

מבט על התקציב - 1998

שלמה סבירסקי

מירב סן-זנגי

אתי קונור

ברברה סבירסקי

נובמבר 1997

מבט על התקציב 1998

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

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

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

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

תוכן עניינים

[התקציבים החברתיים](#)

[מיסוי ושויין](#)

[משרד הבריאות](#)

[משרד החינוך](#)

[משרד הבינוי והשיכון](#)

[משרד העבודה והרווחה](#)

[קצבאות הביטוח הלאומי](#)

[נספח מתודולוגי - הגדרות, מקורות ושיטות חישוב](#)

ברצוננו להודות לד"ר יוסי דהאן, ד"ר דני פילק והגב' מיכאלה גרזון על הערותיהם.

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

U.S./Israel Women to Women

The Ford Foundation

מרכז אדוה נתמך על-ידי:

הקרן החדשה לישראל

NOVIB

The Jacob and Hilda Blaustein Foundation

התקציבים החברתיים

תקציב המדינה לשנת 1998 עומד על סך של 207.4 מיליארד ש"ח (כולל פיתוח). אם נוסף לכך את תוספת ההוצאה המותנית בהכנסה, נגיע לסך כולל של 215.3 מיליארד ש"ח.

לפי תחזית האוצר, בשנת 1998 יהיה תקציב המדינה שקול ל- 46.3% מהתוצר המקומי הגולמי, לעומת תחזית של 47.6% לשנת 1997 (משרד האוצר, תקציב המדינה, הצעה לשנת 1998, עמ' 23, ו-תקציב המדינה, הצעה לשנת 1997, עמ' 23).

מתוך סך התקציב, 87.8 מיליארדי ש"ח מיועדים לשירותים החברתיים*, לפי החלוקה שלהלן. יש לציין כי הסכום המיועד לגמלאות הביטוח הלאומי גבוה ב- 12% מזה של 1997, במונחים ריאליים. האוצר אינו מספק הסבר לתחזית גבוהה זו של תשלומי גמלאות.

התקציב לשירותים חברתיים* - 1998

(כולל תקציבי פיתוח; במיליארדי ש"ח, במחירים שוטפים)

ההוצאה במיליארדי ש"ח (כולל תקציבי פיתוח)	
31.7**	סך כל גמלאות הביטוח הלאומי
20.5	חינוך ותרבות
4.5	השכלה גבוהה
3.3	עבודה ורווחה
19.6***	מערכת הבריאות (תקציב משרד הבריאות ומס בריאות)
1.6	קליטה
6.6	אחרים (רשויות מקומיות, דתות, תמלוגים לנכים)
87.8****	סך כל ההוצאה

* שירותים חברתיים - על פי הגדרת האוצר בספר עיקרי התקציב.

** כולל הוצאה של המוסד לביטוח לאומי לגמלאות והעברות לקופות חולים במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

*** נתון זה הוא תקציב מערכת הבריאות; הוא חיבור של תקציב משרד הבריאות (כולל פיתוח אבל לא כולל תקציב בתי-החולים הממשלתיים) ושל מס הבריאות. תקציב משרד הבריאות, כפי שהוא מופיע בנייתוח בהמשך מסמך זה, אינו כולל את מס הבריאות.

**** אומדן.

המקור: משרד האוצר, תקציב המדינה - הצעה לשנת 1998, עיקרי התקציב, עמ' 94.

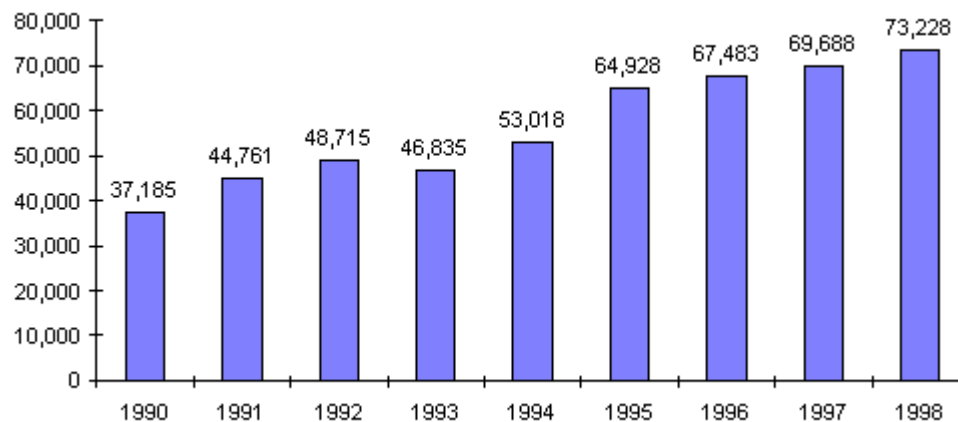
תקציב השירותים החברתיים: דריכה מתמשכת במקום

התחזית הגבוהה של האוצר ביחס לתשלומי קצבאות של הביטוח הלאומי ב- 1998 יוצרת רושם של עלייה בסך ההוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים. אולם כפי שנראה בהמשך, במרבית המשרדים החברתיים - חינוך, השכלה גבוהה, קליטה, עבודה ורווחה - אין עלייה משמעותית, ובחלק מהם, כדוגמת משרד החינוך, יש אף ירידה ריאלית.

במלים אחרות, תקציב 1998 מבשר על שנה שלישית ברציפות של הקפאה ואף שחיקה של תקציבי השירותים החברתיים בישראל.

תקציב השירותים החברתיים: 1990-1998

במיליוני ש"ח, במחירים קבועים ל- 1996

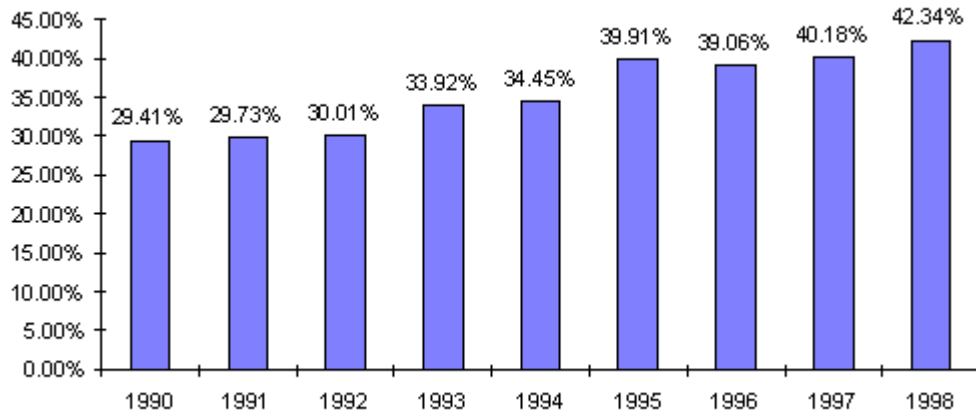


המקור: משרד האוצר, הצעת תקציב המדינה, עיקרי התקציב, שנים שונות.

משקל השירותים החברתיים בתקציב המדינה יעלה מעט ב- 1998. כפי שצויין בעמוד 4 לעיל, הסעיף החברתי היחיד בתקציב בו יש עלייה ריאלית משמעותית ב- 1998 - 12% - הוא סעיף גמלאות הביטוח הלאומי. הסכום הנקוב כאן הוא תחזית - שכן סכום הגמלאות המשולם מדי שנה אינו נקבע בתחילת השנה, אלא נקבע בפועל על-ידי סך הדרישות לתשלום המוגשות למוסד לביטוח לאומי. האוצר לא מספק במסגרת הצעת התקציב שלו הסבר לתחזית הגבוהה של תשלומי גמלאות ב- 1998.

כפי שנראה בהמשך, תקציבי המשרדים החברתיים - חינוך, עבודה ורווחה, קליטה - לא עולים, ולמעשה הם דורכים במקום מאז 1995, כשמשקלם בתקציב המדינה נע קלות בין 39% ל- 40%.

משקל השירותים החברתיים בתקציב המדינה - 1990-1998



מקור: משרד האוצר, הצעת התקציב - עיקרי התקציב, שנים שונות.

חינוך ובריאות - מערכות שהממשלה מוליכה למשבר

החינוך והבריאות, השירותים הממשלתיים הגדולים ביותר, מצויים במשבר תקציבי. תקציב החינוך ל- 1998 קטן מזה של 1997. תקציב מערכת הבריאות אמנם גדל ב- 4%, אך הגידול אינו הולם מערכת הסובלת מגרענות, ואשר סל השירותים שלה אינו כולל צרכים חיוניים, כגון אישפוז סיעודי. הלוח שלהלן מציג את שיעורי הגידול של תקציבי הבריאות, החינוך וההשכלה הגבוהה מאז 1991.

תקציבי משרד החינוך, ההשכלה הגבוהה ומערכת הבריאות, 1990 - 1998

שיעורי שינוי משנה לשנה (מחירים קבועים ל- 1996)

1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
17,098	17,442	16,993	15,827	13,362	10,502	10,364	9,118	7,846	משרד החינוך
- 2%	3%	7%	18%	27%	1%	14%	16%		% שינוי
3,753	3,771	3,610	3,538	2,640	2,377	2,275	1,952	1,868	השכלה גבוהה
0%	4%	2%	34%	11%	5%	17%	5%		% שינוי
16,347	15,693	15,148	13,461	7,202	6,231	5,758	5,714	5,433	מערכת הבריאות
4%	4%	13%	87%	16%	8%	1%	5%		% שינוי

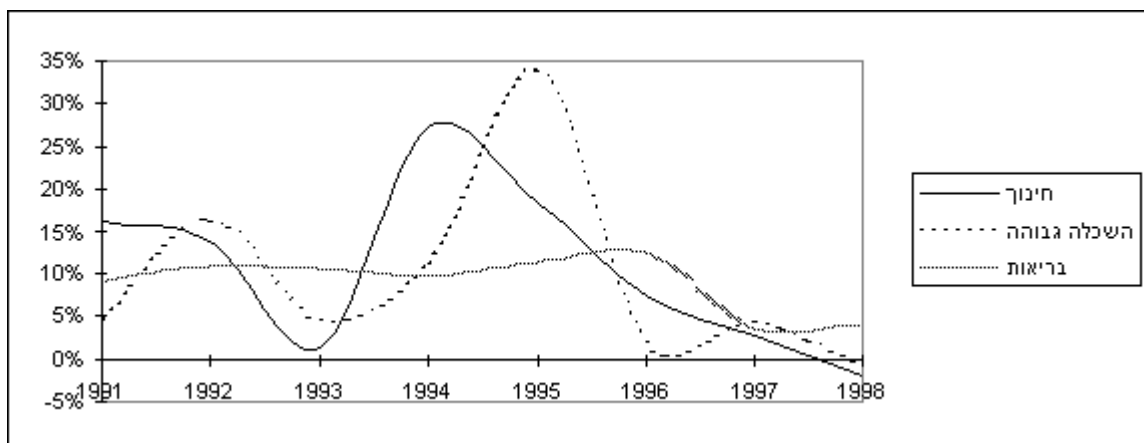
מקור: משרד האוצר, עיקרי התקציב, שנים שונות.

הערה: ב- 1995 כולל תקציב משרד הבריאות את הסכום שהאוצר משלם במקום המס המקביל, שבעבר שילמו המעסיקים.

מגמת העצירה של תקציבי החינוך, ההשכלה הגבוהה והבריאות מאז 1995 ניכרת בתרשים שלהלן.

תקציבי משרד החינוך, ההשכלה הגבוהה ומערכת הבריאות, 1990 - 1998

שיעורי שינוי משנה לשנה (מחירים קבועים ל-1996)



מדיניות התקציב הממשלתית מוליכה את מערכות החינוך והבריאות לקראת משבר.

בהקשר זה, ראוי לציין שני דברים:

א. מדיניות הממשלה אינה מבחינה בין עיקר לטפל: בהנחה שקיצוץ בתקציב אכן נחוץ, יש להבחין בין קיצוץ שפגיעתו לטווח קצר, ובין קיצוץ הפוגע בגזע עצמו ומחבל בצמיחה עתידית. שירותי חינוך והשכלה גבוהה באים להבטיח צמיחה עתידית. שירותי בריאות במימון ממשלתי מקטינים הוצאה פרטית על בריאות - ומפנים משאבים להשקעה בצמיחה.

מדיניות הממשלה פוגעת בעקרון הצדק החברתי החלוקתי וברקמת השותפות
הסולידריות בין חלקי החברה: בהנחה שקיצוץ בתקציב אכן נחוץ, מן הראוי שהנטל יתחלק בין כל חלקי החברה: אפשר, למשל, לצמצם סובסידיות למעסיקים, לבטל חלק מהפטורים ממס, או להעלות את מס חברות. במקום זאת בחרה הממשלה לצמצם שירותים וקצבאות שהיא מספקת לכלל הישראלים. ב-1998, שירותי בריאות וחינוך ברמה סבירה יעלו יותר - אם בצורה של תשלומים נוספים לקופת חולים ואם בצורה של תשלומים ל"חינוך אפור".

בשכבות הביניים, התשלומים הנוספים יכבידו על התקציב המשפחתי;

העשירונים הנמוכים יאלצו, ככל הנראה, לוותר על חלק מן השירותים;

העשירונים הגבוהים הם היחידים שיוכלו לרכוש בכספם שירותים מלאים וטובים.

העשירונים הגבוהים אינם שותפים למאמץ התקציבי הנוכחי.

השוואה בינלאומית: בישראל, משקל השירותים החברתיים בתקציב המדינה נמוך

לפי נתוני הבנק העולמי לשנת 1994, בישראל, משקל השירותים החברתיים בתקציב המדינה - 49.1% - נמוך בהשוואה לארצות בעלות הכנסה גבוהה לנפש. חלק מן ההסבר מצוי במשקל תקציב הבטחון, שלמרות ירידה רצופה מאז שנות ה-80, הוא עדיין גבוה יותר מאשר בארצות האחרות, להוציא את ארצות-הברית, סינגפור ונסיכויות המפרץ.

