

לא רק צמיחה



**מנועי שוויון
בתקציב המדינה**

דצמבר 2019

שלמה סבירסקי

3	לא רק צמיחה: מנועי שוויון בתקציב המדינה
4	אי שוויון ותקציב המדינה
6	א מנועי צמיחה
7	אז מהו מנוע צמיחה?
8	לא רק צמיחה
8	למה שוויון?
9	ב מהו מנוע שוויון תקציבי?
9	שוויון בתקצוב
10	שוויון בתוצאות
11	שוויון הזדמנויות מהותי
12	שוויון הזדמנויות מהותי – לא בבית ספרנו
13	שוויון הזדמנויות מהותי ו"עקרונ הסף" – גם בבריאות
14	יעדים של מנועי שוויון תקציביים
15	ג דוגמאות של מנועי שוויון תקציביים: תקציב החינוך ותקציב הבריאות
15	חוק לימוד חובה
16	החלת חוק חינוך חובה על גילאי 3-4
17	עידוד לימודים גבוהים בקרב צעירות וצעירים ערבים
18	שקיפות תקציבית במשרד החינוך
19	חוק ביטוח בריאות ממלכתי
20	תחנות טיפת חלב
21	ד מה בין מנועי שוויון ובין תקציבים "חברתיים"
22	דוגמא של תקציב "חברתי": מחיר למשתכן
23	ה מה בין מנועי שוויון ובין "תכניות חומש"
23	דוגמא של "תכנית חומש": החלטה 922
25	"סעיף תקציבי"
27	ו הצד השני של המטבע התקציבי
28	ז מיסוי ושוויון
29	האם אכן חלוקה מחדש?
30	מדינת הרווחה וחלוקה מחדש של הכנסות
30	כמה מס ניתן לגבות? וממי?
32	שוויון = יותר משלמי מסים = שוויון
32	מנועי שוויון במערכת המיסוי?
33	מהי ישראל? ומיהו ישראלי?
33	מיסוי, תכנון ושוויון
35	שוויון? תקציב המדינה תחילה
36	הערות שוליים ומקורות

פרסום זה הופק בתמיכת הנציגות בישראל של קרן רוזה לוקסמבורג, באמצעות מימון המתקבל מהמשרד הפדרלי הגרמני לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח. תוכן פרסום זה הוא באחריותו הבלעדית של מרכז אדוה ואינו משקף בהכרח את עמדתה של קרן רוזה לוקסמבורג.

מרכז אדוה נתמך על ידי הקרן החדשה לישראל



לא רק צמיחה: מנועי שוויון בתקציב המדינה

מסמך זה מציע כי בבואנו לבחון את תקציב המדינה, בעת שהוא מוגש לאישור הכנסת, עלינו לשאול לא רק האם הוא כולל **מנועי צמיחה** אלא גם האם הוא כולל **מנועי שוויון**.

בעלי הון, פקידי אוצר וכלכלנים מצפים מתקציב המדינה כי יתרום לצמיחה. צמיחה היא כמובן טובה לעסקים וגם מספקת תעסוקה. אבל צמיחה כשלעצמה אינה יכולה להתמודד עם אחת הבעיות המרכזיות של זמננו, הלא היא האי שוויון ההולך וגדל.

בישראל, במרבית שנות שלושת העשורים האחרונים, התמ"ג לנפש גדל בשיעור גבוה משיעור הגידול בשכר; במלים אחרות, המשק צמח אך מרבית האוכלוסייה לא נהנתה מצמיחה זאת במידה המצופה. בארצות הברית, 95% מכלל ההכנסות החדשות שהניבה הצמיחה שבאה בעקבות המשבר הפיננסי הגדול של 2008 נפלו בחלקו של 1% בלבד של האוכלוסייה, המאון העליון; הרוב הגדול של האוכלוסייה כלל לא חש בשיפור ברמת החיים שלו.¹

למה מנועי שוויון תקציביים?

הורגלנו לחשוב כי האי שוויון הוא תוצר של שוק כלכלי – "השוק החופשי" – בלתי שוויוני; כמו כן הורגלנו לחשוב שההתמודדות עם האי שוויון תתרחש באותו שוק כלכלי.

אנו שוכחים כי המדינה היא חלק מאותו שוק ולא זירת פעילות נפרדת ממנו: היא המעסיק הבודד הגדול במשק, כשהיא מעסיקה שלישי מכוח העבודה במשק והיא משלמת מעט יותר מרבע מהשכר במשק. מבחינה זאת, המדינה היא חלק אינטגרלי של השוק הכלכלי. כיוון שכך יש לה תפקיד מרכזי ביצירה ובשימור של האי שוויון – ובו בזמן יש בידיה כדי לתרום לצמצומו של האי שוויון, אם בתחום התעסוקה והשכר בתוך שורתיה היא, אם באמצעות ההקצאות שהיא מעניקה לצורך מימון השירותים השונים שהיא מציעה לאזרחים ואם באמצעות המסים שהיא גובה במטרה לממן את ההקצאות הללו.

אין זה הגיוני שנתעלם מן התרומה של המדיניות התקציבית לאי שוויון בישראל – ומן התרומה האפשרית שלה לתיקון המצב. כשם שאנו מצפים כי תקציב המדינה יכלול **מנועי צמיחה**, כך עלינו לדרוש כי תקציב המדינה יכלול **מנועי שוויון**.

אי שוויון ותקציב המדינה

אי שוויון הוא כיום אחת הסוגיות הפוליטיות, החברתיות והכלכליות המרכזיות בארצות המערב.² ברק אובמה, נשיא ארצות הברית לשעבר, כינה את האי שוויון הגדל בארצות הברית "האתגר המגדיר את תקופתנו".³ הרקע לכך הוא הגידול שחל בעשורים האחרונים באי שוויון, גידול שביטוייו המרכזיים הם הצטמקות המעמד הבינוני,⁴ מצד אחד, והריכוז הגובר של העושר בידי מעטים, מצד שני.⁵

בישראל, שידעה מידה גבוהה של אי שוויון גבוה עוד מראשיתה ואשר האי־שוויון בקרבה הוא מן הגבוהים בארצות המערב,⁶ הדיון הציבורי נוטה להתמקד בסוגיית יוקר המחיה, ועם זאת נושא האי שוויון הולך ומתקבע בדו"חות של גופים ישראלים כדוגמת בנק ישראל⁷ ושל גופים בינלאומיים כדוגמת ה־OECD.⁸

הדיון באי שוויון מתמקד בדרך כלל בהתפתחויות ב"שוק". "השוק" נתפס כזירה העיקרית של הפעילות הכלכלית ואשר בה מתרחשים תהליכים מקרו־כלכליים כדוגמת גלובליזציה. זו הזירה שבה ניתן למצוא את "המנהלים הבכירים במשק" כמו גם את מקבלי שכר המינימום או המובטלים. לבסוף, זאת גם הזירה שבה אנו מניחים כי יתרחש שינוי המגמה בכיוון של כלכלה שוויונית יותר.

לעומת זאת "המגזר הממשלתי", כל אותו מגזר של פעילות הממומן על ידי תקציב המדינה, נדון בדרך כלל כאילו הוא איננו חלק של "השוק". כאילו כספי תקציב המדינה עשויים מחומרים שונים מאלה של הון עסקי. "עובדי המדינה" נתפסים כאילו הם ניצבים מעל לשוק, צופים מלמעלה בתהליכים המקרו־כלכליים כדוגמת הגידול באי שוויון.

זוהי גישה כלכלנית המעוגנת במציאות של תחילת המהפכה התעשייתית, כאשר יזמים פרטיים פיתחו זירה חדשה של פעילות כלכלית, נבדלת מן הכלכלה החקלאית המסורתית שנשלטה על ידי משפחת המלוכה ואצולת הקרקעות. הזירה התעשייתית החדשה הפכה עד מהרה ל"שוק", הזירה בה נפגשים בעלי הון ופועלים ואשר בה נסחרים סחורות ושירותים.

אחת הסיבות מאחורי הפיכתו של "השוק" למוקד הדיון הכלכלי היא שמרבית המוסדות שאנו מכנים כיום בשם "מדינה" או "מגזר ציבורי" – ממשלה, צבא, משטרה, בתי משפט, רשויות מקומיות, בתי ספר וכיו"ב – היו באותם ימים קטני־ממדים וחלקם לא היו קיימים כלל.

במהלך המאה ה-20 ובמיוחד לאחר מלחמת העולם השנייה השתנו פני הדברים, כאשר מוסדות המדינה הוותיקים ובהם צבא הקבע והפקידות הממשלתית הלכו והתרחבו וכאשר ממשלות כוננו מוסדות חדשים ובהם מערכות חינוך, בריאות ורווחה. מושג־מה על גידול זה ניתן למצוא בנתונים על תשלומי העברה ממשלתיים בארצות שהיו חברות ב-1995 ב־OECD: ב-1880, ההוצאה הציפונית על תשלומי העברה בארצות אלה עמדה על 0.29% תמ"ג; עד 1900 היא גדלה במעט מאוד ועמדה על 0.55% תמ"ג. ערב מלחמת העולם השנייה, ב-1930, היתה הוצאה זו עדיין מצומצמת מאוד – 1.66% תמ"ג. "המפץ הגדול" אירע רק לאחר אותה מלחמה: ב-1995 עמדה ההוצאה על 22.52% תמ"ג ומאז היא גדלה עוד.⁹

כיום המדינה היא מוסד ענק־ממדים ותקציבה הוא הסכום הכספי הבודד הגדול ביותר הנשלט על ידי גורם אחד (הממשלה). בישראל, המועסקים בשירותים הציבוריים (קטגוריה הכוללת את משרדי הממשלה, את עובדי/ות הרשויות המקומיות והמלכ"רים הציבוריים) היוו ב-2018 35% מתוך כלל המועסקים במשק.¹⁰ באותה שנה, שכירים עובדי/ות השירותים הציבוריים יקיבלו 26% מן התמורה לשכירים במשק (שכר ועלויות נלוות).¹¹

על רקע נתונים אלה, ההבחנה בין "שוק" לבין "מדינה" או בין "שוק" ובין "מגזר ציבורי" מאבדת הרבה ממשמעותה. מי שמחזיק בעקשנות בהפרדה זאת הם בעיקר כלכלנים אקדמיים, הפועלים כאילו מתוך כמיהה בלתי מודעת להחזיר את המדינה לממדיה הקודמים, לפינה הקטנה ממנה היא הגיחה במאה ה-20. הדיון בשוויון אינו יכול להתקיים אך ורק בגבולות "השוק". המדינה, באמצעות התקציב שהכנסת מעמידה לרשותה אחת לשנה, היא שחקנית מרכזית בזירת הפעילות הכלכלית ועקב כך גם שחקנית מרכזית בזירת השוויון החברתי־כלכלי.

ניתן להמחיש זאת באמצעות אחד האינדיקטורים העיקריים המשמשים בדיון הנוכחי על אי שוויון, הלא הוא שכרם של המנהלים הבכירים בתאגידים העסקיים. ב-2017, התגמול החדשי הממוצע של מנכ"ל באחת מן החברות הנסחרות בבורסה של תל אביב במסגרת "ת"א 100" עמד על 371,000 ש"ח. סכום זה היה גבוה פי 39 מן השכר הממוצע במשק, שבאותה שנה עמד על 9,543 ש"ח. זהו בוודאי פער גדול ואף מקומם. באותה שנה, התגמול החדשי של מנכ"ל התעשייה האווירית, שהיא תאגיד ממשלתי, עמד על 125,000 ש"ח – סכום הגבוה "רק" פי 13 מן השכר הממוצע במשק.¹² ההשוואה בין שני סכומים אלה מעידה לכאורה על כך שהמגזר הציבורי שוויוני יותר מן המגזר העסקי, שכן שכר מנכ"ל התעשייה האווירית שווה לשליש משכר המנכ"לים הבכירים בחברות הבורסאיות. לחילופין אפשר לראות בשכר זה עדות לחדירה המתמשכת של נורמות השכר – ונורמות האי שוויון – של השוק הפרטי אל המגזר הציבורי. כמו בתאגיד עסקי כך גם בתאגיד ממשלתי, השכר הגבוה של המנכ"ל בא על חשבון שכרם של העובדים/ות ובמקרה של התעשייה האווירית, גם על חשבון הדיבידנד שהתאגיד העביר לתקציב המדינה.

האי שוויון הוא תוצר של "השוק" כשם שהוא תוצר של המדיניות התקציבית.

זהו הרקע להצעה המועלית במסמך זה, לבחון את הצעת התקציב המוגשת אחת לשנה לאישור הכנסת על פי השאלה, האם היא כוללת **מנועי שוויון** ומה טיבם.

המושג "מנועי שוויון" לקוח, כמובן, מן המושג "מנועי צמיחה". "מנועי צמיחה" הם הסעיפים התקציביים שפוליטיקאים וכלכלנים מחפשים בבואם להעריך את הצעת התקציב שהממשלה מגישה אחת לשנה לאישור הכנסת: האם התקציב מכיל מנועי צמיחה? ואם כן, מה טיבם?

