

"סנאט" מספר 401 בנושאים כלכליים - חברתיים :
השלכות תקציב המדינה לשנים 2011-2012
על המדיניות הכלכלית - חברתית

צוות ההיגוי
 ד"ר יוסי ביילין, יו"ר
 ח"כ דניאל בן סימון
 ד"ר ראלף הקסל
 ח"כ שי הרמש
 ח"כ מירי רגב
 ח"כ נחמן שי
 ח"כ רונית תרוש

חברי צוות ההיגוי בעבר
 יו"רים לשעבר:

הנשיא חיים הרצוג ז"ל
 מר חיים י. צדוק ז"ל
 מר עוזי ברעם

חברי צוות בעבר:

ד"ר יהודה לנקרי
 ח"כ מיכאל איתן
 ח"כ יוסי כץ, עו"ד
 ד"ר וינפריד וייט
 ח"כ גדעון סער
 ח"כ יצחק הרצוג, שר
 עו"ד אתי לבני
 ח"כ איתן כבל
 מר הרמן בונן
 ח"כ אפרים סנה
 ח"כ עמירה דותן
 ח"כ נדיה חילו
 ח"כ לאון ליטינצקי
 ח"כ גלעד ארדן
 ח"כ אורית נוקד

בשיתוף:

קרן פרידריך אברט

תקציר

1. ממשלת ישראל החליטה ב-15 ביולי 2010 על 97 סעיפים של "החלטות הממשלה – המדיניות הכלכלית לשנים 2011-2012: שינויים מבניים, מצרפי התקציב והרכב התקציב".
2. לפי תיקון לחוק הגירעון שעבר בכנסת במאי השנה תונהג מתקציב 2011-2012 מסגרת חדשה לגידול בהוצאות הממשלה. מסגרת זו תשאף להגיע ליחס חוב תוצר של 60% לפי היעד של מדינות האיחוד האירופי.
3. בתחום התעסוקה הוחלט להחזיר את תכנית מהל"ב (ויסקונסין) לאחר שכבר בוטלה על ידי וועדות הכנסת, כמו כן הוחלט להקים צוות לבחינת נושא גיוס חרדים.
4. על אף מצבה המתדרדר של מערכת החינוך הישראלית לפי המבחנים הבינלאומיים לא התקבלו כל החלטות על הקצאת משאבים חדשים למערכת החינוך, להפך, החלטות קודמות נדחו או בוטלו.
5. בתחום התשתיות והרגולציה עיקר התמקדות הממשלה היא ברפורמות בתחום התקשורת שאין להן כל משמעות תקציבית.
6. בתחום הרווחה והבריאות נמשכת המגמה של שחיקת קצבאות הביטוח הלאומי, עם שחיקה ריאלית של 21.4% בקצבאות הילדים מאז 1990, במקביל לניסיון לייעל את מערכת הבריאות בדגש על קופות החולים.
7. בתחום הביטחון וביטחון הפנים הוחלט על קיצוץ של כ-1.7 מיליארד ₪ בשנה בתקציב הביטחון, אשר בא לאחר ברוב העשור נהנתה מערכת הביטחון ממספר תוספות תקציב חד-פעמיות.
8. בתחום הדיור לא הוקצו משאבים תקציביים משמעותיים למאבק במחירי הדיור הגואים, בעקבות היצע הדיור הנמוך. לעומת זאת הוחלט על שינוי תמ"א 35 על מנת להפשיר עוד קרקעות לבנייה למגורים, צעד נמהר ומסוכן מאוד.
9. בתחום התעשייה והמסחר הוחלטו מספר החלטות בעלות עלות תקציבית זניחה, של כ-6 מיליון ₪ בשנה, בעיקר בתחום המו"פ והקשר בין האקדמיה לתעשייה.
10. בתחום המיסוי התקבלו מספר החלטות בעלות משמעות תקציבית משמעותית שעיקרן הוא השארת שיעור המע"מ על 16% והעלאת הבלו על הדלק, כמו כן העלאת השתתפות המעסיקים והעלאת תקרת הגבייה בביטוח הלאומי וביטוח הבריאות. סך העלאת נטל המס בישראל בתקציב עומדת על כ-5.3 מיליארד ש"ח בשנה.
11. בתחומי הקיצוץ הרוחבי והנושאים הכלליים התקבלו 21 החלטות אשר המשמעותיות שבהן הן קיצוץ רוחבי וקיצוץ בכ"א במשרדי הממשלה, אשר יחסכו סה"כ 1.2 מיליארד ₪ ב-2011.
12. תהליך העברת התקציב על ידי הממשלה הינו תהליך בעייתי אותו מנהל משרד האוצר כמעט ללא השפעה של הדרגים המקצועיים במשרדי הממשלה האחרים. בתהליך העברת התקציב בממשלה השתנו 36 סעיפי החלטה שונים, אולם רק 0.05% מסך התקציב השתנה.
13. רק כ-30% מהחלטות הממשלה על תקציב המדינה הינן בעלות משמעות תקציבית, שאר החלטות נוגעות לנושאי מדיניות שונים שלא נוגעים להוצאה הממשלתית.

Steering Committee

Dr. Yossi Beilin, Chair
Mr. Daniel Ben Simon, MK
Mr. Shai Hermesh, MK
Dr. Ralf Hexel
Ms. Miri Regev, MK
Mr. Nachman Shai, MK
Ms. Ronit Tirosh, MK

Former members of the steering committee

Former Chairs:
The Late President
Chaim Herzog,

The Late Mr. Haim J. Zadok
Mr. Uzi Baram

Former members:
Dr. Yehuda Lankry,
Mr. Michael Eitan, MK
Adv. Yossi Katz, MK
Dr. Winfried Veit
Mr. Gideon Saar, MK
Mr. Isaac Herzog, MK
 Minister

Adv. Eti Livni
Mr. Eitan Cabel, MK
Mr. Hermann Bünz
Mr. Ephraim Sneh, MK
Ms. Amira Dotan, MK
Ms. Nadia Hilon, MK
Mr. Leon Litinetsky, MK
Mr. Gilad Erdan, MK
Ms. Orit Noked, MK

In cooperation with:
Friedrich Ebert Stiftung

המדיניות הכלכלית והחברתית הבאה לידי ביטוי בתקציב המדינה

המוצע לשנים 2011-2012

במסמך זה נסקור את צעדי המדיניות העיקריים והשינויים העיקריים בתקציב המדינה ובמצרפי התקציב, לשנת 2011-2012, כפי שמתבטאים בהחלטות הממשלה מס' 1985 עד 2091 (מלבד 2057 ו-2079) שנתקבלו ביום 15 ביולי 2010. כמו בתקציב הקודם, גם תקציב זה הועבר במתכונת דו-שנתית, בפעם הקודמת העילה לכך הייתה הממשלה שהוקמה ללא תקציב קודם והמשבר הכלכלי שגרם לחוסר יציבות. הפעם לא ברור מה העילה לבחירה בהחלטה על מתכונת של תקציב דו-שנתי כאשר בעולם כולו מקובל להחליט על התקציב כל שנה.

נוסף לכך, אנו מביאים להלן תוצאות של בחינת תהליך קבלת ההחלטות התקציביות, המבוססת על השוואת מסמך מדיניות התקציב **הראשוני** שפורסם על ידי משרד האוצר למסמך ההחלטה הסופית כפי שזה **התקבל לבסוף** על ידי ממשלת ישראל. הפער בין המסמך שהוגש להחלטה לבין זה שהתקבל מלמד על סדרי העדיפויות בפועל של הממשלה, כמו גם על אסטרטגיות שיווקיות אותן נוקט משרד האוצר בהגשת התקציב המסיטות את תשומת הלב הציבורית להחלטות מסוימות ומצניעות אחרות.

החלק האחרון של המסמך הנוכחי מוקדש לבחינת השפעתם של צעדי המדיניות בתקציב על תחומים שונים בכלכלת ישראל על האזרחים במדינה ועל היקף ועוצמת העוני.