תקציב השירותים החברתיים ותקציב הבטחון כ- % מתקציב המדינה

בארצות נבחרות בעלות תל"ג לנפש גבוה, 1994

שם הארץ	תקציב הבטחון כ- % מתקציב המדינה	תקציב השירותים החברתיים כ- % מתקציב המדינה
אוסטריה	2.2	70.1
הולנד	4.3	69.3
ניו זילנד	3.5	69.1
צרפת	5.6	68.7
פינלנד	3.7	59.3
יפן	4.2	59.2
אוסטרליה	7.8	57.5
אירלנד	3.2	57.3
שוודיה	5.3	56.8
נורבגיה	6.5	55.6
דנמרק	4.7	53.5
בריטניה	10.4	52.2
ארה"ב	18.1	52.1
קנדה	6.9	51.4
ישראל	19.2	49.1
ספרד	3.4	48.6
סינגפור	21.4	35.9
האמירויות	37.1	29.9

הערות:

1. מן הלוח המקורי הושמטו מדינות שלגביהן לא פורסמו נתונים על משקל השירותים החברתיים בתקציב המדינה.
2. הבנק העולמי כולל ב"שירותים חברתיים" גם את תקציבי השיכון. על כן, בין השאר, הנתון המצויין בלוח עבור ישראל - 49.1 - גבוה מהנתון המובא בתחילת מסמך זה, 42.3 (עבור 1998).

השירותים החברתיים אינם צדקה אלא השקעה

השירותים החברתיים הפכו במהלך השנים יעד "טבעי" לקיצוצים, כאילו הם אינם אלא סרח עודף שאפשר להגדילו או להקטינו, לפי הצורך; או, לחליפין, "טובה" שהמדינה מעניקה לאזרחיה כאשר יש כסף בקופה, אך אפשר ליטול אותה כאשר הקופה אינה מלאה.

תפיסה חלופית לתפיסת ה"צדקה" הינה לראות את השירותים החברתיים כהשקעה, שמטרתה לאפשר צמיחה ופיתוח -בנוסף על היותה ביטוי בסיסי של צדק חברתי. השקעה ממשלתית בחינוךמרחיבה את המשאבים האנושיים של החברה ותורמת לגידול התמ"ג. השקעה ממשלתית בבריאות מקטינה את הצורך בהוצאה פרטית על בריאות ומפנה הון להשקעות חלופיות, יצרניות יותר.

אם אכן יש צורך בקיצוץ תקציבי, קיימות חלופות שפגיעתן קטנה יותר; למשל, ההנחות וההטבות שהממשלה עצמה מעניקה:

הממשלה ממשיכה לגבות מן המעסיקים תשלומים לביטוח לאומי ברמה הנמוכה של 1996 - במקום ברמה הגבוהה יותר של 1994;

הממשלה ממשיכה גם השנה לסבסד את תשלומי המעסיקים לביטוח הלאומי, בסכום של 2.4 מיליארד ש"ח;

מס החברות ירד מ- 49% בשנת 1986 ל- 36% בשנת 1994. הממשלה מסרבת לשנות זאת. בצרפת, הממשלה לא היססה להעלות את מס החברות ב- 15%, כדי לצמצם את הגרעון התקציבי לרמה הנדרשת כדי להצטרף לאיחוד המטבע האירופי.

הממשלה נמנעת ממיסוי נוסף של בעלי היכולת - ובו זמנית מעלה תשלומים לחולים, להורים לילדים בגילאי טרום חובה, לקשישים הממשיכים לעבוד בגיל פרישה, ועוד.

מדינת הרווחה של הישראלים מקוצצת

מדינת הרווחה של המעסיקים משגשגת

בשעה שתקציבי המשרדים החברתיים מוקפאים ברמה של 1995, ואף נשחקים, ובשעה שהישראלים נדרשים לשלם יותר מבעבר עבור שירותי חינוך ובריאות, המעסיקים ממשיכים להנות מהטבות. מדינת הרווחה של כלל הישראלים מצטמקת, אך מדינת הרווחה של בעלי ההון אינה נפגעת.

דוגמא בולטת לכך הם תשלומי המעסיקים לביטוח הלאומי. במשך שנים סיבסד האוצר את התשלומים בהם היו המעסיקים חייבים למוסד לביטוח לאומי, ובראשם את תשלומי המס המקביל. סכום הסיבסוד הכולל בין השנים 1987-1996 הגיע ללמעלה מ-56 מיליארד ש"ח ((שלמה כהן, המוסד לביטוח לאומי, בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת; הארץ, 13.11.96)). ועוד: בשנת 1995 הופחתו תשלומי הביטוח הלאומי בהם היו חייבים המעסיקים בגין עובדיהם (ר' הלוח בעמוד הבא).

החשיפה הפומבית של גודל הסובסידיה למעסיקים עוררה ביקורת ציבורית. לקראת הדיון על תקציב 1997, הודיעו ח"כים רבים כי ידרשו לקצץ בסובסידיות. הממשלה החליטה להתמודד עם הביקורת בדרך פשוטה: היא ביטלה את המס המקביל. המס המקביל, כידוע, היה מיועד על-פי חוק למימון מערכת הבריאות. עם ביטול המס המקביל, הוחלט שהאוצר יעביר מדי שנה ישירות למשרד הבריאות סכום בגובה הגבייה של המס המקביל בעבר. הסובסידיה למעסיקים הפכה לסובסידיה בלתי נראית.

הסובסידיה הישירה, הנראית, נמשכת גם היא - אם כי בהיקף קטן מבעבר: במונחים של שכר - במקום 5.22% מהשכר, משלם האוצר במקום המעסיקים רק 2.22% מהשכר (ר' הלוח בעמוד הבא). בכסף, מדובר בסך של 2.4 מיליארד ש"ח (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת 1998: עיקרי התקציב, עמ' 109).

עיון בלוח שבעמוד הבא מעלה עוד כי כיום משלמים המעסיקים למוסד לביטוח לאומי עבור עובדיהם פחות ממה ששילמו ב-1994: 4.93% אחוזי שכר במקום 7.35%.

הצידוק שהאוצר סיפק עבור הטבות אלה - הסובסידיה הנראית, הסובסידיה הבלתי-נראית וההפחתה בתשלומי דמי ביטוח לאומי - היה הצורך להוזיל את עלות העבודה; בפועל, כפי שכבר ציינו במבט על התקציב 1996, עלות העבודה בישראל, יחסית לאירופה, אינה גבוהה. אין גם עדות לכך שסובסידיות אלה יצרו מקומות עבודה בכמות המצדיקה את ההיקף הגדול שלהן.

בעוד שהמיסוי של המעסיקים נמוך משהיה, המיסוי של העובדים ישתנה אך במעט: ב-1994 הם שילמו 5.35% מהשכר כדמי ביטוח לאומי; ב-1995 ירד השיעור ל-4.9% מהשכר - אך אז נוסף גם מס הבריאות בסך 4.8% מהשכר (סכום שקודם שולם כ"דמי חבר"); שיעורים אלה יחולו גם להבא. להלן מוצגים השינויים שחלו במס המקביל ובסובסידיה למעסיקים, כפי שהם מתפרסמים בהצעת התקציב שמשרד האוצר הניח על שולחן הכנסת:

התפלגות המסים לביטוח לאומי, לפי שיעוריהם ומשלמיהם: 1994-1997

(באחוזים מהשכר)

סך הכל		הממשלה (במקום המעסיק)		המעסיק		העובד			
מופחת	רגיל	מופחת	רגיל	מופחת	רגיל	מופחת	רגיל		
-	14.05	-	6.3	-	2.4	-	5.35	ביטוח לאומי	1994
-	4.95	-	-	-	4.95	-	-	מס מקביל	
-	-	-	-	-	-	-	-	מס בריאות	
-	19.00	-	6.3	-	7.35	-	5.35	סך הכל	
8.06	12.05	3.47	5.22	1.93	1.93	2.66	4.9	ביטוח לאומי	1995 - 1996
2.93	4.95	1.15	1.95	1.78	3.00	-	-	מס מקביל	
3.1	4.8	-	-	-	-	3.1	4.8	מס בריאות	
14.09	21.8	4.62	7.17	3.71	4.93	5.76	9.7	סך הכל	
8.06	12.05	0.47	2.22	4.93	4.93	2.66	4.9	ביטוח לאומי	1997 ואילך
-	-	-	-	-	-	-	-	מס מקביל	
3.1	4.8	-	-	-	-	3.1	4.8	מס בריאות	
11.16	16.85	0.47	2.22	4.93	4.93	5.76	9.7	סך הכל	

המקור: משרד העבודה והרווחה, הצעת תקציב לשנת הכספים 1998 ודברי הסבר, עמ' 171.

הערה: הטור "מופחת" מתייחס לכך שהמוסד לביטוח לאומי מעניק הנחה בדמי ביטוח לאומי לעובדים בדרגות שכר נמוכות.

מיסוי ושוויון

הממשלה גובה מסים מיחידים ומתאגידים כדי לממן את פעילויותיה. האופי של המיסוי - סוג המס ועל מי הוא מוטל - משפיע הן על מידת השוויון בחברה, בדרך של חלוקת ההכנסות מחדש, והן על הפעילות המשקית - למשל, בדרך של הגנה על הייצור המקומי באמצעות מכס.

אנו נתמקד להלן בהשפעה של המיסוי על השוויון החברתי. הנושא המרכזי יהיה המאזן בין מסים עקיפים למסים ישירים.

מסים עקיפים ומסים ישירים

מסים ישירים הם מסים המוטלים על הכנסה - לדוגמא, מס הכנסה או מס חברות, מס על רווחי הון, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות.

המסים הישירים הם בדרך כלל פרוגרסיביים, כי הם מחושבים לפי גובה ההכנסה; בתור שכאלה, הם תורמים להקטנת הפערים בין בעלי הכנסות גבוהות לבעלי הכנסות נמוכות, כי בעלי ההכנסות הגבוהות משלמים יותר מסים ובעלי ההכנסות הנמוכות משלמים פחות. (כשאומרים שמס ישיר תורם לחלוקה מחדש של ההכנסות, אין הכוונה לכך שהכנסותיהם של בעלי ההכנסות הנמוכות גדלות; הכוונה לכך שההכנסות הגבוהות, לאחר שגובים מהן מסים, נמוכות משהיו לפני המס).

למשל: ב-1996, העשירון העליון קיבל 38% מסך כל ההכנסות במשק; לאחר שנגבה מס ההכנסה, ירד חלקו של העשירון ל-31% מסך כל ההכנסות. מאידך גיסא, חמשת העשירונים הנמוכים קיבלו 16% מסך כל ההכנסות במשק; אך לאחר שנגבה מס הכנסה מן העשירונים הגבוהים, עלה חלקם של חמשת העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסות במשק ל-20% (מינהל הכנסות המדינה, *דו"ח שנתי 1996*, מס. 46, עמ' 4).

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

המסים העקיפים הם בדרך כלל בעלי השפעה רגרסיבית על התחלקות ההכנסות במשק: הם מגדילים את אי-השוויון, במקום להקטין אותו. למשל, כל אחד מאיתנו משלם שיעור מע"מ זהה על כל מצרך שהוא רוכש, בלי להתחשב בהבדלים ברמת ההכנסה. כך קורה שיחסית להכנסה, נטל המסים העקיפים כבד יותר בעשירונים הנמוכים מאשר בעשירונים הגבוהים.

כשהממשלה קובעת את היחס בין מסים עקיפים ומסים ישירים, ואת המוצרים ורמות הכנסה עליהם יוטלו המסים, יש לכך השלכה ישירה על הצדק החברתי. בישראל, רוב (66%) המיסוי העקיף נעשה באמצעות המע"מ; ככל שחלקו של המע"מ עולה, עולה אי-השוויון בחלוקת ההכנסות בחברה.

ב-1996, משקל המסים הישירים בהכנסות המדינה היה כ-56%, ומשקל המסים העקיפים - כ-44% (שם: 196).

נטל המס העקיף בישראל ובמערב

בישראל, ב-1993, על-פי הנתונים המוצגים בלוח שלהלן, נטל המס העקיף היה הכבד ביותר מבין 15 ארצות באירופה ובצפון אמריקה, עמן בחר משרד האוצר לערוך השוואה (נטל המס נמדד כמשקל סך כל ההכנסות ממסים עקיפים בתוצר המקומי הגולמי).

סך ההכנסות ממסים עקיפים כ- % מהתוצר המקומי הגולמי

1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1985	1980	
19.8	19.8	20.0	20.7	21.7	21.2	20.0	21.5	18.0	ישראל
			18.5	19.6	17.8	17.0	15.3	13.4	יוון
			17.6	17.5	17.5	17.7	18.4	18.6	דנמרק
			15.6	16.3	17.7	17.2	16.5	13.5	שבדיה
			16.0	15.9	15.9	16.0	16.8	16.4	אוסטריה
			14.2	14.4	14.6	14.0	15.5	15.5	אנגליה
			14.3	14.4	14.0	13.2	12.4	11.5	קנדה
			13.8	13.6	13.7	14.2	15.0	14.6	צרפת
			13.0	12.8	12.4	12.3	12.1	11.1	הולנד
			13.3	13.0	12.7	12.5	12.6	13.1	גרמניה
			12.4	12.3	12.2	12.2	12.3	12.4	בלגיה
			11.9	11.1	11.1	10.6	9.0	8.6	איטליה
			9.6	10.2	9.8	9.9	9.5	6.7	ספרד
			8.4	8.5	8.5	8.1	8.2	7.8	ארה"ב
			8.0	8.1	7.8	8.3	7.8	7.4	יפן

נטל המס הישיר (כולל ביטוח לאומי) בישראל ובמערב

בישראל, ב-1993, על-פי הנתונים המוצגים בלוח שלהלן, נטל המס הישיר היה נמוך ביותר - מקום 13 מתוך 15 ארצות באירופה ובצפון אמריקה, עמן בחר משרד האוצר לערוך השוואה (נטל המס נמדד כמשקל סך כל ההכנסות ממסים ישירים בתוצר המקומי הגולמי).

כלכלני האוצר טוענים כי מס ישיר פוגע בצמיחה; הנתונים המוצגים להלן מראים כי נטל מס ישיר גבוה מאפיין מדינות אשר צמחו באופן עקבי במהלך ארבעת העשורים האחרונים, כדוגמת אלה של מערב אירופה.