צמיחה פירושה התרחבות הפעילות הכלכלית ובמינוח הטכני המוכר – גידול בתמ"ג. התמ"ג – תוצר מקומי גולמי – הוא הערך הכספי של כל המוצרים והשירותים שנוצרו בארץ בשנה נתונה. מרגע שאנו יודעים את התמ"ג של שנה נתונה אנו יכולים להשוות אותו לתמ"ג של השנה הקודמת וכך לחשב את שיעור הצמיחה. בדרך כלל אנו מקבלים מספר חד ספרתי: בישראל של 2018 עמדה הצמיחה על 3.4%, נתון שמשמעו כי הערך הכספי של כל המוצרים והשירותים שנוצרו בארץ ב-2018 היה גבוה ב-3.4% מן הסכום המקביל ב-2017.¹³

ממשלות מאוד רוצות צמיחה; למעשה, בעשורים האחרונים זאת מטרת העל המוצהרת של המדיניות הכלכלית. זאת, בעיקר כי צמיחה מייצרת מקומות עבודה חדשים: מפעל שמרחיב את פעילותו זקוק לעובדים חדשים, חברת אוטובוסים שגדלה זקוקה לעוד נהגים, בית ספר שמתרחב זקוק לעוד מורות. כאשר אין צמיחה או כאשר הצמיחה נמוכה מאוד האבטלה עולה – ואבטלה, מלבד העובדה שהיא מאמלת משפחות רבות, יכולה להוליד ביקורת על הממשלה ואף להתפתח לכדי אי שקט פוליטי.

המושג תמ"ג – ודרכי המדידה שלו – פותח בארצות הברית ערב מלחמת העולם השנייה, ומאז הוא הפך למדד המוכר והנחשב ביותר של מצב המשק. גופים בינלאומיים כמו גם חוקרים אקדמיים, בבואם לתאר כלכלה של מדינה נתונה, מציינים ראשית לכל את גובה התמ"ג שלה ואת תחזית התפתחותו – האם המשק במגמת צמיחה או שמא במגמת קיפאון או הצטמקות.

והנה, בעשורים האחרונים החלו עולות ביקורות רבות נגד מדד התמ"ג בפרט ונגד תפיסת הצמיחה בכלל.¹⁴ אחת הביקורות מתמקדת בדברים שמדד התמ"ג כלל אינו מביא בחשבון, כדוגמת שיעור האבטלה במשק, רמת הבריאות של האוכלוסייה, היקף העוני, השלכות סביבתיות של הצמיחה ותחושות סובייקטיביות של שביעות רצון.¹⁵ על אלה ניתן להוסיף את הטיעון הפמיניסטי הוותיק שהתמ"ג אינו מחשב את הערך הכספי של שירותים שמבצעות נשים בחיק המשפחה "בחינם", כדוגמת הטיפול בקשישי המשפחה.¹⁶ אילו רכשה המשפחה בכסף שירותי טיפול שכאלה מתאגיד סיעוד, היה הדבר נחשב לפעולה כלכלית ולפיכך היה נכלל בחישוב התמ"ג. לפי הערכות, אילו נכללו כל השירותים הללו – הניתנים על ידי נשים – בחישוב התמ"ג, היה התמ"ג גדל באופן ניכר,¹⁷ ותרומת הנשים לגודלו יותר גבוהה.

ביקורת שנייה, הנוגעת ישירות לנושאו של מסמך זה, היא שצמיחה כשלעצמה – גידול בתמ"ג – איננה בהכרח סימן לשיפור ברמת החיים של האוכלוסייה. כך, למשל, בישראל, במרבית שנות שלושת העשורים האחרונים, התמ"ג לנפש גדל בשיעור גבוה משיעור הגידול בשכר; במלים אחרות, המשק צמח אך מרבית האוכלוסייה לא נהנתה מצמיחה זאת במידה המצופה.¹⁸

למרות השימוש הרב הנעשה בו, קשה למצוא הגדרה של המושג "מנוע צמיחה". למעשה, כל דבר הנתפס כתורם להרחבת הפעילות הכלכלית נחשב ל"מנוע" של צמיחה. כמות הפעולות הממשלתיות המוגדרות כך היא אין סופית: הכשרה מקצועית, השכלה גבוהה, סלילת כבישים, הטבות לאזורי עדיפות לאומית, עידוד תעסוקת נשים, הקמת חממות היי טק, עידוד עלייה לישראל, עידוד תיירות, סבסוד תחבורה ציבורית ועוד.

את כל אלה יכולה המדינה לעשות בכוחות עצמה ובעבר הלא רחוק היא אף עשתה זאת.¹⁹ אולם כיום, בעידן ההגמוניה של האידיאולוגיה הניאו-ליברלית המעלה על נס את השוק "החופשי" וקוראת להפרטה של שירותים ממשלתיים רבים ככל האפשר, המשמעות המעשית של "מנוע צמיחה תקציבי" היא בראש ובראשונה **הקצאות ממשלתיות התורמות להרחבת הפעילות של המגזר העסקי**. מנועי הצמיחה הגדולים ביותר, על כן, הם הקצאות מדינתיות למימון תשתיות ושירותים המסייעים לפעילות של השוק הפרטי: סלילת כבישים, הנחת תשתיות מים וחשמל, שירותי סייבר, הכשרה מקצועית, השכלה גבוהה וכיו"ב.

משרד האוצר טורח מדי שנה לציין את מנועי הצמיחה הטמונים בהצעת התקציב שהוא מגיש לאישור הכנסת. ב-2018, למשל, נעשה הדבר במסגרת תת-פרק שכותרתו "שיפור הפריון ומנועי הצמיחה" והכולל סעיפים כדוגמת טיוב הליך רישוי עסקים, הסרת חסמים לפריסת תשתיות תקשורת מתקדמות, העסקת עובדים לא ישראלים, קידום ביצוע מסילת רכבת רביעית באיילון, וצמצום ההון השחור.²⁰

אם יש מכנה משותף לכל מנועי הצמיחה הללו הריהו הרעיון של השקעה דו־שלבית – מדינתית תחילה ועסקית אחר כך. ניקח לדוגמא את ההשקעה המדינתית בחינוך:

בשלב הראשון המדינה גובה מסים, משקיעה חלק מהתקבולים במערכת החינוך, בונה מבנים לבתי ספר, מעסיקה מורות ומורים, מעניקה להם הכשרה, מממנת פיתוח של תכניות לימודים וחומרי לימוד, רוכשת מחשבים, שולחנות וכסאות וכיו"ב. בסופו של דבר, ההשקעה הממשלתית מניבה בוגרים ובוגרות בעליות חינוך והשכלה.

בשלב השני, בוגרים/ות אלה מועמדים לתעסוקה – חלקם הגדול אצל אנשי עסקים פרטיים (וחלקם הקטן יותר בממשלה עצמה), המשקיעים במיזמים חדשים, רוכשים ציוד, שוכרים מבנים וכיו"ב.

כך פועל מנוע צמיחה: השקעה ממשלתית, המייצרת תנאים נוחים להשקעה עסקית פרטית, המגדילה את היקף הייצור של סחורות ושירותים במגזר העסקי ובמילים אחרות – צמיחה.

למרות הביקורות וההסתייגויות, מושג הצמיחה נהנה כיום ממעמד של מספר קסם פוליטי וכלכלי, עד כדי כך שיש בו כדי לחרוץ את גורלם של פוליטיקאים. "זו הכלכלה, טיפש" אמר ביל קלינטון, המועמד לנשיאות ארצות הברית בבחירות 1992 לנשיא ג'ורג' בוש, בהתייחסות למשבר הצמיחה של המשק האמריקני באותה עת – וניצח בבחירות. לכן הפוליטיקאים כה רוצים תקציב הכולל מנועי צמיחה. זאת גם כאשר הם מודעים לכך כי אין בצמיחה כשלעצמה כדי להבטיח שיפור ברמת החיים של כל חלקי האוכלוסייה ושל כל אזורי הארץ, ובוודאי שאין בה כדי להבטיח כי העוגה המוגדלת תיטיב עם כולם.

מכאן הצורך שתקציב המדינה יכול לא רק **מנועי צמיחה** אלא גם **מנועי שוויון**.

בעוד שהשקעה בצמיחה לא בהכרח מייצרת שוויון; השקעה בשוויון מקדמת צמיחה.²¹ חברה שהיא שוויונית, יחסית, כלומר בעלת מעמד בינוני רחב, היא בעלת סיכויי צמיחה גבוהים מאלה של חברה בעלת מעמד בינוני קטן ומעמד נמוך גדול, שכן מרבית חבריה הם בעלי השכלה סבירה ובעלי יכולת צריכה סבירה.

ההבדל הגדול בין השניים הוא בטווח הזמן: השקעה בצמיחה עשויה להניב פירות בטווח זמן פוליטי ועסקי קצר יחסית, בעוד שהשקעה בשוויון יכולה להניב פירות בדרך כלל בטווח הארוך.

למה שוויון?

שוויון הוא אחד הערכים המרכזיים של עידן הנאורות. "חופש, שוויון ואחוזה", צעקו המפגינים בתקופת המהפכה הצרפתית. "כל בני האדם (men) נבראו שווים", קבעה הצהרת העצמאות של ארצות הברית. "כל בני האדם נולדו בני חורין ושווים בערכם ובזכויותיהם", קבעה ההצהרה לכל באי עולם בדבר זכויות אדם של האו"ם. מגילת העצמאות שלנו, המסמך החוקתי החשוב ביותר של מדינת ישראל, מציינת כי המדינה תקיים "שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין".

שוויון הוא מושג מורכב ורב משמעויות; בפרק מאוחר יותר נדון בהגדרות שונות של שוויון בהקשר של מערכת החינוך הציבורית.

בהקשר הכללי של תקציב המדינה, חשיבותו של ערך השוויון טמונה בעובדה שמדובר בכספי אזרחים ותושבים המשלמים על פי שיעורים הקבועים בחוק והזכאים לצפות כי המדינה תשתמש בכספים אלה באופן שוויוני. כך, למשל, אין זה מתקבל על הדעת שהמדינה תכריז כי בכוונתה לממן חיסון נגד וירוס זה או אחר רק לחלק של האוכלוסייה, או שמדינה הנתונה למתקפה צבאית תכריז כי בכוונתה לממן הגנה רק עבור חלק זה או אחר של האוכלוסייה.

חברה שוויונית היא אחד היעדים הנעלים של המדיניות הציבורית. חברה שוויונית היא בסיס איתן למשטר דמוקרטי. חברה שוויונית היא חברה שבה הרוב ולא רק מיעוט יכולים ללמוד, ליצור ולהיות שותפים בקביעת יעדי המדיניות הציבורית ובעיצוב סדר היום השוטף.

מהו מנוע שוויון תקציבי?

הרעיון של עיצוב תקציב המדינה כך שיכלול **מנועי שוויון** לקוח, כמובן, מן הרעיון של מנועי **צמיחה** תקציביים.

ראינו לעיל, כי למרות השימוש הנרחב הנעשה במושג מנוע צמיחה תקציבי, קשה למצוא הגדרה שלו וכי בפועל מדובר בכל הקצאה תקציבית המאפשרת הרחבה של הפעילות הכלכלית.

המושג מנוע שוויון מחייב דיון מעט רחב יותר. בעיקר משום שהמושג שוויון עצמו מורכב יותר מן המושג צמיחה.

שוויון בתקצוב

מהו שוויון תקציבי? להלן נדון בשאלה זאת תוך התבססות על דוגמאות מתחום החינוך.

התשובה הראשונה המתבקשת היא, כמובן, ששוויון תקציבי משמעו הקצאה שווה לכל אחד מן הגופים – מוסדות או פרטים – הממומנים על ידי סעיף תקציבי נתון.

כך, למשל, הסעיף התקציבי 11-26-20, "שעות תקן (כלומר, שעות לימוד) חינוך יסודי". סעיף זה תוקצב בשנת 2014 בסכום של 8.34 מיליארד ש"ח.²² הציפייה של כל הפותח ספר תקציב היא, כי כל תלמיד ותלמידה בישראל ייהנו בכל שלב של הלימודים ממספר שווה של שעות לימוד. בפועל המצב אינו כך. אפשר ללמוד על כך מנתונים שמפרסם אגף השקיפות התקציבית במשרד החינוך. נתוני האגף מתייחסים למספר שעות הלימוד²³ לתלמיד בחמש רמות של בתי ספר – חזק, בינוני-חזק, בינוני, בינוני-חלש וחלש.²⁴ הנתונים שלהלן מתייחסים לבתי ספר ברמת "חלש".

ובכן, מתברר כי יש פערים משמעותיים בין שעות הלימוד שמקבלים תלמידים בבתי ספר "חלשים" בישראל: תלמידים "חלשים" בזרם הדתי-לאומי קיבלו בשנת 2019 תקציב למימון 2.44 שעות לימוד, תלמידים "חלשים" בזרם הממלכתי החילוני קיבלו תקציב עבור 2.16 שעות ותלמידים "חלשים" בבתי ספר ממלכתיים ערביים קיבלו מימון עבור 1.86 שעות בלבד.²⁵

אם כן, התשובה הראשונה לשאלה מהו שוויון תקציבי היא: תקציב שעות לימוד שווה לכל תלמיד ותלמידה בישראל, לפי חמש הקטגוריות שצוינו לעיל. תשובה זו תואמת את מה שהספרות העיונית מגדירה כ"שוויון פורמאלי" – "הסרה של כל אי שוויון הנובע מאפיונים שרירותיים כגון גזע, לאום, דת ומגדר."²⁶ במקרה שלנו, שוויון פורמאלי פירושו הסרה של אפליה תקציבית בין תלמידים יהודים וערבים ובין תלמידים חילוניים ודתיים.

