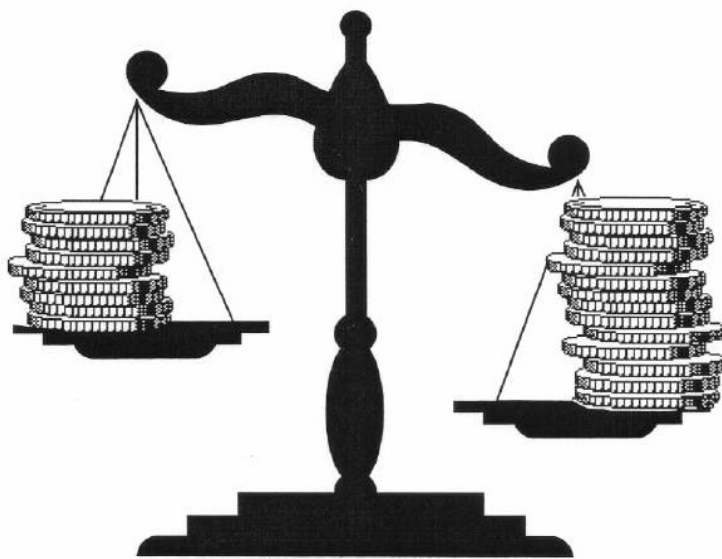


מבט על התקציב

1 9 9 6

צבי שולדינר נובמבר 1995



עיצוב וביצוע אגתה תל־אביב

מרכז אדוה מרכז אדוה
מרכז אדוה מרכז אדוה
מרכז אדוה מרכז אדוה
מרכז אדוה מרכז אדוה

ס ר כ ז
א ד ו ה
ת.ד. 36529 תל אביב 61364
03-5608871 ☎
03-5607108 📠

מבט על התקציב

מבט על התקציב יבחן סוגיות נבחרות בתקציב המדינה, כאשר השאלה המדריכה אותו היא כיצד משפיעה המדיניות הממשלתית על השוויון החברתי. אנו נשאל כיצד משפיע התקציב על שירותי החינוך שאנו מקבלים, על שירותי הרווחה, על השכר, על איכות החיים. נשאל מה השלכותיו של התקציב על ציבור העובדים ועל מעוטי ההכנסה. נשאל מה השפעתו על מעמדן של נשים בישראל ומה השלכותיו על מעמדם של הערבים הפלסטיניים בישראל. נבדוק כיצד משפיע התקציב על קשישים, חולים או חסרי הדיור.

מרכז אדוה מפתח את **מבט על התקציב** ככלי עזר אשר יתרום לדיון הציבורי בשאלת עיצוב המדיניות החברתית בישראל באמצעות התקציב הממשלתי.

מבט על התקציב מכוון באופן מיוחד לשלושה קהלים: למשתתפים בדיון הציבורי מעל במת הכנסת ובזרועות השונות של הממשל, לקבוצות או ארגונים הפועלים בתחום הרחב של העשייה החברתית, ולאמצעי התקשורת.

מרבית הדיונים בתקציב מתמקדים בשאלות הנוגעות ל"כלכלת המדינה". אנו, לעומת זאת, נרצה לבדוק כיצד משפיע התקציב על כל אחד מאתנו.

אנו רוצים לנתח ולהציג את ההעדפות הגלויות והסמויות העומדות מאחורי הכרעות תקציביות או הכרעות בענייני מיסוי. מערכת השיקולים הקובעת את מבנה התקציב אינה מתגלית במלואה לעיני הציבור, אם משום שיש המעוניינים בהסתרתה, ואם משום שסוגיות תקציביות נתפסות כמסובכות ומורכבות מדי.

מבט על התקציב בא לסייע בפתיחת התקציב לדיון ציבורי גלוי, מאוזן ורב-משתתפים.

מבט על התקציב

נובמבר 1996

ת ק צ י ר

תקציב המדינה לשנת 1996 בולם את העלייה הרצופה שחלה בשלוש השנים הקודמות בהקצבות לשרותים חברתיים – עלייה אשר פיצתה על שחיקה גדולה שחלה בתקציבים החברתיים בשנות ה-80.

✓ בתקציב 1996 שיעור התקציב המופנה להוצאות חברתיות דומה לזה של 1995: כ-39% של התקציב הכולל.

✓ התקציבים החברתיים כוללים לא רק שירותים בעין והעברות לנוקמים, אלא גם סובסידיות למעסיקים. בשנת 1996, 12.5% מהתקציב ל"שרותים חברתיים" מיועדים למטרות אלה, בהשוואה ל-10% בלבד בשנת 1995. פירוש הדבר ירידה בתקציבים המיועדים למטרות חברתיות אמיתיות.

✓ הגידול הריאלי בתקציב משרד הבריאות הינו 180 מיליון ש"ח.

✓ המשפחות בעלות ההכנסות הגבוהות רוכשות בכספן שירותי בריאות שהמערכת הציבורית אינה מספקת; משפחות אחרות חייבות להסתפק בשירותים הניתנים במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

✓ לאחר שלוש שנות עלייה רצופה בתקציב החינוך, שבאה לפצות על השחיקה שחלה בשנות ה-80, נעצר הגידול: תקציב החינוך לשנת 1996 גדל ריאלית בכ-2.2% – פחות מהגידול הכולל בתקציב המדינה, שהוא כ-3.1%; חלק מהגידול בתקציב החינוך נובע מגידול במספר התלמידים. הגידול הריאלי המיועד לתלמידים שכבר נמצאים במערכת הוא מזערי.

✓ עצירת הגידול בתקציבי החינוך פירושה המשך קיומם של פערים בין מרכז ופריפריה, בין עשירים ועניים, בין יהודים וערבים.

✓ אין גידול ריאלי בתקציב הכולל של משרד העבודה והרווחה.

✓ הסיוע למקלטים ולמרכזי סיוע יעמוד על 6.926 מיליון ש"ח – גידול ריאלי של 42%. אך גידול זה עדיין רחוק מלענות על הצרכים.

✓ הגידול הריאלי של תקציב משרד קליטת העלייה יעמוד על 46 מיליון ש"ח, עלייה ריאלית של 3.54% – שיעור מעט גבוה משיעור העלייה הכוללת – 3.1%.

- ✓ הצלחת הממשלה בהורדת האבטלה ובצימצום תחולת העוני בקרב עולים חדשים מחבר העמים מראה כי מדיניות חברתית מכוונת אכן יכולה לשפר את המצב הכלכלי של אוכלוסיית יעד נתונה. מן הראוי שהממשלה תפעיל עתה תוכניות דומות עבור קבוצות של ישראלים ותיקים: נשים, תושבי הפריפריה ואזרחים ערבים.
- ✓ בדרך כלל, הדרישה להקטנת הגרעון ול"ריסון תקציבי" - משמעה צימצום בתקציבים חברתיים.
- ✓ בשנות התקציב 1992, 1993, 1994 היה הגרעון הכללי של הסקטור הציבורי נמוך מן החוץ, עקב גביית מיסים מעל לאומדן ועקב אי ניצול תקציבים.
- ✓ בשנת 1995 היה הגרעון גבוה מן התחזית. הסיבה העיקרית: הנחות במיסוי שעלו למדינה כ-3 מיליארד ש"ח. בין 1993 ל-1995 הסתכמו הפחתות המיסים ביותר מ-5 מיליארד ש"ח; בנוסף על כך בוטל מס הבורסה עוד בטרם הופעל.
- ✓ נטל המס בישראל אינו גבוה במיוחד. ברוב הארצות המפותחות, סך ההכנסות ממיסים ישירים כאחוז מן התמ"ג הוא גבוה מאשר בישראל. כך הדבר גם כאשר משווים את משקלם של התשלומים לביטוח לאומי. במהלך השנים עלה חלקם של המיסים העקיפים - שהם לעתים רגרסיביים, דהיינו, פוגעים בשוויון - וירד חלקם של המיסים הישירים, שהם פרוגרסיביים ביסודם. הפחתה במיסים ישירים - ממנה נהנים בעיקר בעלי הכנסות גבוהות - עלולה להביא להפחתה בשירותים חברתיים - ממנה נהנים כולנו.
- ✓ העשירון העליון נהנה מכ-52% מן ההטבות במס ההכנסה שניתנו בשנים האחרונות. העשירון התשיעי נהנה מ-23% נוספים, ואילו כל שאר האוכלוסייה נהנית רק מכ-25% בהפחתות המס.
- ✓ 47% מן הנישומים אינם מגיעים לסף המס, אינם משלמים מס הכנסה ואינם נהנים מן הרפורמות השונות. לעומת זאת, הם כן משלמים מס בריאות וביטוח לאומי. עם שכירים אלה נמנות כ-70% מן הנשים השכירות.
- ✓ האוצר ממשיך לשלם חלק ניכר מן הביטוח הלאומי במקום המעסיקים. בשנת 1996 הסכום הזה יגיע ל-6.1 מיליארד ש"ח. מאז החל ההסדר, הוציאה הממשלה כ-40 מיליארד ש"ח במקומם של המעסיקים.
- ✓ בשנת 1995 הופחתו גם תשלומי המס המקביל של המעסיקים. ב-1996 תשלם הממשלה לביטוח הלאומי 2.3 מיליארד ש"ח במקום המעסיקים.
- ✓ בשנת 1996 תסתכם עלות ההטבות וההנחות במיסוי ב-12 מיליארד ש"ח. הענקת הנחות מיטיבה עם מקבלי ההנחה ומעבירה את הנטל אל שאר האוכלוסייה - ומרעה את מצבה.

