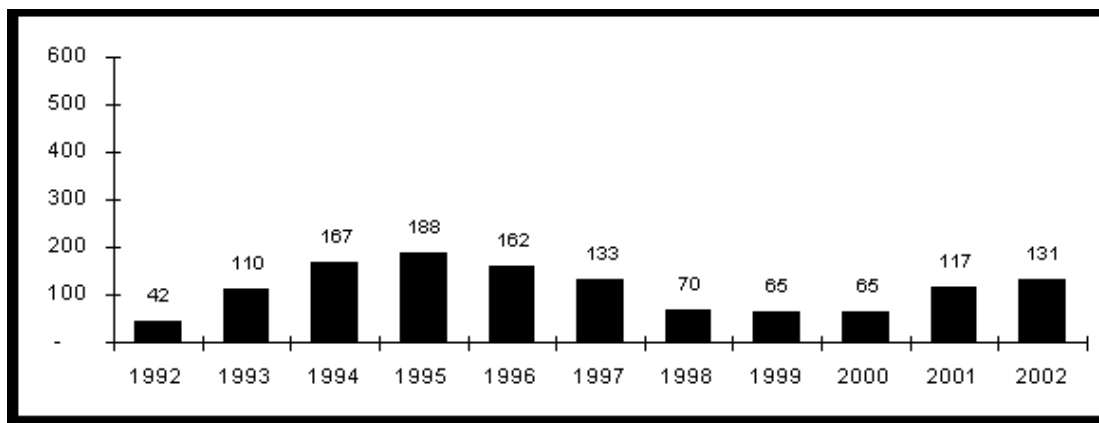
הצעת התקציב לפיתוח כבישים בין עירוניים באזור הדרום בשנת 2002 עומדת על בערך 138 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). זוהי עלייה של בערך 12% במונחים ריאליים לעומת תקציב 2001.

פיתוח כבישי הדרום ידע פריחה בין השנים 1992 - 1995, שבמהלכן נרשם גידול של פי 4.5 בהשקעה. היו אלה שנות קליטת העלייה ועולים רבים הופנו למגורים באזור הדרום. כתוצאה מכך גם ההשקעות בבינוי דירות בדרום היו גבוהות במחצית הראשונה של שנות התשעים. בשנת 1996 החל קיצוץ, שהגיע לשיאו בשנים 1998 - 2000. המגמה השתנתה בשנת 2001, שנה שבה הוכפל התקציב. בתקציב 2002 נמשכת העלייה של 2001 אך בקצב איטי יותר. הצעת תקציב ההשקעה לשנת 2002 עדיין מפגרת ריאלית לעומת תקציבי ההשקעה באמצע שנות התשעים.

תרשים 12. התקציב לפיתוח כבישים בין עירוניים באזור הדרום, 1992 - 2002

לפי מדד מחירי תשומות בסלילה

במיליוני ש"ח, במחירי 2000



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך, משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנים 1992 - 1996; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התשתיות לשנים 1997 - 1999; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התחבורה לשנים 2000 - 2001; משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התחבורה לשנת 2002.

שמחי יש"ע

הצעת התקציב לשנת 2002 לפיתוח כבישים בין עירוניים בשטחי יש"ע, ללא כבישים עוקפים וללא תקציבי משרד הביטחון, עומדת על 75 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). תקציב זה נמוך כמעט במחצית מתקציב 2001.

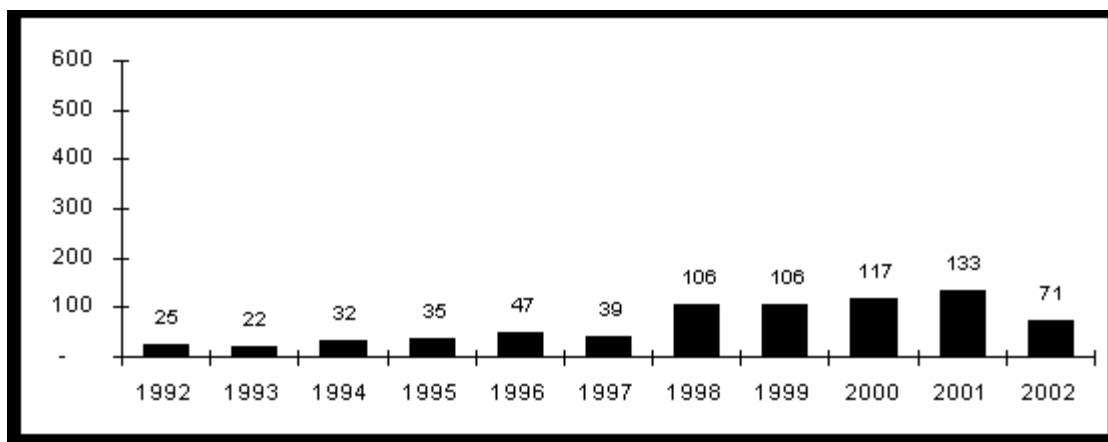
לאורך העשור האחרון ידעו ההשקעות בשטחים שני גלי עלייה מרכזיים. בשנים 1992 - 1997 עלה התקציב בשיעור של בערך 56%; לאחר קפיצה נוספת של 172% בשנת 1998 נמשכה מגמת הגידול, עד לשיא של 2001. הירידה בהצעת התקציב לשנת 2002 נובעת מסיומם של מספר פרויקטים בשנה זו.

הסיבה לגידול החד בשנת 1998 הייתה סדרת פרויקטים חדשים, שהקמת רובם החלה במהלך 1997 והם מופיעים בספרי התקציב בשנים שלאחר מכן. יש לציין שהגידול הנוסף בשנים 2000 - 2001 אינו נובע מהתחלתם של פרויקטים חדשים, אלא מהגדלת התקציב המיועד לסיום פרויקטים שהוחל בהם קודם לכן. יוצא מן הכלל הוא כביש הטבעת המזרחית, פרויקט שאמור לחזק את שליטת ישראל על מזרח ירושלים; פרויקט זה שנוי במחלוקת, בין השאר משום שהוא מחייב הפקעת שטחים במזרח ירושלים, והוא הוקפא באופן חלקי בינתיים.

תרשים 13. התקציב לפיתוח כבישים בין עירוניים בשטחים, 1992 - 2002

ללא כבישים עוקפים ותקציבי משרד הבטחון

לפי מדד מחירי תשומות בסלילה במיליוני ש"ח, במחירי 2000

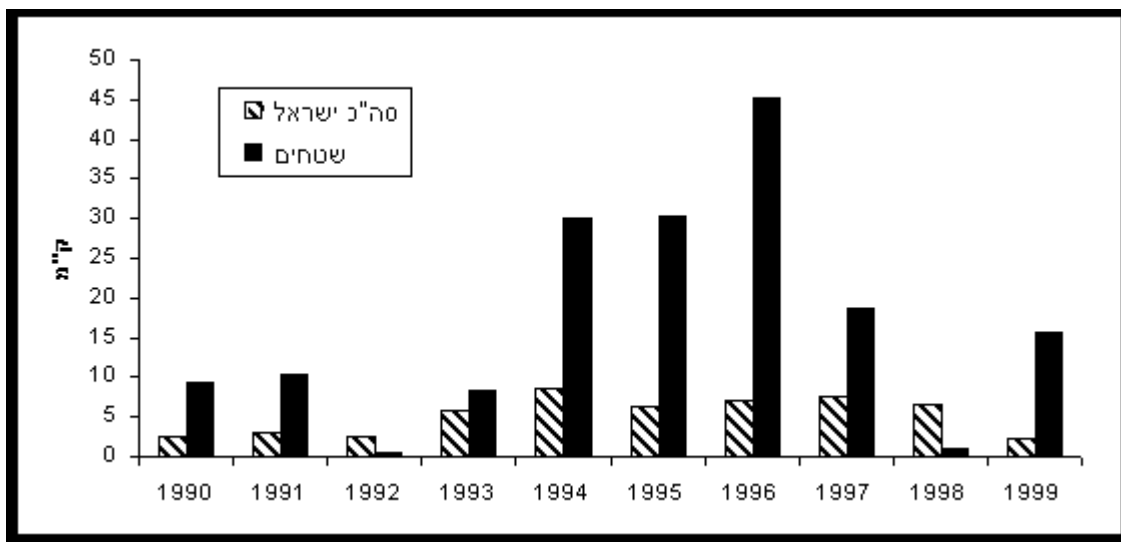


מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך, משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנים 1994 - 1996; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התשתיות לשנים 1997 - 1999; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התחבורה לשנים 2000 - 2001; משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התחבורה לשנת 2002.

ההעדפה המתמשכת של שטחי ישי"ע בולטת במיוחד כאשר מחשבים את היחס בין ק"מ כביש למספר של 100,000 תושבים (בישי"ע - יהודים בלבד). התרשים שלהלן מציג השוואה של סלילה למספר של 100,000 נפש בין ישראל בכללותה ובין שטחי ישי"ע. ניתן לראות כי שטחי ישי"ע הועדפו בכל השנים מלבד שנת 1992 ושנת 1998; השקעות גדולות במיוחד נרשמו בשנים 1994 - 1996, בעקבות הסכם אוסלו.

