

סיכום הממצאים

ההוצאה הממשלתית

1. המדיניות הכלכלית של הממשלה מוכתבת על-ידי תפיסה כלכלית-חברתית שלפיה יש להפחית ככל האפשר את חלקה של המדינה בכלכלה הלאומית ככלל, ואת חלקם של תשלומי ההעברה בפרט. תפיסה זאת זוכה אמנם לתמיכה בארץ ובעולם, אך לא מעטים הכלכלנים והגורמים הפוליטיים הרואים בה סכנה למרקם החברתי-כלכלי במדינה.

2. המדיניות הכלכלית מאז תכנית הייצוב של 1985 שאפה להקטין את חלקה של הממשלה בתמ"ג ואכן השיגה זאת באופן מרשים במחצית השנייה של שנות השמונים. המאמץ נמשך בעשור התשעים, ושיעור ההוצאה ירד מ-62 אחוז בראשיתו עד ל-51 אחוז בשנת 2000. בשנת 2001 התהפכה המגמה. צמיחת המשק נעצרה, תקציב המדינה הוסיף לגדול, וההוצאה – תפנית בהתפתחות אחוז הממשלה בתוצר, שגדל מ-51 ל-58 אחוז. התחזיות ל-2004 אינן מבשרות שינוי במגמה זאת.

3. תקציבי הרווחה מהווים יותר ממחצית התקציב הממשלתי הפנוי (היינו, בניכוי ההוצאות להחזר חוב), ובשנת 2003 הגיעה ההוצאה החברתית לכדי 54 אחוז מהתקציב הכולל. בתקציב הביטחון יש יציבות ארוכת טווח, עם נטייה כלפי מטה, שכמעט אינה מושפעת מאירועים ביטחוניים חריגים, אך גם לא מתקופות של שקט ופעילות מדינית לקידום תהליך השלום.

4. ההוצאה לשירותים חברתיים מסתכמת השנה ב-104 מיליארד ש"ח לעומת 103 מיליארד בשנת 2002, דהיינו גידול של כמיליארד ש"ח. בתקציב השוטף (ללא הוצאות פיתוח) ההוצאה המדווחת מסתכמת ב-93.6 מיליארד ש"ח, ירידה של 0.8 מיליארד לעומת שנה קודמת. עם זאת יש לזכור, שהנתונים לשנת 2003 אינם סופיים, ונראה שההוצאה תהיה קטנה מזו המדווחת.

הערכה זו מסתמכת על עיון בדו"ח האוצר, המציג את ההוצאות "נכון לסוף אוקטובר 2003". ניתוח ההתפתחות ב-10 מתוך 12 החודשים של

- השנה מעלה את האפשרות שהקיצוץ בפועל יהיה גדול, באופן משמעותי, מהמדווה בספר התקציב לשנת 2004 שהוגש לכנסת בימים אלה.
5. מכל מקום, אם נחזור אל הנתונים הרשמיים שמציג משרד האוצר, ההוצאה ב-2003 תהיה קטנה ב-3 מיליארד ש"ח לעומת שנת 2001 (וכאמור, נראה לנו שההפרש בפועל יהיה, אולי, 5-6 מיליארד).
6. משקלן של הקצבאות מגיע עתה ל-40 אחוז מכלל ההוצאה החברתית, לעומת כ-30 אחוז בראשית העשור. תנודות במשקלן של הקצבאות אינן ייחודיות לשנות התשעים, ואפשר למצוא מתכונת דומה גם בשנות השמונים. בשנתיים האחרונות הופחתו בכמעט 2 מיליארד ש"ח זוג הקצבאות אבטלה + הבטחת הכנסה. יש לזכור שבשנתיים האחרונות לא צומצמה האבטלה אלא אף הוחמרה, ולכן ההפחתה האמורה מייצגת הקטנת הפיצוי למובטל והחמרה בזכאות לקצבאות.
7. סקר שירותי הרווחה של המרכז מעלה, שהציבור חש באופן חריף את השלכות המשבר הכלכלי. לדעת רוב המשיבים רמת השירותים החברתיים הורעה, הפערים הכלכליים-חברתיים התרחבו ורמת החיים ירדה. יותר מ-40 אחוז מהנשאלים דיווחו כי הם חשים חשופים במידה רבה לאפשרות שהאבטלה תפגע בהם במישרין.
8. הסקר מראה, שלממשלה יש מנדט די רחב בקרב הציבור לפעול להרחבת הצמיחה בד בבד עם פעולה לצמצום פערים חברתיים. כמו כן יש תמיכה רחבה למהלכים שיתנו את מתן הקצבאות במבחני הכנסה ויצמצמו את מספר העובדים הזרים במשק. הצעדים שיזכו לתמיכה הרחבה ביותר יהיו צעדים לקידום מערכת החינוך והבריאות, גם אם הדבר יהיה על חשבון תקציב הביטחון.