האם נוכל להסתפק בשוויון פורמאלי? התשובה שלילית. מדוע? ובכן, ידוע, כי גם כאשר התקצוב שווה לחלוטין, מערכת החינוך מאופיינת בפערים רבים הגורמים לכך שתלמידה א' תתקדם מהר יותר ורחוק יותר מתלמידה ב'. למשל, כאשר בית ספר מחלק את תלמידין להקבוצות ("קבוצות איכות") על פי הישגיהם, הדבר בדרך כלל מקבע את הפערים בהישגים במקום לצמצם אותם.

על כן אנו נזקקים להגדרה מעמיקה יותר של שוויון, הגדרה המתמקדת בתוצאות, שכן זוהי "השורה התחתונה".

מהו שוויון בתוצאות?

הגדרה אפשרית אחת מתבססת על העובדה שמערכת החינוך מתאפיינת בהערכה יום-יומית של התלמידות והתלמידים, בעיקר באמצעות ציונים. היות וידוע כי ציונים אלה משמשים למיון של התלמידות והתלמידים למסלולים שונים, הרי שמסקנה אחת היא כי שוויון בתוצאות איננו אלא שוויון בציונים, כך שכל תלמיד ותלמידה יוכלו ללמוד ולהתקדם במסלול המוערך ביותר, עד וכולל לימודים אקדמיים. מסקנה שכזאת מובילה להגדרה של שוויון בתוצאות כמדיניות תקצוב שתאפשר לכל תלמיד ותלמידה להשיג את הציון הגבוה ביותר – 10 – בכל אחד ממקצועות הלימוד.

הגדרה שכזאת היא כה מרחיקת לכת – רבים יגידו אבסורדית – עד שהיא מעלה על הדעת הגדרה אפשרית הפוכה ולפיה שוויון בתוצאות הוא מצב שבו אין כלל ציונים, מיון והסללה, ובמקום זאת כל התלמידות והתלמידים לומדים יחד מגן חובה ועד לתואר אקדמי ראשון, כאשר המניע של כולם הוא לא הציון האינדיבידואלי אלא חוויית השותפות הקבוצתית.

אך ישנה גם הגדרה אפשרית נוספת של שוויון בתוצאות, שהיא בעצם דרך ביניים. הגדרה זו מעוגנת בשאלה, מהם יעדיה של מערכת חינוך ציבורית. נוכל להבחין כאן בין שתי תפיסות עקרוניות: תפיסה אחת רואה כיעדה העיקרי של מערכת החינוך את הנחלת המורשת התרבותית והמדעית של האנושות לדור הצעיר, בהנחה שהוא ישתלב בפיתוח היצירה התרבותית וימשיך בהעמקת המחקר המדעי. תפיסה זו, שמשמעותה המעשית היא שכל התלמידות והתלמידים יהיו מדענים וסופרים או משוררים דומה למה שקראנו לעיל "שוויון בציונים גבוהים" שאותה הגדרנו כ"מרחיקת לכת" או אף "אבסורדית".

תפיסה שנייה רואה כיעדה העיקרי של המערכת את הנחלת מיומנויות היסוד הנדרשות כיום לשם השתלבות בשוק העבודה ובזירה האזרחית. תפיסה זאת מוכרת בספרות העיונית בשם "עקרון הסף"²⁷ והיא זאת שתשמש אותנו כאן.

הגדרה מעשית של מיומנויות אלה מצויה בתנאי הסף שקבעה המועצה להשכלה גבוהה בישראל לצורך קבלה למוסד אקדמי: כך וכך יחידות מתמטיקה, כך וכך יחידות אנגלית וכן הלאה. הגדרה זאת היא בבחינת מנוע שוויון מעשי ביותר: כבר כיום ישנם בתי ספר תיכוניים ביישובים ובשכונות שבעבר היו רחוקים מהשגת דרישות הסף ואילו כיום הם מצטיינים בשיעורי גבוהים ביותר של הצלחה בבחינות הבגרות.²⁸ עקרון הסף אינו מחייב ציונים הנדרשים כדי להתקבל לתארים אקדמיים מתקדמים, אך הוא שואף להקנייה אוניברסלית

של תואר אקדמי ראשון. (יצוין כי בעתיד הלא רחוק הסף שיידרש עשוי להיות עמידה בתנאי הקבלה ללימודים לקראת תואר אקדמי שני).

ביסודו של יישום זה של "עקרונ הסף" עומדת הידיעה כי בוגרי מערכת החינוך המחזיקים בידם תעודת השכלה אקדמית נהנים כיום בשוק העבודה מיתרון משמעותי, הן בטיב ההעסקה והן בגובה השכר, על פני מי שלא מחזיקים בתעודה אקדמית.²⁹ (יצוין כי עד לשנות ה-1960, התואר החוצץ היה תעודת בגרות).

במלים אחרות, אם אנו חפצים בשוויון עלינו לחתור למערכת חינוך המאפשרת לכל הבאים בשעריה עמידה בתנאי הסף של כל שלבי החינוך עד וכולל קבלה לתואר אקדמי ראשון.

ב-2017, רק 39.4% משכבת גילאי 17 השיגו תעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של המוסדות האקדמיים.³⁰

שוויון הזדמנויות מהותי

מרגע שהגדרנו מהו שוויון בתוצאות, הצעד הבא הוא מה שקרוי בספרות בשם "שוויון הזדמנויות מהותי". לפי תפיסה זו, "חלוקת המשאבים החינוכיים צריכה להבטיח שלמנאל ולרחל יהיו סיכויים שווים להיות מדעניות למרות הרקע החברתי והכלכלי השונה שלהן."³¹

המשמעות המעשית של שוויון הזדמנויות מהותי היא שדרוג מקיף של תקציב בתי הספר נמוכי ההישגים כך שיוכלו להפעיל את כל האמצעים הדרושים כדי להשתוות בהישגיהם לבתי הספר הנורמטיביים: כיתות קטנות, שתי מורות בכיתה בלימודי הליבה, ביטול הלמידה בהקבצות, סיוע וליווי אישי לתלמידות ותלמידים מתקשים, מבני לימוד הולמים, תקצוב ההוראה בשיעור של 150% מתקציב ההוראה הרגיל וכיו"ב.³²

אלה מנועי השוויון האמורים להיכלל בתקציב החינוך על מנת שאפשר יהיה לכוון שוויון הזדמנויות מהותי שיוביל לשוויון ב"עקרונ הסף".

שוויון הזדמנויות מהותי – לא בבית ספרנו

כיום, חסם השוויון הגדול ביותר במערכת החינוך הוא ההודאה של ראשי המערכת השלטונית כי שוויון תקציבי בחינוך הוא בלתי אפשרי.

הדברים נאמרים במפורש בספרי התקציב לשנים 2017-2018: "תקצוב פרוגרסיבי אין פירושו הבטחת תקצוב שווה לכל תלמיד מכלל מקורות התקצוב הקיימים (מדינה, רשויות, עמותות והורים). היקף המשאבים הנדרשים לטובת מהלך כזה עצום ואינו ריאלי."³³

הודאה זאת מעניקה נופך שלילי במיוחד להחלטת בג"צ מיום 6.8.2019 ולפיה יש להרשות גביית תשלומי הורים על מקצועות לימוד מסוימים, על שיעורי העשרה ועל עזרי לימוד, בנימוק שתשלומים אלה אמנם טומנים בחובם סיכון לאי שוויון, אך אין מקום להתערב בזכות ההורים המעוניינים בכך להשפיע על חינוך ילדיהם.³⁴

השורה התחתונה היא פגיעה אנושה ברעיון של חינוך ציבורי שוויוני. זה הזמן למנועי שוויון חדשים במערכת החינוך.

שוויון הזדמנויות מהותי ו"עקרון הסף" – גם בבריאות

את השוויון בבריאות ניתן להגדיר באופן דומה לשוויון בחינוך.

גם כאן אפשר להתחיל בקביעה מקסימליסטית ולפיה מערכת בריאות שוויונית היא זו המאפשרת לכל אחת ואחד מאתנו להגיע לגיל מופלג בבריאות טובה.

זוהי קביעה מרחיקת לכת ואולי אף בלתי מתקבלת על הדעת, שכן כיום אין לנו – ואולי לעולם לא תהיה לנו – שליטה מלאה בכל רזי הטבע והגנטיקה, וגם לא בתנאי הסביבה והתברואה.

כיון שכך, נראה כי גם בתחום הבריאות נוכל להתבסס על "עקרון הסף" ולפיו השוויון הנדרש הוא שוויון מהותי, זה שבמסגרתו מועמדים לרשות כל ישראלי וישראלית כל האמצעים הרפואיים והתברואתיים הקיימים כדי לעבור משלב חיים אחד לזה הבא אחריו.

למשל:

בשלב ההיריון והלידה – נגישות אוניברסלית ושוויונית לטיפול טרום לידתי, לתחנות טיפת חלב ולשירותי לידה רפואיים;

ובאופן דומה, נגישות אוניברסלית ושוויונית לשירותים הבאים:

- התפתחות הילד/לידה;

- שירותי מניעה רפואיים כדוגמת חיסונים ובדיקות שמיעה וראייה;

- שירותי קידום בריאות ובהם מניעת עישון, פעילות גופנית ותזונה נכונה;

- טיפול נכון במחלות ואיזון במקרה של מחלות כרוניות;

- דאגה להכנסה בגיל פרישה וטיפול במחלות;

- טיפול סיעודי אוניברסלי.

יעדים של מנועי שוויון תקציביים

כשם **שמנועי צמיחה** אמורים להשיג יעדים מעשיים – שיעור צמיחה כזה או אחר – כך גם **מנועי שוויון** תקציביים. המטרה הרעיונית היא כינון חברה שוויונית וצודקת יותר – אך ניתן לפרוט אותה ליעדים מעשיים, כלהלן:

הרחבת המעמד הבינוני בישראל, מהיקפו כיום (53.8% ממשקי הבית ב-2016) להיקף בארצות סקנדינביה – סביב ה-70% באותה שנה;³⁵

צמצום תחולת העוני, מהיקפה כיום (בין 18% ל-19% ממשקי הבית), להיקפה באיסלנד, דנמרק, צ'כיה ופינלנד – 5%-6%;³⁶

צמצום האי שוויון בהכנסות בישראל (מדד ג'יני), מהיקפו כיום (0.346 ב-2016), להיקפו בשוודיה – 0.282.³⁷

דיוור בר השגה אוניברסלי, כולל אופציה של דיוור בשכירות לטווח ארוך בבנייה תקציבית;

מערכת בריאות במימון ציבורי מלא, באופן שייתר את הצורך בביטוחים משלימים של קופות החולים או בביטוחים עסקיים;

השכלה אקדמית (תואר ראשון) אוניברסלית.

אף אחד מיעדים אלה אינו מופיע בהצעות התקציב המוגשות מדי שנה לאישור הכנסת.

דוגמאות של מנועי שוויון תקציביים: תקציב החינוך ותקציב הבריאות

חוק לימוד חובה

חוק לימוד חובה, הקובע כי "לימוד חובה יקיף כל ילד וכל נער"³⁸ וכי לימוד זה יהיה חינם מגיל 3 ועד סיום י"ב, הוא ללא ספק מנוע השוויון התקציבי המשמעותי והחשוב ביותר.

לשון החוק – "כל ילד וכל נער" – מלמדת על מהפכה היסטורית גדולה (וזאת כמובן בתנאי שבמקום "כל ילד וכל נער" נקרא "כל ילד וילדה וכל נער ונערה"), שכן עד למאה ה-20, חינוך כמשמעותו כיום לא ניתן ל"כל ילד וכל נער" אלא רק לילדים/ות ולנערים/ות נבחרים שעבורם, היכולת לכתוב ולקרוא היתה סממן של יוקרה חברתית וכלי של שליטה.

רק במהלך המאה ה-20 הגיע החינוך הממלכתי ברוב המדינות לממדים אוניברסליים.

כיום, המדינה מממנת חינוך ציבורי אוניברסלי חובה וחינם המיועד להעניק ל"כל ילד וכל נער" כלים בסיסיים להשתתפות בזירה הציבורית – בפוליטיקה, בכלכלה, בתקשורת ובתרבות. כיוון שכך, כל פגיעה באופי הציבורי והאוניברסלי של מערכת החינוך היא פגיעה בשוויון.

ואכן, מערכת החינוך רוויה חסמי שוויון: תכניות לימוד שונות לקבוצות תלמידים שונות, תקצוב בלתי שווה, חלוקה להקבוצות, הפנייה למסלולי לימוד בלתי שווים, גביית כספים מהורים עבור שירות שאמור להיות חינם, מימון בלתי שוויוני של שעות הוראה ועוד – כל אלה פוגעים במנוע השוויון הגדול והחשוב ביותר, מערכת חינוך ציבורית אוניברסלית.

כלומר, מערכת החינוך הציבורית עומדת בתנאי של שוויון פורמאלי – כל ילדה וילד וכל נערה ונער מבקרים בבית ספר, אך רחוקה מאוד מאמות המידה של שוויון מהותי ושל עקרון הסף.

החלת חוק חינוך חובה על גילאי 3-4

בינואר 2012 אישרה הממשלה את החלתו של חוק חינוך חובה וחינם על גילאי 3 ו-4. זו הייתה אחת הדרישות העיקריות של תנועת המחאה של קיץ 2011. דרישה זו, מצדה, הפכה לאחת ההמלצות העיקריות של ועדת טרכטנברג, שמונתה על ידי הממשלה בעקבות אותה מחאה.