מבט על התקציב

■ התקציבים החברתיים ■

תקציב המדינה לשנת 1996 עומד על סך של 172.8 מיליארד ש"ח. אם נוסיף לכך את תוספת ההוצאה המותנית בהכנסה, נגיע לסך כולל של 181.2 מיליארד ש"ח. התקציב ללא החזר חובות מסתכם ב-145.6 מיליארד ש"ח. הגרעון החזוי בתקציב הוא 2.5% מהתמ"ג. ההוצאה התקציבית מהווה 48.1% מהתוצר המקומי הגולמי, לעומת 49.6% בשנת 1995.

הסכום הכולל המיועד לשירותים החברתיים הוא 67,483 מיליארד ש"ח - דהיינו, 39.07% מן התקציב. משקל ההוצאות על שירותים חברתיים בסך כל התקציב לא עלה: בשנת 1995 הוא היה 39.9% מן התקציב.

לקראת הגשת הצעת תקציב המדינה לשנת 1996, ביקש האוצר לערוך קיצוצים בבסיס החישוב של התקציב - דהיינו, בתקציב של 1995. מתוך הענות לבקשת האוצר, החליטה הממשלה בין היתר על קיצוץ בתקציבי השירותים החברתיים.

הקיצוץ אינו חשוב כשלעצמו, שכן התקציב כולו גדל במונחים ריאליים בכ-3.1%. אולם יש מקום לחשש שהקיצוץ מבשר על תפנית במדיניות החברתית של הממשלה: לאחר שלוש שנים רצופות של גידול בתקציבי השירותים חברתיים, החליטה עתה הממשלה להקפיא את התפתחותם של שירותים אלה. הסכומים המוחלטים המוגדלים שהופנו לנושאים החברתיים מספיקים רק כדי לשמר את רמת השירותים הנוכחית, לאור הגידול שחל באוכלוסיית ישראל.

תקציבי השירותים החברתיים מתחלקים לשניים: שירותים חברתיים בעין (שירות שאורח/ית מקבל/ת בפועל, כגון בית-ספר, בית-חולים או מקלט לנשים מוכות) ותשלומי העברה. בשנות ה-80 הסתמנה ירידה בחלקם של השירותים בעין: בשנת 1980 הם היוו 11.1% מן התמ"ג ואילו בשנת 1989 הם ירדו ל-9% מן התמ"ג; בה בשעה, חלקם של תשלומי העברה עלה מ-4.8% מן התמ"ג ל-6.5%¹.

החל ב-1989, עם בואם של מאות-אלפי עולים חדשים, בעיקר מחבר העמים, הוגדל חלק התקציב המיועד לשירותים חברתיים ולתשלומי העברה. חלק מן הגידול נבע מן העלייה הגדולה, אך חלק אחר היה תוצר של גידול ניכר במספר הזכאים להבטחת הכנסה ובשינויים דמוגרפיים אחרים. במילים אחרות, אם מנתחים את הגידול בסך הסכומים הקרויים "התקציבים החברתיים" מוצאים כי הגידול התבטא בעיקר בתחום תשלומי העברה, בעוד שחלק מהשירותים הישירים אותם סיפקה הממשלה נותרו ברמה של שנת 1980. כך, למשל, ב-1992 חזרה רמת ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי לזו של 1980; בחינוך העל-יסודי קרה הדבר ב-1993. רק ב-1994 עלו הקצבות אלה אל מעל לרמה של 1980.

בתחום הבריאות, ההוצאה הממשלתית לנפש היתה בשנת 1980 (במחירי 1993) 1,100 ש"ח, בשנת 1991 היא ירדה לרמה של 858 ש"ח לנפש ובשנת 1994 היא עמדה על 930 ש"ח לנפש.² במילים אחרות, בבריאות, שלא כמו בחינוך, לא חזרה ההוצאה הממשלתית הממוצעת לנפש לרמה של 1980. המגמה המסתמנת מאז 1985 היא של צימצום מתמשך בחלקה של הממשלה וגידול מתמיד בחלקם של משקי-הבית במימון שרותי הבריאות.

להלן פירוט ההוצאות הממשלתיות על שירותים חברתיים, לפי תקציב 1996:

לוח 1 התקציב לשירותים חברתיים - 1996 (על פי הגדרת מגישי התקציב)

התקציב	ההוצאה במיליוני ש"ח (כולל תקציבי פיתוח)
סך כל גמלאות הביטוח הלאומי	22,827
חינוך ותרבות	16,993
השכלה גבוהה	3,610
עבודה ורווחה	2,589
בריאות	3,193
תמיכה בקופות חולים (מס מקביל ומס בריאות)	11,955
קליטה	1,485
אחרים (רשויות מקומיות, דתות, תמלוגים לנכים)	4,831
סך כל ההוצאה	67,483

המקור: משרד האוצר תקציב המדינה - הצעה לשנת 1996 עיקרי התקציב, ירושלים, 1995, ע' 90

הבה נתבונן בלוח 1: הסעיף הראשון בו - גמלאות הביטוח הלאומי - כולל העברה של משרד האוצר בסך 6.1 מיליארד ש"ח בגין תשלומי מעסיקים לביטוח הלאומי. דהיינו, האוצר החליט לשלם את דמי הביטוח הלאומי במקום המעסיקים, על-מנת להוריד את עלות העבודה. מדובר בהסדר אשר, מאז הונהג, עלה לקופת המדינה כ-40 מיליארד ש"ח. סכום זה, שנחסך מן המעסיקים, תרם ללא ספק לעליית הרווחיות העסקית - מבלי שתהיה הוכחה מוצקת לכך שהוא תרם ליצירת מקומות עבודה חדשים. באותה מידה אין אנו יודעים כיצד השפיעה סובסידיה מסיבית זאת למעסיקים על המשק הישראלי - שמא היא תרמה להגברת הצריכה, לעליית הייבוא ולהתרחבות הפער במאזן התשלומים.

בתקציב המדינה של השנה שעברה, 1995, היוו הסובסידיות למעסיקים כ-10% מן הסכומים שנרשמו בסעיפים של שירותים החברתיים. בתקציב המדינה לשנה הקרובה, 1996, יש עלייה בשיעור הסובסידיות למעסיקים, והוא עומד עתה על 12.5% מן התקציבים המסווגים כ"חברתיים".

העברות אלה למעסיקים מוצגות בתקציב כאילו הן חלק מן "התקציבים החברתיים" - בעוד שהמרחק בינם ובין שירותים חברתיים במובן הרגיל של המלה הוא רב.

סעיף דומה אחר הוא זה הקשור לביצוע החוק לעידוד המגזר העסקי, לפיו זכאי מעסיק לקבל, על-פני תקופה של שנתיים, תמריץ בעד העסקת עובדים חדשים שמועד העסקתם החל בדצמבר 1993. התמריץ הוא בסך של עד שליש מהשכר בשנה הראשונה ועד רבע מן השכר בשנה השניה. סעיף זה כלול גם הוא תחת הכותרת "תקציבים חברתיים", למרות שבפועל מדובר בהעברה תקציבית למעסיקים. בתקציב 1996, התשלומים בגין חוק זה עומדים על 47 מיליון ש"ח. הסכום הכולל שהוצא במסגרת חוק זה מאז הוחל ביישומו (בשנת 1993) ועד לסוף שנת 1996, יגיע לסך של 2.53 מיליארד ש"ח. אמנם, במקרה זה ההשפעה על שוק העבודה היא מוחשית וישירה יותר מאשר תשלומי ביטוח לאומי במקום המעסיקים, אך קשה לראות כיצד ניתן לוודא שהכספים אכן הוצאו למטרה שלשמה נועדו: ייתכן שהחוק אף עודד מעסיקים להחליף עובדים ותיקים בחדשים, על מנת לזכות בתמיכה. מכל מקום, הוצאות מסוג זה, אשר בעיקרון מביאות לידי הגדלת הרווחיות העסקית, מן הדין שישווגו באופן שונה, שכן אין כאן הוצאה חברתית או העברה לנצרכים במובן המקובל של המלה.

ההוצאות החברתיות כוללות גם כספים שהאוצר משלם לביטוח הלאומי עבור ההנחה בשיעור של 1.95% במס המקביל שניתנת למעסיקים - לפי החלטת הממשלה מיום 17.3.95. בשנת התקציב 1996, הסכום הזה מגיע ל-2.3 מיליארד ש"ח.

אם נחבר את שלושת הסכומים הללו, נגיע לסך של 8.447 מיליארד ש"ח, הכלולים תחת הכותרת "הוצאות חברתיות".

במלים אחרות - 12.5% מכלל ההוצאות לשירותים חברתיים אינם אלא הנחות במיסוי או מתנה ישירה למגזר העסקי. הנתון המקביל בשנת 1995 היה 10.0%.

תשלומים אלה מוסברים ברצון להפחית את עלות העבודה. אלה המצדיקים את סיבסוד המעסיקים טוענים כי עלות העבודה בישראל גבוהה, יחסית. ואולם יורם גבאי, מי שהיה הממונה על הכנסות המדינה, קובע, יחד עם יהודית ליפשיץ: "ממצאי המחקר מוכיחים שוב, שהמיתוס לפיו העלויות לעובד בישראל הן גבוהות יחסית לעולם, אינו נכון באופן מוחלט. הורדת מס ההכנסה, הביטוח הלאומי ומס המעסיקים מאז שנת 1987, מביאים לעלויות ישירות נמוכות ביותר יחסית לעולם המערבי..."³ המחברים מוסיפים כי "מדינת ישראל ביצעה בשנים האחרונות המרה של מיסים ישירים במיסים עקיפים, עובדה שהקטינה מאוד את עלויות העבודה, ואולם המיתוס על 'עלויות גבוהות' עדיין נמצא בתודעת האנשים, אף שאין לו בסיס בנתונים האמפיריים".³

הדיון בהרכב הסעיף "שירותים חברתיים" איננו טכני גרידא: הסכומים שאינם מיועדים למטרות חברתיות מנפחים באופן מלאכותי את הסעיף "הוצאות חברתיות" ומשמשים כמעין מחסום בפני הנסיונות להגדיל את הסכומים המוקדשים ליעדים חברתיים אמיתיים.