מערכת החינוך

1. החינוך מהווה קרוב לשליש (30 אחוז) מכלל ההוצאה החברתית. עמדות הציבור, כפי שעלו בסקר הציבורי שערך המרכז, רואות בחינוך תחום שאסור לקצץ בתקציביו גם בעיתות של מצוקה.
2. בשנים האחרונות חלה האצה בגידול החינוך הערבי בכל שכבות הגיל ומקורו של הגידול בריבוי הטבעי ובעליית שיעורי הלמידה. במקביל חלה גם עלייה משמעותית בחלקו של החינוך הערבי בתקציבי החינוך בכל שלביו, מעבר לעלייה בחלקו באוכלוסיית התלמידים. הנתונים מצביעים, אמנם, על מימוש מדיניות להפניית תקציבים באופן מתקן ומפצה למגזר

זה, אך עדיין קיימים פערים ניכרים בין חלקה של האוכלוסייה הערבית בכלל התלמידים לחלקה בכלל התקציב.

3. לעלייה בגיל המורים יש השפעה תקציבית לא מבוטלת, היות שמבנה השכר בישראל מעניק תוספת במשכורת עבור כל שנת ותק. היות שההוצאות על שכר הן בסדר גודל של קרוב ל-20 מיליארד שקל, הרי שזחילת השכר כתוצאה מעליית גיל המורים בלבד "תורמת" להוצאות השכר כ-400 מיליון שקל לשנה.

4. בסקר שירותי הרווחה השיבו רבע ממשותפי הסקר, בדומה לשנה שעברה, כי מערכת החינוך מגדילה את הפערים, ועוד כ-40 אחוז סברו שהיא אינה משפיעה כלל. גם השנה נמצא, כי הרוב המכריע (שלושה-רבעים) של המשיבים סבור שקיימים פערים משמעותיים ברמת הלימודים בין בתי-ספר שונים בארץ.

שירותי הבריאות

1. הממשלה מוציאה בתחום הבריאות סכום של כ-2,300 ש"ח בממוצע לנפש – סכום הנמצא בירידה מתמשכת מאז 1996, כאשר ההוצאה לנפש הסתכמה ב-2,600 ש"ח (במחירים קבועים). חיפוש אחר מקורות מימון משלימים, בדמותם של תשלומים עבור ביקור במרפאה, הגדלת ההשתתפות העצמית במימון תרופות וטיפולים שונים והתרחבות ההיעזרות בביטוחים משלימים, פגע באחד העקרונות המרכזיים של המערכת – מתן השירות על סמך הביטוח הבסיסי, וללא תשלום נוסף עבור השירות.

מהסקר שערך המרכז עולה ש-20 אחוז מהציבור נמנעו לפחות פעם אחת במשך השנה מלצרוך שירות רפואי כלשהו בגלל עלותו ובקבוצות מסוימות שיעור זה עולה על 30 אחוז), ויש בכך כדי לפגוע בבריאות, ובמיוחד אצל בני שכבות חלשות באוכלוסייה. השינויים שהתחוללו מוליכים בהדרגה למשטר המתבסס יותר ויותר על רפואה פרטית והם תרמו להגברת אי-השוויון בתחום הבריאות.

