

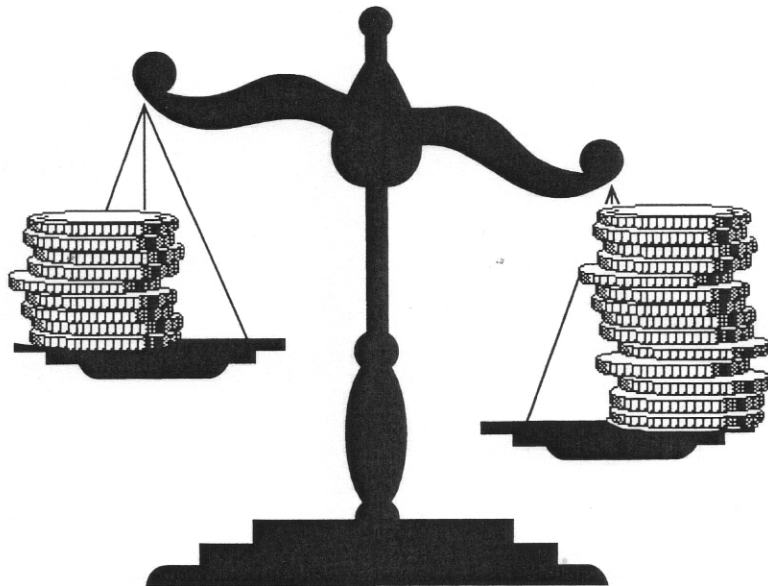
מבט על התקציב

1 9 9 7

ברברה סבירסקי

מירב סן-זנגי

שלמה סבירסקי



נובמבר 1996

עיצוב וביצוע אגתה תל אביב

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

מ ד כ ר ס
ה ו ד א

ת.ד. 36529 תל אביב 61364

03-5608871 ☎

03-5607108 📠

FAX

תוכן עניינים

3	התקציבים החברתיים
13	מיסוי ושוויון
23	משרד הבריאות
31	משרד החינוך
39	משרד השיכון
42	משרד העבודה והרווחה
48	נספח מתודולוגי - הגדרות, מקורות ושיטות החישוב

ברצוננו להודות לד"ר יוסי דהאן ולד"ר דני פילק על תרומתם והערותיהם בכל השלבים.

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

U.S./Israel Women to Women
Commission on Interchurch Aid
MAZON: A Jewish Response to Hunger
The Jacob and Hilda Blaustein Foundation
The Levi Lassen Foundation
NOVIB
The Ford Foundation

מרכז אדוה נתמך על-ידי הקרן החדשה לישראל

מבט על התקציב 1997

מבט על התקציב הוא ניתוח של תקציבי השירותים החברתיים. השאלה המדריכה את הניתוח היא כיצד משפיעה מדיניות התקציב הממשלתית על השוויון החברתי.

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.

התקציבים החברתיים

תקציב המדינה לשנת 1997 עומד על סך של 190.8 מיליארד ש"ח (כולל פיתוח). אם נוסיף לכך את תוספת ההוצאה המותנית בהכנסה, נגיע לסך כולל של 201.1 מיליארד ש"ח.

לפי תחזית האוצר, בשנת 1997 יהיה תקציב המדינה שקול ל- 47.6% מהתוצר המקומי הגולמי, לעומת 48.1% בשנת 1996. (משרד האוצר, *תקציב המדינה, הצעה לשנת 1997*, אוקטובר 1997, עמ' 23, *תקציב המדינה, הצעה לשנת 1996*, עמ' 23)

76.7 מיליארדי ש"ח מתוך כלל תקציב המדינה לשנת 1997 מיועדים לשירותים החברתיים*, לפי החלוקה שלהלן:

התקציב לשירותים חברתיים* - 1997

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

ההוצאה במיליוני ש"ח (כולל תקציבי פיתוח)	
25,955**	סך כל גמלאות הביטוח הלאומי
19,186	חינוך ותרבות
4,148	השכלה גבוהה
2,949	עבודה ורווחה
17,262***	מערכת הבריאות (תקציב משרד הבריאות ומס בריאות)
1,584	קליטה
5,573	אחרים (רשויות מקומיות, דתות, תמלוגים לנכים)
76,657	סך כל ההוצאה

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

** אומדן.

*** 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 בניתוח בהמשך מסמך זה, אינו כולל את מס הבריאות.

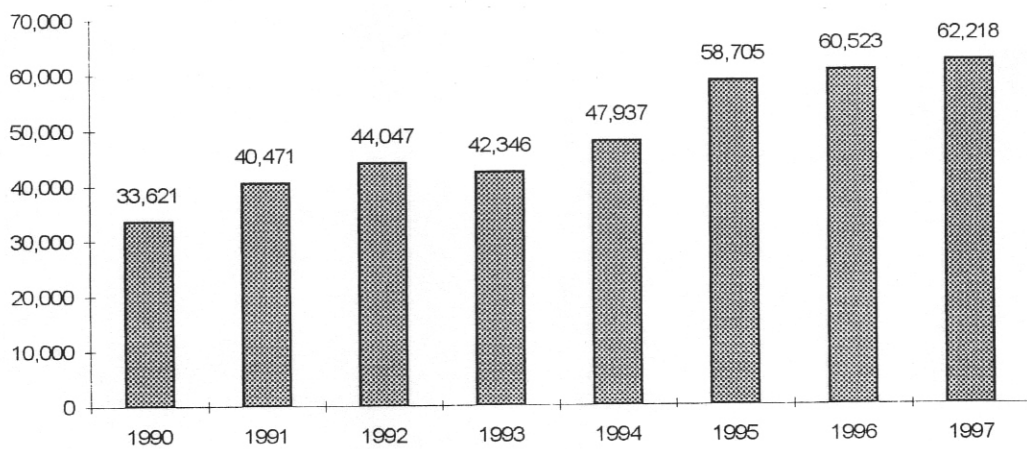
המקור: משרד האוצר, *תקציב המדינה - הצעה לשנת 1997 עיקרי התקציב*, ירושלים, 1996, עמ' 103.

תקציב השירותים החברתיים : דריכה מתמשכת במקום

ההקצאה לשירותים החברתיים בתקציב המדינה לשנת 1997 גדולה אך במעט מזאת של 1996, הן בגודלה והן במשקלה בתוך תקציב המדינה הכולל.

1997 תהיה שנה שנייה ברציפות בה תקציב השירותים החברתיים גדל גידול מזערי. זאת, לאחר שבשנים שבין 1990 עד 1995 ידעו השירותים החברתיים גידול משמעותי.

תקציב השירותים החברתיים: 1990-1997
במיליוני ש"ח, במחירים קבועים ל-1995



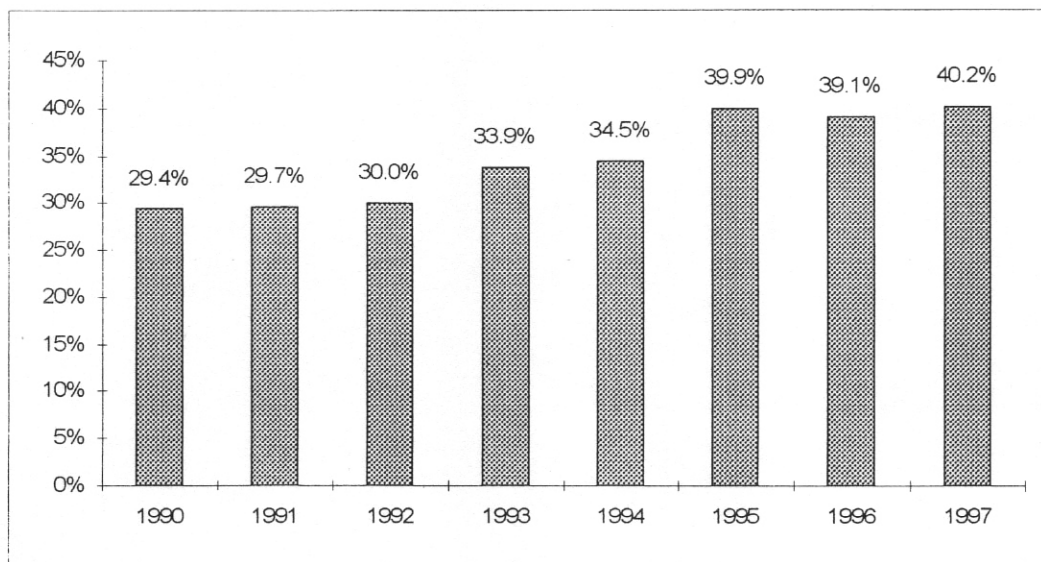
המקור: משרד האוצר, הצעת תקציב המדינה, עיקרי התקציב, שנים שונות.

הלוח שלהלן, המציג את משקל השירותים החברתיים בתקציב המדינה מאז 1990, מראה בבירור כי לאחר העליות במשקל השירותים החברתיים במחצית הראשונה של שנות ה-90, מאז 1995 יש דריכה במקום, עם תנודות קלות בין 39% ל- 40% מתקציב המדינה.

הקיצוצים המוצעים במימון סל שירותי הבריאות, בקיצבת הילדים ובתקציב משרד החינוך, הבאים בעקבות קיצוצים בשירותים החברתיים בשנה הקודמת, מעידים על מגמה חדשה, אשר תותיר את השירותים החברתיים בישראל ברמה שהושגה לפני שלוש שנים.

במלים אחרות, תקציב 1997 אינו נושא בשורה של שינוי בשירותים החברתיים, אלא של שימור המצב הקיים - וזאת מבלי להביא בחשבון את הגידול המתמשך באוכלוסיית ישראל.

משקל השירותים החברתיים בתקציב המדינה - 1990-1997



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

משקל השירותים החברתיים בתקציב המדינה בישראל נמוך בהשוואה לארצות מערב אירופה וצפון אמריקה

לפי נתוני הבנק העולמי, 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 גבוהה, 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

מקור: The World Bank, *From Plan to Market - World Development Report 1996*. Washington, USA, 1996: Table 14, pp. 214-215

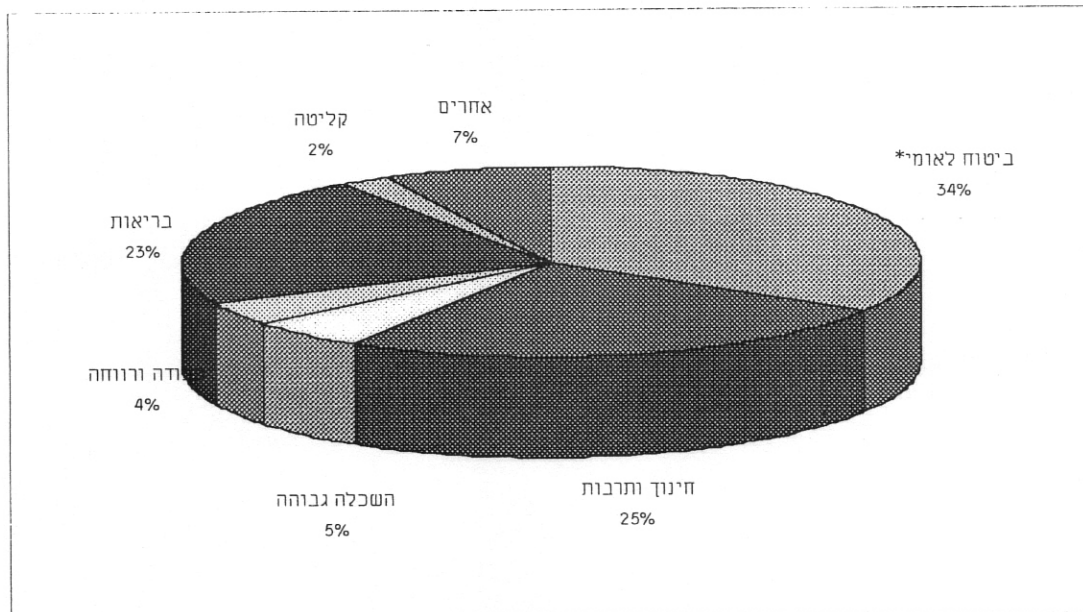
הערות:

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, 40.2 (עבור 1997).

החלוקה הפנימית לא השתנתה

החלוקה הפנימית של עוגת תקציב השירותים החברתיים לשנת 1997 דומה לזו של 1996, מלבד בסעיף אחד. סעיף משרד הבריאות. כאן, נוספו כ- 6.5 מיליארד ש"ח למימון סל שירותי הבריאות המובטח על-ידי חוק ביטוח בריאות ממלכתי. ב- 1996, סכום זה נבע מן המס המקביל שהיה מוטל על המעסיקים; לקראת 1997, מציעה הממשלה לבטל את המס המקביל, ולממן את הסכום ישירות מקופת האוצר. (ר' דיון להלן בפרק על משרד הבריאות).

התפלגות תקציב השירותים החברתיים, 1997



*אומדן.