החלטה להרחיב את תחולת החוק על גילאי 3 ו-4 התקבלה עוד ב-1984 אך יישומה המלא נדחה שנה אחר שנה מסיבות תקציביות. ב-1998 החל יישום חלקי בשכונות בעלות דירוג כלכלי-חברתי נמוך, במתכונת של סבסוד ממשלתי חלקי. משפחות מן המעמד הבינוני נאלצו לשלם סכומים ניכרים עבור השירות.

גדעון סער, שכהן כשר חינוך ב-2012, הציג את החלטת הממשלה כצעד חשוב "לצמצום פערים חברתיים".³⁹ האם אכן כך? הרי עד לאותה החלטה, הסבסוד הממשלתי היטיב רק עם בעלי הכנסות נמוכות ואילו בעקבות ההחלטה, גם בעלי הכנסות בינוניות וגבוהות ייהנו ממנו ובמלים אחרות, הפער דווקא יישמר!

התשובה לסתירה לכאורה זאת טמונה בכך שהרחבת תחולתו של החוק תרמה לחיזוק מעמדו הציבורי של חינוך חובה לילדי/ות 3-4. כל עוד התקציב הופנה לאוכלוסייה חלשה כלכלית ופוליטית, הוא היה נתון לסכנה מתמדת של קיצוצים, דחיות ורמת שירות נמוכה. מרגע שאל אוכלוסייה חלשה זו נוספו משפחות מן המעמד הבינוני, התחזק מעמדו של הסעיף התקציבי, בייחוד כאשר ברקע הדברים עומדת המחאה החברתית הגדולה של 2011, שהיתה בעיקרה מחאה של המעמד הבינוני.

החלת חוק חינוך חובה וחינם על גילאי 3-4 הפכה את החינוך הממלכתי בגילאים אלה לאוניברסלי וכוחו כמנוע שוויון טמון באוניברסליות שלו. הוכחה מוחשית לכך ניתנה כאשר משרד האוצר הסכים לדרישת ההורים לממן סיעת שנייה בכל גן.⁴⁰

השאלה שנותרה היא האם איכות השירות לגילאי 3-4 שווה בכל מקום ואתר או שמא חסמי השוויון החינוכיים אותם פירטנו לעיל עבור בתי הספר היסודיים והתיכוניים – ובראשם תשלומי הורים המאפשרים שירותים מועשרים – מתקיימים גם במוסדות של שכבת הגיל הצעירה יותר.

עידוד לימודים גבוהים בקרב צעירות וצעירים ערבים

לפני כעשור פתחה המועצה להשכלה גבוהה בתכנית רב שנתית לעידוד לימודים גבוהים בקרב ערבים.⁴¹ התכנית כללה ייעוץ והכוון, תגבור לימודי שפה, קורסי הכנה למבחנים פסיכומטריים, סיורים לאקדמיה, ירידי השכלה גבוהה, מלגות ועוד. כל אלה גרמו לכך שבתוך עשור אחד, בין 2008 ל-2018, גדל מספר הסטודנטים הערבים, לכל התארים, מ-22,543 ל-48,627, ובתוך זה 39,160 סטודנטים לתואר ראשון, המהווים 17% מכלל הסטודנטים לתואר ראשון – קרוב לשיעורם של צעירות וצעירים ערבים בשכבת הגיל.⁴²

מדובר, כמובן, בשינוי בפן אחד של תמונה בעייתית ביותר, הכוללת שיעורי נשירה גבוהים בכל רמות החינוך, שיעור נמוך של זכאות לתעודת בגרות וכיו"ב. עם זאת, פרויקט רב שנתי זה הוא צעד חשוב העשוי לחולל מעבר מאסיבי של צעירות וצעירים ערבים מעיסוקים של צווארון כחול לעיסוקים של צווארון לבן – שינוי מעמדי משמעותי ביותר.

זאת, כמובן, בהנחה ששוק העבודה יקבל את הבוגרים והבוגרות הערבים כבעלי מעמד שווה לזה של עמיתיהם היהודים.

אחת הבעיות בהן נתקל/ת כל מי שמבקש לבחון את מידת השוויון במדיניות התקציב היא שמסמכי התקציב מתאפיינים במידה גבוהה מאוד של אי שקיפות.

תקציב משרד החינוך מצטיין ברמת פירוט גבוהה, יחסית, ובכל זאת קשה עד מאוד ללמוד ממנו מי מקבל מה וכמה.⁴³

ב-2012 עשה משרד החינוך צעד חשוב קדימה, כאשר החל לפרסם את **שקיפות בחינוך**, מסמך המפרט את ההקצאה התקציבית למימון שעות הוראה, בחישוב לתלמיד ובחישוב לבית ספר, בחלוקה לזרמים השונים. נתונים אלה, המצביעים על אי שוויון חלוקתי משמעותי בשעות הוראה בין הזרמים השונים, מספקים מסד לפעולה של משרד החינוך עצמו ושל ארגוני החברה האזרחית, בדרישה לצמצום פערי תקצוב אלה. נתוני משרד החינוך מעלים כי אכן קיימת מגמה רב שנתית של צמצום בפערי התקצוב.

למרבה הצער, מסמכי **שקיפות בחינוך** אינם חלק מספר תקציב משרד החינוך המוגש מדי שנה לאישור הכנסת. הרוצה לעיין בהם נדרש/ת לשיטוט באתר האינטרנט של משרד החינוך.

ועוד: בתי ספר ניזונים ממספר רב של מקורות מימון ולא רק מתקציב המדינה: הקצאות של הרשות המקומית, כספי הורים, תרומות ועוד. כל אלה אינם כלולים במסמך **שקיפות בחינוך**. משרד החינוך אינו אוסף ואינו מפרסם נתונים שכאלה.

בזירת הדיון בתקציב, שקיפות היא מנוע שוויון חשוב בפני עצמו. מבחינה זאת, המסמך **שקיפות בחינוך** הוא צעד חשוב קדימה. מן הראוי לחזק אותו כך שיקיף את כל מקורות המימון של בתי ספר בישראל כיום.

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, כמוהו כחוק לימוד חובה חינוך, הוא אחד ממנועי השוויון התקציביים החשובים ביותר.

החוק קובע כי "כל תושב זכאי לשירותי בריאות..." וכי "המדינה אחראית למימון סל שירותי הבריאות..."⁴⁴.

החוק החליף מערכת פרטיקולריסטית קודמת, שהייתה מבוססת על קופות חולים שנסדו עוד לפני קום המדינה ונוהלו על ידי גופים מפלגתיים ציוניים כדוגמת ההסתדרות (כיום קופ"ח "כללית"), במערכת מדינתית אוניברסלית, שבה קופות החולים הן עדיין נותנות השירותים אך הן מחויבות לשרת את כלל האוכלוסייה ולא רק מגזרים מוגדרים בתוכה. הודות לכך, גם תושבים מעטים – רובם ערבים – שבעבר לא היו מכוסים על ידי אף אחת מקופות החולים, זכאים כיום לשירותים רפואיים מלאים.

הודות לחוק ולתקציב המממן אותו, כל תושבי ישראל, עשירים כעניים, ערבים כיהודים, עולים חדשים וותיקים – כולם זכאים, בתמורה לדמי ביטוח בריאות שגובה מהם המוסד לביטוח לאומי, למכלול שירותי הבריאות הכלולים בסל שירותי הבריאות שמאשרת הכנסת אחת לשנה. יש לציין כי סל זה הוא אולי הביטוי המובהק ביותר של רמת חיים אירופית בישראל.⁴⁵

כל פגיעה באופי הציבורי והאוניברסלי של מערכת הבריאות מהווה חסם שוויון.

דוגמא בולטת לפגיעה שכזאת היא העובדה שהחוק משנת 1994 לא כלל מנגנון עדכון אוטומטי של עלות הסל, עדכון שיביא בחשבון שינויים טכנולוגיים, עלויות משתנות של התשומות ושינויים דמוגרפיים. אמנם, משרד הבריאות ומשרד האוצר כוננו ועדות מקצועיות לבחינת העלויות המשתנות, ובכל זאת יש פער הולך וגדל בין תקצוב הסל על ידי המדינה ובין העלות הריאלית שלו.⁴⁶

את הפער הזה מנסות קופות החולים לצמצם באמצעות גביית תשלום נוסף על שירותים ובאמצעות מכירת ביטוחים משלימים לחבריהן. חברות הביטוח הצטרפו גם הן לשוק הביטוחים הנוספים. כל אלה גורמים לגידול בהוצאה הפרטית לבריאות ולפער שהחוק אמור היה לבטל, בין מי שידם משגת לקנות ביטוחים נוספים ובין אלה שלא.⁴⁷

ביטוחים נוספים אלה הם חסם שוויון כבד משקל.

תחנות טיפת חלב (תחנות לבריאות המשפחה) הן אחד ממנועי השוויון החשובים ביותר בתחום הבריאות בישראל. זאת, כי הן מעניקות שירותי רפואה מונעת לכל: מעקב אחר התפתחות התינוק/ת, חיסונים, הדרכה של האימהות, זיהוי של מגפות, זיהוי של תופעות כדוגמת נשים שסובלות מדיכאון אחרי הלידה, נשים נפגעות אלימות וילדים בסיכון; הן מאפשרות גם עידוד להנקה ולתזונה טובה.

תחנות טיפת חלב מצויות כיום בכל רחבי הארץ. כשני־שלישים מהן מנהלות על ידי משרד הבריאות, כ-20% על ידי קופות החולים וכ-16% על ידי עיריות תל אביב וירושלים. בעוד שמשרד הבריאות מציע תחנות לבריאות המשפחה לכלל האוכלוסייה, קופות החולים מציעות אותן רק לחבריהן ותל אביב וירושלים רק לתושביהן.

מעמדן של תחנות טיפת חלב כמנועי שוויון מצוי כיום תחת שתי סכנות: האחת, הפרטה לידי תאגידים עסקיים שיהיו מעוניינים בשורת הרווח ולא דווקא בטיב השירות; השנייה, העברה לניהול של קופות החולים, שהפריסה שלהן קטנה מזאת של התחנות שבניהול משרד הבריאות.

ניתן למנוע את הפגיעה בשוויוניות השירות באמצעות הרחבתו. זאת, על ידי הקמת רשות ממלכתית לשירות מונע לילד, מהלך שיבטיח את איחוד השירותים לאם ההרה, לתינוקות ולילדי בית ספר תחת קורת גג אחת. רבות מבעיות הבריאות שרשות כזו תטפל בהן, כדוגמת מגיפות, אין להן גבולות ומה שנדרש אינו תחרות אלא שיתוף פעולה.

מה בין מנוע שוויון תקציבי ובין תקציבים "חברתיים"

ממשלות, בבואן לבקש את אישור הפרלמנט להצעת התקציב שלהן, אוהבות להתהדר בהקצאות אשר בשיח התקשורתי הישראלי מוגדרות כ"חברתיות". ספרי התקציב גדושים בהקצאות שכאלה: הקצאות להכשרה מקצועית, לשירותים לגיל הרך, לתמיכה באזרחים ותיקים, לתמיכה בנכים, למימון חימום ביתי לנזקקים, להרחבת הדיור הציבורי, לשיפור הישגים לימודיים בקרב ילדים החיים בעוני, לקידום אורח חיים בריא ועוד.⁴⁸

אל ההקצאות "החברתיות" ניתן להוסיף גם הקצאות שהן בבחינת "סוכריות פוליטיות" – הקצאות שמטרתן להבטיח את תמיכתם של חבר/ה או חברי/ות כנסת בתקציב כולו, או כאלה שמטרתן להבטיח את תמיכתן הפוליטית של קבוצות באוכלוסייה או הקצאות שמטרתן להיענות ללחץ של תנועה ציבורית.

כל ההקצאות הללו ועוד רבות אחרות בוודאי ראויות לשבח, כיון שהן מיטיבות עם קבוצות שברוב המקרים, הן בוודאי נזקקות או מקופחות. אולם בדרך כלל, "סוכריות פוליטיות" אלה הן הקצאות חולפות ועל כן הן לא בהכרח עונות להגדרה של "מנועי שוויון" – דהיינו, הקצאות המסוגלות לשנות באופן משמעותי ומתמשך את מצבן של אותן קבוצות. בדרך כלל, "סוכריות פוליטיות" הן הקצאות חולפות העונות ללחצים פוליטיים מבלי שיהיה בהן כדי לשנות הסדרים חברתיים בלתי שוויוניים מורששים.

הקצאות "חברתיות" הן דרך "לנהל" אי שוויון; הן אינן **מנועי** שוויון.

התוכנית "מחיר למשתכן", הקיימת משנות ה-1990, הפכה במתכונתה החדשה לספינת הדגל "החברתי" שהניף משה כחלון ממפלגת "כולנו" במהלך מסע הבחירות של שנת 2015. התכנית נועדה לגרום להוזלה במחירי הדיור, באמצעות שיווק של קרקעות מדינה לקבלנים במחירים מוזלים ובאמצעות תחרות בין הקבלנים לבין עצמם. בנוסף, המדינה סבסדה את פיתוח הקרקע והקצתה מענקים לרוכשים במקומות שבהם ערך הקרקע נמוך.