סך ההכנסות ממסים ישירים (כולל ביטוח לאומי)* כ- % מהתוצר המקומי הגולמי

1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1985	1980	
			35.4	35.2	35.3	38.9	33.7	35.8	שבדיה
			35.7	34.7	35.0	32.7	33.3	34.5	הולנד
			32.9	32.5	32.6	32.5	35.6	32.0	בלגיה
			32.3	31.8	31.3	30.9	30.6	26.7	דנמרק
			29.0	28.8	28.4	27.5	29.4	28.8	גרמניה
			28.9	28.6	28.8	28.4	28.5	26.4	צרפת
			29.6	28.0	27.6	27.3	25.0	21.1	איטליה
			27.9	27.6	26.5	25.8	27.1	25.7	אוסטריה
			25.2	25.5	24.4	24.2	20.3	18.9	ספרד
			23.0	23.3	23.4	23.2	20.1	18.9	קנדה
			21.6	22.3	23.1	23.1	20.3	18.2	יפן
			21.1	20.7	20.7	21.1	20.1	20.5	ארה"ב
			18.4	19.3	20.2	21.3	22.2	20.1	אנגליה
			18.5	17.6	17.1	17.9	16.9	14.5	יוון
17.6	1.7	20.0	18.6	17.4	17.2	18.4	22.4	24.3	ישראל
**19.6	**20.5								

** כולל מס בריאות.

מקור: מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1996, מס' 46, 1997, עמ' 415.

המסים העקיפים

ב-1996, ההכנסות ממסים עקיפים היוו 19.8% מהתמ"ג, והמסים הישירים, כולל ביטוח לאומי, 17.6%; אם מוסיפים את מס הבריאות, ההכנסות ממסים ישירים עולות ל-19.6% מהתמ"ג (מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1996, מס. 46, עמ' 415, 417).

ב-1996, המע"מ היווה 66% מסך המסים העקיפים שנגבו. לאחר מכן, בסדר יורד, באו מס קנייה - 18%, בלו דלק - 10%, והיתר (מכס, מס טבק ומס בולים) - 6% (שם: 190 - 195).

הממשלה מעלה ומורידה את המסים העקיפים, בין השאר, כדי "לסגור חורים" שנוצרים בתקציב המדינה או בהכנסות המדינה ממסים. כך למשל, בינואר 1996 הועלה הבלו על כל סוגי הבנזין ב-27.5% על מנת להוסיף הכנסות לקופת המדינה ולצמצם את הגרעון בתקציב המדינה ל-1996.

מן הראוי להזכיר שוב: המע"מ, כמו מסים עקיפים אחרים, הוא מס פחות שוויוני ממסים ישירים כדוגמת מס הכנסה.

המע"מ ידע גם הוא עליות ומורדות, כפי שממחיש הלוח שלהן:

שיעורי מע"מ בישראל (באחוזים)

מע"מ עוסקים ומוסדות פיננסיים	החל מתאריך
15	27.7.82
17	1.6.85
15	1.7.85
16	1.3.90
18	1.1.91
17	1.1.93

מקור: מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1995, מס' 45, ע' 149.

המס השולי בישראל ובעולם

בניגוד למיתוס רווח, שיעור המס השולי המירבי בארץ אינו גבוה בהשוואה לארצות מערב אירופה. ב-1995, שיעור המס השולי בישראל היה נמוך מהחציון של 19 המדינות הנבחרות: ישראל נמצאה במקום ה-12 בסדר יורד.

יש לציין כי שיעור המס השולי המירבי אינו מהווה אמת-מידה בודדת לגובה המסים הנגבים או לנטל המס: הגורמים המשמעותיים הם (1) רמת ההכנסה שעליה מוטל מס שולי זה; (2) גובה מדרגות המס האחרות; (3) היקף הפטורים ממס והזיכויים בכל מדינה.

המס השולי המירבי* בארצות נבחרות (באחוזים)

1996	1995	1994	1993	1992	1990	1985	
55.0	55.0	68.0	68.0	65.0	65.0	71.5	בלגיה
...	65.0	65.0	65.0	65.0	65.0	88.0	יפן
63.5	63.5	65.0	68.0	68.0	68.0	73.0	דנמרק
60.0	60.0	60.0	60.0	56.0	56.0	72.0	הולנד
...	56.8	56.8	..	..	..	..	צרפת
56.0	56.0	56.0	56.0	56.0	56.0	66.0	ספרד
57.0	57.0	53.0	53.0	53.0	53.0	56.0	גרמניה
...	52.94	52.94	51.95	51.0	48.0	52.0	קנדה
...	51.25	51.25	50.0	50.0	52.5	57.0	לוקסמבורג
56.0	56.0	50.0	50.0	68.0	63.0	80.0	שבדיה
...	50.8	51.0	51.0	51.0	..	..	איטליה
50.0	50.0	50.0	48.0	48.0	48.0	60.0	ישראל
48.0	48.0	48.0	48.0	52.0	53.0	65.0	אירלנד
45.0	40.0	40.0	40.0	50.0	50.0	63.0	יוון
40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	60.0	אנגליה
...	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	76.6	פורטוגל
39.6	39.6	39.6	39.6	31.0	33.0	55.0	ארה"ב
35.0	35.0	45.0	..	..	..	..	ירדן
32.0	32.0	65.0	..	..	..	..	מצרים

* לא כולל תשלומי ביטוח לאומי, והיטלים על מס הכנסה, אך כולל מס הכנסה המוטל על ידי רשויות מקומיות.

מקור: עיבוד מתוך מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1996, מס' 46, 1997, ע' 428.

הכנסה ומס הכנסה

העשירונים הנמוכים

ההכנסה של חלק גדול מן המועסקים בישראל נמוכה, והיא אינה מגיעה לסף שבו מתחילים לשלם מס הכנסה: המדובר ב- 47% מן הנישומים (ינואר 1997). הסף התחתון ממנו מתחילים לשלם מס הכנסה עמד בינואר 1997, עבור רווק, על 2,406 ש"ח ברוטו לחודש (בדומה לרמת שכר המינימום), עבור אשה על 2,760 ש"ח לחודש, עבור נשוי שאשתו אינה עובדת 3,110 ש"ח ועבור אשה נשואה שיש לה ילד אחד על 3,460 ש"ח לחודש. כלומר, 47% מן הנישומים אינם מגיעים לסף משכורת זה, ולכן לא משלמים מס הכנסה (מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1996, מס. 46, עמ' 4).

יוצא שרוב הכנסות המדינה ממסים באים מבעלי ההכנסות הגבוהות. אלא שהכנסות ממסים הם רק פן אחד של מימון פעילות המדינה: בעלי ההכנסות הנמוכות תורמים לפעילות הממשלה תרומה חשובה לא פחות - הכנסתם הנמוכה היא המאפשרת את ההפעלה של המגזר העסקי הציבורי בתנאי רווחיות, והיא המאפשרת את הפעלתם של חלק מהשירותים הממשלתיים בתקציב נמוך.

העשירונים הגבוהים

ב- 1996, 5.0% בלבד מהנישומים הגיעו למדרגת המס השולי הגבוהה ביותר (50%).

5.0% אלה ריכזו כ- 27% מכלל ההכנסות של יחידים במשק, ושילמו 53% מכלל מס ההכנסה.

במלים אחרות - זוהי השכבה המשלמת שיעור גבוה במיוחד של המסים, אך זו גם השכבה שהכנסתה היא הגבוהה ביותר.

בינואר 1997, ההכנסה החודשית הממוצעת מעבודה (שכירים ועצמאיים) בעשירון העליון הגיעה לכ- 21,365 ש"ח - פי 3.8 מההכנסה הממוצעת במשק ופי 9 משכר המינימום במשק.

בינואר 1997, ההכנסה הממוצעת מעבודה (שכירים ועצמאיים) במאון העליון עמדה על 59,676 ש"ח לחודש.

העשירון העליון שילם 67% ממס ההכנסה - ועדיין הוא בעל ההכנסה הפנוייה הגבוהה ביותר (מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1996, מס. 46, עמ' 4).

אי-שוויון גדל והולך

מאז שנות ה-80, יש מגמה מתמשכת של עלייה באי השוויון בהתחלקות ההכנסות נטו.

בשנת 1985, שני העשירונים הגבוהים של משקי בית שבראשם שכירים קיבלו 40.4% מכלל ההכנסה בישראל, ושני העשירונים הנמוכים - 6.6%. ב- 1996, סך ההכנסה של שני העשירונים הנמוכים לא השתנה, אך זה של שני העשירונים הגבוהים עלה ל- 42.6% (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הכנסות משקי בית, 1997:13).

נשים וגברים

הכנסתם החודשית של גברים כמעט כפולה, בממוצע, מזו של נשים: בינואר 1996, הממוצע של גברים (שכירים ועצמאים) עמד על 6,113 ש"ח, ושל נשים (שכירות ועצמאיות) על 3,225 ש"ח (ליפשיץ-בוק, הרבעון למסים, כ"ד, עמ' 5). מכאן נובע ההבדל בנטל המס: זה של גברים גבוה פי שניים ומעלה מזה של נשים: 22.9% לעומת 10.2% (מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1995, מס. 45, עמ' 99). הלוח שלהלן מציג את נתוני ינואר 1996 עבור שכירים בלבד:

הכנסה חודשית ממוצעת של שכירים מיגיעה אישית, לפי מין ולפי עשירונים, ינואר 1996 (בש"ח)

עשירון	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	ממוצע
נשים	345	698	1,123	1,599	2,124	2,699	3,359	4,199	5,519	9,777	3,144
גברים	383	885	1,539	2,280	3,060	3,931	5,058	6,705	9,470	17,387	5,070

המקור: יהודית ליפשיץ-בוק, עבודת נשים בישראל: הכנסה, שוויוניות ונטל המס, הרבעון למסים, כ"ד, עמ' 5.

אחת הסיבות להפרשי ההכנסה בין גברים ונשים היא ההבדל במשך העבודה: גברים עובדים, בממוצע, יותר שעות בשבוע. אולם, כפי שהלוח שלהלן מראה, ההפרשים בין המינים נותרים גבוהים גם כאשר מחשבים את ההכנסה הממוצעת לשעה. הלוח מציג נתונים על הבדלי הכנסה במשלחי-היד השונים; הנתונים הם מן הסקר האחרון של הכנסות שכירים, מ-1993.

הבדלי שכר לשעת עבודה בין נשים וגברים, לפי משלח-יד, 1993 (בש"ח)

משלח-יד	גברים			נשים			
	הפרש לטובת גברים	מס' שעות עבודה לשבוע	ש"ח לשעת עבודה	הכנסה חודשית ברוטו	מס' שעות עבודה לשבוע	ש"ח לשעת עבודה	הכנסה חודשית ברוטו
מקצועות מדעיים ואקדמיים	20.8%	45	29	5,463	31	24	3,080
מקצועות חופשיים	20.0%	44	24	4,397	31	20	2,541
מנהלים	22.2%	52	33	7,321	43	27	4,862
פקידים	31.3%	43	21	3,801	37	16	2,362
מכירות וזבנים	66.7%	49	20	3,934	37	12	1,769
שירותים	30.0%	44	13	2,293	29	10	1,178
חקלאות	100.0%	42	12	1,918	44	6	888
סך הכל	25.0%	46	20	3,705	34	16	2,154

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הכנסות שכירים - פרטים, 1992-1993, לוח 1, עמ' 2.

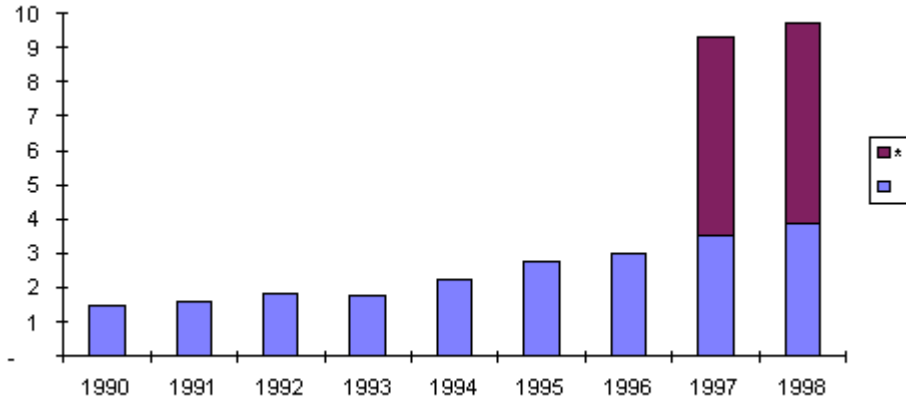
משרד הבריאות

תקציב משרד הבריאות לשנת 1997 עומד על 11.6 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים). תקציב הפיתוח עומד על 279 מיליון ש"ח. ההוצאה המותנית בהכנסה (לא כולל תקציב בתי-החולים הממשלתיים) עומדת על 1.2 מיליארד ש"ח.

מאז 1997, כולל תקציב משרד הבריאות את הסכום שבא להחליף את המס המקביל. כידוע, ב-1.1.97 בוטל המס המקביל, שאותו שילמו המעסיקים לביטוח הלאומי, ואשר היה מוקדש על-פי חוק למערכת הבריאות. את מקומם של כספי המס המקביל תופסים כספים המועברים על-ידי האוצר למשרד הבריאות. ב-1998, מדובר בסכום של כ-7 מיליארד ש"ח.

תקציב משרד הבריאות, 1990-1997

במחירים קבועים ל-1996, במיליארדי ₪ (לא כולל פיתוח והוצאה מותנית)



* חלק תקציב משרד הבריאות המחליף את תקבולי המס המקביל.

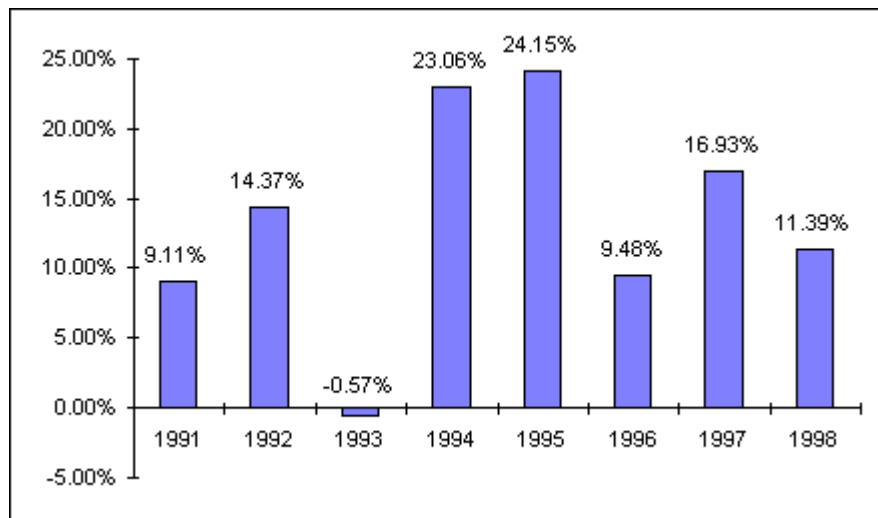
מקור: משרד האוצר, הצעת תקציב משרד הבריאות ודברי הסבר, אוקטובר 1997; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבריאות, שנים שונות.

