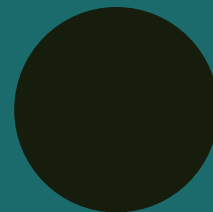


# כבישים הם פרויקט לאומי אז למה לא חינוך?

הערות מרכז אדוה על הצעת התקציב

דצמבר 2016



מרכז אדוה  
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

#### הוועד המנהל

פרופ' יוסי דהאן, יו"ר  
גילברט פינקל (מ.א.), גזברית  
פרופ' איסמעיל אבו סעד  
ד"ר ניצה ברקוביץ  
פרופ' אורן יפתחאל  
פרופ' יוברט לויון  
פרופ' ריקי סויה  
ד"ר יצחק ספורטא  
פרופ' דני פילק  
פרופ' רחל קלוש  
פרופ' אורי רם

#### ועדת הביקורת

רותי גור  
חנה לנגר

#### צוות

מנהלת: ברברה סבירסקי  
מנהל אקדמי: ד"ר שלמה סבירסקי  
רכזת מחקר: אתי קונור-אטיאס  
חוקרת: עו"ד נוגה דגן-בוזגלו  
חוקרת ורכזת פורום נשים לתקציב הוגן: ד"ר יעל חסון  
רכזת פרוייקטים לשוויון מגדרי: ולריה סייגלשיפר  
רכזת קהילתית: מיטל סטרול  
חוקר ומנהל הדרכה: ירון הופמן-דישון  
מנהלת משרד ואחראית קשרי עיתונות: מירה אופנהיים  
עוזרת מחקר: אביב ליברמן  
יועץ כספי: רועי מאור  
פיתוח משאבים: אפרת יערי



# תשתיות תחבורה - הפרויקט הממשלתי האזרחי הגדול ביותר בשני העשורים האחרונים

מזה כשני עשורים משקיעה המדינה סכומי עתק בפיתוח תשתיות התחבורה:

- זה התחיל עם פרויקט כביש 6, בשנים 1999-2004.
- זה נמשך עם שתי תכניות חומש - 2006-2010 ו-2011-2016.
- זה יימשך עם תכנית חומש שלישית, בשנים 2017-2021.

הממשלה ייעדה ומייעדת לשלוש תכניות אלה עשרות מיליארדי שקלים. הדבר בא לידי ביטוי חלקי בגידול של תקציב הפיתוח של משרד התחבורה (סעיף 79):

- 2011 - 8.6 מיליארד ש"ח ;
- 2012 - 8.1 מיליארד ש"ח ;
- 2013 - 11.8 מיליארד ש"ח ;
- 2014 - 11.8 מיליארד ש"ח ;
- 2015 - 14.9 מיליארד ש"ח.

בחמש שנים אלה היה תקציב פיתוח התחבורה החמישי בגודלו, לאחר תקציבי הביטחון, החינוך, הבריאות וההשתתפות הממשלתית בקצבאות הביטוח הלאומי.

התקציבים הגבוהים מתוכננים להימשך גם להבא: בשנים 2016-2017 תקציב פיתוח התחבורה צפוי להיות 15.1 מיליארדי ש"ח ו-17.5 מיליארדי ש"ח, בהתאמה<sup>1</sup>.

1. עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר-החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות; משרד האוצר, תקציב המדינה, עיקרי התקציב, שנים שונות.

# השקעות בתחבורה וצמיחה כלכלית

ההשקעה בתשתיות תחבורה נתפסת בדרך כלל כטובה וכדאית. פוליטיקאים נוהגים להבטיח שהיא תאיץ את הצמיחה ותקרב את הפריפריה למרכז. התרומה של ההשקעה בתחבורה לצמיחה ברורה במיוחד בארצות או אזורים שעושים צעדי פיתוח כלכלי ראשוניים, אך חשיבותה היחסית פוחתת ככל שהפיתוח מתקדם.

בהקשר זה מושמעים כיום בארצות הברית ספקות באשר להבטחת הנשיא הנבחר, דונאלד טראמפ, כי ישקיע מאות מיליארדים בחידוש התשתיות: אנשי כלכלה וכספים שם סבורים כי תרומתה של השקעה שכזאת לצמיחה תהיה קטנה ביותר.<sup>2</sup>

יש לשאול גם, כמובן, במה משקיעים: בתשתיות לתחבורה פרטית (כבישים) או בתשתיות לתחבורה ציבורית (רכבות, אוטובוסים). בישראל, עד כה, ההשקעה התמקדה בעיקר בכבישים.

תחקיר של העיתונאית החוקרת איליין פלטשר שפירסם מרכז אדוה ב-1999<sup>3</sup>, עם השקת פרויקט כביש 6, העלה ספקות באשר לתרומה האפשרית של רשת כבישים חדשה לצמיחה כלכלית. יש להוסיף כי הדעות על תרומתו של כביש 6 היו ונותרו חלוקות.<sup>4</sup>

ובאשר לקירוב הפריפריה, פלטשר כתבה: "... סלילת כבישים המקלים את הגישה למרכז עשויה לעכב למעשה את הצמיחה הכלכלית באזורי פריפריה, משום ששיפור הגישה למקומות עבודה, למסחר ולשירותים במרכז, הופך את פיתוחם בפריפריה למיותר."<sup>5</sup>

2 בלומברג. "תכניות התשתיות של טראמפ אינה פתרון קסם לבעיות הצמיחה." *דה מרקר*, 21.11.2016.  
3 פלטשר, א. (1999). תחבורה, סביבה וצדק חברתי בישראל. תל אביב: מרכז אדוה.  
4 "כביש 6, לא מה שחשבתם". *דה מרקר*, 1.6.2012.  
5 פלטשר, א. (1999). תחבורה, סביבה וצדק חברתי בישראל. תל אביב: מרכז אדוה, עמ' 15.

