



דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי



הפקה ועריכה גרפית: סטודיו "שחר שושנה" מקבוצת "סקורפיו 88"

ירושלים, אלול תשע"א - ספטמבר 2011

כ"ז באלול תשע"א

26 בספטמבר 2011

לכבוד
מר בנימין נתניהו
ראש ממשלת ישראל

בהמשך לכתב המינוי שלך מיום " באב תשע"א, 10 באוגוסט 2011, הריני מתכבד להגיש לך את דוח "הוועדה לשינוי כלכלי חברתי" אשר התכבדתי לעמוד בראשה.

המנדט שהענקת לנו בכתב המינוי היה רחב ביותר, שהרי מעבר לטיפול בתחום תמהיל המסים, השירותים החברתיים, תחרותיות ויוקר המחייה, ודיור כמפורט במנדט, עצם הכותרת של הוועדה מצביעה על משימה מרחיקת לכת יותר: גיבוש השקפה המבשרת שינוי מקיף ועמוק במדיניות הכלכלית-חברתית של מדינת ישראל לשנים הבאות.

הוועדה פעלה בסד זמנים כמעט בלתי אפשרי - חלפו רק שבעה שבועות מאז הקמתה, זאת כאשר כל אחד מהנושאים שטופלו היה יכול להעסיק וועדה שלמה למשך מספר חודשים. יחד עם זאת הנסיבות לא הותירו ברירה, וחברי הוועדה כולם הקדישו לילות כימים ומאמצים כבירים למשימה, מתוך מודעות לגודל השעה, עצמת הציפיות וההזדמנות הבלתי רגילה שנכרתה לפנינו, לתרום לקידומה של החברה בישראל לעבר עתיד טוב יותר.

כעת המערכה עוברת לזירה של מקבלי ההחלטות, כיאה למשטר דמוקרטי. כולנו תקווה שהדיון בדו"ח יהיה ענייני וממצה, ושבעקבותיו ההמלצות יאומצו ויושמו כמקשה אחת.

בשם כל חברי הוועדה ברצוני להודות לך על ההזדמנות שהענקת לנו ליטול חלק במהלך האדיר הזה. אנו מעריכים מאוד את העצמאות המוחלטת ממנה נהנו במהלך העבודה, את מרחב הפעולה, ואת דבקותך בצורך בשינוי בסדרי העדיפויות, אשר כרוך בקבלת החלטות קשות וכואבות. על כל אלה הוקרתנו העמוקה.

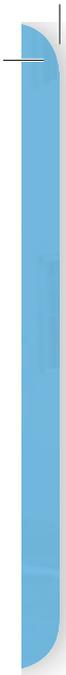
ממקום של תקווה,

ובכבוד רב,



פרופ' מנואל טרכטנברג

יו"ר הוועדה

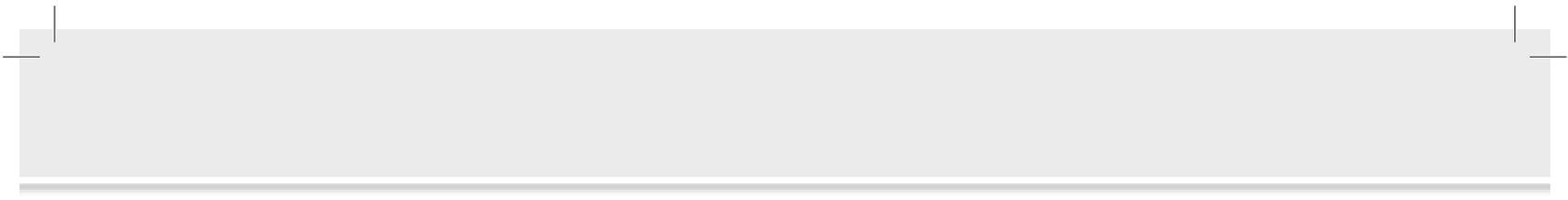




תוכן העניינים

3	כתב מינוי
19	לקראת עיצובה של חברה ישראלית צודקת יותר
63	מערכת המס - עיקרי ההמלצות
103	שירותים חברתיים - עיקרי ההמלצות
153	תחרותיות ויוקר המחיה-עיקרי ההמלצות
193	דיור- עיקרי ההמלצות
235	הסביבה המקרו כלכלית והמדיניות הפיסקאלית
247	שיתוף ציבור בעבודת הוועדה







ראש הממשלה
Prime Minister

ירושלים, י"א בתשע"א
10 אוגוסט 2011
מזהה מלי: 309692D

לכבוד

פרופ' מנו טרכטנברג, יו"ר ות"ת – יו"ר
מר איל גבאי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה
ד"ר יורם גבאי, מכון פאלק למחקר כלכלי בישראל
גב' אסתר דומיניסיני, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי
מר גל הרשקוביץ, הממונה על התקציבים, משרד האוצר
מר כהן שחר, עמותת NOVA
פרופ' רפי מלניק, המשנה לנשיא, המרכז הבינתחומי
גב' מיכל עבאדי בויאנג'ו, החשבת הכללית, משרד האוצר
ד"ר קרנית פלוג, המשנה לנגיד בנק ישראל
ד"ר שלומי פריזט, הכלכלן הראשי, הרשות להגבלים עסקיים
פרופ' פנינה קליין, ביה"ס לחינוך, אוניברסיטת בר אילן
פרופ' יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה
ד"ר טלי רגב, מרכז טאוב לחקר מדיניות חברתית, אוניברסיטת תל אביב
ד"ר אבי שמחון, יועץ כלכלי לשר האוצר

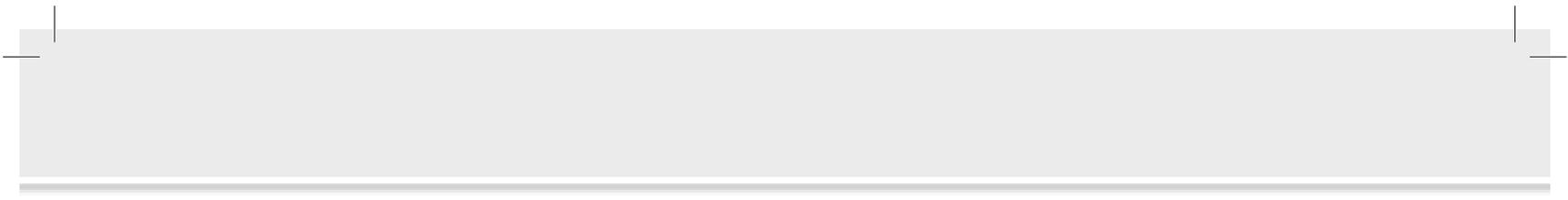
שלום וברכה,

כתב מינוי

בהמשך להמלצתו של פרופ' טרכטנברג, אני ממנה אתכם בזאת לחברים בצוות לגיבוש צעדים שיביאו להקלת נטל המחיה בישראל.

הצוות יבחן חלופות להקלת הנטל הכלכלי המוטל על אזרחי מדינת ישראל, ויביא את המלצותיו בפני הקבינט החברתי כלכלי.

Jerusalem, Israel



הצוות יגיש המלצות בתחומים הבאים :

- שינוי סדר העדיפויות במטרה להקל את הנטל הכלכלי על אזרחי ישראל.
- שינוי בתמהיל תשלומי המיסים.
- הרחבת הנגישות לשירותים חברתיים.
- הגברת התחרותיות והיעילות בשוקי מוצרים ושירותים, במטרה להפחית את מחיריהם.
- התווית צעדי יישום לתכנית הדיור שהושקה על-ידי הממשלה ביולי 2011.

המלצות הצוות יביאו לידי ביטוי את הצורך בשמירה על אחריות פיסקאלית בתקציב המדינה.

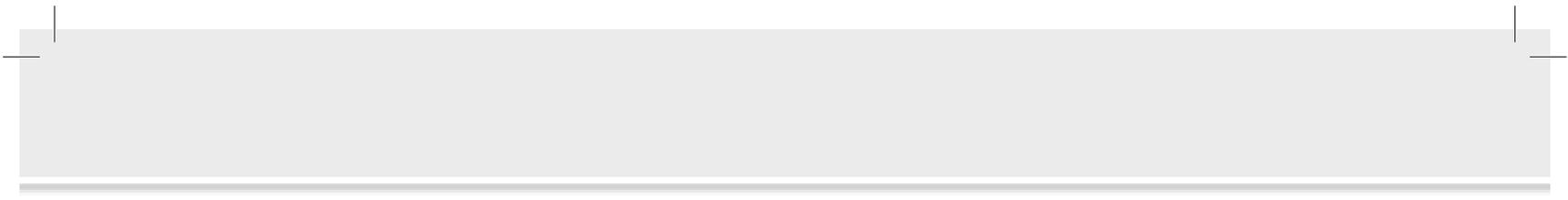
במהלך עבודתו, יקיים הצוות דיאלוג עם מגזרים שונים בציבור הישראלי, ובכלל זה נציגי קבוצות וארגונים, וישמע את עמדותיהם ורעיונותיהם לעניין צעדי מדיניות אפשריים בתחומים השונים.

הצוות יהיה רשאי להקים צוותי משנה לעבודה על נושאים פרטניים ולהיעזר בעובדי מדינה ובמומחים ככל שיידרש.

בברכה,
בנימין נתניהו



Jerusalem, Israel



תודות

ברצוני להביע את הערכתי העמוקה לכל אחד מחברי הוועדה וחברי וועדות המשנה, על המאמץ הכביר שהשקיעו במשימה לאומית זאת, ואני משוכנע כי גם הציבור בישראל יידע להעריך זאת. חברי הוועדה וועדות המשנה הקדישו לילות כימים למשימה, מתוך מודעות לגודל השעה, ולהזדמנות הבלתי רגילה שנכרתה לפנינו, לתרום לקידומה של החברה בישראל לעבר עתיד טוב יותר.

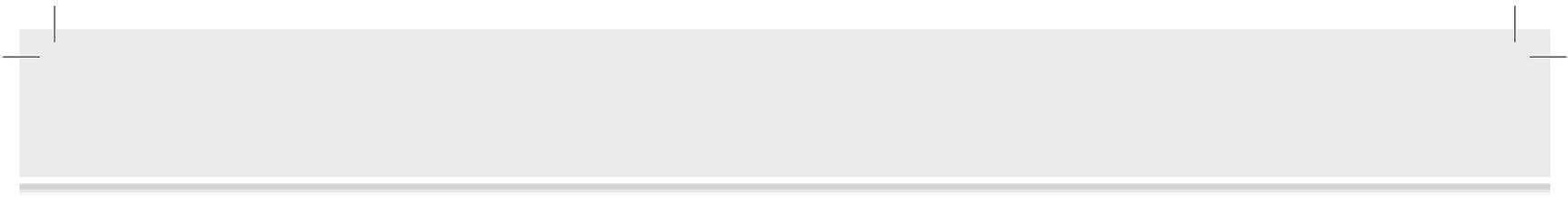
אני אסיר תודה ומלא הערכה לחברי הצוות המקצועי, יובל אלגרבל, ראובן חביב, גדי פרנק, ליאור שרמן ושרון אחדות, אשר המסירות המוחלטת, הכישרון והמקצועיות שהביאו לעבודת הוועדה, אפשרו לה לתפקד ביעילות וביסודיות, ולהגיע לדו"ח המיוחל. מעל לכול ברצוני לציין את תרומתו יוצאת הדופן של יובל אלגרבל, הכוח המניע והמגדלור של הוועדה, אשר עוצמת תבונתו וערכיותו האירו כל פינה חשוכה והציתו ודרבנו את להט העשייה של כולנו.

עו"ד אבי ליכט הקנה לוועדה ליווי משפטי במקצועיות רבה, בנועם הליכות ובהזדהות, עובדי המועצה הלאומית לכלכלה בראשות יוג'ין קנדל ואודי פראוור וצוותו מהאגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה תרמו תרומה גדולה לאורך כל הדרך. ברצוני להודות לשר מיקי איתן המופקד על שיפור השירות לציבור וממשל פתוח על הסיוע רב בפיתוח כלי ההידברות ושיתוף הציבור בוועדה. עלי לציין בסיפוק ובעונג את שיתוף הפעולה הפורה שנרקם בין הצוותים המקצועיים של הוועדה ושל אגף התקציבים במשרד האוצר, אשר ביחד עם האמון שנוצר בינינו, ובפרט עם ראש אגף התקציבים גל הרשקוביץ, תרמו תרומה מכרעת להצלחת עבודת הוועדה.

עובדי המל"ג-ות"ת (מקום עבודתי הקבוע) ובראשם המנכ"ל משה ויגדור, התנדבו בחפץ לב לתמוך בכל דבר ועניין בעבודת הוועדה, סיפקו לה את התשתית הפיזית, הלוגיסטית, והמזכירותית, ועל ידי כך אפשרו לוועדה להיכנס להילוך גבוה באופן מיידי, ולתפקד כאופרציה משומנת היטב מבלי שנדרשנו לא להקמת מנגנון מיוחד ולא להוצאות מיותרות. תודתנו העמוקה להם! תודה גם למערכת ההשכלה הגבוהה אשר גילתה לאורך השבועות האלה אורך רוח, הבנה וסבלנות, ואף הייתה לשותפה בתקווה ובצפייה.

הערכתנו הרבה ותודתנו לראש הממשלה בנימין נתניהו, על ההזדמנות שהעניק לנו ליטול חלק במהלך החשוב הזה. אנו מעריכים במיוחד את העצמאות המוחלטת ממנה נהנינו במהלך העבודה, את מרחב הפעולה, ואת דבקות ראש הממשלה בצורך בשינוי בסדרי העדיפויות, אשר כרוך בקבלת החלטות קשות וכואבות.

ולבסוף, תודתנו לציבור הרחב במדינת ישראל, על שנענה לקריאתנו להשמיע את קולו ולשתף אותנו במצוקותיו ובתובנותיו, ועל שהעניק לנו ימי חסד, בעין בוחנת אך גם בסבלנות ובנועם, כדי שנוכל לכצע את משימתנו עד תום.



הרכב הוועדה והצוותים

חברי הוועדה:

1. פרופ' מנואל טרכטנברג - יו"ר הוועדה
2. ד"ר רביעה בסיס - החוג ללשון עברית, המכללה הערבית לחינוך חיפה
3. אייל גבאי - מנכ"ל משרד רה"מ
4. ד"ר יורם גבאי - יו"ר פעילים, מכון פאלק למחקר כלכלי בישראל
5. אסתר דומיניסיני - מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי
6. גל הרשקוביץ - הממונה על התקציבים, משרד האוצר
7. שחר כהן - אינדיגו-hp, פעיל חברתי עמותת NOVA
8. פרופ' רפי מלניק - המשנה לנשיא, המרכז הבינתחומי הרצליה
9. מיכל עבאדי-בויאנג'ו - החשבת הכללית, משרד האוצר
10. ד"ר קרנית פלוג - המשנה לנניד בנק ישראל
11. ד"ר שלומי פריזט - כלכלן ראשי, הרשות להגבלים עסקיים
12. פרופ' פנינה קליין - ב"ס לחינוך, אוניברסיטת בר אילן, כלת ישראל לחינוך
13. פרופ' יוג'ין קנדל - יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה; האוניברסיטה העברית
14. ד"ר טלי רגב - ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב
15. ד"ר אבי שמחון - יו"ר הוועדה המייעצת לשר האוצר, האוניברסיטה העברית

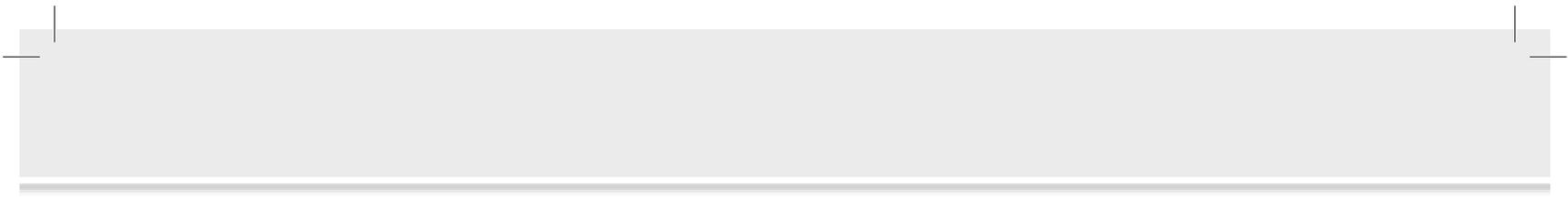
היועץ המשפטי של הוועדה: עו"ד אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

מטה הוועדה:

- ראובן חביב - סגן ראש המועצה הלאומית לכלכלה - מרכז הוועדה
- יובל אלגרבל - מנהל הוועדה ועורך הדוח
- גדי פרנק - סמנכ"ל תכנון, ות"ת - יועץ כלכלי לוועדה
- ליאור שרמן - מנהל תפעולי של הוועדה והקשר עם הציבור
- שרון אחדות - דובר הוועדה

צוות מסייע ולוגיסטיקה:

- צוות מינהל מל"ג / ות"ת
- צוות מינהל מכון ון-ליר



הרכב ועדות המשנה

1. ועדת משנה מיסים

- פרופ' יוג'ין קנדל - ראש המועצה הלאומית לכלכלה, משרד רה"מ, יו"ר
- יהודה נסרדישי - מנהל רשות המיסים, משרד האוצר
- ד"ר יורם גבאי - יו"ר פעילים, מכון פאלק למחקר כלכלי בישראל
- גל הרשקוביץ - הממונה על התקציבים, משרד האוצר
- אסתר דומיניסיני - מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי
- פרופ' רפי מלניק - המשנה לנשיא, המרכז הבינתחומי הרצליה
- פרידה ישראלי - ממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר

רכז הצוות: אורי גבאי - המועצה הלאומית לכלכלה, משרד רה"מ

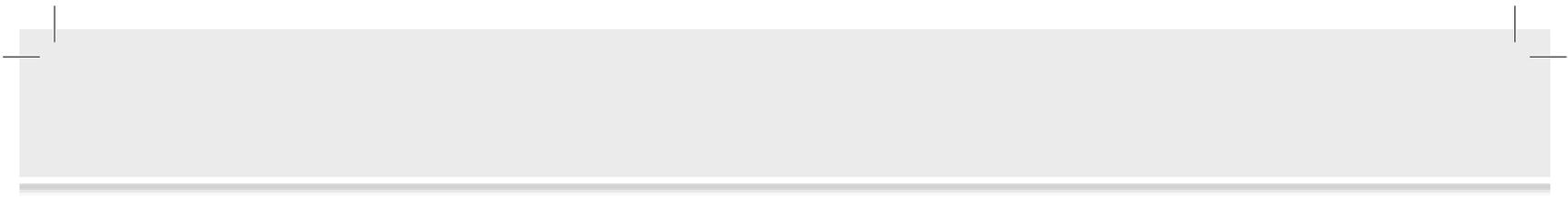
סייעו והשתתפו: ערן יעקב, אהרון אליהו, אייל אפשטיין, אלון אטקין, אבי לבון, טלי דולן, דלית זמיר, דניאלה גרא, ד"ר עדי ברנדר, מוריס דורפמן, שירה ברלינר, עופר דרור

2. ועדת משנה יוקר מחיה ותחרותיות

- ד"ר שלומי פריזט - כלכלן ראשי, הרשות להגבלים עסקיים - יו"ר
- מיכל עבאדי-בויאנג'ו - החשבת הכללית, משרד האוצר
- דרור שטרומ - מנכ"ל המכון לתכנון כלכלי
- ערן פולק - סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
- שרון קדמי - מנכ"ל משרד התמ"ת
- ד"ר דימיטרי רומנוב - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
- ערן יעקב - סמנכ"ל רשות המיסים
- פרופ' אבי וייס - מומחה חיצוני

רכזת הצוות: יעל מבורך, משרד האוצר

סייעו והשתתפו: שרון קדמי, עו"ד אבי ליכט, עו"ד יואל באריס, שירלי אביבי, עו"ד יערה למברגר, דודו זקן, מירב שמש, דן הראל, אלכס לנגר, פרופ' שלמה יצחקי, שאול צמח, שאול מרידור, אייל אפשטיין, חן לב, רג'און גרייב, הילה בן חיים, רועי שלם, אור גולדפרב, דניאל מרום, צביה דורי



3. ועדת משנה שירותים חברתיים

- גל הרשקוביץ - הממונה על התקציבים, משרד האוצר - יו"ר
- אסתר דומיניסיני - מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי
- שרון קדמי - מנכ"ל משרד התמ"ת
- ד"ר קרנית פלוג - המשנה לנגיד בנק ישראל
- פרופ' פנינה קליין - בי"ס לחינוך, אוניברסיטת בר אילן
- פרופ' יוחנן שטסמן - ראש המערך לשיקום וגריאטריה, בכ"ח הדסה
- גידי גרינשטיין - מייסד ומנכ"ל מכון ראות
- איימן סוף - מנהל הרשות לפיתוח כלכלי של מגזרי המיעוטים, משרד רה"מ
- שחר כהן - אינדיגו-HP, עמותת NOVA

רכז הצוות: אוהד רייפן, משרד האוצר

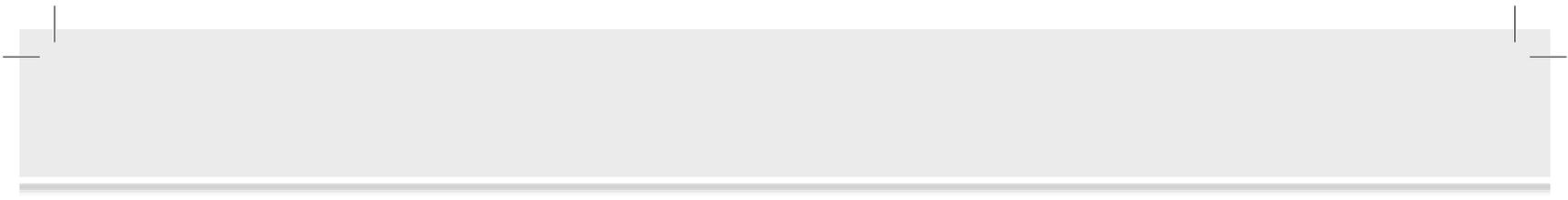
סייעו והשתתפו: אלון פדון, טלי ארפי, דניאלה פרתם, עו"ד איציק סבטו

4. ועדת משנה דיור

- אייל גבאי - מנכ"ל משרד רה"מ - יו"ר
- פרופ' רפי מלניק - המשנה לנשיא, המרכז הבינתחומי הרצליה
- ד"ר אבי שמחון - יו"ר הועדה המייעצת לשר האוצר, האוניברסיטה העברית
- ד"ר רביעה בסיס - החוג ללשון עברית, המכללה הערבית לחינוך חיפה
- ד"ר טלי רגב - ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת ת"א, מרכז טאוב
- מרדכי מרדכי - מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון
- ד"ר בינת שוורץ - ראש מינהל תכנון, משרד הפנים
- ראובן קוגן - סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
- אהרון אליהו, סמנכ"ל רשות המיסים

רכז הצוות: אמיר ברקן, ראש האגף הכלכלי במשרד רה"מ

סייעו והשתתפו: עו"ד שרית דנה, עו"ד ארז קמיניץ, עו"ד כרמית יוליס, רונן כהן שור, רפי אלמליח, אדרי דרון דרוקמן, ישראל שוורץ, שרה צימרמן, ורד אולפיר, יאיר פינס, אריאל יוצר, צחי דוד ליווי מקצועי: אבנר סעדון, ד"ר גבי גולן, אבי כהן, חגי לוין, לירן אבישר, הלל פרימן



5. צוות מקרו

- ד"ר קרנית פלוג - המשנה לנגיד בנק ישראל - יו"ר
- פרופ' יוג'ין קנדל - ראש המועצה הלאומית לכלכלה, משרד רה"מ
- מיכל עבאדי-בויאנג'ו - החשבת הכללית, משרד האוצר
- פרופ' רפי מלניק - המשנה לנשיא, המרכז הבינתחומי הרצליה
- ד"ר יורם גבאי - יו"ר פעילים, מכון פאלק למחקר כלכלי בישראל
- ד"ר עדי ברנדר, בנק ישראל
- אייל אפשטיין - סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
- ראובן חביב, סגן ראש המועצה הלאומית לכלכלה, משרד רה"מ
- גדי פרנק - סמנכ"ל תכנון, ות"ת

רכזת הצוות: דניאלה גרא, משרד האוצר

סייעו והשתתפו: פרידה ישראלי, ערן יעקב, אבישר כהן, אבי לבון, אלון אטקין

6. צוות הידברות וקשר עם הציבור

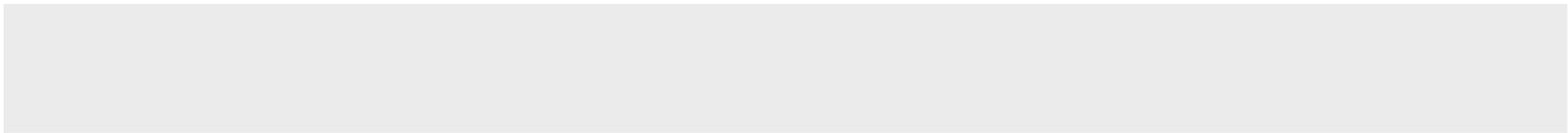
- שחר כהן, אינדיגו-HP, עמותת NOVA
- גידי גרינשטיין, מייסד ומנכ"ל מכון ראות
- אהוד פראוור, ראש האגף לתכנון מדיניות משרד רה"מ
- ניר הירשמן, נציג השר מיכאל איתן
- ד"ר נדין בודו-טרכטנברג, המרכז הבינתחומי הרצליה
- שירי פרציגר כהן - צוות הרשתות החברתיות של הוועדה
- ד"ר אורן צוקרמן - צוות הרשתות החברתיות של הוועדה

סייעו והשתתפו: רונן גופר, מיכל טביביאן, עו"ד תמר פלד-אמיר, עמיחי פישר, רועי דרור, שירי שניצקי, אורי ביינה, תמר דמארי, אבינועם שפרן, אלעד דהבני-לוי,



לקראת עיצובה של חברה ישראלית צודקת יותר





לקראת עיצובה של חברה ישראלית צודקת יותר

תוכן העניינים

1. פתח דבר
2. שורשי המחאה
3. גיבוש השקפה מנחה
4. מרחב הפעולה של הוועדה
5. עקרונות למדיניות כלכלית-חברתית
6. הגישה כלפי שילוב המגזר החרדי
7. אופן אספקת שירותים ציבוריים
8. מקרה בוחן: החינוך בגיל הרך
9. כשלי הסקטור הציבורי וכיווני שינוי
10. לקראת דמוקרטיה השתתפותית
11. תהליך אימוץ ויישום המלצות הוועדה
12. תמצית דבר ועיקרי המלצות

1. פתח דבר

"העם דורש, צדק חברתי!" זו הזעקה הרמה שהפכה לסמל מחאת האוהלים, זו הסיסמא שנשאה ע"י אלפים ורבבות ומאות אלפים בחוצות ערי ישראל, בקיץ המיוזע והמכונן הזה.

כל מילה בסלע: **"העם"** - לא הקטמונים כנגד רחביה, לא בני ברק כנגד תל אביב, לא קריית ארבע כנגד קריית שמונה. לא, השסעים האלה, אשר הכתיבו את סדר היום במשך עשרות בשנים, חלקם הצטמקו וחלקם נמאסו על השדרה מרכזית של החברה בישראל. נמאסו כי הם האפילו על האפשרות לשיח על המכאובים האחרים, אלה שמשותפים לרובנו, אלה שלא עוצרים בצד זה או אחר של קווי השבר המסורתיים - ימין-שמאל, חרדי-חילוני, מזרחי-אשכנזי, עולים-וותיקים.

יותר מדי פוליטיקה עכורה שגשגה על המצע היצרי של קווי השבר המסורתיים, בעת שרוב רובו של הציבור התמודד בחריקת שיניים עם מצוקות היום יום. אותן מצוקות שבאות לידי ביטוי פרוזאי במינוס החודשי, בתקווה הנבגדת לקורת גג הולמת, בניפוץ האשליה הקולקטיבית ש"יהיה בסדר", באיזשהו עתיד שבינתיים חלף לו והשאירנו מאחור.

העם הזה, המסוגל להכיל תחת יריעות האוהל המחבק הזה את כל הזרמים ואת כל האמונות ואת כל המחנות, במפגן של אחדות וחדוות ה"ביחד" שכמוהו לא נראה אולי מאז כ"ט בנובמבר, העם הזה "דורש". בתקיפות, באסרטיביות, בקומה זקופה, לא ברפיסות ולא בתחנונים, אך גם לא בזעם או בכלימה. העם הזה **"דורש"** כי הוא בעל הבית, כי הזמן דוחק, כי החוזה הופר.

העם דורש **"צדק חברתי"** - לא זכויות יתר, לא פרוסה גדולה יותר של העוגה על חשבון זו של השני, אלא "צדק חברתי" לכול, צדק שיודע לדלג על פני קווי השבר של העבר, צדק שלא נעצר אל מול שלטי ה"אין כניסה" של בעלי השררה. צדק שיונק מנביאי ישראל, צדק שיהודים הניפו בראש החנית של מהפכות העבר. צדק שנשכח בהמולת העשייה התזזיתית שמניעה את המדינה הזאת, בחיפזון להידמות לגויים, ברדיפה אחרי הסיפוק המידי של מאווי הפרט על חשבון מאווייו של האחר.

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי הוקמה כי הממשלה הטתה אוזן קשבת למחאה. אילולא זאת, הדרישה לצדק חברתי הייתה עלולה להתנפץ אל מול סלעי האטימות, או להתדרדר לעבר תהומות האלימות. היו דברים מעולם גם במדינת ישראל: אל מול ההתפרצות בוואדי סאליב או זעקת הפנתרים השחורים, הממשלות דאז שילחו לא וועדות מקצועיות אלא אלות שוטרים, והתבצרו זמן רב בהכחשה עיקשת לשורשי השבר והמחאה. הפעם הממשלה נהגה אחרת, ומינתה וועדה עם מנדט רחב ביותר, עצמאות מרבית, ומשימה לבצעה בשבועות ספורים. ללא מחאה לעולם לא הייתה קמה וועדה שזו מלאכתה, אך ללא וועדה ספק אם המחאה הייתה יכולה להוליד שינוי מבוקר.