מקור: משרד האוצר, תקציב המדינה, הצעה לשנת 1997, עיקרי התקציב, עמ' 103.

המעסיקים לא ישלמו יותר, המדינה תמשיך לשלם

במקומם - אך תחת כותרת חדשה

החשיפה של הסובסידיה הגדולה למעסיקים עוררה ביקורת ציבורית. לקראת הדיון על תקציב 1997, הודיעו ח"כים רבים כי ידרשו לקצץ בסובסידיות אלה - במקום לקצץ בשירותים החברתיים

הממשלה החליטה - אולי כדי למנוע את הביקורת - להציג תקציב שבו הסובסידיה למעסיקים קטנה בהרבה מזו שניתנה בשנים 1995 ו-1996. ואולם:

א. המעסיקים לא יידרשו לשלם למוסד לביטוח לאומי יותר ממה ששילמו ב-1995 ו-1996.
ב. הממשלה תמשיך להוציא מכיסה את אותו סכום עצמו ששילמה ב-1995 ו-1996 כשיפוי למעסיקים: אלא שבמקום לשלם אותו למוסד לביטוח לאומי, תחת הכותרת של "שיפוי למעסיקים", היא תעביר אותו למשרד הבריאות, כתחליף למס המקביל - אותו מציעה הממשלה לבטל.

ואלה הצעדים אותם מציעה הממשלה לנקוט - אם תקבל את אישור הכנסת במסגרת הדיונים על התקציב: (מוצע לעיין בלוח שבעמוד 10)

1. ביטול המס המקביל, ששולם על-ידי המעסיקים למוסד לביטוח לאומי, והעלאה של דמי הביטוח הלאומי שהמעסיקים משלמים עבור עובדיהם, בשיעור זהה לשיעור המס המקביל. במלים אחרות - ב-1997 ישלמו המעסיקים למוסד לביטוח הלאומי סכום זהה לזה ששילמו ב-1996 וב-1995, אלא שתשלומיהם יהיו תחת הכותרת של "דמי ביטוח לאומי", במקום להיות מחולקים בין "דמי ביטוח לאומי" ובין "מס מקביל".

השינוי בשם התשלום עשוי להראות חסר חשיבות, שכן, בסופו של דבר הכסף מגיע למוסד לביטוח לאומי. למעשה, יש לשינוי משמעות גדולה, שכן המס המקביל היה מיועד אך ורק למימון סל שירותי הבריאות הניתן על-ידי קופות החולים; ואילו דמי הביטוח הלאומי מיועדים למימון הקיצבאות והגימלאות של המוסד לביטוח לאומי. אם הכנסת תאשר את הצעת הממשלה, יהיה מימון שירותי הבריאות תלוי, עוד יותר מהיום, בהזרמות ישירות מן האוצר. (ר' דיון נפרד במסמך זה על מימון חוק ביטוח בריאות ממלכתי).

2. הסובסידיה של הממשלה למעסיקים תימשך גם להבא - אך בהיקף קטן יותר: במונחים של שכר - במקום 5.22% מהשכר, ישלם האוצר מעתה במקום המעסיקים רק 2.22% מהשכר. בכסף, המדובר בסך

של 2.2 מיליארד ש"ח. (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת 1997: עיקרי התקציב, נובמבר 1996, עמ' 125).

3. ב- 1997 ישלמו המעסיקים לביטוח הלאומי עבור עובדיהם פחות ממה ששילמו ב- 1994: 4.93% אחוזי שכר במקום 7.35%.

4. 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; שיעורים אלה יחולו גם להבא.

5. הממשלה תפצה את מערכת הבריאות על ביטול המס המקביל: אלא שהכסף יעבור למשרד הבריאות, בשעה שכספי המס המקביל הגיעו למוסד לביטוח לאומי. ואכן, בתקציב של משרד הבריאות לשנת 1997 מופיע כבר הסכום, בסך 6.5 מיליארד ש"ח, תחת הכותרת "השלמת עלות סל שירותי בריאות".

להלן מוצגים השינויים המוצעים במס המקביל ובסובסידיה למעסיקים, כפי שהם מתפרסמים בהצעת התקציב שמשרד האוצר הניח על שולחן הכנסת:

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

סך הכל	הממשלה (במקום המעסיק)		המעסיק		העובד				
	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 האוצר, הצעת תקציב המדינה לשנת הכספים 1997, עיקרי התקציב, עמ' 126.
הערה: הטור "מופחת" מתייחס לכך שמתחת לדרגות שכר נתונות, תשלומים לביטוח הלאומי מופחתים.

תקציב מאוזן - על חשבון מי?

במרכז הדין הציבורי על תקציב המדינה לשנת 1997 עומדת סוגיית הקיצוצים, שמטרתם להקטין את הגרעון בתקציב. הממשלה החליטה על יעד גרעון כולל של 2.8% תוצר לשנת 1997 - וכדי לעמוד בזה, היא מבקשת לערוך קיצוץ בסך 4.9 מיליארד ש"ח.

יש כלכלנים המטילים ספק במידת החיוניות של שמירה על תקציב מאוזן. אך גם מבלי להיכנס לסוגייה זו, אפשר גם אפשר לדון בשאלה: במה לקצץ.

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

תפיסה חלופית לתפיסת ה"צדקה" הינה לראות את השירותים החברתיים כהשקעה, שמטרתה לאפשר צמיחה ופיתוח - ולא רק כמימוש אידיאל של צדק חברתי. השקעה ממשלתית בחינוך מרחיבה את ההון האנושי של החברה ותורמת לגידול התמ"ג. השקעה ממשלתית בבריאות מקטינה את הצורך בהוצאה פרטית על בריאות - ומפנה הון להשקעות חלופיות, יצרניות יותר.

אנו סבורים שקיימות חלופות לקיצוצים בתקציבים החברתיים, שפגיעתן קטנה יותר; למשל, ההנחות וההטבות שהממשלה עצמה מעניקה:

- נכונות הממשלה להמשיך ולגבות מן המעסיקים תשלומים לביטוח לאומי ברמה של 1996 - במקום ברמה של 1994;
- נכונות הממשלה לסבסד את תשלומי המעסיקים לביטוח הלאומי בסכום של 2.2 מיליארד, למרות שרמת החיוב הכוללת נמוכה, כאמור, מזו של 1994.

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, ביטוח לאומי ומס בריאות.

בדרך-כלל, המסים הישירים הם פרוגרסיביים, כי הם מחושבים לפי גובה ההכנסה; בתור שכאלה, הם תורמים להקטנת הפערים בין בעלי הכנסות גבוהות לבעלי הכנסות נמוכות, כי בעלי הכנסות הגבוהות משלמים יותר מסים ובעלי הכנסות הנמוכות משלמים פחות.

למשל: ב-1995, העשירון העליון קיבל 39% מסך כל ההכנסות במשק; לאחר שנגבה מס ההכנסה, ירד חלקו של העשירון ל-31% מסך כל ההכנסות. מאידך גיסא, חמשת העשירונים הנמוכים קיבלו 15% מסך כל ההכנסות במשק; אך לאחר שנגבה מס הכנסה מן העשירונים הגבוהים, עלה חלקם של חמשת העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסות במשק ל-19%. (מינהל הכנסות המדינה, *דו"ח שנתי 1995*, ירושלים, 1995, ע' 3).

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.

כאשר הממשלה קובעת את המשקל היחסי של המסים העקיפים והמסים הישירים בסך המסים שבכונתה לגבות כדי לממן את התקציב שלה, כמו גם על אלו מוצרים ורמות הכנסה הם יוטלו, יש להחלטתה השלכות ישירות על מידת הצדק החברתי. בישראל, רוב (70%) המיסוי העקיף נעשה באמצעות המע"מ; ככל שחלקו של המע"מ עולה, עולה אי-השוויון בחלוקת ההכנסות בחברה.

ב-1995, משקל המסים הישירים בהכנסות המדינה היה כ-51%, ומשקל המסים העקיפים - כ-49%.

נטל המס העקיף בישראל ובמערב

בישראל, ב- 1992, 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

1995	1994	1993	1992	1991	1990	1985	1980	
20.0	20.0	20.7	21.6	21.0	20.0	21.5	18.0	ישראל
			19.1	17.6	16.9	15.3	13.4	יוון
			17.5	17.5	17.6	18.4	18.6	דנמרק
			16.3	17.7	17.3	16.5	13.5	שבדיה
			16.0	15.9	16.0	16.8	16.4	אוסטריה
			14.4	14.5	13.7	15.5	15.5	אנגליה
			14.4	14.1	13.1	12.4	11.5	קנדה
			13.6	13.7	14.1	15.0	14.6	צרפת
			13.1	12.5	12.3	12.1	11.1	הולנד
			13.0	12.8	12.5	12.6	13.1	גרמניה
			12.3	12.2	12.2	12.3	12.4	בלגיה
			11.1	11.1	10.6	9.0	8.6	איטליה
				9.9	9.9	9.5	6.7	ספרד
			8.4	8.5	8.1	8.2	7.8	ארה"ב
			8.0	7.7	8.3	7.8	7.4	יפן

מקור: מיוהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1995, מס. 45, אפריל 1996, עמ' 304.

נטל המס הישיר (כולל ביטוח לאומי) בישראל ובמערב

בישראל, ב- 1992, על-פי הנתונים המוצגים בלוח שלהלן, נטל המס הישיר היה הנמוך ביותר, בהשוואה ל- 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 שהמוצגים להלן מראים כי נטל מס ישיר גבוה מאפיין מדינות אשר צמחו באופן עקבי במהלך ארבעת העשורים האחרונים.

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

1995	1994	1993	1992	1991	1990	1985	1980	
			35.2	35.3	39.2	33.7	35.8	שבדיה
			34.6	35.0	32.9	33.3	34.5	הולנד
			33.0	32.6	32.6	35.6	32.0	בלגיה
			31.7	31.3	30.7	30.6	26.7	דנמרק
			28.9	28.6	27.6	29.4	28.8	גרמניה
			28.7	28.9	28.4	28.5	26.4	צרפת
			28.0	27.6	27.3	25.0	21.1	איטליה
			27.7	26.6	25.8	27.1	25.7	אוסטריה
				24.4	24.2	20.3	18.9	ספרד
			23.5	23.4	23.4	20.1	18.9	קנדה
			22.5	23.1	23.0	20.3	18.2	יפן
			20.7	20.7	21.1	20.1	20.5	ארה"ב
			19.4	20.3	21.3	22.2	20.1	אנגליה
			18.0	17.2	15.8	16.9	14.5	יוון
18.7	20.0	18.6	17.4	17.2	18.4	22.4	24.3	ישראל
**20.5								

** כולל מס בריאות.

מקור: מיוהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1995, מס' 45, אפריל 1996, ע' 302.

המסים העקיפים

ב- 1995, ההכנסות ממסים עקיפים היוו כ- 20% אחוז מהתמ"ג, והמסים ישירים, כולל ביטוח לאומי, 18.7%; אם מוסיפים את מס הבריאות, ההכנסות ממסים ישירים עולות ל- 20.5% מהתמ"ג.

ב- 1995, המע"מ היווה 66.5% מסך המסים העקיפים שנגבו. לאחר מכן, בסדר יורד, באו מס קנייה (19.3%), בלו דלק (8.5%) ומכס (2.7%). (מינהל הכנסות המדינה, *דו"ח שנתי 1995*, מס' 45, עמ' 141).

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 הבנוין ב- 27.5% על מנת להוסיף הכנסות לקופת המדינה ולצמצם את הגרעון בתקציב המדינה ל- 1996.

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

שיעורי מע"מ בישראל (באחוזים)

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

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

ההכנסות ממסים בתקציב המדינה ל- 1997 מבוססות על מע"מ בשיעור של 17%; ואולם לנוכח הקשיים במימון התקציב, הועלתה כבר ההצעה להעלות חזרה את המע"מ ב- 2%.

מן הראוי להזכיר שוב: המע"מ, כמו מסים עקיפים אחרים, הוא מס פחות שוויוני ממסים ישירים כדוגמת מס הכנסה. הטלת אחוז נוסף של מע"מ פירושה הכבדת הנטל על כל האוכלוסייה, במקום על אותן שכבות שהכנסתן גבוהה.

הקלות במס לשכבות הביניים ולשכבות הגבוהות

משרד האוצר שוקד על "רפורמות" להורדת מס ההכנסה ליחידים ולחברות. כיון שההכנסה של 48% מן הנישומים נמוכה מסף המס, יוצא שהנהנים העיקריים מן ה"רפורמות" הם שכבות הביניים והעשירונים הגבוהים. הרפורמות מבוצעות אף על פי שנטל המס הישיר בישראל הוא נמוך יחסית למדינות אחרות.