## כבישים ועוד כבישים

בשני העשורים האחרונים, החלק הארי של תקציבי תשתיות התחבורה הופנה לכבישים. תקציב פיתוח הרכבות גדל גם הוא, אך פחות מתקציב פיתוח הכבישים.

אחד הצידוקים הניתנים להשקעה הגדולה המתמשכת בכבישים היא רמת המינוע הנמוכה בארץ: ב-2012 היו בישראל 284 כלי רכב נוסעים ל-1,000 תושבים, פחות מאשר ברוב ארצות המערב. אך יש להביא בחשבון שכמעט כל אלה מרוכזים באזור קטן של הארץ, שכן בנגב האוכלוסייה דלילה מאוד. יתרה מזאת, ספק אם יש לראות ברמת מינוע גבוהה "הישג" חברתי או אנושי, כדוגמת מערכת רווחה נדיבה או מערכת השכלה גבוהה נגישה לכל. תחבורה ציבורית נוחה ויעילה היא חלופה ראויה הרבה יותר מעוד ועוד כבישים.

ב-35 השנים האחרונות, מאז 1980, גדל אורך הדרכים הסלולות בישראל ב-63%, מ-11,810 ק"מ ל-19,224 ק"מ. באותה תקופה גדל מספר כלי הרכב הפרטיים פי 6.3, מ-409,518 ל-2,583,175. אין להסיק מכך כמובן, כי צריך להאריך את הדרכים הסלולות בישראל ביותר מפי שישה.<sup>6</sup>

6 הלח"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2016, לוחות 24.10, 24.11 ו-24.25.

## דרכים סלולות וכלי רכב מנועיים, 1980-2015

דרכים בק"מ, כלי רכב במספרים מוחלטים<sup>7</sup>

שיעור הגידול	2015	2010	2000	1990	1980	
פי 1.6	19,224	18,482	16,450	13,199	11,810	דרכים סלולות, בק"מ
פי 5.7	3,091,636	2,566,191	1,831,530	1,015,404	539,525	סך כלי הרכב
פי 6.3	2,583,175	2,053,248	1,396,947	803,021	409,518	מזה: כלי רכב פרטיים

7 הלח"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2016, לוחות 24.10 ו-24.11.



## כבישים ואי־שוויון

פיתוח תשתיות התחבורה עד כה, כיון שהתרכז בכבישים, תרם לשכבה המבוססת יותר משתרם לשאר האוכלוסייה וזאת מן הסיבה הפשוטה ששיעור הבעלות על כלי רכב גבוה יותר בקרב בעלי הכנסות גבוהות. ב-2014, לכמחצית ממשקי הבית בעשירונים 9 ו-10 היו 2 מכוניות ויותר; בעשירונים 4 ו-5, השיעורים המקבילים היו 12.9% ו-18.7%, בהתאמה.<sup>8</sup>

“משפחות בעלות הכנסות גבוהות יכולות להרשות לעצמן לרכוש שתיים ואף שלוש מכוניות, בעוד שמשפחות בעלות הכנסות בינוניות ונמוכות, במידה והן רוכשות מכונית, הרי זו לרוב מכונית אחת. הפערים הללו משפיעים על הנגישות למקורות תעסוקה, אתרי קניות ושירותים, אזורי מגורים ומרכזי תרבות. המכונית הפרטית ומדיניות הפיתוח המעמידה אותה במרכז, מחזקים את הפערים הקיימים בשוק העבודה, בחינוך ובפעילות חברתית ותרבותית... בעלי הכנסות גבוהות, לא זו בלבד שהם מחזקים במספר רב יותר של מכוניות, הם גם עושים בהן שימוש רב יותר.”<sup>9</sup>

8 הלח"ס, הכנסות והוצאות משק הבית, נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2014, סיכומים כלליים, אוגוסט 2016.  
9 פלטשר, א. (1999). תחבורה, סביבה וצדק חברתי בישראל. תל אביב: מרכז אדוה, עמ' 31.

## עכשיו גם רכבות

במקביל להשקעה בכבישים, הממשלה השקיעה סכומים לא מבוטלים גם ברכבות.

אולם רק עתה, באיחור של למעלה משני עשורים, הגיעה הממשלה למסקנה כי חלק גדול מן הפיתוח מכאן ואילך צריך להתמקד ברכבות, בעיקר עירוניות וקלות: במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2017 ו-2018 נכללים פרויקטים להסעת המונים בשלושת המטרופולינים הגדולים, בשיתוף המגזר הפרטי, בהיקף של כ-54 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים):<sup>10</sup>

- בתל אביב - הוספת שני קווי רכבת קלה, בעלות של 30 מיליארד ש"ח;
- בירושלים - הוספת קו רכבת קלה בעלות של כ-8.5 מיליארד ש"ח;
- בחיפה - קו רכבת קלה מנצרת לחיפה, בעלות של כ-5.9 מיליארד ש"ח;
- מתוכננת גם רכבת כבדה צפון-דרום נוספת - "המסילה המזרחית" - בעלות של כ-8.1 מיליארד ש"ח.

10 משרד האוצר, תקציב המדינה הצעה לשנות הכספים 2017 ו-2018, עיקרי התקציב, אוקטובר 2016, עמ' 91.

## רכבות - גם לא פתרון קסם

רכבות נהנות מיתרונות ברורים על פני אוטובוסים בכל הנוגע לנסיעות בינעירוניות: הן מסיעות יותר נוסעים, הן מושפעות פחות מעומסי תנועה והן גורמות לפחות זיהום ורעש. בכל הנוגע לנסיעות עירוניות, הדעות חלוקות.