אכן, כל חברה נבחנת מעל לכול על פי יכולתה להשתנות ולהיבנות מחדש בהתאם לנסיבות משתנות, תוך מזעור העלויות האנושיות שהשינוי גובה. זה המבחן שחוזר על עצמו על פני ההיסטוריה כולה: כוחות השינוי הניזונים מאיתני הטבע האנושי והפיזי מאתגרים כל פעם מחדש את הסדר הקיים, את הנורמות וההסדרים החברתיים והפוליטיים. כך, הקדמה המדעית והטכנולוגית, הצמיחה הכלכלית, מגמות משתנות בדמוגרפיה ובאקלים, מערערים את המוסדות הקיימים, את יחסי הכוחות בין קבוצות ובין מדינות, כמו גם את האידיאולוגיות הרווחות. גדולתן של דמוקרטיה מפוקחת ושל כלכלת שוק נכונה, נעוצה ביכולתן לנווט את הים הסוער של השינוי התדיר באמצעות תהליכי התפתחות הדרגתיים ("אבולוציה"), בלא להזדקק לתהפוכות דרסטיות ("רבולוציה").

החברה הישראלית הצטיינה לרוב באבולוציה: מגלי העלויות וההתנערות מנורמות הגלות, הקמת מוסדות והסדרים חברתיים חדשים (גדוד העבודה, הקיבוץ, ההסתדרות, וכדומה) ועד להפיכת המשק הישראלי

לכלכלת שוק תוססת לאחר תכנית החירום של 1985. תמורות אלו ואחרות היו כרוכות במאבקים קשים, אך לעולם לא גלשו לאלומות קשה או לכאוס, והחברה בישראל ידעה להתיישר חיש מהר על פי מוסדות ונורמות חדשים, ולצעוד קדימה בבטחה לעבר האתגר הבא. זו סגולה וברכה שאין בנמצא בהרכבה מדינות בעולם: מהמהפכה הצרפתית ומלחמת האזרחים בארה"ב, ועד למהומות בלונדון או באתונה השנה, תמורות גדולות כרוכות לרוב בזעזועים ובמחירים אנושיים כבדים, ולאו דווקא מניבות תוצאות רצויות.

אנו עומדים פעם נוספת בפני שינוי, אשר את עומקו והשלכותיו אין לצפות כעת. עד כה החברה הישראלית הייתה נאמנה למסורת המפוארת של תמורה אבולוציונית, בלא לגלוש לעבר הסלמה מסוכנת, ויש לקוות שכך יהיה גם בעתיד. נראה כי הפרק שהחל באוהלים ברוטשילד עומד להסתיים: מהקמת המאהלים ברחבי הארץ, ההפגנות שהלכו וצברו תאוצה, דרך הקמת הוועדה, תהליכי ההדברות, הצפייה הדרוכה להמלצות תוך שמירת על גחלת המחאה, ועד להגשת הדו"ח לראש הממשלה. מייד לאחר מכן הזירה תועתק לממשלה, ולכנסת ולשיח הציבורי, כיאה לדמוקרטיה מתפקדת. יש להניח כי האנרגיות הפועמות בציבוריות הישראלית אכן יופנו למגרש הפוליטי, והתהליכים שיותנעו שם הם אלה שיקבעו בסופו של יום מה יעלה בגורלה של הכמיהה לשינוי שהמחאה ביטאה. נפל בחלקנו לכתוב רק פרק אחד מתוך המבוא של הסגה הגדולה הזאת - הכרך המלא עוד ייכתב, ויש להניח כי הוא יתפוס מקום של כבוד בספר דברי הימים של החברה בישראל.

2. שורשי המחאה

תנאי ראשוני והכרחי לגיבוש השקפה והמלצות לצעדי מדיניות לנוכח המחאה הנו הבנת שורשיה העמוקים, שעומדים מאחורי הרגשות העזים שהתפרצו במהלכה. ניתן לזהות בבירור שלושה שורשים מרכזיים. הראשון הוא מצוקה כלכלית של פרטים ומשפחות שבשדרה המרכזית של החברה הישראלית. בפרט, מצוקתן של משפחות עובדות וצעירות, בעלות השכלה וכישורי תעסוקה נאותים, אשר אינן מסוגלות להתמודד עם יוקר המחיה, הוצאות דיור, וטיפול וחינוך הולמים לילדיהן הקטנים. הקושי מתייחס הן לכאן ועכשיו, ואף חשוב מכך, לעתיד: בליבן של משפחות אלו מקונן ספק כבד האם יעלה בידן לבסס את מעמדם הכלכלי בעתיד הנראה לעין.

המקור השני למחאה הוא תחושה עמוקה של אי צדק, הממוקדת בשני היבטים שונים בתכלית זה מזה, בשני קצוות ההתפלגות. הראשון קשור להגדלת אי השוויון כתוצאה ממה שקרה בקצה העליון של ההתפלגות, ובפרט לאלה אשר נראה כי "התעשרו על חשבוננו". תחושה זו מועצמת לאור החשד כי המדינה תרמה לאי השוויון בכך שהיא עומדה מנגד, ושכללי המשחק של כלכלת השוק לא היו מספיק הוגנים, כיוון שהביאו לריכוזיות יתר, לריבוי של מונופולים, להפקת רווחים פרטיים לא מידתיים מניצול של אוצרות טבע, וכדומה. ההיבט השני של התחושה של אי צדק מופנה כלפי אלו אשר אינם שותפים מספיק בנשיאת הנטל, הן בשל השתתפותם המועטה בתעסוקה, והן בשל הימנעותם משירות לכלל ובפרט משירות צבאי. מגזרים אלה הנם גם העניים ביותר, אך תחושת הסולידריות שהייתה מתחייבת נפגמת ואף מתהפכת, כיוון שבחלקו הגדול העוני נגרם כתוצאה מאי השתלבות במשק ובחברה.

המקור השלישי למחאה נעוץ בתחושה נרחבת ומסוכנת של ניכור. הכוונה היא לתחושה של ריחוק ואף ניתוק ממוסדות המדינה, הנתפסים ככאלה אשר אינם באים לשרת את האזרח, הנם מנותקים ממצוקות ותחושות הציבור, ועל כן זוכים לחשדנות וחוסר אמון. בעיני הציבור הרחב תהליך קבלת החלטות המתקיים במערכת השלטונית נתפס כעמום ולקוי, שלא מאפשר שיח פתוח אשר דרכו ניתן להשפיע עליו. כל אלו יוצרים בקרב הציבור חוסר אונים אל מול גופי השלטון, ומצמיח את הטענות כנגד "השיטה" בכללותה, אשר הינן ביטוי מובהק של ניכור. תחושת הניכור נובעת גם מצמצום מרחב השיח הציבורי-פוליטי בשנים האחרונות, ובפרט מהעובדה שהשיח הכלכלי-חברתי נשחק והצטמצם עד מאוד. המחאה מהווה בין היתר ניסיון להחזיר את השיח הכלכלי-חברתי למקומו הראוי במרחב הציבורי בישראל (על כך נרחיב בפרק 9 להלן).

כל אחד משורשי המחאה עומד בפני עצמו, אך גם מתקיימים יחסי גומלין הדוקים ביניהם, ובכך מזינים ומעצימים זה את זה.

1. המצוקה הכלכלית

מצוקה כלכלית פירושה חסר אקוטי ופגיעה ברמת החיים של הפרט והמשפחה הגרעינית, לצד אופק כלכלי מעורפל המעורר דאגה ואף חרדה. מנקודת ראותו של הפרט, רמת החיים ניזונה מזרימה שבאה משלושה מקורות: המשאבים הפרטיים (קרי, ההכנסה של הפרט); המשאבים הציבוריים (שירותים ממשלתיים ישירים ועקיפים); ומשאבים מהמגזר השלישי.

המשאבים הפרטיים מקורם בעבודתו של הפרט המניבה את הכנסתו ברוטו, אשר עוברת דרך המסגרת של מערכת המס ושל תשלומי העברה, וכך הופכת להכנסה נטו. אולם, ההכנסה נטו לא מתורגמת ישירות לרמת החיים, אלא אחרי שעוברת מסגרת שנייה, זו של יוקר המחיה.

ההכנסה ברוטו של הפרט מושפעת בעיקר ממצב התעסוקה במשק, מהכישורים וההשכלה של הפרט, וכן מכללי המשחק בשוק העבודה ובפרט ממידת האכיפה של חוקי עבודה. המסים הישירים ותשלומי ההעברה נקבעים ע"י הצרכים התקציביים של הממשלה, המדיניות המקרו-כלכלית, הגישה החברתית-כלכלית הרווחת (גודל הממשלה, מידת הפרוגרסיביות של מערכת המס, וכדומה), כמו גם מאינטרסים סקטוריאליים הדואגים לקבלת פטורים ממיסוי ומגבילים על כן את מרחב התמרון בקביעת גובה המס. גורם נוסף המשפיע על רמת החיים של הפרט הוא העברות בין דוריות (ירושה) וכן עזרה משפחתית וקהילתית, ומהווה מערכת מקבילה של בטחון סוציאלי.

המסגרת של יוקר המחיה דרכה עוברת ההכנסה נטו, קרי, מחיריהם וזמינותם של המוצרים והשירותים אשר בסל הצריכה של הפרט, הינה בעלת השפעה מכרעת על רמת החיים של הפרט. מצידם, המחירים של הפריטים בסל הצריכה הינם תוצאה של מידת התחרותיות והריכוזיות בשווקים, הרגולציה המושתת עליהם ע"י הממשלה, והמיסים העקיפים החלים עליהם כגון מכסים, מסי קניה, בלו ומע"מ.

המשאבים הציבוריים באים לידי ביטוי בגודל התקציב המוקדש לשירותים החברתיים ובהרכבם, אשר הינם תולדה של הגישה הכלכלית-חברתית הרווחת, הכללים הפיסקאליים הנהוגים, החוב הלאומי, הכלכלה העולמית, וכן מדיניות אספקת השירותים של הממשלה (ובכלל זה המדיניות כלפי מיקור חוץ). "המסגרת" דרכה עוברים שירותים אלה מושפעת בין היתר מהסדרי התעסוקה ויחסי העבודה במגזר הציבורי (למשל, גמישות ניהולית אל מול ארגוני עובדים חזקים), העדפות סקטוריאליות וגיאוגרפיות המשליכות על הזמינות של שירותים חברתיים למעמד הבינוני, הממשק המיניסטרילי-פקידותי, וכן יכולת המדידה של תפוקות ואיכות השרות. מסגרת רבת שכבות זו גורמת לכך שגודל התקציב הממשלתי המוקדש לשירותים חברתיים לאו דווקא מתרגם במלואו ואף לא במרביתו לזמינות שירותים איכותיים לאזרח, התורמים לרמת החיים. זאת בעיקר בשל חוסר היעילות של המגזר הציבורי והכשלים הביורוקראטיים, תרבות שירות לקויה, ומידה מוגבלת של נגישות וזכאות (ראה על כך פרק 9).

לבסוף ישנם השירותים הניתנים ע"י המגזר השלישי המשפיעים גם הם על רמת החיים, ולרוב מיועדים למצוקות שלא מוצאות מענה לא פרטי ולא ציבורי. היקפו וחשיבותו של המגזר השלישי גדלו מאוד בשנים האחרונות, והוא ממלא ללא ספק פונקציה מרכזית כיום בחברה הישראלית. אנו לא נרחיב על כך, שכן צמיחתו של המגזר השלישי, לצד החיוב הגדול שבו, משקפת בין היתר חוסרים וכשלים במגזרים האחרים, אשר בהם אנו מתמקדים.

על מנת להבין מניין נובעת המצוקה הכלכלית יש לבחון אם כן מה ארע בשנים האחרונות למשאבים הפרטיים והציבוריים המשפיעים על רמת החיים. בצד המשאבים הפרטיים ההכנסה אמנם גדלה, אך השכר הממוצע עלה רק במקצת בעשור האחרון, בשיעור נמוך בהרבה מהתוצר לנפש, ועל כן "האזרח הממוצע" נהנה אך מעט מהצמיחה במשק.

כך גם לגבי המסים: הורדת מס הכנסה שיפרה במקצת את השכר נטו, אך בשיעור קטן, כיוון שכאשר כ-50% ממשקי הבית כלל לא משלמים מס הכנסה, הורדת המס הישיר מהווה לרוב מהלך רגרסיבי. מעבר לכך, מחירים מרכזיים של סל הצריכה, ובפרט דיור, מזון, אחזקת משק בית וכדומה התייקרו מאד, חלקם כתוצאה מאחריות ממשלתית ישירה. כמו כן, חלה עליה במסים עקיפים ספציפיים לצד התעצמות הריכוזיות בשווקים (על כל אלה ראה פרק הדוח על תחרותיות ויוקר המחיה).

בצד המשאבים הציבוריים ירד משקל ההוצאה הציבורית האזרחית בתוצר מכ-36% ל-33%. בנוסף, מספר שירותים חברתיים הוצאו מהממשלה למיקור חוץ ללא פיקוח ואכיפה מספקים, חלקם על פי קריטריונים צרים אשר נוגעים בעיקר למחיר ולעלויות וכחות לאיכות (ראה פרק 7 להלן). כמו כן, הכשלים ביכולת הביצוע של המגזר הציבורי מנעה שיפור בשירותים שנותנת הממשלה. לפיכך, יש צורך לכונן במגזר הציבורי הסדרים שיאפשרו גמישות תעסוקתית, שכר ראוי לתגמול מומחיות ומקצוענות, יכולת תכנון וטכנולוגיה מתקדמת, כמפורט בפרק 9 להלן.

סיכום ביניים של שורשי המצוקה הכלכלית מצביע על כך שרמת החיים עלתה אך במעט בעשור האחרון, ובפרט עלתה פחות משעור הצמיחה לנפש. תוך כדי כך גדל אי השוויון בחלוקת המשאבים שקובעים את רמת החיים, ומכאן התחושה בקרב הציבור שההישגים המקרו כלכליים שבאים לידי ביטוי בצמיחה מהירה (גם יחסית לעולם) אינם מחלחלים לחלק ניכר מהאוכלוסייה. הדבר גורם להטלת ספק ביעד העל של עידוד הצמיחה, ועל כן מסכן את המשכה של מדיניות פיסקאלית אחראית. לבסוף, הממשלה היא זו שנתפשת כאחראית לחלק ניכר מהנושאים הללו.

2. תחושת אי הצדק

תחושה זו מורכבת כאמור משני נדבכים, החרפת אי השוויון בחלוקת הכנסות, ובנשיאה בנטל. בעשורים האחרונים צמחה בארץ שכבה דקה של מתעשרים אשר בעיניהם של חלקים נרחבים של הציבור מקורה לא בתגמול הוגן של כלכלת השוק, אלא בניצול לא מידתי של מונופולים, אוצרות טבע וריכוזיות ריאלית-פיננסית. זאת להבדיל מהתעשרות כתוצאה מיזמות וחדשנות טכנולוגית כפי שקורה בהיי-טק, הזוכה להערכה רבה ולא מזינה תחושות אנטגוניסטיות. כמו כן, התפתחה בארץ תרבות של ראוותנות אשר מאוד החרפה את תחושה האי צדק.

בנוסף, שכר הבכירים, בעיקר בחברות ציבוריות, גבוה מאוד, על פניו ללא הצדקה כלכלית, הן ביחס לתרומתו של הבכיר, והן ביחס לנדירות כישוריו. גם השינוי בתמהיל המסים הביא עמו תמורות רגרסיביות בעיקרן, הן הורדות המס הישיר תוך העדפת ההון על פני העבודה, והן העלאת מסים עקיפים ספציפיים. לבסוף, עלה חלקו של ההון בהכנסה הלאומית בחמש נקודות האחוז, כולו על חשבון חלקה של הממשלה, כך שחוסר השוויון מתבטא לא רק בהגדלת השונות בהתחלקות ההכנסות אלא גם בנגישות פוחתת לשירותים חברתיים.

אשר לתחושת אי הצדק בשל **נשיאה לא שווה בנטל**, יש לעמוד על פרדוכס בולט של החברה הישראלית, והוא שאותם מגזרים הנתפסים (בצדק או שלא) כמתנערים מנשיאה בנטל או כנהנים מזכויות יתר, שייכים

ברובם לשכבות העניות. ביניהם כאלו אשר אינם משתתפים בשוק העבודה, לא משרתים בצבא ובשירות אזרחי, או נהנים מהטבות יתר בשל השתייכות מגזרית או גיאוגרפית. מכיוון שסולידריות חברתית כרוכה הגדרתית בסיוע לשכבות החלשות, הרי שיוצא שהחברה מסייעת לאלו שאינם נושאים בנטל באופן שוויוני.

קיימת מחלוקת כיצד יש להתמודד עם המצב הפרדוקסלי האמור. גישה אחת טוענת כי שורשי התופעה אינם בעיקר במגזרים עצמם, אלא ברצונם לשמור על אורח חייהם, בפערים תרבותיים וחברתיים, ובחסמים חיצוניים העומדים בדרכם. גישה זו מעודדת מתן תמריצים על מנת שיתערו בעשייה המשקית והכלל חברתית. מצדדי הגישה השנייה טוענים כי הבעיה נעוצה בעיקרה בחוסר רצון מצד אותם מגזרים לשאת בנטל המשותף, ולכן הם מנצלים את המאפיינים הייחודיים שלהם ואת כוחם הפוליטי על מנת להנציח את התמיכה של הרוב במיעוט. גישה כזו מעודדת הטלת סנקציות על אותם מגזרים על מנת לדרבנם לשינוי.

כפי שיובהר בפרק 6 להלן בהקשר של השתלכות החרדים, הוועדה מצדדת ברובה הגדול עם הגישה הראשונה. יש לציין שעובדתית חלק מאפיקי ההשתלכות בחברה אכן חסומים בפני אוכלוסיות אלו, לעתים בשל אפליה בפועל, וכי כדי לאפשר להם להשתלב בכל מקרה יש להעמיד לרשותם את הכלים הנחוצים לכך, ובפרט כישורי עבודה והשכלה (ראה הפרק על עידוד תעסוקה שבדוח על השירותים החברתיים).

את תחושת אי הצדק ניתן אם כן לסכם ככזו הנובעת מכך שמעמד הביניים חש שהוא מצוי בין הפטיש לסדן: מצד אחד, העוני הנתפס בחלקו כרצוני ואף נצלני, ולכן מדיניות המכוונת לסייע לאוכלוסיות החלשות נתפסת בחלקה ובאופן פרדוקסלי כבלתי הוגנת. מהעבר השני צמח עושר מופלג שנתפס לא כתגמול ראוי לכלכלת שוק תחרותית אך הוגנת, אלא כפרס ל"מקורבים לצלחת".

3. הערות סיכום

שורשי המחאה, כפי שפורטו לעיל, מתייחסים לסוגיות כבדות משקל אשר הכתיבו את מסגרת הדיון של הוועדה: ראשית, האחריות להתמודדות עם הסוגיות הללו רובצת בעיקר על הממשלה, אבל נוגעת גם לפרט ולחברה האזרחית, תוך קיום שיח ביניהם. שנית, יש להתמודד עם כל אחת מהסוגיות בצורה ממוקדת ומעמיקה, ובכולן יחד באופן מערכתי. כל ניסיון לטיפול חלקי, קוסמטי או בר חלוף נדון לכישלון. בנוסף, כל צעד/כלי מדיניות שמוצע כאן מכוון באופן ברור לטיפול באחד או יותר מסוגיות הייסוד, ומוסבר על פיהן. באופן דומה, גם היעילות והקבילות של כל הצעת מדיניות תיבחן בעיקר על פי יכולתה לתרום לטיפול בסוגיות הייסוד.

שורשי המחאה משליכים אחד לאחד על היעדים שהנחו אותנו: הפחתת המצוקה הכלכלית, שיכון תחושת אי הצדק ומעבר מניכור להכללה. כך למשל, צעדים להפחתת המצוקה הכלכלית כוללים בין היתר הפחתת ביוקר המחיה דרך הפחתת מסים עקיפים והגברת התחרות בשווקים, הגברת נגישות והוזלה של שירותים חברתיים, לצד יצירת תנאים להגדלת ההכנסה ברוטו בטווח הארוך. צעדים לשיכון תחושת אי הצדק יכללו הקטנת אי השוויון באמצעות שינוי בתמהיל המיסים וכן צמצום פערים בנשיאה בנטל באמצעות עידוד השתתפות בתעסוקה והצעת מגוון אפיקי שירות. אשר לנושא הניכור, הרי שעל אף

שאיננו במנדט הוועדה אנו מקווים ההידברות הנרחבת שקיימנו עם הציבור (לראשונה בישראל) מבשרת שיח חדש בין הציבור לשלטון, ועשויה לתרום רבות להשלטת נורמות חדשות של הכללה ושיתוף. צעדים נוספים שעשויים לסייע בעניין זה כוללים שיפור השקיפות והנגישות של מוסדות הממשלה, ומעקב אחר יישום ההמלצות.

3. גיבוש השקפה מנחה

גם כשמדובר במושגים ובערכים אוניברסאליים כמו צדק או שוויון, אשר הוגדרו ונדונו אין ספור פעמים על פני ההיסטוריה האנושית כולה, מצווה על כל דור ודור לחזור ולהתלבט ולזקק אותם מחדש כלפי עצמו. תהיה זו איוולת לנסות ולשחזר ולו קמצוץ מהים העצום של חשיבה שהושקעה בכך, לבטח לא בצוק העתים, לנוכח מחאה של כאן ועכשיו, הדורשת מענים אידיאיים ומעשיים מיידיים. יחד עם זאת, אי אפשר שלא לנסח לעצמנו עקרונות יסוד והשקפה, אשר ינחו מצידם את גיבושם של המענים הרעיוניים ואת צעדי המדיניות הממשיים. אנו עושים זאת בלא יומרות, ברעד ובמורא האוחזים במי שמעז להתקרב בצעדים מהוססים אל עבר מקדשי החשיבה האינטלקטואלית והערכית, ביודעו כי רק יזכה לצפות בהם בחטף, מרחוק, וזה כאין וכאפס לעומת צרכי משימתו.

צדק חברתי. "העם דורש צדק חברתי". מה פשר הדבר? על איזה צדק מדובר? הוטלה עלינו המשימה להיות למתרגמי נבכי המחאה לשפה שייתכן כי תניב מענים. מתרגמים אולי נהיה, נושאי נבואה לא ולא. הנה אם כן מה שהמילון המתהווה, המאולתר, החלקי מאוד יודע להגות:

1. צדק חברתי פירושו הלימה בסיסית ועקבית בין התנהגות נורמטיבית, תרומה ומאמץ של הפרט, לבין התגמול שהפרט מקבל בכל מישור ומישור.

הדברים אמורים הן במישור החברתי (הוקרה, סטאטוס, תחושת שייכות), הן במישור הכלכלי (שכר, ביטחון כלכלי), והן במישור הפוליטי (מידת ההשפעה של הפרט על הקולקטיב). אבל החברה בה אנו חיים איננה רק אוסף מקרי של פרטים, אלא מרחב תוסס של אינטראקציות והשפעות גומלין בין חבריה. על כן הפרט מצפה להלימה של שכר ועונש לא רק ביחס לעצמו, אלא גם ביחס לאחרים: איכפת לנו מאוד אם יש מי שמקבל יותר מהמגיע לו, וגם אם יש מי שמקבל פחות. הדבר מזין את תחושת הצדק או האי צדק לנוכח מידת אי השוויון השורר בפועל, כתוצאה ממה שקורה בשני קצוות ההתפלגות, העליון והתחתון.

2. צדק חברתי פירושו כללי משחק הוגנים על פני מחזור החיים: שוויון הזדמנויות בשלבי הפתיחה, מרחב פעולה וכללי תחרות הוגנים בהמשך, ביטחון בסיסי וכבוד לאחר הפרישה.

יש שונות אדירה בתנאי הפתיחה של כל פרט: הגנטיקה, ההיסטוריה, הגיאוגרפיה, הסביבה האנושית, כל אלה ועוד משפיעים השפעה מכרעת על התהוות היכולות של הפרט ועל סיכויי מימושו בהמשך. אין זה מעשי (ואף לא רצוי) לנסות ולבטל את השונות הזאת כליל, אך חובה לצמצם את הקפה ככל שניתן. זאת מבלי לפגוע לא בתחושת האחריות האישית של כל אדם לגורלו, ולא ברבגוניות של היכולות והתכונות של בני אדם, אשר מזינה יצירתיות וקדמה. ההוגנות של מרחב הפעולה וכללי התחרות במעלה הדרך הנה קריטית הן כדי לאפשר מימוש הפוטנציאל של כל פרט, והן כדי לשמר את המסגרת עצמה. אי צדק בכללי המשחק הנו מרשם בטוח לתגובה נגדית, אשר רבות כמותן נרשמו במהלך המאה ה-20, והובילו לתוצאות הרוות אסון. הוגנות מחייבת גם יצירת תנאים לביטחון וקיום מכובד לעת פרישה, וזאת במיוחד לאור העובדה שבשלב זה אין אפשרות לתיקון אחורה, ועל כן גורלו של אדם אז כבר לא בידיו.

3. צדק חברתי פירושו שאם הגורל מכה בפרט מכל סיבה שהיא, החברה תסייע בהבטחת קיומו הבסיסי, נגישותו, וכבודו.

גם בימינו אנו, על אף קידמה מדעית, טכנולוגית וכלכלית עצומה שהביאה להפחתה דרמטית בשבריריותו של האדם ובמידת חשיפתו לכוחות שרירותיים, עדיין אותה מכונת הגרלה אימתנית המכונה "גורל", מנפיקה מדי יום ויומו מהלומות קטנות כגדולות על כל אחד מאיתנו. בכריאות, בקריירה, ביחסים בין אישיים, בכלכלה. פעם המשפחה הרחבה הייתה למסגרת שידעה לספוג זאת ולתת מידה מינימאלית של

"ביטוח" אל מול אי וודאויות אלה. כך גם עם השבט, ועם הסולידאריות החברתית ההדוקה של חברות קטנות, כגון זו של יהדות ה"שטעטל". בימינו אנו החברה בכללותה והמדינה כשליחה מחויבת אף היא לקחת חלק מהאחריות על כך - זה ה"חוזה" המובלע שהאזרח הנורמטיבי חש כי חתם בעת שהוא ממלא את חובותיו כלפי עצמו וכלפי הקולקטיב הרחב. אולם המעגלים האחרים - משפחה, קהילה - ממשיכים למלא תפקיד חשוב ואף מכריע בהקשר זה: הסולידריות החברתית הנה הרבה יותר מאשר מגננון ביטוחי לעת צרה, אלא מימד ערכי המעשיר את קיומנו כבני החברה האנושית.

מימוש של צדק חברתי על שלוש משמעויותיו דורש מחויבות מפורשת, אסטרטגיה מושכלת ופעולה נמרצת של המדינה לאורה. אלה ציפיותו המוצדקות של האדם הנורמטיבי במאה ה-21, גם בחברה הישראלית. הדבר מצריך תרגומם של עקרונות אלה למדיניות פרו-אקטיבית, כמו גם חשבון נפש ובדיקה עצמית של הממשלה מעת לעת, לוודא כי מדיניותה בפועל תואמת אותם.

מעבר למושג של צדק חברתי, שגשוגה של החברה בישראל תלוי בקיומו של מכנה משותף ערכי רחב בין כל חלקיה, המורכב מערכי מוסר, ערכי תרבות אוניברסאליים, וערכי מורשת של העם והאומה. מושגים מופשטים כצדק לעולם לא יוכלו להחזיק בכוחות עצמם את החברה כישות משותפת מתפקדת ומתקדמת, אלא אם יטופח ויתחזק בו זמנית המכנה המשותף הערכי. קבלת המכנה המשותף פירושו שהפרט מפנים את ערכי המוסר, התרבות והמורשת המשותפת, פועל לאורם, מרסן את עצמו מחד ותורם לכלל מאידך, לא רק ואף לא בעיקר בשל חשבון של שכר ועונש. אלא עצם השייכות לחברה והתרומה אליה מסב לו משב רוח ותחושה של התעלות, הרבה מעבר להנאות והריגושים הנובעים מסיפוק המאוים האישיים בלבד.

מכנה משותף אין פירושו אחידות, דוגמה או כפיה של ערכי קבוצה אחת על קבוצות אחרות, לבטח לא בחברה כה הטרוגנית כחברה הישראלית. זה האתגר המתמיד העומד לפנינו: להגדיר ולטפח כל פעם מחדש את המשותף, בו בזמן שמכבדים את השונה. צדק חברתי מחד ומכנה משותף ערכי מאידך הם שני עמודי התווך אשר עליהם צריכה להישען ההשקפה שתכוון אותנו לעבר חברה ישראלית טובה יותר. זה ה"מה", אך לא פחות חשוב הוא ה"איך". ה"איך" שאנו מציעים ללכת לאורו הוא איך של דרכי נועם, של סובלנות, של כבוד, של אמון הדדי, של סולידריות, אבל גם איך נחוש והחלטי. שהרי אין לנו את הלוקסוס לבזבז את ההזדמנות היוצאת דופן שנתנה לנו כיום לעצב עתיד טוב יותר, בנסווי סרק או בקריצה לאוטופיות.

מימוש של צדק חברתי ושל מכנה משותף ערכי, בדרכי נועם ובהחלטיות, זו תמצית הגישה אשר לאורה נבצע את משימתנו.

4. מרחב הפעולה של הוועדה

4.1 המנדט וקווי המתאר של עבודת הוועדה

המנדט שקיבלה הוועדה הנו קרוב לוודאי הרחב ביותר שניתן אי פעם ("שינוי כלכלי-חברתי"), ופרק הזמן שהוקצב לה הקצר ביותר (שבעה שבועות). התחומים הפרטניים עליהם על הוועדה לתת את דעתה כוללים תמהיל המסים, השירותים החברתיים, תחרותיות ויוקר המחיה, ודיוור. אבל הצפייה היא שהוועדה תתניע שינוי כלכלי-חברתי עמוק ונרחב, ועל כן התנקזו אליה פניות הנוגעות לכל קשת התחלואים והמצוקות הפוקדות את החברה בישראל.