משרד האוצר מצדיק את ההקלות במס הכנסה בכך שהמשק צמח, דבר שמתבטא בגידול בתוצר הלאומי: ככל שהתוצר גדל, בסיס המס גדל, וזה מאפשר הקטנת שיעורי המס ללא פגיעה בהכנסות המדינה. הנימוק הזה נשכח, משום מה, כאשר עולה שאלת צימצום הגרעון בתקציב המדינה: אז מציינים אנשי האוצר קיצוצים בתקציבי המשרדים השונים, ובעיקר בתקציבי השירותים החברתיים - אך הם מקפידים להימנע מהצעה להעלות את מס ההכנסה.

ב- 1996 לבדה כללו ההטבות 1.12 מיליארד ש"ח כתוצאה מהקלה במס הכנסה על יחידים (רפורמות של ינואר וספטמבר 1995), הפחתה במס החברות מ- 38% ל- 37% והקלות במס רכוש (פטור חלקי במס רכוש על קרקעות והרחבת מדרגות מס רכישה). (שם: 224) כידוע, ההכנסות ממסים ב- 1996 היו נמוכות מן התחזית; הפער עליו מצביעים אנשי האוצר מגיע ל- 1.7 מיליארד ש"ח. (שם: 225)

הפער בין הכנסות המדינה להוצאותיה, ובמלים אחרות, הגרעון בתקציב, משמש כיום כהצדקה לקיצוצים בתקציב. לכאורה, הצעד הפשוט ביותר הוא לבטל את ההקלות במסים - מהם נהנים רק חלק מתושבי המדינה - ובכך למנוע את הקיצוצים בתקציבי המשרדים השונים, כולל המשרדים החברתיים, מהם נהנים כל תושבי המדינה. אך האוצר אינו שוקל כלל לפגוע בהקלות במסים; הצעות המועלות לבטל הקלות במסים מוצגות על-ידו כאילו הן הצעות ל"העלאת מסים". העלאת מסים היא צעד לא פופולארי, אך לא מדובר בהטלתו של מס חדש, אלא בביטולן של הקלות במסים.

אנשי האוצר מעריכים כי ב- 1996 גדל התמ"ג בשיעור של למעלה מ- 5%. על בסיס הערכה זאת הם מעריכים כי ב- 1996 חלה ירידה בנטל המס - שיעור המסים כאחוז מהתמ"ג - מ- 32.1% ב- 1995 ל- 31.6% ב- 1996. (שם: 223)

המס השולי בישראל ובעולם

כפי שראינו, בניגוד לדעה הרווחת, לפיה נטל המס הישיר בישראל הוא גבוה, הרי שבהשוואה למדינות אירופה המערבית, ההיפך הוא הנכון.

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

יש לציין כי שיעור המס השולי המירבי אינו מהווה אמת-מידה 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)

1995	1994	1993	1992	1990	1985	
65.0	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	65.0	68.0	68.0	68.0	73.0	דנמרק
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	66.0	ספרד
55.0	53.0	53.0	53.0	53.0	56.0	גרמניה
55.0	53.2	52.0	51.0	48.0	52.0	קנדה
52.5	51.3	50.0	50.0	52.5	57.0	לוקסמבורג
51.0	50.0	50.0	68.0	63.0	80.0	שבדיה
50.8	51.0	51.0	51.0	..	..	איטליה
50.0	50.0	48.0	48.0	48.0	60.0	ישראל
	48.0	48.0	52.0	53.0	65.0	אירלנד
45.0	40.0	40.0	50.0	50.0	63.0	יוון
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	31.0	33.0	55.0	ארה"ב
35.0	45.0	..	..	..	..	ירדן
32.0	65.0	..	..	..	..	מצרים

* לא כולל תשלומי ביטוח לאומי, והיסלים על מס הכנסה, אך כולל מס המוטל על ידי רשויות מקומיות. מקור: עיבוד מתוך מינהל הכנסות המדינה, *דו"ח שנתי 1995*, מס' 45, אפריל 1996, ע' 306.

הכנסה ומס הכנסה

העשירונים הנמוכים

ההכנסה של חלק גדול מן המועסקים נמוכה, והיא אינה מגיעה לסף שבו מתחילים לשלם מס הכנסה: המדובר ב- 48% מן הנישומים. הסף התחתון ממנו מתחילים לשלם מס הכנסה עומד כיום עבור רווק על 2,100 ש"ח ברוטו לחודש, עבור אשה על 2,600 ש"ח לחודש, ועבור נשוי שאשתו אינה עובדת או אשה נשואה שיש לה ילד אחד על 3,050 ש"ח לחודש. כלומר, 48% מן הנישומים אינם מגיעים לסף משכורת זה, ולכן לא משלמים מס הכנסה.

כאשר אומרים שמש ישיר כדוגמת מס הכנסה תורם לחלוקה מחדש של ההכנסות, אין הכוונה לכך שהכנסותיהם של בעלי ההכנסות הנמוכות גדלות; הכוונה היא לכך שההכנסות הגבוהות, לאחר שגובים מהן מסים, נמוכות משהיו לפני המס.

אמנם, את רוב הכנסות המדינה ממסים מממנים בעלי ההכנסות הגבוהות, אך בעלי ההכנסות הנמוכות תורמים לפעילות הממשלה והמשק תרומה חשובה לא פחות: הכנסתם הנמוכה היא המאפשרת את הפעלה של התעשייה והמסחר בתנאי רווחיות לבעלים, והיא המאפשרת את הפעלתם של חלק מהשירותים הממשלתיים בתקציב נמוך.

הציבור הזה אינו נהנה מן "הרפורמות במס הכנסה"; רפורמות אלה כוונתן להקטין את נטל המס על שכבות הביניים - ולא להגדיל את ההכנסה של בעלי ההכנסות הנמוכות.

העשירונים הגבוהים

- ב- 1996, 6.4% בלבד מהנישומים הגיעו למדרגת המס השולי הגבוהה ביותר (50%).
- 6.4% אלה מרכזים 30% מכלל ההכנסות של יחידים במשק, ומשלמים 59% מכלל מס ההכנסה במלים אחרות - זוהי השכבה המשלמת שיעור גבוה במיוחד של המסים, אך זו גם השכבה שהכנסתה היא הגבוהה ביותר.
- בינואר 1996, ההכנסה החודשית הממוצעת (שכירים ועצמאיים) בעשירון העליון הגיעה לכ- 18,300 ש"ח - פי 3.9 מההכנסה הממוצעת במשק ופי 10 משכר המינימום במשק, שעמד בפברואר 1996 על 1,828 ש"ח לחודש.
- ב- 1996, ההכנסה הממוצעת (שכירים ועצמאיים) במאון העליון עמדה על 50,200 ש"ח לחודש, פי 10.7 מההכנסה הממוצעת ופי 27 משכר המינימום במשק (בפברואר 1996 - 1,828 ש"ח).
- העשירון העליון משלם 71% ממס הכנסה - ועדיין הוא בעל ההכנסה הפנויה הגבוהה ביותר.

אי-שוויון גדל והולך

מאז שנות ה-80, יש מגמה מתמשכת של עלייה באי השוויון, כפי שהוא נמדד על-פי מדד ג'יני של התחלקות ההכנסות נטו. (לובנטל, שרון, וינבלט וקופ, כלכלת ישראל בדגש קל. ירושלים, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, 1996:108)

נשים וגברים

הלוח שלהלן מעלה כי בממוצע, הכנסתם החודשית של גברים כמעט כפולה מזו של נשים: 5,833 ש"ח לעומת 3,092 ש"ח. בהתאם, נטל המס של גברים גבוה פי שתיים ומעלה מזה של נשים: 22.9% לעומת 10.2%, בהתאמה. (מינהל הכנסות המדינה, *דו"ח שנתי 1995*, מס 45, עמ' 99). נתונים אלה עשויים להיתפס כסותרים נתונים מחקריים, המצביעים על פער של כ-30% בין נשים וגברים ברמה דומה של תפקיד, ותק ורמת השכלה. למעשה, אין סתירה: השכר הנמוך יותר של נשים דוחק אותן לעשירונים נמוכים מאלה של הגברים המקבילים להם במעמדן.

הנתונים שמפרסם מינהל הכנסות המדינה מעלים כי פערי ההכנסות בין נשים לגברים ניכרים במיוחד בעשירונים הגבוהים:

- פער ההכנסות בין נשים וגברים גבוה במיוחד בעשירון העליון - 18,697 ש"ח בחודש לעומת 15,219 ש"ח בחודש; בעשירון זה, גבר משתכר ב-20% יותר מאשה; פער זה מצטמצם במאון העליון ל-10%.
- הפער בהכנסות בעשירונים הגבוהים מקבל משמעות נוספת לאור העובדה שבעשירונים אלה, ייצוגם של הנשים נמוך ביותר: 35.4% בעשירון השמיני, 26.4% בעשירון התשיעי ו-11.4% בעשירון העשירי. במאון העליון, נשים מהוות רק 5%.

הכנסה חודשית ממוצעת של גברים ושל נשים, לפי עשירון: ינואר 1996

המשקל באוכלוסיית העשירון			הכנסה חודשית ממוצעת (בש"ח)			
סה"כ	נשים	גברים	כל הנישומים	נשים	גברים	עשירונים
100.0	47.7	52.3	318	342	296	1
100.0	53.4	46.6	786	787	784	2
100.0	53.1	46.9	1,347	1,347	1,348	3
100.0	51.7	48.3	1,973	1,974	1,971	4
100.0	48.1	51.9	2,646	2,642	2,650	5
100.0	45.7	54.3	3,394	3,388	3,400	6
100.0	41.7	58.3	4,337	4,327	4,344	7
100.0	35.4	64.6	5,711	5,684	5,726	8
100.0	26.4	73.6	8,151	8,051	8,187	9
100.0	11.4	88.6	18,299	15,219	18,697	10
100.0	5.0	95.0	50,215	45,836	50,445	המאון העליון
100.0	41.9	58.1	4,696	3,092	5,833	ממוצע

*המודל אינו מתוקן למשרה מלאה או ל-12 חודשי משכורת ולכן יש הטיה כלפי מטה בהתפלגות ההכנסה.

מקור: מינהל הכנסות המדינה, *דו"ח שנתי 1995*, מס 45, עמ' 99.

עצמאים ושכירים

בינואר 1996, ההכנסה החודשית הממוצעת של העצמאים בישראל היתה גבוהה פי 2.2 מזו של השכירים - 8,600 ש"ח לעומת 4,000 ש"ח.

בעשירון העליון, ההכנסה החודשית הממוצעת של העצמאים היתה גבוהה פי 2.7 מזו של השכירים - 37,000 ש"ח לעומת 14,000 ש"ח.

המאון העליון של השכירים השתכר 29,000 ש"ח לחודש; המאון העליון של העצמאים השתכר 109,000 ש"ח לחודש.

ההכנסה החודשית הממוצעת* של שכירים ועצמאים** והתפלגות מס ההכנסה לפי עשירונים, ינואר 1996

התפלגות המס (שכירים ועצמאים) אחוזים	עצמאים - הכנסה חודשית ממוצעת (ש"ח)	שכירים - הכנסה חודשית ממוצעת (ש"ח)	עשירונים
0.0	152	348	1
0.0	1,328	749	2
0.0	2,373	1,253	3
0.0	3,364	1,822	4
0.1	4,455	2,447	5
0.7	5,726	3,132	6
3.0	7,400	3,958	7
7.3	9,860	5,135	8
17.6	14,347	7,193	9
71.3	37,334	14,012	10
100.0			סך הכל
24.7	108,650	29,251	המאון העליון
	8,634	4,005	ממוצע

*המודל אינו מתוקן למשרה מלאה או ל- 12 חודשי משכורת ולכן יש הטיה כלפי מסה בהתפלגות ההכנסה.
**כולל עצמאים ומנהלי חברות.

מקור: מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1995, מס 45, ע' 100, לוחות זל-זז-8.

**כולל עצמאים ומנהלי חברות.

מקור: מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 1995, מס 45, ע' 100, לוחות זל-זז-8.

חלקם של השכירים בתשלומי מס הכנסה מצוי בעלייה

למרות שהכנסותיהם של השכירים נמוכות מאלה של העצמאים, משקל מס הכנסה ששכירים משלמים מצוי במגמת עלייה מאז שנות ה-80. ב-1987 עמד חלקם של השכירים בתקבולי מס הכנסה על 36%; ב-1996 הוא הגיע ל-47%.

משרד האוצר חוזה כי ב-1997 ירד משקלם של השכירים בסך הגבייה של מס הכנסה ל-45%.

התפלגות הגבייה של מס הכנסה לפי מגזרים - 1987-1997 (באחוזים)

1997*	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	סה"כ
55	53	53	55	54	53	54	55	58	60	64	המגזר העסקי
45	47	47	45	46	47	46	45	42	40	36	שכירים

* אומדן

מקור: משרד האוצר, תקציב המדינה, הצעה לשנת 1997, עיקרי התקציב, עמ' 226.