הפרופסורים יוסי ברכמן, אילן סלומון וערן פיטלסון טענו בסדרת מאמרים בעיתון הארץ מחודש ינואר 2004 כי "במטרופולינים ענקיים כטוקיו ולונדון, אין תחליף לרכבת ... לא כך בערים בסדר גודל של שלושה-חמישה מיליון תושבים. בהן, מתן עדיפות לתחבורה ציבורית אוטובוסית, שקטה, נקייה וגמישה, תציע רמת שירות גבוהה יותר מן הרכבת."<sup>11</sup>

בהקשר זה יש לציין לטובה כי לאחרונה הקצה משרד התחבורה לעיריית אשדוד סכום של 250 מיליון ש"ח כדי להפוך אותה ל"עיר אוטובוסים ראשונה" בישראל.<sup>12</sup>

11 אילן סלומון, ערן פיטלסון ויוסי ברכמן, "24 מיליארד ש"ח - בטכנולוגיה של המאה ה-19". דה מרקר, 5.1.2004.

12 עציון, אודי. "עיר האוטובוסים הראשונה", Ynet, 29.11.2016.

למה לא חינוך?

## אם תחבורה, למה לא חינוך?

ההשקעה המדינתית הגדולה בפיתוח תשתיות התחבורה היא כאמור הפרויקט התקציבי האזרחי הגדול ביותר של שני העשורים האחרונים.

הסקירה עד כה באה להצביע על המחויבות הממשלתית המתמשכת, התקציבית והביצועית, לפיתוח תשתיות תחבורה, גם כאשר התרומה לצמיחה אינה ברורה וגם כאשר התרומה לפיתוח הפריפריה מוטלת בספק.

הסקירה נועדה לא רק להציג את היקף ההשקעה בתשתיות תחבורה אלא בעיקר כדי להעלות שאלה החורגת מתחום תשתיות התחבורה:

מדוע לא תיטול על עצמה הממשלה פרויקט רחב היקף בתחום אחר, תחום החינוך, שלגבי התרומה שלו לצמיחה שוררת הסכמה כללית?

## התשובה הצפויה

התשובה הצפויה היא שגם תקציב החינוך גדל מאוד לאחרונה.

ואכן תקציב החינוך גדל מאוד: בשנת 2011 הוא עמד על כ-37 מיליארד ש"ח; חמש שנים מאוחר יותר, ב-2015, הוא גדל ב-30% ועמד על כ-48 מיליארד ש"ח.<sup>13</sup>

עם זאת, הגידול בתקציב החינוך היה קטן מן הגידול בתקציב תשתיות התחבורה.

לא רק זאת: הכספים שהוספו לתקציב החינוך לא נועדו למימון פרויקט לאומי, כדוגמת תכניות האב לפיתוח תשתיות התחבורה: למשל, העלאה משמעותית של שיעור הזכאות לתעודת בגרות - נאמר, מכ-50% כיום לכ-80% בעוד שני עשורים.

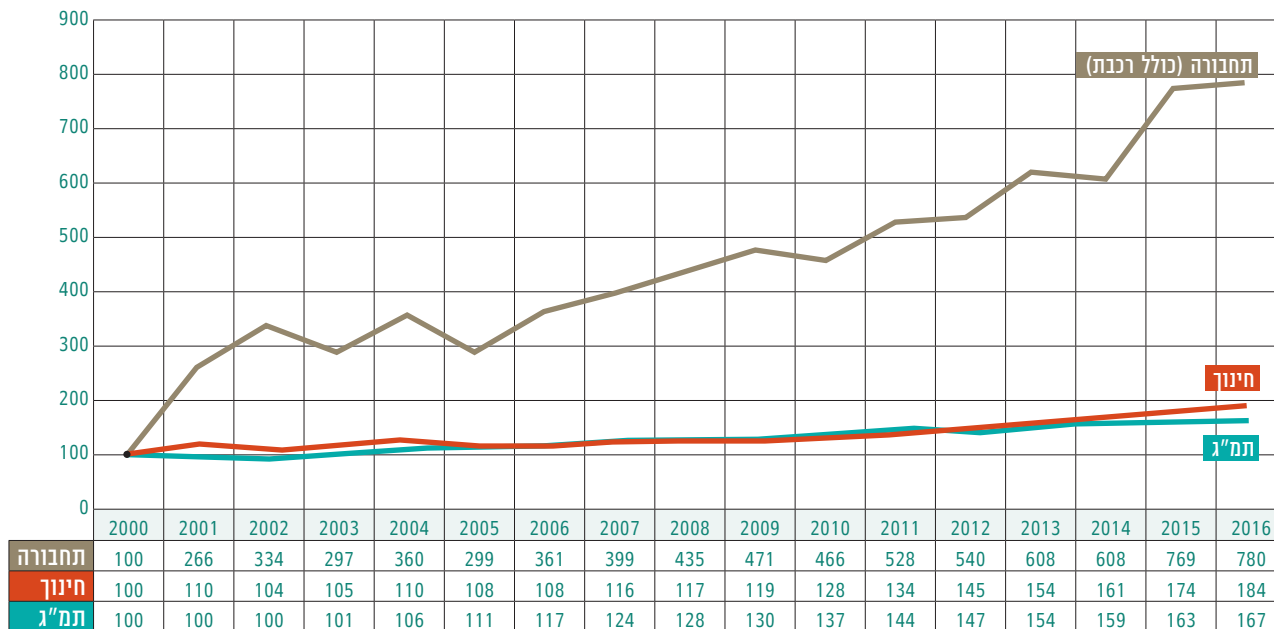
במקום זאת, הכספים ניתנו למימון שינויים מתחייבים ובראשם גידול באוכלוסיית התלמידים והעלאת שכר המורות. שניהם סעיפים חשובים, אך אין בהם בהכרח כדי להבטיח שדרוג הישגים של כלל אוכלוסיית התלמידות והתלמידים.

כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן, תקציב החינוך גדל בצמוד לגידול בתמ"ג, בעוד שתקציב התחבורה גדל הרבה יותר מהתמ"ג.

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

## התמ"ג, תקציב החינוך ותקציב פיתוח התחבורה, 2000-2016

מדד 2000=100<sup>14</sup>



14 עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר-החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות; הלמ"ס, "חשבוניות לאומיים: אומדן שני למחצית הראשונה של 2016". הודעה לעיתונות, 18.9.2016.