תקציב משרד הבריאות לשנת 1998 (ללא הסכום הבא להחליף את הכנסות המס המקביל) גדל ריאליית בכ- 11.4%.

מבין תקציבי האגפים השונים של משרד הבריאות, הגידול המשמעותי ביותר יתרחש בתקציב שירותי בריאות הציבור - עלייה ריאליית של 19.6% (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 1998 ודברי הסבר: משרד הבריאות, אוקטובר 1997).

תקציב משרד הבריאות - שיעור שינוי בין שנים

(לא כולל פיתוח, הוצאה מותנית והסכום המחליף את תקבולי המס המקביל)



מקור: משרד האוצר, הצעת תקציב משרד הבריאות ודברי הסבר, אוקטובר 1997; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבריאות, שנים שונות.

פגיעה ברוחו ובתוכנו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי

גורל חוק ביטוח בריאות ממלכתי הוא הנושא החברתי המרכזי בדיונים על תקציב 1998. השינויים שמציעה הממשלה במסגרת חוק ההסדרים, המפורטים להלן, מסתכמים לכלל שינוי מהותי ומרחיק לכת באופייה הממלכתי והשוויוני של מערכת הבריאות, תוך פגיעה ברוחו ובתוכנו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי משנת 1994.

אם תאשר הכנסת את חוק ההסדרים יוצר מצב חדש, שמעולם לא היה קיים בישראל, אך הוא קיים במספר ארצות אחרות, ובראשן ארצות הברית - *שירותי בריאות שונים באיכותם ובמחירים לקבוצות שונות של האוכלוסייה.*

הממשלה טוענת כי השינויים בחוק הם תוצאה של הגידול בנטל הכספי של מערכת הבריאות. אך הממשלה עצמה אחראית לחלק מהנטל הזה: ב-1997, היא ביטלה את המס המקביל שנגבה מן המעסיקים, ואשר הכנסותיו היו מיועדות על-פי חוק למימון מערכת הבריאות. ביטול המס המקביל נועד להקל על המעסיקים (שממילא קיבלו סיבסוד כבד מן האוצר עבור המס). עתה, שנה אחת בלבד לאחר ששיחררה את המעסיקים מחובם כלפי מערכת הבריאות, באה הממשלה ומצמצמת את המחוייבות הכספית שלה - ומטילה חלק משמעותי מן המימון הנוסף הנדרש למערכת על כלל האזרחים.

להלן אנו מציגים את השינויים העיקריים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי. ראוי לציין כי האוצר מבקש לבצע, באמצעות חוק ההסדרים, ארגון מחדש של מערכת הבריאות: חוק ביטוח בריאות ממלכתי נולד לאחר דיון ציבורי דמוקרטי, ובדיקה ממושכת של מומחי בריאות - בוועדת נתניהו, במשרד הבריאות ובוועדות הכנסת. פקידי האוצר, במסווה של הצעות תקציביות, שינו במחייב את רוחו ותוכנו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, כמו גם את אופייה של מערכת הבריאות - וכל זאת מעל ראשם של שר הבריאות, אנשי מערכת הבריאות וחברי ועדת העבודה והרווחה של הכנסת.

א. לא עוד סל שירותי בריאות אחיד

כל קופת חולים תוכל לקבוע, באישור שר הבריאות, את סל השירותים והתרופות שהיא מציעה לחבריה.

משמעות ההחלטה היא ביטול של סל שירותי בריאות כללי ומחייב.

אחד ההישגים העיקריים של חוק ביטוח בריאות ממלכתי היה הקביעה על-ידי המדינה של סל שירותים כללי ומחייב, ופירסומו של סל זה על כל מרכיביו. עם חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, כל תושב ותושבת בישראל הפכו זכאים, בלא קשר לקופת החולים בה הם חברים, לאותם שירותים רפואיים.

עתה באה הממשלה ומבטלת יסוד מרכזי ברוחו ובתוכנו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי: הסל הרשום כיום בחוק ימשיך להיות רשום בו, אך הוא יאבד כל משמעות מעשית, שכן, ראשית, שום ועדה לא תעדכן ותפרט אותו, ושנית, כל קופה תציע את הסל שלה.

אם תקבל הכנסת את הצעת התקציב של הממשלה, תהיה כל קופה רשאית לפתח סל שירותים נפרד ושונה, אשר סביר כי יהיה מותאם ליכולת הכלכלית של חבריה.

ב. לא עוד מס בריאות אחד - אלא עוד ועוד תשלומים

הממשלה החליטה להטיל על קופות החולים את השלמת מימון סל שירותי הבריאות, אם באמצעות תשלומי חברים ואם באמצעות מכירת ביטוח משלים.

משמעות ההחלטה היא התכשורת הממשלה למחויבות שלה לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, לממן את הפרש שבין הסכום הנגבה באמצעות דמי בריאות והמס המקביל (שבוטל ב-1.1.97), ובין העלות המלאה של סל שירותי הבריאות שמספקות קופות החולים.

באופן מעשי, מדובר במיסוי נוסף. אפשרות אחת: המיסוי יוטל לא על כל האזרחים, לפי הכנסתם, אלא על צרכני שירותי הבריאות, דהיינו, על החולים - באמצעות תשלום עבור שירותים. אפשרות שנייה - הטלת תשלום נוסף על ראש המשפחה, או על כל חבר/ה בקופה, או על כל גולגולת.

אם יוחלט להטיל תשלומים נוספים על המשתמשים - דהיינו, על החולים, תהיה בכך פגיעה ברורה באחד ההישגים של חוק ביטוח בריאות ממלכתי: ניתוק הקשר שבין צריכת שירותי הבריאות ובין מימונם: כל תושבי המדינה משתמשים בשירותי הבריאות לפי צרכיהם, ומשלמים לפי הכנסתם.

אמנם, לפי ההצעה הקופות לא יוכלו לדחות חברים על רקע מצבם הכלכלי או הבריאותי - אבל אין בהצעה שום דבר המבטיח כי הקופות לא ימנעו מחבריהן שירותים שעבורם לא יוכלו לשלם.

ג. לא עוד מימון משלים מלא מצד האוצר

הממשלה החליטה לבטל את התחייבותה לערוב למימון מערכת הבריאות, באמצעות השלמת החסר לכיסוי העלות המלאה של סל שירותי הבריאות, לפי סעיף 13 (א)(5) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי. במקום זאת, הממשלה קובעת תקרה להשתתפות שלה, בדמות "היקף הכנסות נורמטיבי" שיעמוד על סך של 687 מיליון ש"ח במונחי מדד יוקר הבריאות לשנת 1995" - סכום שיעודכן מדי שנה בשיעור עדכון עלות סל שירותי בריאות.

להחלטה זו יש מספר השלכות:

1. פגיעה כספית משמעותית בקופות החולים: ב-1995, הפרש בפועל בין עלות סל שירותי הבריאות של קופות החולים ובין הגבייה של מס בריאות והמס המקביל היה 1.5 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים של 1995). לפי חוק ההסדרים המוצע, הממשלה מתחייבת לסכום המהווה כמחצית ממה שהתחייבה לשלם ב-1995.

3. חוק ביטוח בריאות ממלכתי לא קבע מסגרת לעדכון עלות הסל בעקבות שינויים בטכנולוגיה רפואית או בצרכים המשתנים של האוכלוסייה. כל המעורבים במערכת הבריאות מודעים לכך שעלות הסל תגדל ריאלית במהלך השנים. הממשלה מכריזה כי בלי קשר לגידול שיידרש בעתיד כתוצאה מצרכים משתנים ומשינויים טכנולוגיים, היא מצמצמת את חלקה לתקרה קבועה מראש.

ד. לא עוד קופת חולים אחת לכל חברי הקופה

הממשלה החליטה לעודד את קופות החולים להקים מערך של שירותי בריאות משלימים בנוסף על אלו הכלולים בסל השירותים הבסיסי במסגרת של משק סגור, המתבסס על תשלומי המצטרפים לתכנית.

הממשלה, למעשה, מעודדת את קופות החולים ליצור שתי מסגרות תקציביות נפרדות - האחת במסגרת הסל הבסיסי, והשנייה במסגרת תשלומים נוספים של החברים.

המשמעות המעשית של ההחלטה היא עידוד הקופות לפתח מערך שירותים פרטיים, שללא ספק יתחרה במערך השירותים הציבוריים המתחייבים מחוק ביטוח בריאות ממלכתי.

ההחלטה מהווה תמריץ לקופות החולים להעדיף את השירותים הניתנים תמורת תשלום נוסף, ובמלים אחרות. הדבר יוליד, בין השאר:

העברה, גלויה או סמויה, של שירותים מן הסל הבסיסי לסל הניתן תמורת ביטוח משלים;

דליפה תקציבית ממערך השירותים הציבוריים למערך השירותים הפרטיים - מתוך הדחף הצפוי של הקופות להשקיע את מיטב משאביהן במערך הפרטי, כדי למשוך עוד חברים בתשלום.

המסר של הממשלה לישראלים הוא חד וחלק: מהיום ואילך, אין ציבור ישראלי אחד. מי שישלם יותר, יקבל יותר; מי שאינו מסוגל, וישלם פחות - יקבל פחות.

ה. קופות חולים פרטיות

הממשלה החליטה להכיר בקופות חולים המופעלות על-ידי תאגידים הפועלים למען רווח.

משמעות ההחלטה היא פתיחת "שוק הבריאות" ליזמים עסקיים.

מומחים מסכימים כי שירותי הבריאות אינם "שוק" במובן המסחרי-עסקי של המלה. הנסיון של ארצות רבות הראה כי יזמים פרטיים פונים לאחד משני הקצוות של המערכת: ה"שמנת" - העשירונים הגבוהים, המסוגלים ומוכנים לשלם הרבה עבור שירותים ברמה מקסימלית המוענקים באווירה של נוחות מקסימלית; ושירותים טיפוליים לעשירונים הנמוכים, בהם הרווח נובע מהעסקת כוח אדם בעל הכשרה מקצועית מינימלית ומהענקת תנאי נוחות מינימליים - כדוגמת השירותים הניתנים בחלק מהמוסדות הסיעודיים הפרטיים.

נתונים בין-לאומיים מלמדים כי הוצאה פרטית גבוהה על בריאות, כמו בארצות הברית, שבה אין מערך של שירותי בריאות ציבוריים, נוטה להגדיל את ההוצאה הלאומית לבריאות, וגורמת להסתת משאבים פרטיים מהשקעות שהן כדאיות יותר למשק.

ז. סכנה ל"טיפות חלב"

הממשלה החליטה לתקן את חוק ביטוח בריאות ממלכתי, כך שתחום "שירותי רפואה מונעת" יעבור לאחריות קופות החולים. מדובר בביטול תיקון מס. 4 של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, אותו יזמה ח"כ תמר גוז'נסקי, ואשר בא להבטיח כי "טיפות החלב" יישארו במסגרת משרד הבריאות.

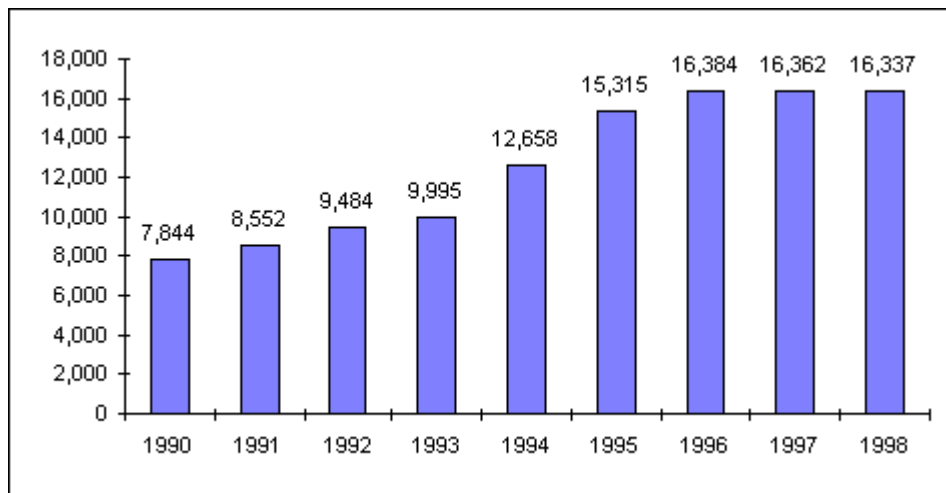
"טיפות החלב" הן פאר הרפואה המונעת בישראל. באמצעותן, מעניק משרד הבריאות שרות חיוני על בסיס אוניברסלי ובעלות נמוכה מאוד. בעשור האחרון, הורחב שירות זה כך שגם מרבית הכפרים הערביים נהנים ממנו. למעשה, ביישובים רבים בישראל, "טיפות החלב" היא השירות הרפואי המקומי היחיד. השירות פועל היטב. במצב שכזה, אין סיבה להעביר אותו לקופות החולים - בייחוד כאשר הממשלה מודיעה במפורש כי בכוונתה לצמצם את השתתפותה העתידית במימון הפעילות של קופות החולים.

משרד החינוך

תקציב משרד החינוך לשנת 1998 עומד על 19.6 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים), ועוד 946.6 מיליון ש"ח לפיתוח. במחירים קבועים, תקציב משרד החינוך ל- 1998 קטן ב- 0.15% מזה של 1997.

תקציב משרד החינוך, 1990-1998

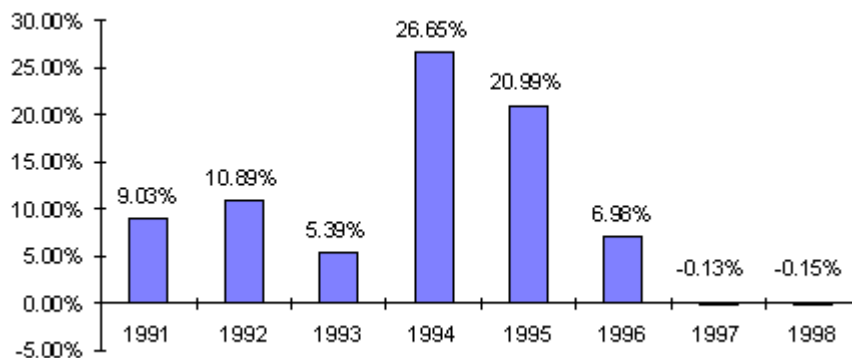
(במיליוני ש"ח, במחירים קבועים ל- 1996)



מקור: משרד האוצר, תקציב המדינה, הצעה לשנת 1998, עיקרי הדברים, ומשרד האוצר, הוראות התקציב, שנים שונות.