□ הקיצוצים בשירותים החברתיים □

הדיון הציבורי שהתנהל סביב החלטת הממשלה לערוך קיצוצים בתקציב המדינה לא התמקד בבעייה המרכזית, הלא היא העובדה שהשירותים החברתיים, ובמיוחד אלה המיועדים לאוכלוסיות הנזקקות, אינם עונים על הצרכים.

הסך הכולל של הקיצוצים הגיע ל-1.8 מיליארד ש"ח. במשרד לקליטת העליה קוצצו 25 מיליון ש"ח, בהשכלה הגבוהה 33 מיליון ש"ח, במשרד החינוך 80 מיליון ש"ח, במשרד העבודה ורווחה 35 מיליון ש"ח ובמשרד הבריאות 54 מיליון ש"ח. חלק מן הקיצוצים הם אף נמוכים מסכומי התקציבים הלא מנוצלים בשנים קודמות ולכן אין לראות בקיצוץ עצמו שינוי דרסטי.

אמנם, היקף הקיצוצים בתקציב המדינה לשנת 1996 אינו גדול, אך הוא מסמן מפנה במגמה שהסתמנה מאז תחילת כהונתה של הממשלה הנוכחית, דהיינו, הגדלת הסכומים המיועדים לשירותים החברתיים. נזכיר כי הגידול בתקציבים החברתיים בתחילת שנות ה-90 בא לאחר עשור של קיצוצים. הסכנה היא באפשרות שמדובר כאן בחזרה למדיניות של שנות השמונים, כאשר דרישות לריסון תקציבי הופנו דווקא אל השירותים החברתיים.

הקיצוצים עליהם החליטה הממשלה אינם חלים על הסובסידיות למעסיקים: הממשלה תוציא ב-1996 סך של 6.1 מיליארד ש"ח (ב-1995 - 5.1 מיליארד ש"ח) כדי לשפות את הביטוח הלאומי על הפחתת תשלומי המעסיקים, ועוד 2.3 מיליארד ש"ח להשלמת המס המקביל אשר קודם לכן שולם על-ידי המעסיקים.

הקיצוצים אף אינם חלים על ההטבות השונות הניתנות במסגרת החוקים לעידוד השקעות הון. העלות של פעולות לעידוד השקעות אלה, כולל סובסידיה ישירה בצורות שונות לבעלי הון (דרך משרד המסחר והתעשייה) מסתכמת ב-2.416 מיליארד ש"ח. ההרשאה להתחייב מגיעה ל-3.15 מיליארד (ב-1995 הסכומים היו 2.168 מיליארד ו-2.933 מיליארד ש"ח, בהתאמה).

הידיעה על "שינוי סדרי העדיפויות" ועל הסכמי השלום טרם הגיעה למשרד המסחר והתעשייה, שגם השנה יקדיש 60.8 מיליון ש"ח למענקים להשקעות ביו"ש ועזה. המשרד גם רשאי להתחייב על סכום נוסף של 50.2 מיליון ש"ח לאותו צורך של פיתוח כלכלי של מערכת ההתחליות. גם משרד התיירות יעניק מענקים לפיתוח התיירות בהיקף של 279.6 מיליון ש"ח.

□ הגרעון כמסך עשן □

במרכז הדיונים על תקציב המדינה לשנת 1996 עמדה סוגיית הגרעון בתקציב והשפעותיו המקרו כלכליות. לגרעון נודעת השפעה על תקציבי השירותים החברתיים, שכן הללו היוו מאז ומתמיד מטרה לקיצוצים, במיוחד בשעה שהממשלה מבקשת להימנע מהעלאת מיסים או מהטלתם של מיסים חדשים.

השולטים בדיון על תקציב המדינה עושים שימוש ברטוריקה המשרתת את אלה המעוניינים בצימצום השירותים החברתיים. אלא שרטוריקה זאת אינה תואמת את העובדות בשטח: בשנים האחרונות, הגרעון התקציבי של ישראל נמוך הן מהתחזית והן מהרמה המקסימלית הקבועה בחוק.

הסיבה נעוצה בכך שבגיית המיסים עלתה על התחזיות, וזאת כתוצאה מן הפעילות הכלכלית המוגברת. את התחזיות הנמוכות ניתן לייחס אולי לזהירותם המופלגת של האחראים על מערכת המיסוי. מכל מקום, התוצאה הברורה של הקטנת הגרעון המבוססת על תחזיות המיסוי הנמוכות היא צימצום בשירותים החברתיים.

לפי התחזית, ב-1995 יחרוג הגרעון ויגיע ל-3.6% מן התוצר. הסיבות לחריגה נעוצות בצימצום ההכנסות ממיסים ב-2.8% ומעלייה של 0.8% בהוצאות הממשלה. הצימצום בהכנסות ממיסים הינו פועל יוצא של הורדת מס החברות, הקטנת שעורי המס ליחידים והפחתת המס המקביל ומיסי הרכישה והרכוש.⁴ מחברי המסמך המלווה את ספרי התקציב גם מזכירים את ביטול המס על הבורסה - צעד שהקטין אף הוא את הכנסות המדינה ממיסים. הצעדים שהוזכרו הפחיתו את הכנסות המדינה ביותר מ-3 מיליארד ש"ח - ומכאן החריגה.

לוח 2 מראה כי הגרעון הכולל של הסקטור הציבורי נמוך הן מהאחוז הקבוע בחוק והן מהאומדן של האוצר.

לוח 2: החוק להפחתת הגרעון וגרעון הסקטור הציבורי (באחוזי תוצר)

1996-7	1995	1994	1993	1992	
פוחת	2.75	3.0	3.2	6.2	תקרת הגרעון המקומי של הממשלה לפי חוק
		2.0	2.4	4.9	הגרעון המקומי של הממשלה - אומדן ביצוע
		1.9	4.4	6.2	הגרעון המקומי של הסקטור הציבורי
		1.0	2.8	2.9	הגרעון הכולל של הסקטור הציבורי

מקור: בנק ישראל, דין וחשבון לשנת 1994, מארס 1995, ע' 214.

□ אי ניצול תקציבים □

בעיה נוספת היא מידת הניצול של ההקצאות התקציביות על-ידי משרדי הממשלה השונים. לעתים קרובות מתגלת תת-ניצול בסעיפים תקציביים שונים. תקציבים לא מנוצלים אלה משמשים נושא למשא ומתן ממושך בין המשרדים השונים לבין משרד האוצר, כאשר זה האחרון מבקש לנצל את התקציבים הלא-משומשים במאמציו להקטין את ההוצאות הממשלתיות.

התופעה של אי ניצול תקציבים קיימת גם בשירותים החברתיים. ייתכן, כמובן, שיש סיבות אובייקטיביות לאי ניצול התקציבים, אך ייתכן גם שמדובר במחדלים ארגוניים הניתנים למניעה. נדגים את התופעה באמצעות אחד מסעיפי התקציב של האגף להכשרה מקצועית של משרד העבודה והרווחה.

לוח 3 ניצול התקציב להכשרה מקצועית - במיליוני ש"ח

השנה	תקציב	ביצוע	הפרש בין התקציב לבין הביצוע (במיליוני ש"ח)	% ניצול
1992	344.9	286.6	58.3	83.0%
1993	398.5	329.0	69.4	82.5%
1994	453.2	387.0	66.1	85.4%

מקור: משרד האוצר, דו"חות החשב הכללי לשנים 1992, 1993, 1994, 1995, ירושלים, 1993, 1994, 1995.

בשעה שהשירותים החברתיים נתונים במתקפת קיצוצים, מן הראוי שהאחראים על שירותים אלה יימנעו מתופעה של תת-ניצול תקציבי.

□ תקציב משרד הבריאות □

תקציב משרד הבריאות לשנת 1996 עומד על 2.990 מיליארד ש"ח; על כך יש להוסיף 0.2 מיליארד ש"ח לפיתוח. הגידול הריאלי בתקציב משרד הבריאות מסתכם ב-180 מיליון ש"ח.

ההשלכות התקציביות של חוק בריאות ממלכתי, אשר התקבל למרות התנגדויות רבות מכיוונים שונים, אינן ניתנות לאומדן מדויק. שכירים רבים משלמים כיום יותר מבעבר עבור שירותי הבריאות שלהם. השאלות הן: כיצד מתחלק הנטל, ומהי רמת השירותים אותם אנו מקבלים - ועדיין אין לכך מענה.

ההפרטה הגוברת של שרותי הבריאות טומנת בחובה מספר סכנות. השירותים מתייקרים, הנטל על משקי-הבית עולה, המדינה מתנערת מאחריותה וממעטת בהשקעה בשירותים כגון רפואה מונעת. כל זאת בעת שהפער בהכנסות גדל, ופירוש הדבר שמספר הישראלים המסוגלים להשלים שירותים ציבוריים על-ידי פנייה לשירותים פרטיים טובים יותר הולך וקטן. על כן, פירושה של קיצוצים בתחום הבריאות הוא פשוט: ירידה באיכות שירותי הבריאות של חלק הולך וגדל של הישראלים.