השינויים בניהול הגירעון התקציבי

לפי "חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 11), התש"ע – 2010", אשר עבר בכנסת בחודש מאי 2010, מתקציב 2011-2012 ואליו תשתנה המדיניות הפיסקאלית הנוגעת לניהול הגידול בהוצאות הממשלה. לפי החוק החדש שיעור הגידול בהוצאות הממשלה יהיה מכפלה של שיעור הצמיחה (בתוצר לנפש) בעשור הקודם ביחס בין יעד החוב-תוצר לעשור הקרוב (60%, לפי אמנת מסטריכט המחייבת את מדינות האיחוד האירופי) ליחס החוב-תוצר הנוכחי. הגידול בהוצאות הממשלה בשנה נתונה יהיה לפי החישוב הנ"ל בתנאי שתתאים ליעד הגירעון המותר באותה השנה לפי מגבלת הגירעון. לפי כלל זה תשאף המדינה להגיע תוך עשר שנים ליעד החוב-תוצר המוצהר של 60%.

הכלל החדש הינו כלל נוקשה יחסית אשר יגביל מאוד את יכולת הממשלה לפרוץ את המסגרת התקציבית, דבר זה תואם את המלצות ה-OECD לגבי מדיניות פיסקלית. אולם, נוקשות המסגרת הפיסקלית עלולה להקשות על ניהול מדיניות, בעיקר בסביבה הבלתי צפויה והנפיצה בה נמצאת ישראל. ישראל צריכה להתמודד עם מספר איומים ביטחוניים משמעותיים, שעלולים להעלות מאוד את הוצאות הממשלה בשנה נתונה ולכן עלולים לדרוש פריצה של המסגרת התקציבית.

ניתוח צעדי התקציב

השבועות האחרונים נסבו הדיונים שכונו "הדיונים על תקציב המדינה" על מסמך שנכתב והוגש על ידי משרד האוצר לאישורה של הממשלה ובו מוצגים שורה ארוכה של צעדי מדיניות, חקיקה, תקינה וכדומה. לאחר הדיונים על מסמך זה שכותרתו: "המדיניות הכלכלית לשנים 2011-2012" הוא הובא להחלטת הממשלה שפורסמה ב-21 ביולי 2010 בכותרת "החלטות הממשלה המדיניות

הכלכלית לשנים 2011-2012". בין החלטות הממשלה הללו ישנם 97 סעיפים שונים, אך מתוכם רק 30 הם בעלי משמעות תקציבית ישירה (ישנם עוד מספר בודדים בעלי משמעות תקציבית עמומה או זניחה). שיעור הסעיפים בעלי המשמעות התקציבית עומד לפיכך על 30.9% בלבד, לכן לא ברור מדוע משרד האוצר הוא זה שאמון על הגשת מסמך המדינית הכלכלית שהרי רוב הסעיפים אינם נוגעים לתקציב המדינה עצמו. יתרה מזאת, שאר 67 הסעיפים כוללים החלטות מדיניות שונות בתחומים מגוונים, משינויים ברשות השופטת, דרך רגולציה בשוק התקשורת ועד סוגיית גיוס תלמידי ישיבות – תחומים שבהם השיקול התקציבי הוא שולי ואף זניח. לכן אנו סבורים כי לא ניתן לקרוא למסמך בשם מדיניות כלכלית שכן מדובר בקביעת המדיניות הכללית בריבוי תחומים חברתיים, אזרחיים ומדיניים (עוד על כך בהמשך). השתלטות המדיניות התקציבית על שאר התחומים גורמת להפיכת שרי הממשלה לחסרי אונים, השרים אינם יכולים להתוות כל מדיניות במשרדיהם בעקבות ההגמוניה אותה משליט משרד האוצר.

על מנת לבחון את ההשפעות הצפויות של צעדי המדיניות, ניתחנו את כל סעיפי התקציב בחלוקה לפי מספר תחומי מדיניות שונים. פילוח זה מאפשר לנו להבין את רזי המדיניות והכיוון המרכזי אליו היא מנסה לנווט את המשק הישראלי.

טבלה מס' 1: סעיפי מדיניות תקציב המדינה 2011-2012, פילוח לפי תחומי מדיניות

תחום	סעיף	שינוי תקציבי ב- 2011 במיליוני ₪ (מינוס=חיסכון)	שינוי תקציבי ב- 2012 במיליוני ₪ (מינוס=חיסכון)
ביטחון וביטחון פנים	יישום מתווה ברודט	-1,400	-1,300
	תיעודף לוחמים בפרישה	-312.5	-312.5
	פיקוח אלקטרוני	-	-
	נתוני תקשורת	-	-
	הרחבת סמכויות מערך הפיקוח העירוני לשמירה על ביטחון הציבור ועל הסדר הציבורי	-	-
	חילוט רכוש	-	-
	שיפור אופן הקצאת המשאבים הממשלתיים לשיקום אסירים	-	-
	סה"כ: 7 סעיפים	-1,712.5	-1,612.5
דיור	הרחבת היצע הדיור, קידום הליכי התחדשות עירונית ומיגון וחיזוק מבנים	-	-
	פירוק פרזות, חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ	-4	-4
	שמירה על מלאי הדיור הציבורי	-	-
	זירוז תהליכי התכנון, המדידה והרישום באמצעות מעבר לקדסטר אנאליטי	-	-
	ייעול פעילות הפיתוח ברשויות המקומיות	-	-
	הגדלת היצע הקרקע למגורים באמצעות הסרת חסמים	-	-
	ייעול ניהול תקציב משרד הבינוי והשיכון	-43	-
	התאמות בתקציב משרד הבינוי והשיכון	-30	-30
	השוואת כללי זכאות לקבלת הלוואה מוכוונת	-106	-106
		סה"כ: 9 סעיפים	-183
קיצוץ רוחבי ונושאים כלליים	שיפור מערך הפרסום הממשלתי	-20	-20
	הבראת השידור הציבורי	-	-
	הוצאה לפועל	-	-
	אמצאות בעלות אופי בטחוני ואמצאות שירות	-	-
	תכנית לקליטת מדענים עולים	-	-
	תכנית לטיפול מנהיגות יצירה ועשייה ציוניים	-	-

120	88	הגדלת מספר המשתתפים בפרויקט תגלית" -זכות מלידה"	
-	-	העצמת הגביה ברשויות המקומיות	
-	-	ריכוז תחום הפיתוח וקידום התיירות בירושלים	
-	-	העברת תשלומים מהמדינה לרשויות	
-	-	הרחבת סמכויות הפיקוח והאכיפה של הממונה על שוק ההון	
-	-	שינויים בתקנון האחד	
-60	-60	משרד ראש הממשלה	
-11	-11	ראש נציגות יחיד בכל נציגות בחו"ל	
-9	-29	הפחתה בתקציב משרד החוץ	
-18	-18	ביטול מענק המכס הניתן לעולים	
-21	-21	ביטול מענק משלים לסל קליטה	
-15	-15	התאמות במערך הסיוע במשרד הקליטה לסטודנטים	
-1,351.21	-679	צמצום כוח אדם במשרדי הממשלה	
-	-	מימון עלות ההצטרפות לארגון OECD -	
-523.08	-523.08	שינוי סדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2010 ועמידה במסגרות התקציב לשנים 2011-2012	
-1,908.29	-1,288.08	סה"כ: 21 סעיפים	
-	10	בחינת מתכונת מיסוי העלויות הקבועות והמשתנות בענף הרכב	
-1,800	-1,800	מע"מ	מיסים
-1,750	-1,750	העלות הבלו על הדלקים	
-200	-	מיסים הל הימורים והגרלות	
-200	-200	קבוצות רכישה של נדל"ן	
-80	-80	גביית מיסים	
-20	-20	ביטול שיעור המס המופחת (25%) לעיתונאי חוץ וספורטאי חוץ	
315.6	315.6	העלות מדרגת מס ההכנסה הראשונה	
-200	-200	הטלת בלו על ביו-דיזל	
-128	-255	העלות תמלוגים בתחום התקשורת	
-4,062.4	-3,979.4	סה"כ: 3 סעיפים (10 החלטות סה"כ)	
-	-	הגברת התחרות בענף הספנות	רגולציה ותחרות
-	-	עידוד התחרות בשיווק תוצרת חקלאית	
-	-	הגברת התחרות בענף הסלולר	
-	-	הרחבת ספקי תשתיות פס רחב ע"י חברת החשמל	
-	-	הגברת ניצול תשתיות לשימושי תקשורת	
-	-	ניצול תשתיות דיגיטאליות ושיפור השירות לאזרח בתחום הטלוויזיה הרב ערוצית	
-	-	פישוט הרגולציה על תעריפים	
-	-	קיצור התורים ושיפור השירות ברפואה מקצועית	
-	-	ייעול ההליכים השיפוטיים בבתי המשפט	
-	-	העברת הדיונים בבתי הדין הרבניים לדין יחיד	
-	-	מערכת סליקה פנסיונית	
-	-	הסדרת בנייה במסגרת קבוצות רכישה	
20	20	עידוד ההתייעלות במשק הייצור והשיווק בענף ביצי המאכל	
20	20	סה"כ: 13 סעיפים	
-	-	הגברת השקיפות במערכת הבריאות	
-	-	שיפור הניהול במערכת הבריאות	
-	-	מתן מרשם על ידי רוקח	
-	-	שיטת ההתחשבות בין קופות החולים לבין בתי החולים הציבוריים	
-	-	כללים לפעולת תאגידי הבריאות בבתי החולים	
-	-	כללים לעבודות נוספות של רופאים ומנהלי בתי חולים בשירות המדינה	
380	427	עדכון עלות סל שירותי הבריאות לשנים 2011-2013	
245	245	אמות מידה לתמיכה בקופות החולים	