תרשים 14. סלילת כבישים חדשים ביחס לגודל האוכלוסייה, 1990 - 1999

ק"מ כביש ביחס למספר של 100,000 תושבים



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, דו"ר ותנאי מגורים בישראל 1990 - 1999, ע"מ 33. הערה: יצוין כי ההשקעות אינן מתבטאות בתקציב מע"צ. ייתכן כי הדבר נובע מכך שחלק מתקציבים אלה באים מתקציב משרד הביטחון.

המגזר הערבי

הצעת התקציב לפיתוח כבישים בין עירוניים ייעודיים במגזר הערבי בשנת 2002 עומדת על בערך 48 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים).

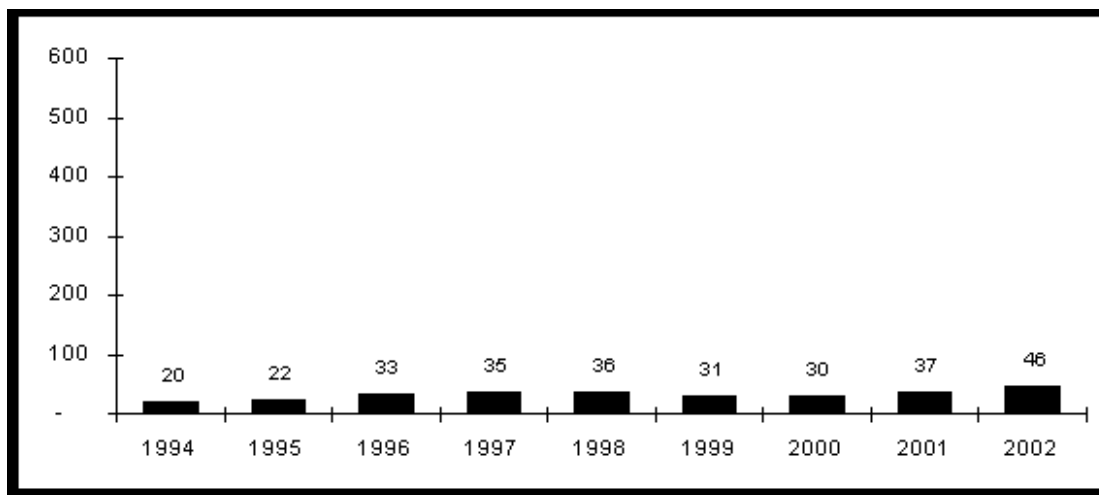
בין השנים 1996 - 2001 נע התקציב בין סכום של 30 מיליון ש"ח בשנה לסכום של 40 מיליון ש"ח בשנה. הצעת התקציב לשנת 2002 מעט גבוהה יותר.

המגזר הערבי נפגע לאורך שנים אלה, לא רק מן ההשקעות הייעודיות לו, שהיו נמוכות מאוד, אלא גם מן ההשקעות הנמוכות באזורי הצפון והדרום.

תרשים 15. התקציב לפיתוח כבישים בין עירוניים במגזר הערבי, 1994 - 2002

לפי מדד מחירי תשומות בסלילה

במיליוני ש"ח, במחירי 2000



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך, משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנים 1994 - 1996; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התשתיות לשנים 1997 - 1999; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התחבורה לשנים 2000 - 2001; משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התחבורה לשנת 2002.

רכבת ישראל

מדינות מערביות רבות מעדיפות את פיתוח הרכבות על פני פיתוח הכבישים, הן מטעמי יעילות, הן מטעמי חסכון במשאבים ובקרקע והן מטעמי שימור על איכות הסביבה.

בישראל, התחבורה המסילתית סובלת מפיגור רב עקב העדפה ממושכת של הכבישים על פני מסילות הברזל ושל האוטובוסים על פני הרכבות. כיום יש צורך בהנחת מסילות ברזל רבות, בשדרוג קווים קיימים ובהוספת ציוד נייד רכבתי רב.

מתנגדי ההשקעה בתחבורה המסילתית טוענים, בין השאר, כי בישראל אין מסה קריטית של נוסעים ברכבות שתצדיק את ההשקעות הנדרשות.

הלוח שלהלן מציג נתונים על מספר הנוסעים ברכבת ישראל בשנים 1997 - 2000 ואומדן לשנת 2001. הנתונים מעלים בבירור כי אין בסיס לטיעון בדבר היעדר מסה קריטית, וכי המגבלה על מספר הנוסעים ברכבת נובעת מצד ההיצע ולא מצד הביקוש. שיעורי הגידול הגבוהים מעידים על פוטנציאל המשך הצמיחה של הרכבת ועל המקום המרכזי שהיא

יכולה וצריכה לתפוס בתחבורה בישראל, באם תזכה ליחס ולתקצוב מתאימים ממקבלי ההחלטות.

לוח 10. מספר הנוסעים ברכבת ישראל ושיעורי הגידול השנתיים, 1997 - 2001

2001	2000	1999	1998	1997	
15,802,000	12,698,321	8,784,957	6,381,746	5,569,317	מספר הנוסעים
24%	45%	38%	15%	9%	שיעור הגידול

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך אתר האינטרנט של רכבת ישראל, עבור השנים 1997 - 2001; הנתון לשנת 2001 מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התחבורה לשנת 2002.

תקציב פיתוח מסילות הברזל

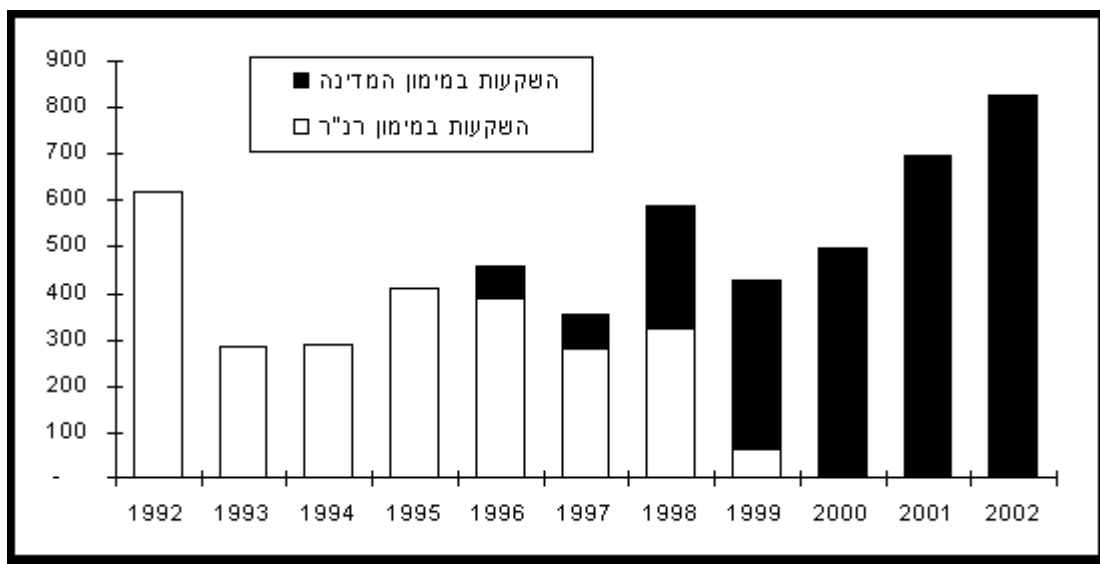
התקציב המיועד בשנת 2002 לפיתוח התחבורה המסילתית עומד על בערך 870 מיליון ש"ח (לאחר הפחתת החזר החובות המתוכנן לרני"ר על השקעות עבר). הצעת תקציב זו גבוהה בשיעור של בערך 19% מתקציב 2001 והיא ממשיכה את מגמת הגידול בתקציב התחבורה המסילתית, שהחלה בתקציב 2000. לאורך שנות התשעים ידעו ההשקעות ברכבת עליות וירידות, אך ניתן לומר כי ההשקעה הכוללת בשנים אלה הייתה קטנה מכדי לשנות את סדרי העדיפויות במערכת התחבורה בישראל.

הצעת התקציב לשנת 2002 כוללת בתוכה השקעה של בערך 222 מיליון ש"ח בציוד נייד רכבתי. השקעה זו החלה בתקציב 2001 והיא תימשך גם בשנת 2003. ההשקעה הכוללת בציוד נייד רכבתי אמורה להסתכם בסכום של בערך 700 מיליון ש"ח.

8.5 מיליון ש"ח מתוך הצעת התקציב לפיתוח מסילות ברזל מיועדים לקידום התוכנית לבניית קו כפר סבא - תל אביב בשיטת B.O.T.