2. שיעור ההוצאה הלאומית על בריאות כאחוז מתמ"ג עומד על 8.8 אחוזים, כהמשך למגמת גידול שהחלה בשנת 2001, לאחר תקופת יציבות בת 4 שנים, בה נע אחוז זה בסביבות 8.1 – 8.2 אחוזי תמ"ג.

3. השוואת ההוצאה הלאומית לנפש על בריאות לעומת ארצות OECD מלמדת, כי רק 8 מהן נמצאו ברמת הוצאה לנפש נמוכה מזו שבישראל.

בתוך כך נמשך הגידול בשיעור המימון של משקי הבית מתוך ההוצאה הלאומית לבריאות – משקי הבית מממנים שליש מההוצאה לעומת כרבע באמצע שנות התשעים. מימון הוצאה לבריאות על-ידי משקי הבית הוא רגרסיבי מעיקרו ומתבטא בהגדלת פערים חברתיים-כלכליים, שאחד הממדים שלהם הוא הנגישות לשירותי רפואה. חלקו של המימון הציבורי המשיך לרדת במקביל, וראוי לציין, ששיעור המימון הציבורי ברוב מדינות אירופה גבוה יותר מאשר בישראל.

4. בסקרי דעת הקהל הקודמים שערך המרכז, רוב מכריע של האנשים סבר כי רמת שירותי הבריאות היא טובה ואף טובה מאוד. רק פחות מחמישית הנשאלים לא נתנו ציון "עובר" למערכת הבריאות. הסקר הנוכחי מצביע על כך שגדל שיעור הסבורים שרמת שירותי הבריאות בישראל היא בירידה.

שירותי רווחה אישיים

1. מספר המשפחות המטופלות ביחידות משרד הרווחה מגיע לכדי 430 אלף – כחמישית מכלל המשפחות בישראל. רבע מהמשפחות המטופלות מקבלות שירותים ברמת אינטנסיביות גבוהה, ולפי הערכות מוקדמות של המשרד נדרשה השנה תוספת של כ-20 אחוז לתקציבי השירותים כדי לענות על הצרכים. בפועל, התוספת לתקציב עמדה על 6 אחוזים בלבד.

2. לפי נתוני משרד הרווחה, 16 אחוז מכלל הילדים בישראל הם במצב הפוגע, או עלול לפגוע, ביכולתם להשתלב באורח חיים תקין במערכות לימודים, בחיי חברה או במשפחה. האוכלוסייה המטופלת על-ידי השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה מונה מעל 70 אלף ילדים – כחמישית בלבד מאוכלוסיית היעד הפוטנציאלית.

3. בשנים האחרונות חל גידול מהיר בחלקם של זקנים-ישישים (בגיל 75 ומעלה), שצורכיהם בתחומי רווחה גבוהים במיוחד, ועל כן ההקצאה הנדרשת להבטחת איכות חייהם הנאותה נמצאת במגמת עלייה. רבע ממשקי הבית העניים הם משקי בית של זקנים שמצוקותיהם החריפו השנה בעקבות התכנית הכלכלית שפגעה בזקנים בשל אי-עדכון הקצבאות, דחיית גיל הזכאות לקצבת זיקנה, הקיצוץ המצטבר בגמלאות הביטוח הלאומי, והשינויים ברמות גמלת הסיעוד.

