

דגת לפני שמקצצים

מירב סן-זנגי

עדי דגן

יולי 1996

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

ס ר כ ד
א ד ו ה

ח.ד. 36529 תל אביב 61364

03 - 5608871

03 - 5607108

הקיצוץ בקיצבאות הילדים

הממשלה אישרה ברוב גדול את הקיצוץ בתקציב המדינה, קיצוץ של 4.9 מליארדי שקלים. את החלק הגדול ביותר בקיצוץ, תופסים הקיצוצים בקיצבאות הילדים (850 מיליוני שקלים וכ- 17% מסך הקיצוץ המתוכנן). קיצוץ זה אף גדול מהקיצוץ שיתבצע, כנראה, בתקציב משרד הביטחון.

עם כינונה, הודיעה הממשלה החדשה כי בשל הגרעון בתקציב לא תוכל להמשיך וליישם בשנה הבאה את ביצועה של הרפורמה במיסים, שגיבשה נציבות מס הכנסה למשך 4 שנים, רפורמה שכללה בין היתר, הפחתת מיסים על השכבות הבינוניות.

מה שיתרחש בפועל יהיה, שלאחר הקיצוץ הסלקטיבי בקיצבאות הילדים משפחות בעלות הכנסה בינונית שלהן שלושה ילדים או פחות לא רק שלא תיהנה מהפחתת המיסים שהבטיחה תוכנית הרפורמה, אלא למעשה יוטלו עליהן מיסים נוספים.

הורדתן של חלק מקיצבאות הילדים, כמוה כמס הנופל בעיקר על כתפיהן של משפחות מהשכבות הבינוניות, להן שלושה ילדים או פחות.

על-פי השיטה החדשה:

- ראש משפחה המשתכר מעל 7,000 שקלים ברוטו בחודש ולו שני ילדים, הכנסתו החודשית נטו תרד ב- 266 שקלים.
- ראש משפחה המשתכר בין 4,500 ל- 7,000 שקלים ברוטו בחודש ולו שני ילדים, הכנסתו החודשית נטו תרד ב- 134 שקלים.

הממשלה טוענת שקיצוץ זה לא יפגע בשכבות החלשות. האמנם?
ראשית, השכבות החלשות כן נפגעות, כיון שבמקרים רבים גם מה שהמדינה התכוונה להעניק להן היא לא תעניק להן בפועל בשל העיוות שבשיטה. זאת ממספר טעמים:
הקיצבה מותנית בארבע פעולות שעל הזכאי לבצע לפני קבלתה: על הזכאי לדעת שמדובר בזכות המותנית בהכנסה, עליו לדרוש זכות זו, עליו לעבור את מבחן האמצעים ולוודא שהוא אכן מקבל את המענק.

מבחן האמצעים הוא למעשה חסם פסיכולוגי (אנשים מתביישים לפנות ולהצהיר בפומבי 'אנחנו עניים ולכן מגיע לנו'), חסם בירוקרטי וחסם של חוסר ידיעה (אנשים לא תמיד יודעים כי הם זכאים להטבה), שעל הזכאי לקיצבה לעבור בטרם הוא זוכה לה. *חסם זה מנע מכשליש מהזכאים בסוף שנות ה-80 מלממש את זכותם לקיצבה* (עפ"י דיווח המוסד לביטוח לאומי).

שירותי רווחה אמורים להיות אוניברסליים על מנת שהזכאים להם לא יאלצו לעמוד ב"מבחני מסכנות", ועל מנת שישתמרו בגודלם וברמתם לאורך השנים. הנסיון והמחקר מראים שכאשר שירותי הרווחה מוענקים באופן סלקטיבי לקבוצות החלשות, רמת השירותים נוטה להישחק כיון שהשכבות החלשות נעדרות עוצמה פוליטית משמעותית וכאשר עורכים קיצוצים, שירותים אלו הם הראשונים להיפגע.

שנית, שיטה זו ויישומה מעוררים גם בעיות חמורות של אי צדק חברתי, ביניהן:

- הקיצבאות משולמות על בסיס משכורת הבעל בלבד; במשפחה בה הבעל הוא מפרנס יחיד ומשתכר 7,000 ש"ח בחודש המשפחה לא זכאית לקיצבה, וכזה הוא גם המצב במשפחות חד הוריות או במקרה של אמהות רווקות שעובדות. אך משפחה בה כל אחד מבני הזוג מרוויחים 4,000 ש"ח בחודש (וההכנסה החודשית של המשפחה היא 8,000 ש"ח בחודש), כן תהיה זכאית לקיצבה.
- הקיצבאות משולמות על בסיס שכר העבודה העיקרית של הבעל; בעל המרוויח 4,000 ש"ח מעבודתו העיקרית, ועוד 3,000 ש"ח מעבודותיו הנוספות - יהיה זכאי לקיצבאות הילדים.
- מי שמרוויח 7,000 ש"ח בחודש לא יקבל קיצבאות כלל, אך מי שמרוויח 6,999 ש"ח בחודש יקבל חצי קיצבה עבור כל ילד.

שלישית, בעל הכנסה של 7,000 ש"ח בחודש, נפגע במידה זהה לבעל הכנסות של 70,000 ש"ח בחודש, לשניהם תהיה הפחתת הכנסה פנויה של 133 ש"ח בחודש עבור כל ילד.

הצעתנו: יש להעלות את שיעורי מס ההכנסה בשיעור המתאים, למרות חוסר הפופולריות שבצעד זה.

- בכך נמנע מהעיוות שבגבייתו של מס קיצבאות הילדים.
- ניתן יהיה לערוב שכל מי שזכאי להטבה זו יזכה בה והיא לא תמנע ממנו בשל אי הנחות והבושה.
- המס יתחלק על כל הנושים, ללא קשר למצבם המשפחתי ולמספר ילדיהם.
- לא נדקק לממנגנון בירוקרטי נוסף, מיותר ובזבזני שיהיה צורך להקים על מנת לאפשר מימוש מיסוי קיצבאות הילדים.