# חינוך - ללא פרויקט גדול וארוך טווח

הגידול בתקציב החינוך מורכב ממספר שינויים מתחייבים:<sup>15</sup>

1. **גידול טבעי של אוכלוסיית התלמידים:** בשנים 2011-2015 הוקצו לסעיף זה תקציבים בסך כ-2.2 מיליארד ש"ח;

2. **העלאות שכר** המתחייבות בעיקר מהסכמי "אופק חדש" ו"עוז לתמורה": בשנים 2011-2015 הוקצו לסעיף זה תקציבים בסך כ-6.7 מיליארד ש"ח;

3. **רפורמות:** זהו הסעיף שבו אנו מצפים למצוא את הפרויקט הגדול בתחום החינוך, שיהיה שווה-ערך לפרויקט פיתוח התחבורה. אלא שלא זה הסיפור:

תקציב **הרפורמות** גדל בשנים 2011-2015 בסך כולל של כ-2.7 מיליארד ש"ח. סכום מכובד - אך רחוק מן התקציבים המוגדלים שהוקצו לפיתוח התחבורה.

לא רק זאת, מדובר בכמה רפורמות נפרדות: צמצום מספר הילדים בכיתה, סייעת שנייה בגני ילדים, חינוך חנים לגילאי 3-4 ורפורמת למידה משמעותית.

כל אחת מהן תורמת לשיפור החינוך אך ביחד הן אינן מהוות חלקים אורגניים של רפורמה כוללת. לא רק זאת, לחלק מן הרפורמות אין המשכיות והרושם המצטבר הוא שמדובר בגחמות נקודתיות של שרים המתחלפים לעתים מזומנות.

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



## פרויקט גדול וארוך טווח בחינוך?

חינוך זה לא כבישים ולא מסילות רכבת. אי אפשר לומר "תנו לי עוד 10 מיליארד ש"ח ואתן לכם עוד 10% זכאים לתעודת בגרות".

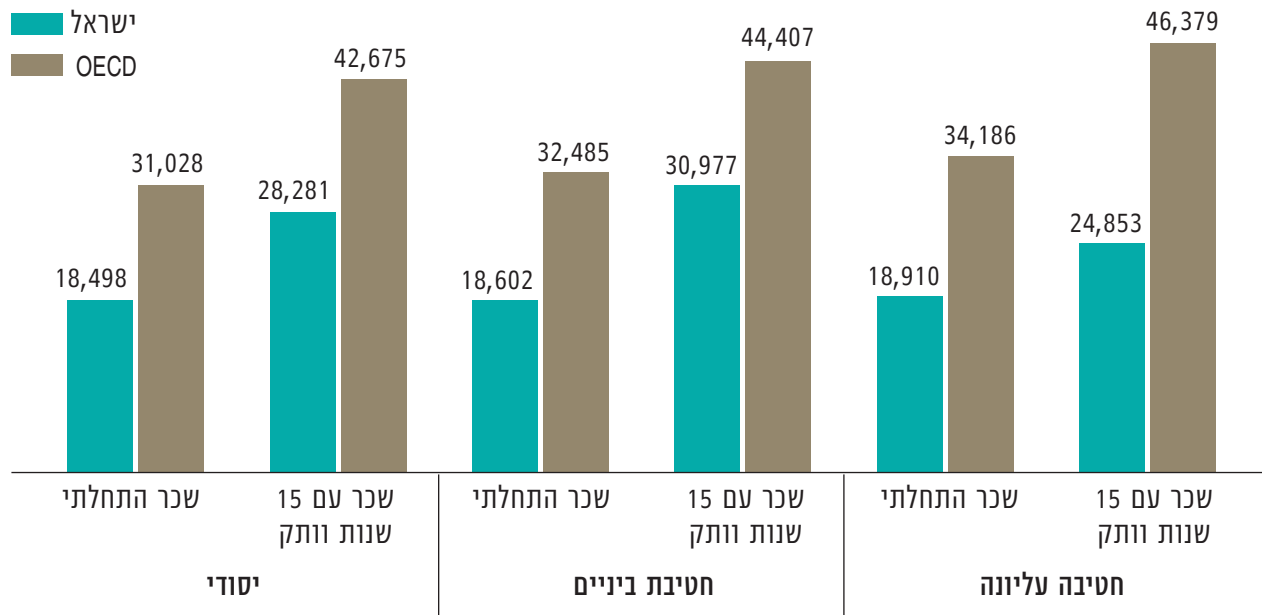
אבל אפשר לקבוע יעד ממלכתי ארוך טווח מבוסס על תכנית אב. תכנית אב זאת תכלול מרכיבים המוסכמים על הכול כעשויים לתרום לשיפור הלימודים ובטווח הארוך, לגידול הצמיחה והרווחה. למשל:

- העלאה מתמשכת של שכר המורות, עד לרמת הממוצע בארצות ה-OECD;<sup>16</sup>
- צמצום כלל-מערכתי של מספר התלמידים בכיתה;
- הקצאת חדרים אישיים למורות; זה היה חלק מהסכמי "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" אך הוא מתבצע רק חלקית;
- הצבת שתי מורות לכיתה במקצועות הליבה, תחילה לכיתות א' וב' ומאוחר יותר לכלל הכיתות;
- ציוד כל בתי הספר באמצעי תקשוב, כולל, למשל, מעבדות ללימוד לשון זרה.

16 יש לציין כי הרמה הממוצעת של כלל המשכורות ב-OECD גבוהה יותר מאשר בישראל. עם זאת, האם אין זה ראוי ששכר המורות יהיה גבוה מן הממוצע בארץ? בכמה מן הארצות שהישיגהן במבדקים הבינלאומיים גבוהים, שכר המורות גבוה מן הממוצע.