625	672	סה"כ: 8 סעיפים	
-300	-300	צמצום הגירעון במערכת תשלומי ההעברה	רווחה
-50	-50	ייעול הגבייה מחייבי מזונות באמצעות ההוצאה לפועל	
-80	-360	קצבאות ילדים	
-555	-535	שיעור עדכון מופחת	
-50	-700	הגדלת השתתפות המעסיקים	
-490	-620	העלאת תקרת הגבייה	
-200	-200	הקצבות המדינה למוסד לביטוח לאומי	
-70	-70	סיוע לעמותות חברתיות	
-1,795	-2,835	סה"כ: 3 סעיפים (8 החלטות בסה"כ)	
		דחיית יישום יום חינוך ארוך	חינוך
		דחיית פיצול כיתות א' ו- ב'	
		סה"כ: 2 סעיפים	
-	-	הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020	תעסוקה
-	-	שינוי מבנה הרגולציה בתחום התעסוקה במשרד התמ"ת	
-	-	שיפור מערך ההכשרה המקצועית	
-	-	הגברת אפקטיביות מבחן התעסוקה	
-	-	דיווח מקוון חודשי ושיתוף מידע בין הגופים השונים	
-	-	שיפור ההקצאה במעונות היום ובקרת אפקטיביות על הקצאת המשאבים	
-	-	עידוד תעסוקת חרדים	
16.08	10.72	שירות לאומי ואזרחי	
100	100	תכנית ארצית לשילוב בתעסוקה של מקבלי גמלאות בגילאי העבודה	
-	-	עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים	
-	-	הגברת האכיפה מול מעסיקי עובדים שלא כחוק	
-	-	תיקון חוק שעות עבודה ומנוחה	
-	-	עובדים זרים בענף החקלאות	
-	-	עובדים זרים בענף הבניין	
116.08	110.72	סה"כ: 14 סעיפים	
	3	תכנית לחיזוק הקשר בין האקדמיה לתעשייה	תעשייה ומסחר
-	-	עדכון כלי מדען ראשי	
-	-	עידוד השקעות גופים מוסדיים בתעשייה עתירת הידע	
3	3	מרכזי "מו"פ שישמשו את התעשייה הפיננסית העולמית	
-	-	תמריצי מיסוי לעידוד ופיתוח התעשייה עתירת הידע	
-	-	תמריצים לעידוד רמת התחרותיות והפיתוח של התעשייה בישראל	
-	-	מרכזי המחקר והפיתוח האזוריים במשרד המדע	
-	-	הידוק הבקרה על היטלי סחר	
-	-	שיפור וייעול תהליכי עשיית עסקים	
6	6	סה"כ: 9 סעיפים	
-	-	הטלת אגרות על בקשות לאישור תכניות הנדסיות למתקני גז טבעי	תשתיות
-	-	שילוב נציגי משרדי האוצר והתשתיות במועצה המייעצת כהגדרתה בחוק הנפט	
-	-	ריכוז סמכויות הפיקוח והבקרה על כבישים המופעלים באמצעות הסקטור הפרטי	
-	-	תכנית פיתוח למסופי המעבר היבשתיים	
-	-	הפעלה של הנתבי המהיר בכניסה לתל אביב	
-	-	הסדרה ורישוי בתחבורה הציבורית	
-	-	הגברת ההשקעות בתשתיות מים וביוב	
-20.00	-20.00	הגנות הביניים על חופי ים המלח	
-20.00	-20.00	סה"כ: 8 סעיפים	
-8,771.11	-9,209.26	97 סעיפים (109 החלטות בסה"כ)	סה"כ

הצעת המדיניות התקציבית כוללת תגובות ברמות עוצמה שונות לתהליכים כלכליים וחברתיים העוברים על המשק הישראלי. בחלקים הבאים נסקור את צעדי המדיניות העיקריים שמופיעים בהחלטת הממשלה לגבי תקציב המדינה.

תעסוקה ושוק העבודה

מדיניות הרווחה בישראל מאז שנות ה-80 מפנה את כל הסובלים ממצוקה למציאת פתרון למצוקה החברתית בשוק עבודה, אך זה מוגבל ביותר באפשרויותיו. הבעיה העיקרית בשוק העבודה הישראלי היא רמת שכר נמוכה, תנאי העבודה שאינם נאכפים, הזדמנויות נמוכות, והיצע מוגבל. שוק העבודה הישראלי מאפיין בשכר כזה שמשק בית ממוצע עם ילדים חייב שתי משכורות של שני שלישי מהשכר הממוצע במשק (הכנסת משק בית של כ-12 אלף ₪ בחודש שהיא ההוצאה הממוצעת לתצרוכת של משק בית בישראל) כדי להתקיים ברמת חיים סבירה (Stier, Lewin-Epstein, 2001). לכן גם הפתרון המוצע חוזר ושנה לעוני הוא קיומם של שני מפרנסים למשק הבית. העלאת שכר המינימום הייתה יכולה להוציא מספר רב של משפחות מעוני, משפחה עם שני ילדים שבה מפרנס אחד המשתכר שכר מינימום נמצאת 20% מתחת לקו העוני (זוסמן, 2008).

נוסף על כך ובהתאם לזאת, שיעור ההשתתפות בשוק העבודה הישראלי, כלומר מספר האנשים שרוצים לצאת ולחפש עבודה נמוך, ושיעור האבטלה בישראל, הוא מהנמוכים בעולם המערבי בשנתיים האחרונות. מדינות רבות חוות שיעורי אבטלה גבוהים בעקבות המשבר העולמי, ממנו נפגעה ישראל רק במידה מועטה יחסית. אל מול שיעור בלתי מועסקים של 6.5% בישראל ברבעון השני של 2010, עומד ממוצע ה-OECD בחודשים האחרונים על 8.7%, בספרד ישנם 19.2% מובטלים, באירלנד 12.8%, במדינות אירופה 9.6% ובארה"ב 9.7%. לעומת אחוז הבלתי מועסקים, שיעור ההשתתפות בשוק העבודה בישראל הוא אחד מחסמי הצמיחה הקשים ביותר של המשק הישראלי. שיעור ההשתתפות בשוק העבודה בישראל עומד על 56.3% (אם נוסף את משרתי צבא הקבע הנתון יעלה בעוד כ-1%), לעומת 65.4% בארה"ב, 67.3% בקנדה ו-66.4% בהולנד. ישראל קרובה יותר לשכנותיה האירופיות (צרפת עם 57.3% וגרמניה שעומדת על 58.6%), אולם שיעור האבטלה בה עדיין נמוך בצורה משמעותית מרוב מדינות המערב. שיעור ההשתתפות הנמוך הוא נחלתן של שתי קבוצות אוכלוסייה – הגברים החרדים והנשים הערביות. שיעור ההשתתפות בקרב נשים ערביות עמד בשנת 2008 על 21.1%, נתון שהוריד את שיעור ההשתתפות של נשים בסה"כ בישראל ל-51.3% ושל האוכלוסייה הערבית ל-42%. לו היקף השתתפותן של הנשים הערביות בשוק העבודה היה זהה לזה של היהודיות (57%), היה הדבר מעלה את שיעור ההשתתפות הכללי בישראל ל-59.5% ומוסיף למגזר הערבי עוד כ-140 אלף מפרנסות, ובכך מוריד את שיעור העוני בקרב הערבים שהוא מהגבוהים ביותר בישראל ועומד על כ-50%. יחד עם זאת, יש לזכור שהיצע העבודה בישראל אינו מבטיח ושיעור המשרות האיכותיות אינו גבוה.