4. ניתוח ההתפתחויות האחרונות בהוצאה לשירותים חברתיים מצביע על פגיעה גורפת ומשמעותית במשפחות מקבלי קצבאות, ובתוכן –

משפחות עם ילדים. משפחות אלה נפגעו ישירות מהקטנת סכומי הקצבאות החודשיים וממניעת עדכון, מהקטנת מענקי הלידה ומפגיעה עקיפה כתוצאה מקיצוץ בקצבאות הבטחת הכנסה למשפחות עניות, למשפחות חד-הוריות וקיצוצים בהטבות לקבוצות אוכלוסייה, הכוללות משפחות עם ילדים. נדרשת הבחנה רגישה יותר בין משפחות עם ילדים המסוגלות להיכנס למעגל העבודה, לבין אחרות, שאינן יכולות להוציא מקרבן מפרנסים. הבחנה כזו תמנע סחף נוסף בפגיעה במדיניות הרווחה.

סוגיות נבחרות

1. במאמרו של צבי זוסמן, "שיקולים לקביעת הגודל הרצוי של המגזר הממשלתי", קובע המחבר, כי גודל הממשלה צריך להיקבע על-ידי ניתוח מעמיק של הגורמים השונים, העשויים להשפיע לחיוב ולשלילה על הגודל הרצוי, ניתוח שטרם נעשה בישראל. התבוננות בגודל המגזר הציבורי במדינות אירופה דומות לנו בגודלן וברמת פיתוחן מלמדת, שחלקם של השירותים הציבוריים ומדיניות הרווחה בתוצר בישראל איננו חורג באופן בולט מהמקובל במדינות אלה. גם היקף גביית המיסים בישראל, יחסית לתוצר, אינו חריג בהשוואה למדינות דומות באירופה. אם משווים את שיעור כלל המיסים בתוצר למדינות אחרות, אין הכרח להפחתת שיעור זה, תוך צמצום ההוצאה הציבורית האזרחית. אין מקום, על פניו, לצמצום המגזר הציבורי מעבר לנדרש כדי להגיע לאיזון התקציבי הדרוש לצורך מניעת משבר פיננסי. יתר על כן, הגידול הריאלי האיטי בשירותים הציבוריים ובביטחון הסוציאלי, יחסית לצריכה, אינם מצדיקים הפחתה משמעותית בנטל המיסים. השוק החופשי בישראל מייצר עוני רב ואי-שוויון גדול, שיבלמו את תהליך הצמיחה, ולא ייעלמו גם כאשר המשק ייצא מהמשבר הנוכחי.

2. במאמרו של רפי מלניק, "המלכוד הפיסקלי והמוניטרי של כלכלת ישראל בדרך ל"עשור האבוד השני", נטען, שהמדיניות הפיסקלית והמוניטרית נמצאות במלכוד, שהביטוי המוחשי ביותר שלו הוא במניעת הפעלתה היעילה של המדיניות מאקרו-כלכלית, באופן הפוגע בהתמודדות הראויה עם המשבר. משגים שנעשו במדיניות הפיסקלית והמוניטרית, מאז תחילתו של המשבר בסוף שנת 2000, החריפו את המלכוד ופגעו קשות באמינות הממשלה ובנק ישראל והביאו את המשק הישראלי עד לסיפו של משבר פיננסי. ניתוח משווה של נתוני המשק היום לעומת שנות השבעים מצביע על כניסה לעשור האבוד השני ובכמה מההתפתחויות

המצב בעשור הזה קשה מבראשון. שני המאפיינים הבולטים ביותר הם הירידה בהשקעות והירידה של פרוץ העבודה ושל הפריון הכולל.

3. במאמרם של מנחם מונדיקנדס ויוסף קטן, "לא על הלחם לבדו יחיה האדם", נבחנת השיטה הקיימת למדידת העוני לעומת שיטות אחרות. המדדים המקובלים בישראל ובמרבית המדינות המערביות מודדים את העוני היחסי על סמך ההכנסה הכספית של משפחות ומשקי בית ומתעלמים ממרכיבים אחרים כמו: בעלות על רכוש, חסכים בתנאי חיים, קשיים חומריים שונים, תחושה פסיכולוגית של עוני, היעדר השתייכות חברתית ודפוסי התנהגות המשקפים תרבות עוני. מומלץ לשקול פיתוח מדד עוני משלים, שיהיה מקובל מבחינה ציבורית וישים מבחינה מנהלית ומתודולוגית. על המדד לשקף בצורה הולמת את המורכבות ורב-הממדיות של תופעת העוני ולצייד את מעצבי המדיניות החברתית במידע הדרוש על מנת לשפר את המצב.