## שכר במערכת החינוך לפי דרג לימודים: ישראל וממוצע ה-OECD, 2014

שכר שנתי התחלתי ושכר שנתי לאחר 15 שנות וותק, בדולרים, לפי שווי כוח הקנייה (PPP's)<sup>17</sup>



.OECD, Education at a Glance 2016 17

## ועוד

במסגרת תכנית האב, הממשלה צריכה לגבש מודל תקציבי חדש עבור מערכת החינוך, מודל המביא בחשבון את העלויות של היוזמות והשיפורים הפדגוגיים העיקריים שנרשמו בשני העשורים האחרונים בבתי הספר הקרויים "ייחודיים", שהצליחו לגייס משאבים רבים מהורים, מתורמים ומרשויות מקומיות - ולתקצב את כל בתי הספר הציבוריים ברחבי הארץ על פי מודל חדש זה.

מודל זה צריך לשמש לצמצום מירבי של ההוצאה הפרטית לחינוך - העומדת כיום (2015) על 20.5% מן ההוצאה הלאומית על חינוך והשכלה גבוהה. זהו אחד השיעורים הגבוהים ב־OECD, שם חלקה של ההוצאה הפרטית (בשנת 2013) עמד בממוצע על 15.8%<sup>18</sup>.

18 הלמ"ס, "ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2013-2015", הודעה לעיתונות, 18 באוגוסט 2016; הלמ"ס, "ההוצאה הלאומית לחינוך בשנת 2013 - השוואה בין לאומית", הודעה לעיתונות, 15 בספטמבר 2016.

למה לא דיור?  
ולמה לא בריאות?

## לא רק תחבורה וחינוך, גם דיור

הממשלה הנוכחית, כמו זו שקדמה לה, טרודה רבות בנושא הדיור. יוקר הדיור וזמינותו עלו לראש סדר היום הציבורי בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011. דיור בר השגה הוא גם נושא הדגל של שר האוצר הנוכחי, משה כחלון.

לכאורה, הממשלה עושה רבות בתחום הדיור: למשל, התכנית "מחיר למשתכן", או הטלת מס מוגדל על בעלי דירה שלישית.

אלא שפעולות אלה אינן מציבות חלופה של ממש למודל השולט בתחום הדיור, דהיינו, מודל המגורים בדירה בבעלות. זהו המודל הניצב ביסוד עליית מחירי הדיור ובועת הנדל"ן הנוכחית, בועה שהתנפחה עוד ועוד עקב יכולתן של משפחות מן השכבה המבוססת לרכוש שנה אחר שנה חלק משמעותי מהיצע הדיור לצרכי השקעה. תוכניות אלו גם אינן מהוות פתרון למשפחות שידן אינה משגת לרכישת דירה, גם אם במחירים מופחתים.

## הדיור: כבר מזמן לא פרויקט ממשלתי

לא תמיד היה זה כך. עד למחצית השנייה של שנות ה-1980 ראו עצמן כל ממשלות ישראל אחראיות להבטחת קורת גג לתושבי הארץ (בפועל, רק ליהודים שבהם).

ממשלות נטלו על עצמן אחריות ישירה לבנייה - תכנון, פיתוח ובינוי - או שעשו זאת באמצעות חברות משכנות. לחילופין הן התמקדו בסבסוד מחירי הדיור לזכאים - באמצעות משכנתאות וסיוע בשכר דירה; או שהן הסתפקו בפיקוח על הבנייה. כל אלה התבטאו בתקציבים גדולים.

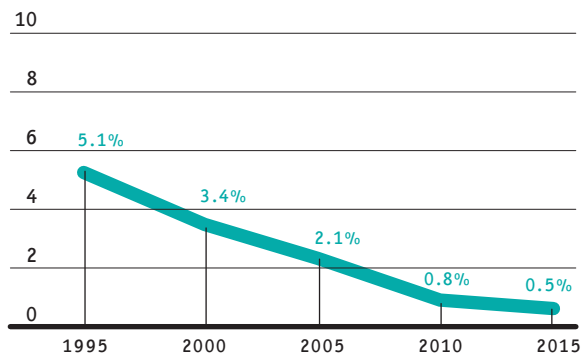
מאז אימוץ תכנית החירום לייצוב המשק ב-1985, ממשלות ישראל חותרות לצמצום מעורבותן בשוק הדיור ובעקבות זאת לצמצום תקציבי הבינוי והשיכון. זאת למעט תקופה קצרה במהלך העלייה הגדולה ממדינות חבר העמים ומאתיופיה.

תקציב הדיור, שבשנת 1995 עמד על 13 מיליארד ש"ח, ירד ל-1.9 מיליארד ש"ח ב-2015.<sup>19</sup>

19 תקציב הדיור כולל את סעיף 40 פעולות הנהלה; סעיף 42 מענקי בינוי ושיכון; סעיף 43 המרכז למיפוי וסעיף 70 שיכון. עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר-החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות.

## תקציב משרד הבינוי והשיכון מתוך תקציב המדינה, 1995-2015

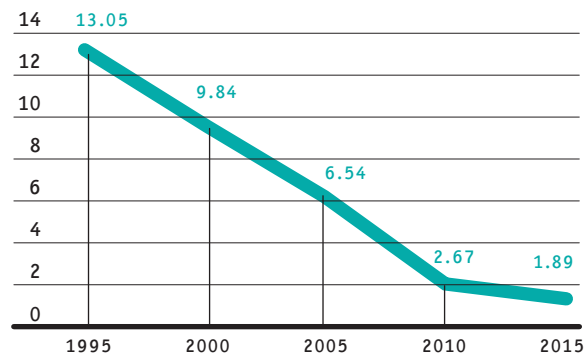
תקציב ביצוע נטו, באחוזים



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

## תקציב משרד הבינוי והשיכון, 2015-1995

תקציב ביצוע נטו, במיליארדי ש"ח, במחירי 2015



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

## הממשלה מרוויחה מהדיוור יותר משהיא משקיעה בו

לא זו בלבד שהממשלה משקיעה בדיוור פחות ופחות, אלא שבשנים האחרונות, ובפרט מאז 2008, גדלו מאוד הכנסותיה מתחום הדיוור והנדל"ן:<sup>20</sup>