הצעת התקציב כוללת 14 סעיפים שונים בנושא התעסוקה, סעיפים אלו מנסים לתקוף את בעיית התעסוקה במשק בשלוש חזיתות – אכיפה, התייעלות הגופים הציבוריים ועידוד תעסוקה. בתחום האכיפה מציעה הממשלה להגביר את התייצבות דורשי העבודה בלשכות התעסוקה כדי להקשות על קבלת דמי אבטלה ולהבטיח שרק מובטלים "אמיתיים" יקבלו אותם. במקביל מוצע להגביר את האכיפה כנגד מעסיקים שמעסיקים עובדים שלא כחוק ולשנות את מבנה הרגולציה בתחום

התעסוקה במשרד התמ"ת. מבחינת התייעלות מוצעים מספר צעדים להתייעלות משרדי הממשלה בכלל ומשרד התמ"ת בפרט בנושאי תעסוקה שונים. בחזית עידוד התעסוקה, מוצעים צעדים שיובילו לכאורה להגברת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה ובכללם החזרתה של תכנית ויסקונסין, שיפור מערך ההכשרה המקצועית (סעיף ללא עלות תקציבית, בבסיס התקציב מוקצים לאגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת כ-620 מלש"ח בשנה), התייעלות מערך מעונות היום (סעיף ללא עלות תקציבית) ועידוד עבודת המגזר החרדי, בעיקר על ידי גיוס לצה"ל וביצוע שירות לאומי (עלות תקציבית של כ-10 מיליון ש"ח). בנושא גיוס תלמידי הישיבות החליטה הממשלה להקים צוות בינמשרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, כדי לנסות ולבנות מתווה להגדלת מספר המתגייסים. לא ברור מהיכן שואב משרד האוצר את הסמכות להכריע באמצעות חוק התקציב במחלוקת לאומית עקרונית, אותה ניסו לפתור בעבר במספר רב של וועדות ודיונים. למרות שבוטלה תכנית מהל"ב (ויסקונסין) על ידי הכנסת (וועדת העבודה, הרווחה והבריאות סירבה להאריך את התכנית במתכונתה הקיימת באפריל 2010) מציעה הממשלה תוכנית חדשה במתכונת זהה: "תכנית ארצית לשילוב בתעסוקה של מקבלי גמלאות בגילאי העבודה". תכנית זו אמורה להפעיל מחדש תחת שינויים שיסוכמו בין שר התמ"ת לשר האוצר את תכנית מהל"ב כפי שחוקקה בחוק המדיניות הכלכלית 2004. בעצם מדובר בחזרה לתכנית ויסקונסין המקורית, כולל הרחבתה מרמת הפיילוט לרמה הארצית, כפי שהוצעה בחוק התקציב 2009-2010 אך לא אושרה. בנושא העובדים הזרים מציעה הממשלה לדחות בעוד כשנה את ההפחתות במכסות העובדים הזרים בענפי הבניין והחקלאות, צעד שעומד בסתירה למדיניותה המוצהרת של הממשלה. היקף התקציב של הסעיפים שקשורים בנושא התעסוקה כולל הוצאה של כ-110.27 מיליון ₪ לשנה. הוצאה זו מורכבת מהוצאה חד פעמית של כ-100 מלש"ח לשנה בשנתיים הקרובות, על הקמת מרכזי התעסוקה במסגרת תכנית ויסקונסין המחודשת. ההצעה כוללת גם הוצאה נוספת של כ-10 מלש"ח בשנה על הוספת תקנים לשירות לאומי עבור האוכלוסייה החרדית. צעד זה אמור לעודד כניסה של גברים חרדים לשוק התעסוקה לאחר שילובם במסגרת השירות הלאומי. אי השוויון והפערים הפכו בישראל כמו גם בשאר העולם לבעיה אקוטית בעשורים האחרונים לנוכח התופעה האמפירית שבה לצד גידול מתמשך בצמיחה במדינות המערב גדל העוני. כלומר השיפור הכלכלי אינו מחלחל מטה לשכבות התחתונות. התקציב הנוכחי כמו גם התקציבים שלפניו בשני העשורים האחרונים – מבטאים את התפיסה כי הפתרון לכך נעוץ בשוק העבודה. לשם כך מוצעים בתקציב הנוכחי צעדים שכולם כרוכים בתיקון צד הביקוש לעבודה, האצבע המאשימה מופנית לעובדים, הם אלה שלא יוצאים לעבוד. אך לא נבחנת מספיק השאלה מהו היקף היצע העבודה, באילו תחומים חסרים עובדים, כיצד ניתן לשפר את תשתיות שוק העבודה ואת איכות המשרות. יש להחיל צעדי תקציב על צד ההיצע של העבודה, זאת על ידי מיפוי של שוק העבודה ובחינת המגמות בענפים השונים, אל מול היקף הביקושים ומספר המוסדות המכשירים. רק ביחס לבחינה כזו של היצע העבודה יש לעצב את המדיניות כלפי העובדים.

חינוך

מצבה של מערכת החינוך בישראל למרות יישום רפורמת "אופק חדש" בעקבות המלצות דו"ח דברת (2005), נמצא בתהליך הידרדרות. מערכת החינוך סובלת מחוסר תקציב מתמשך מזה שנים רבות ומהמשך קיצוצים הפוגעים ביכולתם של הלומדים בבתי הספר ובמוסדות להשכלה גבוהה להפוך לאזרחים יצרנים מועילים לחברה במדינת ישראל בעתיד. הפגיעה בולטת לעין במבחיני

PISA בהם דורגה ישראל בשנת 2006 במקום ה-37 מתוך 57 מדינות, עם ציון ממוצע 2.21 לעומת הממוצע במדינות ה-OECD העומד על 2.73.

העובדה שלמרות הקיצוצים הקבועים בתקציב החינוך, מדינת ישראל נמצאת היום כמעט בראש רשימת המדינות עם שיעור ההשכלה האקדמית הגבוה ביותר (28%) מכלל האוכלוסייה מציגה תמונה מטעה לפיה לכאורה מצב ההשכלה הגבוהה הינו בין הטובים בעולם, אולם אל תוך שקלול הנתונים הללו נכנסים בוגרי מכללות רבים, הנושאים בתואר אקדמי, אך לא כזה המוכר על ידי המל"ג.

הצעת התקציב כלולים שני סעיפים בלבד שעוסקים בנושא חינוך, שניהם כוללים חסכון תקציבי. הסעיף הראשון מבקש לדחות את יישום חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז – 1977. הממשלה החליטה לדחות את יישום החוק במלואו, כפי שהחליטה בעבר בחוק ההסדרים לשנת 1999 ובחוקי המדיניות הכלכלית לשנים 2004 ו-2005, כך שהתכנית תחל רק בשנת הלימודים תשע"ו. לפי הערכת עלות מעודכנת של משרד האוצר החלה מלאה של חוק יום חינוך ארוך בגני ילדים ובתי ספר יסודיים בלבד היא יותר ממיליארד ₪ בשנה. הסעיף השני עוסק בדחיית הפיצול של כיתות א' ו-ב' לכיתות קטנות יותר, גם הוא סעיף שעוסק בדחיית החלטת ממשלה קודמת. בהחלטת הממשלה בוטלו מספר הצעות שהוזכרו בהקדמה למסמך מדיניות התקציב שפרסם משרד האוצר, שם הוצעו מספר סעיפי הוצאה בהיקף של כ-800 מליון ₪ בשנה על חינוך.