מאז 1995, שיעור הגידול בתקציב משרד החינוך מצוי בירידה רצופה. בשנתיים האחרונות יש קיצוץ ריאלי, שהוא למעשה גדול מן הנראה בלוח, שכן אוכלוסיית התלמידים גדלה מדי שנה בשנה.

תקציב משרד החינוך, 1990-1998 - שיעור שינוי משנה לשנה



מקור: משרד האוצר, תקציב המדינה, הצעה לשנת 1998, עיקרי הדברים, ומשרד האוצר, הוראות התקציב, שנים שונות.

תקציב החינוך הולך וקטן - בשעה שרוב הנוער אינו משיג תעודת בגרות

תקציב 1998 מסמן **המשך המגמה השלילית** במדיניות החינוך הממשלתית, שהרי:

הגידול הטבעי באוכלוסיית התלמידים נמשך: מדי שנה גדלה אוכלוסייה זו בכ- 2%. פירוש הדבר: **תקציב חינוך קטן יותר משרת כיום אוכלוסיית תלמידים ותלמידות גדולה יותר.**

קליטת העלייה אינה יכולה להיעצר בכך שנבנו כיתות והוצבו מורות: קליטה מוצלחת מחייבת המשך התנופה שאיפיינה את המחצית הראשונה של העשור.

כמעט 2/3 מהנוער הישראלי אינם משיגים תעודת בגרות; בתי-הספר בשכונות, בעיירות הפיתוח ובכפרים הערביים זקוקים לשינוי. תקציב החינוך, לא זו בלבד שהוא אינו מבשר על שינוי לטובה, אלא על הרעה.

יישובים בהם רק שלישי או פחות מבני/ות 17 זכו לתעודת בגרות ב- 1996
(יישובים עם 10,000 תושבים ומעלה)

26%	כפר מנדה	6%	רהט
26%	שפרעם	13%	קלנסווה
27%	נתיבות	14%	בני ברק
27%	דליית אל-כרמל	16%	יפיע
28%	עכו	17%	סכנין
28%	טייבה	18%	מעלות תרשיחא
28%	אופקים	18%	עראבה
29%	בית שאן	19%	אום אל פחם
29%	דימונה	20%	אור עקיבא
29%	ערערה	22%	בקה אל גרביה
29%	טירה	23%	אילת
30%	אריאל	23%	כפר קאסם
31%	טירת הכרמל	23%	ג'דידה מכר
31%	קרית גת	24%	כפר כנא
31%	אשקלון	25%	טבריה
31%	מאגר	25%	ירושלים
31%	קרית שמונה	25%	טמרה
33%	בית שמש	26%	קרית מלאכי
33%	לוד	26%	רמלה

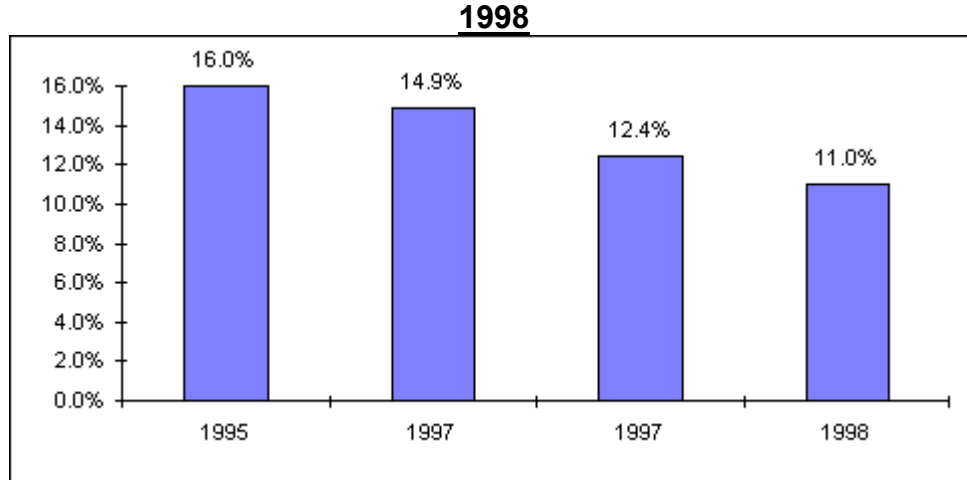
המקור: משרד החינוך והתרבות, לשכת הדובר.
 הערה: שיעור הזכאים לבגרות מתוך גילאי 17 חושב על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על קבוצות גיל לפי יישוב; כדי לקבל את מספר גילאי 17, חילקנו את קבוצת הגיל 15-19 ל-5.

השחיקה בתקציבי הטיפוח - נמשכת

לא זו בלבד שתקציב החינוך בכללותו נשחק, אלא שבתוכו, התקציבים המיועדים לבתי-ספר בשכונות, בעיירות הפיתוח ובכפרים הערביים נתונים לקיצוצים חדים במיוחד. מרכז אדוה עוקב אחר תקציבי שעות הטיפוח. תקציבים אלה הם בעלי משמעות משתי סיבות:

"שעות הטיפוח" ניתנות כתוספת על שעות ההוראה הבסיסיות, והן אחד הכלים המרכזיים לשיפור מערכת החינוך בשכונות ובעיירות הפיתוח; מאז 1994, גם תלמידים ערבים זכאים להנות משעות טיפוח. דו"חות קודמים של מרכז אדוה הצביעו על קיצוץ מתמשך בתקציב שעות הטיפוח - למרות שמאז 1994 הם משמשים אוכלוסייה פוטנציאלית גדולה יותר. **מגמה זו נמשכת גם בתקציב 1998**, אם לשפוט על פי התקציב היחיד שפורסם כבר עתה, תקציב שעות הטיפוח בחטיבות הביניים (שעות טיפוח מוקצבות גם לחינוך היסודי ולתיכון). הנתונים מוצגים בלוח שלהלן:

שעות טיפוח בחטיבות הביניים כ- % משעות תקן בסיסי בחטיבות הביניים, 1995-



מקור: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד החינוך, שנים שונות; משרד האוצר, הצעת תקציב משרד החינוך לשנת הכספים 1998 ודברי הסבר, אוקטובר 1997, עמ' 160.

"החינוך האפור" שוב יפרח

המשבר אליו מוליכה הממשלה את מערכת החינוך מזכיר את שנות ה-80. אז, לנוכח קיצוצים בשעות לימוד, נקטו הורים מבוססים יוזמה ומימנו מכיסם שעות לימוד, שזכו לכינוי "חינוך אפור". החינוך האפור קנה לו אחיזה במערכת החינוך, והוא אף התפשט במשך השנים. לנוכח הקיצוצים המתמשכים בשעות לימוד, סביר שהתופעה תלך ותעמיק. התוצאה ידועה מראש: הידרדרות ברמת החינוך היכן שההורים אינם יכולים לממן "חינוך אפור".

מחקר שבדק את מצב "החינוך האפור" בשנת 1994 מצא כי ככל שהמצב הכלכלי-חברתי של היישוב חלש יותר, וככל שהיישוב רחוק יותר מן המרכז, יש פחות "חינוך אפור". שיעור נמוך במיוחד של "חינוך אפור" קיים במגזר הערבי (אריק כהן ועינת כהן, *החינוך האפור בישראל: התל"ן בשנות ה-90*, אייס, 33-32:1996).

ועוד: באותן שכונות ועיירות פיתוח בהן יש "חינוך אפור", המימון הוא של קרן קר"ב - שכן ההורים במקום אינם יכולים לעמוד בתשלומים הנדרשים (שם:46). במלים אחרות, ביישובים אלה מעמדו של "החינוך האפור" חלש יותר, שכן קיומו תלוי בחסדי תורמים.

יום חינוך ארוך

כמענה ל"חינוך האפור" שהתפתח בשכונות המבוססות, במימון של הורים מבוססים, קיבלה הכנסת בשנת 1990 את חוק יום חינוך ארוך. הכוונה היתה להוסיף שעות לימוד ושעות העשרה לבתי-ספר באזורים מבוססים פחות. לפי התכנית, יוח"א אמור היה להתבטא בתוספת של 250 אלף שעות, הפרוסה על-פני 4 שנים. ואולם, בין השנים 1990-1995 הוקצבו ליוח"א רק 107 אלף שעות - פחות ממחצית. בשנת 1996 הופסק כליל תיקצוב יוח"א.

לקראת הדיונים על תקציב המדינה לשנת 1997 הכריזו ראש הממשלה ושר החינוך על חידוש המימון להפעלת יום חינוך ארוך - אולם בהיקף קטן בהרבה מזה שתוכנן ב-1990: רק ב-15% מבתי-הספר, ובהקף של 400 מיליון ש"ח. בסופו של דבר, הסכומים כלל לא הוקצבו ב-1997.

בתקציב 1998, יש הקצבה ליום חינוך ארוך - אך עיון נוסף מעלה כי בתי-ספר שיקבלו יום חינוך ארוך, יאלצו לוותר על שעות טיפוח ושעות תגבור אחרות, בהקף כולל של 30 מיליון ש"ח (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 1998 ודברי הסבר, משרד החינוך והתרבות, עמ' 47 ועמ' 49). במלים אחרות - בעוד היד האחת נותנת, היד השנייה נוטלת בחזרה. למעשה, מדובר בהרעת תנאי התמיכה, שכן שעות טיפוח הן שעות לימוד אורגניות הניתנות באמצעות מורים ומורות רגילים, בעוד ששעות יום לימוד ארוך הן במקרים רבים שעות הניתנות אחר הצהריים, על-ידי מדריכים ומורים לא מוסמכים. יש לציין כי בעבר, הדרך בה הופעל יוח"א לא תאמה את המטרה של העלאת רמת ההישגים הלימודיים. התכנית המקורית היתה ש-60% משעות יוח"א יוקדשו להעלאת רמת הלימודים ו-40% להעשרה. בפועל, שעות יוח"א הועברו לרוב על-ידי כוח אדם לא מקצועי. במלים אחרות: שעות יוח"א לא היוו פיצוי הולם על שעות "חינוך אפור" בבתי-הספר המבוססים.

קיצוץ בתקציבים ייחודיים למגזר הדרוזי והערבי

הצעת תקציב משרד החינוך לשנת 1998 מגלה קיצוצים מתמשכים בסעיפים המיועדים למגזרים הדרוזי והערבי:

- קיצוץ של 23% בסעיף "תכניות לקידום החינוך למיעוטים" (המשך לקיצוץ של 19% ב-1997);
- קיצוץ של 17% בסעיף "פעולות בחינוך הדרוזי" (המשך לקיצוץ של 16% ב-1997);
- קיצוץ של 17% בסעיף "פעולות בחינוך הערבי" (המשך לקיצוץ של 17% ב-1997).

תמריצים למורים

בעוד שתקציב הטיפוח והתקציבים למגזרים הדרוזי והערבי מקוצצים, יש בתקציב 1998 עלייה של 120% (במחירים ריאליים) בתקציב התמריצים למורים. התמריצים ניתנים למורים ומורות המלמדים בבתי-ספר המוגדרים כבעלי עדיפות לאומית. משרד ראש הממשלה ערך ב-1997 שינוי ברשימת היישובים המוגדרים כ"בעלי עדיפות לאומית": הרשימה לא פורסמה עדיין, ובמקומה פורסמה רק מפה. מן המפה ניתן ללמוד כי אזור עדיפות א' כולל בעיקר את ההתנחלויות בשטחי יהודה, שומרון והגולן. מכאן ניתן להסיק כי משרד החינוך מבקש לתמרץ במיוחד את המורות והמורים המלמדים ביישובים אלה.

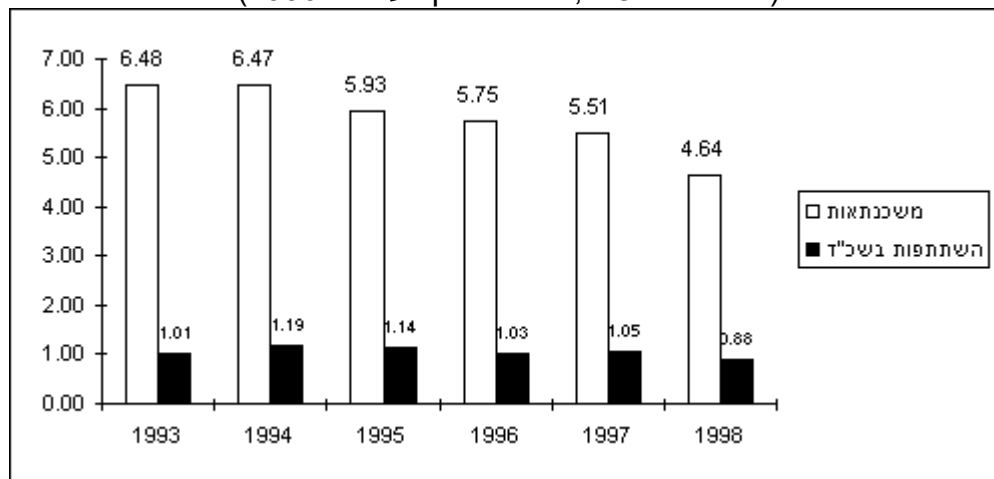
משרד הבינוי והשיכון

תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנת 1998 עומד על 9.507 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים, כולל הרשאה להתחייב בסעיפי פיתוח).

החלק הארי של תקציב המשרד - כ-77% - מיועד לסיוע בדיוור. ב-1998, תקציב הסיוע יהיה קטן מזה של 1997, ויעמוד על 7.279 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים). במחירים ריאליים, מדובר בירידה של 15% בהשוואה ל-1997.

עיקר הסיוע בדיוור ניתן כהשתתפות בשכר דירה וכמשכנתאות לרכישת דירה או לבניית דירה: 6.865 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים).
 תקציב המשכנתאות ותקציב מענקי השתתפות בשכר דירה מצוי בירידה מאז 1994, כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן.

תקציב המשכנתאות ומענקי השתתפות בשכר דירה, 1990-1998
 (במיליארדי ש"ח, במחירים קבועים ל-1996)



מקור: משרד האוצר, 1997, הצעת תקציב לשנת 1998 ודברי הסבר, משרד הבינוי והשיכון; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון, שנים שונות.
 הערה: כולל סעיפי תקציב 4209, 4210, 4212, 7009, 7010, 7011.