ברור בעליל שאין ביכולתה של וועדה זו או של מסגרת אחרת כלשהי לבצע במלואה משימה כה רחבה, יומרנית ולא תחומה, לבטח לא בפרק זמן כה קצר. אבל בין הצעת פתרונות לכל לבין הרמת ידיים יש מרחב רחב של עשייה אפשרית ופורייה, ובתוך מרחב זה הוועדה הלכה עד לקצה יכולתה. אלה קווי המתאר של פועלה:

1. הוועדה זיהתה את הסוגיות המרכזיות בכל אחד מהתחומים שבמנדט המפורש שלה, והציעה צעדי מדיניות ממשיים כמענה להן.
2. טווח העשייה וההמלצות בכל הקשר והקשר הנו **החומש** הקרוב: המדיניות המוצעת מתייחסת הן ל**טווח הקצר**, קרי שנת התקציב 2012, והן ל**טווח הבינוני**, קרי, 2013-2016, והן ל**טווח ארוך** יותר.
3. **הפריסה על פני זמן** של כל צעד מוצע, ועל כן מידת המיידיות של יישום ההמלצות, משתנה מתחום לתחום ותלויה במספר גורמים: הזמינות והבשלות של כלי המדיניות, ההקשר המוסדי, אילוצים תקציביים וכדומה.
4. קיימת **שונות גדולה בבשלות** של כלי מדיניות והיכולת להפעילם (מעבר לשיקולים תקציביים), הן בין תחומים והן בתוך התחומים. כך למשל, בתחום המסים חלק מהצעדים ניתן ליישם באופן מידי (כגון שינוי בשיעורי המסים הישירים או הבלו), בעוד שהפעלת מס ייסף או הפעימה השנייה של הורדת מכסים יידרשו מאמצים לא מבוטלים.
5. **חוסר הבשלות** בחלק מהמקרים קשורה לקוצר הזמן שעמד לרשות הוועדה. במקרים אלה עמדה לנגד עינינו השבועה של הרופאים: "ראשית כל אל תעשה נזק", ועל כן נמנענו מלהצביע על כיווני פעולה פסקניים, אשר לא יכולנו לתת להם ביסוס מקצועי איתן. הדבר מצריך המשך עבודה לקראת גיבוש המלצות סופיות, לעתים ע"י הקמת צוותים ייעודיים לכך.
6. במקרים אחרים הסתפקנו בכריסת השקפה, רעיון מנחה, וכיווני עשייה רצויים. אנו משוכנעים שבמציאות החדשה שנוצרה עקב המחאה, גם לאמירות אלו יהיה משקל רב בעיצוב השיח הכלכלי-חברתי במדינת ישראל, ושום ממשלה לא תוכל להתעלם מהן.

4.2 אוכלוסיית המיקוד

הוועדה החליטה להתמקד באוכלוסיית המשפחות העובדות,¹ הורים לילדים בגילאים צעירים. זאת כיוון שעלינו לתת מענים לשדרה המרכזית של החברה בישראל, קרי, זו שנושאת בעיקר הנטל גם מבחינה כלכלית, וגם בנתינה לכלל (קרי, בשרות הצבאי או האזרחי). הורים עובדים לילדים בגיל הרך נמצאים מן הסתם בתחילת ההתפתחות המקצועית והתעסוקתית שלהם, ועל כן שכרם נמוך גם ביחס לעצמם

1 הכוונה היא למיצוי כושר השתכרות, אשר פירושו בהקשר זה העסקה בהיקף של 125% לבני הזוג.

בעתיד. יחד עם זאת העלויות של הקמת משפחה, גידול ילדים בגילאים הצעירים, ורכישת דירה הנן גבוהות מאוד, ולא תואמות את עובדת היותם בשלב התחלתי במישור התעסוקתי. בשנים האחרונות חלה התייקרות תלולה ביותר בדירור, בהוצאה הפרטית על חינוך, ובתחזוקה של משק בית. לא פלא אם כן שהאוכלוסייה העובדת הצעירה נפגעה קשות מכך, והיא זו שמילאה את שורות המחאה.

המיקוד באוכלוסייה העובדת הצעירה פירושו שבבחירת כלי המדיניות הוועדה נותנת עדיפות ברורה לאלה אשר מוכוונים בעיקר לאוכלוסייה זו. לדוגמא: הוועדה ממליצה לתת שתי נקודות זיכוי לגברים הורים לילדים בגילאים 0-3; חלק ניכר מהתקציבים התוספתיים לשירותים חברתיים יועדו לחינוך בגילאים 0-9, וכדומה. יחד עם זאת אנו מציעים כלים אשר תכולתם רחבה ביותר: הורדת מכסים, מתן אפשרות לרכישה דרך האינטרנט בפטור מוגדל, צעדים להגברת התחרות בשווקים בהם פירמות עם כוח שוק פוגעות ביוקר המחיה, וכדומה. גם בתחום הדיור חלק מהמהלכים הינם בעלי אופי כללי: הגדלה משמעותית לאורך זמן של היצע הדירות תגרום מן הסתם לירידת מחירים בשוק כולו, והדבר יטיב עם כל רוכש דירה באשר הוא. מעבר לכך, יש גם צעדים אשר נוגעים לשכבות החלשות, כמו למשל הגדלת התשלום בגין מס הכנסה שלילי, או הכפלת הסיוע לשכר דירה לממתינים בתור לדיור הציבורי. גם כאשר המיקוד הנו כאמור משדרה המרכזית של החברה בישראל, אסור לנו לשכוח כי יש עוד מוקדים של מצוקה קשה בקרבנו, ושאותה סולידריות חברתית אשר הוצתה מחדש בגאון בחוצות ערי ישראל, מחייבת גם הגברת הסיוע לחלש. **במכלול הצעדים המוצעים אנו חותרים עם כן למיקוד באוכלוסייה העובדת הצעירה, תוך דאגה למצוקות הקשות וגם נתינה מידתית לכלל.**

4.3 השמירה על המסגרת התקציבית

זו קרוב לוודאי אחת הסוגיות היותר שנויות במחלוקת, ועל כן יש צורך להבהיר אותה היטב. ההחלטה הראשונה שקיבלה הוועדה הייתה לא לפרוץ את מסגרת התקציב,² והיא עשתה זאת מתוך ראייה מפוקחת ואחראית של מכלול השיקולים והאילוצים שעמדו לפניו. המשמעות היא כדלקמן:

בצד ההוצאות גודלו של תקציב המדינה נקבע על פי כלל פייסקאלי, המעוגן בצמיחה של המשק לטווח ארוך וביחס חוב-תוצר. כך למשל, תקציב המדינה לשנת 2011 גדל ב-2.6%, וכך גם תקציב 2012 ביחס ל-2011. החלטת הוועדה על שמירת מסגרת התקציב פירושה שסך התקציב לא יגדל כתוצאה מהמלצותיה, ועל כן הגידול המוצע בתקציבי השירותים החברתיים יהיה כרוך בקיצוץ מקביל בתקציבים אחרים, ובפרט בתקציב הביטחון. בצורה זאת הוועדה ממליצה להקצות סך של 30 מיליארד ₪ על פני החומש הקרוב לטובת שירותים חברתיים, בעיקר לחינוך בגילאים צעירים.

באשר למסים, המשמעות של שמירה על מסגרת התקציב פירושה שהשינויים בתמהיל המסים לא יקטינו את סך תקבולי המס, וכי הגירעון לא יגדל כתוצאה מזה. הוועדה ממליצה על שינוי בתמהיל המסים כך שסך תקבולי המס הנוספים, אשר יופנו לטובת הציבור הרחב ע"י הפחתות מסים עקיפים וכדומה יגיע ל-30 מיליארד ₪ על פני החומש הקרוב. בטווח הארוך יותר סך הגבייה יגדל לעומת התכנון המקורי, והדבר הכרחי על מנת למנוע גירעון גדול בהרבה מהמותר על פי הכלל הפייסקאלי הקיים.

מכאן שהמהלך המשולב הזה יניב סכום כולל של 60 מיליארד ₪ לחומש הקרוב, אשר יופנה למטרות התכנית המוצעת כאן, הן להקלה ביוקר המחיה והן להגברת השירותים החברתיים.³

כעת לשיקולים שמאחורי עמדה זאת. מדינת ישראל מצויה זה מכבר בצבת לחצים ואילוצים המעיקים מאוד

2 למען הדיוק חשוב לציין שאי פריצת המסגרת התקציבית היה אחד התנאים שיואר הוועדה הציב בעצמו כדי לקבל את התפקיד.

3 ללמדנו שאחריות אין פירושה מיעוט משאבים כלל ועיקר.

על תקציבה. ראשית, חוב לאומי גבוה (העומד על 76% תוצר), אשר פירושו, שחלק משמעותי מתקציבה מיועד לתשלומי רבית; שהאוכלוסייה הצעירה של היום תצטרך לשאת בעתיד הלא רחוק בהחזרים (אותה אוכלוסייה שכיום נושאת בנטל); ושהחוב חושף אותנו לסיכונים מאקרו כלכליים קשים, בפרט לאור האיומים הגיאופוליטיים שמסביבנו. שנית, למדינת ישראל הוצאות ביטחון גבוהות מאוד, הגבוהות ביותר בעולם המערבי במונחים של אחוזי תוצר. שלישית, פיגור רב בתשתיות ושירותים חברתיים מרכזיים כמו חינוך ובריאות, המצריכים תקציבים רבים רק כדי לסגור פערים.

מצד המסים הבעיה היא שבסיס המס בישראל הנוצר מאוד: כחמישים אחוז ממשקי הבית לא משלמים כלל מס הכנסה. על כן הגדלה משמעותית של תקבולי המסים כדי לממן תוספות תקציביות כרוכה או בהגדלת מסים עקיפים (בעיקר מע"מ) אשר הנם גרסיבים ועל כן פוגעים יחסית יותר בשכבות החלשות, או הכבדה ניכרת בנטל המס על השכבה העליונה, אשר עלולה לגרום לפגיעה בתמריצים ואף גרוע מכך. כפי שנראה בהמשך, יש מקום לשינוי משמעותי בהרכב המסים על מנת להפוך את המערכת לפרוגרסיבית יותר, אבל בעולם הגלובאלי חסר הרחמים בו אנו חיים, הכבדה ניכרת בנטל המס תביא בסבירות גבוהה לפגיעה במשק בכללותו.

מעבר לכך יש לתת את הדעת לאמינות הפיסקאלית, אשר מדינת ישראל רכשה בעמל רב על פני 25 שנה, מאז תכנית הייצוב של 1985. אמינות זו, אשר פירושה שהממשלה קובעת כללים פיסקאליים ברורים ועומדת מאחוריהם בנחישות, יקרה מפז, והוכיחה את עצמה מעל לכול ספק במשבר האחרון: המשק הישראלי היה מהבודדים בעולם אשר הצליחו להיחלץ ממנו כמעט ללא פגע.

אלה שיקולים ידועים היטב וכבדי משקל, אבל יש שיקולים נוספים לא פחות חשובים, אשר בהקשר הנוכחי שיחקו תפקיד מרכזי. ראשית, מה שדרוש בחברה הישראלית כדי לנוע לעבר אופק צודק יותר זה תמורות מבניות ושינוי בסדרי העדיפויות, ולא פיתרונות קוסמטיים או כאלה הבאים לידי ביטוי ב-"יותר מאותו דבר" ("more of the same"). אם לא כן, יופנו היום יותר תקציבים למטרה א', אך מחר ולנוכח אילוצים אחרים אותם תקציבים יופחתו בחזרה ויופנו למטרה ב', והכול יחזור לקדמותו. אין דבר קל יותר מאשר להחליט להוסיף תקציבים, בדיוק כפי שאין קל יותר מאשר לגשת לקניון הקרוב ו"לגהץ" את כרטיס האשראי, אבל בסופו של יום הפניית משאבים מוגברים למטרה מסוימת כרוכה בהפחתה במקום אחר, או בגביית מחירים סמויים אחרים, שהרי האילוצים שהצגנו שרירים וקיימים בכל מקרה.

במקרה שלנו המשמעות המרכזית של שינוי בסדרי עדיפויות היא הקטנה משמעותית בתקציב הביטחון, על מנת לאפשר גידול מקביל בתקציבים החברתיים. הדבר כלל לא פשוט, וכרוך בלקיחת סיכונים משמעותיים וניהולם המושכל ע"י הדרג המדיני. אבל בנקודת הזמן בה אנו מצויים הסיכונים החברתיים הם לא פחות משמעותיים מהסיכונים הביטחוניים, ודורשים שינוי בדגש היחסי שניתן להם בתקציב המדינה.

שיקול נוסף אשר הביא את הוועדה לדבוק במסגרות התקציביות הקיימות הוא שיש פער גדול בין הגדלת תקציב לבין שיפור שירות. בחלק מהמקרים אין כלל אפשרות פיזית - תכנונית להגדיל משמעותית את הביצועים בטווח הקצר גם אם התקציב היה גדל בהרבה. חלק אחר של המהלכים מצריכים שינויים מבניים שלוקחים זמן ומאמץ מקצועי, בעוד שהגדלת תקציבים מיידית הייתה מונעת זאת. דוגמא מובהקת לכך: הוועדה סבורה שיש להעביר את מערך הגיל הרך משרד התמ"ת למשרד החינוך, זאת כיוון שלמעונות תפקיד חינוכי-התפתחותי מובהק. הדבר כרוך בשינוי מוסדי מורכב, ובמאבקים לא פשוטים.

לבסוף יש לציין כי האפקטיביות של העשייה הממשלתית בהקשר של אספקת שירותים מוטלת בספק בהקשרים רבים, בשל מכלול של בעיות ואילוצים המעיבים עליה (ראה פרק 8 להלן). כיוון שכך הפער בין תוספות תקציביות לבין מה שיגיע לאזרח בסופו של יום עלול להישאר בעינו, ואף להחמיר. מי ששואף

בצדק ליותר שירותים חברתיים לא יכול לחמוק מהשאלה של האפקטיביות של הממשלה באספקתם.
שימת דגש בלעדית על הגדלת התקציב מונעת זאת: שוב, דרך המילוט הקלה ביותר הנה הגישה של
...more of the same

5. עקרונות למדיניות הכלכלית-חברתית

המדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה באה לידי ביטוי על כל צעד ושעל בפועלה, הן באופן ישיר ומפורש כמו למשל כאשר הממשלה מחליטה על התקציב, והן באופן עקיף ומובלע, כגון בהחלטותיה בנושאים ביטחוניים, המתחרים על עוגת התקציב אל מול צרכים חברתיים. חשוב אם כן שהממשלה תקבע לעצמה עקרונות מנחים ואף יעדים כמותיים, כך שכל מעשה מצידה המשליך על נושאים כלכליים-חברתיים יוערך ויידון בין היתר על פי עקרונות אלה. תקציב המדינה הינו כמובן מרכז הכובד והביטוי הכוללני והמובהק ביותר למדיניות הממשלה, ועל כן לעקרונות וליעדים יש חשיבות יתרה בעת קביעתו של התקציב. מכאן שחלק ניכר מהדברים להלן נוגעים לתקציב, אך הכוונה היא כאמור לעקרונות יותר רחבים.

תפקידו של תקציב המדינה הנו בראש וראשונה להקצות את המשאבים הדרושים על מנת לספק את המוצרים והשירותים הציבוריים עליהם הממשלה לוקחת אחריות, כאשר הכנסות המדינה ממסים הן המקור לכך. לתקציב גם תפקיד מאקרו כלכלי מרכזי, שכן גודל התקציב ואופן חלוקתו משפיעים עמוקות על הפעילות המשקית, על הצמיחה ועל חלוקת ההכנסות. על כן, אחת ההחלטות החשובות של כל ממשלה הנה קביעת גודל התקציב (כשלעצמו וכאחוז מהתוצר), וכמו כן את הרכבו, האמור לשקף את סדרי העדיפויות של הממשלה.

כפי שצוין לעיל, תקציב המדינה בישראל נתון לצבת קשה של לחצים, ומרחב התמרון בהתאם הנו צר מאוד: הגדלה משמעותית של ההוצאה הציבורית כדי לתת מענה לצרכים הרבים תביא או לגירעון גדול ועל כן להגדלת נטל החוב ולסיכון פיסקאלי, או לחילופין להכבדה של נטל המס עד כדי פגיעה בתמריצים ובהשקעות. מאידך, המשך הקטנת חלקה של הממשלה בתוצר ובפרט הקטנת חלקה של ההוצאה האזרחית, תביא לפגיעה ממשית הן במחוללי צמיחה (בפרט בהשקעה בהון אנושי), והן במרקם החברתי בשל הגדלת אי השוויון וצמצום בשירותים החברתיים. יתרה מזאת, המשטר הקואליציוני הקיים בישראל מקשה מאוד על ניהול תקציבי אחראי ומושכל: הלחצים התכופים להגדלת תקציבים סקטוריאליים מוסיפים מנופי לחץ אשר מסכנים את היציבות הפיסקאלית. לאור זאת חשוב מאוד שהמדיניות הפיסקאלית תעוגן בכללים ברורים וברי קיימא, אשר נגזרים מיעדים מוסכמים ארוכי טווח.

אלה העקרונות שלדעת הוועדה צריכים להנחות את עיצוב המדיניות הכלכלית-חברתית של מדינת ישראל בשנים הקרובות:

1. בנוסף לדבקות הדוקה בכללים הפיסקאליים, על הממשלה לפעול להעלאת משקלה של **ההוצאה האזרחית** בתקציב, ולחתור להגדלת חלקה בתוצר. זאת נוכח הכרסום היחסי שחל לאורך שנים בשירותים החברתיים, בין היתר בשל אילוצי תקציב.
2. על הממשלה לקבוע ולעדכן מעת לעת **יעדים חברתיים** לצד יעדים מאקרו כלכליים מסורתיים, ובכלל זה יעדים כמותיים להגדלת התעסוקה, ולהקטנת העוני ואי השוויון.
3. **צמיחה** כלכלית הנה המפתח ליכולת לספק לאורך זמן את הצרכים הגדלים של החברה בישראל. לכן כלי המדיניות הכלכלית צריכים להמשיך להעצים את יכולת הצמיחה והתחרותיות של המשק. אולם, שיעור הצמיחה כנמדד איננו חזות הכול: היבטים חשובים של **איכות החיים** לא נכללים בו, ובכלל זה מידת אי השוויון, מצב בריאותי, איכות הסביבה, וכדומה. מכאן שיש להרחיב את היריעה בקביעת הפרמטרים לפיהם נמדדים הביצועים של המשק, ולכוון את המדיניות בהתאם.
4. היבט חשוב של איכות החיים הנו מידת אי השוויון במשק: אי שוויון גדול גורר תחושה של **אי צדק**, הדרה וניכור, אשר עלולים לפגוע בלכידות החברתית ובנכונות לשאת בנטל. מכאן שהמדיניות

- הכלכלית צריכה לחתור לחלוקה הוגנת של פירות הצמיחה, ובכלל זה בחלוקה בין התמורה להון והתמורה לעבודה, בין עובדים בכירים לעובדים מן השורה.
5. על הממשלה לפעול בהתמדה ובנחישות לשילובם של כל מגזרי האוכלוסייה בעשייה המשקית והכלל חברתית. בפרט, על הממשלה לחתור להשתלבותם בתעסוקה של גברים חרדים ושל נשים ערביות, תוך כיבוד אורח חייהם. שילובם המהיר בתעסוקה המביאה פרנסה בכבוד הנו קריטי הן להמשך שגשוגם של המשק והחברה בישראל, והן ליציאה של מגזרים אלה ממעגל העוני.
6. על הממשלה להבטיח כללי משחק הוגנים לכלכלת השוק תוך מניעת היווצרותם של חסמי כניסה, ריכוזיות, וכוח מונופוליסטי, וכמו כן כללי העסקה הוגנים לכלל העובדים ושמירה על זכויותיהם הבסיסיות.
7. על הממשלה להגדיר היטב את אחריותה על אספקת שירותים ציבוריים, להתאים את הרכבם מעת לעת לאור שינויים טכנולוגיים, דמוגרפיים ואחרים, ולדאוג לאספקתם באופן הוגן ויעיל לאזרחים הזכאים לכך, בין אם הדבר נעשה באופן ישיר על ידה ובין אם חלק מתהליך האספקה מוצא למיקור חוץ.
8. מיקור חוץ של חלק מהשירותים הציבוריים הנו לגיטימי ורצוי על מנת להגביר את יעילותם וזמינותם לאזרח, ובלבד שהדבר נעשה במקרים המתאימים לכך תוך תכנון מושכל, שימת דגש לא רק על העלות אלא גם על האיכות, הזמינות, פיתוח יכולת מדידה, מעקב ואכיפה של סטנדרטים נאותים. יתרה מזאת, על הממשלה להדגיש ביתר שאת את אחריותה לשירותים המוצאים למיקור חוץ, ולשמש כתובת לאזרח ללא קשר עם מי בפועל מספק את השירות.
9. על הממשלה לפעול לטיפול מערכתי בכשלי היסוד בשירות המדינה ובסקטור הציבורי, לחיזוק יכולות התכנון והמדיניות, להגברת יכולות הביצוע והגמישות הניהולית של הממשלה, ולטיפוח של האתוס הציבורי ומערכת הערכים עליה נשענים משרתי הציבור.
10. על הממשלה לאמץ ערוצי הדברות עם הציבור הרחב במתכונת של "דמוקרטיה השתתפותית", בפרט בבואה לדון על שינויים וגיבוש מדיניות הנוגעים לציבור, וזאת כיוון שזה מאפשר זרימת רעיונות ושיקוף מצבו של האזרח אל מול הממשלה, מגביר את תחושת השייכות ומחזק את הדמוקרטיה. כמו כן, ההדברות דרושה גם כדי לאזן את האינטרסים של הציבור הרחב אל מול גורמים כלכליים עוצמתיים, אשר יש להם גישה והשפעה ישירה על מקבלי ההחלטות.

6. הגישה כלפי שילוב המגזר החרדי⁴

אין ספק כי קיים צורך אקוטי להתמודד ביושר ובתבונה עם המתחים הבין-מגזריים בחברה הישראלית, ובפרט בחיכוך בין הרוב החילוני למיעוט החרדי. המחאה לא העלתה זאת בראש משאלותיה, אבל הקריאות לצדק חברתי, התחושה של אי נשיאה שווה בנטל, המיאוס מפוליטיקה סקטוריאלית צרה, כל אלה נוגעים גם לחזית הזאת. יתרה מזאת, אין אפשרות לגבש השקפה כוללת על עתידה של החברה בישראל, מבלי לתת את הדעת ולהציע מענים לקשרי הגומלין בין הציבור החילוני והדתי לבין המגזר החרדי. אנו מאמינים שזו שעת כושר, הן כיוון שרוח המחאה מאפשרת להתמודד באומץ עם סוגיות שבעבר היה נוח יותר להדחיקן, והן כי בשלו התנאים בחברה החרדית עצמה ובציבוריות הישראלית כדי לפתוח דף חדש ביניהן.

מקומה של הקהילה החרדית במדינת ישראל הנו ללא ספק אחד הנושאים הרגישים והמורכבים ביותר איתו מתמודדת החברה הישראלית. התמודדות זו מהווה אבן בוחן ליכולתנו מחד להבטיח ולכבד את אופיו המיוחד של כל מגזר בפסיפס החברתי-תרבותי בו נחנו, ומאידך לשלב את כל המגזרים בעשייה המשקית והלאומית. המגזר החרדי מונה כיום כ- 8% מסך האוכלוסייה בישראל וגדל בקצב מהיר, כך שמצבו הכלכלי-חברתי ועתידו משליך לא רק על עצמו אלא על המשק והחברה בכללותם. מכאן החשיבות והדחיפות להבין היטב את מכלול הבעיות העומדות בפני השתלבותו של המגזר החרדי בעשייה המשקית והכלל חברתית, ולהתוות בהתאם דרכי פעולה נאותים.

אחד הקשיים בהקשר זה נעוץ בעמדות המחודדות והאנטגוניזם המצויים בחלקים מסוימים של המחנות השונים. כך, חלקים מהציבור החילוני סבור שהחרדים אינם מעוניינים לעבוד אלא ששים לחיות על חשבון משלם המסים באצטלה של לימודי קודש, וכמו כן לא מוכנים לשרת בשום צורה את החברה בכללותה. מהעבר השני חלקים מהציבור החרדי מרגיש מאויים ע"י נורמות שעיקרם חילוניות חסרת רסן, חוששים כי מה שנדרש מהם הוא נטישת אורח חייהם ובפרט לימוד תורה, ועל כן מגיבים בהתבצרות בלתי מתפשרת ובהסתגרות בתוך תוכם. גם אלה וגם אלה טועים, ורק תורמים בלא משים להקצנה, החרפת התופעות השליליות והנצחיתן.

הגישה המנחה אותנו סוברת כי חובת כל הצדדים לעשות מאמץ עליון בעת הזאת להביא לשינוי המיוחל. בכלל זה, מוטלת על הרוב הגדול האחריות לשנות את ההתייחסות כלפי המיעוט החרדי, ולהוכיח שזו יכולה וצריכה להיות מערכה שבה כולם ייצאו נשכרים. רבים מסבינו ואבותינו ניהלו אורח חיים מסורתי, דתי הדוק או חרדי, וכך שמרו על פני הדורות אוצר תרבותי רב ערך, אשר קיומו כישות חיה ותוססת מאויים ע"י הדינאמיקה המסחררת של החברה המערבית המודרנית. האם אנו יכולים לערוך באמת ובתמים להמשכיות ולחיות שלל המסורות, הידע, התרבות, המנהגים, שהצטברו בהווה היהודית על פני אלפי שנים? בספק, אלא אם כן נבטיח את שגשוגם של אותם זרמים בקרבנו הרואים במסורת ובדת היהודית סלע איתן, ובכלל זה נדאג לקיומה של הקהילה החרדית, התורמת את חלקה בכל מימדי העשייה בישראל מבלי שנדרשת לוותר על אופייה, והחיה בהרמוניה עם סביבתה.

4 חלק מהדברים כאן לקוחים מההקדמה למסמך של המועצה הלאומית לכלכלה "שילוב המגזר החרדי בתעסוקה - מתלות ועוני להעצמה ושגשוג", שפורסם במרץ 2009. ההקדמה נכתבה ע"י פרופ' מנאל טרכטנברג, אז יו"ר המועצה.

אחד הנתיבים הקריטיים שיש לפרוץ הנו התעסוקה,⁵ לאור שיעור ההשתתפות הנמוך מאוד של גברים חרדיים. האתגר הגדול הוא כיצד לאפשר ולעודד כניסה נרחבת לעולם התעסוקה, תוך כיבוד הצביון הייחודי של מגזר זה. אנו דנים בפרק על השירותים החברתיים על שורה של צעדי מדיניות מומלצים בהקשר זה. אולם, חשוב להציג כאן, כחלק מההשקפה כללית המנחה את הדוח כולו, כמה נקודות מפתח הנוגעות לשלבי החינוך והלימוד של הגברים החרדים, אשר מהווים את ליבת ההווי החרדי.

בצד ההכרה בזכותם של ילדי המגזר החרדי להתחנך בחינוך היסודי על פי עקרונות תורניים, יש הכרח להקנות להם יידע וכלים שיאפשרו להם בכוא היום להשתלב בהצלחה בתעסוקה איכותית.⁶ על כן, על משרד החינוך לדאוג לכך ולוודא שבכל בתי הספר היסודיים ללא יוצא מהכלל יילמדו לכל הפחות מקצועות בסיסיים אלה: מתמטיקה, אנגלית, מחשבים, ואחד או יותר מהמדעים הקלאסיים. על משרד החינוך להנהיג פיקוח אפקטיבי על הוראת מקצועות אלה בכל בתי הספר, ולהפעיל בהם את מבחני המיצ"ב. משרד החינוך יוכל לסייע להנחיל לימודים אלה הן ע"י העמדת אמצעי הוראה כנדרש, והן ע"י תקצוב כנהוג בשאר הזרמים.

באשר לישיבות הקטנות, אנו ערים לכך שמסגרות אלו, המקבילות לבתי הספר התיכוניים בחינוך הכללי, מיועדות כיום ללימודי קודש בלבד. יש לשאוף לכך כי לאורך זמן ישולבו גם לימודים מכשירי תעסוקה במסגרות אלה, ואז כמובן יהיה על משרד החינוך לסייע לעשות כן, כפי שנוהג בשאר הזרמים.

רוב רובם של האברכים ממשיכים בלימודי קודש גם לאחר הישיבות הקטנות, אך השאלה היא לכמה שנים, ומה קורה אז עם התעסוקה. ההתייחסות ללימודים בישיבות ובכוללים של רוב האברכים לתקופה בלתי מוגבלת תלויה כמובן בזווית הראייה: כל עוד שבעולם החרדי הדבר נראה כמובן מאליו ואף כאידיאל, בחברה הישראלית הלא חרדית הדבר נתפס לרוב כתמוה, וגרוע מכך, כאמצעי לחמוק לאורך זמן מחובות חברתיות ולאומיות. על מנת לדון על כך באופן שקול, יש לנסות ולשים סוגיה זאת בהקשרים המוכרים לכל אחד מהצדדים.

מהזווית החרדית לימודי תורה הנם כאמור אידיאל וערך שאין שני לו, אבל השאלה הנוקבת היא האם פירושו של דבר שלימוד תורה שאין בצידו תעסוקה חייב להיות דרכו של כל גבר חרדי בלא הגבלת זמן? הדעת נותנת שאותו אידיאל נעלה של לימוד תורה צריך להיות ממומש במידה, לפי היכולות, האילוצים והצרכים של כל אחד ואחד ושל החברה כולה. אכן, נראה כי גם בקרב חלקים גדלים החברה החרדית זו הדעה שתופסת לה אחיזה, ומה שמונע את מימושה הנרחב הנם בעיקר החסמים הקיימים שאותם יש להסיר בפעולה נחושה ועקבית.

נקודת המוצא של זווית הראייה האחרת היא שלכל קבוצת באוכלוסייה אותה התפלגות של יכולות. על כן, אפשר היה לצפות שפרופורציות דומות בקבוצות השונות ישתלבו בשלבים השונים של לימודים על תיכוניים, במבנה של פירמידה. כך לדוגמא, רוב רובם של הסטודנטים במוסדות להשכלה הגבוהה לומדים שלוש שנים לתואר ראשון, מיעוטם ממשיכים הלאה לתואר שני, ורק אחוז קטן ביותר ממשיכים

5 בעניין השירות הצבאי והאזרחי אנו רואים ביישומו של חוק טל על השיפורים שהוכנסו בו מענה הולם לכך.

6 כפי שהוברר לנו מעל לכל ספק אין כל מניעה הלכתית בכך.

לדוקטורט. על פי גישה זו היינו מצפים שגם בקרב המגזר החרדי תיווצר פירמידה דומה, ובראשה אותם עילויים אשר יהיו בעתיד להנהגה של העולם החרדי. על כן, התמיכה המופנית ללומדים בשיבות ובכוללים צריכה להיות מחולקת למוסדות כך שתעודד את המוכשרים ביותר מבין האברכים להמשיך ללמוד, ואת הרוב הגדול יתמרץ לצאת לתעסוקה, תוך רכישת הכשרה מתאימה לכך.