תשתיות ורגולציה

בתחומי התשתיות והרגולציה ישנם 21 סעיפים העוסקים ברובם בתחבורה, בתקשורת ובמשק האנרגיה. בתחום התחבורה ישנן שלוש החלטות, הראשונה עוסקת בפיקוח ובקרה על כבישי האגרה וה-BOT, השנייה עוסקת בזירוז פתיחת הנתיב המהיר בכניסה הדרומית לתל אביב והשלישית בהסדרה ורישוי בתחבורה הציבורית. בתחום התקשורת ישנם 5 סעיפים שרובם ככולם עוסקים בהגברת התחרות והרגולציה על ספקי התשתיות והתוכן בענפי התקשורת השונים (טלפוניה, אינטרנט וטלוויזיה). מטרת סעיפים אלו לשפר את מצב הלקוחות על ידי הורדות מחירים ושיפור השירות, אולם אין להם כל משמעות תקציבית ולכן מקומם בתקציב המדינה נראה תמוה. בכל 21 הסעיפים בתחומי התשתיות והרגולציה ישנם רק 2 סעיפים בעלי משמעות תקציבית, אחד עם עלות של 20 מלש"ח לשנה והשני עם חיסכון של 20 מלש"ח, לכן נטו מדובר בסעיפים חסרי משמעות תקציבית.

רווחה ובריאות

אחד-עשר הסעיפים בתחומי הרווחה והבריאות עוסקים בשני נושאים עיקריים, הסדרת פעילות קופות החולים מול המדינה והגברת היציבות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי. ישנם שישה סעיפים שעוסקים בהתנהלות קופות החולים מול בתי החולים ומול המדינה, ומבקשים להגביר את השקיפות ולייעל את פעולת קופות החולים. סעיף משמעותי מבחינה תקציבית הוא ההרחבה של סל הבריאות לטובת טיפולי שיניים לילדים ותרופות וטכנולוגיות חדשות בעלות של 427 מלש"ח ב-2011 ו-380 מלש"ח ב-2012.

הגברת היציבות הכלכלית של מערכת תשלומי הרווחה של הביטוח הלאומי כוללת בתוכה 8 החלטות בשלושה סעיפים שונים, המבטאות חיסכון של כ-2.8 מיליארד ₪ בשנה על ידי צמצום

רוחבי של כלל קצבאות הביטוח הלאומי (עם קיצוץ מיוחד בקצבאות הילדים בסך של 360 מלש"ח בשנת 2011), ועל ידי הגדלת הגבייה (הגדלת השתתפות המעסיקים והעלאת תקרת הגבייה שיביאו לחיסכון של 1.3 מיליארד ₪ בשנת 2011). בשנים 2002 – 2010 נקטה הממשלה מדיניות עקבית של הקטנת שיעור קצבאות המוסד לביטוח לאומי, תחת המטרה המוצהרת של עידוד התעסוקה וצמצום התלות במערכת הרווחה. לקראת תקציב 2011-2012 נוקטת הממשלה גישה חדשה והפעם הקטנת הקצבאות נכנסת תחת הכותרת של "איזון המצב הפיננסי" של המוסד לביטוח לאומי, הנהנה כל שנה מתמיכה מסיבית של תקציב המדינה, עקב הגירעונות הקשים בו הוא שרוי. חשוב לזכור כי מקור גירעונות המוסד נעוץ בשיפוי המעסיקים על ידי האוצר, שהונהג במהלך המשבר הכלכלי של שנות ה-80. השיפוי כלל סבסוד של תשלומי המעסיקים על ידי הממשלה, על מנת להקל עליהם בתקופת המשבר, הממשלה סבסדה את תשלומיהם על ידי העברת סיוע ישיר למוסד לביטוח לאומי. במהלך השנים שעברו מאז לא הועלו בחזרה תשלומי המעסיקים והמוסד לביטוח לאומי נותר תלוי בהעברות הממשלה לאיזון תקציבו. לתשלומי ההעברה יש השפעה משמעותית ביותר על צמצום העוני ומאז שנת 2001 השפעתם הלכה וקטנה מהפחתת שיעור המשפחות העניות ב-47.4% ב-2001 לכדי הפחתה של שיעורם רק ב-38.3% בשנים 2007 ו-2008 (המוסד לביטוח לאומי, ממדי העוני והפערים החברתיים לשנים 2001-2008).

ערכן של הקצבאות נשחק באופן משמעותי בתקופה זו, לדוגמא ערך נקודת קצבת ילדים, שאת עדכונה הוחלט לדחות, היה בשנת 1990 210 ש"ח וירד בשנת 2010 ל-165 ₪ (מחירי 2010), שחיקה ריאלית של 21.4%. קצבת הבטחת הכנסה ליחיד בשנת 1990 היוותה 20% מהשכר הממוצע במשק לעומת 15.6% בלבד בשנת ב-2010 (נתוני הביטוח לאומי וחישובי מרכז מאקרו). החשש המובע לא אחת במסמכי משרד האוצר הוא שקבלת הקצבאות מונעת ממקבליהן לצאת לעבוד. הצדקה זו משמשת חזר ושנה לשחיקות בגובהן של הקצבאות, יחד עם זאת ברור שהפתרון לבעיה זו נעוץ בראש ובראשונה בניתוק הקשר בין קבלת הקצבה להשתכרות בשוק העבודה. אך גם בנקיטת צעדי מדיניות בתחום היצע העבודה אשר יוודאו ששכר העבודה והתנאים לעובדים יהיו אטרקטיביים. השחיקה בשכר העובדים, הגורמת להקטנת הקצבאות וחוזר חלילה מהווה מדרון חלקלק לתנאי המחיייה של העשירונים התחתונים.

ביטחון וביטחון פנים

תקציב משרד הביטחון תופס חלק נכבד מהדיונים בתקציב מדי שנה, עקב היותו התקציב הגדול ביותר מבין משרדי הממשלה (כ-15% מסך כל התקציב). הלובי החזק של משרד הביטחון במסדרונות השלטון ואיומי הביטחון הרבים מולם ניצבת ישראל, מהווים מכבש לחצים שקשה מאוד לעמוד מולו. שנה אחרי שנה מנסה משרד האוצר לקצץ בתקציב הביטחון, מאז מלחמת לבנון השנייה, בעקבותיה קיבלה מערכת הביטחון תוספת חד פעמית פרוסה של כ-8 מיליארד ₪, משימה זו הפכה קשה יותר, לכן בשנים האחרונות מדובר בקיצוצים קטנים ביותר. עיקר ניסיון הקיצוץ התמקד בתחום השכר וההטבות הסוציאליות של אנשי קבע, וספציפית בגיל הפרישה של אנשי קבע שהם תומכי לחימה. בהחלטת הממשלה התקבלו סך הכול 7 סעיפים בתחומי הביטחון וביטחון הפנים, זאת מתוך 12 סעיפים שהוצעו ע"י משרד האוצר בהצעת המדיניות. מתוך 7 הסעיפים ישנם רק 2 סעיפים בעלי משמעות תקציבית ישירה, שכוללים קיצוץ תקציבי של כ-1.7 מיליארד ₪ ב-2011 וסכום דומה ב-2012. קיצוץ זה בא לאחר מספר תוספות תקציביות חד פעמיות בסך של מעל 11 מיליארד ש"ח שקיבלה מערכת הביטחון בשנים האחרונות למימון

מלחמת לבנון השנייה, הלחימה ביהודה ושומרון ומבצע עופרת יצוקה. במקביל למרות החלטת ממשלה מיולי 2007 על יישום מתווה ברודט להתייעלות במערכת הביטחון, ממשיכים משרד האוצר ומשרד הביטחון להילחם על יישומה של ההחלטה. במקרה זה משרד הביטחון תומך ביוזמת ההתייעלות שתגדיל את תקציבו בעשר השנים הקרובות, שהן זמן יישום התכנית. לעומת זאת משרד האוצר שמתנגד ליישום התכנית מנסה כל שנה לדחות את יישומה, בתקציב הקודם הסיבה לדחייה הייתה המשבר הכלכלי והירידה בתוצר לנפש.