תרשים 16. תקציבי פיתוח לתשתיות הרכבת, 1992 - 2002

לפי מדד מחירי תשומות בסלילה במחירי 2000, מיליוני ש"ח



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך רכבת ישראל, אגף הכספים לשנים 1992 - 1999; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד התחבורה לשנים 2000 - 2001; משרד האוצר, הצעת תקציב משרד התחבורה לשנת 2002.

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 נסיעה. 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 עסקיות בדרך כלל אינן מוזילות את מחיר מוצריהן במלוא גובה הסובסידיה, ובוודאי שלא כאשר הן מתפקדות כמונופול. 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 אליהם נקלעו בשנות השמונים.

ב. סובסידיה לרכבת: משרד התחבורה מעניק סובסידיה לרכבת לצורך הורדת תעריפי נסיעה ולכיסוי גירעון תפעולי.

תמיכות באוטובוסים לעומת תמיכות ברכבת

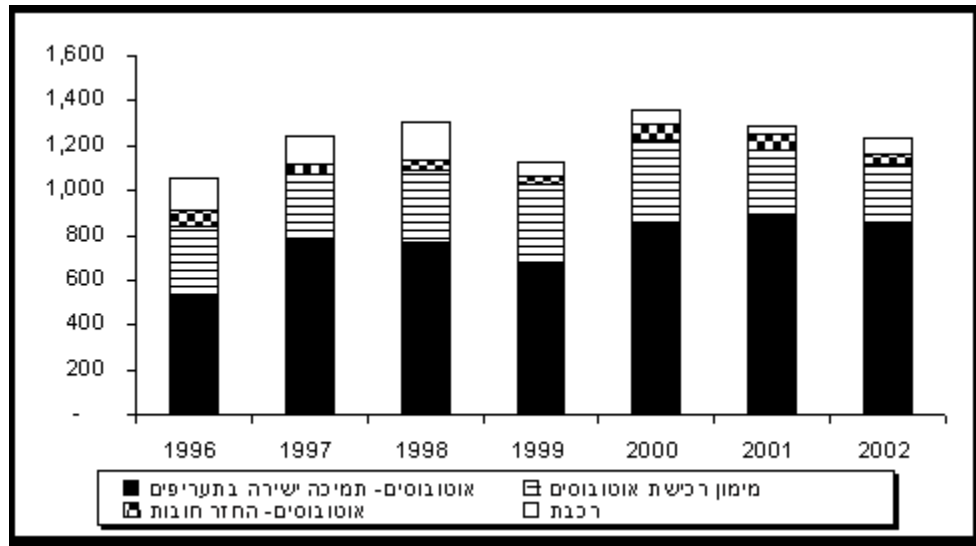
עדות נוספת להעדפת התחבורה הציבורית באוטובוסים על פני התחבורה הציבורית ברכבות מתקבלת מהשוואת יחס הסובסידיות. הצעת התקציב לשנת 2002 כוללת סובסידיה לתחבורה הציבורית באוטובוסים בסך 1.22 מיליארד ש"ח; 73% מתוכה מיועדים לסובסידיה ישירה לתעריפים, 23% לסיוע ברכישת אוטובוסים, 4% להחזר חובות. לעומת זאת, הסובסידיה לרכבות עומדת על בערך 72.5 מיליון ש"ח בלבד.

במבט על פני השנים 1996 - 2002 ניכרת עליה בסך הסובסידיות בין השנים 1996 - 1998. בשנת 1999 נרשמה ירידה ריאלית של בערך 14%; מקורה של ירידה זו בקיצוץ של כשני-שלישים בסובסידיות לרכבות באותה שנה. סך הסובסידיות בתקציב 2000 היו גבוהות

בשיעור של בערך 21% בהשוואה לשנת 19, וזאת הודות לעלייה גדולה בסובסידיות לאוטובוסים תוך שהסובסידיות לרכבות נותרו ללא שינוי. תקציב 2001 כלל קיצוץ של בערך 5% בסובסידיות לתחבורה ציבורית וקיצוץ דומה נמצא בהצעת התקציב לשנת 2002.

תרשים 17. סובסידיה לאוטובוסים ולרכבות, 1996 - 2002

לפי מדד המחירים לצרכן במיליוני ש"ח, במחירי 2000



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב תמיכות במחירי יסוד ובייצור חקלאי לשנים 1996 - 2001; משרד האוצר, הצעת תקציב תמיכות במחירי יסוד ובייצור חקלאי לשנת 2002.

הלוח שלהלן מציג את תקציב התמיכות ברכבת כאחוז מתקציב התמיכות באוטובוסים. עצם ההשוואה בעייתית לאור הפערים הגדולים במספר הנוסעים באוטובוסים וברכבות; עם זאת, הפרשים אלה משפיעים בעצמם על הפערים במספרי הנוסעים ומעוותים את כדאיות השימוש של הנוסעים בשתי החלופות, כתוצאה מהיכולת להעניק שרות טוב יותר וכתוצאה מהגברת הכדאיות הכלכלית של הפעלת קווים. מעבר לכך, ניתן לראות את הירידה לסובסידיות הרכבת (הן כמותית והן ביחס לאוטובוסים) בשנים 1999 - 2001, למרות הגידול המהיר בשימוש ברכבת שנרשם באותן שנים. בהצעת התקציב לשנת 2002 אמנם השתפר היחס לטובת הרכבות, אך היחס הוא עדיין נמוך בהרבה מזה של 1998.

לוח 11. תקציב התמיכות ברכבת כאחוז מתקציב התמיכות באוטובוסים

2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996
5.9%	3.1%	4.7%	5.4%	14.9%	11.2%	15.8%

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך, משרד האוצר, הוראות תקציב תמיכות במחירי יסוד ובייצור חקלאי לשנים 1996 - 2001; משרד האוצר, הצעת תקציב תמיכות במחירי יסוד ובייצור חקלאי לשנת 2002.

שיטות מימון "עוקפות תקציב" להשקעות בפיתוח תשתיות

עקב הרצון למנוע חריגות וגירעונות בתקציב המדינה, פותחו בבריטניה שתי שיטות למימון השקעות בתשתיות שאמורות להקטין את הנטל התקציבי הישיר: שיטת B.O.T ושיטת P.F.I. בשתייהן, ההשקעה מתבצעת על ידי המגזר הפרטי, המחזיר לעצמו את השקעותיו לאחר תקופה שנקבעת מראש - בדרך כלל 20 עד 30 שנה.

(1)

B.O.T (Build, Operate, Transfer)

בשיטה זו הזכייין בונה את התשתיות, מתפעל אותן לאורך תקופה הנקבעת מראש, כשלאחריה הוא מעביר את התשתיות לידי המדינה. הכנסות הזכייין נובעות מגביית דמי שימוש (אגרה) בתשתית במהלך התקופה שבה הוא מפעיל את התשתית.

בשיטה זו בונים את כביש חוצה ישראל וכמו כן מתכננים לבנות את מנהרת הכרמל ופרוייקטים תחבורתיים נוספים.

יתרונות

~ עלות מימון ההשקעה אינה נופלת על תקציב המדינה.

~ הבנייה והתפעול נעשים על ידי הגוף הפרטי שזכה במכרז.

חסרונות

~ פרוייקט הנבנה בשיטה זו חייב להיות רווחי על מנת למשוך את המגזר הפרטי; ספק רב אם השיטה מתאימה לפרוייקטים כדוגמת רכבת תחתית, שלרוב אינם רווחיים.

~ כשמדובר בתשתית שאין לה חלופה, נוצר עיוות עקב העובדה שהשימוש (תמורת אגרה) מצטמצם לבעלי אמצעים בלבד, ובכך מגביר את אי השוויון החברתי.

~ המדינה נאלצת כמעט תמיד לממן חלקים מהפרוייקט, והעלות התקציבית היא בדרך כלל בלתי מבוטלת (ר' הדיון לעיל בכביש חוצה ישראל).

~ המדינה חייבת להבטיח לזכייין שהפרוייקט יהיה רווחי. דוגמא לכך היא התחייבות המדינה לזכייין של כביש חוצה ישראל לכסות את הפער של עד 85% מצפי הכנסות הפרוייקט, במקרה שהכנסות יהיו נמוכות מסף זה. במקרה שכזה תתפח העלות התקציבית של הפרוייקט למדינה.

(2)

P.F.I. (Private Finance Initiative)

בשיטה זו הזוכה במכרז בונה את התשתית ומקבל מהמדינה מעין רנטה שנתית לאורך תקופת זמן שנקבעת מראש. ניתן לראות בשיטה זו מעין הלוואה ארוכת טווח שנותן המגזר הפרטי לממשלה. כיום נבדקת בישראל האפשרות לשימוש בשיטה זו בבניית תשתיות תחבורה, כיתות לימוד וכדומה. (ר' פרק חינוך במסמך זה).

יתרונות

~ שיטה זו מאפשרת לבנות פרוייקטים ללא עלות תקציבית מיידית.