עם כל זאת, ספק אם ניתן להתייחס אל "מחיר למשתכן" כאל מנוע שוויון של ממש. זאת, מן הסיבות הבאות:

ראשית, "מחיר למשתכן" לא הציעה חלופה של ממש ל"שוק הדיור" הישראלי, שוק שבו השחקן הראשי והחזק ביותר בעת הנוכחית הם משקי הבית המבוססים, המסוגלים לא רק לרכוש לעצמם מגורי יוקרה אלא גם לרכוש דירות נוספות למטרות השקעה פיננסית, וכתוצאה מכך מעלים את המחירים;

שנית, "מחיר למשתכן" התבססה על מודל הדיור שנהג בישראל מיום הקמתה, מודל הבעלות, תוך התעלמות מן העובדה ששכבה הולכת ומתרחבת של ישראלים, כולל ממעמד הביניים, אינם יכולים לרכוש דירה ואם הם רוכשים בכל זאת, הם מוצאים את עצמם מכלים את שנותיהם הפוריות ביותר על מימון הרכישה. ישראלים אלה זקוקים לדיור בשכירות ארוכת טווח ולא להוזלת מחירי רכישה;

שלישית, "מחיר למשתכן" שיקפה נכונות ממשלתית להגדיל במידת־מה את הוצאותיה כדי להקל את מצוקת הדיור, אך לא נהנתה ממחויבות פיסקלית ארוכת שנים;

רביעית, התוכנית נקשרה בשמו של שר האוצר משה כחלון עד כדי כך שברור היה כי ביום בו יפרוש מתפקידו זה יהיה על התכנית להיאבק על קיומה. מלכתחילה אושרה התכנית רק לשנתיים (2016-2017) והוארכה לשנתיים נוספות (2018-2019).

בסיכומו של דבר, הדירות של "מחיר למשתכן" יקרות מדי: התוכנית מוזילה אמנם במעט את "מחיר השוק", אך גם בהינתן המחירים המוזלים, חלק גדול מהדירות המוצעות נותר מחוץ להישג ידם של משקי הבית מהעשירון השביעי ומטה. כ-40% מכלל הפרויקטים הנכללים במבצע "מחיר למשתכן" מוצעים למכירה במחירים הנגישים לעשירונים 8-10 בלבד ואילו יתרת הפרויקטים הרלוונטיים לעשירונים 7-3 מצויים מחוץ לאזורי הביקוש.⁴⁹

מה בין מנועי שוויון ובין "תכניות חומש"

סוג נוסף של תקציב העשוי להיחשב כמנוע שוויון תקציבי הוא תכניות חומש. כפי שנראה להלן, למרות שמדובר בתקציבים לחמש שנים, הרי שבמקרים רבים אין הם שונים בהכרח מתקציבים "חברתיים" נקודתיים.

דוגמא של "תכנית חומש": החלטה 922

כידוע, הערבים אזרחי ישראל, המהווים כחמישית מאוכלוסיית המדינה, סבלו במשך שנים ועדיין סובלים מקיפוח רב-ממדי, שאחד מביטוייו הוא קיפוח תקציבי.

ביום 30.12.2015 קיבלה ממשלת ישראל את החלטה מספר 922, שעיקרה תכנית חומש מערכתית לשנים 2016-2020 בעניין שילוב כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים בישראל, הכוללת בין היתר, תיקון מנגנוני ההקצאה הממשלתיים בהתאם לצרכים המקצועיים של המשרדים השונים.

החלטת הממשלה כוללת, בתחום החינוך, מימון של תכניות הכשרה ופיתוח מקצועי של עובדי הוראה בבתי הספר הערביים, תכניות לקידום ההישגים הלימודיים ותכניות לפיתוח החינוך הבלתי פורמלי; בתחום התחבורה, השקעה בתחבורה ציבורית ביישובי המיעוטים, עד להשוואת רמת הכיסוי התחבורתי; בתחום הכלכלה, פיתוח של אזורי תעשייה, בדגש על אזורי תעשייה משותפים למספר רשויות ובלבד שאחת מהן לפחות הינה רשות של אוכלוסיית המיעוטים; בתחום התעסוקה, הפעלת מרכזי הכוון תעסוקתי; ובתחום הדיור, הקצאות לבניית מבני ציבור ולסבסוד פרויקטים של בנייה רוויה של מבני דיור.

החלטה 922 היא צעד מבורך.

חשובים בעיקר הם אותם פרקים בהחלטה המציינים במפורש כי יש להגדיל את התקציבים עד לכדי שוויון עם האוכלוסייה היהודית; וכפי שנאמר בהקשר של תחבורה ציבורית, "השוואה מלאה של רמת שירותי התחבורה הציבורית בין יישובים יהודים ויישובי מיעוטים דומים עד לשנת 2022. זאת, מבחינת שלושת המדדים המרכזיים: תדירות השירות, רמת הכיסוי ומספר היעדים."

עם כל זאת, תכנית החומש 922 היא מנוע שוויון חלקי.

ראשית, החלטה 922 אינה תכנית החומש הראשונה שכוונה לאוכלוסייה הערבית בישראל. אמנם, תכניות חומש אינן בלעדיות לערבים, אבל דומה כי בכל הקשור לערבים, תכניות

חומש הפכו לנורמת התייחסות קבועה של ממשלת ישראל, משל היה מגזר זה של החברה הישראלית מצוי תחת משטר סובייטי (שם תכניות חומש היו כלי תכנון מרכזי);⁵⁰

שנית, יש לה תאריך תפוגה של חמש שנים – וזאת כאשר הפערים בין שני הלאומים גדולים מכדי שניתן יהיה להגיע לידי שוויון בתוך תקופה זאת;

שלישית, תקציבים של תכניות חומש כוללים במקרים רבים תקציבים מאוגמים, דהיינו, מספר סעיפים הקיימים זה מכבר שאליהם חוברו מספר סעיפים חדשים כדי ליצור רושם של תקציב גדול במיוחד;

רביעית, תקציבים חד־פעמיים או כאלה שיש להם תאריך תפוגה חשופים לסכנה ביורוקרטית ידועה: בעת משבר או גירעון תקציבי, הם הראשונים ליפול תחת חרב הקיצוצים. הוכחה אחת לכך היא שבחלק מן המקרים, התקציבים המוצגים בציבור אינם מנוצלים במלואם, אם מכיוון שהם אינם מוקצים במלואם על ידי משרד האוצר ואם מסיבות אחרות.⁵¹

האוכלוסייה הערבית בישראל מהווה, כאמור, כחמישית מאוכלוסיית המדינה והיא מהווה מעין חברה בתוך חברה, כשהם מקובצים ברובם ביישובים נפרדים ולומדים בבתי ספר נפרדים. על רקע זה, מן הראוי שמדיניות התקצוב תתבסס לא על תכניות חומש נקודתיות אלא על תקצוב קבוע הנשען על העיקרון של שוויון בתוצאות, שבהקשר הנוכחי אפשר לכוונתו גם אפליה מתקנת. עקרון מנחה רצוי שני הוא זה שפיתחה תנועת התקצוב המגדרי (gender budgeting)⁵², דהיינו, החובה לבחון, לפני אישור התקציב, את ההשלכות של כל אחד מסעיפיו על יהודים ועל ערבים.

מה שנדרש הוא לא מדיניות תקצוב המבוססת על "תיקונים" אחת לכמה שנים אלא מנועי שוויון עקביים ורצופים.

"סעיף תקציבי"

דיון בשוויון תקציבי יכול להתקיים, כמובן, אך ורק לגבי פעילות שהממשלה מתקצבת. פירוש הדבר שתחילתו של הדיון במנועי שוויון תקציביים היא בשאלה, מהם תחומי הפעילות שאליהם מחויבת הממשלה.

עד למאה העשרים, מימון תקציבי נחשב לפריבילגיה של שכבה שלטונית צרה. כיום, עם התרחבות מנגנוני המדינה, התקציב כולו הפך למנוע שוויון ענק, שכן הוא מאפשר הגשת שירותים לכלל אזרחי המדינה.

מדובר בשירותים שלהם מחויבת הממשלה. כיון שכך, נקודת המוצא לדיון שכזה הינה קיומו של "סעיף תקציבי" – שורה קבועה בספר התקציב שיש לה מספר סידורי ומצוין בה שם הפעילות והסכום המוקצה לה.

דוגמא: ב-1977 פתחה קבוצה של נשים פמיניסטיות מן העיר חיפה את המקלט הראשון בישראל לנשים מוכות. המקלט הופעל בתחילה על ידי מתנדבות בתקציב מינימלי. באותן שנים, התופעה של אלימות כלפי נשים בחיק המשפחה לא נתפסה כסוגיה חברתית חשובה; לא זו בלבד, התנועה הפמיניסטית בכללותה הייתה רחוקה מלגיטימציה ציבורית. על כן המייסדות לא חשבו כלל על מימון של תקציב המדינה. והנה, המקלט הפמיניסטי עורר עניין רב בתקשורת ובעקבות זאת הגיע למקום פקיד בכיר במשרד הרווחה. הלה התרשם מן הפעילות והשתכנע כי מדובר בשירות חברתי חשוב שמחובתה של הממשלה לספקו. אז החל משרד הרווחה לתמוך במקלט ובתוך שנים ספורות קיבל הסיוע למקלט סעיף תקציבי. סעיף זה, בתורו, דרבן פעילות פמיניסטיות לפתוח מקלטים נוספים, שבמהלך השנים הושיטו סיוע חירום לאלפי נשים שחוו סכנת נפשות.⁵³

השגת הסעיף התקציבי למקלטים לנשים מוכות הוא הישג בזירת השוויון המגדרי, שכן הוא סימן לנכונות מדינתית להגן על נשים מפני גברים אלימים. זהו גם סיפור של הצלחה מימונית: אילו היו המקלטים לנשים המוכות תלויים עד היום בכספי תרומות בלבד, ספק אם חלק מהם היו נפתחים כלל.

עם זאת, רמת התקצוב של המקלטים לנשים מוכות כמו גם של ההוסטלים ודירות המעבר לנוער, היא נמוכה, וכל אחד משירותים אלה נזקק לתרומות.

סעיף תקציבי הוא תנאי הכרחי אך לא תנאי מספיק.

אל מול הדוגמא החיובית של מתן השורה התקציבית למקלט לנשים מוכות אפשר להצביע על שורות תקציביות שעיקרן הוא הענקת מעמד מיוחד לקבוצות כאלה או אחרות.

הנה דוגמא: תקציב משרד החינוך, שאמור להתייחס לכל תלמידה ותלמיד באופן שווה, כולל שורות תקציביות נפרדות לזרמים השונים במערכת החינוך: הזרם הממלכתי, הזרם הממלכתי-דתי והזרמים החרדיים. כפי שכבר ציינו לעיל, הפרדה זאת היא פרי של הסדרים שקבעו התנועות הציוניות עוד בתקופת המנדט הבריטי ואושרו על ידי ממשלת ישראל עם הקמת המדינה. הסדרים אלה מעניקים לכל אחד מן הזרמים אוטונומיה חינוכית ועצמאות ניהולית.⁵⁴

יש קבוצת אוכלוסייה גדולה שאין לה סעיף תקציבי משל עצמה – הערבים אזרחי ישראל. הללו הוכנסו תחת גגו של הזרם הממלכתי אך בניגוד לשאר הזרמים, הם אינם נהנים מאוטונומיה חינוכית, אין להם עצמאות ניהולית ואין להם תקציבים ייעודיים.

לאור המבנה המבודל של מערכת החינוך, יש שיטענו כי הפתרון המתבקש הוא הענקת סעיף תקציבי ייעודי ואוטונומיה ניהולית ופדגוגית לבתי הספר הערביים (לפישוט הטיעון נתעלם כאן מהבדלים פנימיים בקרב האוכלוסייה הערבית). אך ספק אם סעיף תקציבי ואוטונומיה ניהולית ופדגוגית הם הצעד הנכון לקראת מידה גדולה יותר של שוויון בין תלמידים ותלמידות יהודיים ולבין תלמידים ותלמידות ערביים. הניסיון ההיסטורי המר מלמד שאוטונומיה שכזאת, כל עוד היא אינה מגובה בתמיכה פוליטית אפקטיבית (כדוגמת זאת שמעניקות המפלגות החרדיות והדתיות לזרמים שלהן), תתקצב בסכומים נמוכים מאלה של הזרמים היהודיים.

מעבר לכך ובמבט חברתי רחב יותר, הפתרון הרצוי הוא דווקא ביטול השורות התקציביות הנפרדות של הזרמים היהודיים ומעבר לסעיף תקציבי אחד, של כלל בתי הספר הישראליים. ביטול הסעיפים התקציביים הנבדלים יהיה צעד חשוב בדרך למימון שווה של כל בתי הספר בישראל.

הצד השני של המטבע התקציבי

עד כה עסק מסמך זה במנועי שוויון בצד ההוצאה של תקציב המדינה.

אך צד ההוצאה הוא רק צדה האחד של מדיניות התקציב. הצד השני הוא כמובן צד ההכנסה. כאשר הכנסת מאשרת לממשלה הוצאות, היא עושה זאת בכפוף להתחייבות של הממשלה לגייס כסף, בעיקר באמצעות מערכת המס, בסכום שיהיה זהה לסכום ההוצאה. ואכן, הצעת חוק תקציב המדינה המוגשת לאישור הכנסת מדי שנה אכן בנויה בצורה של מאזן, שבו יש טור של הוצאות וטור של הכנסות (כולל צפי של גרעון). האחד לא ייתכן ללא השני.

הקשר החזק בין הוצאות והכנסות בא לידי ביטוי במושג פיסקוס (fiscus), שהוא השם הלטיני שניתן לתיבה או ארגז שהיה שמור אצל הקיסר הרומאי ואשר בו היו מניחים את תקבולי המס וממנו היו נוטלים את הכספים למימון הוצאות הקיסרות. מכאן גם הביטוי "מדיניות פיסקלית" (fiscal policy), מדיניות הכורכת את שני הצדדים, הכנסות והוצאות.