אנו משוכנעים שאם נלך בדרך הזאת החברה הישראלית תיראה אחרת בתוך שנים מעטות: לא עוד חיכוך מתמיד ואף עימות בין חרדים לחילונים, לא עוד הטחת האשמות והתבצרות בעמדות קצה, לא ניסיונות כפייה מכאן ומכאן. אלא מציאת דרכים להשתלבות בתעסוקה הולמת לצד הרחבת התהליכים לשוויון גובר בנשיאה בנטל. והכול מתוך כבוד הדדי והכרה בערך של השני. כדי שזה יקרה כל הצדדים צריכים לקבל החלטות אמיצות, ולצאת מהמקובעות שהשתרשה ושהיא לעוכרינו. אנו הפנמנו את גבולות הזירה מתוך כבוד, רצון טוב, וראייה מפוקחת של המציאות. דווקא כיוון שכך לא תהיה שום הצדקה להתנגד למכלול שהוצג, לא על ידי העולם החרדי, ולא על ידי המערכת הפוליטית בכללותה. החברה בישראל משתוקקת לשינוי לא רק ביוקר המחייה ובאי שוויון אלא גם בהקשר הזה, ועל כן אנו מפצירים במקביל ההחלטות לקדם את כיווני המדיניות שצוינו בנחישות ובהחלטיות.

7. אופן אספקת שירותים ציבוריים

רקע

אופן אספקת השירותים הציבוריים הינה סוגיה כבדת משקל ומורכבת המלווה את השיח החברתי והכלכלי מזה שנים רבות. רוחב היריעה, מורכבותה, חשיבותה, והשלכותיה האפשריות, כל אלה מחייבים זהירות מרבית בדיון על סוגיה זו, תוך ידיעה כי אי אפשר יהיה למצותו בזמן המצומצם העומד לרשותנו. חובתנו היא להניח את היסודות לשיח שצריך להמשיך ולהתקיים בציבוריות ובממשלה, ולקבוע עקרונות וקווים מנחים להתוויית מדיניות.

תפקידה הראשוני והמסורתי של הממשלה הנו לספק "מוצרים ציבוריים" (public goods), דוגמת ביטחון, שלטון החוק ויחסי חוץ. כך בימי שמואל הנביא, אליו פנה עם ישראל להמליך להם מלך (והוא הזהירם שהדבר כרוך בגביית מסים) וכך עד ימינו אנו. במהלך המאה ה-20 גדלה מאוד התכולה של מה שנחשב כמוצרים ושירותים אשר על הממשלה לספק, וכך גדל חלקה של הממשלה בתוצר מאחוזים בודדים למוצצע של מעל ל-40%. שינויים בטכנולוגיה, בדפוסי הצריכה, בדמוגרפיה ובתנאים הכלכליים כמו גם באידיאולוגיה השלטת משנים מפעם לפעם הן את סך השירותים הציבוריים אשר מצופה מהממשלה כי תספק, והן את הרכב שירותים אלה. לדוגמא, אם פעם תקשורת הייתה שירות ממשלתי לכל דבר, כיום הדבר הינו אנכרוניסטי וברוב המדינות בעולם שירותים אלה הופרטו זה מכבר, וקיימים שווקים תוססים לתקשורת מתקדמת על גוניה השונים. לעומת זאת, אם פעם הטיפול בילדים בגיל הרך היה עניין פרטי ופנים משפחתי לחלוטין, כיום ברור כי על הממשלה להתערב בשירות זה הן בשל שיקולים חינוכיים, והן כדי שתהיה הלימה בין הנורמות של השתתפות רחבה של שני ההורים בשוק העבודה לבין הצרכים של גידול נאות של ילדים.

יש להבחין בין מספר היבטים מרכזיים באספקת שירותים ציבוריים מרגע שנקבע מרחב האחריות לגבי: (א') קביעת מדיניות וסטנדרטים (ב') מימון; (ג') ייצור ואספקה בפועל של השירות (ד') פיקוח ואכיפה. אם מאפייניו של שירות מסוים מצדיקים כי הממשלה תיקח אחריות חלקית או מלאה לאספקתו, כי אז ברור שהיא אכן צריכה לקחת על עצמה את היבט (א') במלואו, אולם לאו דווקא את היבטים (ב') (ג') ו-(ד') במלואם. לשאלת מימון השירות, הדבר תלוי בין היתר בתפיסה לגבי מידת האחריות של הממשלה לשירות, בחשיבות של השירות ביעדי הממשלה, במגבלת התקציב, במידה שבה השירות נוגע לכלל האוכלוסייה או רק לחלקה, במידה שבה ניתן להפריד בין מי שנהנה ממנו לבין אלה שלא (סוגיית ה-free rider), וכדומה.

לגבי תפקידה של הממשלה בייצור ואספקה בפועל של השירותים החברתיים, ובפיקוח ואכיפה שלהם, עולים שלל שיקולים הנוגעים ל: יתרונותיה של הממשלה על פי סוג השירות; מקור ומאפייני הסמכות שתופעל בשלבים השונים; יכולת הבטחת איכות השירות, רמת היעילות והאפקטיביות שלו; יכולת המדידה, הפיקוח והבקרה; מאפייני הגורם המפעיל ומאפייני מקבל השירות; ומבנה שוק ספקי השירות. כך למשל, יש משקל לשאלה האם מדובר בשירות שעיקרו ייצור ואספקה בהיבט הרוטיני-טכני שלו; האם מדובר בשירות שניתן לאפיינו על פי מימדים כמותיים-מדידים; והאם מדובר בהפעלת סמכות ליבה שלטונית. מכאן שלא תיתכן תשובה כוללנית ואחידה לשאלת תפקידה של הממשלה בייצור ואספקה של שירותים חברתיים, אלא שיש לדון בכל שירות ושירות בהתאם לנסיבותיו ומאפייניו. החשוב הוא להבטיח כי **אחריותה הכוללת של הממשלה** לאספקתו של השירות הציבורי, לאיכותו ולזמינותו לא תפחת בין אם היא בחרה בדרך של אספקת המוצר בעצמה או באמצעות גורם חיצוני.

שימוש בגופים חוץ ממשלתיים לאספקת שירותים שבאחריות הממשלה מוגדרת בשיח הציבורי באופן

כוללני כהפרטה. למרות שאין עניינינו בסמנטיקה, יש לעמוד על ההבדל המהותי שבין תהליך של **מיקור חוץ** של חלק מהפונקציות הכרוכות באספקת שירות ציבורי, לבין הפרטה של נכסי מדינה. במקרה של הפרטה המדינה מצמצמת את שליטתה ואחריותה על תחום מסוים. לעומת זאת, בהקשרים שבהם הממשלה ממשיכה להיות אחראית על השירות ובפרט במקרים בהם מימונו נותר ברובו מימון ציבורי, הרי שמדובר כאמור ב**מיקור חוץ** (out-sourcing). זאת כיוון שהשירות ממשיך להיות שירות ציבורי, האחריות לאספקתו נותרת אחריותה המלאה של הממשלה, אף אם הגופים אשר מספקים את השירות בפועל הינם פרטיים. שימוש גורף במונח הפרטה מצמצם את השיח ומונע דיון מושכל בהיבטים השונים של חוץ אך נכשלה בהיבט זה או אחר של התהליך, כגון בבחירת הגורם המפעיל או בקביעת הסטנדרטים, הפיקוח והבקרה - הרי שמיקור חוץ נתפס כהפרטה, על כל המשתמע מכך.

סוגיית מיקור החוץ מתערבבת לעיתים עם שאלת היכולות ואיכותו של הסקטור הציבורי. הטענה השכיחה היא כי נוכח הכשלים הרבים המעיבים על יכולת הביצוע של הממשלה (ובהם הסדרי ההעסקה הקשיחים שאינם מאפשרים גמישות ניהולית ובכך מתן שירות יעיל, יכולות לקויים בתכנון ובקרה, העירוב בין גופי הביצוע והרגולציה) הרי שאין מנוס מביצוע השירות באמצעות גורמים חיצוניים. שיקול זה, גם אם יש לו מקום, הוא וודאי איננו שיקול יחיד. ראשית, ישנם שיקולים התומכים בהעדפת מיקור חוץ ללא קשר לטיבה של חלופת האספקה הישירה על ידי הממשלה, ולהפך, ישנם שיקולים המחייבים, לעיתים, ביצוע ישיר של הממשלה. שנית, לא ניתן לפטור את בעיית יכולת הביצוע של הממשלה באמצעות מפלט מיקור החוץ, שכן בהיעדר שיפור מהותי ביכולות הממשלה, הרי שגם היכולת לבצע מיקור חוץ נפגעת ועולה החשש לצמצום בפועל של אחריות הממשלה (ראה פרק 8 להלן).

בעיות ואתגרים

רוב המדינות בעולם נעזרות במיקור חוץ כאמצעי חשוב לאספקת שירותים ציבוריים. הבסיס לכך הוא ביתרונות הטמונים בכלי זה המאפשרים שיפור ברמת השירות, זמינותו ונגישותו, ובכלל זה: היכולת לשמר מרחב גמישות בקביעת הסטנדרטים ובבחירת הגורם המבצע; גמישות בהפעלה; היתרונות שבשיתוף המגזר השלישי והפרטי בכל הנוגע למומחיות ומקצועיות; הפוטנציאל לרגולציה אפקטיבית בשל ההפרדה המבנית בין הגורם המפקח לגורם הביצוע; חדשנות והיכרות מזווית אחרת את הצרכים והאופן המתאים לאספקת השירות. בחלק מהמדינות המעבר למיקור חוץ משקף גישה לפיה על הממשלה להתמקד בקביעת המדיניות ותרגומה לסטנדרטים, מדדי איכות ותהליכי פיקוח ובקרה, תוך הפרדה בין אלה לבין גורמי הביצוע וההפעלה, בשל ניגוד העניינים בין שני תפקידים אלה.

עם זאת, וחרף היתרונות האמורים, מעורר כלי מיקור החוץ קשיים רבים - הנכונים גם לחלק מתהליכי מיקור החוץ הקיימים בישראל - ובהם:

1. **היעדר תשתית ממשלתית נדרשת:** מיקור חוץ מחייב את הממשלה לשפר את יכולת התכנון שלה, את יכולתה להגדיר את הסטנדרטים הנדרשים, לקבוע מדדי ביצוע ברורים ולחזק את יכולת הפיקוח והבקרה שלה, תוך שמירה על יכולת מקצועית גבוהה. צורך זה חיוני גם כשהממשלה מספקת בעצמה. בניית מודל התקשרות מוצלח עם נותן שירות חיצוני מחייבת מיומנות ומומחיות גבוהה. אם התהליך של מיקור חוץ אינו מלווה בתהליך של חיזוק המטה אלא רק של הוצאת השירות בלבד, קיים חשש כי רמת השירות תיפגע, הממשלה לא תעמוד באחריותה, ותמצא עצמה מול גורם מפעיל חיצוני ללא יכולת של ממש להגדיר לו את שנדרש ממנו ולבחון את איכות שירותיו.

2. **קושי בקביעת יעדים ומדדים:** כחלק מהליך של מיקור חוץ מתחזק הצורך בהגדרת סטנדרטים, יעדים ומדדים שיתורגמו להתקשרות ברורה וקוהרנטית אשר עונה על היעד אותה הממשלה מעוניינת להשיג. במיקור חוץ המדדים שנקבעו קובעים במידה רבה את מחויבות הספק, והיכולת לעדכן ולשנות אותם מוגבלת. בשירותים חברתיים רבים, היכולת להגדיר יעדים מדידים למטרות השירות מאתגרת ודורשת מיומנות גבוהה. ברם, ללא הגדרה זו שיקול הדעת לגבי איך, מה, למי וכמה לספק מהשירות נותרת בידי הגורם המפעיל; ויכולת הממשלה לפקח ולבחון את רמת השירות הניתן לאורך זמן נפגעת. במקרים אחרים, יעדים ומדדים שאינם מספקים עלולים ליצור מערכת תמריצים מעוותת אשר תיפגע בטיב השירות או במקביל.
3. **פגיעה במרכיב האיכות:** טענה מרכזית שעולה בהקשר של מיקור חוץ, היא שהמדינה פועלת בשיטה זו מבלי לשים דגש מספק על שאלת איכות השירות שיינתן אלא חותרת בעיקר להורדת עלויות. כך, על פי הטענה, מיקור חוץ יכול להוביל לשירות זול אך באיכות ירודה, לעיתים, תוך חסכון של המפעיל בהשקעה, בין היתר, במשאב האנושי על חשבון האיכות.
4. **רגולציה:** על בעיה זו הרחבנו בפרק על יוקר המחיה ותחרותיות, כאשר כשלי היסוד המפורטים שם עולים גם כאן: כך למשל, מיקור החוץ עלול להביא לעתים ליצירתו של שוק חדש בו שולטים מונופולים או אוליגופולים, מבלי שתהיה מולם רגולציה אפקטיבית וחזקה. בנוסף לפגיעה הפוטנציאלית באיכות השירות קיים גם החשש מפני תלות בספק יחיד עם כל המשתמע מכך. ולבסוף מצבי תלות בספקים יוצרים היפוך יוצרות שבו המפעיל משפיע על קביעת המדיניות והסטנדרטים ("Regulatory Capture") יותר מאשר להפך.
5. **צמצום אחריות כלפי העובדים:** טענה שעולה בהקשר של מיקור חוץ היא כי הוצאת השירות למיקור חוץ עלולה להביא להרעה בתנאי ההעסקה ולפגיעה בזכויות העובדים. יובהר כי אחריותה של הממשלה ביחס לעובדים אלה הינה חלק אינטגרלי מאחריותה הכללית לאכיפת חוקי עבודה במשק ולקיומם של תנאי העסקה הולמים על כלל העובדים במשק, ועליה להפעיל לצורך זה תהליכי מעקב, בקרה ואכיפה נמרצים.

כיווני מדיניות ראשוניים

1. **שינויים מבניים:** על הממשלה לשפר באופן משמעותי את יכולות המטה שלה בהקשר זה, ובפרט את היכולת לקבוע יעדים, לקבוע סטנדרטים שניתן לתרגמם להתקשרות בהירה וקוהרנטית, ובהתאם לכך לבנות מכרזים מושכלים שיתמרצו את המפעיל לעבר היעדים והסטנדרטים הרצויים. לשם כך הועדה ממליצה כי במשרד אשר יש בו מיקור חוץ משמעותי, תגובש תשתית ידע בנושא, יתאפשר תיאום ולמידה בין היחידות השונות המפעילות שירותים במיקור חוץ, יפותחו יכולות גבוהות בגיבוש מכרזים, בהבניית תהליכי פיקוח ובקרה, ובהדרכת היחידות המעורבות בכך.
2. הממשלה תגבש ותפרסם "מדריך למיקור חוץ" ובו פירוט הנדרש למיקור חוץ מוצלח. המדריך יעודכן בהתאם לתובנות וללמידה של המערכת, בשיתוף הגורמים הממשלתיים השונים אשר להם ניסיון רב בתחום. בהקשר זה יש לשקול הטמעה של תהליכי מעקב והערכה מובנים של כל השירותים המסופקים דרך מיקור חוץ, כך שאפשר יהיה ללמוד מהם ולשפר תהליכים באופן רציף.
3. **עלות, יעילות ואיכות:** נדרשת בחינה, בכל מקרה ומקרה לגופו, של האיזון המתאים אשר יביא לכך שבצד שיקולי החיסכון והיעילות תובטח גם רמת האיכות הנדרשת.
4. **חיזוק מערך הפיקוח והאכיפה:** על הממשלה לחזק יכולות הפיקוח והאכיפה על פי מדדים ברורים,

כולל פיקוח על פרמטרים מבניים כגון ההכשרה של כוח אדם המספק את השירות, איכות הטיפול שניתן בפועל, ומידת שיפור השירות לאורך זמן. בנוסף, על הממשלה לפקח על יציבותו הפיננסית של נותן השירות, בין היתר כדי למנוע מצב קיצון של פשיטת רגל ועל כן קריסת השירות.

5. **רגולציה על שוק ספקי השירות:** על הממשלה להבטיח שהיא משמרת שליטה וגמישות בשירות הניתן, ומונעת יצירת מונופולים אשר עלולים להביא לפגיעה באיכות השירות וביכולתה לגבש מדיניות בלתי תלויה. על הרגולציה בתחום זה לצמצם את התלות בספקי שירות מועטים, ולשמר את היכולת לתת מענה מהיר לשינויי מדיניות או למצבים משתנים.

6. **צמצום המרחק בין הממשלה למקבל השירות:** על הממשלה להבטיח שהיא מייצרת ערוצי תקשורת אשר מאפשרים למקבל השירות להעלות טענות ולקבל תשובות ישירות מעובדי ציבור ולא רק מהגוף המפעיל. בנוסף, על מפעיל השירות לוודא כי מקבל השירות מודע לכך שהשירות ניתן באחריותה, במימונה ובפיקוחה של המדינה.

סיכום והמלצות

הוועדה ממליצה כי ראש הממשלה ושר האוצר ימנו צוות עבודה ממשלתי אשר ימליץ על קווי המדיניות הנדרשים בנושאים שפורטו לעיל וצעדים אופרטיביים ליישומם בהתחשב בהיבטים השונים שפורטו לעיל. המלצות הצוות ידונו בוועדת ההיגוי (כמפורט בפרק היישום שלהלן) ויוגשו לאישור הממשלה. הוועדה ממליצה כי תהליך זה יושלם עד ל-1.6.2012.

לבסוף מבקשת הוועדה לציין את דאגתה מפני מצב שבו הדיון החשוב שצריך להתקיים בסוגיות שלעיל יביא חלילה לשיתוק וקיפאון בעבודת הממשלה. לא יהיה זה נכון להפסיק או להאט תהליכי מיקור חוץ שהותנעו זה מכבר, ואל לנו להגיע למצב שההכרה בחשיבות הנושא תתפרש כקריאה לעצירת תהליכי העבודה הממשלתיים. יש לפתוח כאמור בתהליך מושכל של בחינת הנושא לאור העקרונות שפורטו, אשר במרכזם ההכרה שהמודבר הוא **לא בצמצום תפקידה של הממשלה אלא בשינוי באופן מימוש אחריותה**. הבחינה והשיפורים שיבואו בעקבותיה יהיו הדרגתיים, כאשר ההתמקדות צריכה להיות בחיזוק הפיקוח והבקרה של שירותים המופעלים במיקור חוץ ובגיבוש קווי המדיניות הנדרשים לעתיד, תוך כדי למידה, תיקון ושיפור היכן שאפשר - שאם לא כן, ייפגע השירות הניתן לאזרחים ונצא כולנו נפסדים.

8. מקרה בוחן: החינוך בגיל הרך

הרכב השירותים הציבוריים שהממשלה לוקחת עליהם אחריות משתנה כאמור לאורך זמן לאור התמורות החלות במימדים הרלוונטיים, וביניהם הטכנולוגיה והדמוגרפיה. מקרה בולט לכך הוא ההתייחסות לחינוך בגיל הרך, אשר לגביו חברו יחדיו גם שינויים עמוקים בנומרות של השתתפות בשוק העבודה, וגם התקדמות במחקר המדעי אשר שינה את הבנתנו באשר לחשיבות של רכישת יכולות גנריות בגילאים הצעירים.

אנו נמצאים כיום בעיצומו של "עידן הידע" ("the knowledge era"), המתאפיין בחשיבותו המכרעת של יצירת ידע חדש, הפצתו המהירה והטמעתו בכל תחומי הפעילות האנושית. ככל שנובר הקצב של "ההרס היצירתי" ("creative destruction") כתוצאה מהקדימה הטכנולוגית המהירה, יכולתם של פרטים להיצמד לתעסוקה איכותית או בכלל להיות מועסקים, תלויה יותר ויותר בגמישות כישוריהם וביכולתם להסתגל לנסיבות משתנות. אלה, מצידן, תלויים בקיומו של בסיס רחב ומוצק של יכולות גנריות, יידע וכישורים אשר נרכשים בשלב מוקדם בחיים. הפרט נוטה לרוב להשקיע פחות מדי ברכישת יכולות גנריות, הן בשל היעדר מידע מספיק או פרספקטיבה רחבה על קצב השינויים מסביבו, והן מכיוון שהוא נוטה לרוב לתת משקל יתר להווה לעומת העתיד. כך לגבי הפרט המחליט לגבי השקעות עצמיות, וחשוב מזה, כך גם לגבי הורים המקבלים החלטות כאלו עבור ילדיהם.

האמור לעיל מתייחס ל"פרט המייצג", אך קיימת כמובן שונות גדולה סביב ממוצע וירטואלי זה: הורים משכילים בעלי מידע, מודעות ואמצעים ישקיעו יותר בחינוך איכותי בגילאים הצעירים, וילדיהם ייהנו מכך בעתיד בהישגים טובים יותר בכל התחומים, כולל בתעסוקה ובהכנסה. לעומת זאת, ילדיהם של הורים אשר עקב היעדר אמצעים או היעדר ראייה לטווח רחוק יוותרו על השקעה מוקדמת זו, ימצאו עצמם בשולי החברה והתעסוקה. שונות זו גוררת חוסר שוויון, ולא פחות חשוב מכך, היא מפחיתה את המאגר האפקטיבי של ההון האנושי של המשק בכללותו. קשה מאוד למלא את החסר בשלבים מאוחרים יותר, מכיוון שהרכישה היעילה של יכולות גנריות מתרחשת כאמור בגילאים הצעירים.

המסקנה המתבקשת היא שעל הממשלה לקחת אחריות גדולה יותר בהקניית יכולות גנריות בגילאים הצעירים. אם בעבר הלא רחוק אחריות הממשלה החלה בכניסת הילד לבית הספר היסודי, הרי שאחריות זו הורחבה לפחות להלכה גם לגילאי הגן,⁷ וכיום המדובר הוא הן בהעמקת העשייה בגילאי 3 - 4, והן בלקיחת אחריות התחלתית והרחבתה ההדרגתית גם לגילאי 0 - 3.

בטרם נעמיק בגיל הרך, חשוב לציין שהפיתוח של יכולות גנריות נמשך כמובן גם הלאה, ועל כן אנו ממליצים על החלת מלאה של חוק חינוך חובה בגילאי 3 - 4 על פני החומש הקרוב. כמו כן, הוועדה ממליצה על יישום הדרגתי של יום חינוך ארוך עבור מכלול הגילאים 3 - 9, באופן שיאפשר לילדים להמשיך בעשייה החינוכית על כל גווניה גם בשעות אחר הצהריים. הדבר גם יאפשר לשני ההורים לעבוד במשרות מלאות בלא דאגה.

עד לאמצע המאה ה-20, החינוך בגיל הרך היה באחריות בלעדית של משקי הבית, ובמיוחד של האם, אשר לרוב נשארה בבית למטרה זו. רק כאשר בגרו הילדים נכנסו חלק מהנשים לשוק העבודה, ואילו נשים שעשו כן בשלבים מוקדמים יותר נסמכו במידה רבה על עזרה של המשפחה המורחבת. אולם, ככל שגדלה ההשתתפות של נשים בשוק העבודה בעשורים שלאחר מלחמת העולם השנייה, גבר גם הצורך בקיום מסגרות חינוך לילדים מחוץ לבית. שלל מעונות יום צמחו כדי למלא את הצורך הזה, אולם הגישה הרווחת הייתה שתכליתם להוות מסגרת טיפולית ("day care"), להבדיל ממסגרת חינוכית.

7 בישראל חוק חינוך חובה הורחב כבר בשנת 1984 לגילאי 3 - 4, אבל הוא הופעל רק חלקית מאז.

התקדמות המחקר המדעי בנושא התפתחות הילד הצביעה על כך שגילאי 0-3 הינם קריטיים לפיתוח היכולות הקוגניטיביות והאיזון הרגשי של הילד, אשר מצידם הגם בעלי חשיבות מכרעת להמשך התפתחות הילד, כולל יכולתו לרכוש יידע וכישורים על פני מחזור חייו. יתרה מזאת, הפוטנציאל לנזק בלתי הפיך לילד כתוצאה מטיפול לקוי בשלבים אלה הנו עצום: מחקרים באמצעות PET Scans הראו פגיעה מוחית ברורה בילדים אשר בגילאים אלה לא זכו לטיפול הולם. צריך להבין ששכיחות ההוצאה של ילדים מהבית בשלבים מוקדמים אלה עלתה מאוד, ועל כן חומרת הבעיות הפוטנציאליות אשר מקורן בטיפול לקוי לא ייראו אלא במעלה הזמן - רק שאז יהיה מאוחר מדי. מכאן, שמעונות יום אינם כלל ועיקר עניין של מציאת פתרונות נוחים להורים על מנת שאלו יוכלו לצאת לעבוד, אלא הם נושא חינוכי-התפתחותי מהמעלה הראשונה.

מעורבות הממשלה בגיל הרך מצריכה הסדרה יסודית, אשר תכלול אלמנטים מוסדיים, מקצועיים, תהליכיים ותקציביים. יש לציין שלא כבגילאי 3 - 4, אל לה לממשלה לקחת אחריות **מלאה** על הגיל הרך, בטח לא בשלב מקדמי זה. ראשית, כיוון שיש לתת למשפחות זכות בחירה על הנעשה בילדיהם בשלבים כה מוקדמים, ואין לקבוע כסטנדרד שהדבר הרצוי הוא הוצאת הילד מביתו בגילאים אלה. אין לנו לא את הידע ולא את הסמכות לקבוע זאת. שנית, לא ברור כיום מה המבנה הרצוי של התחום בכללותו, הווה אומר, האם יש לעודד בעיקר מעונות פרטיים, לפקח ולסבסד אותם, או שמא הכלי העיקרי צריך להיות הקמתם של מעונות ציבוריים, כמה שונות יש לאפשר בהקשר זה, וכדומה. שלישית, צריך מידתיות בהשקעה הציבורית בשלבים השונים של החינוך, ואין לעשות מהלך דרסטי שיפר את האיזונים.

מתבקשת אם כן מידה נאותה של זהירות בהסדרת מעורבות הממשלה בתחום, שמא יעשו טעויות בלתי הפיכות. יחד עם זאת, המסר והכיוון צריכים להיות ברורים וחד משמעיים: הוועדה ממליצה על מעורבות גוברת של הממשלה, אשר תצריך הן תשומת לב שלטונית רבה והן השקעה תקציבית משמעותית במהלך החומש הקרוב. ההמלצות הפרטניות יפורטו בדו"ח, אך חשוב לציין כבר כאן כמה מהן:

- **בפן המוסדי** מעונות יום הנם עדיין באחריות **משרד התמי"ת**, עובדה המשקפת גישה מיושנת, לפיה אלה נועדו בעיקרו של דבר לאפשר יציאת ההורים לעבודה. מצב זה דורש שינוי יסודי ומיידי - מעונות יום הנם כאמור מוסדות חינוכיים-התפתחותיים קריטיים, ועל כן הם צריכים להיות תחת האחריות של **משרד החינוך**. זה צעד ראשון ותנאי הכרחי לכל המהלך.
- **דרוש פיקוח** של הנעשה במעונות הציבוריים והפרטיים הקיימים כיום, כאשר המדובר הוא לא רק בפן הטכני-בטיחותי, אלא גם במידה מינימאלית של פיקוח תוכני. לצורך זה וכצעד ראשון יש לדאוג להעברה מיידי של **חוק הפיקוח** המונח כיום על שולחנה של הכנסת, ופיתוח יכולות פיקוח ואכיפה אפקטיביים בעקבותיו.
- יש להקים **גוף מקצועי** לגיל הרך שיכלול את מיטב המומחים בתחום, אשר יתווה אסטרטגיה לפיתוח תכנים חינוכיים-התפתחותיים למעונות, לפיהם ייקבעו הן דפוסי ההשקעה בהם, והן הסטנדרטיים לפיקוח.

לבסוף יש לציין כי לא רק מהות הטיפול הניתן בגיל הרך ואיכותו עמד לנגד עיננו, אלא גם **הנטל הכספי** הכבד הרובץ על הורים לילדים בגיל הרך. המענים המוצעים הנם: (א') באמצעות מתן שתי נקודות זיכוי לאבות לילדים בגילאים 0 - 3; (ב') בנייה רחבה של מעונות ציבוריים כולל גם באזורי ביקוש, אשר ירחיבו מאוד את הנגישות למעונות במחיר סביר, וכמו כן יעודדו תחרות והוזלות של מעונות פרטיים; (ג') השקעה בתמרוץ מעונות פרטיים לשדרג את עצמם ולהיכנס למשטר של פיקוח ומחירים מפוקחים, כך שגם הילדים ההולכים אליהם יהיו זכאים לסבסוד.

9. כשלי הסקטור הציבורי וכיווני שינוי

רקע

קיומו של סקטור ציבורי איכותי, המתפקד ביעילות ובהוגנות, הינו תנאי הכרחי לשגשוג ולפיתוח חברתי וכלכלי. כל דיון בנגישות לשירותים ציבוריים, ברמת החיים, במצוקה הכלכלית, ובתחושה של ניכור ואי צדק בנשיאה בנטל - מחייב התייחסות רצינית לבעיית הכשלים המבניים הפוגעים ביכולת התפקוד של הסקטור הציבורי בישראל וברמת היעילות, האפקטיביות והאיכות של השירותים הניתנים על ידו. סוגיה זו נוגעת במישורין ואף מתחדדת בהקשר של אופן אספקת השירותים הציבוריים על ידי הממשלה, ובפרט בסוגיית 'מיקור החוץ'.

לקשיים המבניים עימם מתמודד הסקטור הציבורי מימדים רבים: ריבוי המשרדים והיחידות הממשלתיות, ריבוי ההליכים הבירוקרטיים והימשכותם לצד רמת השירות הנמוכה, הנובעים, בין היתר, מפער בין מקצועיותם של העובדים במקביל להיעדר סמכויות ניהול בסיסיות, היעדר גמישות ביצועית, וכדומה. כל אלה משליכים על תחושת התסכול המלווה את האזרח הנדרש לשירותי הממשלה.

ממשלות ישראל זיהו בעיה זו ופעלו לאורך השנים במספר רב של מישורים לשיפור עבודת הממשלה ולפתרון כשלי הבירוקרטיה והרגולציה. קודמו שינויים מבניים בחלק מיחידות הממשלה במטרה להביא לשיפור תפקודן; הושם דגש על בנייתן של תוכניות עבודה מפורטות ועל קביעת יעדים ומדדים; קודמו הליכים לחיזוק יכולות תכנון המדיניות במשרדי הממשלה; הוחלל במהלך לחיזוק הסגל המנהלי הבכיר ולגיוס עתודה ניהולית לסקטור הציבורי, והושקעו משאבים רבים בפיתוח והטמעה של פלטפורמות מקוונות למתן שירותים ומידע לאזרח (כגון: 'ממשל זמין'). על אף ההתקדמות שנרשמה בתחומים רבים, תהליכים אלה לא הצליחו לחולל שינוי יסודי באופן עבודתה של הממשלה, לא בהיקף ולא בעומק הנדרש.