~ הרנטה משולמת לזכיון על ידי המדינה, ולא על ידי הציבור (באמצעות אגרת שימוש), ולכן לא נוצרים עיוותים בשימוש בתשתיות בין המגזרים השונים.

חסרונות

~ הריבית שהמגזר הפרטי משלם על ההון שהוא מגייס גבוהה מזו שהממשלה משלמת ולכן הרנטה השנתית שתשולם גבוהה מהריבית שהמדינה הייתה צריכה לשלם על השקעה דומה.

~ ריבוי פרויקטים מסוג זה עלול ליצור לחץ על התקציב לאורך זמן, כתוצאה מהצורך לשלם רנטה על פרויקטים רבים במקביל; למעשה יש בשיטה משום מיישכון של תקציב המדינה בדורות הבאים.

~ הזכיינים עלולים להתפתות לעשות בתשתית שימושים חורגים מאלה שהממשלה התכוונה להם (ר' דוגמאות בפרק החינוך במסמך זה).

משרד העבודה והרווחה

תקציב משרד העבודה והרווחה לשנת 2002 עומד על 4.3 מיליארד ש"ח לערך (במחירים שוטפים). במונחים ריאליים זוהי עלייה של 4% לעומת תקציב שנת 2001. תקציבו של משרד העבודה והרווחה ידע גידול ריאלי של 27% בין השנים 1997 - 2001.

בחמש השנים האחרונות שרוי המשק הישראלי במיתון חריף. מספר המשפחות הנתמכות על ידי שירותי הרווחה ברשויות המקומיות הולך וגדל. מעגל העוני של שנת 2002 מורכב ממשפחות רבות שאיבדו מפרנסות, בעיקר מהתעשיות המסורתיות, לצד משפחות חד הוריות, משפחות מרובות ילדים ומשפחות ערביות. בתקציב משרד העבודה והרווחה לשנת 2002 אין בשורה לשינוי המצב הקיים.

האגף לתעסוקת נשים

האגף לתעסוקת נשים אחראי בעיקר על סבסוד מעונות היום והמשפחתונים. בשנת 2002 יעמוד תקציב האגף על 407 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים), מדובר בעלייה ריאלית של 10% לעומת שנת 2000. זוהי השנה השלישית ברציפות שבה תקציב האגף גדל.

בשנת 2001 כלל מערך מעונות היום והמשפחתונים בערך 1,650 מסגרות, שבהן שהו בערך 79,500 ילדים. 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 2002 ודברי הסבר: משרד העבודה והרווחה, עמ' 66).

בעשור שבין השנים 1991 - 2001 גדל מספר הילדים השוהים במעונות היום ובמשפחתונים בשיעור של 33%, ממספר של 60,000 בשנת 1991 למספר של 79,500 בשנת 2001 (ר' הלוח להלן). מרבית הילדים שהצטרפו בשנים הללו למעונות היום היו ילדי נשים עובדות. שיעור הילדים שהופנו למעונות היום והמשפחתונים על ידי המשרד, "ילדי רווחה", עלה במהלך העשור בשיעור של 17% בלבד, ממספר של 12,000 בשנת 1991 למספר של 14,000 בשנת

2001. שיעור הסבסוד של ילדים המופנים למעונות על ידי המשרד נשאר כמעט ללא שינוי במהלך העשור; בערך 30% מתקציב האגף לתעסוקת נשים בשנים 1991 - 2001 יועד לסבסוד "ילדי רווחה".

לוח 12. ילדים השוהים במעונות יום ובמשפחתונים של ארגוני הנשים בישראל

1991 - 2001

מזה:		סך הכל ילדים	שנה
ילדי רווחה	ילדי נשים עובדות		
12,000	48,000	60,000	1991
12,000	50,000	62,000	1992
12,000	54,000	66,000	1993
14,000	54,000	68,000	1994
13,500	56,000	69,500	1995
13,400	57,000	70,400	1996
13,000	59,000	72,000	1997
13,000	61,000	74,000	1998
14,000	62,000	76,000	1999
14,000	64,000	78,000	2000
14,000	65,500	79,500	2001

מקור: משרד האוצר, הצעת תקציב ודברי הסבר: משרד העבודה והרווחה, עמ' 66, אוקטובר 2001.

כאמור, מעונות היום מופעלים על ידי ארגוני הנשים - נעמ"ת, ויצ"ו, אמונה, וכן על ידי ש"ס וחב"ד. האגף לתעסוקת נשים מעביר כסף לארגונים הללו לפי מספר הילדים השוהים בכל מעון. בשנים האחרונות, לצד מעונות יום שנפתחים במבנים קיימים שהוכשרו לכך, נבנים על ידי משרד הבינוי והשיכון מעונות חדשים בבנייה יזומה.

בניית מעונות יום על ידי המדינה, ובחירת הארגון הזוכה להפעלתם, יצרה תחושות קיפוח בקרב חלק מארגוני הנשים. במצב שנוצר, כל אחד מהארגונים שהוזכרו לעיל ראה עצמו כמפעיל עתידי למעון שנבנה. במקרים מסוימים, ארגון שלא זכה להפעיל את המעון פנה לערכאות משפטיות כנגד משרד העבודה והרווחה. בכדי להדוף את העתירות, הוחלט על כינונה של ועדה בין-משרדית, ועדת ברודט, שתקבע כללים לפיהם ייבחרו המפעילים למעונות יום בבנייה ציבורית. על פי המלצות הועדה, החליטה ממשלת ישראל כי בשנת 2002 יתבצע ניסוי, במסגרתו ייבחרו על פי מכרז מפעילים למעונות יום החדשים (החלטת

ממשלה מס' 678, מיום 2.9.2001). בעת כתיבת מסמך זה הקריטריונים לבחירת הזוכה במכרז עדיין לא פורסמו.

מעונות יום ומשפחתונים במגזר הערבי

בחודשים יולי - ספטמבר 1997 ערך משרד העבודה והרווחה סקר בקרב אוכלוסיית המשתמשים במעונות היום והמשפחתונים. אוכלוסיית הסקר כללה אמהות לילדים בגילאי 0 - 4, וכן אמהות לילדים שעזבו את המשפחתונים. מנתוני הסקר עולה כי הרוב המכריע של האמהות (95%) היו יהודיות ורק 5% ערביות (הרשות לתכנון כח אדם, סקר משתמשים במעונות יום ובמשפחתונים לגיל הרך, אסנת פיכטלברג ורות צין, אוגוסט 1998). מנתוני הרשות לתכנון כוח אדם עולה כי רוב הילדים (90%) בגילאי 0 - 4 ששהו באחת ממסגרות היום של המשרד, שהו במסגרת של מעון יום והשאר במשפחתונים (הרשות לתכנון כח אדם, שוק העבודה בישראל בחודשים האחרונים, אפריל 2001). אם נבודד רק את הילדים הערביים, נמצא כי רובם שהו במשפחתונים.

בשנת 1997 פעלו במגזר הערבי כתשעה מעונות יום, בעלי סמל של משרד העבודה והרווחה, זאת מתוך בערך 1,720 מסגרות שהיו תחת פיקוח המשרד. הסיבה לכך נעוצה במדיניות המשרד, המעודדת פתיחת משפחתונים, ולא מעונות יום, במגזר הערבי.

ניתן למנות שתי סיבות עיקריות להיווצרות הפער בין שני המגזרים (שיחה עם הגב' נבילה אספניולי, מנהלת ארגון אל-טומלה, 15.11.2001):

ראשית, בכדי לקבל את תמיכת משרד העבודה והרווחה בהפעלת מעון יום יש צורך לקבל את סמל המשרד; סמל ממשרד העבודה מקנה סבסוד לילדי נשים עובדות וסמל ממשרד הרווחה מקנה סבסוד "לילדי רווחה". מלבד התמיכה הכספית, סמל המשרד מקנה תמיכה מקצועית למטפלות המועסקות במעונות. התנאים לקבלת הסמל מאוד מחמירים ודורשים השקעה כספית גבוהה מצד הארגון המפעיל - הוצאה שאין מי שיממן אותה במגזר הערבי. לכן מוקמים במגזר זה משפחתונים, שהם פתרון זול וקל להקמה, ובמקביל מופעלים מעונות ללא סמל המשרד.

שנית, בישובים בהם מתקיימים פרויקטים של משרד הבינוי והשיכון בני 1,000 יחידות דיור ויותר, המשרד מחויב לבנות מעון. במגזר הערבי אין פרויקטים בסדר גודל שכזה, לכן, רוב מעונות היום הנבנים על ידי משרד השיכון נבנים במגזר היהודי.

מלבד העובדה שמספר מעונות היום במגזר הערבי קטן מאשר במגזר היהודי, קיימים הבדלים גם בהכשרת המטפלות. מטפלת שתועסק במעון יום נדרשת לעבור הכשרה בת 700 שעות. מטפלת במשפחתון עוברת הכשרה בת 220 שעות בלבד; התוצאה היא חינוך לגיל הרך ברמה נמוכה מזו של מעונות היום.