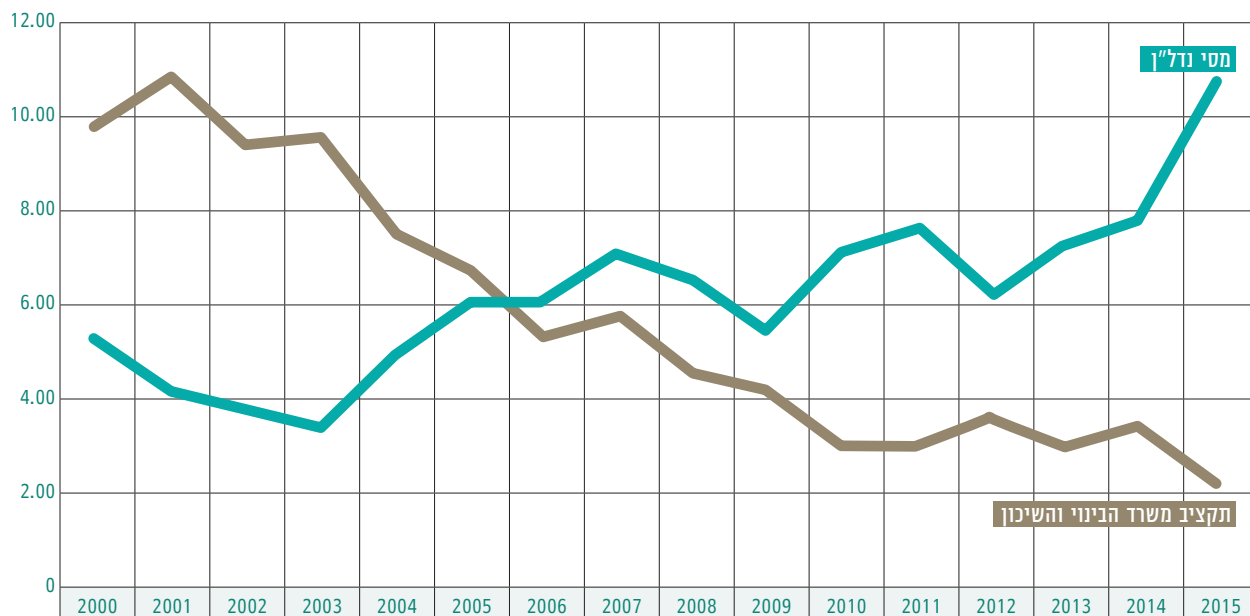
- בין שנת 2000 לשנת 2015 גדלו הכנסות האוצר ממיסי נדל"ן - מס רכוש, מס רכישה, מס שבח ומס מכירה - מ-5.05 מיליארד ש"ח ל-10.6 מיליארד ש"ח (במחירי 2015).
- בנוסף להכנסות ממיסי נדל"ן ישירים, נהנית קופת המדינה גם מהכנסות מתשלומי מע"מ על דירות חדשות. בנק ישראל מעריך כי ב-2015 עמד היקף הגבייה ממע"מ על דירות חדשות על 7.6 מיליארד ש"ח.
- כבעלת הקרקע, נהנית המדינה גם מחלקה בהכנסות רשות מקרקעי ישראל. בשנת 2015 טיפסו הכנסות רמ"י לשיא והגיעו לסך של כ-9.4 מיליארד ש"ח. מתוך זה הועבר למדינה סכום של כ-3.5 מיליארד ש"ח. במלים אחרות - אם בעבר השקיעה המדינה בשוק הדיוור יותר משהרוויחה ממנו, כיום היא מרוויחה ממנו יותר משהיא משקיעה בו.

20 שלמה סבירסקי וירון הופמן-דישון, ממגורים לנדל"ן, ההשלכות של הצטברות העושר בידי מעטים על שוק הדיוור. מרכז אדוה. ספטמבר 2015; שלמה סבירסקי וירון הופמן-דישון, שוק הדיוור המפוצל: "כוחות השוק", משבר הדיוור והחזון הממשלתי הנשכח. מרכז אדוה. דצמבר 2016. משרד האוצר, "ביצוע תקציב והכנסות המדינה ממסים ינואר-דצמבר 2015". הודעה לעיתונות. 10 בינואר 2016.



## תקציב משרד הבינוי והשיכון והכנסות המדינה ממסי נדל"ן, 2000-2015<sup>21</sup>

במיליארדי ש"ח, במחירי 2015



21 עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר-החשב הכללי, דין וחשבון שנתי, שנים שונות; משרד האוצר, "ביצוע תקציב הכנסות המדינה ממסים ינואר-דצמבר 2015". הודעה לעיתונות. 10 בינואר 2016.

## פרויקט ממשלתי גדול וארוך טווח בשוק הדיור

הפתרון מצוי ביצירה של "אופציה ציבורית" משמעותית בשוק הדיור.

מה שנדרש הוא חלופה למודל הקיים, של דירה בבעלות - מודל הטומן סכנה מתמדת של בועת מחירים. המודל החלופי הוא בנייה ממשלתית מאסיבית של דיור להשכרה ארוכת טווח, בקרבת מרכזי תעסוקה, ברמת גימור ותחזוקה גבוהה ובמחירים אפשריים לציבור הרחב.

פתרונות מסוג זה מיושמים בהיקף נרחב בהולנד, דנמרק ושוודיה.

עצם קיומה של אופציה ציבורית שכזאת תתרום לירידת מחירים כללית יותר מתכניות נקודתיות כדוגמת "מחיר למשתכן".