נגמה זאת באה לידי ביטוי בפירוט הסקטורים המממנים את שירותי הבריאות כפי שניתן לראות בלוח הבא:

לוח 4 הוצאה לאומית לבריאות לפי גורם מממן

הגורם	1980	1985	1990	1992	1993
ממשלה ורשויות מקומיות	58.9%	53.7%	46%	46%	44%
משקי בית	—	38.9%	47%	51%	52%
אחר	—	7.4%	7%	3%	4%

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, מס' 45, 1994 והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מוסף הירחון הסטטיסטי לישראל, מאי 1995, ע' 131.

הצד השני של תמונה זאת מתבטא בהוצאות לתצרוכת של משקי בית. בשנים 1986-87 משקי בית הוציאו 5.3% מסך ההוצאה לתצרוכת על סעיף הבריאות. בשנת 1992-93 עלה חלקן של הוצאות הבריאות בתקציב המשפחתי ל-7.1%⁵

המגמות הכלליות באות לידי ביטוי גם במספר זוטות בחוק הבריאות הממלכתי. מסיבות הכרוכות ככל הנראה בנוחיות מינהלית, קבע חוק הבריאות הממלכתי החדש דירוג מס רגרסיבי עבור חלק מציבור

הקשישים: קשישים אשר אינם מקבלים הבטחת הכנסה ישלמו סכום קבוע, 95 ש"ח ליחיד ו-137 לזוג. משמעות הדבר פשוטה: בעלי הכנסה נמוכה משלמים עבור ביטוח הבריאות שיעור מהכנסתם שהוא גבוה מזה שמשלמים בעלי הכנסות יותר גבוהות: הסכום הנ"ל מהווה 4.75% מהכנסתו של קשיש שהכנסתו עד 2,000 ש"ח, ו-6.85% מהכנסתם של בני זוג באותה רמת הכנסה. עבור הציבור בכללותו, נזכור, מס הבריאות הוא בגובה של 3.1% על שכר שהוא עד מחצית השכר הממוצע במשק ו-4.8% על ההכנסה שמעל לסכום זה.

□ תקציב משרד החינוך □

בשנות כהונתה הראשונות, הממשלה הנוכחית הגדילה את ההשקעה הממשלתית בחינוך בצורה משמעותית, ועל גידול זה יש לברך. בתקציב 1995 נרשם גידול של 10% בהשוואה לתקציב החינוך של 1994 ושל 54% (במחירים קבועים) בהשוואה לתקציב 1992 שהורשה ממשלת הליכוד. גידול זה בא בעקבות ירידה רצופה בונקציבי החינוך בשנות ה-80. דבר זה בולט אם משווים לאורך שנים את ההוצאה הממוצעת לתלמיד. יש לציין, עם זאת, כי חלק ניכר מן הגידול בא כתוצאה מהעלאת שכר המורים.

לוח 5 הוצאה לחינוך בממוצע לתלמיד* (ש"ח, מחירי 1993)

ס"כ	השכלה גבוהה	חינוך על יסודי	חינוך יסודי	גני ילדים	
4754	22388	6100	2908	838	1980
4407	15301	5240	2786	1058	1990
4737	15922	5193	2966	1154	1992
5206	17275	5849	3127	1325	1993
6033	17856	7144	4010	1502	1994

* מספר התלמידים ב-1993 וב-1994 הוערך על פי הנחה שחל גידול של 2.2% בכל קטגוריה בכל אחת מהשנים.
מקור: יעקב קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים החברתיים 1993-94, ירושלים, 1994.

חשיבותו של החינוך ככלי לצמצום פערים בחברה הישראלית אינה ניתנת למדידה במונחים כלכליים בלבד. ואולם התקציב הוא אחד הכלים העיקריים העומדים לרשות ממשלה בבואה לעצב מדיניות חברתית - והוא משמש גם ככלי חשוב למדידת החשיבות היחסית שמייחסת המדינה למגזרים שונים ולפעילויות שונות. פרופ' יעקב עמיהוד מאוניברסיטת תל-אביב הציע לעגן בחקיקה את החובה להעביר סכום מינימלי קבוע של התקציב למטרות חינוך, תוך שהוא מציין כי "התמיכה של הממשלה בפעילות הסקטור העסקי - תפקיד שאיננו מיועד לה - מגיעה כמעט לשיעור ההוצאה על החינוך".⁶

תקציב משרד החינוך בשנת 1996 מגיע ל-16.384 מיליארד ש"ח, ובמחירי 1995 - כ-14.153 מיליארד ש"ח. (על כך יש להוסיף 0.6 מיליארד ש"ח תקציב פיתוח). בשנת 1995 עמד תקציב משרד החינוך על 13.847 מיליארד ש"ח (כולל פיתוח). הגידול הריאלי בתקציב משרד החינוך מסתכם ב-306 מיליון ש"ח, או כ-2.2% - פחות מן הגידול הכולל בתקציב המדינה, שהוא בסך של 3.1%. יש כאן, אם כן, עצירה בתהליך מבורך שלא הספיק להאריך ימים.

לוח מס' 6 מאפשר לנו לבחון את מידת השוויון בחלוקת משאבי משרד החינוך בין יהודים לערבים. בהשוואה של נתונים משנת 1979/80 עד 1993-94 עולה כי ממוצע השעות לתלמיד הערבי עלה בהתמדה, גם אם הפער בינו לבין התלמיד היהודי נותר משמעותי. ואולם, מן הראוי לציין כי מגמת העלייה נבלמה כבר בשנת 1992-93: אז עמד ממוצע השעות לתלמיד הערבי על 1.35, ואילו בשנת 1993-94 הוא עלה רק במאית, ל-1.36.⁷

לוח 6 ממוצע שעות לתלמיד

1993/94	1989/90	1984/85	1979/80	
כל מערכות החינוך				
1.65	1.57	1.60	1.68	סה"כ
1.72	1.65	1.71	1.79	סה"כ חינוך עברי
1.36	1.24	1.15	1.19	סה"כ חינוך ערבי
26	33	49	50	הפרש בין החינוך הערבי לעברי (%)
חינוך יסודי				
1.48	1.39	1.43	1.50	סה"כ
1.53	1.46	1.54	1.58	חינוך עברי
1.28	1.15	1.07	1.21	חינוך ערבי
20	27	44	31	הפרש (%)
חטיבות ביניים				
1.71	1.64	1.79	2.00	סה"כ
1.79	1.71	1.87	2.11	חינוך עברי
1.43	1.33	1.39	1.37	חינוך ערבי
25	29	35	54	הפרש (%)
חטיבות עליונות				
2.02	1.97	2.00	2.09	סה"כ
2.10	2.07	2.10	2.27	חינוך עברי
1.59	1.46	1.38	0.99	החינוך ערבי
32	42	52	129	הפרש (%)

* משמעות ההפרש: ממוצע השעות לתלמיד בשנת 1979-80 היה גבוה בחינוך העברי ב-50% מאשר בחינוך הערבי.
מעובד מתוך: משרד החינוך, מערכת החינוך בראי המספרים 1995, ירושלים, 1995, ע' 47.

יש פערים ניכרים בתחום החינוך גם בין אזורי הארץ השונים. ממשלה הרוצה להביא את בשורת השינוי אל השכבות השונות של החברה הישראלית, צריכה לדאוג לכך שהשינוי בסדרי העדיפויות יגיע בצורה מסיבית לפריפריה; אלא שבתחום החינוך הדבר אינו קורה. מן הנתונים שלהלן ניתן לראות כי אמנם באזורי הצפון והדרום מספר התלמידים לכיתה נמוך במעט מן המספר המקביל במרכז, אבל בכל הנוגע ליחידות עבודה, ההשוואה היא לרעת הפריפריה (יחידת עבודה היא מכסת השעות המהוות משרה מלאה בבת-הספר; בחינוך היסודי היחידה שווה ל-30 שעות לשבוע ובעל-יסודי ל-24 שעות שבועיות).

לוח 7 מס' תלמידים ומס' יחידות עבודה לכיתה:

בתי-ספר יסודיים ועל-יסודיים (חינוך עברי), בשנים 1993, 1994

מס' יחידות עבודה לכיתה		מס' תלמידים לכיתה		
1994	1993	1994	1993	מחוז
14.0	14.7	26.0	27.3	צפון
14.7	14.8	26.3	26.3	דרום
16.0	16.0	28.0	27.8	מרכז ואחר

מקור: דפנה שורץ, מרכז ופריפריה בישראל: פערים ופוטנציאל לצמיחה, משרד הכלכלה והתכנון, ירושלים 1995, ע' 17.

הפערים לרעת מחוזות הצפון והדרום עומדים בסתירה בולטת לצורך להשקיע בהם יותר, לאור הנתונים המצביעים על מיעוט מקבלי תעודת בגרות במחוזות אלה.

הפערים בין מרכז ופריפריה והפערים בין יהודים וערבים מובלטים על רקע ההזרמות התקציביות לבתי-ספר אליטיסטיים במרכז, ועל רקע הקיצוץ באותן תכניות מועטות המיועדות לתיגבור מערכת החינוך בפריפריה - כדוגמת "תכנית 30 היישובים".

לוח 8 ניגשים לבגרות מתוך סך הלומדים בי"ב בשנים תשנ"ב-תשנ"ד (באחוזים)

מחוז	תשנ"ב	תשנ"ג	תשנ"ד
צפון	66	70	74
דרום	58	68	72
מרכז ואחר	77	81	83

זכאים לבגרות מתוך סך הלומדים בי"ב ומתוך סך הניגשים לבגרות,

בשנים תשנ"ב-תשנ"ד (באחוזים)

מחוז	זכאים מתוך הלומדים			זכאים מתוך הניגשים		
	תשנ"ב	תשנ"ג	תשנ"ד	תשנ"ב	תשנ"ג	תשנ"ד
צפון	36	36	36	55	51	49
דרום	29	33	33	50	49	45
מרכז ואחר	50	51	51	65	63	62

מקור: דפנה שורץ, מרכז ופריפריה בישראל: פערים ופוטנציאל לצמיחה, משרד הכלכלה והתכנון, ירושלים, 1995, ע' 19.