הכשרה מקצועית

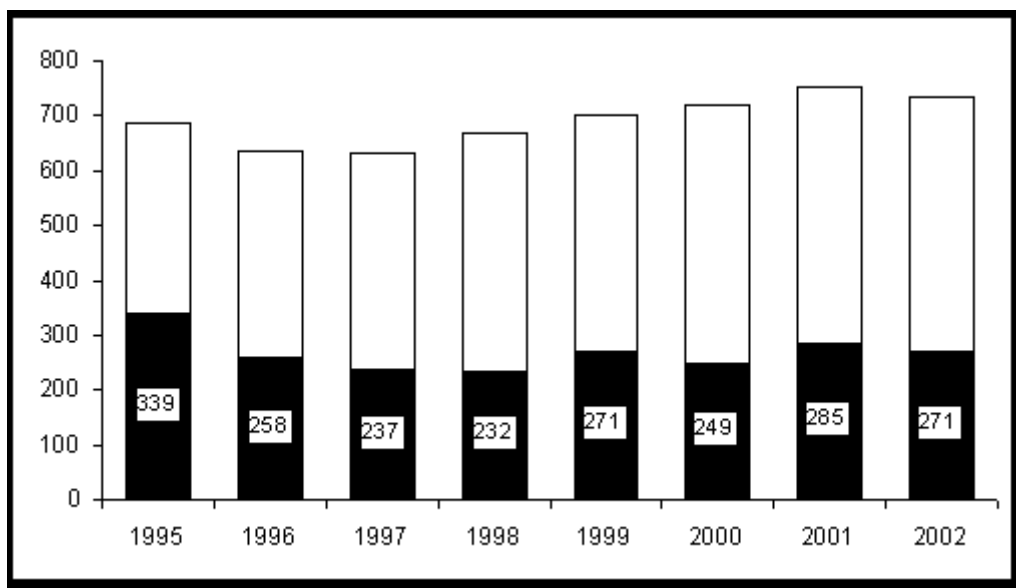
תקציב האגף להכשרה מקצועית לשנת 2002 יעמוד על 797.1 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). במונחים ריאליים, זוהי ירידה של בערך 2.5% בהשוואה לתקציב 2001. במסגרת תקציב זה מעניק משרד העבודה והרווחה הכשרה מקצועית למובטלים מבוגרים, בכדי לאפשר להם לשוב לשוק העבודה.

הכשרת המבוגרים מתבצעת בשני מסלולים: (א) דורשי עבודה מבוגרים; (ב) הסבת אקדמאים. עד 1997 התקיים מסלול שלישי, של עולים חדשים, שבוטל.

התרשים שלהלן מעלה כי בין השנים 1995 - 2002 ירד תקציב הכשרת מבוגרים מסכום של 339 מיליון ש"ח לסכום של 271 מיליון ש"ח, ירידה ריאלית של 20%. הירידה בתקציב הכשרת המבוגרים נרשמת דווקא בשנים שבהן חלה עלייה חדה במספר דורשי העבודה במשק: ממספר של 108 אלף בשנת 1995 למספר של 165 אלף בשנת 2000. לרבים מהמובטלים, בעיקר למבוגרים שבהם, האפשרות להשתתף בהכשרה מקצועית היא הזדמנות לשוב לשוק העבודה עם מקצוע. קיצוץ בתקציב הכשרת מבוגרים ישאיר אותם מחוץ למעגל התעסוקה לזמן ממושך יותר.

תרשים 18. תקציב הכשרת מבוגרים מתוך סך תקציב האגף להכשרה מקצועית 1995 - 2002

מיליוני ש"ח, במחירי 2000



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הוראות תקציב משרד העבודה והרווחה, שנים שונות. משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2002 ודברי הסבר: משרד העבודה והרווחה.

הכשרה מקצועית במגזר הערבי

בקרב המשתתפים בהכשרת מבוגרים, שיעור האזרחים הערבים הוא נמוך. בשנת 1996, רק 11% מכלל דורשי העבודה שהשתתפו בקורס כלשהו מטעם משרד העבודה והרווחה היו ערבים. בשנת 1998 חלה עלייה קלה, ושיעורם עמד על 14%.

בשנת 2000 החליטה ממשלת ישראל על תוכנית חומש במגזר הערבי. על פי תכנית זו, תקציב משרד העבודה והרווחה לשנת 2002 אמור לכלול 20 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים), לתגבור מספר הלומדים הערבים בקורסי הכשרה מקצועית. אולם, מעיון בסעיפי התקציב הנוגעים להכשרה מקצועית בכלל, והכשרת מבוגרים בפרט, עולה כי תוספת זו מאוזכרת רק בדברי המבוא של תקציב המשרד (משרד האוצר, הצעת תקציב ודברי הסבר לשנת הכספים 2002: משרד העבודה והרווחה, עמ' 44).

מעקב אחר הבוגרים והבוגרות של קורסי הכשרה מקצועית

הרשות לתכנון כוח אדם שבמשרד העבודה והרווחה עורכת סקרי מעקב אחר בוגרי הכשרה מקצועית. נתונים שנאספו על בוגרי הכשרה מקצועית בין השנים 1996 - 1998, שימשו בסיס למחקר שהתמקד בגורמים המשפיעים על תעסוקת הבוגרים ושכרם. אוכלוסיית המחקר כללה בערך 10,000 נשים וגברים בוגרי קורס כלשהו של האגף להכשרה מקצועית (משרד העבודה ורווחה, הרשות לתכנון כוח אדם, ניתוח שינויים בתעסוקה ושכר של מובטלים בישראל בעקבות הכשרה מקצועית, אבנר אחיטוב, יונתן אייל ולי כהן, אוגוסט 2001).

עיון בלוח שלהלן מעלה כי ההשתתפות בקורסים תואמת את חלוקת התפקידים המסורתית הקיימת במשק בין נשים וגברים: רוב הנשים השתתפו בקורסים "נשיים": מזכירות (23.6%), מטפלות (20.1%) סוכנות נסיעות (12.3%), בעוד שרוב הגברים התרכזו בקורסים "גבריים": חשמל ואלקטרוניקה (30%) מתכת (15.4%) ובניין (12%).

לוח 13. השתתפות בקורסי הכשרה מקצועית לפי סוג ההכשרה ומין, 1997 - 1998

באחוזים

נשים	גברים	סוג הקורס
23.6	3.4	מזכירות
20.1	0.3	מטפלות
12.3	9.0	תיירות
8.7	0.7	הלבשה והנעלה
7.2	0.2	פרה-רפואי
5.4	8.6	מחשבים
5.2	0.4	ספרות וקוסמטיקה
4.6	2.4	דפוס וצילום
3.8	30.0	חשמל ואלקטרוניקה
3.2	1.4	שרטוט
0.8	15.4	מתכת
0.8	4.6	נגרות ועץ
0.0	12.0	בניין
0.0	8.3	רכב

מקור: משרד העבודה ורווחה, הרשות לתכנון כוח אדם, ניתוח שינויים בתעסוקה ושכר של מובטלים בישראל בעקבות הכשרה מקצועית, אבנר אחיטוב, יונתן אייל ולי כהן, אוגוסט 2001.

כאשר בוחנים את ההשתתפות בכוח העבודה לאחר הקורס, ניתן לראות כי כשליש מהגברים (33.4%) עבדו במקצוע אליו הוכשרו, בהשוואה לכרבע מן הנשים (26.3%) (ר' לוח 14). שיעור הגברים והנשים שעבדו, אולם לא במקצוע אליו הוכשרו, היה דומה: 36.1% לעומת 32.3%, בהתאמה. נשים רבות (41.4%) כלל לא עובדות; 27.8% מתוכן מובטלות, ושיעור של 13.6% מהן כלל לא בשוק העבודה. שיעור הגברים הבלתי מועסקים עמד על 30.5%.

לוח 14. השתתפות בכוח העבודה אחרי הכשרה מקצועית, לפי מין, 1997 - 1998

באחוזים

תעסוקה לאחר הקורס	גברים	נשים
עובד/ת במקצוע	33.4	26.3
עובד/ת לא במקצוע	36.1	32.3
מובטל/ת	23.8	27.8
מחוץ לכוח העבודה	6.7	13.6
סך הכל באחוזים	100.0	100.0

מקור: משרד העבודה ורווחה, הרשות לתכנון כח אדם, ניתוח שינויים בתעסוקה ושכר של מובטלים בישראל בעקבות הכשרה מקצועית, אבנר אחיטוב, יונתן אייל ולי כהן, אוגוסט 2001.

עיון בלוח שלהלן מעלה כי השכר הממוצע של הבוגרים והבוגרות נמוך מן השכר הממוצע שלהם לפני הקורס; שכרם של הגברים גבוה מזה של הנשים הן לפני ההכשרה והן לאחר ההכשרה. שכרן הממוצע של נשים לפני הקורס הוא 66% משכר הגברים ושיעור של 70% לאחריו. יוצא כי השתתפות בהכשרה מקצועית אינה מצמצמת את אי-השוויון בשכר שבין נשים

לגברים, אי-השוויון רק גדל.