דיוור

בתחום הבינוי והדיוור מופיעים בהחלטת הממשלה 9 סעיפים שונים, מתוכם 4 בעלי משמעות תקציבית, עם חיסכון תקציבי של 183 מלש"ח בשנה, בעיקר בתחום ההלוואות לדיוור. מוקד ההחלטות בתחום זה הוא הקלת מימושן של תכניות בנייה למגורים, על מנת להגדיל את היצע הדיוור ועל ידי כך להוריד את מחירי הדירות. ההחלטה כוללת סעיפים לגבי קידום תהליכים של התחדשות עירונית, מיגון וחיזוק מבנים (תמ"א 38), מעבר לקדסטר דיגיטלי, קידום פעילות הפיתוח ברשויות המקומיות והגדלת היצע הקרקע למגורים. הסעיף האחרון עוסק בהסרת חסמים חוקיים שונים שקיימים במערכת התכנון והבנייה שאמורים להגביל ולפקח על הקצאת הקרקעות במדינה. חלק מהחסמים, כמו תכנית מאתר ארצית 35, מיועדים לשמירה על פיתוח ותכנון בר-קיימא לטווח ארוך. החלטה על כרסום כוחה ותקפותה של תמ"א 35 הינה החלטה מסוכנת ביותר שאסור שתעבור ללא בחינה מעמיקה. בהכנת התכנית הושקעו משאבים רבים מתוך ניסיון לייצר תכנית רצינית, מקיפה וכוללת שלוקחת בחשבון את כל מרכיבי התכנון הארצי ושומרת על יכולתה של ישראל לצמוח ולהתפתח לאורך זמן. תכנית המתאר הארצית הינה שומר הסף של התכנון ארוך הטווח בישראל, סטייה מהוראותיה, עלולה לחשוף את מערכת התכנון ללחצים רבים מצד יזמים ולגרום לפגיעה קשה בשטחים הפתוחים ובאיכות הסביבה בישראל. כל זאת בעיקר כאשר תהליך הפקת הלקחים, המעקב והבקרה על התכנית נמצא בעיצומו ועוד לא הגיע לשלב המסקנות הסופיות. הממשלה מנסה להילחם במחירי הדיוור הגואים ובמצוקת הדיוור של תושבי המדינה אולם היא אינה מחליטה על הקצאת משאבים תקציביים לנושא זה.

תעשייה ומסחר

בתחום התעשייה החליטה הממשלה לאשר תשעה סעיפים שונים בהצעת תקציב המדינה. מתוך תשעת הסעיפים שאושרו, רק שניים הם בעלי משמעות תקציבית ברורה ומשמעותית, שני סעיפים אלה כוללים הוצאה של 6 מיליוני ₪ בשנה. עיקר הסעיפים בתחום זה עוסקים במחקר ופיתוח ועידוד יכולת התחרות של הטכנולוגיה הישראלית מול העולם. מדובר בנושא חשוב מאוד מבחינת מצב המשק, שחייב לשמור על היתרון הטכנולוגי שלו, בעיקר מול השווקים המתעוררים באסיה, מרכז אירופה ודרום אמריקה. לנוכח חשיבות הנושא מן הראוי היה להקצות מעל לשישה מיליוני ₪ בלבד. בתחום התעשייה והמסחר אין כל התייחסות לעסקים קטנים ובינוניים ולמגזר העצמאים אשר נתקלו בקשיים רבים במהלך המשבר האחרון. קבוצה זו לה משאבים מעטים יחסית לתעשיינים הגדולים, נפגעה קשה מהמשבר. בניגוד למדינות אירופה אשר נחלצו לסיוע העסקים הקטנים, בישראל כמעט ולא נעשה דבר לסיוע למגזר זה שהינו חשוב ביותר לכלכלת ישראל.

מיסוי

בניגוד לתקציבי השנים האחרונות בתקציב השנה לא הועברו רפורמות מיסוי רחבות ומקיפות, אולם עדיין התקבלו עשר החלטות בעלות משמעות כלכלית משמעותית. חלק ניכר מהחיסכון התקציבי בשנים 2011 ו-2012 נובע מהגדלת הכנסות המדינה עקב סעיף החלטה אחד בתחום המיסוי שכולל שש החלטות מיסוי שונות. שתי החלטות הגדולות ביניהן הן: השארת שיעור המע"מ על 16% עם הגדלת הכנסות של 1.8 מיליארד ₪ בשנה והעלאת הבלו על הדלק עם הגדלת הכנסות של 1.75 מיליארד ₪. בנוסף לשתי החלטות גדולות אלה ישנן עוד 6 החלטות קטנות יותר שכוללות גידול של כ-400 מיליון ₪ בשנה. חשוב להוסיף לסעיף זה גם את העלאת השתתפות המעסיקים והעלאת תקרת הגבייה בביטוח הלאומי וביטוח הבריאות, שיחד מעלים את נטל המס בכ-1.3 מיליארד ₪ בשנה. סך כל העלאת נטל המס בישראל בתקציב 2011 ו-2012 ביחס לתקציב 2010 עומדת על כ-5.3 מיליארד ש"ח בשנה.

קיצוץ רוחבי ונושאים כלליים

כמו ברוב חוקי התקציב בשנים האחרונות מספר רב של החלטות בנושאים שונים עוסקות בהתייעלות ובחיסכון תקציבי. בהחלטות התקציב הנוכחיות ישנם 21 סעיפים של קיצוץ רוחבי ונושאים כלליים, מתוכם 10 בעלי משמעות תקציבית, שהחיסכון הכולל מהם הוא כ-1.2 מיליארד ₪ ב-2011 וכ-1.9 מיליארד ₪ ב-שנת 2012. ההחלטות הכלליות כוללות קיצוץ רוחבי בכל משרדי הממשלה של 2% ב-2010 (רטרואקטיבית), ושל 3% ב-2011 ו-2012 שיביא לחיסכון של 523.08 מלש"ח בשנה (ב-2011 ו-2012). נוסף לזאת הוחלט על קיצוץ של 1% בהוצאות השכר של הממשלה ב-2011 ושל עוד אחוז אחד ב-2012, החיסכון הצפוי מקיצוצים אלה הוא 679 מלש"ח ו-1.35 מיליארד ₪ בהתאמה.

תהליך העברת תקציב המדינה

כמו בכל שנה העברת חוק תקציב המדינה כוללת מספר שלבים שונים, בתחילה מכין ומפרסם משרד האוצר את מסמך "המדיניות התקציבית" שכולל את ריכוז הצעות פקדי משרד האוצר לשינויים ותוספות בחוק התקציב. לאחר מכן, דנה הממשלה על הצעת משרד האוצר, הממשלה מאשרת חלק מהסעיפים, מאשרת חלק אחר לאחר שינויים ואת החלק השלישי מוחקת לחלוטין. החלטות הממשלה כוללות כמובן שיקולים פוליטיים וקואליציוניים שונים, שלא תמיד תואמים את תפיסת העולם של כלכלני משרד האוצר שלפחות בחלקה נשענת על האקסיומות של הדיסציפלינה כלכלה ביניהן. בין האקסיומות הללו מצויות ההנחות שטרם הוכחו שמנגנון השוק הוא המנגנון האופטימלי לפתרון קונפליקטים כלכליים ושכל התערבות ממשלתית פוגעת בהקצאה היעילה של המשאבים. הנחות יסוד אלה מוצאות את ביטוין בכל הצעה שמופיעה במדיניות התקציב מבלי שנערך עליהן דיון ציבורי. הדיון הוא רק על אלו החלטות לקבל ואלו לא, אך החלטות עצמן אינן עוברות שינוי יסודי ולא מתווספות החלטות חדשות לחלוטין שלא עברו את מכבש החשיבה הכלכלית של האוצר.