## בסיס קיים לפרויקט הדיור

למעשה, צעד ניסיוני ראשון לקראת פתרון שכזה מבוצע כבר כיום על ידי הממשלה, תחת הפיקוח של החברה הממשלתית "דירה להשכיר".

הניסוי מבוצע בהיקף קטן למדי. לפי דיווחי החברה הממשלתית, עד היום נכללות כ-1,500 דירות להשכרה לטווח ארוך בכל הפרויקטים בה עוסקת החברה, כולל אלה המוגדרים לביצוע עתידי. זאת בהשוואה להיקף של כ-650 אלף משקי בית המתגוררים בשכירות במסגרת השוק הפרטי.<sup>22</sup>

לא זו בלבד אלא שהפרויקט מבוצע על ידי חברות נדל"ן הפועלות על פי שיקולים עסקיים של השוק החופשי, דבר המשפיע על קצב הבנייה ועל תפרוסת הפרויקטים.

על מנת ש"דירה להשכיר" תהפוך לחלופה של ממש עבור עשרות אלפי משפחות, נדרשת מעורבות ממשלתית ישירה במסגרת פרויקט דיור לאומי חדש.

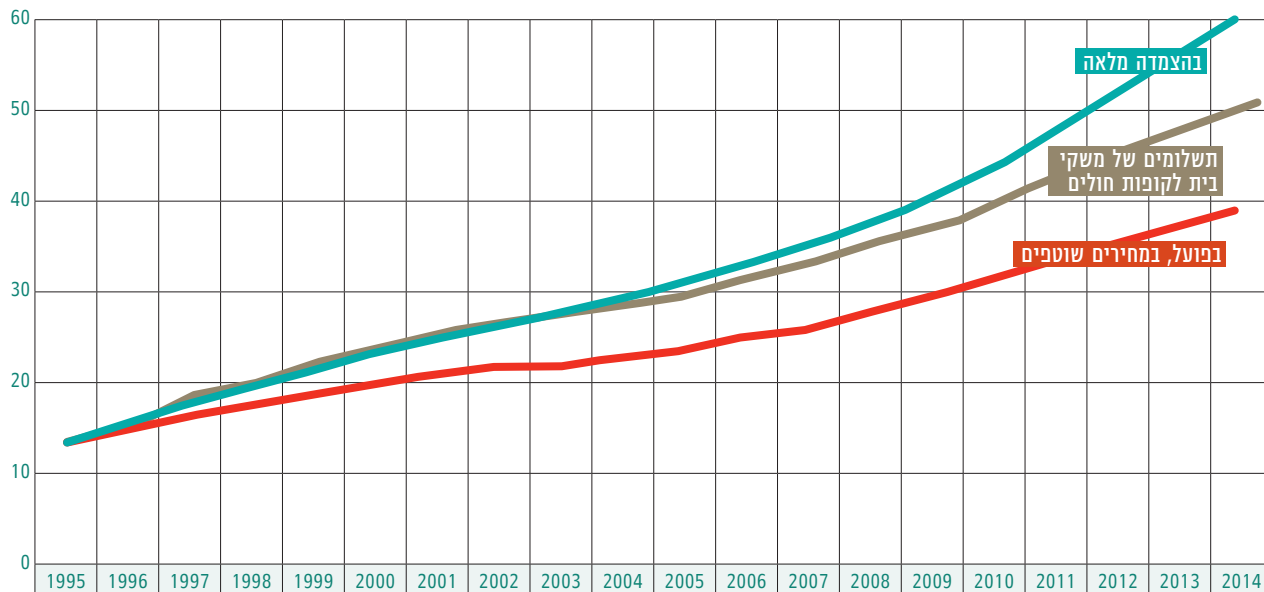
22 הנתון מתייחס לשנת 2014. הלמ"ס, הכנסות והוצאות משק הבית 2014, אוגוסט 2016, עמ' 152.

## לא רק תחבורה, חינוך ודיור - גם בריאות

מערכת השירותים הרפואיים בישראל היא איכותית, אוניברסליסטית ושוויונית יותר ממערכות הדיור והחינוך. בהינתן תקציב מספיק, היא מסוגלת לשרת את כלל האוכלוסייה ברמת שירות גבוהה מאוד, יחסית לעולם. אלא שהתקציב לבריאות אינו מספיק. בעת חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, משרד האוצר התנגד לנוסחת תקצוב שתאפשר עדכון שנתי מלא של עלות סל הבריאות. תוך שנים לא רבות החל להיווצר פער בין רמת המימון בפועל של סל הבריאות ובין רמת המימון הדרושה כדי לספק לכל האוכלוסייה שירות מלא. תת-המימון של מערכת הבריאות הציבורית הבריח חולים ממנה אל הרפואה הפרטית והפרטית-למחצה - השר"פ (בירושלים) וביטוחי בריאות פרטיים - והבריחה הביאה לעלייה בהוצאה הפרטית על בריאות ולירידה בהוצאה הציבורית על בריאות.<sup>23</sup>

23 הלח"ס, ההוצאה הלאומית לבריאות 1962-2015, נובמבר 2016.

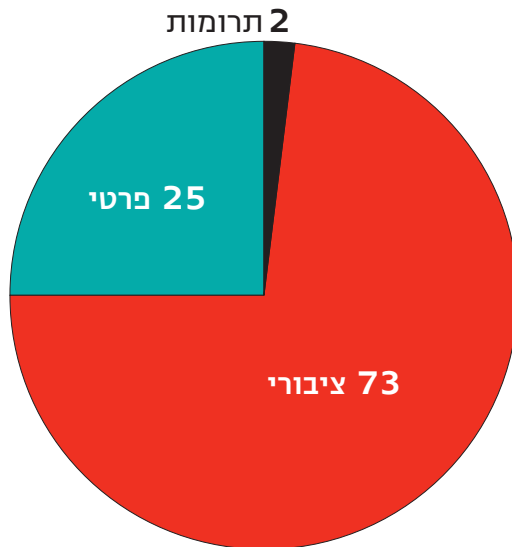
## עלות סל הבריאות, במחירים שוטפים ובהצמדה מלאה, תשלומים של משקי בית לקופות החולים, 1995-2014 במיליארדי ש"ח<sup>24</sup>