לוח 15. שכר ממוצע לפני ואחרי ההשתתפות בקורס, לפי מין, 1997 - 1998

בש"ח, במחירי 1998

שכר נשים כאחוז משכר גברים	נשים	גברים	
66%	2,564	3,875	לפני הקורס
70%	2,440	3,485	אחרי הקורס

מקור: משרד העבודה ורווחה, הרשות לתכנון כח אדם, ניתוח שינויים בתעסוקה ושכר של מובטלים בישראל בעקבות הכשרה מקצועית, אבנר אחיטוב, יונתן אייל ולי כהן, אוגוסט 2001.

תקציבים לטיפול בנשים נפגעות אלימות

משרד העבודה והרווחה תומך תקציבית בשלושה סוגי ארגונים המטפלים בנשים נפגעות אלימות: (1) מקלטים לנשים מוכות; (2) מרכזי סיוע לנפגעות תקיפה מינית; (3) מרכזים למניעת אלימות במשפחה.

המימון של משרד העבודה והרווחה לארגונים הללו עמד בשנת 2001 על 24.8 מיליון ש"ח לערך. זוהי עלייה ריאלית של 8% לעומת תקציב שנת 2000. הצעת תקציב משרד העבודה והרווחה לשנת 2002 אינה מפרטת את התקציבים המיועדים לכל אחד מהארגונים הנזכרים לעיל. אולם עיון בסעיפי התקציב בהם הם נכללים מעלה כי תקציב 2002 לארגונים המטפלים בנשים נפגעות אלימות יהיה גבוה יותר מתקציב 2001.

א. 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.

בשנת 2001 עמד תקציב המרכזים למניעת אלימות במשפחה על 9.4 מיליון ש"ח. זוהי עלייה ריאלית של 37% לעומת תקציב שנת 2000, והשנה השנייה ברציפות בה תקציב המרכזים גדל בצורה משמעותית. תקציב המרכזים לשנת 2002 עדיין לא פורסם, אולם תקציב השרות לפרט ולמשפחה גדל ריאלית בשיעור של 11% לערך, ואיתו גם תקציב המרכזים.

כיום פועלים 30 מרכזים למניעת אלימות במשפחה. מרכזים אלו טיפלו במהלך שנת 2000 במספר של בערך 3,500 משפחות וילדים שהיו עדים לאלימות. השרות לפרט ולמשפחה, המפקח על פעילות המרכזים, משלים בימים אלו את ההכנות לפתיחתם של 10 מרכזים נוספים במקומות יישוב קטנים: דלית אל-כרמל, ירכא, כפר קרע, קרית מוצקין, טירת הכרמל, נשר, מגדל העמק, בית שמש ובמועצה האזורית מטה בנימין. לדברי המפקח הארצית בנושא אלימות במשפחה, הגב' ציפי נחשון-גליק, פתיחתם של חלק מהמרכזים עלולה להתעכב עקב השביתה המתמשכת במשרד העבודה והרווחה.

דירות קלט

דירות הקלט מהוות חלק ממערך השרות של המרכזים למניעת אלימות במשפחה.

הן נותנות מענה לנשים אשר לא פנו למקלטים לנשים מוכות ולא נמצאות ברמת סיכון גבוהה לחייהן (בדירות אין שמירה).

בין השנים 1997 - 1999 מימן המוסד לביטוח הלאומי פרויקט ניסיוני של דירות קלט לנשים מוכות, בתשעה יישובים ברחבי הארץ. תקציב המוסד לביטוח הלאומי לפרוייקט זה עמד על 690 אלף ש"ח. בשנת 2002 יתקצבו דירות הקלט דרך תקציב המרכזים למניעת אלימות במשפחה שבמשרד העבודה והרווחה, זאת בהתאם להמלצת ועדת בן-שלום. תקציב דירות הקלט לשנת 2002 עומד על 700 אלף ש"ח (במחירים שוטפים).

פרוייקט דירות הקלט לווה על ידי צוות מחקר של המוסד לביטוח לאומי, החל מאוגוסט 1997 ועד דצמבר 1999. בתקופת המחקר הופנו אל הדירות 387 נשים ועמן 492 ילדים. מתוכם, נקלטו בדירות מספר של 173 נשים (45% מהנשים) ומספר של 335 ילדים (68% מהילדים). המחקר בחן את הרציונל של השירות, תשומותיו ואופיו הרצוי של הפרוייקט בעתיד. החוקרות המליצו ליצור אשכולות של מספר דירות ליד כל מרכז למניעת אלימות;

להגדיל את מספר הדירות המוצעות לנשים ערביות וחרדיות, ולהכין את הנשים לקראת חזרתן אל הקהילה (המוסד לביטוח לאומי, *דירות קלט לנשים בסיכון וילדיהן*, חיה אמזלג-באהר וחגיית הכהן וולף, ספטמבר 2001).

ב. השרות לטיפול בנשים ונערות במצוקה

משרד העבודה והרווחה תומך במקלטים לנשים מוכות ובמרכזי הסיוע לנפגעות תקיפה מינית, דרך השרות לנשים ונערות במצוקה. בשנת 2002 יעמוד תקציב השרות כולו על 35 מיליון ש"ח לערך (במחירים שוטפים). ריאלית, זוהי עלייה של 37% בהשוואה לתקציב 2001.

מקלטים לנשים מוכות

המקלטים מופעלים על ידי ארגונים ועמותות, כאשר המשרד משתתף בהוצאות הפעלת המקלטים, בהתאם לסל שירותים שהוגדר על ידיו. סל השירותים נבנה על בסיס שהות של אישה ושני ילדים ובהתאם לסוג המקלט (חירום, גדול, בינוני וקטן). למן שנת 1997 ועד 2001 נבנה התקצוב הממשלתי של המקלטים על בסיס של כיסוי 75% מעלות הסל שהורכב על ידי המשרד. מפעילות המקלטים טענו כי שיעור כיסוי זה אינו ריאלי וביקשו להעלותו, משיעור של 75% לשיעור של 100%. משרד העבודה והרווחה הביע נכונות להגדיל את שיעור הכיסוי, ואכן במהלך שנת 2001 שודרג סל השירותים וכל המקלטים הפכו למקלטי חירום (כאלו המסוגלים לקלוט נשים 24 שעות ביממה). בנוסף לכך התחייב המשרד לכסות בשנת 2002 100% מעלות סל ההוצאות.

מרכזי סיוע לנפגעי/ות תקיפה מינית

בישראל פועלים 13 מרכזי סיוע לנפגעי/ות תקיפה מינית: 3 בירושלים, 2 בחיפה ואחד בכל אחד מהיישובים הבאים: תל-אביב, רעננה, באר-שבע, אילת, נצרת, המועצה האזורית יואב, וקרית שמונה. במרכזי הסיוע בירושלים ובחיפה פועלים, בנוסף על הקווים הרגילים, גם קווים נפרדים לנשים ערביות. בשנת 2000 התקבלו בערך 17,500 פניות למרכזי הסיוע מכל רחבי הארץ.

החל משנת 2000 מוגדרים מרכזי הסיוע כנותני שירותים, בדומה לגופים אחרים המקבלים סיוע מן המשרד. בכך קיבל משרד העבודה והרווחה את המלצות הוועדה הבין-משרדית לבדיקת נושא ההתמודדות בבעיית האלימות במשפחה (ועדת בן-שלום). אי לכך הועלה תקציב מרכזי הסיוע באופן משמעותי: מסכום של 340 אלף ש"ח בשנת 1999 לסכום של 2.5 מיליון ש"ח בשנת 2000. בשנת 2001 נרשמה ירידה קלה בתקציב, והתמיכה למרכזי הסיוע הסתכמה בסכום של 2.3 מיליון ש"ח. תקציב מרכזי הסיוע לשנת 2002 צפוי להיות זהה ריאלית לתקציב שנת 2001.

"תכנית ויסקונסין"

תשובת משרד האוצר ומשרד העבודה והרווחה לגידול באבטלה ובמספר מקבלי הבטחת הכנסה היא אימוץ של מודל פעולה שפותח בכמה ארצות במערב, המיועד להחזרת מקבלי הבטחת הכנסה לשוק העבודה; המודל קרוי על שם מדינת ויסקונסין שבארצות הברית. בתקציב משרד העבודה והרווחה לשנת 2002 מופיע סכום של 20 מיליון ש"ח הוצאות ועוד 80 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב. הקווים המנחים להפעלת התכנית פותחו על ידי ועדת בראשותו של יוסי תמיר ("ועדת תמיר"). ואולם כפי שנראה להלן, עוד לפני שוועדת תמיר

סיימה את עבודתה הזדרז משרד האוצר ובחר להציע קיצוצים בגמלת הבטחת הכנסה. בכך חזר משרד האוצר הישראלי על תבנית הפעולה בארצות הברית: שם, קדמה ל"תכנית ויסקונסין" החלטה של הנשיא קלינטון לבטל את גמלת הבטחת הכנסה שהייתה נהוגה במשך עשרות שנים (לדיון נרחב יותר ר' שלמה סבירסקי, עמי פרנקל וברברה סבירסקי, "הבטחת הכנסה בישראל: מקצבאות סעד להבטחת הכנסה ומהבטחת הכנסה ל'תכנית ויסקונסין'", מרכז אדוה, 2001).