בחלק הקודם של המסמך שאלנו, כיצד אפשר להגביר את השוויון בחברה באמצעות ההוצאה הממשלתית. עכשיו, כאשר אנחנו עוברים לדיון במיסוי, אפשר להציג את צדו השני של המטבע: כיצד אפשר להגביר את השוויון בחברה באמצעות המיסוי.

לכאורה זהו מהלך פשוט יותר. באופן תיאורטי אפשר אפילו להגיע לשוויון מוחלט, לפחות במישור ההכנסה המשפחתית.

אפשר, למשל, שהמדינה תגדיר מהי רמת הכנסה המאפשרת מחיה בכבוד, לפי הרכבים של משקי בית ואז, המדינה תשאיר בידי משקי בית שהכנסתם היא ברמה של מחייה בכבוד את מלוא הכנסתם, ותיטול ממשקי בית שהכנסתם גבוהה יותר כל הכנסה שמעל לסכום זה. בכסף זה תממן המדינה לכל משפחה ומשפחה שירותים נדיבים, כולל השלמת הכנסה עד לרמה של הכנסת מחייה בכבוד (זה מה שהכלכלן מילטון פרידמן כינה בשם "מס הכנסה שלילי").

הזוי?

ובכן, הצעה שכזאת בדיוק הועלתה בתחילת המאה ה-20 על ידי ג'ורג' ברנרד שון, המחזאי והמבקר הידוע. שו היה מן הפעילים המרכזיים באגודה הפביאנית, אגודה סוציאלי-דמוקרטית שהיתה ממניחות היסוד למפלגת הלייבור הבריטית וגם לבית הספר הלונדוני לכלכלה. שו הגדיר את הסוציאליזם כ"מצב שבו כל ההכנסה של הארץ מחולקת בין כל האנשים בחלקים שווים בדיוק, בלי קשר לעיסוק, לאופי או לכל שיקול אחר מלבד השיקול שהם בני אדם חיים. זהו סוציאליזם ושום דבר אחר אינו סוציאליזם."⁵⁵ שו ציין מספר דרכים להשיג חלוקה שוויונית שכזאת ובהן מיסוי, הנהגת שכר מינימום וקידום השכלה גבוהה אוניברסלית.⁵⁶ שו הוסיף כי "מטרתנו היא... להפחית את כל ההכנסות החורגות לרמה של הנורמה (the normal standard)."⁵⁷

בישראל של ימינו, כאשר מנהלים "בכירים" מקבלים שכר חודשי בגובה של מאות אלפי שקלים וכאשר כל המערכות הפוליטיות, הכלכליות והתקשורתיות מהללות ומאדירות את הדחף האינדיבידואלי להגיע קרוב ככל האפשר לצמרת השכר, ממש כאילו מדובר בתחרות ריצה או שחייה באולימפיאדה, ההצעה לשטח את ההכנסות באמצעות מערכת המס נראית הזויה.

אבל הרעיון של מיסוי גבוה מאוד, כשלעצמו, אינו הזוי כלל: בארצות הברית, הידועה דווקא כמעוז השיטה הקפיטליסטית וכמצטיינת ביצירת הירארכיות מבוססות-שכר בכל תחום של הפעילות האנושית, שיעור מס ההכנסה השולי הגבוה ביותר נע בשנים 1944-1963 בין 82% ל-94%.⁵⁸ אמנם, אותן שנים היו שנים של מלחמת עולם, של שיקום ושל התפרסות האימפריה האמריקנית החדשה, אבל אם זה אפשרי בנסיבות שכאלה, מדוע אין להעלות על הדעת משטר מיסוי שכזה גם למשך תקופה ארוכה שבמהלכה תשקיע המדינה בקידומן הכלכלי והחברתי של שכבות חברתיות מעוטות משאבים – בידיעה שהדבר יחזק בסופו של דבר את החברה כולה?

בישראל כיום, הסבירות של מדיניות שכזאת נמוכה ביותר. ניתן להניח כי שיעור מס שולי גבוה במיוחד יזכה לתמיכה ציבורית רק אם יתברר כי אנו נתונים במצב של סכנה לאומית מוחשית.⁵⁹ כיום, שיעור מס ההכנסה השולי הגבוה ביותר הוא 50% וכאשר שר הביטחון לשעבר עמיר פרץ הציע להעלות את השיעור ל-65% הוא הוגדר על ידי התקשורת ועל ידי יריביו הפוליטיים כ"קומוניסט".⁶⁰

גם הרעיון של שכר שווה אינו הזוי: זה בדיוק מה שעושים בני אדם במסגרות חברתיות קטנות. למשל, בקיבוץ השיתופי, שבו כל ההכנסות הוכנסו לקופת הקיבוץ ואילו הקיבוץ, מצדו, התחייב להעניק לכל חבריו את כל השירותים – דירה, מזון, ביגוד, תחבורה וכיו"ב – בחינם.

האם אכן חלוקה מחדש?

הרעיון שהציג ג'ורג' ברנרד שו הוא בעצם רעיון של חלוקה מחדש של ההכנסות. ואכן, שו ועמיתיו לאגודה הפביאנית הם שניסחו לראשונה את הביטוי "חלוקה מחדש של הכנסות" והם גם עשו רבות כדי להפיצו, כשלב במאבק הסוציאליסטי. מבחינתו, כפי שראינו, חלוקה מחדש של הכנסות היא תמציתו של הסוציאליזם.

למרבה האירוניה, "חלוקה מחדש של הכנסות" הוא כיום מטבע לשון שגור אצל הכלכלנים – כל הכלכלנים, כולל אלה המתנגדים לרעיונות הסוציאליסטיים שהעלו ג'ורג' ברנרד שו ועמיתיו באגודה הפביאנית.

האם הפכו הכלכלנים לסוציאליסטים?

ודאי שלא. המושג משמש אותם לא כדי לתאר מחיקה של האי שוויון בהכנסות, אלא כדי לתאר תופעה הרבה יותר מוגבלת: העובדה שהמדינה נוטלת מסים גבוהים יותר מבעלי הכנסות גבוהות ומעבירה חלק ממסים אלה לבעלי הכנסות נמוכות, כמו למשל באמצעות גמלת הבטחת הכנסה. כיום, המושג "חלוקה מחדש של הכנסות" הוא פשוט שם אחר למדיניות הרווחה.

יצוין כי במישור הטכני, המושג אינו מדויק, שכן הכסף הנגבה כמס מבעלי הכנסות גבוהות אינו מועבר ישירות מכיסיהם לכיסיהם של בעלי הכנסות נמוכות. במקום זאת הוא מועבר לקופת האוצר – ושם מחליטים כיצד להקצות אותו: כמה לביטחון, כמה לחינוך, כמה לרווחה וכיו"ב. רק חלק קטן מהכסף הולך לכיסם של עניים, בצורה של קצבאות קיום. וקצבאות הקיום רחוקות מלהשתוות לשכר מחיה בכבוד.

דבר שני, בעלי הכנסות נמוכות אמנם לא משלמים מס הכנסה אבל הם כן משלמים מס ערך מוסף, מס בריאות ודמי ביטוח לאומי – כך שבפועל הם משתתפים במימון הקצבאות שהם עצמם מקבלים מן המוסד לביטוח לאומי.

דבר שלישי, המסים הגבוהים יחסית שמשלמים בעלי הכנסות גבוהות מממנים לא רק קצבאות של מעוטי הכנסות אלא גם, בין היתר, קצבאות ילדים וקצבאות זקנה של בעלי ההכנסות הגבוהות עצמם.

מדינת הרווחה וחלוקה מחדש של הכנסות

במדינות דמוקרטיות בנות זמננו, כאשר כל אחת ואחד מאיתנו משלם מסים כלשהם וכאשר רובנו – לפחות באירופה ובישראל – מצפים כי המדינה תעניק לנו שירותים רבים, הדיון במדיניות המיסוי הוא חלק משאלה רחבה יותר והיא, מה טיב המדינה שאנו רוצים לעצמנו: מה גודלה הרצוי ובתרגום ללשון מעשית, מה היקפה וטיבה של מדינת הרווחה.

בהכללה ניתן לומר כי בעלי עושר והכנסות גבוהות נוטים לדגול במודל של "מדינה קטנה", שתקציבה קטן ועל כן היא אינה מטילה מסים גבוהים. בעלי הכנסות גבוהות יכולים כמובן להסתדר גם ללא שירותים מדינתיים נדיבים, שהרי הם יכולים לרכוש אותם עבור עצמם מכספם הפרטי. א/נשי המעמד הבינוני, לעומת זאת, נוטים לעבר "מדינה גדולה" בעלת תקציב גדול המציעה לכולם שירותים סבירים וגם מקומות עבודה טובים, גם אם הדבר מחייב אותם במיסוי גבוה, שכן הם יודעים כי ללא "מדינה גדולה" הם יתקשו להתחרות ביכולת הרכישה של העשירים.

על הקשר בין מיסוי ובין שירותים מדינתיים ניתן ללמוד מהשוואה שערך הסוציולוג הדני גוסטה אספינג־אנדרסן בספרו הקלאסי על מדינת הרווחה.⁶¹ אספינג־אנדרסן השווה בין ארצות הברית, שהיא בעלת תרבות פוליטית־כלכלית ליברלית/קפיטליסטית ובין שוודיה, שהיא בעלת תרבות פוליטית־כלכלית סוציאלי־דמוקרטית. בשתי הארצות עומדים לרשות האזרח/ית שירותים ברמה גבוהה, אך הן נבדלות זו מזו בדרכי המימון של שירותים אלה כמו גם ברמת הנגישות אליהם: שוודיה היא בעלת רמת מיסוי גבוהה והיא משתמשת בהכנסות ממסים כדי לקיים מדינת רווחה נדיבה ואוניברסלית. ארצות הברית, לעומתה, היא בעלת רמת מיסוי נמוכה ושירותי הרווחה שלה ממומנים בחלקם הגדול מן הכיס הפרטי. התוצאה היא שבשוודיה כל האוכלוסייה יכולה ליהנות משירותים מדינתיים טובים, בעוד שבארצות הברית רק בעלי הכנסות בינוניות וגבוהות יכולים ליהנות מהם.

כמה מס ניתן לגבות? וממי?

לאורך כל ההיסטוריה המוכרת, שאלת המיסוי – כמה מס ניתן לגבות וממי – היוותה סוגיה פוליטית־כלכלית מרכזית, אם לא המרכזית שבהן. כמה מן התהפוכות ההיסטוריות הגדולות התרחשו על רקע התקוממות של משלמי המסים:

ב-1215, אצילים בריטיים התייצבו נגד ניסיון של המלך להשית עליהם מסים גבוהים לצורך מימון מלחמה. האצילים רצו הכרה במעמדם ודרשו כי המלך יתחייב להיוועץ בהם בעתיד בטרם הטלת מסים, דרישה שהובילה לכינונו של מוסד הפרלמנט, המהווה עד היום מרכיב מרכזי של משטרים דמוקרטיים.

ב-1776 מרדו איכרים וסוחרים אמריקניים במחאה על מסים שביקש להטיל עליהם מלך אנגליה כדי לממן את מלחמותיו בצרפתים. האמריקנים רצו ייצוג בפורום קבלת החלטות (no taxation without representation). בסופו של דבר זה הפך לדרישה לריבונות ולמרד שהוביל לכינונה של ארצות הברית.

ב-1789 התקוממו צרפתים – איכרים, פועלים עירוניים וגם בעלי מקצועות חופשיים וסוחרים – במחאה על המסים שהטיל עליהם מלך צרפת כדי לממן את מלחמתו (לצד האמריקנים) באנגלים. המורדים רצו חברה שוויונית יותר. עד אז, האצולה, ששלטה במרבית הקרקעות, היתה פטורה לגמרי מתשלום מסים. כך החלה המהפכה הצרפתית.

כיום, כאשר מוסד המדינה התרחב מאוד ותקציב המדינה מממן שורה ארוכה של שירותים שהפכו לחיוניים לכלכלת הארץ ולרווחת תושביה, שאלת המיסוי – כמה אפשר למסות ואת מי – ממשיכה להיות סוגיה פוליטית מרכזית, בכל ארץ וארץ. זו גם אחת הסוגיות העיקריות המבחינות בין מחנות פוליטיים, כאשר מפלגות ימין מצדדות בדרך כלל במיסוי נמוך (ובהוצאות "חברתיות" נמוכות) בעוד שמפלגות שמאל מצדדות במיסוי גבוה יותר (ובהוצאות גבוהות יותר).

בישראל, התרבות הפוליטית-כלכלית ההגמונית כיום היא ניאוליברלית והיא מתבטאת בין השאר במדיניות של מיסוי נמוך. רמת המיסוי הנוכחית מציבה את ישראל לצד המדינות בעלות אידיאולוגיה ליברלית או ניאוליברלית ובעלות רמת מיסוי נמוכה: ארצות הברית, בריטניה, קנדה, אוסטרליה, ניוזילנד ואירלנד, וכן המדינות הבלטיות: אסטוניה, ליטא ולטביה. בעוד שהמס על ההכנסה קרוב לממוצע בקרב ארצות ה-OECD – אם כי נמוך מזה הנהוג בכמה ארצות מרכז אירופה וסקנדינביה,⁶² הרי שמיסוי התאגידים, ההון והעושר נמוך או לא קיים.