לאחר החלטת הממשלה עובר הדיון על החוק לכנסת שם מתקיימים דיונים רבים בוועדת הכספים שגם בה נציגות האוצר דומיננטית ושלוש הצבעות במליאה כמו בכל הצעת חוק. התהליך הארוך והמייגע הזה נמשך כחצי שנה במהלכה משתנה חוק התקציב מקצה לקצה, לעתים הוא אפילו משתנה הלך וחזור, אך תמיד החלטות נכתבות ומוגשות על ידי משרד האוצר.

במהלך ההחלטה על חוק התקציב לשנים 2011-2012, בשלב של החלטת הממשלה חלו שינויים רבים זאת בהשוואה למסמך המדיניות של משרד האוצר. משינויים אלה ניתן ללמוד על דרך קבלת ההחלטות ועל המוטיבציה של משרד האוצר להכתיב את המדיניות. בסיס התקציב נשאר כמעט קבוע לפני ואחרי השינויים.

במסמך המדיניות היו 106 סעיפים, בהחלטת הממשלה נותרו 97 סעיפים. 18 סעיפים ממסמך המדיניות בוטלו, תשעה נוספו בהחלטת הממשלה ותשעה נוספים שונו. סך כל התקציב לשנת 2011 עמד לאחר השינויים על 336,101,440 אלפי ₪ לפי מסמך המדיניות, לעומת 335,926,020 אלפי ₪ לפי החלטת הממשלה, מדובר על הפרש של כ-175 מיליוני ₪ בשנה בלבד.

כך למרות ששונו 36 סעיפים (18 בוטלו, 9 נוספו ו-9 שונו) הדבר השפיע רק על 0.05% (חמש מאיות האחוז) מתקציב המדינה, עובדה זו מצביעה על המשמעות התקציבית של הסעיפים השונים ועל מדיניות משרד האוצר לאזן את התקציב בכל מחיר. בעקבות לחץ השרים לשנות, להוסיף או לבטל סעיפים שונים, ניהל משרד האוצר משא ומתן על סעיפים אחרים, כך שגודלו של התקציב כולו לא ישתנה. מדיניות "סכום האפס" אותה נוקטים פקידי האוצר מגבילה מאוד את יכולת הממשלה לקבל החלטות מדיניות תקציבית מקיפות ולבצע רפורמות והשקעות חיונית למשק. מתוך תהליך קבלת ההחלטות דלינו שתי דוגמאות מייצגות, שמראות את שיטת העבודה של משרד האוצר ואת תקפותן של החלטות הממשלה.

הדוגמא הראשונה היא לגבי ההחלטות על חינוך במסמך המדיניות של משרד האוצר, הופיעו אך ורק בהקדמה ללא כל סעיף החלטה בנושא החינוך בגוף הצעת התקציב. לנושא החינוך אפילו לא הייתה כותרת משנה בתוכן העניינים של סעיפי ההחלטות (בניגוד לרוב משרדי הממשלה האחרים), זאת על אף חשיבותו הרבה של המשרד, גודל תקציבו (כ-10% מהתקציב, השני בגודלו אחרי ביטחון שמהווה כ-15% מהתקציב השנתי) והבעיות הקשות מולן הוא ניצב. בהחלטת הממשלה שתיים מההחלטות על חינוך שהופיעו בהקדמה נמחקו לחלוטין וביצוע השלישית נדחה בשנה. סכום השינויים בתחום החינוך בהצעת המדיניות התקציבית עמד על הוצאה נוספת של 800 מלש"ח בשנה, בסופו של דבר בהחלטת הממשלה לא נקבעה כל הוצאה נוספת אלא דחייה של הוצאה שתוכננה בהחלטות ממשלה קודמת, לכן מדובר בעצם בחיסכון ולא בהוצאה נוספת. מכל זאת ניתן להסיק שמשרד האוצר מלכתחילה לא התכוון להעביר את ההחלטות הללו בממשלה. לראייה ניתן להביא את דבריו של שר האוצר בהצגת המדיניות התקציבית בממשלה על כך שתינתן "עדיפות למערכת החינוך" כשבמקביל לא הוצג כל סעיף תקציבי מפורט בנושא החינוך (הודעה לעיתונות, משרד האוצר ה-27 ביוני 2010).

הדוגמא השנייה היא בנוגע לתעדוף לוחמים בפרישה מצה"ל. במסמך המדיניות נכתב בסעיף שמופיע בעמוד 153 - "למרות עשרות דיונים בנושא בין צה"ל למשרד האוצר לא הושגה הסכמה בנושא העלאת גיל פרישה". למרות זאת בהחלטת ממשלה מס' 2035 נקבע שיש "להטיל על הממונה על התקציבים, הממונה על השכר והרמטכ"ל להגיע להסכמות על הפרטים". בעצם החלטת הממשלה קבעה שיש לחזור למצב הקודם בו מבוצעים דיונים בנושא, זאת על אף שנראה שמשרד האוצר התייאש כבר מלדון בנושא. מכך ניתן ללמוד על חולשתה של הממשלה מול משרד האוצר ומול משרד הביטחון, שני המשרדים מושכים לכיוונים מנוגדים ובסופו של דבר הממשלה לא מסוגלת לקבל החלטה לא לכאן ולא לכאן. ההחלטה שהתקבלה היא החלטת פשרה, אך כזו

שבעצם אין בה כל תוכן ממשי, הדיונים ימשכו ולא תתקבל כל החלטה בנושא תקציבי מהותי אשר החיסכון האפשרי בו מוערך בכמיליארד ₪ בשנה.

אקטיביזם תקציבי ומדיניות

אין חדש באמירה על כך שמשרד האוצר הינו מוקד הכוח הגדול ביותר במערכת השלטונית בישראל. המשרד חולש על תקציב המדינה ולכן יכולתו להשפיע על החלטות ותפקוד כלל משרדי הממשלה היא גדולה מאוד. כמו כן, אין עוד משרד לו יש נציגים בכל המשרדים והאגפים, החשבים במשרדים השונים, שכפופים מקצועית ישירות לאוצר ויכולים להשפיע על כל החלטה על הוצאה שמתקבלת בכל משרד. אולם, בשנים האחרונות מתגברת תופעה אותה אנו מכנים "האקטיביזם התקציבי" של משרד האוצר, המשרד מנסה להשתמש בכוחו הרב כדי להשפיע על תהליכים כלכליים, חברתיים ואפילו תרבותיים במדינה. עיקר ניסיון ההשפעה הזה מתבצע דרך חוק התקציב (חוק ההסדרים במשק). השתלטות המדיניות התקציבית על שאר התחומים גורמת להפיכת שרי הממשלה לחסרי אונים, השרים אינם יכולים להתוות כל מדיניות במשרדיהם בעקבות ההגמוניה אותה משליט משרד האוצר.

חוק זה, עליו נמתחת בשנים האחרונות ביקורת מכל גווני וצדדי המערכת הפוליטית, מכיל את כל ההחלטות התקציביות לשנה (או השנתיים) הבאות כאשר כפי שהראינו לעיל, רובן כלל אינן החלטות בעלות משמעות תקציבית ולכן מדובר באסופה מסיבית ביותר של החלטות שקשה מאוד לעקוב אחריהן ולנתח אותן. את חוק התקציב מכין משרד האוצר ומביא אותו לאישור בממשלה, שלאחר אישורה מביאה אותו להצבעה כנסת. אמנם, כפי שצינו בחלק הקודם, החוק עובר שינויים רבים במהלך אישורו, אבל במקורו הוא חוק שהוצע על ידי משרד האוצר. בישראל לא קיים תהליך בו משרדי הממשלה השונים מציעים את שינוייהם לתקציב ומכניסים אותם להצעה להחלטת הממשלה, הכל נובע ישירות ממשרד האוצר.

את האקטיביזם התקציבי בהחלטת הממשלה על התקציב בשנים 2011-2012 ניתן לראות בנתון של אחוז ההחלטות בעלות משמעות תקציבית. מסך 97 ההחלטות אותן קיבלה הממשלה רק 30 הן בעלות משמעות תקציבית משמעותית וישירה (חלק בעלות משמעות זניחה או משמעות עקיפה), מדובר על 30.93% מההחלטות. בעצם בהחלטת הממשלה על תקציב המדינה כ-70% מההחלטות אין להן כמעט משמעות תקציבית, זה בעצם חוק תקציב שלא קשור לתקציב.