דו"ח ועדת תמיר

באוגוסט 2001 הגישה ועדת תמיר ("הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת") לשר העבודה והרווחה דו"ח ביניים ובו קווים עיקריים לניסוי, האמור להביא לירידה במספר משקי הבית המקבלים גמלת הבטחת הכנסה. הדו"ח בא בעקבות החלטות של ועדת שרים לענייני תיאום, מנהל וביקורת המדינה מחודש מרץ 2000, ושל החלטות הממשלה בעניין תקציב המדינה לשנת 2001.

הדו"ח כולל דעת רוב ודעות מיעוט.

ההמלצות העיקריות של הדו"ח הן כלהלן:

א. הקמת 4 מרכזי תעסוקה ניסיוניים בארבעה יישובים שונים, שיופעלו כתחנות שירות שבכל אחת מהן ניתן לקבל את כל השירותים הנדרשים למחוסר עבודה. המרכזים אמורים לספק את האפשרויות הבאות: השתתפות בכוח העבודה, "עבודת התנסות זמנית", עבודה מוגנת ו"עבודת שירות" (התנדבות כפויה); וכן השלמת השכלה, הכשרה מקצועית ועידוד לחיפוש עבודה. לכל פונה יוצמד מלווה מקצועי. לכל פונה תיבנה תכנית פעילות שמטרתה לסייע לו במעבר לעבודה. ההפניה למרכז תהיה בבחינת "הצעה שלא ניתן לסרב לה": מי שיסרב לה יאבד את הגמלה.

ב. שלושה מהמרכזים אמורים להיות מופעלים על ידי גורמים חיצוניים (חברות בע"מ או מלכ"רים) ואחד על ידי שירות התעסוקה. כל אחד מהמרכזים אמור לפעול בשיטת ניהול שונה. עבור מי שיופנה לאחד המרכזים, ההשתתפות בניסוי תהיה חובה: המשך קבלת הגמלה יותנה בשיתוף פעולה. לא תוטל מגבלת זמן לקבלת הגמלה על המשתתפים בניסוי.

ג. אוכלוסיית היעד היא לא רק אלה השוהים זמן רב במסגרת הבטחת הכנסה, אלא כל השכבה הרחבה של אנשים בגיל העבודה שאינם מצויים בשוק העבודה (דהיינו, כל מקבלי הבטחת הכנסה, וכן מקבלי דמי אבטלה, דמי מזונות וגמלת נכות), כולל אלה שכיום אינם נדרשים למבחן תעסוקה, דהיינו, אלה המוגדרים כ"בלתי ניתנים להשמה" ואמהות לילדים קטנים. עם זאת מציינת הוועדה כי הראשונים שיופנו לתכנית הניסוי הם א/נשים מחוסרי עבודה מזה זמן רב, המוגדרים כ"בלתי ניתנים להשמה".

ד. הוועדה ממליצה שלא ישונו המבחנים לצורך קביעת זכאות לגמלת הבטחת הכנסה.

עוד הוועדה דנה, בא האוצר וקיפץ

המלצות ועדת תמיר היו אמורות להדריך את הממשלה בבואה לקבל החלטות. אלא שהממשלה הזדרזה וקיבלה החלטות עוד לפני שקיבלה את המלצות הוועדה. למעשה, המהלכים החשובים התרחשו לא בחדר ההתכנסות של ועדת תמיר אלא בחדרי אגף התקציבים של משרד האוצר. עוד הוועדה דנה, שוקלת וממליצה, הכינו אנשי אגף זה הצעות לקיצוצים במערכת הבטחת הכנסה שהונחו על שולחן הממשלה, אושרו על ידה ועתה מוצאים את ביטויים גם בהצעת תקציב המדינה לשנת 2002.

באוגוסט 2000 - כאמור, עוד קודם להגשת דו"ח ועדת תמיר - קיבלה ממשלת ישראל, על יסוד המלצות משרד האוצר, את ההחלטות הבאות:

החלטת ממשלה 2195, ולפיה החל מאוגוסט שנת 2001 יחויבו מי שמקבלים את גמלת הבטחת הכנסה יותר משלושה חודשים ברציפות להשתתף בתכנית להכשרה לשוק העבודה, וזאת כתנאי להמשך קבלת הגמלה.

החלטת ממשלה 2197, הקובעת כי יש לשנות את החוקים, התקנות והנהלים הקשורים לפטורים והנחות בתחומי הדיור, החינוך והארנונה, על מנת לשלול את זכאותם האוטומטית של מקבלי הגמלה להנחות אלה.

החלטה ממשלה 2198, הקובעת כי "תכנית ויסקונסין" בישראל תנוהל על ידי גורמים חוץ ממשלתיים בפיקוח ממשלתי.

הצעת תקציב המדינה לשנת 2002 מוסיפה על ההחלטות הנ"ל של הממשלה מספר הצעות לקיצוצים בהוצאות על הבטחת הכנסה, בסדר גודל של לפחות 150 מיליון ש"ח (ר' פירוט להלן).

החלטות הממשלה והקיצוצים הכלולים בהצעת התקציב לשנת 2002, מלמדים על כך שוועדת תמיר היוותה חלק אחד בלבד ממהלך כולל של הממשלה. למעשה, הוועדה שימשה כעלה תאנה למהלך של כרסום ברשת הביטחון שהעניקה עד היום מדינת הרווחה הישראלית. הוועדה יצרה מראית עין של דיון רציני בבניית תוכנית למקבלי גמלות קיום, אלא שכל אותה עת פעל האוצר לקיצוץ תקציבי ולביטול של הטבות נלוות. הייעוד המוצהר של ועדת תמיר היה נעלה: לעזור למקבלי גמלת הבטחת הכנסה להשתתף בשוק העבודה בתנאים טובים יותר מאלה שהשוק כמות שהוא, מצד אחד, וההכשרה שלהם, מצד שני, מאפשרים כיום, ובכך להביא לשיפור ברמת הרווחה שלהם. אלא שהמטרות המעשיות של הממשלה ומשרד האוצר היו פרוזאיות הרבה יותר: לצמצם את ההוצאה התקציבית המתחייבת מחוק הבטחת הכנסה.

מעבר לבעייתיות שבדרך פעולתה של הממשלה, נראה כי הבעיה העיקרית בכל הנוגע ל"תכנית ויסקונסין" הישראלית היא מצב המשק הישראלי. למותר לציין כי יש לראות בעין יפה כל ניסיון משמעותי להעניק לאנשים המתקשים להיכנס לשוק העבודה הכשרה, השכלה, ליווי, עידוד וסיוע מתמשך. ואולם ספק אם בתנאי המשק הנוכחיים ניתן יהיה למצוא פתרון תעסוקתי של ממש למקבלי גמלת הבטחת הכנסה. נזכיר כי ההישגים הארעיים ביישום התכנית נבעו בראש ובראשונה מן הצמיחה הכלכלית הגדולה, שאיפשרה לקלוט אנשים בעלי השכלה נמוכה ובעלי מיומנויות מועטות. בישראל, לעומת זאת, שוק העבודה אינו מצליח כיום לספק תעסוקה ללמעלה ממאתיים אלף בלתי מועסקים מן השורה, ובנוסף עליהם גם לישראלים רבים אחרים, אשר מעוניינים לעבוד, אך הפסיקו לחפש עבודה ולכן אינם נרשמים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כבלתי מועסקים.

הערות על המלצות ועדת תמיר

להלן מספר הערות על המלצות ועדת תמיר.

א. שירות התעסוקה ייפגע, אך ספק אם מקבלי הבטחת הכנסה ייצאו נשכרים מכך

דו"ח הוועדה מעיד על כך שחברי הוועדה פעלו ללא הגדרה חד משמעית של אוכלוסיית היעד. הרוב בוועדה מצא לנכון "להתייחס באופן שווה לכלל האוכלוסיות בגיל העבודה, ללא קשר לסוג הגמלה" (ע' 18). (עם זאת, הוחלט שהראשונים להשתתף בניסוי יהיו מקבלי גמלת הבטחת הכנסה המוגדרים כיום כמי שאינם ניתנים להשמה בשוק העבודה).