כשלי היסוד בשירות המדינה והסקטור הציבורי

הכשלים המבניים של שירות המדינה ניכרים בחמישה תחומים מרכזיים:

1. מימוש וביצוע מדיניות

מימוש מדיניות ממשלתית בתחום השירותים תלויה במידה ובמהירות בה המדיניות מוטמעת ביחידות "שבקו הראשון", אשר אמורות לתרגם אותה לשירות ממשי לאזרח. יכולת הביצוע של הממשלה מושפעת ממאפיין ניהולי מרכזי שנטבע במערכת כולה - ריכוזיות יתר לאורך כל שדרת השירות הממשלתי. כך ביחסים בין משרדי מטה ומשרדים ביצועיים, כמו גם ביחסים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי. הדבר תמוה וחסר הגיון דווקא במדינה קטנה כישראל, שהרי המדינה יכולה בקלות רבה לנהל תהליכים מבזרים מבלי לאבד סמכויות מרכזיות. ריכוזיות יתר זו הובילה בין היתר לאיבוד "תחושת השטח" של הממשלה. מנגד, יחידות הקצה של המשרדים - לשכות השירות במחוזות ובערים, הינן חלשות ולעיתים קרובות נטולות יכולות ביצוע.

2. בירוקרטיה מכבידה

עם השנים נוצרה בישראל בירוקרטיה רוויה בפרוצדורות, טפסים, אישורים, גופים ורגולציה. בתהליך ארוך של שנים נוצרו "שכבות גיאולוגיות" של בירוקרטיה, כאשר אין ספק כי רבות מהן מיותרות ואף מזיקות. בשנים האחרונות מתחזקת המגמה העולמית לאיזון וריסון המגבלות הבירוקרטיות, וזאת במקביל לשיפור השירות לאזרח באמצעות מספר ערוצים, ביניהם: בהירות מידע, צמצום זמן תגובה, הפחתת המגע עם

הרשויות, איחוד הליכים ודגש על רמת שירות גבוהה, חלקם באמצעות שימוש אינטנסיבי בטכנולוגיות מידע ותקשורת (ICT). גם בישראל החלו תהליכים אלו להירקם, בוועדת "עשיית עסקים" במשרד האוצר, בעבודת השר לשיפור השירות הממשלתי לציבור ובעבודת יחידת "ממשל זמין". אולם, הדרך ארוכה מאוד לשיפור ממשי של הנטל הבירוקראטי, אשר הולך והופך לכשל מערכתי.

כשלים בירוקראטיים מהווים גם מצע פורה לצמיחתה של שחיתות שלטונית. במקום בו קיים תור לא סביר לקבלת שירות, צומחת מערכת מסועפת של מאעכרים ושל ילוביזם; במקום בו מצטבר כוח רב בידי פקידות קבועה, מתפתחת תרבות של קשרים והעדפה למקורבים; במקום בו השקיפות מוגבלת והבקרה לקויה, משתרשת תופעה של שיקולים זרים וטיפוח בעלי אינטרסים.

3. ניהול המשאב האנושי בשירות המדינה

בזמן שמרבית המדינות המפותחות עברו זה מכבר כמה סבבים של רפורמות מהותיות במינהל הציבורי, בישראל נעשו רק ניסיונות מהוססים וצנועים לרפורמות, אשר למעשה לא צלחו (ראה למשל קוברסקי וגל-נור). גם כיום נעשות במדינות רבות רפורמות בניהול כ"א בסקטור הציבורי, כאשר האתגר המרכזי הוא האופן בו ניתן לשמר את ערכי השירות ואת ההסדרים החוקיים שמגדירים אותו, ויחד עם זאת להקנות לו גמישות ולהתאים אותו למציאות המשתנה במהירות.

לפי כל קנה מידה, ניהול כוח האדם בשירות המדינה בישראל הוא ריכוזי מדי. האחידות של המערכת הפכה להיות חולשתה המרכזית. המטרה הראויה של הבטחת הוגנות ושוויון, קידמה למעשה נוקשות ובינוניות. כמו כן, הדגש של המערכת על תהליכים ופרוצדורות גובה מחיר כבד במונחים של יכולת הביצוע.

יודגש כי הבעיות בניהול המשאב האנושי מתייחסות למערכת בתור שכזו, ואינן סותרות את העובדה כי בסקטור הציבורי ישנם עובדי ציבור מסורים, מיומנים, עם ניסיון עשיר ומומחיות נצברת הפועלים מתוך תחושה שליחות עמוקה. בזכותם, כל שינוי שיידרש הוא אפשרי. יתרה מכך, השינויים הנדרשים צריכים להיות כאלה שמעצימים כוחות אלה, מחזקים את יכולותיהם והשפעתם, ומבטיחים סביבה ארגונית תומכת ומתגמלת.

4. היעדר ראייה ושיתופי פעולה רוחביים

היותה של כל ממשלה בישראל מושתתת על הסכמים קואליציוניים מקשה על תיאום תהליכי תכנון בין משרדים, ועל שיתופי פעולה בתחומי עבודה משיקים. למעשה, בעבודתה של הממשלה לרוב אין תפיסה של מכלול אלא של אחוזות ממודרות זו מזו. משרדי הממשלה לא ששים להישמע לסדר היום הממשלתי, לא כל שכן לשותף פעולה עם משרדים אחרים. רפורמות ממשלתיות רבות מדי נתקעות בנין אי הסכמה של משרדי מטה או מי משרדי הביצוע למהלך המתוכנן.

5. יכולות החשיבה, תכנון המדיניות, המדידה והבקרה

המשותף לכשלים הללו הוא בחוסרים ביכולת התכנון והחשיבה בשירות המדינה. תהליך קבלת ההחלטות ביחידות הממשלה אינו מתמרץ חשיבה ארוכת טווח, בין היתר בשל הקצב המהיר של חילופי הקדנציות של הממשלות בישראל. יתרה מזאת, באופן כללי, הניהול במערכת הממשלתית בישראל מתבסס על אתוס של ביצוע ולא על אתוס של תכנון. אתוס זה מתבטא בהעדפה של 'קביעת עובדות בשטח' ובאלתור, על פני תהליך קבלת החלטות סדור הכולל ניתוח ובחינת חלופות.

לכשלים אלה השלכות מהותיות על רמת החיים, השוויון ויכולת השגשוג של החברה הישראלית. בהיעדר יכולות תכנון וחשיבה ארוכת טווח, ובהיעדר מיומנויות נדרשות כשלב יישום המדיניות, מוקצים המשאבים לכיווני פעולה שגויים ואף סותרים. בהיעדר מנגנוני הקצאה שוויוניים, ומקצועיים, זורמים חלק מתקציבי

הממשלה אל סקטורים מסוימים באופן שמעמיק את הפערים בין מגזרים ואוכלוסיות. בהיעדר מנגנונים מקצועיים לקביעת סטנדרטים ומדדי תפוקה ותוצאה ברורים, נכגעת יכולתה של הממשלה לבחון את אפקטיביות המדיניות שקבעה ואת רמת השירות הניתנת לאזרח. כתוצאה מכך האזרח נאלץ להסתפק ברמת שירותים נמוכה, או לחלופין, לממן מכיסו שירותים משלימים, ולהיעזר בגורמים מתווכים - עורכי דין, רואי חשבון, משרדי ייעוץ וכדומה, דבר המעמיק את אי השוויון והתחושה של ניכור.

במציאות זו, אין מקום לדון בשאלת גודלו של הסקטור הציבורי או באופן אספקתם של השירותים הניתנים על ידה, מבלי להידרש ליכולת הממשלה לעמוד באחריות המוטלת על כתפיה, ולשרת את אזרחיה כיאות. הגדלת תקציבים או שינוי באופן אספקת השירותים הציבוריים מבלי לפעול באופן יסודי לחיזוק גופי המטה, לשיפור יכולות תכנון המדיניות ויכולות הביצוע, לחיזוק מערכי הפיקוח והבקרה - עלולים להתברר לאורך זמן כשגיאה חמורה. במצב זה, נדרשת אסטרטגיה ממשלתית מקיפה לשדרוג יכולותיו של הסקטור הציבורי ולשיפור יסודי של מערכי הניהול והביצוע, כוח האדם, הברוקרטיה והרגולציה.

עקרונות לשיפור עבודת הסקטור הציבורי

בעשורים האחרונים הולך ומתחולל שינוי מהותי במאפייניו של הסקטור הציבורי במקומות רבים בעולם. בעבר הלא רחוק היינו עדים במדינות רבות למשלות גדולות המעורבות עמוקות בחיי הכלכלה, תוך שהן מספקות בעצמן חלק גדול מהשירותים הציבוריים ומהוות את המעסיק העיקרי במשק. מאז מתחולל מעבר לצורת הפעלה חדשה בה הממשלה עוסקת בעיקר בקביעת מדיניות, בהתנעת הליכי יישום, בקידומה של רגולציה הדוקה ובתהליכי מדידה, פיקוח ובקרה אפקטיביים. גם במקומות בהם נדרשת הממשלה לספק בעצמה את השירות לאזרח (ובתחומים רבים חובתה להמשיך לעשות כן) הרי שעומדים לרשותה כלים חדשים, ידע וטכנולוגיה מתקדמת, המאפשרים לה לשכלל ולשפר את השירות הניתן לאזרחים תוך שהיא מקלה באופן ממשי את הנטל הביצועי. מצב זה מחייב תוכנית ממשלתית כוללת, שתזכה לעדיפות גבוהה בסדר היום הממשלתי, אשר תבטיח טיפול מערכתי במימדי הכשל השונים:

1. חיזוק יכולות התכנון והמדיניות בעבודת הממשלה בדגש על,

- א. קביעת אסטרטגיה לאומית בתחומים החברתיים והכלכליים לטווח הבינוני והארוך, תוך מתן דגש למטרות וליעדים רחבים ומדידים, המייצרים שיתופי פעולה של יחידות הממשלה ומחויבות כלפי הציבור.
- ב. העצמתן של יחידות המטה כיחידות עילית מקצועיות, הנשענות על כוח אדם מיומן ודינאמי, אשר יחזקו את יכולות התכנון, המדידה, הבקרה וההערכה.
- ג. ביסוסן של תוכניות עבודה שנתיות ככלי תכנוני מרכזי בעבודת יחידות הממשלה, ויצירת מתודה למעקב, בקרה והערכה של תוכניות אלו במהלך השנה, שתשמש ככלי ניהולי מרכזי בידי המנכ"לים ומנהלי היחידות, תוך שימוש בכלים נהוגים במגזרים אחרים כגון אמנות שירות (SLA).

2. הגברת יכולת הביצוע בממשלה, בין היתר באמצעות:

- א. שיפור במארג הסמכויות והאיזונים במערכת הציבורית - יש לפעול לחיזוקם הממשי של כלל המשרדים, באמצעות הידוק הקשר שבין הסמכות לאחריות; ביזור סמכויות אחראי ומדורג ממשרדי המטה; הפרדה בין גופי הרגולציה לגופי הביצוע ונותני השירות; צמצום ואיחוד יחידות ומשרדים חופפים.

- ביזור פירושו העברת סמכות שבצידה אחריות. תנאי לביזור מוצלח הוא הבטחה מוקדמת קיומם של תנאים בסיסיים, בכללם, חיזוק היחידות אליהן מבזרים את הסמכויות, קיומם של מדדי ביצוע מסרות ויעדים, מערכי בקרה אפקטיביים, כלים ניהוליים והסדרי העסקה גמישים.
- ב. שיפור בהליכי התקצוב - בכלל זה מבנה ידידותי יותר של התקציב שיגביר את יכולות הביצוע במשרדים ויגביר את השקיפות; הגברת השיתוף של משרדי הממשלה בשלב התכנון וגיבוש התקציב, כך שיוכלו לשאת ביתר אחריות על שינויים נדרשים בסדרי עדיפויות בתוך מסגרת התקציב; חיבור הדוק יותר בין תהליכי תכנון המדיניות לבין תהליכי התקצוב.
- ג. חיזוק הדרג המקצועי בתהליכי קבלת החלטות - חשיפת גורמי הייעוץ המשפטי לאתגרים העומדים בפני המערכת הציבורית תוך חתירה למציאת פתרונות משפטיים לבעיות סבוכות. נדרש גם כי בצד הליכי ביקורת יסודיים ושמירה עיקשת על טוהר המידות תובטח יכולת התפקוד השוטף של משרדי הממשלה, ויכולתם של פקידי ציבור להפעיל שיקול דעת, לקבל החלטות ולהניע תהליכים מורכבים.
- ד. יצירת תהליכים לשיתופי פעולה, לתיאום בין יחידות הממשלה ולהכרעה במחלוקות בתחומים בין משרדיים - הן ברמת התכנון והן ברמת הביצוע.

3. בחינת המערכת הבירוקרטית ויצירת בסיס לשינוי מערכת:

- א. איתור מוקדים של נטל בירוקראטי, באמצעותם ניתן לייצר שינוי משמעותי בשירות הממשלתי.
- ב. ייצור תשתית להפחתת הנטל בירוקראטי הכוללת מתודולוגיה אחידה, פלטפורמה וכלים, ואשר תוכל לשמש את כל גופי הממשל.
- ג. ייעול וחיזוק מערכי הרגולציה - קידום תוכנית ממשלתית לבחינה של מערכי הרגולציה הממשלתית והפחתת כפילויות וייעול המנגנונים, תוך גיבוש כלים להערכת ההכבדה של הרגולציה ביחס לאינטרס הציבורי. פיתוח תורת רגולציה ממשלתית, העברת ידע ושיתוף בין רגולטורים שונים, וכן חיזוק יכולותיהם ומומחיותם של הרגולטורים השונים (להרחבה ראה פרק יוקר המחיה והתחרות).

4. נדרש יישום מיידי של רפורמה בנציבות שירות המדינה שתוביל את תהליך פיתוח כוח האדם בשירות הציבורי בהתאם לעקרונות הבאים:

- א. התאמת ניהול תחום כוח האדם לאתגרים הקיימים ולהשגת יעדי הממשלה; שמירת ערכים של מנהל תקין בשירות המדינה, בדגש על טוהר המידות, יושרה ושקיפות. ראיית שירות המדינה כמכלול - בתחושת השייכות, באתוס השרות, בראיית רוחב של אתגרים צרכים ומענים.
- ב. הנציבות תשמש כגוף קובע מדיניות, תוך העברת מרבית ההיבטים של מימוש המדיניות שנקבעה למשרדי הממשלה. העברת האחריות על ניהול כוח-האדם למשרדי הממשלה יתבצע בהליך הדרגתי וסדור הכולל הדרכה, הסמכה, קביעת מדדי הצלחה, מתן כלי ייעוץ ומעקב ובקרה.
- ג. בניית "עמוד השדרה הניהולי" בשירות המדינה וביסוס איכותו ומקצועיותו של הסגל הבכיר בשירות המדינה.
- ד. תקבע מדיניות כוללת לפיתוח משאבי אנוש ולניהול קריירה בשירות המדינה, תוך חתירה

למצוינות, להתמקצעות והכשרת העובדים ולשם העברת ידע וניסיון בתוך הממשלה, באמצעות, בין היתר, של מסלולי קריירה רוטציוניים.

5. על הממשלה לפעול להסדר חדש אשר יכלול הגמשה מהותית של הסדרי העסקה הנוכחיים - על הסדר זה לאפשר גיוס כוח אדם איכותי ותגמול המצטיינים, על בסיס תהליכי מדידה והערכה שיטתיים, בצד הליכי פיטורין אפקטיביים. ניתן לעשות זאת בהסדר מכובד גם מבלי לפגוע בחיוניותה של העבודה המאורגנת, ותוך מתן כלים שיסייעו להשתלבותם של עובדים אשר יצאו משירות המדינה בשוק העבודה הכללי.

6. נדרשים גם כללי אתיקה ברורים, אשר יסדירו את עבודתם של פקידי הממשלה ונבחרי הציבור עם לוביסטים, קובעים כללים ברורים ביחס לתקופת הצינון הנדרשת במעבר מהממשלה לסקטור הפרטי, תוך אבחנה מתאימה בין רמות בכירות שונות של עובדים, בצד תגמול הולם בתקופת הצינון, וצמצום תופעת המעבר של פקידי ציבור לעבודה בתפקידים שעיקרם פעילות מול מערכי הרגולציה הממשלתיים בהם פעלו בתקופת כהונתם בממשלה.

7. מעל כל אלה נדרשים בנייה וטיפוח של האתוס הציבורי והגדרה של מערכת הערכים עליה נשענת עבודתו של 'משרת הציבור' תוך יצירת תחושת שליחות, אחריותיות ותרבות של "Civil Servant".

הוועדה סבורה שנושא זה צריך להיות במרכז סדר העדיפויות הממשלתי. השיח הציבורי והממשלתי סב שנים רבות סביב הסוגיות שפורטו לעיל, וקיימת תמימות דעים לגבי הצורך בשינוי מערכתי בכיווני המדיניות שפורטו. חרף זאת, השינוי המיוחל מתמהמה. **הוועדה רואה בעניין זה יסוד מרכזי בשינוי הנדרש בסדר החברתי כלכלי וקוראת לממשלה לראות בכך יעד לאומי ולפעול באופן נמרץ ונחוש למימוש.**

המחאה הראתה כמיהה של אזרחים רבים להשתתף ולקחת אחריות על הנעשה במרחב הציבורי. בתוך הסקטור הציבורי ישנם עובדי ציבור רבים מסורים ומיומנים שרוצים לראות פרי לעמלם ואופק של התפתחות אישית ומקצועית. מבין אותם מאות אלפים שיצאו לרחובות, מצויים צעירים רבים השואפים להשתלב במערכות הציבוריות לשאת באחריות ולהשפיע על חיי החברה בישראל. על הממשלה לראות בכך הזדמנות לשינוי, לראות בהם נכס ועתודה הכרחית לשיפורו של השירות הציבורי ולסלול להם את נתיבי הכניסה אל השירות הממשלתי.

10. לקראת דמוקרטיה השתתפותית

"הישראלים החדשים" - זה הכינוי הקולע שאחד ממנהיגי המחאה טבע בדבריו בפני משתתפי ההפגנה הגדולה ביותר שהתקיימה במסגרת המחאה. יש בכינוי זה אמירה הנוגעת הן לשורשי המחאה, והן לעתיד. אחד משורשי המחאה נעוץ בתחושה גוברת של ניכור הפושט על פני ציבורים רחבים, כלפי מוסדות המדינה, כלפי המערכת הפוליטית, וכלפי מוקדים מרכזיים של כלכלת השוק. התחושה היא שמוסדות ומערכות אלו התרחקו מהאזרח מן השורה והסתגרו בתוך תוכם, לא מתעניינות בו, במצוקותיו ובמאוייו, וכמו כן האזרח עצמו לא מסוגל להשפיע עליהם. תחושת הניכור מזינה מצידה חוסר אמון, ציניות, אי נכונות לשרת ולשאת בעול האישי והקולקטיבי, פאסיביות, ובקצה אף ייאוש, עם כל מה שמשתמע מכך. צמצום מרחב השיח הציבורי תרם רבות לכך. בעבר מרחב זה נפרס ע"י המימד המדיני-ביטחוני, המימד הדתי-חילוני, המימד הכלכלי-חברתי, ולעתים גם מימדים נוספים (כגון המימד העדתי, המימד וותיקים-עולים וכדומה). אולם, בשנים האחרונות המימד המדיני-ביטחוני הפך לדומיננטי, עד כדי סירוס המימדים האחרים. היתרון של מרחב רב מימדי הוא שכל אחד יכול למצוא בו את מקומו הלגיטימי, להביע את עמדותיו לגבי כל דבר ועניין ללא מורא, ובכך להרגיש שייכות וזיקה למערכת הפוליטית ולציבוריות הישראלית בכללותה, המאפשרות לו להתבטא נכונה. הדבר חשוב במיוחד בחברה בה יש ריבוי כה גדול של זרמים ומגזרים, שלא ניתן להכיל במרחב של שיח ציבורי תחום ומצומצם.

אין זה המקום לנתח כיצד זה קרה, אבל העובדה היא שבשנים האחרונות המימד הכלכלי-חברתי התנוון והפך כמעט ללא רלוונטי. לעומת זאת ה"מין-שמאל" המדיני, כפרט במונח של עמדות כלפי הסוגיה הפלשתינאית, כפה את עצמו על מרחב השיח הציבורי כולו, כך שברגע שהפרט תויג על פיו, אי אפשר היה להיבדל באמצעות עמדות הנוגעות למימדי שיח אחרים. במדינת ישראל אף אחד כמוכח לא עוסק חלילה במחיקת מלים, אך הצמצום בפועל של מרחב השיח הציבורי הוביל לא לשכחה ולא לתרדמת, אלא לתסכול ולניכור.

אחת מתופעות הלוואי החיוביות ביותר של המחאה, הנה שהישראלים החדשים מגלים לראשונה שפה נאותה אשר באמצעותה הם מסוגלים לנסח את אשר על ליבם, בלא חשש שיתויגו לפי הדיכטומיות הקלסיות, אשר התלווה להן משקל עודף שלילי. מסתבר שאפשר לקבול על יוקר המחיה, על מחסור במוסדות חינוך לגיל הרך, על חוסר בדירות קטנות להשכרה וכדומה, מבלי שהדבר יתפרש כאמירה פוליטית המשליכה בהכרח על עמדה כלפי עתידה של ארץ ישראל או של מדינה פלשתינאית. ניתוק הקשר הגורדי שיחרר אנרגיות ושאפיות ותקוות של דור שלם אשר נשא בנטל, התנהג בצורה נורמטיבית, אך לא מצא את מקומו אל מול מצוקותיו מחד וסירוסו של מרחב השיח הציבורי מאידך.

העדרו של המימד הכלכלי-חברתי בשיח של תמול שלשום ניכר היטב בפערים בידע שמתגלים עתה בנושאים כלכליים-חברתיים, וברצון העז למלא במהרה את החסר. גירעון, תמהיל מסים, מס הכנסה שלילי, הפרטה, חוב לאומי, כללים פייסקאליים, כל אלה ורבים אחרים הפכו לפתע למושגים שגורים בפיהם של רבבות, אשר סביבם מתנהלים ויכוחים לוהטים ברשתות החברתיות, בכיכרות, באוהלים, לא פחות מאשר בפורומים של מומחים.

אך זה לא רק החזרתו של המימד הכלכלי-חברתי האבוד למרכז הזירה: הישראלים החדשים עומדים על כך שקולם יישמע, לא כאקט חד פעמי בעת הפגנה, אלא כאורח התנהלות מובנה וקבוע ב"אגורה" החדשה.⁸ הדבר מבשר היווצרותה של "דמוקרטיה השתתפותית" (participatory democracy) תוססת, דורשנית ואמיצה, השונה מאוד מהדפוסים שהכרנו עד עכשיו. אין ספק כי הטכנולוגיה תרמה תרומה מכרעת לכך: התקשורת האינטרנטית והסלולארית מאפשרת קשר ישיר מיידי מכל אחד לכל אחד אחר, אגורה⁸ ביונית הנה המרחב הציבורי הפיזי של ערי יוון העתיקה, בפרט של אתונה, בה התנהל השיח והחיים האזרחיים העשירים של אז.

והרשתות החברתיות מאפשרות אינטראקציות רבות משתתפים לא מוגבלות לא בזמן ולא במרחב. כך, מעטים בעלי יוזמה יכולים להתניע תהליכים רבי עוצמה המתפשטים על פני ציבורים רחבים, ואין לאף גורם מרכזי-שלטוני יכולת לעצור, לנווט, או למנוע זאת.

זו הזדמנות נדירה להסיר את המחיצות בין מוסדות המדינה לבין אזרחיה, לנסות ולכנות מחדש יחסי אמון, לשתף אמיתית את הציבור בדילמות המדיניות ובתהליכי החשיבה, ולגלות שהתבונה הקולקטיבית של אזרחי המדינה לא נופלת מזו של נבחרים העם, פקידי הממשלה, שליחי האינטרסנטים המסורתיים או המומחים מטעם. יתכן כי בנייה מחדש של אמון בין האזרח למדינה תחלחל גם להקשרים אחרים. שהרי חוסר אמון פשט גם על היחסים בין מוסדות השלטון לבין עצמם: בין הכנסת לממשלה, בין מערכת הביטחון לבין משרד האוצר וראש הממשלה,⁹ בין משרדי ממשלה ביצועיים לבין משרדי המטה, בין רגולטורים לבין עצמם, וכך הלאה. חוסר אמון הפך לנורמה, המקשה מאוד על תפקוד המערכות השלטוניות, וכמוכן הדבר הזין וחיזק את חוסר האמון של האזרח כלפי כל אלה כמכלול. כפי שקורה במקרים רבים אחרים המתאימים לסינדרום של "דילמת האסיר", קשה מאוד לשנות את המצב שאליו נקלעה המערכת השלטונית בתוכה ובינה לבין האזרח. אבל כפי שהוכיחה מערכת ההדברות המסועפת והחדשנית שניהלה הוועדה אל מול אלפי אזרחים (ראה בדו"ח), הדבר אפשרי, ומוטב שהמוסדות ישכילו לחבק את ההזדמנות הנדירה הזאת בכל מעודם.

9 ראה המאבקים המרים לא רק על גובהו של תקציב הביטחון, אלא על "שפה", על מה נכלל בו ומה לא, על מה מהווה הבטחה שלטונית, על שקיפות, וכדומה. מאבקים אלה מעכירים מאוד את היחסים בין הגורמים המרכזיים על נושאים רגישים וחשובים, וללא ספק מקשים על קבלת החלטות מושכלות. זה לא רק עניין של תקציב, לאורך זמן חוסר האמון הופך לסכנה אסטרטגית.

11. תהליך אימוץ ויישום המלצות הוועדה

א. מבוא

דו"ח הוועדה כולל מגוון פרקים, חלקם בעלי אופי השקפתי, המתווים כיוון ומגדירים עקרונות למדיניות, חלקם מכילים המלצות בעלות מידות שונות של בשלות לקראת יישומן. החלק ההשקפתי מתייחס לשאלות של צדק חברתי; יעדי המדיניות הכלכלית והחברתית; עקרונות בתחום המדיניות הפיסקאלית, התקציב והמיסים; קווים מנחים בתחום מדיניות אספקת השירותים החברתיים ושיפור יכולתו של הסקטור הציבורי; וכן השקפה כללית בסוגיית הדיור ופיתוח המרחב האורבאני; הרגולציה התחרותית והגנת הצרכן; שוק העבודה, החינוך לגיל הרך והתחבורה הציבורית.

פרקים אלה פורסים עקרונות יסוד שלדעת הוועדה צריכים להשתלב בסדר החברתי הכלכלי החדש הנדרש למדינת ישראל. מבחנם יהיה מבחן התודעה וההפנמה. עד כמה הם יהוו יסוד לחשיבת המדיניות החדשה? עד כמה יופנמו מימדי השיח החדשים ויוטמעו בלב תהליכי קבלת ההחלטות של הממשלה? עד כמה ילוו את מקבלי ההחלטות עקרונות יסוד של צדק חברתי, של סולידאריות וחתימה למכנה משותף, של דמוקרטיה השתתפותית? אלו שאלות שלא ניתן לענות להם בתהליכים מובנים והליכי מעקב ובקרה רגילים. הם צריכים לחלחל אל ליבת העשייה הציבורית, שכן הדבר הקריטי הנו מידת האמון של הציבור בכך שתהליך השינוי אכן הופנם ומתורגם לעשייה.

באשר להמלצות ברות יישום, בחלק מהמקרים מדובר בצעדי מדיניות מפורטים הניתנים ליישום בפרק זמן קצר תוך הגדרת יעדים מדידים, מדדי תפוקה ותוצאה ולוחות זמנים. צעדים אלה מפורטים בעיקרי ההמלצות ובטבלאות המסכמות. בחלק מהמקרים המליצה הוועדה על צוותי יישום וצוותי מעקב ובקרה ייעודיים להבטחת השלמת ביצוע הצעדים המומלצים (כך בתחום הדיור, הפחתת המכסים, מדיניות הגיל רך, וכדומה). במקרים אחרים תידרש הבנייה של תהליכי ליווי ומעקב מוסדרים להבטחת יישומן המלא של ההמלצות. סל נרחב זה של צעדים בשל לדיון מעמיק ולקבלת החלטות בממשלה, וליישום עד לסוף שנה זו (31.12.2011).

כמו כן הוועדה ממליצה על שינויים מדיניים בתחום התקציב ובתמהיל המיסים, אשר יש להטמיעם בחוקי התקציב והמיסים עד 31.12.2011.

לבסוף, בסוגיות מדיניות מרכזיות, שפרק הזמן שניתן לוועדה לא אפשר את ליבון לכדי המלצות פרטניות, המליצה הוועדה על תהליכי המשך לגיבוש מדיניות בצוותים ייעודיים אשר על הממשלה להקים במטרה לגבש המלצות מדיניות משלימות בפרק זמן קצוב ומהיר (כך בתחום הטיפול בהון השחור ובחברות הארנק; פיתוח מדיניות כוללת למרחב האורבאני; גיבוש מדיניות בתחום 'מיקור החוץ' ובסוגיות שונות הקשורות לתחרותיות ויוקר המחיה). גם בנושאים אלה, המחייבים תהליך מקצועי של גיבוש ההשקפה, יש לקיים תהליך ליווי ומעקב הדוקים אשר יבטיחו כי הדיון בהם יושלם בפרק זמן קצר, וכי המלצות המדיניות שיגובשו על ידי הצוותים השונים יובאו לשולחן הממשלה מייד לאחר מכן, במטרה להחליט על המדיניות הרצויה וליישמה.

ב. קווים מנחים לתהליך היישום

1. אבני הדרך ליישום הדו"ח -

- אימוץ ההשקפה הכללית וההמלצות על ידי הממשלה.
- עיגון כלל המלצות הוועדה המפורטות בהחלטת ממשלה (לרבות עקרונות המדיניות,

- הצעדים האופרטיביים ומינורי צוותי המדיניות והיישום, ועקרונות היישום המפורטים (להלן) וזאת בהתאם ללוחות הזמנים שהומלצו.
- הנחת הצעות החוק הממשלתיות הנדרשות ליישום המלצות הוועדה, לרבות שינויי החקיקה הנדרשים בחוק התקציב וחקיקת המיסים.
- אישור כלל תיקוני החקיקה הנדרשים עד ליום 31.12.2011.
- במקביל - מיסוד תהליך ליווי מעקב ובקרה שוטף עד ליישום מלא של המלצות הוועדה.
- דיווח חצי שנתי של הממשלה על אופן יישום ההמלצות.