לוח 8 מראה כי הפער בין תלמידי הצפון והדרום ובין תלמידי המרכז הניגשים לבחינות הבגרות הצטמצם בין תשנ"ב לתשנ"ד. אולם, הפער בקרב הזכאים מתוך הניגשים התרחב. אם מסתכלים על התלמידים הזכאים לבגרות מתוך כלל התלמידים הלומדים בכיתה י"ב, התמונה מעורבת: הפער בין הצפון והמרכז גדל מעט, בשעה שהפער בין הדרום והמרכז קטן באופן משמעותי - מהפרש של 72% להפרש של 55%. השאלה היא: כיצד יצטמצמו הפערים אם לא תשקיע הממשלה בחינוך בפריפריה?

בדומה למתרחש בתחום הבריאות, גם בתחום החינוך מועבר נטל ההוצאה אל משקי-הבית. הביטוי "חינוך חינם" הפך מסווה לסדרה של שרותי חינוך הניתנים תמורת תשלום: מקצועות משלימים או ייחודיים למיניהם, סל תרבות, טיולים, דמי שכלול, דמי כיתה ותשלומים נוספים על שמותיהם השונים. תשלומים אלה מהווים מעמסה כספית על כל ההורים, אך במיוחד על בעלי ההכנסה הנמוכה שביניהם.

על כך יש להוסיף את התשלומים שהורים משלמים עבור שירותי חינוך שהמערכת אינה מספקת או שהיא מספקת אותם ברמה נמוכה יחסית. ההורים היכולים להרשות זאת לעצמם מחפשים אלטרנטיבות: בעוד שהעניים יכולים אך בקושי לשלם עבור השירותים שניתנים במסגרת "חינוך חינם" בבית-הספר, השכבות המבוססות מרחיבות באופן ניכר את הפער על-ידי רכישת שירותים בתשלום, הן בבית-הספר והן מחוצה לו.

המחלקה הכלכלית של משרד החינוך מעריכה כי חלקם של משקי-הבית בהוצאה הלאומית לחינוך מגיע כיום ל-24%. החישוב כולל את כל ההוצאות של משקי-הבית על חינוך - שכר לימוד, חוגים, שיעורים פרטיים, ספרי לימוד, מחברות וכלי כתיבה. בהעדר פירוט נוסף של שיטת החישוב, אין אנו יודעים אם הובאו בחשבון גם כל אותן הוצאות שהורים מחוייבים לשלם, גם אם הן אינן זוכות לאישור רשמי של משרד החינוך. ייתכן, על כן, שהנתונים שלהלן נמוכים מן ההוצאה הריאלית. גם כך מתברר כי בשנת 1992-93 הוציא

משק-בית על חינוך ילדיו סך של 2,500 ש"ח בממוצע לשנה. הנתון החשוב אולי יותר מכל הוא הקף הפער בהוצאות על חינוך בין משקי-הבית השונים: בעוד שמשקי-בית המשתייכים לחמישון התחתון מבחינת הכנסה מוציאים בממוצע כ-570 ש"ח לשנה, משקי-בית המשתייכים לחמישון העליון מוציאים יותר מפי 9: 5,140 ש"ח לשנה.

הנתונים ממחישים בחריפות ובתמציתיות את חומרת הבעיה החברתית בתחום החינוך. למעשה, רכישה של שירותי חינוך משלימים הופכת להיות זכות-יתר של בעלי יכולת. אם לא די בכך שבתיה-הספר עצמם הם בעלי רמות שונות ביישובים ובשכונות שונות, הרי שפער זה מתרחב עוד יותר כיוון שצרכני החינוך אינם יכולים להרשות לעצמם לרכוש שירותים משלימים במידה שווה.

לוח 9 הוצאות משקי-בית לפי חמישוני הכנסה, 1992-93

התפלגות ב- לפי חמישון %	הוצאה שנתית בש"ח	
100.0	2,512	ממוצע ארצי לחינוך
5.0	570	חמישון תחתון
10.0	1,230	חמישון שני
18.0	2,302	חמישון שלישי
26.0	3,308	חמישון רביעי
41.0	5,142	חמישון עליון

המקור: משרד החינוך, המחלקה לכלכלה וסטטיסטיקה, מבחר נתונים על מערכת החינוך 1994, ירושלים 1994.

□ תקציב משרד העבודה והרווחה □

תקציב משרד העבודה והרווחה לשנת 1996 עומד על 2.589 מיליארד ש"ח, ובמחירים של 1995 - 2.308 מיליארד ש"ח. תקציב המשרד לשנת 1995 היה 2.249 מיליארד ש"ח. בתקציב משרד העבודה והרווחה לשנת 1996 אין גידול ריאלי אלא ירידה של כ-19 מיליון ש"ח.

תקציב משרד העבודה והרווחה משקף את העובדה ששני מרכיבי המשרד רחוקים עדיין מלהוות שלמות אחת; או כפי שהגדיר זאת פרופי אברהם דורון, "האיחוד שלא היה"⁸. העדר האחדות מבטא את הקושי הכרוך בעיצוב מדיניות רווחה חברתית כוללת. שני חלקי המשרד, רווחה ועבודה, מייצגים פילוסופיות פוליטיות-חברתיות שונות, והדבר מונע גיבוש של מדיניות רווחה כוללת; יתרה מזאת, הוא פוגע בייצוג נושא הרווחה בפורומים הממשלתיים השונים.⁹ אחת התוצאות היא ירידה במשאבים שהוקדשו לנושאי הרווחה, דבר אשר בלט, לדוגמא, בתחום השירותים לילדים ולנוער. בראשית שנות ה-90 רמת ההוצאה לשירותים אלה היתה נמוכה בכחמישית מזו של שנת 1980.¹⁰

ההוצאה לשירותי רווחה אישיים היתה ב-1980 (במחירי 1993) כ-683 מיליון ש"ח. ב-1985 ירד הסכום לכדי 599 מיליון, ורק ב-1991 הוא חזר ועמד על 691 מיליון ש"ח. ב-1994 הגיע הסכום ל-798 מיליון ש"ח. אלא שחלקם של שירותי רווחה ישירים אלה בכלל ההוצאות על שירותים חברתיים ירד בהתמדה, מ-4.1% בשנת 1980 ל-2.8% בשנת 1991; בתקציב 1994, השיעור הוא זהה - 2.8% - על אף הגידול הנומינאלי.¹¹

בכמה תחומים עדיין אנו רחוקים ממדיניות חברתית כוללת. דוגמא בולטת במיוחד מצוייה בתחום מדיניות הרווחה לנשים. בעיות הזוכות כיום להכרה ציבורית רחבה, כגון הטיפול באלימות נגד נשים, טרם זכו למענה הולם. ב-1995 ייעד משרד הרווחה 2.289 מיליון ש"ח כדמי קיום לנשים במקלטים ועוד 1.277 מיליון ש"ח כסיוע למקלטים. הסכום שיועד למרכזים לטיפול באלימות במשפחה הסתכם ב-816 אלף ש"ח. בתקציב של 1996, הקצבות אלה מסתכמות ב-6.926 מיליון ש"ח - גידול ריאלי של 42% (2.267 מיליון ש"ח דמי קיום לנשים במקלטים לנשים מוכות, 3.164 מיליון ש"ח סיוע למקלטים, ו-1.495 מיליון ש"ח למרכזים לטיפול

באלימות במשפחה). גידול זה הוא משמעותי - אך הוא רחוק עדיין מלהוות מענה הולם לבעיה, שעה שמדי יום ביומו מתוספות עדויות חדשות להקף העצום של תופעת האלימות נגד נשים.

אפשר לעמוד על ממדיהם המצומצמים של תקציבים אלה באמצעות השוואה להקצאה במסגרת תקציב משרד הבריאות לטיפול באח"מים. ב-1994 הוקצב לטיפול בבריאותם של האח"מים סכום של 3.58 מיליון ש"ח. בשנת 1996 הוקצו לאותה מטרה 3.884 ש"ח. יוצא שהטיפול בבריאות האח"מים נראה לקובעי המדיניות בישראל שווה בהקפו הכספי למחצית מעלות הטיפול בתופעת האלימות במשפחה.

נושא אחר הוא שכר הלימוד במעונות היום. ההצהרות בדבר הצורך להרחיב ולחזק את מעגל הנשים העובדות עומדות אל מול עלייה רצופה בשכר הלימוד במעונות יום. תקציב 1995 בישר על עלייה של 16% בשכר הלימוד במעונות יום לפעוטות ועל עלייה של 40% בשכר הלימוד לתינוקות. בחודש מאי 1995 הועלה שוב שכר הלימוד לשני הגילאים ב-5%. בספטמבר 1995 נרשמה עליה נוספת של 7%. העלאות אלה חורגות משיעורי האינפלציה, לא כל שכן משיעורי העלייה בשכרן של נשים עובדות.

ב-1994, ההכנסה החודשית הממוצעת של נשים שכירות הגיעה לכדי 2,885 ש"ח.¹² מאחר ושכר נשים הממוצע נמוך בהרבה מזה של גברים, ומאחר שכ-70% מן העובדות השכירות נמנות על קבוצת בעלי ההכנסה הנמוכה, נקל להבין את חומרת הסוגייה של עלות שכר הלימוד במעונות. נשים שבמשק הבית שלהן ההכנסה לנפש מגיעה עד ל-533 ש"ח נדרשות לשלם 204 ש"ח לחודש עבור פעוטות וילדים ו-268 ש"ח עבור תינוקות; נשים שהכנסתן נעה בין 809 ש"ח ל-1087 ש"ח, נדרשות לשלם 28% עד 37% מן ההכנסה לנפש עבור שרותי מעון. נשים שבמשק הבית שלהן ההכנסה לנפש היא בין 1,812 ש"ח ל-2,170 ש"ח נדרשות לשלם 35% עד 42% מן ההכנסה לנפש עבור שרותי מעון.