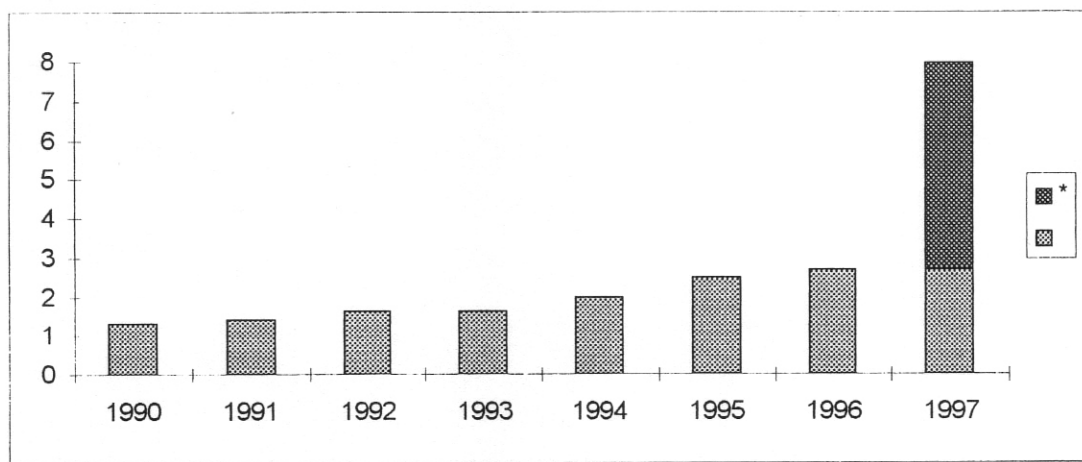
משרד הבריאות

תקציב משרד הבריאות לשנת 1997 עומד על 9.8 מיליארד ש"ח, במחירים שוטפים. תקציב הפיתוח עומד על 346 מיליון ש"ח.

על שני אלה יש להוסיף את ההוצאה המותנית בהכנסה, סעיף העומד השנה על כ- 4.6 מיליארד ש"ח. המרכיב העיקרי של סכום זה - 3.6 מיליארד ש"ח - הוא תקציב בתי החולים הממשלתיים.

הצעת התקציב ל- 1997 מציגה את תקציב משרד הבריאות (ללא פיתוח וללא הוצאה מותנית, דהיינו, כ- 9.8 מיליארד ש"ח) כאילו הוא גבוה באופן ניכר מתקציב 1996. למעשה, אין שום גידול: הסכום שנוסף למשרד הבריאות, בסך כ- 6.5 מיליארד ש"ח, בא להחליף את המס המקביל, אותו מבקשת הממשלה לבטל; בשנה שעברה, סכום זה הופיע בתקציב המוסד לביטוח לאומי; ב- 1997 הוא יורם ישירות מן האוצר, באמצעות משרד הבריאות.

תקציב משרד הבריאות, 1990-1997, במחירים קבועים ל- 1995 (במיליארדי ש"ח)
(לא כולל פיתוח והוצאה מותנית)



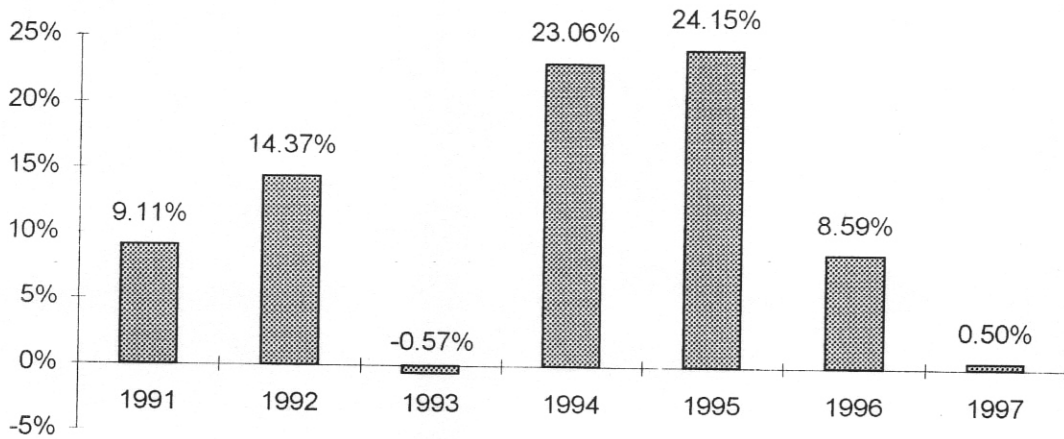
* חלק תקציב משרד הבריאות המחליף את תקבולי המס המקביל.

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

תקציב משרד הבריאות לשנת 1997 (ללא הסכום הבא להחליף את הכנסות המס המקביל, בסך 6.455 מיליארד ש"ח), גדל ריאליית רק בכמחצית האחוז - 13 מיליון ש"ח. (במחירים קבועים ל-1995)

חלקו של תקציב משרד הבריאות בתקציב הכולל של המדינה השתנה בשיעור מזערי של עשירית האחוז: מ- 1.73% ב- 1996 ל- 1.74% ב- 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, שנים שונות.

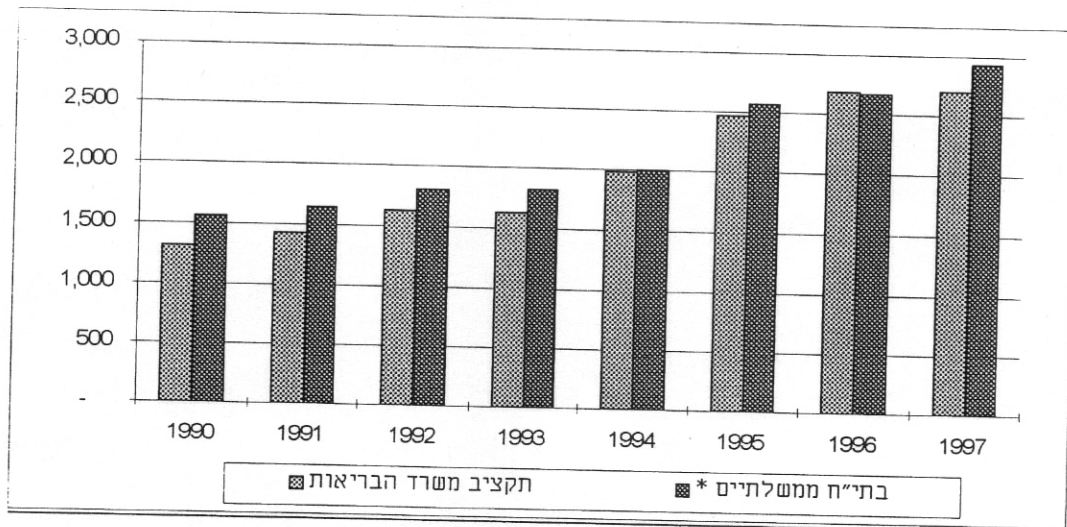
בתי חולים ממשלתיים

ארגון הבריאות העולמי קורא לשנות את היחס בין ההשקעה בבתי-חולים ובין ההשקעה בשירותי בריאות הציבור.

בישראל, בתי-חולים מופעלים על-ידי הממשלה, על-ידי קופות החולים ועל-ידי מוסדות ללא כוונת רווח, כדוגמת "הדסה". התקציב של בתי-החולים הממשלתיים מופיע תחת סעיף נפרד במסגרת תקציב משרד הבריאות. המדובר בתקציב המותנה בהכנסה - דהיינו, בתי החולים רשאים להוציא את הסכומים הנקובים בתקציב במידה והם מצליחים לכסות את ההוצאה באמצעות תשלומים שהם גובים עבור שירותיהם. ואולם הממשלה, הקובעת את תקציב בתי-החולים, היא גם זו הדואגת שיהיה לו כיסוי, באמצעות הסמכות הנתונה לה לקבוע באופן מינהלי את גובה דמי האישפוז שבתי-החולים גובים.

מאז 1990, התקציב של בתי-החולים הממשלתיים, יחסית לתקציב של משרד הבריאות עצמו, מצוי בעלייה - וזאת בניגוד למגמה הניכרת כיום בעולם, להעביר תקציבים לשירותי רפואה מונעת. ב-1997, הוא עומד על כ- 3.6 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים, עלייה ריאלית של כ- 10% לעומת 1996.

תקציב בתי החולים הממשלתיים לעומת תקציב משרד הבריאות**
במיליוני ש"ח, במחירים קבועים ל-1995



*הוצאה מותנית

** תקציב משרד הבריאות אינו כולל את הסכום המחליף את המס המקביל

מקור: משרד האוצר, הולאות תקציב משרד הבריאות, שנים שונות.

שירותי בריאות הציבור

התחום של בריאות הציבור הוגדר על-ידי משרד הבריאות כאחד התחומים המרכזיים בהם צריך המשרד להתמקד (משרד הבריאות, *קווים למדיניות בריאות לאומית לטווח ארוך בישראל, 1989*), וזאת בהתאם למדיניות ארגון הבריאות העולמי, הקוראת לשנות את סדר הקדימויות המקובל ולהעניק עדיפות לשירותי הרפואה המונעת. עמדת הארגון גורסת כי "לא יושג שיפור [בבריאות האוכלוסייה] על ידי תוספת השקעה בבתי-חולים, ברופאים ובסגל סיעודי ומינהלי המועסק בבתי-חולים, או בציוד ומכשירים המופעלים בהם": שיפור ברמת הבריאות של כלל האוכלוסייה יבוא משירותי הבריאות המונעים המתמקדים בשיפור איכות הסביבה, מניעת תאונות דרכים, הפחתת העישון והשימוש בסמים ובמשקאות חריפים, יחד עם עידוד שינויים בהרגלי תזונה המזיקים לבריאות והעדר הפעילות הגופנית. (אריה שירום, *שירותי בריאות מונעים בישראל, תמונת מצב וחלופות למדיניות, 1994:9*)

אולם, התקציב המוצע לשנת 1997 אינו מבשר על שינוי בסדר הקדימויות: תקציב שירותי בריאות הציבור עומד על 330 מיליון ש"ח במחזירים שוטפים - 11.9% מכלל תקציב משרד הבריאות (ללא מימון חוק ביטוח בריאות ממלכתי. סכום זה מבטא עלייה ריאלית של כ- 6% לעומת 1996 - אך התקציב של 1996 היה בעצמו קטן ב- 2.5% ריאלית מזה של 1995.

שירותי בריאות הנפש

התקציב של שירותי בריאות הנפש לשנת 1997 עומד על כ- 807 מיליון ש"ח (במחזירים שוטפים). המדובר בעלייה ריאלית של כ- 11% בהשוואה לתקציב 1996.

ספר הצעת התקציב אינו מאפשר בדיקה של משקל שירותי בריאות הנפש בקהילה לעומת שירותי האשפוז; בדיקה כזאת תתאפשר כאשר יפורסם התקציב המפורט, בינואר 1997.

הצעת התקציב מציינת כי ב- 1997, מתוכנן "כינון והפעלת הוסטלים ל- 300 מטופלים חולי נפש בקהילה". (משרד האוצר, *הצעת תקציב לשנת הכספים 1997 ודברי הסבר, משרד הבריאות, עמ' 71*)

התקציב לטיפול במחלות ממושכות עומד בשנת 1997 על כ- 602 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של כ- 25%. האישפוז הגריאטרי נוטל את החלק הארי של התקציב לשירותי טיפול במחלות ממושכות.

מערך האישפוז הגריאטרי טובל משתי בעיות:

א. מחסור במיטות - במיוחד מיטות שיקומיות ומיטות לאישפוז סיעודי מורכב (ר' מרכז אדוה, מבט על תקציב משרד הבריאות 1990-1996, נובמבר 1996);

ב. תור המתנה לאישפוז סיעודי. התור קיים לאו דווקא בגלל מחסור במיטות, אלא בגלל מחסור בכספי מדינה לסיוע לחולים שאינם יכולים לשאת בהוצאות האישפוז.

בעוד שהוצאות אישפוז סיעודי מורכב ואישפוז סיעודי שיקומי כלולות בסל שירותי הבריאות המוענקים במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, (אם כן, החולה משתתף בהוצאות האישפוז), הרי האישפוז הסיעודי הרגיל והאישפוז של תשושי נפש, שהם יקרים מאוד, אינם כלולים בסל. יוצא, אם כן, שיש מיטות, אך אי אפשר לנצלן. בשנת 1996, כ- 3,000 חולים הזקוקים לאישפוז סיעודי לא יכלו להתאשפז בגלל העדר תקציב הולם במשרד הבריאות להשתתפות בעלות האישפוז של חולים חסרי אמצעים.

תקציב 1997 כולל תוספת של כ- 80 מיליון ש"ח לאישפוז סיעודי - חלק מתוכנית ארבע-שנתית לצמצום הדרגתי של רשימת הממתינים לאישפוז במוסדות סיעודיים. (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 1997 ודברי הסבר, עמ' 70).