בשנות ה-1980 עמדו הכנסות המדינה ממסים על כ-40%-45% תמ"ג. ואז, בתהליך מתמשך, הן ירדו בתחילת שנות ה-2000 ל-34%-35% תמ"ג וב-2009 לפחות מ-30% תמ"ג. לאחרונה הן שבו ועלו במקצת, עד לרמה הנוכחית של 32.7% תמ"ג ב-2017. בארצות אירופיות רבות ובהן ארצות סקנדינביה, השיעורים גבוהים יותר.⁶³

רמת המיסוי הנמוכה, יחסית, פוגעת ביכולת של המדינה להציע שירותים אזרחיים ראויים. בשנת 2017 עמדה ההוצאה האזרחית בישראל על 30.5% תמ"ג, שיעור מן הנמוכים בקרב מדינות ה-OECD.⁶⁴ לפי נתונים של בנק ישראל, רמת התקצוב של השירותים האזרחיים בישראל נמוכה, בין היתר, מזו של סלובניה, פינלנד, דנמרק, צרפת, שוודיה, אוסטריה ונורבגיה, שם היא בשיעור של 45%-55% תוצר – ובהתאם לכך גם רמת השירותים. הבנק מייחס זאת בין השאר לנטל המסים הנמוך יחסית בישראל.⁶⁵

בעשורים האחרונים נוסף עוד גורם המשפיע על מדיניות המיסוי: התחרות הבין-מדינית בזירה הגלובלית. בישראל, כל הממשלות תומכות במיסוי נמוך של התאגידים הגדולים ושל חברות ההייטק, כדוגמת טבע ואינטל – מחשש שאלה יעתיקו את פסי הייצור שלהם לארצות אחרות. התוצאה של שיתוף אינטרסים בין-מפלגתי זה היא רמת מיסוי נמוכה בהשוואה בין-לאומית.

שוויון = יותר משלמי מסים = שוויון

כאן המקום להעיר כי גם בתחום המיסוי, כמו בכל שאר התחומים, יש יתרון גדול לחברה שוויונית.

בחברה שבה רוב האוכלוסייה משתייך למעמד הבינוני, רוב האנשים משלמים מס, שכן שכרם הוא בהגדרה מספיק גבוה כדי לעבור את סף המס.⁶⁶

שיעור גבוה של משלמי מיסים מוביל להכנסות מדינה גבוהות ואלה בתורן מאפשרות השקעות נוספות בביסוס ובהרחבה של המעמד הבינוני.

במצב של אי שוויון, לעומת זאת, היכולת לשלם מס הכנסה בשיעור משמעותי שמורה למיעוט באוכלוסייה. במצב שכזה, בעלי ההכנסות הגבוהות עשויים להתקומם נגד "נטל המס הכבד" ולאיים כי יבצעו רילוקיישן – הגירה לארצות אחרות.

מנועי שוויון במערכת המיסוי?

מה משמעותו של מנוע שוויון בצד ההכנסות?

כאשר דנו בצד ההוצאות המלאכה היתה קלה יחסית, שכן סעיפי ההוצאה הם רבים וברובם ניתן להצביע על חלופה שוויונית יותר מזו הקיימת.

בצד ההכנסות, התמונה שונה. אמנם, גם כאן נוכל למצוא סעיפים ותתי-סעיפים בחוקי המס, אולם קיימת גם תמונה גדולה ברורה למדי ובמרכז השאלה, כמה מס ניתן לגבות כיום בישראל?

התשובה היא שמנוע השוויון העיקרי בצד ההכנסות הוא הסכמה ציבורית רחבה באשר לדמותה של החברה.

בשוודיה, ב-1938, חתמו נציגי עובדים ומעסיקים על הסכם ששם סוף לשנים של סכסוכי עבודה. ההסכם השרה אווירה של הידברות לאומית בין-מעמדית ששורה עד עצם היום הזה, למרות ירידות ועליות. במידה רבה, רוחו של הסכם זה היא העומדת ביסודה של מדינת הרווחה השוודית.

הסכמה לאומית בדבר דמותה של החברה הרצויה מצריכה ראשית לכל הסכמה בדבר גבולותיה של החברה ובמלים אחרות, הסכמה בשאלה מהי ישראל ובשאלה מיהו ישראלי.

בישראל כיום אין תשובות אחידות לאף אחת משתי שאלות אלה. ישראל היא מדינה ללא גבולות מוכרים על ידי החוק הבינלאומי. לא רק זאת, ישראל נתונה בתהליך מתמשך של הרחבת גבולותיה, בדרך של סיפוח דה פקטו של עוד ועוד חבלי ארץ בשטחים הפלסטיניים. בעקבות סיפוחים אלה לא ברור כלל מה יהיה כאן בעתיד: מדינה יהודית או מדינה דו־לאומית, יהודית-פלסטינית. ואם תהיה זו מדינה דו לאומית, מה יהיה הסטטוס המשפטי והאזרחי של תושביה הפלסטינים.

בישראל כיום אין גם תשובה לשאלה מיהו ישראלי ובהקשר של הדיון שלנו, מי ישלם מסים ומי יהיה זכאי שווה-מעמד לשירותי המדינה הממומנים על ידי אותם מסים. מעבר לסוגיות הסבוכות שיעלו במידה וישראל אכן תצעד בכיוון של מדינה דו לאומית, ניצבות השאלות המלוות אותנו זה מכבר: הפלסטינים אזרחי ישראל יוצאים רק בימים אלה מתקופה ממושכת – למעשה, מאז 1948 – של אפליה בסעיפים תקציביים אין-ספור, כולל תקציבי פיתוח, בינוי, בריאות, חינוך והשכלה גבוהה. גם כיום, ברגעי מתח בין הלאומים, ממהרים רבים להטיל ספק במעמדם של פלסטינים אלה ובזכאותם לשירותי המדינה. ספקות פומביים מועלים לעתים קרובות גם לגבי מעמדם וזכויותיהם של יהודים חרדים, שחלקם אינם עובדים ו/או אינם משרתים בצבא. על אלה ניתן להוסיף מאות אלפי מהגרי עבודה ופליטים, שמעמדם החוקי וזכאותם לשירותים מדינתיים אינם ברורים.

וכל זאת תוך כדי כך שבקרב ישראלים בעלי הכנסות גבוהות, רבים מאמצים עמדה של התבדלות והסתגרות במסגרות פרטיות, החל משכונות מגודרות (gated communities), עבור בבתי ספר ייחודיים וכלה בשירותי רפואה פרטיים.

מיסוי, תכנון ושוויון

בקרב המתנגדים למיסוי גבוה, אחד הטעונונים הנפוצים הוא החשש שמא הדבר ישמש לחיזוק מנגנוני המדינה ולהרחבתם עד כדי טוטאליטריות, תוך איום על השוק החופשי ועל היוזמה הפרטית.

אחד הבולטים במנסחיו של חשש זה היה פרידריך האייק, כלכלן והוגה דעות אוסטרי-בריטי שנודעה לו באמצע המאה הקודמת השפעה רבה על בעלי הון, כלכלנים ופוליטיקאים ימניים. האייק הביע חשש מיוחד מפני הרעיון של תכנון כלכלי מרכזי, דהיינו מדינת, שאותו הוא ייחס למשטרים טוטאליטריים כדוגמת ברית המועצות וגרמניה הנאצית. לדבריו, תכנון מרכזי לא זו בלבד שהוא אינו יעיל אלא שהוא מוביל בסופו של דבר לדיכוי היוזמה הפרטית ולשיעבודו של הפרט.⁶⁷

חששו זה של האייק עיצב את תפיסת העולם של רבים ממתנגדי מדינת הרווחה ובראשם הכלכלן הימני הידוע מילטון פרידמן. אל אלה ניתן להוסיף כיום כלכלנים ברחבי העולם, כולל ישראל, המושפעים לא רק מכתביו של האייק אלא גם מכתביה של איין ראנד, מנסחת האידיאולוגיה הליברטריאנית המקדשת את היוזמה הפרטית.

והנה, חשש זה מקבל משמעות אירונית כיום, כאשר כמה מתחומי הפעילות הכלכלית המרכזיים נשלטים על ידי מספר קטן של תאגידים בעלי פריסה גלובלית, הנדרשים לתכנון ולתיאום פיננסי, ייצורי, פרסומי ושיווקי בהיקף המזכיר מעצמות על יותר מאשר תאגידים עסקיים מסורתיים. בעלי תאגידים גלובליים אלה – הם ולא המדינה – הם המתכננים החדשים. המדינות, מצדן, לא זו בלבד שהן מתקשות לתכנן בעצמן, הן גם מוכנות לאפשר לתאגידים הגלובליים חופש תכנון מירבי, תוך שהן עוצמות עין, במקרה הטוב, אל מול תכנוני מס יצירתיים ובמקרה הרע אל מול נוהגי העסקה פוגעניים הרומסים את חקיקת המגן המקומית.

כאשר מדינות פוטרות את וול מארט, את אמזון או את הואוויי מתשלום מס, הן שומטות מידיהן את יכולתן להן לממן תכנון ופיתוח ומעבירות את האחריות לכך לידי בעלי התאגידים הגלובליים. תאגידים אלה הם הקובעים את מדיניות ההשקעות, את מדיניות התעסוקה ובפועל, הודות לכוחן הרב, גם את מדיניות המיסוי. ההבדל הוא שמדינות מחויבות, לפחות עקרונית, לאזרחיהן, בעוד שהתאגידים מחויבים אך ורק לבעלי המניות שלהם, שבמקרים רבים הם אזרחים של ארצות רחוקות.⁶⁸

ייתכן ואנו עדים לראשיתו של שינוי. על רקע הביקורות החריפות המושמעות בארצות המערב נגד ההתנהלות "החזירית" של רבים מן התאגידים הגלובליים, חתמו כמאתיים מנכ"לים של תאגידים שכאלה על הצהרה ובה הם קובעים, בניגוד לאידיאולוגיה שהנחתה אותם במשך שנים ארוכות, כי מטרתה של חברה עסקית היא לא למקסם רווחים לבעלי מניות – אלא לכלל החברה.

ועוד – המרוץ הבין-מדינתי לתחתית בכל הנוגע למיסוי תאגידים הגיע לאחרונה לידי כך שרבים מבעלי התאגידים עצמם – בארצות הברית – התאגדו בקבוצה הנקראת "מיליונרים פטריוטיים" והחלו לקרוא לממשלה שם להעלות את שיעורי המס המוטלים עליהם.⁶⁹

קבענו לעיל כי בצד ההכנסות, מנוע השוויון העיקרי הוא הסכמה ציבורית רחבה בדבר דמותה של החברה. עתה אנו יכולים להוסיף לכך כי **מנוע שוויון נוסף בצד ההכנסות הוא החזרה לידי המדינה של יכולת המיסוי – והשקעתם של כספי המס בפעולות ובתהליכים שיגבירו את השוויון בחברה.**

שוויון? תקציב המדינה תחילה

ישראל היא כיום אחת הארצות הפחות שוויוניות במערב.

כאשר מדברים בצמצום האי שוויון, תשומת הלב מופנית בדרך כלל לסוגיות הקשורות ל"שוק" – שכר, פריון, השקעות וכיו"ב.

אך ישנו גם פלח גדול של הכלכלה שאינו "שוק", ולפחות לא במובן הקלאסי של המלה. זהו תקציב המדינה, המממן תשתיות, שירותי חינוך, שירותי בריאות, ביטחון ועוד ואחראי להעסקה של מעט למעלה משליש מכוח העבודה במשק.

בחתימה לחברה שוויונית יותר, אין אנו חייבים להמתין להתרחשויות ב"שוק". אפשר להתחיל בתקציב המדינה, האחראי לשכרם של מאות אלפי נשים וגברים ולשירותים היכולים, באמצעות מדיניות שוויונית פעלתנית, להעניק לכל אחת ואחד מאתנו שירותי השכלה, בריאות, רווחה ודיור שיצמצמו את האי שוויון בארץ.

הגיע הזמן שנפסיק להתייחס אל תקציב המדינה כאל מסמך עמוס "גזרות" ונתחיל להתייחס אליו כאל כלי רב עוצמה המסוגל ליטול תפקיד מוביל ביצירת חברה ישראלית שוויונית וצודקת יותר.

שלא כמו ההון הפרטי, תקציב המדינה הוא כלי ציבורי הנתון לאישור הכנסת ולפיקוח שלה. מקום ראוי לבקש בו לא רק מנועי צמיחה אלא גם **מנועי שוויון**.