משכנתאות וסיוע מקום

משכנתאות

תקציב המשכנתאות לשנת 1998 יעמוד על כ- 5,808 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים).
 סכום זה הוא חיבור של שני סעיפים - תקציב המענקים ותקציב האשראי.
 תקציב המשכנתאות קטן ב- 16% מזה של 1997, כפי שניתן לראות בלוח שלהלן:

תקציב משרד השיכון למשכנתאות, 1998 לעומת 1997
 (במיליארדי ש"ח, במחירים קבועים ל-1996)

1997	1998	אחוז שינוי
5.51	4.64	16%

הערה: חישוב תקציב המשכנתאות נעשה על-ידי חיבור "תקציב המענקים, סבסוד ריבית וסבסוד הצמדה לרכישת דירה מבעלות פרטית" (סעיף 4209), "תקציב ההלוואות לרכישת דירה מבעלות פרטית" (סעיף תקציבי 7009), וסעיפים 7010, 7011 ו-4210, שהם הוצאות מותנות בהכנסה ממכירת דירות בבעלות ממשלתית.
 מקור: משרד האוצר, 1997, הצעת תקציב לשנת הכספים 1998, 1997, ודברי הסבר, משרד הבינוי והשיכון.

גובה המשכנתאות נע בין 70,000 ש"ח - לזוגות צעירים שצברו ניקוד נמוך ורוכשים דירה במרכז הארץ, ל- 195,800 ש"ח - לזוגות שצברו ניקוד גבוה ורוכשים דירה ביישובים נבחרים.

המשכנתאות לא עודכנו מאז 1992, למעט לקבוצות זכאים מסויימות. לפי חישוב שעשינו, משכנתא של 70,000 ש"ח מהווה כיום כ- 10% ממחיר ממוצע של דירה בת 2.5-3 חדרים בתל-אביב; ב- 1992, אותה משכנתא היוותה 23% ממחיר דירה דומה.
 עקב השחיקה במשכנתאות וקשיי המימוש, מונתה ועדה בראשית יעקב גדיש שתפקידה לבחון את מדיניות הסיוע של משרד הבינוי והשיכון. הוועדה אמורה למסור דו"ח ביניים עד סוף 1997.

הלוואות ומענקי מקום

מאז 1994, נהנים זכאי משכנתאות הרוכשים דירה באזורי עדיפות לאומית ובמרכז - להוציא הערים הגדולות - מהלוואות ומענקים נוספים מקופת המדינה, בסכומים הנעים בין 50,000 ש"ח ל- 100,000 ש"ח. המקור התקציבי להלוואות ולמענקי מקום הוא בסעיף הקרוי "מבצעים מיוחדים".

ב- 1998, תקציב "מבצעים מיוחדים" יעמוד על כ- 609 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) - ירידה ריאלית של כ- 13% לעומת 1997. לעומת זאת, ב- 1997 היה תקציב זה גדול ב- 80% בהשוואה ל- 1996.

מענקי השתתפות בשכר דירה

מסלול נוסף של סיוע בדיוור שנותן משרד הבינוי והשיכון הוא מענקי השתתפות בשכר דירה. מענקים ניתנים לעולים חדשים בשנותיהם הראשונות בארץ, למשפחות חד-הוריות, לנכים, לקשישים המקבלים השלמת הכנסה ולעוד קבוצות של נזקקים. גובה המענקים נע בין 250 ש"ח ל- 1000 ש"ח לחודש.

בדצמבר 1996 קיבלו 143,571 משקי-בית השתתפות בשכר דירה ממשרד הבינוי והשיכון; 80% מהם היו עולים חדשים; בקרב הוותיקים, כ- 20% היו משפחות חד-הוריות (משרד הבינוי והשיכון, *מידע חודשי*, אוגוסט 1997, עמ' 39).

בשנת 1998 יעמוד תקציב מענקי השתתפות בשכר דירה על כ- 1,056 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) - ירידה ריאלית של 16% בהשוואה ל- 1997. רוב הסכום - 77% מיועד לעולים חדשים (816.4 מיליון ש"ח), כ- 20% לאזרחים ותיקים (211.2 מיליון ש"ח), והיתר לנושאים אחרים - מידרוג שכר דירה בשיכון הציבורי (9.6 מיליון ש"ח) והפעלת דיוור מוגן לקשישים (18.8 מיליון ש"ח).

תקציב המענקים להשתתפות בשכר דירה, 1993-1998

(באלפי ש"ח, במחירים קבועים ל- 1996)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
עולים	818.8	985.3	935.4	772.9	802.9	680.9	
% שינוי		20.3%	- 5.1%	- 17.4%	3.9%	- 15.2%	
ותיקים	139.2	200.7	205.2	236.2	227.3	176.1	
% שינוי		44.2%	2.3%	15.1%	- 3.8%	- 22.5%	
אחר*				23.0	19.4	23.7	
סה"כ	1,010.4	1,185.9	1,140.5	1,032.1	1,049.6	880.7	
% שינוי		17.4%	- 3.8%	- 9.5%	1.7%	- 16.1%	

הערה: "אחר" כולל תקציב למידרוג שכר הדירה בשיכון הציבורי וגם תקציב להפעלת דיוור מוגן לקשישים.
 מקור: משרד האוצר, 1997, הצעת תקציב לשנת הכספים 1998 ודברי הסבר, משרד הבינוי והשיכון; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון, שנים שונות.

כפי שניתן לראות בלוח, הירידה בתקציב מענקי השתתפות בשכר דירה כוללת הן תושבים ותיקים והן עולים חדשים.

השתתפות בהחזר משכנתא: עולים חדשים הרוכשים דירה לפני תום תקופת הזכאות להשתתפות בשכר דירה (5 שנים) אינם מפסידים את מענקי ההשתתפות: הם ממשיכים לקבל אותם תחת כותרת של השתתפות בהחזר המשכנתא. תקציב המענקים לשנת 1998

כולל 107.6 מיליון ש"ח למטרה זאת (משרד האוצר, 1997, הצעת תקציב לשנת 1998 ודברי הסבר, משרד הבינוי והשיכון, עמ' 96).

השיכון הציבורי

בישראל יש כיום בין 100,000 ל-110,000 דירות שיכון ציבורי. הדירות מושכרות לזכאים במחיר מסובסד. משרד הבינוי והשיכון מעריך את ערכן של סיבסוד זה בלמעלה מ-500 מיליון ש"ח לשנה (שם, 69). סכום זה אינו מהווה חלק מתקציב המשרד. מדי שנה מתפנות כ-4,500 מהדירות הללו, ומשרד השיכון מאכלס בהן זכאים חדשים (שם, 67). חלק ניכר מדיירי השיכון הציבורי הן משפחות מעוטות משאבים, שהיו מתקשות לרכוש דירה בשוק החופשי. למרות שרבות מן המשפחות מתגוררות בדירות אלה משך תקופות ארוכות, אין שהותן מקנה להן זכויות על הנכס. עם פטירת ההורים, אין לצאצאים כל זכות על הדירה. בתחילת 1997 החלטה הממשלה להפריט את ניהול מערך הדיור הציבורי. ההפרטה מחלישה עוד יותר את מעמדן של המשפחות המתגוררות בדיור הציבורי. תקציב 1998 כולל סכום של 98.9 מיליון ש"ח (בהרשאה להתחייב; במחירים שוטפים) לרכישת 200 דירות נ"ר - דירות שהמדינה רוכשת עבור זכאים שמטעמים רפואיים זקוקים לדירה במקום בו אין דירה מתאימה במלאי השיכון הציבורי. מתוך סכום זה, 62.8 מיליון ש"ח מיועדים לדירות נ"ר לעולים חדשים ו-36.1 מיליון ש"ח לדירות נ"ר לוותיקים. התקציב לדירות נ"ר קטן ב-17% מזה של 1997.

סיוע לאזרחים ערבים

תקציב 1998 אינו כולל הקצאות ייעודיות לסיוע בדיור לאזרחים ערבים, כדוגמת אלה המיועדות לקבוצות אחרות בעלות צרכים ייחודיים. אזרחים ערבים זכאים לסיוע רק על-פי הקטיגוריות הכלליות. יש לציין כי חוק חיילים משוחררים מעניק לחיילים משוחררים - רובם המכריע יהודים - תוספת של שליש לסיוע. משרד הבינוי והשיכון אינו מפרסם נתונים שוטפים על זכאים ערבים. מסמך של אגף האכלוס מציין כי "רוב הצעירים שמימשו סיוע הם יהודים. המימוש ביישובים הערביים הגיע להיקף של 1,200 [זכאים] בשנת 1995". למעשה, הזכאים הערבים היוו לא יותר מ-2.3% ממממשי הסיוע באותה השנה - 51,889 (משרד הבינוי והשיכון, *מידע חודשי*, אוגוסט 1996: לח). זהו מספר קטן ביותר, יחסית למספר הזוגות הצעירים הערבים: ב-1995 נישאו 7,850 זוגות מוסלמיים, דרוזיים ונוצריים - כ-23% מכלל הנישאים באותה שנה (מחושב מהלמ"ס, *שנתון סטטיסטי לישראל 1995*, לוח 3.1).

תקציב הפיתוח של המשרד כולל סעיף אחד המיועד למגזר הערבי - תשתיות ביישובי מיעוטים. בתקציב 1998, הסכום המוקצה למטרה זאת הוא 138 מיליון ש"ח (בהרשאה להתחייב, במחירים שוטפים). לדברי ספר התקציב, "תקציב זה מאגם את כל המשאבים המופנים לתמיכה במגזרי המיעוטים וכולל תקציבים המיועדים להשלמת מוסדות ציבור, פיתוח ותשתיות במגזר הערבי, הבדואי, הדרוזי והצ'רקסי" (משרד האוצר, *הצעת תקציב לשנת 1998 ודברי הסבר, משרד הבינוי והשיכון*, אוקטובר 1997, עמ' 60). ההשקעה ביישובי הערבים קטנה, יחסית, למשקל האוכלוסיה הערבית בישראל: תקציב הפיתוח של היישובים הערבים מהווה כ-7.6% מסך תקציב הפיתוח של המשרד (כ-1.824 מיליארד ש"ח, במחירים שוטפים); זאת בשעה שהערבים מהווים כ-18% מהאוכלוסיה. יצוין עוד כי תקציב הפיתוח למגזר הערבי לשנת 1998 קטן ב-15% מזה של 1997.

סיוע לרוכשי דירות באזורי עדיפות לאומית

הסיוע בדיוור משמש לא רק ככלי למימוש הזכות האזרחית לדיוור, אלא גם למימוש מדיניות ההתיישבות הממשלתית. זכאים הרוכשים או בונים דירה באזור המוגדר כבעל עדיפות לאומית, מקבלים משכנתאות מוגדלות, סיוע מקום מוגדל והחל מ-1998 - גם מענקים לפיתוח התשתית. מפה חדשה של אזורי עדיפות לאומית שהתפרסמה בספטמבר 1997 מצביעה על הוצאתן של מספר עיירות פיתוח: השמות שפורסמו הם אילת, בית-שמש, מגדל העמק ועפולה. מרבית ההתנחלויות מצויות במפה.

תקציב 1998 כולל שני סעיפים חדשים המיועדים לאזורי עדיפות לאומית: הנחה של 50% בהוצאות הפיתוח בבנייה יזומה על-ידי הממשלה; המענקים יינתנו ישירות לזכאים הרוכשים דירות חדשות; במסגרת סעיף זה נכללים מענקים לרוכשים "באזורי עדיפות לאומית א' ובאזור יהודה ושומרון" בסכום של 92.5 מיליון ש"ח;

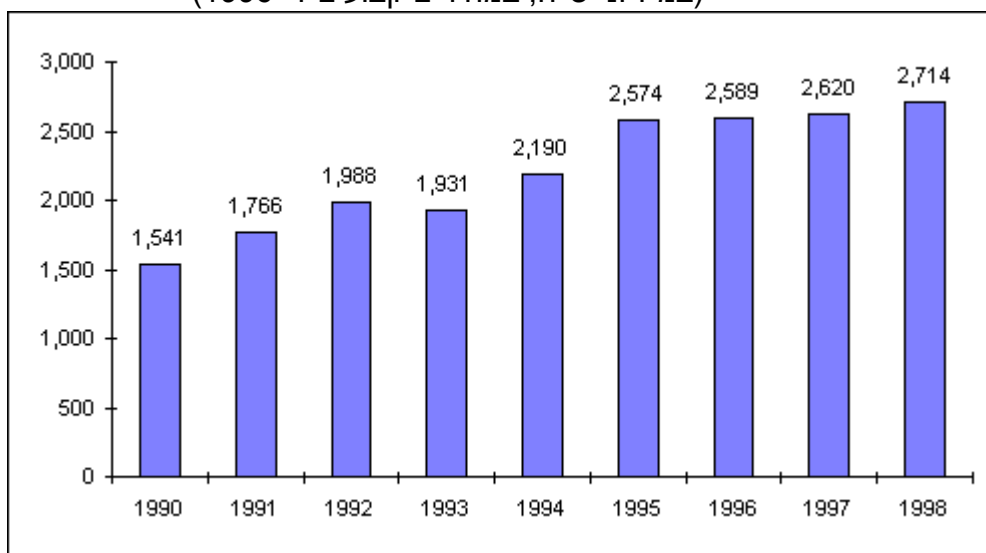
"סיבסוד הוצאות פיתוח" - מיועד לרוכשי דורות חדשות באזורי עדיפות א' וב' ועומד על כ-38 מיליון ש"ח. גובה המענק באזורי א' עומד על כ-25,000 ש"ח ובאזורי ב' על כ-20,000 ש"ח.

משרד העבודה והרווחה

התקציב הרגיל של משרד העבודה והרווחה (ללא הביטוח הלאומי) יעמוד ב-1998 על כ-3.25 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים) - עלייה ריאלית של כ-3.6% לעומת תקציב 1997. עלייה קטנה זו מעידה על כך שמשרד העבודה והרווחה מצליח לשמור על מסגרת השנה הקודמת, אך בהשוואה על-פני שנים, הוא נשאר ברמה דומה לזו שנקבעה בשנת 1995.

תקציב משרד העבודה והרווחה, 1990-1998

(במיליוני ש"ח, במחירים קבועים ל-1996)



מקור: משרד האוצר, הצעת תקציב המדינה, עיקרי התקציב, שנים שונות. להלן נדון בכמה מן הפעולות המרכזיות של המשרד.