חלק גדול מתקציב שירותי טיפול במחלות ממושכות מיועד לרכישת שירותי אישפוז במוסדות גריאטריים ציבוריים ופרטיים. תקציב 1997 כולל תשלום עבור 1220 מיטות יותר מאשר בשנת 1996 - מחציתן במוסדות ציבוריים ומחציתן במוסדות פרטיים. המשרד ממשיך לעודד את הסקטור הפרטי להקים בתי חולים סיעודיים (שם: 71) - בין השאר מכיוון שעלות האישפוז קטנה יותר בבתי-חולים פרטיים - כ- 79 אלף ש"ח למיטה לשנה, לעומת כ- 93 אלפים במוסדות ציבוריים. (לדיון בנושא של מוסדות פרטיים לעומת מוסדות ציבוריים, ר' מרכז אדוה, מבט על תקציב משרד הבריאות 1990-1996; וחנה וייל, "זקנים בישראל". מידע על שוויון, גליון 8).

הקצאות לצימצום פערים בשירותי הבריאות במגזר הערבי

בשנת 1996 היקצה משרד הבריאות כ- 6.5 מיליון ש"ח לצורך בנייתן של עשרות תחנות "טיפת חלב" במגזר הערבי, בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות (משרד הבריאות משלם 2/3 מעלות הבנייה והרשות המקומית משלמת 1/3). בין השנים 1993 ו-1996, אושרה בנייתם של 77 תחנות חדשות, בשיתוף הרשויות המקומיות. כמו כן הוקצה סכום של כ- 9.7 מיליון ש"ח לסגירת הפערים בתחום הרפואה המונעת. (שיחה טלפונית עם מר רוני רון, האחראי על מינהל בריאות הציבור במשרד הבריאות, 7.10.96)

ב- 1997, ימשיך משרד הבריאות לבצע את התכניות שאושרו בשנים קודמות, וכן לאייש ולצייד את התחנות החדשות ההולכות ונבנות.

מימון חוק ביטוח בריאות ממלכתי

חוק ביטוח בריאות ממלכתי קבע כי מימון שירותי הבריאות יבוא משני מקורות ייעודיים: מס הבריאות שמשלם/ת כל מבוטח/ת, והמס המקביל המשולם על-ידי המעסיקים. בשנתיים הראשונות להפעלת החוק, שני המסים הללו נגבו על-ידי המוסד לביטוח לאומי, והועברו על-ידו לקופות החולים על-פי נוסחה המביאה בחשבון את מספר החברים בכל קופה ואת משקל קבוצות הגיל השונות בקרב חברי כל אחת מהקופות.

החוק קבע עוד כי ההפרש בין הגבייה מהמקורות השונים ובין העלות בפועל של סל שירותי הבריאות, יכוסה מקופת האוצר. ב-1995, ההפרש בפועל הגיע לכ-1.5 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים); ב-1996 הוקצו כמיליארד ש"ח (במחירי 1995) למימון ההפרש. (מחושב מתוך משרד האוצר, *הצעת תקציב לשנת הכספים 1997 ודברי הסבר*, עמ' 31)

הצעת תקציב המדינה לשנת 1997 כוללת פצצת זמן: הממשלה מציעה לבטל את המס המקביל המוטל על המעסיקים. במקום המעסיקים, המדינה היא אשר תשלם, ישירות מקופת האוצר, את הסכום שנגבה עד כה מן המעסיקים: בשנת 1997, המדובר בכ-6.5 מיליארד ש"ח - 40%, לערך, מעלות מימון סל השירותים של קופות החולים.

ביטול המס המקביל הוא חלק מתרגיל פוליטי: הממשלה חששה כי במהלך הדיון על תקציב המדינה לשנת 1997, יבוא לידי ביטוי גל הביקורת נגד ההטבות שהאוצר מעניק מאז 1987 למעסיקים, ואשר בשנת 1996 הסתכמו בכ-8.1 מיליארד ש"ח. הטבות אלה כללו תשלום על-ידי האוצר, במקום המעסיקים, של חלק נכבד מן המס המקביל ומדמי הביטוח הלאומי, כפי שמוצג בעמ' 11 לעיל.

מנקודת הראות של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, פירושו המעשי של התרגיל הפוליטי הוא *שיחזור כספים שהיו מיועדים על פי חוק אך ורק למימון סל שירותי הבריאות, והעמדתם לשיקול דעתו של משרד האוצר. בכל שנת כספים, כאשר יחפשו מקום לקצץ בו, יוכל האוצר לפנות לכאן.*

התרגיל הפוליטי מוסיף אי-ודאות למערכת הבריאות. מערכת זאת טובלת מאי-ודאות מזה שנים, הן בגלל הגרעונות הכבדים של העבר, הן בגלל הויכוח הממושך שקדם לחקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. לאחר שנתקבל החוק, ב-1994, נוצרו גורמי אי ודאות חדשים:

- א. עוד ב-1995 התברר כי תחזיות הגבייה באמצעות מס בריאות והמס המקביל לא התממשו;
- ב. תוצאת התחזית השגויה - גרעון בסך של מעל מיליארד ש"ח שלא הצטמצם מאז;

ג. החוק אינו מציע פתרון תקציבי למימון הנוסף שיידרש כתוצאה מן הצורך לעדכן מדי פעם את סל השירותים בעקבות שינויים טכנולוגיים או בעקבות הגידול הטבעי באוכלוסיית המדינה;
ד. קופות החולים, המצויות בגרעון, מפגרות בתשלומים לבתי-החולים;
ה. בתי-החולים מבקשים לשכנע את הממשלה שהמוסד לביטוח לאומי יעביר ישירות אליהם, מתוך הסכום שהמוסד גובה באמצעות מס הבריאות, את החלק המגיע אליהם בסופו של דבר בדרך של תשלומי קופות החולים עבור שירותי בית-חולים; אם יצליחו בתי-החולים, יגרע הדבר מיכולת התימרון של קופות החולים.

ביטול המס המקביל הוא גורם חדש של אי-ודאות. העובדה שחלק כה גדול מן המימון של מערכת הבריאות יהיה תלוי ישירות במשרד האוצר היא כשלעצמה גורם של אי ודאות. המס המקביל, כפי שכבר צויין, נגבה על ידי המוסד לביטוח לאומי והיה מיועד כל כולו למימון סל שירותי הבריאות של קופות החולים. לעומת זאת, משרד האוצר, שמעתה יצטרך להזרים סכום גדול למשרד הבריאות - כ- 6.5 מיליארד ש"ח ב- 1997 - מונחה על-ידי שיקולים רבים, ביניהם הרצון לשמור על תקציב מאוזן. הפיתוי של משרד האוצר לנגוס בסכום זה יהיה גדול - בייחוד בתקופה שבה משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ובנק ישראל לוחצים להקטין את ההוצאות הממשלתיות. המעצור היחיד שיעמוד בפני האוצר הוא חוק ביטוח בריאות ממלכתי, המחייב את המדינה לממן את סל שירותי הבריאות.

כאשר חלק כה גדול ממימון מערכת הבריאות יבוא ישירות מן האוצר, אין ספק שיגבר הלחץ להעביר את נטל המימון אל המבוטחים.

כבר עתה אנו עדים לצעדים בכיוון זה:

- ביולי 1996 החליטה הממשלה לקצץ מיליארד ש"ח (מחצית מזה - קיצוץ מינהלי) בסכום המיועד לכיסוי עלות סל שירותי הבריאות, וזאת במסגרת הקיצוץ המוצע בסך 4.9 מיליארד ש"ח.
- הממשלה החליטה כי חצי מן הסכום המקוצץ יכוסה באמצעות הטלת תשלומים על ציבור המשתמשים בשירותי הבריאות: תשלום עבור ביקור אצל רופא/ה או במרפאות חוץ של בתי-חולים, והעלאה של התשלומים הקיימים עבור תרופות ועבור שירותי בריאות שונים ב- 25%.

לסיכום:

- ביטול מס המעסיקים גורע ממערכת הבריאות מקור מימון שהיה מיועד אך ורק לה.
- גריעתו של מקור מימון ייעודי למערכת הבריאות עלולה להוביל להעלאות נוספות בתשלומים עבור שירותים.

במלים אחרות, מס הבריאות בשיעור 4.8% מן השכר יכסה שיעור קטן והולך של הוצאות הפרט והמשפחה על שירותי בריאות. ממש כמו שבחינוך הממלכתי המושג "חניס" נשחק מזמן, גם בבריאות צפויים המבוטחים לשלם יותר ויותר תמורת שירותי בריאות ממלכתיים.

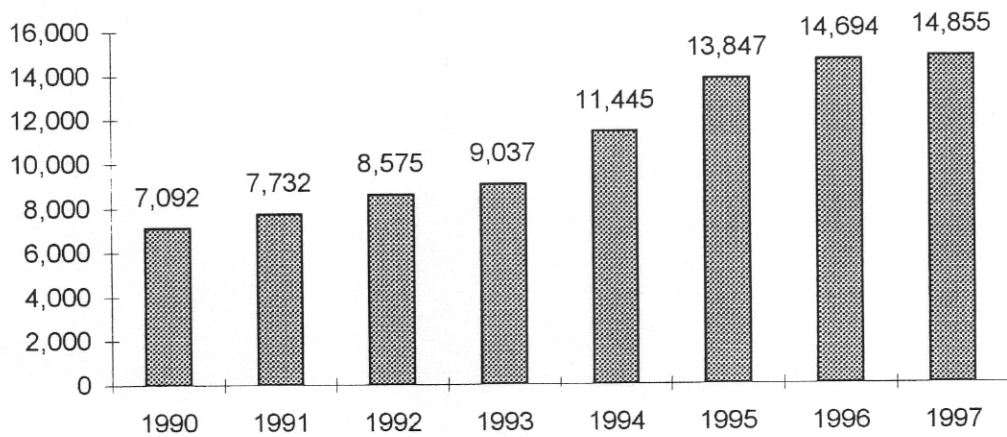
משרד החינוך

תקציב משרד החינוך לשנת 1997 עומד על 18.3 מיליארד ש"ח. על כך יש להוסיף 872 מיליון ש"ח לפיתוח.

במחירים קבועים, תקציב משרד החינוך גדל רק ב- 1% לעומת שנת 1996.

יתרה מזאת: חלקו של תקציב משרד החינוך בתקציב המדינה - עלה בשיעור מזערי, מ- 9.83% ב- 1996, ל- 10.0% ב- 1997. זהו מדד נוסף לעצירה בהשקעה בחינוך, לאחר שבמהלך השנים שבין 1992 ו- 1995, גדל משקלו של תקציב משרד החינוך מ- 6.4% מתקציב המדינה לכ- 9.5% ממנו.

תקציב משרד החינוך, 1990-1997
(במיליוני ש"ח, במחירים קבועים ל- 1995)

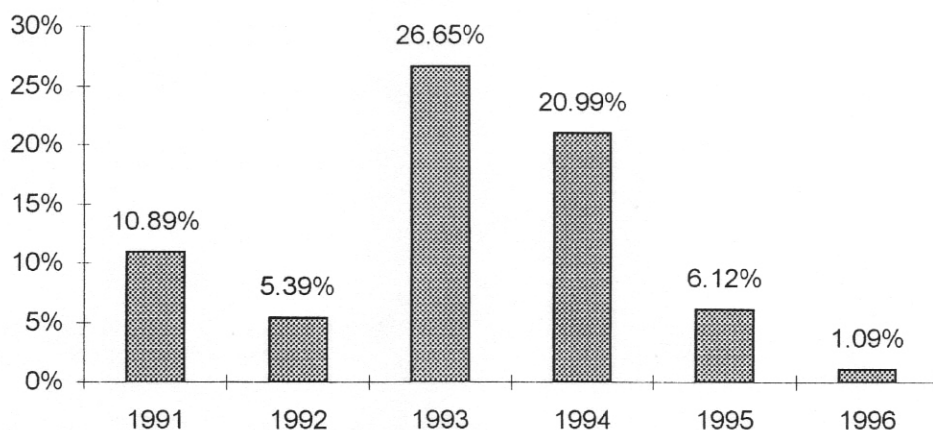


מקור: משרד האוצר, הצעת התקציב, עיקרי התקציב, שנים שונות.

תקציב 1997 מסמן *עצירה בגידול של תקציב החינוך*, ובפועל, *עצירה בפיתוח ובשיפור של מערכת החינוך*. לאחר מחצית העשור של גידול ריאלי בתקציב משרד החינוך, שנבע מן הצורך לקלוט את העלייה ולהעלות את שכר המורות, משקף תקציב 1997 *תפנית שלילית* במדיניות התיקצוב של הממשלה, שהיא:

- הגידול הטבעי באוכלוסיית התלמידים נמשך, ולא נעצר: הגידול משנה לשנה נע בסביבות 2% - כולל מן הגידול הריאלי בתקציב בין 1996 ו-1997;
- 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 - מלווה בהשקעה בקנה-מידה של מבצע לאומי, כמו זה שנעשה לקליטת העלייה בראשית העשור.