2. שינויים בסדר העדיפות התקציבי - עקרונות:

- למען הסר ספק, המלצות הוועדה בתחום התקציבי הן תוספתיות. קרי, בכל מקום בו הוועדה המליצה על הקצאה תקציבית - כוונתה להקצאה תוספתית מעבר לתקציבים המוקצים לעניין זה ממילא (בבסיס התקציב או על פי החלטות ממשלה או סיכומים תקציביים). זאת בתוך מסגרת התקציב, ועל כן כל אלה מצריכים הסטות פנים-תקציביות.
- התקציבים שהוקצו לפי המתווים המפורטים בטבלאות שבדו"ח יוקצו בבסיס התקציב, ובכלל זאת תקציבים במתכונת הרשאה להתחייב.
- הוועדה המליצה על שינויים בסדר העדיפות התקציבי בסדר גודל של כ- 30 מיליארד ש"ח במהלך החומש הקרוב מתוכם כ- 4 מיליארד ש"ח בשנת 2012, לפיכך:
 - על הממשלה לפעול לתיקון חוק התקציב לשנים 2011-2012 ולשנות את סדרי העדיפויות בתקציב המדינה, בהתאם להמלצות הוועדה, לפני ה- 31.12.2011.
 - שינויים תקציביים לשנת 2012, שאינם חד פעמיים, יעוגנו בבסיס תקציבי המשרדים.
 - הוצאות חד פעמיות הנדרשות למימוש המלצות הוועדה (כגון תקציבי הבינוי למעונות יום ולגני ילדים) בשנת 2012, תתוקצבנה על ידי משרד האוצר, בדרך של מתן הרשאה להתחייב למשרדים הרלוונטיים (בסכומים המפורטים בדו"ח הוועדה), בסמוך לאישור ההמלצות על ידי הממשלה.
 - התקציבים הרב שנתיים הנדרשים למימוש ההמלצות יעוגנו בהחלטת הממשלה ובסיכומים תקציביים רב שנתיים בין משרד האוצר ובמשרדי הממשלה הרלוונטיים.
- הוועדה המליצה על שינויים בתמהיל הכנסות המדינה מסיים, בדגש על הפחתת הנטל על אוכלוסיית היעד שנקבעה, בהיקף של כ- 30 מיליארד ש"ח במהלך החומש הקרוב מתוכם כ- 6 מיליארד ש"ח בשנת 2012. תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום המלצות הוועדה, לרבות השינויים התקציביים והשינויים בחקיקת המס, יונחו על שולחן הכנסת במושב החורף במטרה לאשרן, עד ליום 31.12.2011.
- יתר תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום המלצות הוועדה יונחו על שולחן הכנסת במושב החורף במטרה לאשרן עד ליום 31.12.2011.

3. אחריות ליישום ההמלצות וועדת היגוי לליווי תהליך היישום -

- האחיות הכוללת ליישום ההמלצות הפרטניות, לרבות שלב גיבוש החלטות הממשלה וניסוח ההצעות לתיקוני החקיקה, תוטל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה ועל הממונה על התקציבים במשרד האוצר.
- מוצע כי ראש הממשלה ימנה וועדת מעקב, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה והממונה על התקציבים, אשר תלווה את הליך יישום המלצות הוועדה. הוועדה תדווח לממשלה מדי שישה חודשים על ההתקדמות ביישום של ההמלצות הפרטניות בכל תחום ותחום, ועל התוצאות מכך באותם מקרים בהם ההשפעה של היישום אמורה לבוא לידי ביטוי מהיר. כפרט, על הוועדה לדווח על שינויים במחירי הדיוור, במחירים לצרכן באותם מקרים בהם הורדו מכסים ומסים עקיפים אחרים וכדומה.

4. הטמעה בתוכניות העבודה הממשלתיות וקביעת יעדים ומדדים -

- מדיניות הממשלה ביחס להמלצות תוטמע בתוכניות העבודה של המשרדים השונים.
- הממשלה תפעל לקביעת יעדים, מדדי תוצאה ותפוקה ואבני דרך להשלמת היישום של כלל התהליכים ואלה יוטמעו בתוכניות העבודה הממשלתיות.
- וועדת ההיגוי תדווח לממשלה, אחת ל-6 חודשים על אופן ההתקדמות ביישום ההמלצות.

5. דיווח לציבור

הממשלה תפרסם דו"ח ביצוע מפורט עד ליום 31.12.2011 לגבי מידת ואופן יישום ההמלצות בפרק הזמן שחלף, ובציון יעדים ומדדים ואבני דרך להמשך היישום בצירוף לוחות זמנים.

ג. חשיבות הליווי ובקרת היישום

ריבוי הוועדות הציבוריות בישראל בשנים האחרונות והניסיון הלא אחיד ביישום מסקנותיהן, מעורר חשש שמא גם המלצות הוועדה הזאת לא יישומו במלואן. יתרה מזאת, כיוון שמטרתה של הוועדה לחולל שינוי מרחיק לכת בקשת רחבה של תחומים, מתגבר החשש כי ההתנגדות לשינוי מצד גורמים רבים אשר המצב הישן היטיב עימם תגבר, וכי סדר היום יישאר כשהיה.

הוועדה סמוכה ובטוחה כי יתקיים דיון מעמיק בהמלצותיה ובקימו של תהליך יישום רציני. עם זאת, הוועדה סבורה כי על הממשלה להראות לציבור את רצינות כוונותיה בכל הנוגע לשינוי הנדרש, ובנחישותה לפעול לפתרון בעיות היסוד שצפו על רקע המחאה. על כן הוועדה שבה ומדגישה את הצורך בקיום תהליך מהיר ושקוף של אימוץ המלצותיה ויישומן, והבניית הליך אפקטיבי של מעקב ובקרה ליישום.

12. תמצית דבר

קייץ 2011 השמיע זעקה והצית זיק של תקווה לחברה בישראל: זעקה רמה על תחלואיה אשר הצטברו ונערכו וגאו במהלך השנים האחרונות, ותקווה לחולל שינוי עמוק, שינוי שיצמיח חברה צודקת יותר, מושתתת על סולידאריות והוגנות כלפי האדם המתפרנס בזיעת אפו ותורם את חלקו לכלל, ונבנית על מכנה משותף ערכי לכל מגזריה.

"העם דורש צדק חברתי!" זו הסיסמא שנשאה ע"י אלפים ורכבות בחוצות ערי ישראל, והפכה לסמל מחאת האוהלים. מה פשר הדבר? על איזה צדק מדובר? הוטלה עלינו המשימה להיות למתרגמי המחאה לשפה שיתכן כי תניב מענים. הנה אם כן מה שהמילון המתהווה יודע להגות:

1. **צדק חברתי פירושו הלימה בין התנהגות נורמטיבית, תרומה ומאמץ של הפרט, לבין התגמול שהפרט מקבל.**
2. **צדק חברתי פירושו שוויון הזדמנויות בשלבי הפתיחה, כללי העסקה ותחרות הוגנים בהמשך, ביטחון בסיסי וכבוד לאחר הפרישה.**
3. **צדק חברתי פירושו שאם הגורל מכה בפרט מכל סיבה שהיא, החברה תסייע בהבטחת קיומו הבסיסי, נגישותו, וכבודו.**

מימוש של צדק חברתי דורש מחויבות מפורשת, אסטרטגיה מושכלת ופעולה נמרצת של המדינה. אך מעבר לכך, שגשוגה של החברה בישראל תלוי בקיומו של מכנה משותף ערכי רחב בין כל חלקיה. מכנה משותף אין פירושו אחידות, וודאי לא כפיה של ערכי קבוצה אחת על קבוצות אחרות. האתגר הגדול הוא לטפח את המשותף, בו בזמן שמכבדים את השונה. זה אם כן ה"מה" - ה"איך" שאנו קוראים ללכת לפיו הוא איך של דרכי נועם, של סובלנות, של כבוד, של אמון הדדי, של סולידריות, אבל גם איך נחוש והחלטי.

מימוש של צדק חברתי ושל מכנה משותף ערכי, בדרכי נועם ובהחלטיות, זו תמצית הגישה אשר צריכה להנחות את מימוש השינוי המיוחל בחברה הישראלית.

חלק מתחלואי החברה מקורם בתופעות כלל עולמיות, ובפרט בגלובליזציה המחדדת יתרונות יחסיים במהירות ובעוצמה שלא ידענו כמותם, ותוך כדי כך מתגמלת ביד נדיבה את הכישרונות הנדירים, אך באותה עת מענישה ללא רחמים את המסוגלים לרוץ אך בקצב איטי יותר. התוצאה היא פערי שכר ואי שוויון מתרחבים, המתואמים הדוקות עם השכלה, וגם עם אופיים של הענפים השונים.

גם במשק כה חשוף לכוחות שוק גלובליים, לממשלה השפעה עצומה על הנעשה בו, הן באופן אקטיבי (דרך התקציב, המסים, הרגולציה וכדומה), והן באופן פאסיבי, קרי, דרך מה שהיא לא עושה (כמו למשל אל מול אי שוויון גובר או ריכוזיות בשווקים). בבואנו לנתח את מקור המצוקות ולגבש לאורן המלצות לשינוי, המיקוד הנו מן הסתם על אחריות הממשלה, ועל מה שהיא יכולה לעשות על מנת לחולל את השינוי הרצוי - על היתר אנו לא שולטים.

אנו נציג כאן עקרונות מנחים למדיניות הממשלה בתחום הכלכלה והחברה, ותכנית פעולה מקיפה הכוללת המלצות פרטניות ומתווה תקציבי. התכנית וצעדי המדיניות מתפרשים על פני יריעה רחבה. חלק ניכר מהמשאבים מכוונים להקל על הנטל הכלכלי המונח על כתפי משפחות עובדות בדגש על הורים לילדים צעירים, חלק מהצעדים מכוונים לכלל האזרחים, וחלקם מיועדים לטפל במצוקות נקודתיות של השכבות החלשות. התכנית תעמיד סך של 60 מיליארד ש"ח על פני החומש הקרוב לטובת מטרות אלו, הן באמצעות הוצאות תקציביות והן בשינויים בתמהיל המיסים, הפחתות מסים עקיפים ומתן הטבות מס נוספות.

1. עקרונות מנחים למדיניות כלכלית-חברתית

הוועדה סבורה שעל הממשלה לאמץ עקרונות מנחים למדיניות הכלכלית-חברתית, אשר יחולו לא רק על כלי המדיניות העיקריים ובראשם תקציב המדינה, אלא על כל מרחב פעילותה אשר משליך על המשק והחברה. עקרונות אלה כוללים,

1. בנוסף לדבקות הדוקה בכללים הפיסקאליים, על הממשלה לפעול להעלאת משקלה של **ההוצאה האזרחית** בתקציב, ולחתור להגדלת חלקה בתוצר. זאת נוכח הכרסום היחסי שחל לאורך שנים בשירותים החברתיים, בין היתר בשל אילוצי תקציב.
2. על הממשלה לקבוע ולעדכן מעת לעת **יעדים חברתיים** לצד יעדים מאקרו כלכליים מסורתיים, ובכלל זה יעדים כמותיים להגדלת התעסוקה, ולהקטנת העוני ואי השוויון.
3. **צמיחה** כלכלית הנה המפתח ליכולת לספק לאורך זמן את הצרכים הגדלים של החברה בישראל. לכן כלי המדיניות הכלכלית צריכים להמשיך להעצים את יכולת הצמיחה והתחרותיות של המשק. אולם, שיעור הצמיחה כנמדד איננו חזות הכול: היבטים חשובים של **איכות החיים** לא נכללים בו, ובכלל זה מידת אי השוויון, מצב בריאותי, איכות הסביבה, וכדומה. מכאן שיש להרחיב את היריעה בקביעת הפרמטרים לפיהם נמדדים הביצועים של המשק, ולכוון את המדיניות בהתאם.
4. היבט חשוב של איכות החיים הנו מידת אי השוויון במשק: אי שוויון גדול גורר תחושה של **אי צדק**, הדרה וניכור, אשר עלולים לפגוע בכליידות החברתית ובנכונות לשאת בנטל. מכאן שהמדיניות הכלכלית צריכה לחתור לחלוקה הוגנת של פירות הצמיחה, ובכלל זה בחלוקה בין התמורה להון והתמורה לעבודה, בין עובדים בכירים לעובדים מן השורה.
5. על הממשלה לפעול בהתמדה ובנחישות לשילובם של כל מגזרי האוכלוסייה בעשייה המשקית והכלל חברתית. בפרט, על הממשלה לחתור **להשתלבותם בתעסוקה של גברים חרדים ושל נשים ערביות**, תוך כיבוד אורח חייהם. שילובם המהיר בתעסוקה המביאה פרנסה בכבוד הנו קריטי הן להמשך שגשוגם של המשק והחברה בישראל, והן ליציאה של מגזרים אלה ממעגל העוני.
6. על הממשלה להבטיח כללי משחק הוגנים **לכלכלת השוק** תוך מניעת היווצרותם של חסמי כניסה, ריכוזיות, וכוח מונופוליסטי, וכמו כן כללי העסקה הוגנים לכלל העובדים ושמירה על זכויותיהם הבסיסיות.
7. על הממשלה להגדיר היטב את **אחריותה** על אספקת שירותים ציבוריים, להתאים את הרכבם מעת לעת לאור שינויים טכנולוגיים, דמוגרפיים ואחרים, ולדאוג לאספקתם באופן הוגן ויעיל לאזרחים הזכאים לכך, בין אם הדבר נעשה באופן ישיר על ידה ובין אם חלק מתהליך האספקה מוצא למיקור חוץ.
8. **מיקור חוץ** של חלק מהשירותים הציבוריים הנו לגיטימי ורצוי על מנת להגביר את יעילותם וזמינותם לאזרח, ובלבד שהדבר נעשה במקרים המתאימים לכך תוך תכנון מושכל, שימת דגש לא רק על העלות אלא גם על האיכות, הזמינות, פיתוח יכולת מדידה, מעקב ואכיפה של סטנדרטים גאותיים. יתרה מזאת, על הממשלה להדגיש ביתר שאת את אחריותה לשירותים המוצאים למיקור חוץ, ולשמש כתובת לאזרח ללא קשר עם מי בפועל מספק את השירות.

9. על הממשלה לפעול לטיפול מערכתי בכשלי היסוד בשירות המדינה ובסקטור הציבורי, לחיזוק יכולות התכנון והמדיניות, להגברת יכולות הביצוע והגמישות הניהולית של הממשלה, ולטיפול של האתוס הציבורי ומערכת הערכים עליה נשענים משרתי הציבור.

10. על הממשלה לאמץ ערוצי הדברות עם הציבור הרחב במתכונת של "דמוקרטיה השתתפותית", בפרט בבואה לדון על שינויים וגיבוש מדיניות הנוגעים לציבור, וזאת כיוון שזה מאפשר זרימת רעיונות ושיקוף מצבו של האזרח אל מול הממשלה, מגביר את תחושת השייכות ומחזק את הדמוקרטיה. כמו כן, ההדברות דרושה גם כדי לאזן את האינטרסים של הציבור הרחב אל מול גורמים כלכליים עוצמתיים, אשר יש להם גישה והשפעה ישירה על מקבלי ההחלטות.

2. המלצות פרטניות

מעבר לעקרונות אלה, הוועדה דנה במסגרת עבודתה בארבעה תחומים הקשורים ישירות לשורשי המחאה: דיור, יוקר המחיה ותחרותיות, שירותים חברתיים ותמהיל המסים. אלה עיקרי המלצותיה:

1. בתחום הדיור הוועדה ממליצה על שורה של צעדים מקבילים אשר מטרתם: (א') להגדיל באופן משמעותי ביותר ולאורך זמן את היצע הדירות בתמהיל מגוון, ובכך לגרום לחזרתם של מחירי הדיור לרמה סבירה; (ב') לפתח בצורה פרו-אקטיבית את הבנייה להשכרה לטווח ארוך, בפרט של דירות קטנות, וזאת בעיקר באזורי הביקוש המרכזיים; (ג') להציע פיתרונות זמינים יותר לדיור בר השגה למשפחות המתקשות להתמודד בכוחות עצמן בשוק הדיור, ובכלל זה סיוע מוגבר בשכר דירה לזכאי הדיור הציבורי ולקשישים; (ד') לגבש פיתרונות למגזר הערכי לאור מאפייניו הייחודיים, ובכלל זה סיוע בתכנון ובתשתיות; (ה') להתניע גיבוש אסטרטגיה כוללת לפיתוח המרחב האורבאני, הכוללת האצת תהליכים לחיזוק המטרופולינים והערים, בנייה נרחבת לאוכלוסיות מגוונות, האצת תהליכי התחדשות עירוניים, פיתוח מערכות חדשניות של תחבורה ציבורית וכדומה.

2. יוקר המחיה בישראל גבוה במיוחד בשורה ארוכה של מרכיבי סל הצריכה, ובפרט בדיור, אחזקת משק בית, חינוך, בריאות, מזון ותחבורה. לגבי חלק ממרכיבים אלה העלייה ביוקר המחיה משקפת צמצום אחריות המדינה באספקת שירותים ציבוריים ו/או כשלי רגולציה. חלקם משקפים הגברת כוחם של פירמות דומיננטיות בשווקים. הוועדה ממליצה להגביר את יכולתה של הממשלה להתמודד אל מול כוח שוק בין היתר ע"י חקיקה ושינויים מבניים ברשות להגבלים עסקיים, לעשות כן בצורה פרו-אקטיבית רציפה, להעצים את הכוח הצרכני כמשקל נגד, ולטפל באופן ממוקד ואינטנסיבי במספר ענפים בהם השתרש כוח מונופוליסטי רב עצמה. הוועדה ממליצה עוד לקבוע כללי פעולה חדשים לרגולטורים הממשלתיים, כך שדאגה ליוקר המחיה יהיה אחד היעדים אליו הם מחויבים.

3. מקור נוסף ליוקר המחיה הנו **המחסומים** הרבים המונעים ייבוא ותחרות בינלאומית בשווקים מקומיים. על כן הוועדה ממליצה להוריד את כל המחסומים שעדיין נותרו על כנם חרף תכנית החשיפה ואף לאפס את מרביתם, במהלך מבוקר של שתי פעימות עד סוף 2012. כמו כן הוועדה ממליצה להוריד מסי קנייה, להגדיל את הסכום המאפשר רכישות מחו"ל דרך האינטרנט בפטור ממסים, ולהתאים בהקדם האפשרי את התקינה המקומית לתקינה הבינלאומית.

4. בתחום השירותים החברתיים הוועדה התמקדה בעיקר בחינוך בגילאים הצעירים, וזאת הן בשל החשיבות העצומה של חינוך איכותי בשלבים המוקדמים והפיתוח של יכולות גנריות להשתלבות

ב"עידן הידע", והן כיוון שחינוך הנו הכלי העיקרי להבטחת שוויון הזדמנויות והקטנת הפערים בחברה. כמו כן, הנטל הכלכלי הרובץ על הורים לילדים קטנים כבד מאוד ועלה בהתמדה בעשור האחרון, ועל כן הוועדה מצאה לנכון להקדיש להקלה בנטל זה משאבים רבים. בפרט, הוועדה ממליצה על הסדרה מוסדית והרחבה של מעורבות הממשלה בגיל הרך (גילאי 0 - 3), יישום מלא של חוק חינוך חובה לגילאים 3 - 4, ופרישה ארצית של מסגרות לימודיות לשעות אחר הצהריים, על כלל גילאי 3 - 9. כמו כן הוועדה ממליצה על הפחתה בתשלומי הורים, ועל הקלה בתחום ספרי הלימוד.

5. בהמשך לשירותים החברתיים, הוועדה ממליצה גם על שורה של צעדים להנגשה והרחבת התחבורה הציבורית בפרט לצורכי תעסוקה. כמו כן הוועדה ממליצה על צעדים להסרת מחסומים בשוק העבודה, בפרט לשם שילובם של נשים ערכיות וגברים חרדים בתעסוקה.
6. בתחום המסים, הוועדה ממליצה על שינוי מרחיק לכת בתמהיל המיסים על מנת להגדיל את הפרוגרסיביות של מערכת המס ולהקל על יוקר המחיה. בצד המקורות השינויים המוצעים הם: (א') ביטול ההמשך המתוכנן של הפחתת המסים הישירים; (ב') יצירת מדרגת מס נוספת של 48% על הכנסות מעל לכ- 40,000 ש"ח; (ג') גביית מס ייסף של 2% על הכנסות מהון ומעבודה של מעל ל-1 מיליון ש"ח לשנה; (ד') העלאת המס על רווחי הון ל-25% (30% לבעלי שליטה); ו-(ה') העלאת מס חברות ל-25% בשנת 2012, ובחינת העלאה נוספת ל-26% בהמשך. בצד השימושים הוועדה ממליצה על, (א') ביטול העלייה המתוכננת בבלו על דלק, כחם וסולר; (ב') מתן שתי נקודות זיכוי לאבות לילדים בני 0-3; ו-(ג') ביטול מכסים ומסי קנייה.

3. המקורות והשימושים התקציביים

1. הוועדה ממליצה להקצות תקציבים בסך כולל של 30 מיליארד ש"ח על פני החומש הקרוב למטרות דלעיל, כאשר החלק הארי יוקצה לחינוך. כבר בשנת התקציב 2012 יוקצו יותר מ-4 מיליארד ש"ח בבסיס התקציב למטרות אלו, והסכום השנתי ילך ויגדל על פני החומש.
2. המקורות לשם כך יבואו מתוך התקציב, ובפרט כ-2.5 מיליארד ש"ח יבואו כבר בשנת התקציב 2012 מקיצוץ בבסיס של תקציב הביטחון.
3. סך התקבולים הנוספים שיתקבלו כתוצאה מביטול מתווה הורדת המיסים והעלאת מיסים אחרים כאמור דלעיל יגיעו בשנת 2012 לכ-6 מיליארד ש"ח. סך הורדות המסים העקיפים ומתן נקודות הזיכוי יגיעו אף הם לסכום דומה, ובסך הכול יסתכמו בכ-30 מיליארד ש"ח על פני החומש.
4. מכאן שהתכנית התקציבית שהוועדה ממליצה תיעד לטובת הציבור הרחב סך כולל של כ-60 מיליארד ש"ח על פני החומש הקרוב, אשר יתבטאו בהורדות מחירים והקלה ביוקר המחיה, זמינות גוברת של שירותים ציבוריים, הקלה ניכרת בתשלומים על חינוך, גידול בהכנסה נטו בגין נקודות זיכוי נוספות, ועוד.

4. סוף דבר

הישראלים החדשים של קיץ 2011 הגישו לנו על מגש הכסף הזדמנות נדירה ומופלאה לחולל שינוי ולכונן חברה ומשק צודקים והוגנים יותר. אנו עשינו כמיטב יכולתנו כדי לתרגם את משאלותיהם לשפת

המעשה. אנו מאמינים באמונה שלמה שמכלול ההמלצות והאמצעים שהועמדו ליישומן הינם עוצמתיים ביותר, חסרי תקדים בהיקפם וברוחב יריעתם, ויש בכוחם כדי להתניע את תהליך השינוי המיוחל. אין ספק כי לא יכולנו להציע מענים לכל המצוקות שהועלו ואף לא לרובן, אך המיקוד בכמה כיווני פעולה מרכזיים יש בכוחו כדי להקל על יוקר המחיה, להגדיל את הזמינות וההיקף של השירותים החברתיים, לסייע במציאת דיור הולם, להגביר את התחרות וההוגנות בשווקים לטובת הצרכן, ולהקטין את אי השוויון. כל אלה מבשרים על אופק חדש ומבטיח, בפרט למשפחות עובדות וצעירות, אשר נושאות בעיקר הנטל כמו גם בתקווה לעתיד טוב יותר.

שלא נטעה: דו"ח זה איננו סוף פסוק, אלא רק הפרק האחרון **במבוא** של המהלך הגדול לשינוי פני החברה בישראל, שהחל לפני שבועות מעטים עם הקמת המאהל הראשון ברוטשילד. כעת המערכה עוברת למקבלי ההחלטות, כיאה למשטר דמוקרטי. אנו משוכנעים כי אלה יאמצו את ההמלצות כמקשה אחת, ויישמו אותן בהקדם. הציבור בישראל עוקב בדריכות ובעין בוחנת, ולא ייתן לחמוק מהאחריות לקדם את כמיהתו לחברה צודקת יותר. יחד עם זאת, כבר נערכים מעבר לגבעה אלה שנהנו והפיקו תועלת מהמשטר הישן, וכעת מרגישים מאוימים ע"י רוחות השינוי. מאבקם הצפוי הנו לגיטימי, אך עצתנו לכול היא, "חבקו את השינוי, תשתלכו בו, אל תנסו לעצור את שעון ההיסטוריה, לטובתכם אתם, לטובת כולנו." ואם כך יהיה נוכל לומר בבוא היום, במילותיו של המשורר, "והשאר יסופר בתולדות ישראל".



הדיון עיקרי ההמלצות



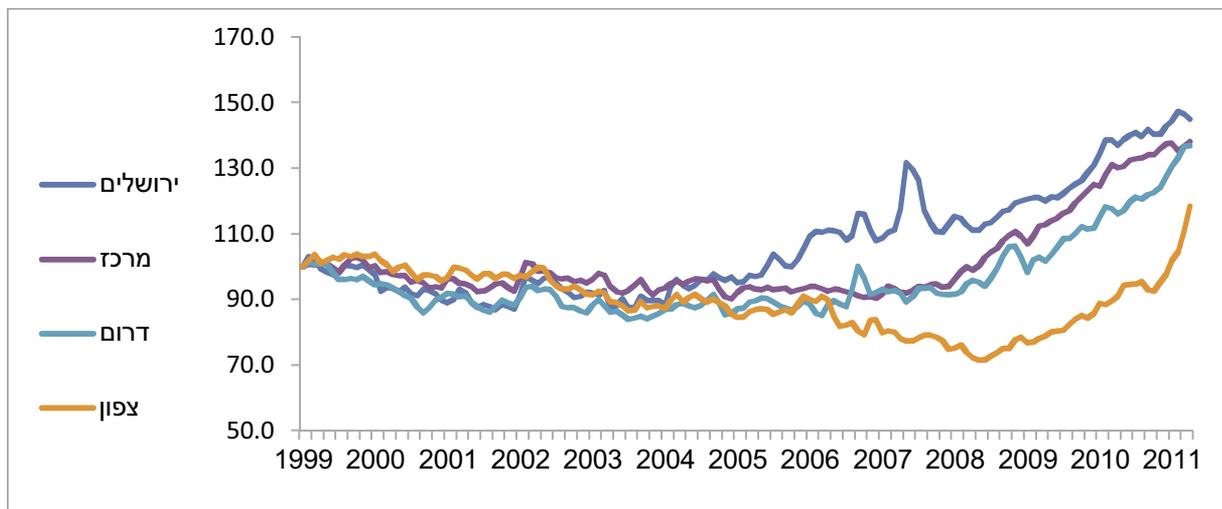
עיקרי ההמלצות - פרק דיור

רקע

בשנים האחרונות חלה עלייה חדה במחירי הדיור. משנת 2007 ועד לרבעון הראשון של שנת 2011 עלו מחירי הדיור בכ-50% בערכים נומינליים (ובכ-30% בערכים ריאליים). מדובר בתופעה כלל ארצית. מגמת עליית המחירים ניכרת גם בשוק הדיור להשכרה. מחירי שכר הדירה עלו מאז שנת 2007 בשיעור נומינאלי של 32% (כ-20% ריאלי).

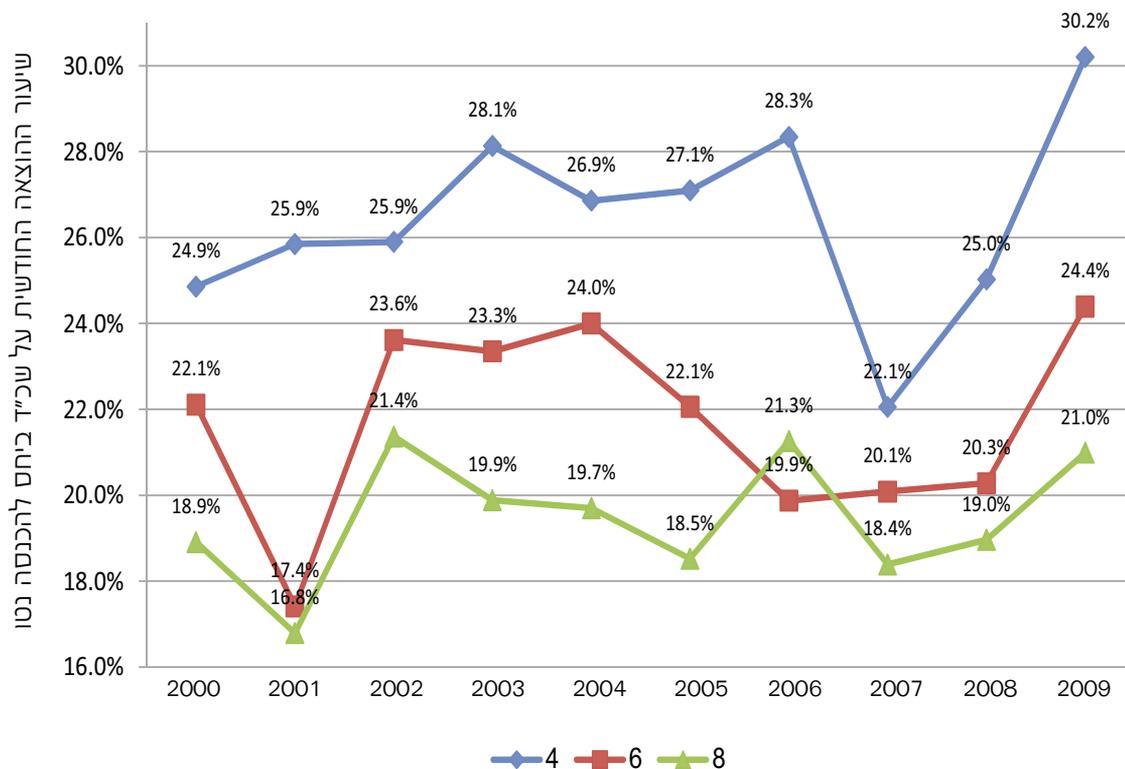
עליית המחירים גרמה לגידול ניכר בנטל הוצאות הדיור של משקי הבית בישראל, והקשתה באופן משמעותי את יכולתם לרכוש דירות. לשם ההמחשה, מספר המשכורות הממוצעות (ברוטו) לשכיר הדרושות לרכישת דירה עלה מכ-99 משכורות בשנת 2007 לכ-130 בשנת 2010.