הכשרה מקצועית

בתקציב האגף להכשרה מקצועית לשנת 1998, חלה עלייה ריאלית של 2% לעומת 1997. לנוכח שיעורי האבטלה הגבוהים במשק (במיוחד באזור הנגב), עלייה קטנה זאת בתקציב ההכשרה המקצועית לשנת 1998 - לאחר קיצוצים בשנים 1996 ו-1997 - יוצרת מצב בו מובטלים רבים יותר נאלצים להתמודד על מספר קטן יותר של מקומות פנויים בקורסים. האגף להכשרה מקצועית אחראי להכשרה והסבה מקצועית, הן למבוגרים והן לנוער שנשר ממסגרות החינוך הפורמלי. האגף אחראי גם להכשרת טכנאים והנדסאים במסגרות על-תיכוניות.

האגף להכשרה מקצועית הוא בעל התקציב השני בגודלו במשרד העבודה והרווחה: ב-1998 יעמוד תקציב האגף על כ-647 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) - 20% מתקציב המשרד כולו.

האגף לתעסוקת נשים ומעונות יום

תקציב האגף לתעסוקת נשים ומעונות יום לשנת 1998 יעמוד על כ-274 מיליון ש"ח - 8.5% מתקציב משרד העבודה והרווחה. במונחים ריאליים, מדובר בתקציב זהה לזה של 1997.

כמעט כל תקציב האגף לתעסוקת נשים ומעונות יום מיועד להשתתפות בהחזקת ילדים במעונות יום ובמשפחתונים. ב-1997, כלל מערך מעונות-היום 1,600 מעונות ומשפחתונים, ששימשו כ-75,000 ילדים. 81% מהילדים היו ילדי נשים עובדות, ו-19% (14,000) היו ילדים שהופנו למעונות על-ידי מחלקות לשירותים חברתיים בגלל מצוקות משפחתיות שונות (משרד האוצר, הצעת התקציב לשנת הכספים 1998 ודברי הסבר משרד העבודה והרווחה, עמ' 68-69).

מעונות היום מופעלים על-ידי ארגוני נשים - נעמ"ת, ויצ"ו, אמונה, נשים דמוקרטיות ועמותות ערביות כמו אל-טופולה ודאר אל טיפל אל ערבי, וכן על ידי ש"ס וחב"ד. האגף למעונות מעביר כספים לארגונים, ואלה אמורים להשתמש בכספים להפעלת המעונות. למשרד הרווחה אין שליטה על השימוש שעושה הארגון בכספים המועברים עבור מעונות היום. המימון של המעונות מתחלק בין שלושה גורמים: משרד העבודה והרווחה, ארגוני הנשים המפעילים את המעונות וההורים. בשנים האחרונות נרשמה עלייה בשכר הלימוד במעונות. הסיבה אינה הקטנת התמיכה של משרד העבודה והרווחה, אלא צמצום בהשתתפות האירגונים המפעילים את המעונות. ב-1994 השתתפו הארגונים במימון ההפעלה בשיעור של 20%; שנה לאחר מכן, ב-1995, ירד השיעור ל-5% בלבד. (משרד האוצר, הצעת התקציב לשנת הכספים 1997 ודברי הסבר משרד העבודה והרווחה, עמ' 65). מאז ספטמבר 1995 לא חל כל שינוי בהתפלגות המימון בין הגורמים השונים.

מעונות יום ביישובים ערביים

במגזר הערבי כולו יש מעונות יום מעטים - כ-20 - המוכרים על-ידי משרד העבודה והרווחה. ההכרה מביאה עמה השתתפות ממשלתית בשכר לימוד (מידע שהתקבל ממשרד העבודה והרווחה, 23.10.96). במגזר הערבי, שלא כמו במגזר היהודי, נהג משרד העבודה והרווחה לעודד פיתוח של משפחתונים ולא של מעונות; המשפחתונים הם פתרון זול וקל יותר להקמה. ההכשרה הנדרשת ממנהלת משפחתון פחותה מזו הנדרשת ממנהלת מעון, והתוצאה היא חינוך לגיל הרך ברמה נמוכה, יחסית לזה הניתן במעונות. בשנה האחרונה הגביר המשרד את הפעולות במגזר הערבי: הוענקו סמלי מוסד (המזכים בתקציב) למעונות יום נוספים והועסקה רכזת משפחתונים ערבייה בצפון הארץ.

שירותי טיפול בזקן

תקציב 1998 כולל כ-168 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) לטיפול בזקנים. תקציב זה מיועד לטיפול חוץ-ביתי ולטיפול בקהילה ובבית. המדובר בירידה ריאלית של 1.5% בתקציב לטיפול חוץ-ביתי ובעלייה ריאלית של 7% בתקציב לטיפול בקהילה ובבית.

הטיפול החוץ-ביתי כולל השתתפות במימון השעות של 3,020 מתוך 12,000 הזקנים המתגוררים במעונות. (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 1998 ודברי הסבר משרד העבודה והרווחה, עמ' 135).

הטיפול בקהילה ובבית כולל פיקוח על מרכזי יום ומועדונים המופעלים על ידי עמותות ורשויות מקומיות, וסיוע פרטני - סיוע בצרכים רפואיים, ארוחות חמות, השלמת ציוד ביתי ועוד. לפי ספר התקציב, כ-6,000 זקנים נהנים מסיוע כזה מדי חודש. אין בידינו - או בידי משרד הרווחה - מידע על מימדי הצרכים של זקנים המתגוררים בבית. מכל מקום, הסיוע הביתי מותנה בהשתתפות תקציבית של הרשות המקומית (לדיון בנושא, ר' חנה וייל, "זקנים בישראל", 1997 מידע על שוויון מס, 7, מרכז אדוה).

טיפול ומניעת אלימות נגד נשים

בתקציב רווחת הפרט והמשפחה לשנת 1998, המתמקד בטיפול סוציאלי, חלה ירידה ריאלית של 35% לעומת 1997. זהו קיצוץ משמעותי ביותר. אין בידינו נתונים מפורטים על הסעיפים הספציפים שקוצצו, אולם מדובר בפעולות הכוללות: הפעלת פקידי סעד, הקמת

מרכזים למניעת אלימות במשפחה, והפעלה של מדריכות בית וחונכים למשפחות מן השכבות החלשות.

מאידך, בתקציב השרות לטיפול בנערה במצוקה, הכולל סיוע לנערות ונשים במצוקה וטיפול בנפגעות תקיפה מינית, חלה עלייה ריאלית של 18% לעומת 1997.

התקציבים המיועדים לטיפול ומניעת אלימות נגד נשים מתחלקים בין שלושה מפעלים עיקריים:

א. מרכזים לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה: כיום פועלים 21 מרכזים, ביניהם שלושה שנפתחו ב-1996. במהלך 1996, טיפלו המרכזים בכ-4,700 משפחות. (משרד האוצר, הצעת תקציב משרד העבודה והרווחה לשנת 1998 *ודברי הסבר*, עמ' 126). ב-1997 עמד התקציב למרכזים אלה על כ-4 מיליון ש"ח.

ב. מקלטים לנשים מוכות: ב-1997 מופעלים בישראל 11 מקלטים שטיפלו ב-250 נשים וב-1,250 ילדים (שם: עמ' 164). המקלטים הוקמו על-ידי ארגונים וולונטריים, אשר גם אחראים על הפעלתם. מסוף שנת 1997 משרד העבודה והרווחה מממן 75% מהוצאות המקלטים לנשים מוכות, לפי תעריף שנבנה על-ידי המשרד (משרד האוצר, רפרנט אגף התקציבים, נובמבר 1997). ב-1997 עמד תקציב משרד העבודה והרווחה עבור המקלטים (כולל דמי קיום) על כ-6.4 מיליון ש"ח (משרד האוצר, הצעת תקציב משרד העבודה והרווחה לשנת 1997 *ודברי הסבר*, עמ' 39). בשנת 1997 קיבלו 78 נשים מוכות ששהו במקלטים סיוע בדיור עצמאי בקהילה (שם, שם).

ג. מרכזי סיוע לנפגעות תקיפה מינית: קיימים 10 מרכזים: בירושלים (2), תל-אביב, חיפה, רעננה, באר-שבע, אילת, נצרת, במגזר הערבי ובקרית שמונה. במרכזים אלו ניתן סיוע ל-6,575 נשים (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 1998 *ודברי הסבר משרד העבודה והרווחה*, עמ' 165). בשנת 1997 עמדה ההשתתפות המדינה על סך של כ-314,000 ש"ח.

הפיקוח על חוקי העבודה

תקציב האגף לאכיפת חוקי עבודה ולפיקוח על עובדים זרים לשנת 1997 הוא כ-8.9 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) - עלייה ריאלית של כ-23% לעומת השנה שעברה. עיקר התוספת נובעת מהוספת מפקחים ליחידות האכיפה. ב-1996 גדל תקציב האגף ריאלית בכמעט 50% - במטרה להגביר את הפיקוח על עובדים זרים.

בנובמבר 1997 עבדו בישראל כ-92,500 עובדים זרים שהחזיקו בהיתרי עבודה מונפקים על ידי משרד העבודה: כ-60,000 בענף הבניין, 17,000 בחקלאות, 2,000 בתעשייה וכ-10,000 בסיעוד והיתר במסעדות ומלונאות (הנתונים נמסרו על-ידי משרד העבודה והרווחה).

הפעילות של האגף לאכיפת חוקי העבודה הקשורה לעובדים זרים מתמקדת באכיפת חוק עובדים זרים (העסקה שלא כדין) *התשנ"א - 1991* ולא באכיפת חוק שכר מינימום *תשמ"ז - 1987*.

קצבאות הביטוח הלאומי

קצבאות ילדים

קצבאות ילדים הן אחד מעמודי התווך של מדינת הרווחה בישראל.

בשנת 1997, לראשונה מאז הנהגתן, היו קצבאות הילדים אוניברסליות במלואן: הן הוענקו לכל אם עבור כל ילדיה עד גיל 18, בלי מבחני הכנסה ובלי האבחנות שהיו נהוגות בעבר, בין משפחות מרובות ילדים ומשפחות מעוטות ילדים, בין יהודים וערבים, ובין עובדים שכירים ללא-עובדים או לעובדים עצמאיים.

והנה, בטרם חלפה השנה הראשונה לאוניברסליות מלאה, באה הממשלה ומבקשת לפגוע בקצבאות הילדים, לקצץ בהן ולהחזירן לעידן מבחני ההכנסה והאבחנות בין ילד לילד.

במסגרת הצעת התקציב לשנת 1998, מבקשת הממשלה לקצץ בשליש את קצבאות הילד הראשון והשני של מבוטח שלו עד שלושה ילדים, ואשר הכנסתו עולה על 130% מהשכר הממוצע במשק אך קטנה מ-170% מהשכר הממוצע; ולקצץ בשני-שליש את קצבאות הילדים הראשון והשני של מבוטח שלו עד שלושה ילדים ואשר שכרו גבוה מ-170% מן

השכר הממוצע במשק. אם תאשר הכנסת את הצעת הממשלה, יגרום הדבר לפגיעה במשפחות עם ילדים, בעיקר באלה שבעשירוני הביניים, כמו גם בעקרונות עליהן מושתת מערכת קצבאות הילדים:

פגיעה כספית: כיום, כל המשפחות מקבלות נקודת קצבה אחת עבור כל אחד מן הילדים הראשון והשני. ערכה של נקודת קצבה בספטמבר 1997 היה 154 ש"ח. משפחות שלהן עד שלושה ילדים, בהן משכורת האב או ההורה היחיד היא בין 130% ל-170% מן השכר הממוצע (בין 7,000 ש"ח ל-9,200 ש"ח ברוטו לחודש) יקבלו כ-50 ש"ח נטו לחודש פחות עבור כל אחד משני הילדים, הראשון והשני. משפחות שלהן עד שלושה ילדים, בהן משכורת האב או ההורה היחיד היא מעל 170% מן השכר הממוצע (מעל כ-9,200 ש"ח ברוטו לחודש) יקבלו כ-100 ש"ח נטו לחודש פחות עבור כל אחד משני הילדים, הראשון והשני.

פגיעה בנשים: מבחן ההכנסה יעשה לפי הכנסת אבי המשפחה או הכנסת ההורה היחיד, ולא לפי ההכנסה המשפחתית - בה שותפים שני בני הזוג. זוהי נסיגה מפורשת מן ההתקדמות האיטית שנרשמה בישראל בכיוון של התייחסות שוויונית לשני בני הזוג העובדים.

פגיעה בילדים: הממשלה החליטה כי אבות שכירים (או הורות יחידות שכירות) יקבלו את קצבאות ילד ראשון ושני באמצעות המעביד - בעוד שכיום כל הקצבה משולמת על ידי המוסד לביטוח לאומי ישירות לחשבון הבנק של האם. הדבר מערער את מעמדן של קצבאות הילדים כהכנסה המיועדת ישירות לגידול הילדים, ייעוד המובטח, במידת מה, באמצעות העברת התשלום לאם, שהיא, במרבית המשפחות, המטפלת העיקרית בילדים.

עיוות השיטה והנהגת אי-שוויון בין משפחות בעלות הכנסה זהה ומספר ילדים זהה: כפי שניתן לראות בלוח שלהלן, בקרב משפחות שהכנסתן דומה, חלק יקבלו קצבאות מלאות, וחלק יקבלו קצבאות מקוצצות.

הורים עובדים	שכר האב (ברוטו)	שכר האם (ברוטו)	הכנסת שני בני הזוג	מספר ילדים	סכום הקיצוץ	הקיצוץ כ- % מההכנסה נטו (כולל ניכוי ביטוח לאומי) של המשפחה
1	8,000 ש"ח	8,000 ש"ח	8,000 ש"ח	3	100 ש"ח	1.7%
1	10,000 ש"ח	10,000 ש"ח	10,000 ש"ח	3	200 ש"ח	3.0%
2	7,000 ש"ח	7,000 ש"ח	14,000 ש"ח	3	0 ש"ח	0
2	10,000 ש"ח	4,000 ש"ח	14,000 ש"ח	3	200 ש"ח	2.3%
2	4,000 ש"ח	10,000 ש"ח	14,000 ש"ח	3	0 ש"ח	0

פגיעה בשיעור המיצוי של קצבאות הילדים: בין 1965 ל-1975 היתה נהוגה קצבה לילדי עובדים, ששולמה באמצעות המעסיקים. הנסיון הראה כי המעבידים אינם צינור יעיל ואמין להעברת הקצבאות, שכן עובדים רבים לא קיבלו אז את הקצבאות להן היו זכאים על פי חוק. הנפגעות העיקריות היו משפחות בהן ההורה המפרנס/ת עבד במקום עבודה לא מסודר, או חסר מנגנון אמין של דיווח ותשלומים; נפגעו גם מובטלים ועובדים ארעיים.