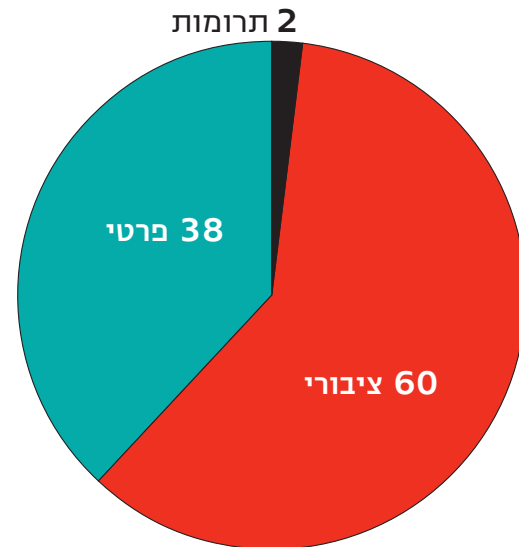
24 עלות סל הבריאות בהצמדה מלאה-העלות חושבה על פי שלושה מדדים: שינוי דמוגרפי, שינוי טכנולוגי ושינוי במדד תשומות הבריאות. מספר הנפשות מתוקנות-ממוצע הנפשות המתוקנות התקבל ממשד הבריאות ולוקח בחשבון את השינוי בנוסחת הקפיטציה מהשנים 2005 ו-2010. עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד הבריאות, חוק ביטוח בריאות ממלכתי, 1995-2014, קובץ נתונים סטטיסטיים, מאי 2015; נתונים שנמסרו מהלמ"ס, מגף חשבונות לאומיים, דצמבר 2016.

## הוצאה לאומית לבריאות לפי סקטור מממן

ישראל (2015) וממוצע ה־OECD (2013) באחוזים<sup>25</sup>



OECD (2013)



ישראל (2015)

25 הלמ"ס, ההוצאה הלאומית לבריאות 1962-2015, נובמבר 2016 ; OECD, Health at a Glance 2015

## פרויקט בריאות ממלכתי

פרויקט מדינתי לשדרוג מערכת הבריאות הישראלית צריך לכלול ארבעה שינויים:

1. קביעת עדכון קבוע, גבוה יותר, לעלות הסל.
2. חיזוק הציבוריות של מערכת הבריאות, שיכלול, בין השאר:
  - הטמעת המרכיבים הנדרשים ביותר של ביטוחי הבריאות הפרטיים - בחירת רופא מנתח וקבלת דעה שנייה מראש מחלקה - בתוך סל הבריאות;
  - הכללת שירותי הסיעוד בתוך סל שירותי הבריאות;
  - שמירה בידי הממשלה של השירותים המונעים לתינוקות וילדים.
3. הרחבת תשתיות בתי החולים הציבוריים והצוותים הרפואיים כך שיתאימו לצרכי אוכלוסיית ישראל. עד להשלמת המשימה יש להפסיק את תיירות המרפא.
4. קביעת משימה לאומית: צמצום הפערים בין מרכז לפריפריה במצב הבריאות ובנגישות לשירותים.

## תקציב המדינה לשנת 2017-2018 כולל כמה צעדים בכיוון הנכון

- עלייה בעלות המרכיב הטכנולוגי של הסל מ-300 מיליון ש"ח ל-500 מיליון ש"ח;
  - מתן תוספות ועדכונים נוספים לעלות הסל;
  - יישום מספר צעדים לריסון הגידול במערכת הפרטית ולחיזוק המערכת הציבורית: שינוי אופן התשלום לרופאים במסגרת הביטוח המשלים; קביעת איסור על הפניית חולה מהמערכת הציבורית לניתוח במערכת הפרטית על-ידי אותו רופא; איסור תשלומים ישירים לרופאים במוסדות ציבוריים; הקצאת תקציב לקיצור תורים וגידול תקציב משרד הבריאות לאספקת שירותים;
  - שיפור השירות והזמינות בבדיקות MRI.
- אולם צעדים אלה רחוקים משינוי מגמת ההפרטה והאי שוויון בין המרכז לפרפריה.



## מאיפה יבוא הכסף?

השאלה המתבקשת היא, מהיכן יגיע הכסף למימון פרויקטים ממלכתיים ארוכי טווח בתחומי החינוך, הדיור והבריאות?

ובכן, מן הראוי לזכור כי שאלה זו אינה נשאלת בכל פעם שהממשלה מחליטה על השקעה מאסיבית נוספת בפיתוח תשתיות תחבורה. סביר להניח כי השאלה אינה נשאלת משום ההנחה שתשתיות תחבורה הן דבר חיוני למשק, הדומה במידת מה להוצאות ביטחון.

האם תשתיות תחבורה חיוניות יותר מהשקעות בחינוך, דיור ובריאות? בוודאי שלא. משמע, מה שנדרש הוא שינוי בסדר העדיפויות הממשלתי.



## אודות הנתונים

הנתונים התקציביים המוצגים כאן עבור השנים שעד 2015, הם נתוני ביצוע של תקציבי המשרדים, שנלקחו מן הדוחות השנתיים של החשב הכללי במשרד האוצר.

הנתונים לשנים 2016 ו-2017 לקוחים מהצעת התקציב לשנים אלה.

כל הנתונים במצגת זו מהוונים למחירי 2015, על בסיס מדד המחירים לצרכן, אלא אם כן צוין אחרת.

הנתונים לגבי שנת 2017 מבוססים על תחזית אינפלציה שנתית ממוצעת של 1.1% על פי הערכה של בנק ישראל.

**כל הנתונים הם של תקציבי נטו (ללא הוצאה מותנית בהכנסה), אלא אם כן צוין אחרת.**