בהחלטה מופיעים 67 סעיפים בנושאים שונים ומגוונים שקשורים לעבודת הממשלה, לרגולציה, לשלטון המקומי ועוד באמורים להשפיע רבות על חיי האזרחים ועל התנהלות המדינה, אבל אין להם משמעות תקציבית. לדוגמא ניתן להביא את תחום התקשורת, בהצעה מופיעים 5 סעיפים שונים (עמודים 58 עד 67 בהחלטת הממשלה) שנוגעים לרגולציה ולהגברת התחרות בתחום, בעיקר בנושא הסלולר, הטלוויזיה והאינטרנט. מדובר בהחלטות שאמורות הן להגיע בהצעות לחוקים או תקנות של משרד התקשורת, ללא כל קשר למשרד האוצר או לתקציב המדינה. ההחלטות הן חשובות, חיוביות ותורמות לרווחתו של האזרח הקטן, אולם נראה כי מקומן אינו בחוק התקציב אלא בחקיקה אחרת.

דוגמא נוספת היא ההחלטה על העברת סמכויות של מערך הפיקוח העירוני לשמירה על ביטחון הציבור והסדר הציבורי (עמוד 79), החלטה זו קובעת שיש להעביר לפקחים העירוניים סמכויות כדי להפוך אותם לכוח שיטור נוסף ברחוב. להצעה זו משמעות רבות והשלכות מרחיקות לכת שמעלות שאלות רבות, כגון איזו הכשרה יש לתת לפקחים? האם לתת להם נשק? כיצד יתייחס

אליהם הציבור והאם זה מסכן אותם? איפה המשטרה נכנסת לנושא? ועוד. הצעה זו עלתה כבר בעבר והיא נמצאת בדיון הציבורי זמן רב, כמו כן נמתחה עליה ביקורת רבה ממומחים לביטחון פנים ומאנשי משטרה בעבר ובהווה. נראה כי היה ראוי, שהחלטה מהותית שכזו שהשלכותיה רחבות ונוגעות לכל פרט ופרט במדינה, תעבור בדיון מסודר ורחב היקף, ולא כסעיף שולי בהצעת תקציב המדינה. יתרה מזאת, גם להצעה זו אין משמעות תקציבית ישירה, מכיוון שמדובר במימון של הרשויות המקומיות מכיסן.

על כל זאת חשוב להוסיף שעצם העברת תקציב דו-שנתי היא החלטה בעייתית שהרציונל לקבלתה לא ברור. החלטה זו מגבילה את יכולת הממשלה לקבל החלטות דינמיות ולהתאים את מדיניותה למציאות המשתנה משנה לשנה. עצם היותו של התקציב דו-שנתי מגדיל את האקטיביזם התקציבי מכיוון שמדובר בהצבת מגבלה נוספת על יכולתם של השרים לבצע את מדיניותם כראות עיניהם. התופעה של תקציב דו-שנתי נדירה מאוד בעולם והיא בעצם לא קיימת במדינות המתפתחות, בארה"ב בשנים האחרונות ברמה הפדרלית עלתה קריאה מחוגים מסוימים בבתי הנבחרים לעבור לתקציב דו-שנתי אולם עד עכשיו לא הועברה כל החלטה בנושא. לעומת זאת ברמת המדינות ישנן כ-20 מדינות בארה"ב שפועלות תחת תקציב דו-שנתי, מגמה זו התחזקה בעקבות המשבר הכלכלי האחרון לנוכח המצב הכלכלי הקשה של חלק מהמדינות.

מדיניות משרד האוצר אל מול המשבר העולמי

מאז המשבר הכלכלי הקודם שפקד את העולם בתחילת העשור הקודם דגל משרד האוצר הישראלי בגישה נוקשה ובלתי מתפשרת של ריסון תקציבי, התייעלות, הפרטה ועידוד השוק החופשי. גישה זו שהתבטאה בעוצמה רבה במדיניות בתקציבית והכלכלית זכתה לביקורת רבה בציבור הישראלי, עיקר הביקורת התמקדה ביחס לחלשים בחברה ובקיצוצים החדים במערכת הרווחה. מדיניות משרד האוצר הפכה את הביקורת נגדו ונגד פקידי ("נערי האוצר") לדבר פופולרי מאוד, אולם חשוב גם לציין לחיוב את פעילותו של המשרד בייצובה של כלכלת ישראל ובהכנתה למצבי משבר עתידיים.

ראייה לפעילות החשובה היא מצבו הנוכחי של תקציב המדינה ושל המשק הישראלי בהשוואה למתרחש במדינות העולם בכלל ובאירופה בפרט. המדיניות התקציבית שדגלה בשמירה על רמת גרעון נמוכה ובשיפור מתמיד ביחס החוב לתוצר שמרה על רמתו הגבוהה של דירוג האשראי של מדינת ישראל ושל החברות הישראליות לעומת ההתדרדרות שחלה במדינות אחרות. דירוג האשראי של ישראל בחברת סטאנדרד אנד פורס (S&P) לא השתנה בין ינואר 2008 וינואר 2010 ונותר ברמה של (A), לעומת זאת דירוגה של יוון בתקופה המקבילה ירד מ-(A) ל-(BBB+), דירוגה של אירלנד ירד מ-(AAA) ל-(AA), פורטוגל ירדה מ-(AA-) ל-(A+) וספרד מ-(AAA) ל-(AA+). שמירה על דירוג האשראי מקלה את יכולתה של ישראל לגייס כספים בחו"ל ולממן את תקציב המדינה. כמו כן מדובר באיתות לשווקים על יציבותה הכלכלית של המדינה, שמעודד השקעות זרות ומגביר את יכולת החברות הישראליות לגייס כספים בחו"ל ולכן משפר את מצב המשק, את התעסוקה ואת הכנסות הפרטים. תרומה נוספת למצבה הטוב יחסית של ישראל התקבלה בשיתוף הפעולה של הממשלה עם הארגונים הכלכליים ועם ההסתדרות, המכונה "השולחן העגול". פרום זה הגיע למספר החלטות חשובות, (ויותר העובדים על דמי ההבראה לדוגמא) שמנעו השבתות במשק ויצרו יציבות מתמשכת אשר תרמה רבות למצב המשק. הוכחה למצבה הטוב יחסית של

ישראל ניתן למצוא בצמיחה של התוצר בשנים האחרונות, כאשר בשאר העולם המערבי שורר מיתון עמוק, ואינדיקטורים כלכליים שונים, כמו שיעור האבטלה הנמוך יחסית.

מקורות:

1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2009), שנתון סטטיסטי לישראל מס' 60. למ"ס, ירושלים.
2. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2010), הודעה לעיתונות- נתונים מסקר כוח אדם לרבעון הראשון של שנת 2010. למ"ס, ירושלים.
3. המוסד לביטוח לאומי (2002-2009), מימדי העוני והפערים החברתיים 2001-2008. בט"ל, ירושלים.
4. צ. זוסמן, (2008). "האם יציאה לעבודה מצילה ממחסור? מדיניות שוק ועוני בקרב בעלי שכר נמוך". בתוך ר. נתנזון וה. צמרת-קצ'ר, עורכים, *חלון פתוח לרווחה – פתרון כלכלי חברתי לישראל*, עמ' 130-145, יוזמת זכרון יעקב, קרן פרידריך-אברט, תל-אביב.
5. מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2007). בחינת יישום חוק יום חינוך ארוך. הכנסת, ירושלים.
6. משרד האוצר (2010). הודעה לעיתונות 27.6.2010. "שר האוצר הציג לממשלה את עיקרי תקציב 2011-2012 ועיקרי המדיניות הכלכלית המדיניות תתמקד בהעצמת ההשכלה הגבוהה, קידום התעשיות עתירות ידע, בתשתיות ובשוק העבודה".
7. H. Stier, N. Lewin-Epstein, and M. Braun, (2001). "Welfare Regimes, Family Supportive Policies, and Women's Employment Along A Life Course". *American Journal of Sociology*, Vol. 106, No. 6.
8. U.S. Bureau of Labor Statistics (2010). International Comparisons of Annual Labor Force Statistics. BLS, Washington D.C., USA.