□ תקציב משרד קליטת העליה □

תקציב משרד הקליטה לשנת 1996 יהיה 1.485 מיליארד ש"ח. במחירים של 1995, המדובר ב-1.360 מיליארד ש"ח. תקציב משרד הקליטה לשנת 1995 היה 1.313 מיליארד ש"ח. אם נביא בחשבון הפחתות ותוספות שנעשו במהלך שנת התקציב, נמצא כי תקציב 1996 גדול מזה של 1995 בכ-46 מיליון ש"ח, או 3.54%.

משרד הקליטה הוא גורם מרכזי, אך לא יחיד, בתחום קליטת העלייה. משרד החינוך, משרד המדע, משרד העבודה והרווחה ומשרדים אחרים מקדישים גם הם משאבים לנושא - אך הפעם איננו עוסקים בהם.

את מידת ההצלחה של קליטת העליה ניתן למדוד באמצעות התנדדות בשיעורי העוני, התעסוקה, הדיור, והחינוך בקרב העולים, והקשר בינם ובין ההוצאה הממשלתית. חלק מן הנתונים מצביעים על הישגים מרשימים, גם אם התחושות בקרב רבים מן העולים ורבים מן הישראלים הוותיקים אינן משקפות זאת.

בין השנים 1989 ו-1995 עלו ארצה כ-700,000 עולים. יותר מ-85% מהם הגיעו מארצות חבר המדינות. מבין עולים אלה יותר מ-62,000 (11% בערך) הם מהנדסים, כ-2.5% רופאים ורופאי שיניים, כ-2.4% - אומנים וכ-2.4% - אחיות. חלקם של המורים מגיע ל-5.1%.¹³

בשנת 1989 ניתנו כ-3,674 פתרונות של דיור קבע לעולים. המספר עלה במהירות, ובמהלך התקופה שעד 1994 הגיע מספר פתרונות הדיור ל-132,223 - 14% מהם באמצעות דיור ציבורי ו-86% באמצעות מימוש משכנתאות.¹⁴

ההכנסה הפנויה של העולים עלתה ב-1993 ב-9%. יחד עם הירידה המהירה בשיעורי האבטלה ועם המשך תשלומי ההעברה, הביא הדבר לירידה משמעותית בתחולת העוני בקרב העולים.

לוח 10 אוכלוסיית עולים מתחת לקו העוני (לאחר תשלומי העברה ומיסים)

1993		1992		
מדד תחולת העוני	אוכלוסיה מתחת לקו העוני	מדד תחולת העוני	אוכלוסיה מתחת לקו העוני	
20.3	28,700	29.5	33,300	משפחות
19.6	92,200	27.3	10,800	נפשות
23.5	29,400	32.6	32,500	ילדים

עיבוד מתוך: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 1993-1994, ירושלים, 1994, ע' 62.

הירידה בתחולת העוני נצפתה כמעט בכל הקבוצות: במשפחות עולים עם ילדים פחת שיעור העוני מ-28% ב-1992 ל-18% בשנת 1993, ובקרב שכירים מ-13% ל-9%, בהתאמה. בעוד שבקרב אוכלוסיית הקשישים הוותיקה חלה עלייה בתחולת העוני, הרי שבקרב מקבילתה אצל העולים היא פחתה.¹⁵

בשנת 1991 עמד אחוז העולים הבלתי-מועסקים על 38.5%, ואילו ב-1992 הוא ירד ל-28.6%. מימדי האבטלה ירדו מ-19% בשנת 1993 ל-13% בשנה שלאחר מכן. הגם שרבים מן העולים מועסקים במקצועות שונים מאלה שבהם עבדו בארצות מוצאם - הדבר נכון במיוחד לגבי האקדמאים שבקרבם - בכל זאת מדובר בהישג בלתי-מבוטל. לצד זאת יש לציין כי שיעורי העוני בקרב העולים עדיין גבוהים.

הנתונים הללו חשובים כדי להצביע על כך שמדיניות רווחה הולמת יכולה להשפיע בצורה דרמטית על היקף העוני בקבוצות אוכלוסייה שונות: במלים אחרות, את ההצלחה שהושגה בקרב העולים אפשר עתה להחיל גם על קבוצות אוכלוסייה ותיקות בישראל.

□ מדענים עולים □

בעיה מיוחדת היא זאת של מדענים עולים. להלן נדון בקצרה בכמה היבטים של הבעיה.

המרכז לקליטה במדע של משרד הקליטה היה אחראי בין השנים 1989 ל-1995 לטיפול ב-10,584 מדענים עולים. המרכז מממן חלק מן השכר של המדענים המוצאים תעסוקה. בסיועו של המרכז החלו לעבוד 6,598 מדענים. 3,179 מתוכם שובצו בתעשייה.¹⁶

משרד האוצר דורש כי לפחות 60% מן המדענים העולים יופנו לסקטור הפרטי. בפועל, קובע האוצר מכסות תקרה להעסקת המדענים בסקטור הציבורי. כתוצאה מכך יש כיום מדענים שאינם מועסקים, כיון שהסיבסוד המיועד להעסקה בסקטור הציבורי הגיע לתקרה. מאידך גיסא, כיון ש-60% מן העולים לא הצליחו למצוא עבודה במגזר הפרטי, נותרו בידי משרד הקליטה תקציבים בלתי-מונצלים המיועדים לקליטת מדענים עולים.

מן הראוי לציין כי הפתרון התעסוקתי באמצעות התמיכה של משרד הקליטה הוא זמני בלבד. בתום תקופת הזכאות של שלוש שנים, מוצאים עצמם מדענים עולים רבים שוב בנקודת ההתחלה, במידה והמעסיקים, ובמיוחד אלה הציבוריים (אוניברסיטאות, לדוגמא), אינם מוכנים ליטול על עצמם את מלוא מחיר ההעסקה שלהם.

לוח 11 ניצול תקציבים במשרד הקליטה בסעיף קליטת מדענים (במיליוני ש"ח)

תקציב	ביצוע	הפרש בין התקציב לבין הביצוע	% ניצול
74.5	60.3	14.1	81%
83.9	65.6	18.3	78%
110.6	64.3	46.3	58%

מתוך משרד האוצר, דוחות החשב הכללי, 1993, 1994, 1995.

■ מערכת המיסים ■

בשלוש השנים האחרונות חלה הפחתה במס ההכנסה, שבאה בעקבות תלויות של בעלי הכנסות בינוניות וגבוהות. הרפורמה עלתה לקופת המדינה כ-4 מיליארד ש"ח. כ-52% מהסכום הזה הלכו לכיסיהם של אלה הנמנים עם העשירון העליון; אלה הנמנים עם חמשת העשירונים הנמוכים לא נהנו כלל מן ההקלות במס הכנסה.

□ המיתוס של נטל המס □

בשנים האחרונות ירד מס החברות, בוטל מס המעסיקים בסקטור העיסקי, הופחת שיעור המע"מ ב-1% והוחל ברפורמה במס ההכנסה. מאז 1990, מצוי המשק הישראלי בתהליך של צמיחה. הדבר מתבטא בגידול ניכר בפעילות העסקית ובצריכה הפרטית, והללו גוררים עמם גם עלייה במספר המועסקים וירידה באבטלה. העלייה בממדי סחר החוץ לוותה בעלייה בחיובי המכס. כל אלה מסבירים את הגידול בסך המיסים הנגבים על-ידי המדינה.

בניגוד לטענה הרווחת כי בישראל נטל מס כאחוז מהתמ"ג גבוה, כלכלני בנק הפועלים קובעים כי "בהשוואה בינלאומית מתגלה כי נטל המס הכולל בישראל אינו חריג בין המדינות המתועשות. בשיעורו, 41% בערך, הוא נמוך מהנטל הקיים בארצות הסקנדינביות, דומה לזה שבצרפת ובגרמניה אך גבוה מהקיים בארה"ב וביפן".¹⁷ זאת ועוד: בשנות ה-70 היה כבר ברור שהעלייה בנטל המיסים הינה תוצר לוואי של התמורות במדיניות חברתית ושל ההתפתחויות הכלכליות ברוב הארצות המפותחות. בארצות הלא מתועשות שבהן אין מקיימים מערכות מפותחות של רווחה חברתית, נטל המיסים היה ועודנו נמוך.¹⁸

לוח 12 מראה כי במהלך העשור האחרון, חלה ירידה בנטל המיסים בישראל, והוא עומד כיום על כ-41% מהתוצר המקומי הגולמי.

לוח 12 סך ההכנסות ממיסים* כ- % מהתוצר המקומי הגולמי						
1994	1993	1991	1989	1987	1985	
41.2**	40.0	38.5	38.7	45.2	44.1	ישראל
—	—	29.1	29.3	29.3	28.3	ארה"ב
—	—	30.8	30.3	29.6	25.1	יפן
—	—	41.9	41.8	41.6	42.0	גרמניה
—	—	42.2	42.5	43.3	43.6	צרפת
—	—	34.5	36.4	37.0	37.7	אנגליה
—	—	38.7	37.2	35.0	34.0	איטליה
—	—	37.6	34.9	34.6	32.5	קנדה
—	—	44.8	44.3	47.5	47.9	בלגיה
—	—	48.2	50.5	51.4	49.0	דנמרק
—	—	53.4	56.8	55.0	45.2	שבדיה
—	—	34.8	30.3	34.2	32.2	יוון
—	—	—	34.4	32.5	29.8	ספרד
—	—	—	—	—	48.7	לוקסמבורג

* כולל ביטוח לאומי ותשלומי חובה אחרים.
 ** אומדן.
 מקור: מנהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1994, מס' 44, דצמבר 1994, ע' 247.