עליית מחירי הדיור לפי מחוזות



מקור: למ"ס - מדד מחירים הדוני שיטת CPM

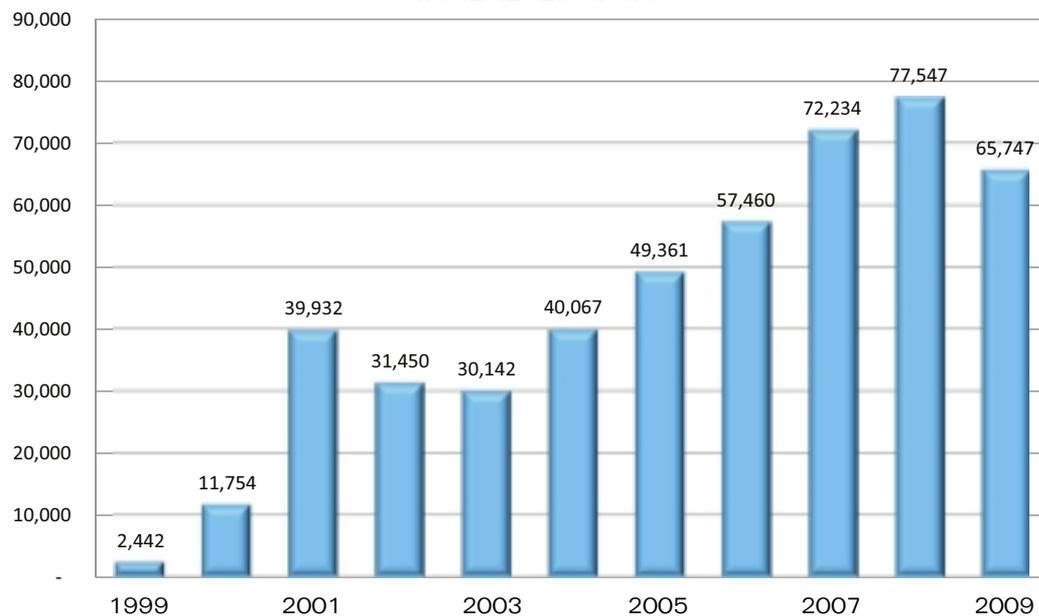
שכ"ד מתוך ההכנסה הכספית נטו



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

עליית המחירים הינה תוצאה של מחסור חמור בהיצע הדירות ושל עלייה חדה בביקוש לדור, בין היתר, על רקע הריבית הנמוכה ששררה במשק עקב המשבר העולמי. המחסור בהיצע הדירות, הנאמד כיום על סך מצטבר לאורך עשור של כ-65,000 יחידות דור הינו תולדה של חסמים רבים לאורך שרשרת ייצור הדירה משלב התכנון ועד לגמר הבניה.

מחסור מצטבר בדירות



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

מבין הגורמים למחסור שנוצר בהיצע הדירות ולעליית מחירי הדיוור ניתן להצביע על: הליכי התכנון הממושכים; שחיקת המלאי התכנוני בעיקר באזורי הביקוש עד כדי היווצרות מחסור חמור במלאי התכנוני הזמין כיום; חסמים בתחום שיווק הקרקעות על ידי המינהל והימשכות ההליכים ממועד התכנון למועד השיווק; ריבוי חסמים בשלב פיתוח הקרקע, לרוב על רקע חילוקי דעות בין גורמים ממשלתיים ברובד המקומי והארצי; חסמים תכנוניים, כלכליים וקנייניים המעכבים הליכי התחדשות עירונית; הריכוזיות הגבוהה בשוק מחזיקי הקרקע המתוכננת; והתארכות מסוימת במשך זמן הבנייה.

מגמה נוספת המאפיינת את שוק הנדל"ן נוגעת לשינויים שחלו בתמהיל הדירות. מאז ראשית שנות ה-90, חלה ירידה חדה בהיקף הדירות הקטנות בישראל עד כדי הפסקה כמעט מוחלטת של בניית דירות קטנות ועלייה של עשרות אחוזים בגודל הדירה הממוצע. שינוי זה נובע, בעיקרו, ממדיניות תכנונית ומוניציפאלית שאיפשרה העדפת דירות גדולות ככלי להגדלת הכנסות עצמיות ברשויות המקומיות ולמשיכת אוכלוסיות חזקות ומבוססות לערים. למגמה זו תרמו גם הוראות מנהליות בדבר תקני הבנייה המתקדמים (שתי חניות לדירה, הגדלת שטחים משותפים ועוד), אשר גרמו לייקור עלויות הבניה ולהפיכה של הדירה למוצר יותר יוקרתי. התייקרות המוצר בידי ביטוי גם בעליית מחירי הקרקע. היעדרן של דירות קטנות, ככלל ובמפרט בסיסי, לצד העלייה החדה של מחירי הדיוור, מקשה על היכולת של אוכלוסיות רבות לרכוש ו/או לשכור דירה. חלקן נאלצו למצוא פתרונות חלופיים בדמות דחיית היציאה מבית ההורים או מגורים עם שותפים. מן העבר השני, תרם מחסור זה להתפתחות תופעת פיצולי הדירות.

בצד מגמה זו, חלה בשנים האחרונות מגמה נוספת של ירידה בשיעור רוכשי הדירות אשר לא קיבלה מענה מתאים בשוק הדירות להשכרה. על אף הגידול בהיקף המשקיעים, טרם התפתח בישראל שוק שכירות מפותח כמקובל במדינות רבות. שוק שכירות מפותח מאופיין בהיצע משמעותי של שכירות לטווח ארוך, המתאפשר, לרוב, על בסיס כניסת גורמים עסקיים לשוק השכירות לטווח הארוך. בישראל, הדירות מושכרות לטווח קצר ומצויות בכעלותם של גורמים פרטיים בלבד. היעדרו של שוק השכרה משוכלל לטווח ארוך, והתנהלות מול משכירים פרטיים, גורם אף הוא להכבדת הנטל על שוכרי הדירות שסובלים מאי ודאות בתקופת השכירות; מתנודתיות גבוהה בשכר הדירה משנה לשנה; ומעלויות עודפות בגין מעברי דירה כפויים.

תמונת המחסור בהיצע הדירות מקבלת מימד נוסף כאשר בוחנים את חומרת התופעה במגזר הלא יהודי. מסיבות רבות קשה לאמוד את היקף המחסור במגזר זה, אולם עדויות שונות מראות כי בישובים רבים ישנה מצוקת דיוור משמעותית ומחירי דירות גבוהים יחסית לרמת ההכנסה הממוצעת ביישובים אלו. מבין החסמים הרבים המקשים על התפתחות שוק הדיוור במגזר הלא יהודי ניתן לציין את מגבלות השטח של הרשויות הערביות וחוסר היכולת לממש קרקע מדינה בתחומי הישובים ובסמוך להם עקב ייעודן התכנוני; המחסור בתוכניות מתאר מקומיות והקושי בקידום תוכניות מפורטות מכוחן ניתנים היתרי הבניה; קושי בגיוס מקורות מימון ליזמים ומשתכנים; בעלות פרטית על קרקע המקשה לעיתים על הוצאת היתרי בניה ובניה בלתי חוקית.

לצד המחסור בהיצע הדירות כמתואר לעיל, בולטת תופעה של דירות למגורים שאינן מושכרות ועומדות ריקות לאורך תקופות ארוכות. מקרה פרטי של נכסים מסוג זה הינו דירות לא ראויות לשימוש שעומדות ריקות לפעמים לאורך שנים ואף נהנות מפטור מלא מארנונה ללא הגבלת זמן.

גם בתחום מדיניות הסיוע בתחום הדיוור לאוכלוסייה ברמה סוציו-אקונומית נמוכה נוצרו פערים. בתחום הדיוור הציבורי ישנן כ-2,460 משפחות ותיקות הממתינות לדיוור ציבורי וכ-450 קשישים ותיקים הממתינים לדיוור בהוסטלים. זאת, לצד כ-40,000 קשישים עולים שעל פי נתוני משרד הקליטה ממתינים אף הם לדיוור ציבורי. מנגד, היצע הדירות בדיוור הציבורי צומצם באופן משמעותי כאשר כ-35% מהיצע הדירות

הציבוריות נמכרו לדיירים. בתחום הסיוע בשכר דירה, חלה שחיקה בגובה הסיוע שלא התעדכן משנת 2002 ועומד על כ-800 ש"ח בממוצע לצד עלייה חדה במחירי שכר הדירה בשוק החופשי.

בשנים האחרונות פעלה הממשלה במספר רב של מישורים לפתרון בעיית הנדל"ן ובעיקר לטיפול תשתיתי בבעיית המחסור בהיצע ולהסרת הכשלים המבניים הקיימים לכל אורך שרשרת הייצור של הדירה. צעדים אלה המכוונים לפתרון בעיות בטווח הבינוני והארוך נועדו להרחיב את היצע הדיור, להגמישו ולמתן את לחצי הביקוש מצד המשקיעים, בעיקר באמצעות שינויים במערכת תמריצי המס. הצעדים כללו, בין היתר, קידום רפורמה במינהל מקרקעי ישראל, רפורמה בחוק התכנון והבניה והאצת התכנון במסגרת הוראת השעה (ועדות לדיור לאומי), צעדים לפיזור אוכלוסין ולחיזוק הפריפריה, הסרת מגבלות תכנון במרכז הארץ, הסרת חסמים בתחום ההתחדשות העירונית, וצעדים רבים שמטרתם הסרת חסמים בתחום השיווק, הפיתוח וקיצור משך זמן הבנייה.

בנוסף, לצד מדיניות הממשלה שנועדה להרחיב את סך ההיצע ולפתור את בעיות היסוד של שוק הנדל"ן בטווח הבינוני והארוך, נקטה הממשלה שני צעדים לצמצום בעיית המחסור בדירות קטנות (הכללת 20% דירות קטנות בתכנון ביוזמת הממשלה; ומתן כלי חוקי לוועדות התכנון המחוזיות בהליך של 'הקלה גורפת' להוסיף יחידות דיור קטנות בתוכנית מאושרת).

לבסוף, פעלה הממשלה למתן מענה לאוכלוסיות בעלות מאפיינים ייחודיים. הותנעו תוכניות חומש לקידום הפיתוח, לרבות בתחום הנדל"ן, ביישובי מגזר המיעוטים בהיקף כולל של 1.8 מיליארד ש"ח; הוחלט על בניית דיור לקשישים זכאים על קרקע ציבורית לאוכלוסיית הקשישים הנזקקים ופותרות נוספים לאוכלוסיית הקשישים; הוחלט על שיווק קרקע ל-10,000 יחידות דיור למעונות סטודנטים; ונקבעה מכסה של 10,000 יחידות דיור לפרוייקט 'מחיר למשתכן' ופרוייקטים לשכירות במחיר מופקח. בכלל הצעדים האמורים ויתרה המדינה על הכנסות מקרקע הנאמדות במיליארדי שקלים.

עם זאת וחרף המאמצים לפתרון משבר הדיור במישורים השונים, בעיית הדיור טרם נפתרה. הממשלה קיבלה סדרת החלטות, אך נתקלת בקושי ממשי ביישומן ובעמידה ביעדים ובלוחות הזמנים שקבעה. המחסור במלאי התכנוני עדיין חריף; היקפי השיווקים והתחלות הבנייה - שהואצו והוגדלו בהיקף ניכר בשנתיים האחרונות - עדיין אינם מכסים על הפער שנוצר בשוק; והשינויים המבניים היסודיים שהותנעו במערכות התכנון ורשות מקרקעי ישראל נמצאים עוד בשלבי חקיקה או יישום ראשוניים. גם צעדי הממשלה שנועדו לטפל בבעיית תמהיל הדיור טרם יושמו ומעבר להם נדרש לנקוט צעדים נוספים ומשלימים. נותרו חסמי ביצוע והשלמות בתפיסת המדיניות בנוגע לחלק מהצעדים שעליהם הוחלט בכדי להבטיח פתרונות דיור לאוכלוסיות בעלות מאפיינים ייחודיים.

הוועדה אף סבורה כי בצד המאמץ הממשלתי המקיף הנדרש להבטחת יישום הצעדים עליהם כבר הוחלט במסגרת תוכנית קונקרטית ומפורטת עם יעדים כמותיים, מנגנון מעקב ובקרה הדוק ולוחות זמנים; הרי שישנו צורך באימוץ צעדי מדיניות נוספים שיסייעו, בטווח הקצר, הבינוני והארוך, בתהליכים הקשורים בהרחבת ההיצע, הבטחת תמהיל דירות מגוון ובהישג יד, במדיניות תומכת המעוגנת בחקיקה ובהבטחת פתרונות דיור לאוכלוסיות בעלות מאפיינים ייחודיים.

מעבר להיבטים אלה, נדרש תהליך ממשלתי שיביא לגיבוש ולאימוץ תפיסת מדיניות כוללת וארוכת טווח לשוק הנדל"ן, בדגש על כיוונים רצויים לפיתוחו ושגשוגו של המרחב העירוני.

הוועדה מבקשת להדגיש את העובדה כי שוק הנדל"ן מאופיין במחזוריות. לפיכך, לא ניתן לשלול את האפשרות שמחירי הדירות ירדו בשנים הקרובות. לשינוי מגמה חד בשוק הדיור השפעות מאקרו כלכליות נרחבות, המחייבות לנקוט בזהירות ובשום שכל במינון ובעוצמת הכלים המופעלים. לדעת הוועדה, הדרך לעשות זו היא בנייתו הממשלתי להרחבת ההיצע ולפתרון הכשלים המבניים בשוק,

בדגש על מאמץ משולב להרחבת תמהיל ההיצע והתאמתו למגוון הביקושים ולצורכי האוכלוסייה, תוך הימנעות מנקיטת צעדים חפזים, בשל לחצי המחירים, שעלולים להביא לפגיעה ארוכת טווח בשוק הנדל"ן ובכלכלה הישראלית.

הוועדה אף פונה לממשלה לפעול לגיבוש כלי להתמודדות אפשרית עם בעיית האשראי הבנקאי לליווי פרויקטים למגורים. צמצום מקורות המימון להקמת הפרויקטים יפגע במאמץ הממשלתי להגדלת ההיצע ועלול לגרום להמשך מגמת עליית מחירי הדירות בטווח הבינוני.

עיקרי ההשקפה

■ האתגרים המרכזיים של שוק הדיור

היצע הדירות, תמהיל הדירות ובעיית המחיר

לכל אדם צורך בסיסי בקיומו של דיור נאות בהישג ידו לו ולמשפחתו הקרובה, כחלק מתנאי מחיה הכרחיים.

רכישת דירה הינה אחת מהפעולות הכלכליות המשמעותיות ביותר בחייו של האדם. היא מחייבת נכונות ויכולת לעמוד לאורך שנים רבות בהוצאה כספית משמעותית, תוך ויתור על אפשרויות של צריכה וחסכון אחרות. לרוב, היא נעשית בשלב בו ההוצאות השוטפות של הפרט (של רכישת השכלה וגידול ילדים) הן גבוהות וכשהאופק הכלכלי עדיין איננו ברור ומובטח.

בדומה, תשלומי שכר דירה חודשיים מהווים נטל כלכלי כבד על הפרט אשר נאלץ להפנות חלק ניכר מהכנסתו הפנויה למימון מקום מגוריו.

צרכי הדיור של האוכלוסייה שונים ומגוונים. סטודנטים וצעירים, זוגות עם ילדים, משפחות בגרות וקשישים - זקוקים לסוגים שונים של דירות, בשכירות או בבעלות, מבחינת הגודל, המיקום, וסטנדרט המגורים. שיקולים של מוביליות תעסוקתית, יכולת כלכלית, טעמים אישיים, וצרכים משתנים לאורך מחזור החיים - משפיעים אף הם על טיפוס הדירות הנדרשים ועל ההחלטה אם לרכוש דירה או לשכור לטווחי זמן קצרים או ארוכים.

לעליית מחירים חדה, ולהיעדרו של תמהיל דיור התואם את צרכי האוכלוסייה השונים, השלכות קשות מבחינה חברתית וכלכלית.

המציאות שבה זוג צעיר בישראל העובד למחייתו ונאלץ להקצות נתח נכבד מהכנסתו השוטפת להבטחת מגוריו עומדת בשורשה של המחאה החברתית ובבסיס התחושה הקשה של מצוקה כלכלית ואי צדק. תחושה זו מחריפה נוכח התודעה כי במקרים רבים רכישת דירה או עמידה בתשלומי שכר דירה חודשיים גבוהים הולכת והופכת למשאת נפש רחוקה או מחייבת הישענות בגילאים מבוגרים על סיוע מההורים. היא מחריפה אף נוכח החשש התמידי מפני העלאת שכר הדירה בתום כל שנת שכירות; מפני הצורך לשנות מקום מגורים; מפני חוסר היכולת לממן מגורים מחוץ לבית ההורים; או מפני הצורך לצמצם הוצאות בתחומים חיוניים אחרים בשל תנודתיות במחירים.

גם למציאות שבה סטודנטים, צעירים, עובדים בשכר נמוך, עובדים בתחום השירותים הציבוריים והחברתיים ואוכלוסיית הקשישים מתקשים למצוא דירה המתאימה לצרכיהם בשל הומוגניות בשוק הדיור ומחסור בדירות קטנות, ישנן השלכות חברתיות ואורבניות קשות מבחינת אופיה של רקמת החיים העירונית ורמת הפערים החברתיים. תמהיל דירות הומוגני עלול ליצור סביבת חיים מנוכרת, הנשענת על שכונות יוקרה ופרכים עניים, על הדרה של אוכלוסיות רבות מהמרחב העירוני ודחיקתם אל שולי הערים או אל פרכים מרוחקים, תוך העמקת הפערים ופגיעה במוביליות החברתית והתעסוקתית.

צורך זה מעמיד בפני הממשלה את האתגר המרכזי של הבטחת היצע דיור בהישג יד (שכירות או בעלות) בהיקף ובמגוון מספק לצרכי האוכלוסייה הגדלים והשונים. הוא מחייב פעילות ממשלתית נמרצת לישום החלטותיה ולעמידה ביעדים כמותיים ובלוחות זמנים ברורים תוך נקיטה בצעדים מידיים משלימים.

לישראל מאפיינים ייחודיים בתחומי הקרקע והדיור. מדינת ישראל מתמודדת עם צרכים גדלים בשל שינויים דמוגרפיים וגידול באוכלוסיית הצעירים והקשישים; עם שונות בהרכב האוכלוסייה (מגזרים, רקע

סוציו אקונומי); מחסור במשאב הקרקע ובשטחים פתוחים; ומדיניות ממשלתית לפיזור אוכלוסין. לאלה מצטרפת המעורבות גבוהה של המדינה בשוק הנדל"ן בהיותה בעלים של כ-93% מהקרקע ומעורבותה כיום בשוק המקרקעין.

אלו אתגרים שכוחות השוק כשלעצמם אינם נותנים להם מענה. במקומות רבים 'כללי השוק' הרגילים הנשענים על דינמיקות של היצע וביקוש פועלים בכיוונים הפוכים מהמדיניות הרצויה של הממשלה; במקומות אחרים, בהיעדר התערבות, יפעל האינטרס הכלכלי, הנשען על מקסום רווח, לסטייה מכללי המשחק שהכתיבה הרגולציה הממשלתית. אלו הם פני הדברים כאשר הלחצים הכלכליים, האינטרסים הסקטוריאליים וההעדפות הפרטים מושכים לכיוונים שונים ומביאים לפיזור ועיכוב תהליכי הפיתוח; לסטגנציה בהליכי חידוש עירוני; להטיה לדירות יוקרה ודירות גדולות; לניצול לא מיטבי של משאב הקרקע; ולעיכוב בפיתוח ובשימוש בקרקע למגורים משיקולים כלכליים צרים.

במצב דברים זה, גוברת האחריות של הממשלה למתן פתרונות אפקטיביים על בסיס מדיניות ברורה ורגולציה אפקטיבית. העובדה כי שוק הנדל"ן נתון לרגולציה ממשלתית הדוקה, עשויה אף לסייע לכך.

המדיניות הקרקעית של ישראל

המדיניות הקרקעית הנהוגה מהקמת המדינה ועד היום היא מדיניות ריכוזית המתאפיינת בשליטה משמעותית של המדינה, באמצעות מינהל מקרקעי ישראל ומשרד השיכון, בייזום הבנייה ובשליטה שלה במוסדות התכנון (הוועדות המחוזיות) המאשרים את תוכניות הבנייה. בפועל, ביצועיו של תחום הנדל"ן למגורים בישראל התאפיינו, כמפורט לעיל, בשני כשלים עיקריים, שעיקרם היצע חסר של קרקעות למגורים באופן שתרם לעלייה מתמשכת במחירי הדירות והקרקע ואי מיצוי פוטנציאל הפיתוח במרכזים האורבניים.

תוצאות אלו מהוות למעשה שני פנים של אותה משוואה - מערכות התכנון ומינהל מקרקעי ישראל אינם מצליחים להתאים את היצע יחידות הדיור לשינויים אקסוגניים בביקושים. בין אם אלו נובעים מעלייה בהיקפים נרחבים בשנים 1990-1995 ובין אם אלו נובעים משינויים בשערי הריבית לאחר המשבר הכלכלי בשנת 2008. כפרט, דומה שגופי הייזום והתכנון אינם מצליחים לפעול די הצורך על מנת להעלות את היצע הקרקעות הזמינות למגורים באזורי הביקוש ואת הצפיפות בהם. כתוצאה מכך, עולים מחירי הקרקע ושכבות שלמות באוכלוסייה מתקשות לרכוש דירה באזורים אלו ובסביבתם.

למרות שליטתה המשמעותית של המדינה במשאב הקרקע הן בהיבט התכנוני והן בהיבט השיווק והייזום של פרויקטים על הקרקע - בכל עת שנוצר לחץ אקסוגני על מחירי הדיור בישראל, לא הצליחה המערכת לייצר מלאי תכנוני לשיווק על מנת למנוע מלחצים אלו להביא להעלאת מחירי הדיור.

האופק האורבני ועדי הפיתוח של ישראל

כ-90% מהאוכלוסייה בישראל מתגוררת ופועלת בתוך יישובים עירוניים במרכז ובפריפריה. לחיים העירוניים יתרונות מובהקים. הם מספקים למתגורר בהם מגוון אפשרויות, קרבה אל מוקדי תעסוקה, חיי תרבות וכנאי עשירים, חינוך ושירותים ציבוריים, והיצע נרחב של מסחר ושירותים.

לאיזה עתיד אורבני צועדת ישראל בעשורים הבאים? האם לחיים עירוניים תוססים, בהם יש מקום לאוכלוסיות מרקעים שונים ובשילוב חיים שונים, עם הטרוגניות חברתית והיי קהילה מפותחים? ערים שוקקות עם מרכזי מסחר ועסקים, איזורים תיירותיים, מרחב ציבורי מפותח, נגישות תחבורתית גבוהה הנשענת על מערכות מתקדמות להסעת המונים, ושירותים ציבוריים - חינוך בריאות, משטרה - מתקדמים?

שאלות אלה נוגעות הן למרחב העירוני באזורי הביקוש והן לערים בכפריפריה - אלו גם אלו, מחייבים מדיניות פיתוח כוללת המותאמת לנתוני היסוד, לאופיין ולכיווני ההתפתחות הרצויים שלהן.

עד כה, התקשו ממשלות ישראל לקדם מדיניות סדורה ואפקטיבית בתחום הפיתוח העירוני. על אף המדיניות המוצהרת של הממשלה להשיג את יעדי הפיתוח, בפועל התוצאות הביאו לפיתוח חסר ברוב תחומי החיים, לרבות דיור, תשתיות ומסחר. עדות ברורה לכך ניתן למצוא בעלייה משמעותית של מחירי הדיור בשנים האחרונות כאשר המדינה, שלה מעורבות גדולה בצד היצע הקרקעות הזמינות למגורים, לא הצליחה להתאים את היקפי ההיצע לביקושים המשתנים. לפערים אלה מצטרפים הניסיונות הרבים לקדם תהליכים של התחדשות עירונית (פינוי ובינוי) שאינם צולחים, והקושי בקידום של פרויקטים תשתיתיים גדולים בתחום הפיתוח, ובפרט בתחום קידום של מערכות תחבורה עתירות נוסעים, ושילוב אמצעי תחבורה שונים להגדלת הנגישות והניידות.

מהחומרים הרבים שהגיעו לעיונה של הוועדה, מהדיונים שקיימה ובמסגרת הליך ההידברות שהתקיים, עולה הציפיה הברורה לפעילות ממשלתית אפקטיבית ומתואמת הנשענת על מדיניות ארוכת טווח אשר תבטיח את פיתוחו ושגשוגו של המרחב העירוני.

לגופי הממשלה השונים ולשלטון המקומי תפקיד מרכזי בחידושן ובפיתוחן של הערים - במרכז הארץ, במטרופולינים ובכפריפריה.

לדעת הוועדה, על הממשלה לגבש מדיניות ברורה ואפקטיבית בתחומי התכנון והפיתוח, הנשענת על יעדים ארוכי טווח והליכי יישום ברורים, אשר תבטיח פיתוח מיטבי של המרחב העירוני במרכז ובכפריפריה ומענה לצרכים המשתנים והגדלים של החברה והמשק. מדיניות זו צריכה להתרגם לפעילות ממשלתית מתואמת - בתחומי הפנים, התחבורה, התעסוקה, השיכון - תוך שילוב זרועות בין גורמי היישום והביצוע השונים ברובד הארצי והמקומי וקביעת סל כלים מגוון ומגובה תקציבית להבטחת כיווני ההתפתחות האורבניים ולהבטחת ניצול ופיתוח מושכל ובר קיימא של משאבי הקרקע המוגבלים של ישראל.

יעדי המדיניות

- קידום מדיניות כוללת של המרחב האורבני, האצת תהליכים לחיזוק המרכזים המטרופוליניים וערי הפריפריה וקידום העיור במגזר הלא יהודי, ומתן מענה תשתיתי מקיף בדגש על קידום מערכות חדשניות של תחבורה ציבורית ואמצעים משלימים להגברת הנגישות.
 - הרחבה עקבית של היקף יחידות הדיור והבטחת יכולת התגובה של שוק הדיור לצרכי הדיור המשתנים, באופן שיבטיח יציבות של מחירי הדיור לאורך זמן ומניעת תנודתיות יתר במחירים.
 - הבטחת התנאים לקיומו של תמהיל דירות מגוון ובהישג יד, בין היתר, באמצעות הבטחת היצע נרחב של דירות בגדלים שונים ובמגוון סוגים (דירות למכירה ודירות להשכרה בטווחי זמן שונים), באופן שייתן מענה לצורכי האוכלוסייה המגוונים ולקבוצות ההכנסה השונות, ויפחית את נטל הוצאות הדיור מסך הוצאות של משקי הבית.
 - מתן מענה לצורכי אוכלוסיות בעלות מאפיינים ייחודיים בכלל זאת, מענה נקודתי לחסמים הייחודיים להתפתחות שוק הדיור במגזר המיעוטים; היצע מעונות מספק לאוכלוסיית הסטודנטים בעלות מסובסדת; הבטחת מלאי דיור ציבורי ומערך סיוע בשכר דירה לאוכלוסיות קשות יום; פתרונות דיור מוגן לאוכלוסיית הקשישים הנזקקים.
- לצד יעדי מדיניות אלה נדרש מאמץ ממשלתי כולל ומשולב להבטחת קידום יעדי המדיניות ויישום צעדי המדיניות שהוחלטו ושורת הצעדים המשלימים.
- בכלל זאת, נדרשת הגדרה ברורה של יעדים ברורים ומדידים, לרבות יעדים כמותיים, לכל אחד מגופי הממשלה המעורבים בשוק הנדל"ן. בהקשר זה נדרש יישום מהיר של תוכנית הביצוע המפורטת בנספח לדו"ח הוועדה שתכליתה מתן מענה מהיר לבעיית המחסור שהצטבר בהיצע הדירות הכללי, בתמהיל הדירות (דירות קטנות ודירות להשכרה) ובפתרונות הנדרשים לאוכלוסיות בעלות מאפיינים ייחודיים.
- הוועדה סבורה כי לשלטון המקומי תפקיד מרכזי בניבוש וביישום מדיניות התכנון והפיתוח של שוק הנדל"ן ופיתוחו של המרחב העירוני. הוועדה קוראת לשיתוף של השלטון המקומי בתהליכי היישום של הצעדים המומלצים בשוק הדיור.

עיקרי ההמלצות

■ תהליכים וצעדים מבניים לטווח הארוך

■ קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני -

הוועדה סבורה כי נדרש גיבוש מדיניות ברורה ואפקטיבית בתחומי התכנון והפיתוח, הנשענת על יעדים ארוכי טווח והליכי יישום ברורים, אשר תבטיח פיתוח מיטבי של המרחב העירוני ומענה לצרכים המשתנים והגדלים של החברה והמשק.

מוצע כי המדיניות שתגובש תיקח בחשבון את האתגרים השונים העומדים בפני המרכזים האורבניים במרכז הארץ ובפריפריה ותהיה מותאמת לנתוני היסוד, לאופיים ולכיווני ההתפתחות הרצויים והאפשריים שלהם.

מדיניות זו צריכה להיתרגם לפעילות ממשלתית מתואמת - בתחומים שונים בהם הפנים, התחבורה, התעסוקה, השיכון - תוך שילוב זרועות בין גורמי היישום והביצוע השונים ברובד הארצי והמקומי וקביעת סל כלים מגוון ומגובה תקציבית להבטחת כיווני ההתפתחות האורבניים.

לשם כך מוצע למנות צוות בין משרדי בראשות משרד ראש הממשלה ובשיתוף משרדי האוצר, הפנים, השיכון, התחבורה, הסביבה, התשתיות והתעשייה ומסחר, אשר יגבש המלצות בנוגע למדיניות הפיתוח הכוללת של המרחב העירוני.

במסגרת עבודתו מוצע כי הצוות יתייחס, בין היתר, לסוגיית היחס שבין מדיניות הפיתוח של המרחב העירוני והצורך בחיזוק המרכזים האורבניים לבין מדיניות הפיתוח הנדרשת של אזורי הפריפריה בהתאם לגידול האוכלוסייה ובשים לב למדיניות הממשלה בתחום פיזור האוכלוסין. כן מוצע כי הצוות יבחן סוגיות הנוגעות לחיזוק מעמדו ושילובו של השלטון המקומי במדיניות הפיתוח בהתחשב ביכולותיו.