לעומת זאת, ד"ר ג'וני גל, בדעת מיעוט, קבע כי אוכלוסיית היעד צריכה להיות "מקבלי גמלת הבטחת הכנסה השוהים זמן ממושך מחוץ לשוק העבודה" (45). ד"ר גל הוסיף ופירט כי הניסוי צריך להיות מיועד לאנשים שהם "כשירים לעבודה, אינם עוסקים בתפקידי טיפול ואשר קיים סיכוי סביר לשלבם בשוק העבודה" (ע' 47).

ההבדל בין שתי אוכלוסיות היעד גדול. מקבלי הבטחת הכנסה השוהים זמן ממושך מחוץ לשוק העבודה זקוקים לתכניות סיוע וליווי מיוחדות, ממושכות ונדיבות. שירות התעסוקה הקיים אינו ערוך להפעלת תכניות שכאלה. על רקע זה יש לברך על יוזמה ממשלתית לפיתוח תכניות שכאלה. אלא שלצד היעד המוצהר שהוביל להקמת ועדת תמיר, הלא הוא סיוע לא/נשי קבוצה זו להשתתף בשוק העבודה, היה ככל הנראה יעד נוסף ולא מוצהר, והוא פירוק שירות התעסוקה הקיים כיום או הפרטתו. מכאן, אולי, הכללתה של אוכלוסיית יעד רחבה יותר, הלא היא כלל מחוסרי העבודה בישראל.

שירות התעסוקה הממשלתי זקוק מזה זמן רב לרפורמה יסודית. ואולם ספק אם הצעדים המוצעים יביאו לרפורמה שכזאת. נהפוך הוא: כל המהלך עלול להסתיים בפירוק או הפרטה של השירות, מבלי שא/נשים המתקיימים זמן ממושך מגמלת הבטחת הכנסה ייהנו מתכנית סיוע וליווי הדרושה להם. שהרי כל "הצלחה" בהשמת איש/ה בשוק העבודה די יהיה בה כדי "להוכיח" כי גופים פרטיים פועלים טוב יותר משירות התעסוקה הממשלתי. כאשר המניע העיקרי של הממשלה והאוצר הוא לקצץ בתקציב השירותים החברתיים, די יהיה במספר לא גדול של "הצלחות" שכאלה על פני פרק זמן קצר כדי לקרוא לסגירת שירות התעסוקה. סגירת השירות או הפרטתו לא יסייעו לקבוצת הא/נשים המצויה מזה זמן במסגרת של הבטחת הכנסה: בכל הנוגע להם, הצלחה של ממש דורשת טיפול ממושך וסבלני, העשוי להיות מלווה בתקופות משבר ובמספר כניסות ויציאות משוק העבודה. ספק אם יזמים פרטיים המבקשים רווח יהיו מוכנים לגלות את אורך הרוח הנדרש.

ביטוי נוסף של היעדר קבוצת יעד ברורה הוא אי הבהירות הבאה לידי ביטוי בדו"ח ועדת תמיר באשר לסוג "ההשבחה" שמרכזי התעסוקה אמורים לספק. אפשרות אחת היא שהמרכזים יתנו למשתתפים "דחיפה קלה" כדי שיכנסו לשוק העבודה ויתפסו את מקומם של "העובדים הזרים", בתעסוקות שאינן דורשות מיומנות מקצועית גבוהה ושהשכר בהן נמוך ("... הצלחת הניסוי תושפע מהצמיחה במשק והגדלת אפשרויות התעסוקה, ומהפעולות הננקטות לצמצום מהיר של ממדי התופעה של יבוא עובדים זרים" (דגש שלנו; עמ' 10). אפשרות זאת הולמת חלק גדול של האוכלוסייה הכללית של מחוסרי עבודה, בעליות השכלה של פחות משתיים-עשרה שנות לימוד. אפשרות שנייה היא שמרכזי התעסוקה יעסקו בפיתוח ההון האנושי של המשתתפים, באמצעות השכלה כללית והכשרה מקצועית. אפשרות זאת עשויה לתרום הרבה יותר למחוסרי העבודה אשר שהו זמן רב מחוץ לשוק העבודה. אלה שתי מטרות שונות מאד זו מזו, ואי אפשר לפתור את הניגוד ביניהן על-ידי הכרזה סתמית, כי תימצא תוכנית מתאימה לכל משתתפת.

מן הראוי היה, שוועדת תמיר תתרכז אך ורק בפיתוח מערכת סיוע וליווי לקבוצת הא/נשים המתקיימת זמן ממושך מגמלת הבטחת הכנסה. מן הראוי היה כי הוועדה תגדיר את הניסוי כדרך להשקיע בא/נשים שאינם מצליחים למצוא מקום בשוק העבודה. מן הראוי היה שהוועדה לא תעניק לגיטימציה, באמצעות הימנעות מקביעת קבוצת יעד ברורה ומוגדרת והשירותים שיינתנו לה, לשימוש אפשרי בניסוי לשם פירוק שירות התעסוקה בלא שהדבר יהיה מלווה בפיתוח מסגרות משמעותיות חלופיות לסיוע למחוסרי עבודה.

ב. ועדת תמיר סוללת את הדרך לפגיעה באמהות חד-הוריות

ועדת תמיר לא הסתפקה בהמלצה להקים "מרכזי תעסוקה", אלא אף בחרה לפגוע באחת הקבוצות העיקריות בקרב מקבלי גמלת הבטחת הכנסה. הוועדה ממליצה להכליל את האמהות המטופלות בילדים בני שלוש עד שבע בקבוצת היעד של הניסוי. כיום, אמהות חד הוריות שלהן ילד/ים מתחת לגיל שבע פטורות ממבחן תעסוקה. במלים אחרות, הוועדה סוללת במו ידיה את הדרך להוספת מבחן תעסוקה לאמהות חד-הוריות המטופלות

בילדים קטנים. זאת, על אף שהוועדה ממליצה במפורש "כי הניסוי לא יכלול בחינת נושא שינוי שיטת חישוב הגמלה" (ע' 10).

ד"ר ג'וני גל קבע בדעת מיעוט, כי אין לכלול אמהות לילדים מתחת לגיל שבע בניסוי (אלא אם כן "בהתנדבות"). לעומתו, דעת המיעוט של נציגות משרד האוצר היא שיש לכלול בקבוצת הניסוי את כל האמהות המתפרנסות מגמלת קיום, ללא קשר לגיל הילדים.

כיום, תנאי הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה מביאים בחשבון את תפקיד הטיפול של אמהות חד הוריות. הלחץ להשית מבחן תעסוקה על אמהות אלה מראה על זלזול בערכה של עבודת הטיפול של האמהות: הוועדה אינה מוכנה "לסבסד" את עבודת הטיפול של האם, ולעומת זאת היא מוכנה לסבסד את הכניסה לשוק העבודה, על-מנת שנשים אחרות ("מטפלות", "גנות", "שמרטפיות") תוכלנה לטפל בילדי האישה במקומה.

נספח מתודולוגי - הגדרות, מקורות ושיטות החישוב

1. תקציבי המשרדים הממשלתיים בנויים משני מרכיבים: התקציב השוטף ותקציב הפיתוח. התקציב השוטף משמש את הפעילות השוטפת של המשרדים, ואילו תקציב הפיתוח משמש לצורכי בינוי והצטיידות.

בדרך כלל התייחסנו רק לתקציב השוטף, ללא תקציב הפיתוח, אלא אם צויין אחרת.

2. הניתוחים 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, צוין הדבר בגוף הטקסט.

3. הנתונים מוצגים במחירים קבועים לשנת 2000 - אלא אם כן צויין אחרת. הנתונים לשנת 2001 ולשנת 2002 מסתמכים על אומדן מחירים. אומדן המחירים שהשתמשנו בו הוא 2.5% לכל אחת משתי השנים.

4. ההשוואות בין שנה לשנה נעשות במחירים קבועים, באמצעות מדד המחירים לצרכן.

5. המקורות לנתונים התקציביים הם כלהלן:

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

ב. חוברות הוראות התקציב של כל משרד ומשרד. החוברות מתפרסמות על-ידי משרד האוצר כחודשיים לאחר אישור התקציב על ידי הכנסת. חוברות אלה כוללות פירוט ברמה של אגפים ומחלקות.

ג. מסמך זה מתבסס, עבור 2002, על חוברת עיקרי התקציב ועל חוברות הצעת התקציב ודברי הסבר עבור 2002; ואילו עבור שנים קודמות, על חוברות הוראות התקציב של השנים הרלבנטיות.

ד. פירוט של המשרדים הראשיים ו/או של האגפים השונים של כל משרד ומשרד.

ד. מידע שהתקבל מעובדי המשרדים השונים.

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

משרד האוצר אינו מפרסם עידכונים 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 מתחזרות 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 עידכונים שוטפים, ודו"חות ביצוע מפורטים, על-מנת שהציבור יוכל לעקוב ביתר בהירות אחר מדיניות הממשלה ואחר הוצאות הממשלה. חופש המידע ושקיפות המידע הם יסודות מוסדיים של ממשל דמוקרטי.