התמונה משתנה כאשר מתמקדים במיסים הישירים. לוח 13 מראה שברוב המדינות המפותחות נטל המיסים הישירים גבוה מזה הנהוג בישראל.

לוח 13 סך ההכנסות ממיסים ישירים* כ- % מהתוצר המקומי הגולמי

	1994	1991	1985	1980	
	20.4**	17.3	22.5	24.3	ישראל
	—	20.7	20.1	20.5	ארה"ב
	—	23.1	20.3	18.2	יפן
	—	28.8	29.4	28.8	גרמניה
	—	28.6	28.5	26.4	צרפת
	—	20.3	22.2	10.1	אנגליה
	—	27.6	25.0	21.1	איטליה
	—	23.3	20.1	18.9	קנדה
	—	32.6	35.6	32.0	בלגיה
	—	30.9	30.6	26.7	דנמרק
	—	35.4	33.7	35.8	שבדיה
	—	17.2	16.9	14.5	יוון
	—	—	20.3	18.9	ספרד
	—	—	32.7	31.6	לוקסמבורג

* כולל ביטוח לאומי ותשלומי חובה אחרים.
** אומדן.

מקור: מנהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1994, מס' 44, דצמבר 1994, ע' 248

בכל הנוגע למיסים עקיפים, לעומת זאת, ישראל ניצבת במקום הראשון בין המדינות המפותחות.

לוח 14 סך ההכנסות ממיסים עקיפים כ- % מהתוצר המקומי הגולמי

	1991	1985	1980	
	21.2	21.6	18.0	ישראל
	8.5	8.2	7.8	ארה"ב
	7.7	7.8	7.4	יפן
	13.1	12.6	13.1	גרמניה
	13.7	15.0	14.6	צרפת
	14.2	15.5	15.5	אנגליה
	11.1	9.0	8.6	איטליה
	14.4	12.4	11.5	קנדה
	12.2	12.3	12.4	בלגיה
	17.3	18.4	18.6	דנמרק
	18.0	16.5	13.5	שוודיה
	17.6	15.3	13.4	יוון
	—	9.5	6.7	ספרד
	—	16.0	13.6	לוקסמבורג

מקור: מנהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1994, מס' 44, דצמבר 1994, ע' 251

□ מיסים עקיפים ומיסים ישירים □

החלוקה בין מיסים עקיפים ומיסים ישירים היא בעלת השלכות ישירות על שאלות של צדק חברתי. המיסים הישירים הינם מיסים על הכנסה – לדוגמא, מס הכנסה, מס על רווחי הון ומס חברות; בדרך-כלל, המיסים הללו הם פרוגרסיביים. בתור שכאלה, הם תורמים להקטנת הפערים בין בעלי הכנסות נמוכות לבין בעלי הכנסות גבוהות. לעומת זאת, המיסים העקיפים – שהעיקריים שבהם הם מע"מ, מס קנייה ומכס – מוטלים על ההוצאה במקום על ההכנסה, והם לרוב – אבל לא תמיד – רגרסיביים. לדוגמא, כולנו משלמים את אותם המיסים על ספרי לימוד או על מצרכי מזון בסיסיים – גם כאשר ההכנסות שלנו שונות.

המיסים העקיפים מהווים מעט יותר ממחצית סך המיסים הנגבים.

לוח 15 מיסים ישירים ועקיפים כאחוז מסך הכנסות הסקטור הציבורי

1993	1992	1991	1989	1988	1987	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל המיסים
48.1	45.2	45.9	50.9	50.6	49.5	1. מיסים ישירים
34.7	32.0	31.6	35.6	36.6	35.3	א. מס הכנסה (*)
12.0	11.9	13.0	13.8	12.8	12.8	ב. ביטוח לאומי
1.4	1.3	1.3	1.4	1.3	1.3	ג. אחר (**)
51.9	54.8	54.1	49.1	49.4	50.5	2. מיסים עקיפים
37.0	39.0	38.8	35.1	32.0	31.8	א. על הייצור המקומי
14.9	15.8	15.3	14.1	17.4	18.8	ב. על הייבוא האזרחי

* מס הכנסה כולל מלוות חובה בשנים 1982-83.

** מיסים ישירים אחרים: אגרות, היטלים וקנסות וכן מס היתר על מלאי עד שנת 1985. והיטל חד פעמי על רכוש בשנים 1985 עד 1987.

המקור: מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1994, מס' 44, דצמבר 1994, ע' 56.

□ השפעתם של מיסים ישירים על חלוקת ההכנסות □

מיסים ישירים משפיעים על חלוקת ההכנסות: בשנת 1994 ריכז העשירון העליון 37% מן ההכנסות (לפני מס) במשק. אחרי מס, ירד חלקו ל-30%. חמשת העשירונים הנמוכים קיבלו 13% מן ההכנסות לפני מס; אחרי מס, עלה חלקם ל-17%.¹⁹

מבנה מערכת מס ההכנסה בארץ גורם לכך שנטל המס נתפס כגבוה, למרות שבהשוואה לארצות מפותחות אחרות, כפי שראינו, הוא אינו גבוה. סף המס הוא גבוה, יחסית, והמס השולי המקסימלי חל על הכנסה שאינה גבוהה במיוחד. התוצאות הן כדלקמן:

1. כ-47% מן הנישומים אינם משלמים כלל מס הכנסה כיוון שהכנסתם אינה מגיעה לסף המס. באוקטובר 1995 עמד סף המס על 1,878 ש"ח לרווק/ה ו-2,710 ש"ח לנשוי שאשתו אינה עובדת. הסף לאשה נשואה + עד 2 ילדים/ות – 3,220 ש"ח, ולאשה נשואה + 3: 3,630 ש"ח.

2. נקודות הזיכוי והניכוי אינן מנוצלות על-ידי אלה שאינם מגיעים לסף המס. יש לציין שגם מי שאינו מגיע לסף המס חייב בתשלום מס בריאות ודמי ביטוח לאומי – מיסים שמידת הפרוגרסיביות שלהם מצומצמת מאוד.

3. הרפורמה במס הכנסה מיטיבה רק עם השכבות המבוססות. מבנה המס גורם לכך שגם כאשר כוונת האוצר היא להיטיב דווקא עם שכבות הביניים, השכבות המבוססות נהנות גם הן מן ההקלות. אותו עקרון פועל גם לגבי הפטורים ממס, כדוגמת הפטור ממס הכנסה על קצבאות הילדים: מעוטי הכנסה ובעלי הכנסה גבוהה נהנים באותה מידה מהפטור. אילו קצבאות הילדים לא היו פטורות ממס, אזי נישומים שלא מגיעים לסף המס היו פטורים מן המס, בעוד שבעלי הכנסה גבוהה היו חייבים לכלול את הקצבאות בהכנסתם הכוללת ולשלם עליהן מס.

4. ההטבות במס הכנסה מגיעות בעיקר לשכבות המבוססות. מתוך העלות הכוללת לקופת המדינה של ההפחתה במיסים בשלוש השנים האחרונות, בסך של כ-4 מיליארד ש"ח, 52% נפלו בחלקו של העשירון העליון, 23% נפלו בחלקו של העשירון התשיעי וכל היתר - 25% - התחלקו בין העשירונים האחרים.

5. המס על הבורסה שבוטל עוד בטרם הוטל הינו דוגמא נוספת למערכת מיסים שבה ניתן בקלות למסות שכר אך קשה למסות רווחי הון. ב-13 מדינות מתועשות מוטל מס מלא על רווחי הון של יחידים בבורסה וב-7 מדינות מתועשות אחרות מוענקים פטורים ממס על פי קריטריונים שונים.²⁰ ביטול המס על רווחי בורסה משמעותו פשוטה: מתן העדפה לבעלי ההון. התוצאה: צורך לגבות מיסים בדרכים אחרות; את סכום המס שלא הוטל על הבורסה יהיה צורך לגבות באמצעות מיסים עקיפים וישירים רגילים.

התחושה שליוותה את הדיון הציבורי על הטלת המס על רווחי הבורסה היתה ש"כולם מושקעים בבורסה". האמת היא שונה. מינהל הכנסות המדינה קבע, על פי נתוני הבורסה, כי בשנת 1993, החזיקו בעלי עניין בממוצע כ-62.5% מן המניות וניירות-הערך ההמירים ששוויין הכולל הגיע באוגוסט 1994 לכ-67.5 מיליארד ש"ח. הציבור הרחב החזיק באותה עת בדרך ישירה או באמצעות מנהלי תיקים מניות בשווי של כ-20 מיליארד ש"ח.²¹ כלומר, מס הבורסה היה אמור לחול בעיקר על השכבות המבוססות.

6. כתוצאה מההפחתה במס החברות ומעיוותים במערכת המיסים הישירים, עלה חלקם של השכירים בתשלום מס הכנסה וירד חלקו של הסקטור העסקי, כפי שניתן לראות בלוח 16.