4. חיים אדלר ונחום בלס במאמרם, "אי-שוויון בחינוך", ממקדים את הדיון בפערים לפי חיתוך חברתי-כלכלי ולפי לאום, בין יהודים לערבים. המחברים מצביעים על כך, שתהליך צמצום הפערים נמשך על פני התקופה הנסקרת, הן בתשומות שמשקיעה מערכת החינוך בכסף ובכוח אדם, והן בתפוקות הנמדדות על-ידי שיעורי למידה וזכאות לתעודות בגרות. בולט במיוחד יתרונו של המגזר העברי בשיעורי ההשתתפות בחינוך הקדם-יסודי, בחטיבה העליונה של החינוך העל-יסודי, ובחינוך הגבוה. לצמצום הפערים בין המגזרים, היהודי והערבי, בשיעורי ההשתתפות תרמו בעיקר הרחבת חוק לימוד חובה לגילאי 3-4, והרחבת מסגרות החינוך הטכנולוגי. לדעת המחברים, שינוי עקרונות התקצוב של החינוך היסודי, בכיוון שהונהג לאחרונה, עשוי לתרום לצמצום אי-השוויון בין מגזרי החינוך השונים.

5. בעיות הדיור נבחנות במאמרה של גילת בן שיטרית: על מדיניות הדיור בישראל. מאז הקמתה של מדינת ישראל תמכו הממשלות במדיניות המעודדת בעלות על דיור. כתוצאה מכך, שיעורי הבעלות על דיור בארץ גבוהים ביחס למדינות אחרות בעולם המערבי, ובעלות על דיור השתרשה כנורמה בחברה הישראלית. שיעור בעלי הדירות בקרב עולי שנות התשעים גבוה אף משיעור הבעלים-דיירים בכלל האוכלוסייה – כ-71 אחוז בשנת 1999. ספק אם כל רוכשי הדירות אכן יכולים לעמוד בתשלומי המשכנתאות ולהישאר בשוק הדירות בבעלות. השנים

האחרונות מאופיינות בגידול במספרם של משקי הבית שהם חדלי פירעון משכנתאות.

בדיוור הציבורי (השכירות הסוציאלית) דבקה תדמית שלילית, אולם מדיניות עידוד הבעלות על דיור אינה נותנת מענה לקבוצות ההכנסה הנמוכות. עבור קבוצות ההכנסה החלשות ביותר יש למצוא את הפתרון בחזקות המגורים של שכירות. יש לשקול את הצורך בקיומו של מלאי דיור בשכירות כאמצעי להבטחת הזכויות של שכבות האוכלוסייה החלשות ביותר.

6. עיריית זמורה, דב צ'רניחובסקי, ועמיר שמואלי במאמרם, "מנגנון הקפיטציה הישראלי וההקצאה הציבורית לשירותי רפואה בישראל", בוחנים את המכשיר המרכזי באמצעותו נעשית הקצאת מקורות המימון על-ידי הממשלה לקופות-החולים. הפעלתו כחלק מיישום חוק ביטוח הבריאות תרמה לשיפור הקצאת המשאבים למערכת הבריאות, בכך שהוחל מנגנון אוניברסלי על כל תושבי המדינה באמצעות המוסד לביטוח לאומי. על אף חשיבותו המכרעת של מנגנון הקפיטציה לגבי תפקוד מערכת הבריאות בישראל נעשו בו רק עדכונים ותיקונים מינוריים מאז 1995. המחברים מציגים המלצות לשיפור המנגנון ולעדכונו לעתים מזומנות על בסיס נתוני הוצאה של קופות-החולים.