העלאת מס ההכנסה בשיעור המתאים אף אם תפגע ברפורמה שגובשה ובפופולריות הממשלה, תשרת באופן צודק יותר את רעיון הפרוגרסיביות. מן הראוי לציין שמרפורמות המס שהתבצעו בשנים האחרונות נהנו בעיקר העשירונים העליונים: העשירון העליון נהנה מכ- 52% בהפחתות המס, העשירון התשיעי נהנה מכ- 23% נוספים, ואילו כל שאר האוכלוסייה נהנתה רק מכ- 25% בהפחתות המס. כמו כן 47% מן הנישומים אינם מגיעים לסף המס, אינם משלמים מס הכנסה ולכן הם אינם נהנים מן הרפורמות השונות.

לחלופין, ניתן לבטל או להפחית את הסובסידיות וההנחות למעסיקים, המסתכמים בכ- 8.5 מיליארד שקלים בשנת 1996 בלבד. סובסידיות והנחות אלה נועדו לעודד את המעסיקים להרחיב את מעגל המועסקים אצלם, בדרך של פיצוי על עלות כוח העבודה. כיום, אין כל הצדקה כלכלית להמשך במתן סובסידיות והנחות למעסיקים בארץ בשל שיעורי האבטלה הנמוכים שנרשמו בחודשים האחרונים ובשל הגידול והאטרקטיביות של ההשקעות הזרות בארץ. יתרה מזאת, אין כל ביסוס מחקרי להנחה שסכומים אדירים אלו אכן יצרו מקומות עבודה במספר כזה שהצדיק את ההוצאה. באמצעות הקיצוץ בסובסידיות ובהנחות למעסיקים, תוכל הממשלה למנוע את הקיצוץ בקיצבאות הילדים, ממנו כאמור יפגעו בעיקר שכבות הביניים.

הקיצוץ בתקציב משרד הבריאות

הממשלה אישרה קיצוץ של 500 מיליוני שקלים מתקציב משרד הבריאות. קיצוץ זה מהווה כ- 10% מסך הקיצוץ המתוכנן בתקציב המדינה לשנת '97.

- ייגבה תשלום של 10 שקלים עבור כל ביקור אצל רופא, כאשר מקבלי קיצבת השלמת הכנסה ישלמו 3 שקלים בלבד.
- ייגבה תשלום של 20 שקלים עבור ביקור במרפאות חוץ, כאשר מקבלי קיצבת השלמת הכנסה ישלמו 6 שקלים.
- מחירי התרופות יועלו ב- 25%.

אף-על-פי שכרגע נסוג שר האוצר מן התוכנית המקורית, יש לחדד לדעתינו את הבעיות שבה.

בינואר 1995 נכנס לתוקפו חוק ביטוח בריאות ממלכתי שעל פיו:

- כל תושב ותושבת במדינה משלמים ביטוח בהתאם לגובה הכנסתם.
- כל תושבי המדינה מבוטחים בביטוח בריאותי חכאים לסל שירותי בריאות שנקבע בחוק.

חוק זה מנתק למעשה את הקשר שבין הצריכה של שירותי הבריאות לבין המימון שלהם: כל תושבי המדינה משתמשים בשירותי הבריאות לפי צרכיהם ומשלמים לפי הכנסתם.

סניפי הקיצוץ בתקציב משרד הבריאות שאושרו על-ידי הממשלה, מהווים סתירה לעיקרון האוניברסליות העומד מאחורי חוק ביטוח בריאות ממלכתי. נטל הקיצוצים יפול על החולים הזקוקים יותר לשירותי רפואה, הורים לילדים, אנשים מבוגרים וקשישים. יתר על כן, הקיצוץ הוא בשירותי הרפואה הקהילתיים והבסיסיים שהם זולים יחסית. בשירותים שהם מסובכים ויקרים הרבה יותר, למשל, ניתוחים נדירים או רכישתו של ציוד רפואי יקר שתרומתם להצלת חיי אדם טרם הוכחה, לא הוצע קיצוץ.

ההקלה שהתכוונה הממשלה להעניק לאוכלוסייה החלשה (מקבלי קצבאות השלמת הכנסה אשר זוכים להנחה בביקור אצל רופא או במרפאות חוץ), לא תתממש בהרבה מן המקרים בשל הסיבות הבאות:

- לא כל הזכאים לקיצבאות השלמת הכנסה יידעו כי הם זכאים להנחה, וגם אם הם יידעו על זכאותם הם לא תמיד יידעו מהו ההליך הבירוקרטי המעניק את הזכאות.
- חלק מהזכאים היודעים על זכאותם יתביישו לממשה בשל "מבחן המסכנות" שעליהם לעבור: עליהם להוכיח זכאותם לקיצבת השלמת הכנסה.
- הצגת הזכאות להנחה, עלולה לגרום יחס ושירות פחות טובים כלפי מציג "תעודת המסכנות" בבואו לקבל שירותי בריאות.

בשיטה זו קיים אי צדק לגבי אלו שמשתכרים מעט מעל הגבול המזכה בקיצבה להשלמת הכנסה: אלה ישלמו את המחיר המלא בביקור אצל רופא או במרפאת חוץ.

מעל הכל יש לזכור כי עשרה שקלים הם ערך יחסי לפי גודל ההכנסה של המשפחה: 10 שקלים עבור משפחה שהכנסתה מגיעה ל- 2,000 שקלים בחודש הם הרבה יותר מאשר עבור משפחה שהכנסתה החודשית היא 20,000 שקלים.