לוח 16 התפלגות הגבייה של מס הכנסה לפי המגזרים: 1987 - 1995

(שנים תקציביות, באחוזים)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
סך הכל	100	100	100	100	100	100	100	100	100
המגזר העסקי	64	60	58	55	54	53	53	55	55
שכירים	36	40	42	45	46	47	47	45	45

מקור: תקציב המדינה. הצעה לשנת הכספים 1996. עיקרי התקציב, ע' 192

לוח 17 אומדן הטבות לשנת 1995 ולשנת 1996 (במיליוני שקלים)*

1996	1995	סה"כ
12,020	8,700	
10,200	7,280	חלק א': אגף מס הכנסה
1,345	900	א. הטבות לגורמי ייצור
690	460	1. החוק לעידוד השקעות הון
25	20	2. מחקר ופיתוח, חיפוי נפט וסרטים
130	120	3. זיכוי לעובדי משמרות
500	300	4. זיכוי לאמהות עובדות
6,100	4,550	ב. הטבות לשוק ההון
2,800	2,650	1. קופות גמל, נטו
700	500	2. קרנות השתלמות
1,300	900	3. הכנסות מריבית
1,300	500	4. רווחי הון בבורסה
2,115	1,830	ג. רווחה ופיזור אוכלוסייה
150	130	- פטור לקיבוצאות משרד הביטחון
1,340	1,040	- פטור לקיבוצאות הביטוח הלאומי
640	-	ד. הטבות במסי רכוש
1,740	1,350	חלק ב': אגף המכס ומע"מ
510	300	א. מכס ומס קניה
1,230	1,050	ב. מע"מ
80	70	חלק ג': אגרות

* במחירים שוטפים

מקור: תקציב המדינה. הצעה לשנת הכספים 1996. עיקרי התקציב, ע' 17-16

הדוגלים בהפחתת מיסים מצביעים על תרומתה לצמיחה ולעידוד היציאה לעבודה. לטיעונים אלה אין על מה להסתמך. מדיניות הפחתת המיסים שהונהגה בארצות-הברית בשנות ה-80 מלמדת דווקא על ההיפך. הרפורמה במיסוי שהונהגה על-ידי הנשיא רונלד רייגן היטיבה בעיקר עם בעלי ההכנסות הגבוהות ביותר. המעמד הבינוני סבל קשות מן הריפורמה: הצמיחה נעצרה והאבטלה גדלה. בעשור ה-80 חל גידול נומינאלי של 44% בהכנסה של אלה המשתכרים בין 20 ל-50 אלף דולר, אבל הכנסתם של אלה המרוויחים בין 200,000 ל-1,000,000 דולר גדלה ב-697% וזו של אלה המרוויחים למעלה ממיליון דולר לשנה גדלה ב-2,184%. ב-1989, האמריקאים שנימנו עם ארבעת המאיונים הגבוהים קיבלו הכנסות שהיו שוות לסך כל הכנסותיהם של 51% מן האמריקאים שנמצאו בחלק התחתון של סולם ההכנסות. שירותים חברתיים קוצצו, הגרעון התקציבי גדל, עובדים איבדו את מקומות עבודותיהם והצמיחה במשק כמעט נעצרה.²²

□ מקורות □

- 1 משרד האוצר, תקציב המדינה - הצעה לשנת 1996, עיקרי התקציב, ירושלים, 1995, ע' 91.
- 2 קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1993-94**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים 1994, ע' 28.
- 3 י. גבאי וי. ליפשיץ, "שכר, מיסוי ועלויות עבודה במוסדות פיננסיים ובממשלה", במינהל הכנסות המדינה, **דוח שנתי 1992 - מס' 42**, ירושלים, 1992, ע' 41.
- 4 בנק ישראל, משרד הכלכלה ומשרד האוצר **תקציב לאומי לשנים 1996 עד 1998**, ירושלים, אוקטובר 1995, ע' 11.
- 5 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקר הוצאות המשפחה 1992-93**. ירושלים, 1994, חלק ב' ע' 17.
- 6 יעקב עמיהוד, "איפה הכסף?" מדור הכלכלה של עיתון הארץ, 23/1/95.
- 7 **מבט על התקציב**. תל-אביב, מרכז אדוה, אפריל 1995.
- 8 אברהם דורון, **משרד העבודה והרווחה, האיחוד שלא היה**, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1995.
- 9 שם, ע' 56; שם, ע' 59.
- 10 שם, ע' 60.
- 11 יוסף קטן, "שירותי רווחה אישיים", בקופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1993-94**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים 1994, ע' 96.
- 12 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הודעה לעתונות**, 12/7/95, ע' 3.
- 13 המשרד לקליטת העליה, **קליטת עליה**, ינואר 1995, ע' 6.
- 14 שם, ע' 11.
- 15 המוסד לביטוח לאומי, **סקירה שנתית 1993-1994**, ירושלים, 1995, ע' 61.
- 16 מידע שנמסר על-ידי משרד הקליטה, אוקטובר 1995.
- 17 בנק הפועלים, **סקירה כלכלית**, גיליון 70, 7/8/95, ע' 13.
- 18 ראה למשל מחקרם של יי גבאי ואשר אריאן, שעודכן ע"י יהודית בוק, **נטל המיסים בישראל ובעולם**, ישראל, האוצר, ירושלים, 1979.
- 19 מנהל הכנסות המדינה, **דו"ח שנתי 1994**, ירושלים, 1994, ע' 2.
- 20 שם, ע' 46.
- 21 שם, ע' 38-40.
- 22 רי למשל: Barlett Donald D. and James B. Steele, **America: What Went Wrong?** Universal Press Syndicate, Kansas City, 1992.

מרכז אדוה עוסק במחקר חברתי ובניתוח מדיניות חברתית. הממצאים מתפרסמים בדו"ח תקופתי - **מידע על שוויון** - הרואה אור בעברית, ערבית ואנגלית, ובדו"חות על תקציב המדינה - **מבט על התקציב**. פרסומי מרכז אדוה מיועדים לספק למקבלי ההחלטות מידע הנחוץ כדי לפעול למען חלוקה צודקת יותר של משאבים בחברה הישראלית.

חברי ועד העמותה

ד"ר יוסי דהאן, יו"ר	ד"ר שלמה סבירסקי
ד"ר איסמעיל אבו-סעד	ד"ר ריקי סויה
ד"ר האלה חון	פרופי מרילין ספר
גבי פתינה חון	גבי גילברט פינקל
פרופי יוברט לו-יון	ד"ר רחל קלוש
ד"ר יוסי יונה	ד"ר אורי רם

הוועדה האקדמית המייעצת

ד"ר מאג'ד אל-חאגי	ד"ר אילן פפה
ד"ר שושנה בן-צבי-מאייר	פרופי יוסי קטן
ד"ר נתן גובר	ד"ר דבורה קלקין-פישמן
ד"ר זאב דגני	פרופי פרנסיס רדאי
ד"ר הנרייט דהן	ד"ר סעדיה רחמים
פרופי אברהם דורון	פרופי הנרי רוזנפלד
ד"ר מוחמד חביב-אללה	פרופי יהודית שובל
פרופי דפנה יזרעאלי	פרופי אלה שוחט
ד"ר מרים מרעי	פרופי אריה שירום
ד"ר לינדה עפרוני	גבי יעל צדוק

מנהלת

ברברה סבירסקי

עוזרת ארגון ומחקר

שוש מדמוני

צבי שולדינר עומד בראש הפרוייקט לניתוח תקציב של **מרכז אדוה**. הוא מלמד במרכז ללימודים קדם-אקדמיים באוניברסיטה העברית.

מ ר כ ז
א ד ו ה

ת.ד. 36529 תל אביב 61364

03-5608871

03-5607108

פירסומי מרכז אדוה

מידע על שוויון

- גליון 1 "החינוך בישראל", מאת שלמה סבירסקי, 1991
- גליון 2 "שירותי בריאות בישראל", מאת ברברה סבירסקי, חאתם כנעאנה, איימי אבגר ומיכל שונבורן, 1992
- גליון 3 "החינוך לגיל הרך בישראל", מאת שלמה סבירסקי והאלה חזן, 1993
- גליון 4 "דיוור בישראל", מאת יוברט לו-יון ורחל קלוש, 1995

ניירות עידכון

- "יותר תינוקות מתים במגזר הערבי", יוני 1995
- "לקראת שוויון אקדמי בין המינים בישראל, האמנם?" ספטמבר 1994
- "המצליחים בבחינות הבגרות - 1994", יוני 1995

ניירות עמדה

- "פתיחת איזורי רישום: מה אפשר ללמוד מארצות הברית?" מאת שלמה סבירסקי, 1993
- "המלצות ועדת גפני (אוקטובר 1993) וועדת וולנסקי (אוגוסט 1993)", מאת יוסי דהאן וברברה סבירסקי, 1993
- "על תוספת יוקר אין לוותר", מאת לינדה עפרוני, 1994
- "דרושים שינויים במדיניות השיכון ביישובים ערביים", מאת ראסם חמאיסי, ספטמבר 1994
- "ביזור סמכויות בנושאי שיכון", מאת רחל קלוש ויוברט לו-יון, דצמבר 1994
- "בית לכל משק-בית: המלצות למדיניות ממשלתית בנושא דיוור", מאת ברברה סבירסקי ושלמה סבירסקי, דצמבר 1994
- "ההצעה לתיקון חוק שכר מינימום התשנ"ה - 1995", מאת לינדה עפרוני, אוקטובר 1995

פירסומים אחרים

- "מבט על התקציב", מאת צבי שולדינר, אפריל 1995
- "גני הילדים המעורבים ביפו", מאת נואל עסוס, אפריל 1995
- "דיוור בישראל: מדיניות ואי שוויון", מאת יוברט לו-יון ורחל קלוש, ספטמבר 1994
- "מגילת הזכויות של הקשישה בישראל", מאת שוש מדמוני, 1994
- "החינוך לגיל הרך בישראל", יום עיון ארצי, מאי 1993

מ ר כ ז
א ד ו ה

ח.ד. 36529 תל אביב 61364
03 - 5608871 ☎
03 - 5607108 📠