- 1 Saez, E. (3.9.2013). Striking it Richer: *The Evolution of Top Incomes in the United States*. UC Berkeley
<https://eml.berkeley.edu/~saez/saez-UStopincomes-2012.pdf>
- 2 ספרו של תומס פיקטי, *Capital in the 21st Century*, היה לרב מוכר ברחבי המערב.
<https://www.youtube.com/watch?v=QFxEURB4vtA>
- 3 <https://www.youtube.com/watch?v=QFxEURB4vtA>
- 4 OECD. (2019). *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*.
 הרובד הבינוני הגודר כמשקי בית שהכנסתם נעה בין 75% ל-200% מההכנסה החיצונית של משקי הבית במדינה.
- 5 Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Mass: Belknap and Harvard University Press; Stiglitz, J. (2011). Of the 1%, by the 1%, for the 1%. *Vanity Fair*; Alvaredo, F., Lucas C., Thomas P., Saez, E., and Gabriel Z. (2018). *World Inequality Report*.
- 6 סבירסקי, ש' (1981). **לא נחשלים אלא מנוחשלים**. תל אביב: ברירות; דהן, מ' (2018). אי השוויון בהכנסות בישראל: התפתחות ייחודית. יפורסם בקרוב כפרק בספר **כלכלת ישראל בעשרים השנים האחרונות**, בהוצאת עם עובד; סבירסקי, ש', קונוראטיאס, א' וליברמן א' (2019). **תמונת מצב חברתית 2018**. מרכז אדוה: תל אביב.
- 7 ר' לדוגמא: פלד, מ' (30.11.16). פלוג: הצמיחה בשנים האחרונות לא התחלקה באופן שווה בין העובדים. **כלכליסט**.
- 8 ר' לדוגמא: OECD: Income inequality and Poverty
<https://www.oecd.org/social/inequality-and-poverty.htm>
- 9 Lindert, P. (2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge University Press. pp. 12.
 המדובר בתשלומי העברה: סעד, דמי אבטלה, פנסיות, בריאות וסיוע בדיור.
- 10 בנק ישראל (2019). לוח ה"נ"3: סך כל המועסקים בשירותים הציבוריים ובמגזר העסקי, 1969-2018.
- 11 "שירותים ציבוריים" כולל ממשלה, המוסד לביטוח לאומי, מלכ"רים ציבוריים, רשויות מקומיות, מוסדות לאומיים ומוסדות ללא כוונת רווח המשרתים משקי בית. הלמ"ס (ינואר-מרץ 2019). **רבעון לסטטיסטיקה של מקרוכלכלה**, לוח 2.2.
- 12 סבירסקי, ש', קונוראטיאס, א' וליברמן א' (מרץ 2019). **תמונת מצב חברתית 2018**. מרכז אדוה: תל אביב; משרד האוצר (פברואר 2017). **דין וחשבון על הוצאות שכר בשירות המדינה וגופי הביטחון לשנת 2017**.
- 13 הלמ"ס. **שנתון סטטיסטי לישראל 2019 מס' 70**: לוח 11.2.
- 14 לסקירה מקיפה של ביקורות אלה ר': Van den Bergh, J. (2009). The GDP Paradox. *Journal of Economic Psychology* 30. p. 117-135
- 15 Fleurbaey, M., and Didier, B. (2013). *Beyond GDP: Measuring Welfare and Assessing Sustainability*. Oxford: Oxford University Press.
- 16 גרוס, ג' וסבירסקי, ב' (2002). **סקרי תקצוב זמן**. מרכז אדוה: תל אביב.
- 17 חסון, י' ודגן-בוזגלו, נ' (2019). **הגירעון הטיפולי בישראל: מי נושאות בנטל וכיצד ניתן לצמצמו**. מרכז אדוה: תל אביב.
- Beneria, L. (1999). The enduring debate over unpaid labour. *International Labor Review*, 138 (3); Fraser, N. (2016). Contradictions of Capital and Care. *New Left Review*. (July-August); OECD. (2018). Including unpaid household activities: An estimate of its impact on macro-economic indicators in the G7 economies and the way forward. Statistics and Data Directorate: *working paper No. 91*.
 אנדבלד, מ' והלר, א' (2017). **הערך הכספי של עבודת עקרת הבית**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- 18 אנדבלד, מ., והלר, א' (2014). **התמורה לעבודה ותרומתה לחילוף מעוני: ישראל בראייה בינלאומית**. המוסד לביטוח לאומי: ירושלים.
- 19 Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press; Greer, C. (3.3.2012). The Biggest Engine of Economic Growth? 8 Ways Taxpayers and the Government Are Necessary to Capitalism. *Alternet*.

- 20 משרד האוצר (2018). **תקציב המדינה: הצעה לשנת הכספים 2019 – עיקרי התקציב**, עמ' 63-72.
- 21 ר' לדוגמא:
- OECD. (2014). Inequality hurts economic growth, finds OECD research. <https://www.oecd.org/newsroom/inequality-hurts-economic-growth.htm>
- 22 תקציב ביצוע נטו. משרד האוצר, החשב הכללי, **דין וחשבון כספי לשנת 2014**.
- 23 שעת תקן לתלמיד/ה: מספר שעות הלימוד התקני לכיתה (למשל, בכיתות א' ב' בזרם הממלכתי-חילוני, התקן הוא 29 שעות לימוד שבועיות) מחולק במספר התלמידים בכיתה.
- 24 הפרסום אינו כולל הגדרה של חמש רמות אלה.
- 25 משרד החינוך. מנהל כלכלה ותקציבים. **ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך – תשע"ח**.
- 26 דהאן, י' (2018). **צדק חינוכי, הפרטה ומטרות החינוך**. מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד: ירושלים. עמ' 19.
- 27 במקור, עקרון הסף הגודר כמכלול המיומנויות הדרושות לצורך תפקוד מלא כאזרח/ית במשטר דמוקרטי. ר' לדוגמא: Satz, D. (2007). Equality, Adequacy, and Education for Citizenship. *Ethics*, 117. pp. 623-648. Anderson, E. (2004). Rethinking Equality of Opportunity; Comment on Adam Swift's How Not to be a Hypocrite. *Theory and Research in Education* 2(2), pp. 99-110.
- 28 ר' לדוגמא: דטל, ל' (8.8.18). החינוך הכי טוב בישראל: כך עשו הדרוזים בית ספר ליהודים. **דה מרקר**.
- 29 ר' אחדות, ל', גוטמן, א', זוסמן, נ', ליפניר, ע' ומעייין, ע' (דצמבר 2018). **התשואה במונחי שכר של הנרכשת באוניברסיטאות ובמכללות**. ירושלים: בנק ישראל; מלצר, י' (2014). **תשואה מהשכלה: אישוויון בין קבוצות אוכלוסייה**. ירושלים: מכון ון ליר; פריש, י' (2007). **התשואה להשכלה – הקשר הסיבתי בין ההשכלה לשכר**. בנק ישראל: ירושלים.
- 30 סבירסקי, ש', קונור אטיאס, א' וליברמן א' (מרץ 2019). **תמונת מצב חברתית 2018**. מרכז אדוה: תל אביב.
- 31 דהאן, י' (2018). **צדק חינוכי, הפרטה ומטרות החינוך**. מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד: ירושלים. עמ' 24.
- 32 לפירוש ר' סבירסקי, ש' ודגן בוזגלו, נ' (2011). **יעדים לקידום החינוך: לקראת קידום כלל התלמידים בישראל**. מרכז אדוה: תל אביב.
- 33 משרד האוצר (2017). **הצעת התקציב לשנים 2018-2019, משרד החינוך**; עמ' 47.
- 34 קדרי-עובדיה, ש' (7.8.2019). בג"ץ קבע שמשרד החינוך רשאי לגבות תשלומי הורים: אין להקריב מצוינות לטובת שוויון. **הארץ**.
- 35 הרובד הבינוני: משקי בית שהכנסתם נעה בין 75% ל-200% מההכנסה החיצונית של משקי הבית במדינה. ר' לדוגמא: OECD. (2019). *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*.
- 36 <https://www.statista.com/statistics/233910/poverty-rates-in-oecd-countries>
- 37 מדד ג'יני בארגון ה-OECD לישראל ולשאר הארצות החברות בו מחושב באופן שונה מזה של הביטוח הלאומי. קו העוני על פי ה-OECD נמדד על פי 60% מההכנסה החיצונית, הוא אינו נמדד על סמך משקי בית אלא על פרטים והגדרת ההכנסה כוללת מרכיבים שאינם נכללים בחישוב של הביטוח הלאומי, כגון הכנסה מפנסיה בחו"ל. בנוסף, מספר הנפשות על פי ארגון ה-OECD נקבע על פי חישוב מתמטי שונה ולא על פי נפש סטנדרטית תקינת כפי שהגדירה הלמ"ס. סבירסקי, ש', קונור אטיאס, א' וליברמן א' (מרץ 2019). **תמונת מצב חברתית 2018**. מרכז אדוה: תל אביב.
- 38 **חוק לימוד חובה, תש"ט-1949**.
- 39 שני, א' (22.12.2015). **הממשלה החליטה: חוק חינוך חנים מגיל שלוש**. המרכז לטכנולוגיה חינוכית.
- 40 משרד החינוך (18.8.2015). **רפורמת הסייעת השנייה: שאלות ותשובות סיעת נוספת בגנים לגילאי 3-4**.
- 41 זילברשץ, י' (25.1.2018). **גידול במספר הסטודנטים מהמגזר הערבי**. המועצה להשכלה גבוהה: ירושלים. <https://che.org.il/silob-habrera-herebit-behshkela-hgboha>.
- 42 המועצה להשכלה גבוהה (10.10.2018). **מהפכת הנגשת ההשכלה הגבוהה לחברה הערבית**. הודעה לעיתונות.
- 43 סבירסקי, ש' ודגן בוזגלו, נ' (אפריל 2013). **אי שוויון ואי שקיפות. על תקציב החינוך בישראל**. מרכז אדוה: תל אביב.
- 44 **חוק ביטוח בריאות ממלכתי**, התשנ"ד-1994.

- 45 הדגש הוא על המילה "אירופית", שכן בארצות הברית, שהיא העשירה בארצות המערב, אין ביטוח בריאות אוניברסלי.
- 46 מרכז אדוה. **תמונת מצב חברתית**. שנים שונות.
- 47 בניגוד לשירותי חינוך, שירותי בריאות אינם ניתנים במסגרת החוק למי שאינם נהנים מ"תושבות". החפצים בשירותי בריאות נדרשים לרכוש ביטוח פרטי.
- 48 ר' לדוגמא פרקים שונים ב:
The Scottish Government. (2017). *Equality Statement Scottish Draft Budget 2018-2019*. Edinburgh.
- 49 מרכז הגר, (יולי 2017) **מדד הגר לדיור בהישג יד – ניתוח תוצאות מחיר למשתכן**. הפקולטה למשפטים: אוניברסיטת תל אביב. <https://www.israhc.org/blank-2>
- 50 ר' לדוגמא משרד החקלאות (15.1.2017). **תכנית החומש לפיתוח כלכלי וחברתי של יישובי הבדואים בנגב 2017-2021**; משרד החינוך (1999). **תכנית חומש למגזר הערבי**.
- 51 עמותת סיכוי (2005). **מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים**. ירושלים; רודניצקי, א' (2014). **הערבים אזרחי ישראל בפתח המאה העשרים ואחת**. המכון למחקרי ביטחון לאומי: תל אביב.
- 52 חסון, י' וייסגלישפר ו' (2017). לתוך הזרם המרכזי: הטמעת חשיבה מגדרית במדיניות הכלכלית. בתוך: ברייר-גארב ואח' (עורכות). **קפיטליזם ומגדר: סוגיות פמיניסטיות בתרבות השוק**. הוצאת מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- 53 סבירסקי, ב' (1984). **בנות חוה, בנות לילית**. תל אביב: הוצאת המין השני; ינאי, א' (2005). **מקלטי נשים בישראל: מחדשנות וולונטריות לאימוץ ממלכתי**. ביטחון סוציאלי 70.
- 54 בתי הספר הממלכתיים-חילוניים של ימינו הם תוצר של איחוד שהתבצע בשנות ה-1950 בין הזרם "הכללי" ובין "זרם העובדים". במשך שנים, זרם מאוחד זה שימש כפועל כ"מערכת החינוך הממלכתית". לאחרונה מעלים כמה אנשי חינוך חילוניים רעיון להפוך את בתי הספר הממלכתיים-חילוניים לזרם אוטונומי.
- 55 Bernard Shaw, G. (1971). *The Simple Truth about Socialism*. In *Ten Unpublished Lectures and Essays, 1884-1918*. Boston: Beacon Press; p.155.
- 56 שם: 191.
- 57 שם: שם.
- 58 <https://www.taxpolicycenter.org/statistics/historical-highest-marginal-income-tax-rates>
- 59 Scheve, K., and Stasavage, D. (2016). *Taxing the Rich*. Princeton: Princeton University Press and the Russel Sage Foundation.
- 60 יצוין כי במהלך שנות ה-1970 וה-1980, השיעור עמד על בין 60% ל-66%. משרד האוצר, מנהל הכנסות המדינה, **דו"ח שנתי – שנים שונות**.
- 61 Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- 62 משרד האוצר, מנהל הכנסות המדינה. **דו"ח לשנים 2015-2016**. לוח יח-24.
- 63 <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>
- 64 בנק ישראל (31.3.2019). **דו"ח תמונת המשק**.
- 65 בנק ישראל (22.3.2017). **ניתוח ההתפתחויות הפיסקליות בשנת 2016, תמונת המצב הפיסקלית לשנת 2017 והמגמות הצפויות להמשך העשור**. הודעה לעיתונות.
- 66 בינואר 2019 עמד סף זה על סכום של 6,310 ש"ח. באותה עת עמד השכר החודשי הממוצע בישראל על 10,476 ש"ח. הנתון האחרון שמשדר האוצר פרסם עבור שיעור הנישומים שאינם עוברים את סף המס הוא עבור 2016 והוא עמד על 54.7%. משרד האוצר, מנהל הכנסות המדינה, **דו"ח לשנים 2015-2016**, עמ' 12.
- 67 Hayek, F.A. (1944). *The Road to Serfdom*. Chicago: Chicago University Press.
- 68 <https://www.good.is/business-roundtable-ceos-shareholder-value>.
- 69 <https://patrioticmillionaires.org/>