תקציב משרד החינוך, 1990-1997 שיעור שינוי משנה לשנה



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

השחיקה בתקציבי הטיפוח - נמשכת

במחצית הראשונה של שנות ה-90, כאשר תקציב משרד החינוך היה בעלייה, תקציבי הטיפוח נשחקו. (ר' מבט על תקציב משרד החינוך, 1990-1996, מרכז אדוה, אוקטובר 1996)

תקציב 1997 מבשר על המשך השחיקה. להלן דוגמאות:

1. שעות טיפוח:

"שעות הטיפוח" הן שעות הניתנות כתוספת על שעות ההוראה הבסיסיות, והן אחד הכלים המרכזיים לשיפור מערכת החינוך בשכונות ובעיירות הפיתוח. מאז 1994, גם בתי-הספר הערביים זכאים לשעות טיפוח. אולם, למרות שהאוכלוסייה הזכאית גדלה, משקלן של שעות הטיפוח בתוך הסל הכולל של שעות הוראה הלך ונשחק.

• שעות טיפוח בחינוך היסודי:

הצעת התקציב לשנת 1997 אינה מפרטת מה יהיה מספר שעות הטיפוח בחינוך היסודי. אולם הדיון צריך להתנהל מתוך ידיעה שבשנים האחרונות, משקלן נשחק, כפי שניתן לראות בלוח שלהלן:

שעות טיפוח בחינוך היסודי כ- % משעות תקן בסיסי בחינוך היסודי

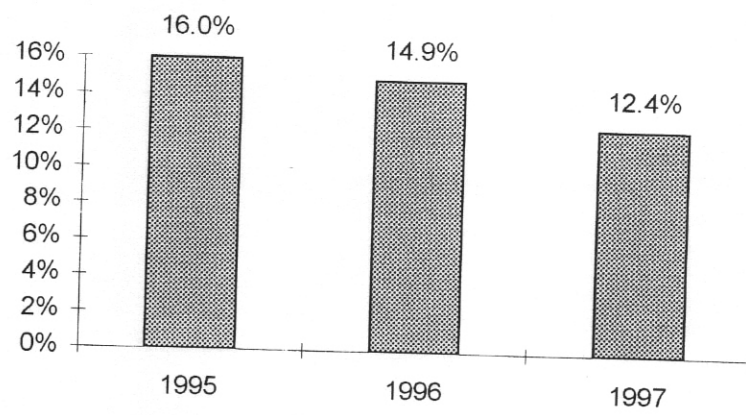
1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990
5.3%	6.2%	6.2%	6.2%	6.6%	6.5%	6.6%

מקור: משרד האוצר, הולאות תקציב משרד החינוך, שנים שונות

• שעות טיפוח בחטיבות הביניים:

הצעת התקציב לשנת 1997 מציינת את מספר שעות הטיפוח בחטיבות הביניים. כפי שאפשר לראות בלוח שלהלן, הצעת התקציב מבשרת על *שחיקה מתמשכת*:

שעות טיפוח בחטיבות הביניים כ- % משעות תקן בטיי בחטיבות הביניים



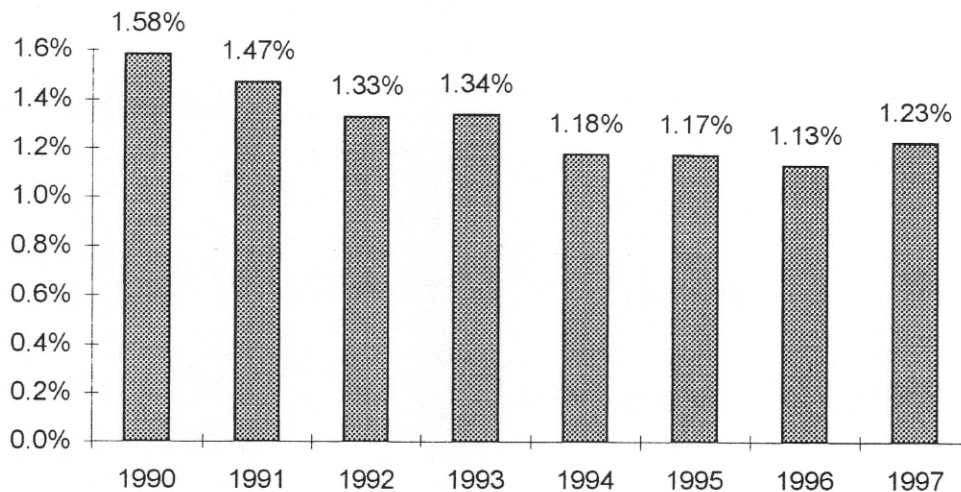
מקור: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד החינוך, שנים שונות; משרד האוצר, הצעת תקציב משרד החינוך לשנת הכספים 1997 ודברי הסבר, עמ' 160.

2. אגף שח"ר:

אגף שח"ר - שירותי חינוך ורווחה, אחראי על תכניות לימוד ותכניות התערבות מיוחדות המיועדות להעלות את ההישגים בשכונות ובעיירות פיתוח, ולאחרונה גם ביישובים ערביים.

תקציב אגף שח"ר לשנת 1997, שמשקלו יחסית לתקציב הכולל של משרד החינוך ידע שחיקה רצופה במחצית הראשונה של שנות ה-90, יעלה מעט - אך לא מספיק כדי לכסות על השחיקה ב-6 השנים הקודמות: תקציב שח"ר לשנת 1997 יהווה 1.23% מתקציב משרד החינוך - לעומת 1.58 ב-1990.

תקציב שח"ר כ- % מתקציב משרד החינוך: 1990-97



מקור: משרד האוצר, הוראות תקציב משרד החינוך, שנים שונות; משרד האוצר, הצעת תקציב משרד החינוך לשנת הכספים 1997 ודברי הסבר, עמ' 10-16.

העלייה בתקציב שח"ר באה לידי ביטוי בעיקר בשירותי שח"ר בחינוך היסודי. תקציב זה מיועד לשני מפעלים עיקריים: המועדוניות החינוכיות והמפעל להכשרת ילדי ישראל.

לעומת זאת, תקציב שירותי אגף שח"ר בחינוך העל-יסודי ממשיך לרדת: בתקציב 1997 ירד תקציב זה, במחירים קבועים, ב-14%, וזאת לאחר שגם בשנה הקודמת, 1996, הוא ירד ב-13.8%. תקציב זה מיועד

בחלקו הגדול לתכניות שמטרתן להעלות את שיעור הניגשים לבחינות הבגרות בשכונות ובעיירות פיתוח ובבתי-ספר ערביים.

3. תמריצים למורים:

הסכום המוקדש לתמריצים למורים באזורי פריפריה, מוחזר בתקציב 1997 לרמה של 1995, לאחר שבשנת 1996 הוא ירד.

בשנת תשנ"ו, שוויים הכספי של התמריצים ליחיד היה 7,300 ש"ח במחירי ספטמבר 1996, דהיינו, 608 ש"ח לחודש. השאלה היא האם 608 ש"ח לחודש הם תמריץ מספיק למשיכת כוח הוראה בעל כישורים גבוהים להעתיק את מקום המגורים לתקופה של מספר שנים.

4. יום חינוך ארוך:

הצעת התקציב ל- 1997 שהוגשה לכנסת באוקטובר 1996, לא כללה כל הקצבה ליום חינוך ארוך. אבל בבוקר הנחת התקציב על שולחן הכנסת, הודיעו ראש הממשלה ושר החינוך על הקצבה ליום חינוך ארוך.

נזכיר כי ב- 1990 קיבלה הכנסת את *חוק יום חינוך ארוך*, כמענה ל"חינוך האפור" שהתפתח בשכונות המבוססות, במימון של הורים מבוססים. 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.

עתה שבים ומחזירים את יום חינוך ארוך - אולם בהיקף קטן בהרבה מזה שתוכנן ב- 1990.

יש לציין כי הדרך בה הופעל יוח"א עד כה אינה תואמת 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 מועברות לרוב על-ידי כוח אדם לא מקצועי. במלים אחרות: שעות יוח"א אינן מהוות פיצוי הולם על שעות "חינוך אפור" בבתי-הספר המבוססים.

בתי-ספר ערביים ודרוזיים : נורמה שונה

המגזר הערבי והמגזר הדרוזי קיבלו בשנות ה-90 תקציבים מוגדלים, בעיקר לבינוי; בתי-הספר הערביים והדרוזיים הוכללו לראשונה בתכניות שונות שהמשרד הפעיל עד אז בעיקר בשכונות ובעיירות הפיתוח - לדוגמא, תכניות של אגף שח"ר; לבסוף, בשנת 1994 זכו ערבים ודרוזים לראשונה להיכלל במסגרת הזכאים ל"שעות טיפוח".

עם כל זאת, מערכת החינוך ממשיכה להתנהל על-פי נורמות שונות ליהודים ולערבים. הדוגמא הבולטת ביותר היא הגדרת הזכאות ל"שעות טיפוח", שהיא שונה עבור יהודים ועבור ערבים. (ר' מרכז אדוה, מבט על תקציב החינוך, 1990-1996, אוקטובר 1996) כתוצאה מכך, שיעור "שעות הטיפוח" שמקבלים בתי-ספר ערביים ודרוזיים קטן יותר מזה שמקבלים בתי-ספר יהודיים. לדוגמא: "שעות הטיפוח" שקיבלו הדרוזים ב-1995 היו שקולות ל-3.8% מסך שעות התקן הבסיסי - לעומת 7% במגזר היהודי.

יתרה מזאת, צירופם של ערבים ודרוזים למסגרת הזכאים לתכניות אגף שח"ר ולמסגרת הזכאים לשעות טיפוח לא לוותה בעלייה בתקציבים המופנים לשני סעיפים אלה. כפי שראינו לעיל, תקציב אגף שח"ר נתון לשחיקה מתמדת מאז 1990, ביחס לתקציב הכולל של משרד החינוך, והשינוי בתקציב 1997 קטן מכדי לפצות על שחיקה זאת; משקלן של שעות הטיפוח בחינוך היסודי ירד, וכך גם משקלן של שעות הטיפוח בחטיבות הביניים.

במלים אחרות: בתי-הספר הערביים והדרוזיים צורפו לתכניות טיפוח של משרד החינוך בשעה שתקציביהן של תכניות אלו נתונים בשחיקה.

קליטת עלייה במערכת החינוך

בחמש השנים האחרונות, 1992-1996, השקיע משרד החינוך 1.77 מיליארד ש"ח בתכניות מיוחדות לקליטת עלייה - וזאת בנפרד מן ההשקעות בבינוי, הכלולות בתקציב הפיתוח (והמסתכמות בלמעלה מ-1.5 מיליארד ש"ח נוספים). בשנת 1996 לבדה עמד תקציב התכניות המיוחדות לקליטת עלייה על 512 מיליון ש"ח (במחירים של 1995).

תקציבים אלה הם הוכחה טובה לכך שכאשר הממשלה, באמצעות משרד החינוך, מזהה צורך לאומי, היא יודעת לרתום לכך את המשאבים הדרושים.

ההיערכות התקציבית של משרד החינוך לקליטת העלייה, מעבר להשלכות שלה לגבי העולים עצמם, מהווה גם דוגמא ראוייה לחיקוי בכל הנוגע ליוזמות נוספות אשר ראוי שמשרד החינוך ינקוט, ובראשן, קידום הישגים הלימודיים של יישובים או שכונות שעדיין אינם נהנים משירותי חינוך ברמה הגבוהה ביותר - וזאת, בין השאר, כדי לאפשר לילדי העולים עצמם, שרבים מהם התיישבו בעיירות פיתוח ובאזורי פריפריה, קידום נאות בשנים הבאות.

משרד השיכון

תקציב משרד השיכון (ללא פיתוח) לשנת 1997 עומד על 9.88 מיליארד ש"ח. במונחים ריאליים, מדובר בירידה קלה לעומת תקציב המשרד בשנת 1996.

רוב תקציב משרד השיכון - 7.6 מיליארד ש"ח, שהם כ- 80% - מיועדים למענקים ולהלוואות לדיור. מתוך המענקים, כ- 57% מיועדים למענקים לרכישת דירה, כ- 30% למענקי השתתפות בשכר דירה, וכ- 8% לעמלות ניהול לבנקים.

תקציב משרד השיכון ל- 1997 אינו נושא בשורה חדשה. ראשית, הוא אינו כולל פרוגרמות חדשות לבנייה ציבורית. דבר שני, הוא אינו כולל עידכון של סכומי הסיוע לזכאים: כידוע, מאז 1992 לא עודכנו סכומי הסיוע, להוציא קבוצות מצומצמות; זאת, למרות שמחירי הדיור מצויים בעלייה מתמדת. במלים אחרות, תקציבי הסיוע המפורטים להלן יכולים לענות כיום על חלק קטן יותר מן הצרכים.