פגיעה באוניברסליות של קצבאות הילדים: קצבאות הילדים עברו תהפוכות רבות עד שהפכו ב-1997 לקצבאות אוניברסליות, המשולמות בגין כל ילד וילדה, בלא קשר למעמד התעסוקתי ולמוצא הלאומי של ההורים, או למספר הילדים הכולל במשפחה. עתה, בתום השנה הראשונה בה הקצבאות משולמות באופן שוויוני לכל המשפחות עם ילדים בישראל - באה הממשלה ומבקשת להחזיר את הקצבאות לעידן של מבחני הכנסה וכפועל יוצא, של מיצוי חלקי של הזכאות - ובכך פותחת פתח לכרוסום עתידי נוסף.

היקף הפגיעה: לפי חישוב של המוסד לביטוח לאומי, כ-188 אלף משפחות יפסידו שלישי קיצבה וכ-198 אלף משפחות יפסידו את שני שלישי קיצבת הילד הראשון והילד השני (משרד העבודה, הצעת תקציב לשנת הכספים 1998 ודברי הסבר, 1997: עמ' 174).

פגיעה במוסד לביטוח לאומי: הממשלה החליטה כי שכירים יקבלו את קצבאות ילד ראשון ושני באמצעות המעביד, בעוד שעצמאים ומי שאינם עובדים ימשיכו לקבל את הקצבה מן המוסד לביטוח לאומי. החלטה זו פוגעת במוסד לביטוח לאומי, מוסד המופקד על פי חוק על הפעלת מדיניות הרווחה הממשלתית. ההחלטה הופכת את הביטוח הלאומי ממוסד ביטוחי לעוד מרכיב במערכת גביית המס בישראל.

קצבאות זקנה

קצבת הזקנה היא מקור הכנסה חשוב של הקשישים בישראל. שלישי מן הקשישים מתקיימים אך ורק מקצבאות הביטוח הלאומי. החוקרת חנה וייל מציינת עוד כי בקרב הקשישים הערבים, השיעור (ב-1985) היה 75%, ובקרב הקשישים המזרחים - 45%.

קצבאות הזקנה הן כיום אוניברסליות: כל קשיש וקשישה בישראל נהנים מקצבת זקנה. עד השנה שעברה, עקרות בית לא היו זכאיות לקצבת זקנה בזכות עצמן, אלא רק לתוספת שהוצמדה לקצבה ששולמה לבעל; החל מ-1.1.96, גם נשים עקרות-בית שהגיעו לגיל פרישה (אחרי 1.1.1996) זכאיות לקצבת זקנה.

קצבת הזקנה עומדת על 16% מן השכר הממוצע במשק. במשפחת גמלאים שבה שני בני הזוג עבדו, כל אחד מהשניים מקבל קצבה מלאה, וביחד - 32% מן השכר הממוצע. במשפחה בה רק אחד משני בני הזוג עבד/ה, בן/בת הזוג מקבלת/תוספת של 8% - וביחד, 24% מן השכר הממוצע. על קצבה בסיסית זו אפשר לקבל שתי תוספות:

1. **תוספת ותק** - עובד/ת זכאי/ת לתוספת ותק, בשיעור של 2% מן הקצבה עבור כל שנה מעל ל-10 שנים בהן עבד ושילם דמי ביטוח לאומי, עד לתקרה של 25 שנים - דהיינו, עד לתוספת מירבית של 50% מן הקצבה.
2. **תוספת דחיית קצבה** - גמלאי/ת זכאי/ת לתוספת בגובה של 5% לכל שנה של דחיית קבלת הקצבה, מעבר לגיל המינימום: גיל 65 לגבר וגיל 60 לאשה. זאת, עד לתקרה של 5 שנים - דהיינו, עד לתוספת מירבית של 25% מן הקצבה.

גמלאי/ת הזכאי/ת לתוספת ותק מקסימלית ולתוספת דחיית קצבה מקסימלית יכול/ה להגיע לקצבה בגובה מקסימלי של 28% מן השכר הממוצע במשק (16% + 8% + 4%). זוג של מפרנס/ת בודד/ת יכול להגיע לקצבה מקסימלית בגובה של 42% מן השכר הממוצע במשק (24% + 12% + 6%). זוג של שני עובדים יכול להגיע לקצבה משותפת מקסימלית בגובה של 56% מן השכר הממוצע במשק (32% + 16% + 8%).

במסגרת הצעת התקציב לשנת 1998, מבקשת הממשלה לפגוע בקצבאות הזקנה, באמצעות קיצוץ של 50% מתוספת הוותק. הפגיעה הכספית היא משמעותית. קצבת הזקנה הבסיסית עומדת, כאמור, על 16% מן השכר הממוצע במשק. ערך הקצבה בספטמבר 1997 היה 867 ש"ח. מי שצבר את מקסימום תוספת הוותק, זכאי לתוספת של 50% - בספטמבר 1997, 433.5 ש"ח. עתה מבקשת הממשלה לקצץ סכום זה במחצית, ל-216.75 ש"ח בלבד.

כדי להמחיש את שיעור הפגיעה הכספית, בחרנו בהכנסה מקצבת זקנה ומפנסיה מעבודה של גמלאי בודד בשני עשירונים, השביעי והחמישי. הנתונים על הכנסה מפנסיה לקוחים מ- סקר הכנסות המשפחה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 1992/93, והם מתואמים למחירי אוגוסט 1997 על-פי מדד המחירים לצרכן. מדובר בהכנסה ממוצעת מפנסיה בעשירונים הללו. בחרנו בעשירון החמישי, ולא בנמוכים ממנו, שכן בעשירונים הנמוכים או שאין כלל הכנסה מפנסיה, או שהיא נמוכה ביותר, בממוצע.

הפגיעה הכספית של הצעת הממשלה

עשירון חמישי	עשירון שביעי	
קצבת זקנה בסיסית	867 ש"ח	867 ש"ח
תוספת ותק מירבית	434 ש"ח	434 ש"ח
הכנסה ממוצעת מפנסיה	385 ש"ח	641 ש"ח
הכנסה כוללת	1,685 ש"ח	1,941 ש"ח
הכנסה כוללת לאחר קיצוץ 50% מתוספת הוותק	1,468 ש"ח	1,724 ש"ח
% הירידה בהכנסה הכוללת	12.9%	11.2%

הצעת התקציב של הממשלה, באם היא תאושר על-ידי הכנסת, תהווה גם פגיעה בבסיס הביטוחי של קצבת הזקנה. קצבת הזקנה, כולל תוספת הוותק, אינה חסד שהמדינה מעניקה לתושבים, אלא זכות הנקנית בתשלום דמי ביטוח לאומי במהלך שנות העבודה (מי שמקבלים קצבת זקנה בלא ששילמו ביטוח לאומי, כדוגמת העולים החדשים, קונים את זכאותם מתוקף החלטת האוצר לשלם להם את הקצבה למרות זאת). החלטת הממשלה פוגעת בזכות המוקנית על-פי חוק.

יש להזכיר כי ערכה הכספי של קצבת הזקנה בישראל אינו גבוה: קיצבת זיקנה בסיסית ליחיד עמדה באוגוסט 1997 על 867 ש"ח לחודש, ולזוג קשישים שרק אחד מהם עבד (והאשה יצאה לגמלאות לפני 1.1.96) - על 1,300 ש"ח. קצבת הזקנה הבסיסית אינה מספיקה לקיום: ב- 1996 נאלצו כשליש מכלל מקבלי קצבת זקנה - כ- 151 אלף קשישים - לבקש תוספת השלמת הכנסה - תוספת הניתנת על-פי מבחן הכנסה. קיצבת זיקנה ליחיד עם תוספת השלמת הכנסה החל באוגוסט 1997 עומדת על 1,400 ש"ח לחודש, ולזוג קשישים שרק אחד מהם עבד (והאשה יצאה לגמלאות לפני 1.1.96) - 2,174 ש"ח.

דמי אבטלה

הצעת התקציב שהונחה על שולחן הכנסת אינה עוסקת בדמי האבטלה. אולם, בישיבתה מיום 8.9.97, החליטה הממשלה להקים צוות משותף למשרד העבודה והרווחה, המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר, שיגבש "קריטריונים נוספים לענין הזכאות של דורשי עבודה... וזאת במטרה להטיל את האחריות על מציאת עבודה גם על דורשי העבודה עצמם". החלטה זאת תובא לאישור הכנסת במסגרת הדיון על תקציב המדינה לשנת 1998.

הממשלה מסבירה את החלטתה בכך ש"בשנים האחרונות ישנו קושי בהשמת דורשי עבודה". ראשי האוצר מודעים היטב, כמובן, לכך שבתקופה האחרונה יש עלייה באבטלה; הם אף אינם משלים את עצמם שמובטלים רבים יוכלו לעשות בכוחות עצמם את מה שלשכת העבודה אינה מסוגלת - בייחוד בפריפריה. מטרתם היא שונה: כלשון ההחלטה, "הטלת האחריות למציאת עבודה גם על דורשי העבודה עצמם תביא ל... הפחתה במספר דורשי העבודה הרשומים בלשכות התעסוקה ולחסכון בתשלומי דמי אבטלה ואבטחת הכנסה".

במלים אחרות: מובטלים/ות אשר לא יוכלו למצוא עבודה בכוחות עצמם, יאבדו את זכאותם לדמי אבטלה.

החלטת הממשלה מהווה פגיעה ברוחו ובמהותו של חוק ביטוח אבטלה, כמו גם בעקרון יסוד של מדינת הרווחה: לא זו בלבד שדמי אבטלה נועדו במיוחד למצבי מיתון כמו זה שבו שרוי המשק כיום, אלא שמדובר בזכות ביטוחית של עובדים, עברה הם שילמו בתקופות בהן עבדו.

החלטת הממשלה התקבלה על רקע של עלייה באבטלה. שיעורי האבטלה הגבוהים ביותר הם בקרב עובדים בלתי-מקצועיים בתעשייה. הקבוצות העיקריות הנפגעות מן העלייה באבטלה הן אלה שמוצאות את פרנסתן בענפים עתירי-עבודה בתעשייה: תושבי עיירות פיתוח, חיילים משוחררים, עולים חדשים ותושבי כפרים ערביים - ובעיקר הנשים בכל אחת מן הקבוצות הללו.

ייצוג בקרב דורשי עבודה בלשכות עבודה למבוגרים, וייצוג בכוח העבודה האזרחי של קבוצות אוכלוסיה נבחרות ב- 1996

ערבים	עולים אחרי 1990	חיילים משוחררים	יישובי פיתוח	גברים	נשים	
8.8%	9.9%	10.0%	24.2%	45.6%	54.4%	% מדורשי עבודה
12.8%	13.7%	....	10.1%	56.5%	43.5%	% מכוח העבודה

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 1997, לוחות 5.9, 12.2, 12.4, 12.7 ו- 12.30.

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 החישוב כולל רק את התקציב השוטף (ללא תקציב הפיתוח), שהוא העיקרי והגדול יותר, אלא אם צויין אחרת.
 2. הניתוחים בדרך כלל מתייחסים להוצאה הממשלתית נטו - דהיינו, סך ההוצאה של כל משרד ומשרד. במקרים בהם נעשה שימוש בהוצאה המותנית, כלומר להוצאה המותנית בהכנסה מגורמי חוץ או ממשרדים ממשלתיים אחרים, זה נכתב בגוף הטקסט.
 3. מאז 1992, שנת התקציב היא השנה הקלנדארית (מינואר עד דצמבר). עד 1990, היתה שנת התקציב מה-1 באפריל ועד ה-31 במרץ. בשנת 1991, שהוכרזה כשנת מעבר, אושר התקציב עבור תשעה חודשים (אפריל-דצמבר). כדי לאפשר השוואה עם שנים קודמות, תורגם תקציב 1991 למונחי שנה שלמה, באופן ליניארי.
 4. הנתונים מוצגים במחירים קבועים לשנת 1996 - אלא אם כן צויין אחרת. הנתונים לשנים 1997, 1998 מסתמכים על אומדן מחירים.
 5. ההשוואות בין שנה לשנה נעשות במחירים קבועים, באמצעות מדד המחירים לצרכן.
 6. המקורות לנתונים התקציביים הם כלהלן:
 - א. חוברת עיקרי התקציב שמניח משרד האוצר על שולחן הכנסת ב-1 בנובמבר. חוברת זו כוללת את התכנית הכללית של הממשלה, וכן את התכניות העיקריות של כל משרד ומשרד - ללא פירוט לפי אגפים ומחלקות.
 - ב. חוברות הוראות התקציב של כל משרד ומשרד. החוברות מתפרסמות על-ידי משרד האוצר בחודש ינואר, חודשיים לאחר הגשת התקציב לאישור הכנסת. חוברות אלה כוללות פירוט ברמה של אגפים ומחלקות. חוברות הוראות התקציב הן הבסיס העיקרי למרבית הניתוחים שלהלן.
 - ג. חוברות הצעת התקציב ודברי הסבר, ובה פירוט והסבר של הפעולות של כל משרד ומשרד.
 - ד. פירוט של המשרדים הראשיים ו/או של האגפים השונים של כל משרד ומשרד.
 - ה. מידע שהתקבל מעובדי המשרדים השונים.
 7. תקציב המדינה איננו אלא תכנית עבודה. תכנית זו עוברת שינויים רבים - אם בכנסת, בעת הדיון על התקציב, אם כתוצאה ממשחקי כוח פוליטיים לאחר שהתקציב אושר, ואם כתוצאה מאילוצים מדיניים או כלכליים שהממשלה מתמודדת עמם. במקרים רבים, הנתון המופיע בחוברות הוראות התקציב קטן או גדול באורח משמעותי מן הסכום שהוצא בפועל.
- משרד האוצר אינו מפרסם 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 מתחוויות בדרך כלל גם כאשר יש סטיות מן התקציב בשנה זו או אחרת.
- בשם הזכות הדמוקרטית הבסיסית, זכות הציבור לדעת, אנו תובעים ממשרד האוצר ומהמשרדים האחרים לפרסם 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.