בהשוואה לתקציב 1996, אפשר להבחין בכמה שינויים עיקריים:

1. ירידה בתקציב המענקים לרכישת דירה:

במחירים קבועים ל- 1995 (לפי מדד המחירים לצרכן), מדובר בירידה של קרוב ל- 20% לעומת 1996; בהשוואה לתקציב 1994, מדובר בירידה מצטברת של 35%.

בתוך תקציב המענקים לרכישת דירה, יש ירידה של 25% בתקציב המענקים לעולים חדשים. לעומת זאת, יש עלייה של 6.7% בתקציב המענקים לותיקים במרכז הארץ, עלייה של 4.2% בתקציב המענקים לוותיקים באזורי פיתוח ועלייה של 115% בתקציב המענקים לותיקים בעלי דירה. אלא שהעלייה בשלושה סעיפים אלה מגיעה בסך הכל לכשליש מן הסכום שירד מתקציב המענקים לעולים חדשים.

2. עלייה זעירה בתקציב ההלוואות לרכישת דירה:

תקציב ההלוואות לרכישת דירה יעלה ב- 3.4% בהשוואה לזה של 1996. ההבדל הבולט כאן הוא עלייה של כ- 500% בסכום המוקצה למבצעים מיוחדים: מכ- 60 מיליון ב- 1996 לכ- 353 מיליון ב- 1997 - במחירים קבועים ל- 1995.

הצעת התקציב אינה מפרטת למי מיועדים תקציבי מבצעים מיוחדים אלה.

3. תקציב הסיוע בשכר דירה - ללא שינוי:

תקציב הסיוע בשכר דירה לשנת 1997 יהיה גדול בשליש האחוז בלבד, במונחים ריאליים, לעומת 1996. הסיוע לשכר דירה מיועד ברובו - כ- 77% - לעולים חדשים.

4. אין תקציב ייעודי לאזרחים ערבים:

תקציב 1997 - כמו קודמיו - אינו כולל הקצאות ייעודיות לסיוע בדיוור לאזרחים ערבים, למרות מצוקת הדיוור, הן ביישובים ערביים והן ביישובים מעורבים.

אזרחים ערבים זכאים לסיוע לדיוור על-פי הקטיגוריות הכלליות - אך לשליש פחות מאזרחים ששירתו בצה"ל. משרד השיכון אינו מפרסם נתונים שוטפים על זכאים ערבים. מסמך של אגף האיכלוס מציין כי "רוב הזוגות הצעירים שמימשו סיוע הם יהודים. המימוש ביישובים הערביים הגיע להיקף של כ- 1,200 [זכאים] בשנת 1995". למעשה, הזכאים הערבים היוו לא יותר מאשר 2.3% ממממשי הסיוע באותו השנה - 51,889. (משרד השיכון, *מידע חודשי*, אוגוסט 1996: לח) יצויין כי ב- 1995 נישאו כ- 7,850 זוגות מוסלמיים, דרוזיים ונוצריים - כ- 23% מכלל הזוגות שנישאו באותה שנה. (מחושב מהלמ"ס, *שנתון סטטיסטי לישראל 1995*, לוח 3.1)

5. בעיית דיוור מתמשכת של עולים חדשים קשישים:

תקציב 1997 אינו נושא בשורה עבור עולים חדשים קשישים. כידוע, שיעור המיצוי של סיוע לדיוור של משרד השיכון בקרב העולים הוא גבוה. לפי נתונים המוצגים בספר התקציב, מעל ל- 80% ממשפחות העולים שהגיעו בשנת 1990 הצליחו לרכוש דירה בתוך שש שנים. (משרד האוצר, *הצעת תקציב לשנת 1997 ודברי הסבר*, משרד השיכון, עמ' 81) יש המשווים נתון זה עם הנתון על בעלות על דירה בקרב משקי בית בישראל - כ- 71%. (שם: 80)

אולם השוואה זו אינה תקפה: בעוד שהנתון עבור הוותיקים כולל את כל משקי הבית - יחידים, זוגות וקשישים, הרי שהנתון עבור העולים החדשים מתייחס אך ורק לזוגות - ואינו כולל יחידים וקשישים. (משרד השיכון, אגף האיכלוס, *דיוור בישראל*, יוני 1996, עמודים לא ממוספרים)

אחת התוצאות היא התופעה השכיחה של דיור תחת קורת גג אחת של זוגות עולים ביחד עם ההורים הקשישים.

התקציב הרגיל לשנת 1997 כולל הגדלה של התקציב לבניית הוסטלים, מ-34 מיליון ש"ח ל-66 מיליון ש"ח (במחירים קבועים ל-1995). השאלה היא אם ההוסטלים אכן ייבנו (בשנים קודמות היה תת-מיצוי של תקציבי בניוי אלה), אם הם ייבנו ביישובים או אזורים בהם יש ביקוש, והאם מספר היחידות שייבנו או שיוסבו למטרה זאת יענה על הצרכים.

6. בעיית יכולת מימוש מתמשכת של משפחות חד-הוריות:

מאז 1992 העלה משרד הבריאות את סכומי הסיוע למשפחות חד-הוריות. למרות זאת, רק מעט משפחות חד-הוריות רוכשות דירות בסיוע משרד השיכון: ב-1995, 379 משפחות מימשו סיוע שכזה, מתוכן 299 עולות ו-80 ותיקות. בשבעת החודשים הראשונים של 1996, מספר המשפחות החד-הוריות הממשות היה 418 - 320 עולות ו-98 ותיקות.

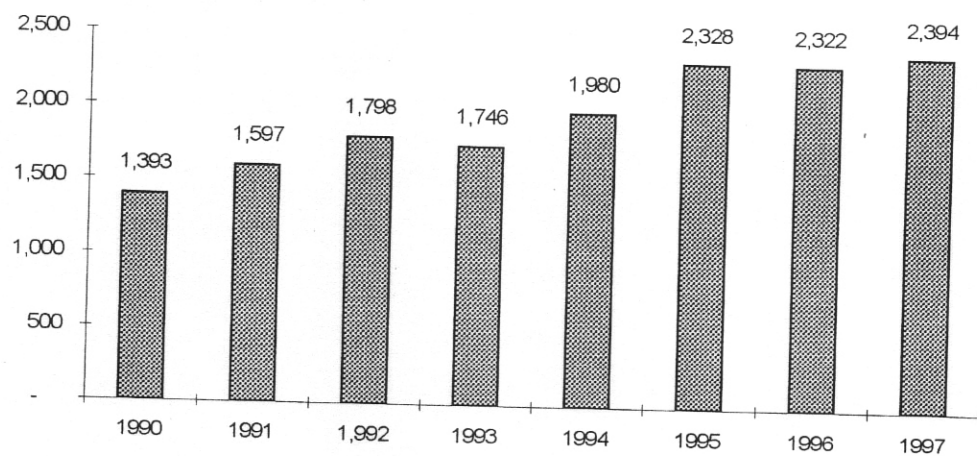
לעומת זאת, מספר המשפחות החד-הוריות המסתייעות במשרד השיכון בהשתתפות בשכר דירה הוא גבוה בהרבה: במרץ 1996, 13,598 משפחות חד-הוריות קיבלו סיוע בשכר דירה - 9,096 עולות ו-4,502 ותיקות. (מידע שהתקבל מהגב' מיכאלה גרזון, סגן ראש אגף האיכלוס במשרד השיכון, 20.10.96)

למרות הסיוע המוגדל, משפחות חד-הוריות אינן מצליחות להגיע לפתרון דיור קבוע.

משרד העבודה והרווחה

התקציב הרגיל של משרד העבודה והרווחה (ללא הביטוח הלאומי) יעמוד ב- 1997 על כ- 2.95 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים) - עלייה ריאלית של כ- 3% לעומת תקציב 1996. עלייה קטנה זו מעידה על כך שתקציב משרד העבודה והרווחה, כמוהו כשאר תקציבי השירותים החברתיים, נשאר ברמה דומה לזו שנקבעה בשנת 1995.

תקציב משרד העבודה והרווחה, 1990-1997
(במיליוני ש"ח, במחירים קבועים ל- 1995)



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

להלן נדון בכמה מן הפעולות המרכזיות של המשרד.

הכשרה מקצועית

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-1997 יעמוד תקציב האגף על כ-593 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) - 20% מתקציב המשרד כולו. במונחים ריאליים, מדובר על הקצאה דומה לזאת שבתקציב 1996.

בדיקה של הקורסים המוצעים על-ידי האגף מעלה כי יש הבדלים בין ההכשרה לגברים וההכשרה לנשים - לרעת הנשים.

לצורך הבדיקה סווגו 102 הקורסים שהציע האגף ב-1996, לפי מידת הייצוג של גברים ושל נשים. 52 מן הקורסים הוגדרו כקורסים "גבריים" במובן זה ש-80% ויותר מן הנרשמים אליהם היו גברים; 24 היו קורסים "נשיים", ו-26 היו קורסים "מעורבים" - דהיינו, היה בהם ייצוג של לפחות 20% לכל אחד מן המינים.

בדיקתנו העלתה כי **מספר השעות** שמקבלים הגברים גדול יותר: כ-55.5% מסך שעות הלימוד מוקצים לקורסים "גבריים", בעוד קורסים "נשיים" קיבלו 15.4% משעות הלימוד, וקורסים "מעורבים" - 29.0%. ההבדלים קיימים גם במשך הקורסים: קורסים "נשיים" נמשכים 3.5 חודשים בממוצע, בעוד שקורסים "גבריים" נמשכים 6 חודשים בממוצע.

אם יש באורכו של קורס כדי להעיד על מידת הנאמנות הנרכשת בו, הרי שנשים רוכשות מיומנויות ברמה נמוכה יותר.

האגף לתעסוקת נשים ומעונות יום

תקציב האגף לתעסוקת נשים ומעונות יום לשנת 1997 יעמוד על כ-252 מיליון ש"ח - 8.5% מתקציב משרד העבודה והרווחה. במונחים ריאליים, מדובר בתקציב זהה לזה של 1996.

כמעט כל תקציב האגף לתעסוקת נשים ומעונות יום מיועד להשתתפות בהחזקת ילדים במעונות יום ובמשפחות. ב-1996, כלל מערך מעונות-היום 1,580 מעונות ומשפחות. ששימשו כ-72,000 ילדים. 83% מהילדים היו ילדי נשים עובדות, ו-17% (12,000) היו ילדים שהופנו למעונות על-ידי

מחלקות לשירותים חברתיים בגלל מצוקות משפחתיות שונות. (משרד האוצר, הצעת התקציב לשנת הכספים 1997 ודברי הסבר משרד העבודה והרווחה, עמ' 65).

בספטמבר 1996, שכר הלימוד של ילד או ילדה עמד על 827 ש"ח ושכר הלימוד עבור תינוק על 1088 ש"ח. השתתפות משרד העבודה והרווחה בשכר הלימוד במעונות נקבעת לפי רמת ההכנסה לנפש של המשפחה (ר' לוח בעמוד הבא).

ב- 1996, תקציב האגף לסיבסוד השהות במעונות יום היה מחולק כך: כ- 62% לילדי נשים עובדות, כ- 25% לילדים שהופנו על ידי גורמי רווחה, וכ- 10% לסיבסוד ילדים במשפחותונים (חשובים מבוססים על משרד האוצר, הוראות התקציב לשנת הכספים 1996, משרד העבודה והרווחה).

שיעור הסיבסוד של ילדים המופנים על ידי משרד הרווחה הוא גבוה, יחסית - ורק חלק מן הנזקקים נהנה ממנו, בגלל שהתקציב מוגבל. להערכת המשרד, כ- 10,000 "ילדי רווחה" אינם זוכים לסיבסוד - מחציתם ילדים בסיכון גבוה הזקוקים באופן אקוטי לסידור במעון (מכתב מלשכת השר, 7.11.96).

הסיבסוד הממשלתי הנדרש כדי להשיג את הילדים הללו במעונות יום - (בהנחה שניתן למצוא מקומות במעונות הקיימים) - הוא בסדר גודל של כ- 79 מיליון ש"ח. אם ניקח כבסיס לחישוב את ממוצע ההשתתפות של משרד העבודה והרווחה בשתי דרגות השכר הנמוכות.

מעונות היום מופעלים על-ידי ארגוני נשים - נעמ"ת, ויצ"ו ואמונה, 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.

בשנים האחרונות היינו עדים להעלאות בשכר הלימוד במעונות. הסיבה איננה הקטנת התמיכה של משרד הרווחה, אלא צמצום בהשתתפות הארגונים המפעילים במימון הפעלת 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; מכתב מהשרה אורה נמיר לח"כ דליה איציק, 29.8.95). להלן לוח שכר הלימוד במעונות:

שכר הלימוד במעונות היום, ספטמבר 1996

תינוקות		פעוטות		רמת הכנסה לנפש	דרגה
השתתפות הממשלה	השתתפות ההורים	השתתפות הממשלה	השתתפות ההורים		
783	305	595	232	נד 625	*1
729	359	554	273	625.01-950	*2
642	446	488	339	950.01-1274	3
533	555	405	422	1274.01-1395	4
435	653	331	496	1395.01-1516	5
348	740	265	562	1516.01-1638	6
250	838	190	637	1638.01-1759	7
152	936	116	711	1759.01-1880	8
87	1001	66	761	1880.01-2000	9
22	1066	17	810	2000.01-2123	10
0	1145	0	871	מעל 2123	11

מקור: "טבלת שכר הלימוד במעונות היום בספטמבר 1997", משרד העבודה והרווחה.
דרגות 1 ו-2 מיועדות ל"ילדי רווחה" בלבד.

מעונות יום ביישובים ערביים

במגזר הערבי כולו יש כיום רק 9 מעונות יום 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, מעודד משרד העבודה והרווחה 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.

במרץ 1996 פעלו ביישובים ערביים 447 משפחתונים ובהם 1951 ילדים; מתוכם, 37.6% היו ילדים של אמהות עובדות ו-62.4% ילדים שהופנו על ידי שירותי הרווחה. (משרד הרווחה, 1996, נתוני משפחתונים במגזר הערבי - מרץ 1996)

בשנים 1995-1996 התארגנה בכנסת, ביזמתה של ח"כ תמר גוזנסקי, ועדת שבחנה את מצב החינוך לגיל הרך ביישובים ערביים. הוועדה סיירה בגליל ובנגב, שמעה עדויות של עובדות חינוך ערביות, והגיעה למסקנה שיש צורך בפיתוח שירותי החינוך לגיל הרך במגזר הערבי, כולל מעונות יום.

שירותי טיפול בזקן

תקציב 1997 כולל כ- 151 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) לטיפול בזקנים. תקציב זה מיועד לטיפול חוץ-ביתי ולטיפול בקהילה ובבית. המדובר בעלייה ריאלית של 32% בתקציב לטיפול חוץ-ביתי ובעלייה ריאלית של 7% בתקציב לטיפול בקהילה ובבית.

הטיפול החוץ-ביתי כולל השתתפות במימון השהות של 3,020 מתוך 12,000 הזקנים המתגוררים במעונות. (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 1997 ודברי הסבר, משרד העבודה והרווחה, עמ' 120). לפי משרד העבודה והרווחה, אין כיום תור של קשישים תשושים הממתינים לטידור במוסדות. (מכתב מלשכת השר, 7.11.96)

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. 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", מידע על שוויון מס, 8, מרכז אדוה).

טיפול ומניעת אלימות נגד נשים

התקציבים המיועדים לטיפול ומניעת אלימות נגד נשים ממומנים על-ידי השרות לטיפול בנערות ובנשים, והם מתחלקים בין שלושה מפעלים עיקריים:

א. מרכזים לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה: כיום פועלים 19 מרכזים, ביניהם שלושה שנפתחו ב-1996. במחצית הראשונה של 1996, טיפלו המרכזים בכ- 2,800 משפחות. (משרד הרווחה, טיפול למניעת אלימות במשפחה 1996, עמ' 2) ב- 1996 עמד התקציב למרכזים אלה על כ- 1.5 מיליון ש"ח.

ב. מקלטים לנשים מוכות: ב- 1995 פעלו בישראל 8 מקלטים שטיפלו ב- 472 נשים וב- 695 ילדים. (שם: עמ' 3) כיום (נובמבר 1996) פועלים 11 מקלטים. המקלטים הוקמו על-ידי ארגונים וולונטריים, אשר גם אחראים על הפעלתם. משרד העבודה והרווחה מממן 60% מתקציב ההפעלה, והרשות המקומית משתתפת בגובה של 25% מהמימון של משרד הרווחה. ב- 1996 עמד תקציב משרד העבודה והרווחה עבור המקלטים (כולל דמי קיום) על כ- 5.6 מיליון ש"ח. (מרכז אדוה, מבט על התקציב 1996, עמ' 12)

משרד הרווחה משתתף גם באחזקת 27 דירות-מעבר לנשים ששהו במקלטים לנשים מוכות וטרם מצאו פתרונות דירור. תקציב זה עמד ב- 1996 על כ- 1.8 מיליון ש"ח.

ג. מרכזי סיוע לנפגעות תקיפה מינית: יש 8 מרכזים, שמשרד העבודה והרווחה משתתף ב- 10% מעלות ההפעלה שלהם; ב- 1996 עמדה ההשתתפות על סך של כ- 200,000 ש"ח.

תמיכת משרד העבודה והרווחה בכל המפעלים הללו, כפי שהיא מפורטת בהצעת התקציב לשנת 1997, תהיה ברמה דומה לזו של 1996. אולם פקידי המשרד מדווחים על אפשרות של הגדלה.

הקטנת פערים במגזר הערבי

ב- 1997 יממן משרד העבודה והרווחה תוספת כוח אדם למחלקות לשירותים חברתיים בסקטור הערבי בהתאם לתוכנית רב-שנתית לצמצום פערים בין המגזר הערבי והבדווי למגזר היהודי. (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 1997 ודברי הסבר משרד העבודה והרווחה, עמ' 52) הסכום שהוקצב לתוספת כוח אדם במחלקות לשירותים החברתיים ברשויות הערביות הוא כ- 1.5 מיליון ש"ח - 0.05% מהתקציב הכולל של משרד העבודה והרווחה.

הפיקוח על חוקי העבודה

תקציב האגף לאכיפת חוקי עבודה ולפיקוח על עובדים זרים לשנת 1997 הוא כ- 6.6 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) - עלייה ריאלית של כ- 10% לעומת השנה שעברה. ב- 1996 גדל תקציב האגף ריאלית בכמעט 50% - במטרה להגביר את הפיקוח על עובדים זרים.

במאי 1996 עבדו בישראל כ- 100,000 עובדים זרים שהחזיקו בהיתרי עבודה מונפקים על ידי משרד העבודה: כ- 75,000 בענף הבניין, 17,000 בחקלאות וכ- 6,500 בסיעוד. (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 1997 ודברי הסבר משרד העבודה והרווחה, עמ' 71)

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.

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 צוין 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 התקציב 1995 - אלא אם כן צוין אחרת. הנתונים לשנים 1996, 1997 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 הולאות 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 הולאות התקציב הן הבסיס העיקרי למרבית הניתוחים שלהלן.
 - ג. חוברות הצעת התקציב ודברי הסבר, ובה פירוט והסבר של הפעולות של כל משרד ומשרד.
 - ד. פירוט מים 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 ממחשקי כוח פוליטיים לאחר שהתקציב אושר, ואם כתוצאה מאילוצים מדיניים או כלכליים שהממשלה מתמודדת עמם. במקרים רבים, הנתון המופיע בחוברות הולאות התקציב קטן או גדול באורח משמעותי מן הסכום שהוצא בפועל.
- משרד האוצר אינו מפרסם עיכונים שוטפים של התקציבים. הכלי העיקרי לבדיקת השינויים הוא הו"ח כספי של החשב הכללי, המתפרסם ביוני. דו"חות הביצוע כוללים רק פירוט של הסעיפים הראשיים, ולא של סעיפי המשנה ותת-סעיפי המשנה.
- מתוך מודעות למציאות של שינויים, אנו משתדלים ככל האפשר להצליב מידע ממקורות שונים. יתרה מזאת, הדגש שלנו הוא על מגמות רב-שנתיות, והללו מתחזרות בדרך כלל גם כאשר יש סטיות מן התקציב בשנה זו או אחרת.
- בשם הזכות הדמוקרטית הבסיסית, זכות הציבור לדעת, אנו תובעים ממשרד האוצר ומהמשרדים האחרים לפרסם עיכונים שוטפים, ודו"חות ביצוע מפורטים, על-מנת שהציבור יוכל לעקוב ביתר בהירות אחר מדיניות הממשלה ואחר הוצאות הממשלה. חופש המידע ושקיפות המידע הם יסודות מוסדיים של ממשל דמוקרטי.

פירסומי מרכז אדורה

מידע על שוויון 20 ש"ח

- גליון 6 בית הספר, הקהילה והרשות המקומית בקרב המיעוט הפלסטיני בישראל, מאת חליל רינאווי, מרץ 1996
- גליון 5 סקר החינוך הבדווי בנגב, מאת סלים אבר-רביעה, סלמאן אלבודור ופאוזן אלעטאונה, מרץ 1996
- גליון 4 דיוור בישראל, מאת יוברט לריון ורחל קלוש, 1995
- גליון 3 החינוך לגיל הרך בישראל, מאת שלמה סבירסקי והאלה חזן, 1993
- גליון 2 שירותי בריאות בישראל, מאת ברברה סבירסקי, חאתם כנעאנה, איימי אבגר ומיכל שונבורן, 1992
- גליון 1 החינוך בישראל, מאת שלמה סבירסקי, 1991

מבט על התקציב

- מבט על התקציב - 1997, מאת שלמה סבירסקי, מירב סן-זנגי, ברברה סבירסקי, נובמבר 1996, 20 ש"ח
- מבט על התקציב - 1997, עיקרי הממצאים, מאת שלמה סבירסקי, מירב סן-זנגי, ברברה סבירסקי, נובמבר 1996, 10 ש"ח
- מבט על תקציב משרד החינוך 1990-1996, מאת שלמה סבירסקי, מירב סן-זנגי, עדי דגן, נובמבר 1996, 25 ש"ח
- מבט על תקציב משרד החינוך 1990-1996, עיקרי הממצאים, מאת שלמה סבירסקי, מירב סן-זנגי, עדי דגן, נובמבר 1996, 10 ש"ח
- מבט על תקציב משרד הבריאות 1990-1997, מאת ברברה סבירסקי, מירב סן-זנגי, שלמה סבירסקי, נובמבר 1996, 25 ש"ח
- מבט על תקציב משרד הבריאות 1990-1997, עיקרי הממצאים, מאת ברברה סבירסקי, מירב סן-זנגי, שלמה סבירסקי, נובמבר 1996, 10 ש"ח
- תקציב משרד הבינוי והשיכון לעולים חדשים - 1997, 10 ש"ח
- מבט על התקציב - 1996, מאת צבי שולדינר, נובמבר 1995, 20 ש"ח
- מבט על התקציב - 1995, מאת צבי שולדינר, אפריל 1995, 20 ש"ח

ניירות עידכון 5 ש"ח

- המצליחים בבחינות הבגרות - 1995, אפריל 1996
- תמותת תינוקות לפי יישוב, 1991-1993, אפריל 1996
- לקראת שוויון אקדמי בין המינים בישראל, האמנם? ספטמבר 1994

ניירות עמדה 5 ש"ח

- פנסיה לכל ולא רק לחזקים, מאת חנה זוהר וברברה סבירסקי, מרץ 1996
- ההצעה לתיקון חוק שכר מינימום התשנ"ה - 1995, מאת לינדה עפרוני, אוקטובר 1995
- בית לכל משק-בית: המלצות למדיניות ממשלתית בנושא דיוור, מאת ברברה סבירסקי ושלמה סבירסקי, דצמבר 1994
- ביזור סמכויות בנושאי שיכון, מאת רחל קלוש ויוברט לריון, דצמבר 1994
- דרושים שינויים במדיניות השיכון ביישובים ערביים, מאת ראסם חמאסי, ספטמבר 1994
- על תוספת יוקר אין לוותר, מאת לינדה עפרוני, 1994
- המלצות ועדת גפני (אוקטובר 1993) וועדת וולנסקי (אוגוסט 1993), מאת יוסי דהאן וברברה סבירסקי, 1993
- פתיחת איזורי רישום: מה אפשר ללמוד מארצות הברית? מאת שלמה סבירסקי, 1993

פירסומים אחרים

- חוק ביטוח בריאות ממלכתי, נובמבר 1996, 10 ש"ח
- מדריך שירותים לזקני תל-אביב, בעריכת ברברה סבירסקי, רונית גולדינר ושושנה שוורץ, ספטמבר 1996, 12.50 ש"ח
- יום עיון: החינוך לגיל הרך ביפו, תקציר דיון, דצמבר 1995, 10 ש"ח
- למה צריך פנסיה ממלכתית? תקציר דיון, ספטמבר 1995, 10 ש"ח
- גני הילדים המעורבים ביפו, מאת נוואל עסוס, אפריל 1995, 20 ש"ח
- דיוור בישראל: מדיניות ואי שוויון, מאת יוברט לריון ורחל קלוש, ספטמבר 1994, 20 ש"ח
- החינוך לגיל הרך בישראל, יום עיון ארצי, מאי 1993, 10 ש"ח