■ קידום ופיתוח מערכות הסעת המונים -

מערכת תחבורה ציבורית יעילה המושתתת על מערכות הסעת המונים היא המפתח לשימוש יעיל בקרקע בסביבה עירונית צפופה. קיומה מאפשר ניצול טוב יותר של שטחי קרקע על ידי הפחתת השטח הדרוש לכבישים ולחניות ועל ידי מתן אפשרות לציפוף הבנייה בערים, לרבות הגדלת היצע הדיר באזורי הביקוש. הניסיון במדינות אירופה וארה"ב מלמד כי הקמתן של מערכות הסעת המונים מסילתיות לצד מדיניות תכנון המעודדת ציפוף הבנייה בקרבת תחנות הנסיעה הביאו ליצירת מרכזים אורבניים שוקקים תוך הכוונת עיקר הפיתוח למרכזי הערים ולצמצום תופעת הפרבור.

לאור האמור נדרשת הקמתן של מערכות הסעת המונים במרכז סדר העדיפויות של הממשלה לפיתוח תשתיות בשנים הקרובות. כמו כן, נדרשת הסרת חסמים בהיבטי התכנון, הביצוע והמימון.

נדרשת תכנית סדורה של הממשלה, המגובה בהחלטה, למימוש הקמתן של רשתות הסעת המונים במטרופולינים בטווח של כ-15 שנים בדומה לתוכנית "נתיבי ישראל" לקידום תחבורה לפריפריה. התוכנית צריכה להיות מגובה בתקציבים הדרושים (שעלותה מוערכות בעשרות מיליארדי שקלים) תוך גיוס כלל גורמי הביצוע הממשלתיים ובפיקוח הדוק של ועדת שרים ייעודית.

כמו כן, נדרש לקדם הצעת חוק ממשלתית לקידום מערכות הסעת המונים לצורך הסרת חסמים וקיצור הליכים הדרושים להקמת מערכות הסעת המונים, לרבות מתן כלים נוספים לגופי הביצוע בתחום. במסגרת זו, יש להקים גופי תכנון ייעודיים לאישור תכנון ולרישוי מערכות הסעת המונים.

■ **עדכון תפיסת התכנון בתוכנית המתאר הארצית מספר 35 -**

חזון המרחב הפיסי של מדינת ישראל מותווה בתוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה לפיתוח ולשימור - תמ"א 35. תכנית זו יצרה תפיסה מרחבית של דמות הארץ בה מירב האוכלוסייה והפיתוח יכוונו לסביבות עירוניות (מרקמים עירוניים) וביניהן יישמר מרחב רציף של שטח פתוח וישובים בעלי אופי כפרי.

הוועדה רואה לנכון להדגיש עקרונות ותפיסות בתמ"א 35, ולהאיר סוגיות הדורשות התייחסות במסגרת עדכון התמ"א המתבצע בימים אלו:

- תמ"א 35 מכוונת את עיקר הפיתוח למרקמים עירוניים. לאור שחיקת מלאי יחידות הדיוור המאפשרות ולאור התמשכות הליכי התכנון האופיינית למדינת ישראל, הצוות סבור כי יש לבחון את היקף השטחים המיועדים לפיתוח בתוך המרקמים העירוניים, להגדילם ככל שיעלה הצורך, ולאפשר בשטחים אלה להכין ולאשר תוכניות מפורטות.
- עידוד תכניות מפורטות המעבות את המרקם הבנוי ונשענות על תחבורה ציבורית, דבר שיאפשר יצירת מתחמי מגורים אינטנסיביים בעלי מגוון יחידות דיוור ונגישות גבוהה ומיידית לתעסוקה, חינוך, תרבות וכנ"ל.
- יש מקום לזהות, במסגרת תמ"א 35, פתרונות אופציונאליים למגורים לאוכלוסייה הלא יהודית, באופן שיאפשר מתן פתרונות נוספים לדיוור לאוכלוסייה זו.

■ **קידום מואץ של פרויקטים להתחדשות עירונית -**

מחסור בקרקע למגורים, בעיקר באזורי הביקוש, ומדיניות התכנון, כפי שבאה לידי ביטוי בתמ"א 35, מחייבים את שוק הנדל"ן והממשלה לחשוב על ניצול יעיל יותר של הקרקע, תוך מתן מענה לעלייה ברמת החיים של האוכלוסייה. אחד הפתרונות הנהוגים בעולם שאומץ גם בישראל הינו פינוי-בינוי.

הממשלה נקטה בשורת צעדים שתכליתם להסיר את החסמים הרבים (תכנוניים, כלכליים וקנייניים) המעכבים תוכניות של פינוי-בינוי. בפועל, היקף התוכניות לפינוי בינוי אשר יצאו אל הפועל בשנים האחרונות הינו מצומצם ביותר ועומד על פרויקטים ספורים בלבד.

הוועדה קוראת לממשלה להגדיר תחום זה של ההתחדשות העירונית ופרוייקטי פינוי בינוי כיעד לאומי ולפעול בדרכים ברורות ואפקטיביות כדי לממשו.

הוועדה רואה חשיבות בקידום של פרויקטים להתחדשות עירונית וקוראת להאצת הטיפול במתחמים אלה. כמו כן הוועדה רואה לנכון כי משרד השיכון, מעבר לטיפול נקודתי במתחמים ספציפיים, יפעל בשיתוף הרשויות המקומיות הרלוונטיות לקידום תכנון מתארי להתחדשות עירונית מתוך ראייה כוללת של מגוון האמצעים המאפשרים ביצוע התחדשות עירונית, אינטגרציה של אמצעים ומניעת ביצוע פרויקטים בודדים אשר יפגעו בקידום המרחב כולו.

בנוסף, מוצע לנקוט בצעדים הבאים:

■ **קידום תוכניות מתאריות להתחדשות עירונית -**

עד כה קודמו תוכניות לפינוי ובינוי למתחם בודד, תוך קידום תכ"ע נקודתית לאותו מתחם, לרוב ללא ראייה מתארית של פיתוח התחדשות עירונית בת קיימא במרחב בו מצוייה אותה תוכנית. גישה זו ננקטה על מנת להקל על יזמים ולקצר תהליכים שיאפשרו לפרוייקטים ראשונים להבשיל ולהיבנות במהירות.

אישור תוכנית מתארית להתחדשות עירונית יאפשר בעתיד הנראה לעין אישור תוכנית בניין עיר מפורטת למתחם לפינוי ובינוי בסמכות מקומית בלבד וללא צורך באישור ועדה מחוזית בה מתעכבות התוכניות פרק זמן ארוך ביותר, בין היתר עקב העומס הכללי של הוועדות המחוזיות. הדבר יקצר משמעותית את משך התכנון לכל מתחם. תכנון מתחמים ספציפיים לפינוי ובינוי ייעשה כחלק מתוכנית ארוכת טווח לשכונה ולא כמתחם מקרי.

על מנת לרזז את אישור התוכניות המתאריות כאמור לעיל, מוצע לקדם את הצעת החוק הממשלתית להקמת ועדות משנה מיוחדות לפינוי בינוי בוועדות המחוזיות אשר תפעלנה לאישור מהיר של התוכניות המתאריות לפינוי בינוי במחוזות השונים.

לצורך קידום תוכניות מפורטות ומתאריות לפינוי ובינוי ממליצה הוועדה להקצות 30 מיליוני ש"ח לתקציב משרד השיכון בשנים 2012-2014.

■ קידום וליווי צמוד של מתחמי פינוי בינוי -

כפי שיפורט להלן, ממליצה הוועדה למסד תהליך ליווי ממשלתי צמוד של מתחמים נבחרים. בהקשר זה גיבשה הוועדה רשימה של 14 מתחמים מוכרזים לפינוי בינוי, בהיקף של למעלה מ-8,200 יחידות דיור ומצויים באזור המרכז, אשר לדעתה ניתן לקדם את הליך התכנון הסטטוטורי בפרק זמן סביר, ולאפשר ליזמים להתחיל בבניית פרויקטים משמעותיים אלו.

טבלה מפורטת מצורפת כנספח לדו"ח.

■ טיפול בעלויות פיתוח בהתחדשות עירונית -

הוועדה מצאה כי ישנו מקום לפיתוח כלי נוסף שיאפשר קידום פרויקטים לפינוי ובינוי אשר אינם מקודמים על ידי הרשות המקומית, מאחר והעלויות בגין עבודות הפיתוח אשר הרשות מחויבת לבצע על מנת לאפשר את הבנייה גבוהות מהכנסות הרשות מאגרות והיטלים.

בהתאם מוצע כי הממשלה תשלים את עלויות הפיתוח להם מחויבת הרשות ואשר אינן מכוסות על ידי איגרות והיטלים. הסיוע הממשלתי יינתן למתחמים נבחרים אשר סיימו את הליכי התכנון הסטטוטורי.

מומלץ להקצות לצעד זה סך של 30 מיליוני ש"ח.

■ השלמת הקמת מנגנון שמאי מכריע בפינוי-בינוי -

במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2011-2012 הגישה הממשלה לאישור הכנסת תיקון להצעת חוק פינוי בינוי (פיצויים). במסגרת התיקון לחוק הוחלט, בין היתר, כי שר המשפטים יקבע רשימה של שמאי פינוי בינוי שתפקידם להכריע בשאלת הכדאיות הכלכלית של עסקת פינוי בינוי. לצורך ביצוע החוק נדרש לתקן תקנות לעניין סדרי הדין לעבודת השמאים.

הוועדה קוראת לקדם את הליך התקנת התקנות ואישורן.

■ יישום הרפורמה בחוק התכנון והבנייה והרפורמה ברשות מקרקעי ישראל -

הוועדה סבורה כי יש להמשיך ולקדם ביתר שאת את צעדי הממשלה להרחבת ההיצע, ולפעול ליישום המהיר. בעניין זה מדגישה הוועדה את החשיבות שבקידום הליכי החקיקה בתחום התכנון והבנייה והליכי היישום של הרפורמה ברשות מקרקעי ישראל - המהווים צעדים תשתיתיים ומבניים חיוניים בתחום מדיניות הקרקע והתכנון בטווח הבינוני והארוך.

■ צעדי מדיניות למימוש יעד הרחבת ההיצע

יעדים כמותיים להרחבת ההיצע -

■ יעדי תכנון -

מלאי התכניות המאושרות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בניה נשחק בחמש השנים האחרונות בכ-40%. מתוך מלאי זה היקף יחידות הדיור בתכניות שאינן כוללות תנאים מגבילים למימושן עומד על כ-20,000 בלבד.

לשם הגדלת המלאי התכנוני יידרשו מוסדות התכנון להאיץ את קצב אישור התוכניות הכוללות יחידות דיור, בין היתר באמצעות הוועדות לדיור לאומי (להלן: "וד"ל"), ולהגדיל את מספר יחידות הדיור המאושרות בתכניות בשנה לכ-60,000.

עמידה ביעד זה תאפשר מתן מענה לגידול בביקוש לשירותי דיור הנובע מגידול במשקי בית העומד על כ-40,000 בשנה, לצד צמצום המחסור שהצטבר בשנים האחרונות.

מוצע כי ועדת החסמים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה תעקוב אחר עמידה ביעדים האמורים.

■ יעדי שיווק -

במטרה להתגבר על הפער בין ההיצע לביקוש בחומש הקרוב, יצטרכו רשות מקרקעי ישראל (להלן: הרשות) ומשרד הבינוי והשיכון לשווק מדי שנה קרקעות מדינה המיועדות ל-40 אלף יחידות דיור בממוצע, כאשר לפחות 20% מהן (40 אלף על-פני החומש הקרוב) תיועדה לדיור בהישג יד, תוך מתן עדיפות למסלול השכירות על פני הבעלות.

בנוסף על הרשות להשלים את שיווקן של 5,000 יח"ד לשכירות ארוכת טווח במחיר ממוקח ושל 5,000 יח"ד נוספות למכירה במתכונת של מכרז בשיטת 'מחיר למשתכן' תוך מתן הנחה של עד 50% משיעור שומת הקרקע ומודל מכרזי שבו מתחרה הקבלן על המחיר הנמוך ביותר לרוכש הדירה עד לסוף שנת 2012.

להערכת הוועדה, הגדלת שיווקי הרשות לצד הבנייה ביוזמה פרטית יגדילו את מספר הדירות שתבנינה במדינה בכ-250-300 אלף יחידות דיור עד שנת 2016 (כ-100 אלף יחידות דיור יותר מאשר נבנו בשנים 10-2006).

מוצע כי ועדת החסמים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה תעקוב אחר עמידה ביעדים האמורים.

הוועדה ממליצה כי על הממשלה לקבוע כי על רשות מקרקעי ישראל להתאים את היקף השיווק השנתי של קרקעות המדינה לצורכי המשק המשתנים, ובפרט לגידול בביקוש לשירותי הדיור (הנאמד בגידול במשקי הבית כאמור). באופן שיבטיח מלאי מספיק של קרקעות זמינות לבנייה למגורים, ובכך יגרום להחזרתם של מחירי הדיור לרמה סבירה ובהמשך ישמור לאורך זמן על יציבות במחירי הקרקעות וימנע תנודתיות יתרה במחירים כתוצאה משינויים אקסוגניים (הפחתת ריבית פתאומית, גלי עלייה, שינוי בטעמי האוכלוסייה ועוד).

■ צעדי מדיניות לעמידה ביעדים הכמותיים

ליווי ממשלתי פרטני והסרת חסמי תכנון ופיתוח בפרוייקטי דיוור גדולים -

■ הסרת חסמי שיווק ופיתוח -

ועדת החסמים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה תקבל סמכויות וכלים נרחבים על מנת להסיר חסמים מורכבים המונעים שיווק ופיתוח של אלפי יחידות דיוור.

בכלל זאת מוצעים הצעדים הבאים:

- מתן תוקף של החלטות ועדת שרים להחלטות הוועדה, לצורך עיגון חזק יותר של החלטותיה מול גורמי הממשלה השונים.
- שיתוף כלל הגורמים ברמת השלטון המרכזי והמקומי בהסרת חסמי השיווק והפיתוח.
- הרחבת תחומי פעולתה, ובכלל זה ליווי ומעקב אחר התקדמות תוכנית השיווקים המפורטת לעיל, ואחר חסמים בשיווק.
- הרחבת סמכות הוועדה לטפל גם במתחמים נבחרים שאינם רק בקרקעות בבעלות המינהל, ובמתחמים של פינוי-בינוי, כמפורט בהמשך.
- סמכות, בתיאום עם הממונה על התקציבים, ליצירת תקנות תקציביות נפרדות למימוש החלטותיה, ככל שהתקציב לא הועבר ע"י המשרד הרלוונטי תוך פרק זמן סביר.
- הסמכת ועדת החסמים לאשר, קדם מימון מתקציבי המשרדים הרלוונטיים להקמת תשתיות המהוות חסם לשיווק ולבניית מתחמי מגורים במסגרת תוכניות הוד"לים, אשר בנייתם מותנית בכיצוע התשתיות האמורות.

■ ליווי צמוד של מתחמים נבחרים -

אחת המסקנות שעלו מניתוח היצע השיווק הקיים של מינהל מקרקעי ישראל הינה כי למתחמים ספציפיים בהם מספר משמעותי של יחידות דיוור עשויה להיות השפעה ניכרת על שוק הנדל"ן.

על מנת להקדים את מועד תכנון, שיווק ובניית יחידות הדיוור בתוכניות מרכזיות אלו מומלץ למסד תהליך ליווי ממשלתי צמוד של תוכניות אלו לאורך שלבי התכנון והפיתוח תוך ביצוע מעקב ובקרה הדוקים אחר קידומם; מתן עדיפות בתוכניות העבודה של המשרדים לפרוייקטים שיש בהם כדי לקדם מתחמים אלו; הקדמת התכנון המפורט לתשתיות וקביעת אבני דרך ולוחות זמנים להשלמת ההליכים הסטטוטוריים.

הוועדה גיבשה תוכנית מפורטת של מתחמים לליווי תוך ניתוח החסמים העיקריים וקביעת יעדים כמותיים ולוחות זמנים להשלמת ההליך הסטטוטורי. התוכנית מתייחסת ל-27 מתחמים המכילים היקף של כ-165,000 יח"ד וכן 14 מתחמים לפינוי ובינוי המכילים היקף של כ-8,200 יח"ד.

התוכנית מצורפת בנספח לדו"ח הוועדה.

■ השלמת חקיקת חוק היטלי פיתוח -

הממשלה הגישה לכנסת הצעת חוק שמטרתה להסדיר את מעמדם של היטלי הפיתוח בחקיקה ראשית. להצעת החוק משמעות רבה לעניין יכולת הרשויות המקומיות, בעיקר באזורי הביקוש, לקדם עבודות פיתוח ובכך לאפשר הגדלה מהירה של היצע הדיור. הוועדה קוראת לוועדת הפנים לקדם את חקיקת החוק, המונח על שולחנה ואת התקנות הנלוות אליו.

■ צעדים משלימים להרחבת היצע

■ עידוד השיווק באמצעות הורדת מחיר המינימום במכרזי מ"י -

רוב מוחלט של מכרזי מינהל מקרקעי ישראל נקבע מחיר מינימום לזכייה במכרז בגובה 50% ממחיר השומה.

על רקע אי הוודאות בשוק הנדל"ן ובכדי למנוע מקרים בהם מכרזי המינהל ייכשלו עקב הצעות מחיר נמוכות ממחיר המינימום בשל שמאוויות לא עדכניות, מוצע להפחית את מחיר המינימום במכרזים ולהעמידו על 35% משומה.

עם זאת, על מנת להבטיח כי ההתמודדות במכרזים תיעשה בתנאי תחרות הוגנים, מוצע כי ייקבע מספר מינימלי של מתמודדים במכרז כתנאי להפחתת מחיר המינימום במכרזי הקרקע.

צעד זה מסמל, לדעת הוועדה, את התפיסה לפיה המדינה כבעלים אמורה להבטיח ניצול יעיל של הקרקע (בין היתר באמצעות מנגנון מכרזי שבו הזכיה נקבעת על פי ההצעה הגבוהה), אך לא לפעול במטרה למקסם את הכנסותיה באמצעות קביעת מחיר יתר עבור הקרקע.

הפחתה גורפת של מחיר המינימום תצמצם את האפשרות להעלאה מלאכותית של מחיר הקרקע ותימנע תופעה של מכרזי קרקע כושלים בשל קביעה מנהלית וכתוצאה מכך עיכוב של זרימת הקרקעות לשוק הנדל"ן.

■ צמצום הריכוזיות במקרקעין והגברת התחרות בשוק הבנייה -

הוועדה רואה בדאגה את המציאות בה קרקעות רבות מוחזקות על ידי גופים מועטים דבר המונע תחרות בשוק הנדל"ן ותורם לעליית המחירים. לצד מדיניות של העברת בעלות על קרקעות לגופים הפרטיים, סבורה הוועדה כי יש להבטיח פיזור של האחזקות בקרב מספר רב של גופים ולמניעת יצירת מונופולים אזוריים במשאב הקרקע.

בחוק רשות מקרקעי ישראל נקבע כי על שר השיכון להתקין תקנות בנושא הגברת התחרות ומניעת הריכוזיות בהחזקת המקרקעין.

הוועדה ממליצה להאיץ את עבודת הוועדה שהוקמה לצורך גיבוש תקנות בנושא.

במסגרת זו מוצע, בין השאר, להגביל את הזוכה במכרז לשיעור מסויים מתוך מספר יחידות הדיוור המוצעות במכרז כאשר השיעור המקסימלי ייקבע על פי קריטריונים הקשורים בקיומם של אילוצים טכנוניים ובסך היקף יחידות הדיוור במכרז.

■ עידוד בנייה על קרקעות מתוכננות -

חברות קבלניות או יחידים שעיסוקם בבנייה מחזיקים במלאי קרקעות או מקרקעין אחרים הזמינים לבנייה למגורים ואשר מסיבות שונות פוטנציאל הבנייה בהם איננו ממומש.

על מנת לעודד את הקבלנים לבנות על אותם מקרקעין ובכך להגדיל את היצע הדירות למגורים, מוצע להשית, בהוראת שעה, היטל בגין כל דירה שהינה זמינה לבנייה שלא תימכר בתקופת הזכאות "היטל עיכוב בנייה".

פרטי הוראת השעה ותנאי ההיטל מפורטים בנספח לדו"ח הוועדה.

■ **הקלה בפיצול דירות -**

כאשר תוכנית קובעת את מספר יחידות הדיור המרבי, מהווה פיצול של יחידות הדיור שנקבעו בה משום סטייה מהתוכנית.

בהתאם לסמכותו התקין שר הפנים תקנות המאפשרות הגדלה של מספר יחידות הדיור בכניין, באמצעות הליך קצר של הקלה מהוראות התוכנית, וכל עוד אין המדובר בסטייה ניכרת.

מוצע כי שר הפנים יתקין תקנה המאפשרת פיצול דירות גדולות גם בכניין קיים, תוך הטלת מגבלות תכנוניות מתחייבות, והותרת שיקול הדעת לרשות שלא להחיל תקנה זו באזורים מסויימים בעיר בשל כושר נשיאה מוגבל של התשתית העירונית.

■ **טיפול בדירות ריקות -**

מנתונים שהתקבלו מחברת החשמל לבקשת הוועדה עולה כי בישראל ישנן 46,855 דירות ריקות. איכוס דירות אלה יכול להרחיב מאוד כבר בטווח הזמן המידי את היצע הדיור והוא בעל חשיבות מבחינת המרקם העירוני.

מוצע כי הממשלה תנחה את שר הפנים לתקן את תקנות הארנונה, כך שייקבע סיווג חדש לדירת מגורים שאיננה בשימוש ובה הארנונה המקסימלית המותרת לגבייה הינה כפולה מהארנונה המקסימלית המותרת לגבייה מדירת מגורים. אישור גביית הארנונה החריגה יינתן במקרים המתאימים.

■ **תמרוץ שיקום דירות שאינן ראויות לשימוש -**

לצד הדירות הריקות, ישנן גם דירות המוגדרות כלא ראויות לשימוש. לבעלי הנכס אין בהכרח תמריץ לשפץ את הנכס ולהחזירו לשימוש מאחר והנכס פטור מתשלומי ארנונה ללא הגבלת זמן. נכס לא בשימוש מהווה מטרה משמעותי במרקם העירוני, הן מבחינת מוקד למשיכת פעילות שאינה רצויה, והן בהשפעה חיצונית שלילית (מחסור בדיור ותפיסת קרקע ללא שימוש).

מוצע כי הממשלה תפעל לתיקון פקודת העיריות ולצמצום תקופת הזכאות לפטור מארנונה הניתן כיום לנכס שאינו ראוי לשימוש, כך שתגבר הכדאיות לשיקומו של נכס כאמור. בהתאם תיקבע תקופת הפטור ל-9 חודשים, ובמקרים חריגים הרשות המקומית תהיה רשאית להאריכו ב-6 חודשים נוספים. לאחר מכן תוטל על הנכס ארנונה בשיעור כפול כפי שהוצע לנהוג ביחס לדירות ריקות.

■ **שמירה על קצב שיווק גבוה -**

כיום במרבית משיווקי מ"י ניתן פרק זמן של 50 ימים על מנת להעביר לרשות את התשלום עבור הקרקע. ההתפתחויות הצפויות בשוק הנדל"ן - עלייה במספר התחלת בניית דירות ובקרקעות המשוקות למגורים עלולות להביא ליצירת לחצי אשראי על היזמים, וכתוצאה מכך מירידה של קרקעות זמינות בשוק וללחצי המחירים בעתיד.

על מנת למנוע מצב של הפסקת פרויקטי נדל"ן במקרה של צמצום הליווי הבנקאי, מומלץ להאריך את משך התשלומים עד לפרק זמן של 180 ימים בגין שיווקים של בנייה רוויה במתחמים משמעותיים.

צעדי מדיניות למימוש יעד הבטחת קיומו של תמהיל דירות מגוון ובהישג יד

קידום חקיקה לדיוור בר השגה -

הוועדה סבורה כי יש לקדם הצעת חוק אשר תביא לידי ביטוי את הצורך בהשכרה ארוכת טווח ובדירות קטנות. על כן מוצע לאפשר קביעת ייעוד לדיוור בר השגה משני הסוגים הנ"ל.

□ יצירת שוק דיוור להשכרה לטווח ארוך -

הוועדה סבורה כי התפתחות שוק שכירות לטווח ארוך הינו נדבך חיוני לשוק נדל"ן מגוון ומתפקד, והוא מרכיב מרכזי ביצירת דירות בהישג יד.

לצד הצורך בשיווק קרקעות המיועדות להשכרה בלבד, סבורה הוועדה כי ישנו מקום לאפשר גם למוסדות התכנון לקבוע בתוכניות בניין עיר כי מתחמים מסויימים, אם בקרקע פרטית או קרקע מדינה מיועדים להשכרה.

לצורך כך, יידרש שינוי חקיקה, הן להיבט התכנוני והן להיבט הפיקוח לשם שמירה על הייעוד להשכרה.

□ הכלי התכנוני

מוצע לערוך תיקונים בהצעת חוק התכנון והבנייה התשע"א - 2010 (הרפורמה) - תיקונים שיביאו לידי ביטוי את הצורך בהשכרה ארוכת טווח, וכן לגבי דירות קטנות, לגביהן יפורט בהמשך. ככלל, מוצע לאפשר קביעת יעוד לדיוור בר השגה משני הסוגים הנ"ל- דיוור בר השגה שהוא דירות קטנות ודיוור בר השגה שהוא דיוור להשכרה. התיקונים הנוספים ייעשו ביחס לשני קבוצי הזמן שנקבעו ברפורמה - ההסדר הקבוע והסדר הביניים.

בהסדר הקבוע, יש להידרש לקביעת כללים ביחס לתוכנית מקומית כוללנית החלה על מרחב תכנון מקומי או על חלק משמעותי ממנו. הוועדה סבורה כי על התוכנית הכוללנית לקבוע הוראות לעניין דיוור בר השגה. כחלק מקביעותיה תוכל התוכנית הכוללנית לקבוע כי ניצול זכויות בנייה בשיעור מסוים יתאפשר רק אם יהיה בתוכנית המקומית ויעוד של שטח לדיוור בר השגה. כהליך משלים להוראה זו נקבע בהצעת החוק כי בתוכנית מקומית ניתן יהיה לקבוע שטח שיעודו לדיוור בר השגה.

בשלב הביניים ועד לאישורן של תוכניות כוללניות, מוצע להנחות את מוסדות התכנון לשקול החלת ייעוד של שכירות ארוכת טווח בכל תכנית גדולה למגורים ולשקול ייעוד של דיוור בר-השגה בתוכניות גדולות בישובים חזקים. בנוסף, בתוכניות בסמכות ועדה מקומית מוסמכת, תוכל הוועדה להגדיל את השטח הכולל המיועד לבנייה, עוד יותר מהמוצע בהצעה המקורית, רק בתנאי שנכלל בתכנית ייעוד לדיוור בר השגה.

כלי נוסף שיש לאמצו נוגע גם לשלב הביניים וגם להסדר הקבוע והוא מתייחס לצורך "לקבע" את הייעוד לדיוור בר השגה, באופן שלא ניתן יהיה לשנות או לבטל ייעוד זה לאורך תקופת זמן ארוכה. במהלך תקופת הזמן האמורה, שינוי ייעוד לדיוור בר השגה או הקלה לעניין כמות יחידות הדיוור יתאפשרו רק בנסיבות מיוחדות.

□ הכלי הקנייני - פיקוחי

בנוסף לכלים התכנוניים יש צורך גם ברגולציה קניינית, אשר תאפשר שמירה על קיומם של מסלולי הדיור בר השגה שנבחרו לאורך זמן. כלים אלה, בנוסף לכלים התכנוניים האמורים, יוכלו להבטיח כי אם אישר מוסד תכנון בתוכנית ייעוד לדיור בר השגה, הרי שיעוד זה יישמר לאורך זמן ולא ייעשה בו שימוש שבניגוד לכוונת מוסד התכנון. המענה לצורך זה יינתן על דרך עיגון בחקיקה ייעודית של האפשרות לפקח על היותו של הדיור בר השגה, משמש לצרכים שהמחוקק קבע. בין היתר מוצע להורות כי לא תינתן האפשרות "לפזר בעלויות" לגבי דירות שנקבעו בתוכנית כי הן מיועדות להשכרה (היינו לקבוע כי הבעלים של כל הדירות שיועדו בתוכנית פלונית להשכרה יהיה בעלים אחד) וכי תינתן האפשרות לפקח על כך שהמשתמשים בדיור הם שוכרים. עוד מוצע לקבוע הוראות שיחייבו ניהול משותף של הרכוש המשותף ע"י חברת ניהול.

במסגרת זו מוצע למנות מנהל מיוחד שירכז את הרגולציה. בין היתר, תחול החובה לדווח למנהל על הקמת הדיור בר השגה לסוגיו השונים, ויינתנו לו כלי פיקוח משמעותיים, לרבות סנקציות עונשיות ומנהליות.

□ בניית דירות קטנות -

גודל דירה הינו פרמטר שיכול להשפיע באופן מהותי על מחירה הסופי של הדירה. אין הדבר אמור ביחס לשטח העיקרי של הדירה בלבד. כל דירה הינה שותפה בשטחי שירות ושטחים ציבוריים המיועדים לכלל דיירי הבניין. גם שטחים אלו גדלו משמעותית בשנים האחרונות, הן עקב רגולציה והן עקב טעמי הצרכנים ודרישות העיריות.

בדומה לייעוד למגננים שהוצגו לייעוד קרקע לשכירות ארוכת טווח, מוצע כי ברפורמה בחוק התכנון והבנייה יכללו הוראות שיחייבו התייחסות לדירות קטנות. בשלב הזמני - החוק יחייב התייחסות לתכנון דירות קטנות בכל תוכנית מפורטת, אלא אם כן יתקיימו נסיבות חריגות. בשלב הקבוע תצטרך תוכנית מקומית כוללת להידרש לסוגיית הדירות הקטנות והחליט על הצורך בקיומן במרחב התכנון המקומי הרלבנטי ועל השיעור של צורך זה. ההגדרה המוצעת לדירה קטנה הינה דירה שגודלה עד 85 מ"ר בוד"לים נקבעו 75 מ"ר. ושטחי השירות והשטחים הציבוריים בבניין הינם מינימליים וכוללים שימושים הכרחיים לתפקוד הבניין או המתחייבים לפי חוקים ותקנות אחרים.

■ עידוד גופים מוסדיים להקמת מתחמי השכרה לטווח ארוך -

במדינות רבות קיים שוק מפותח של דיור להשכרה לטווח ארוך, במסגרתו בונים יזמים בנייני מגורים להשכרה לטווח של עשרות שנים, בניינים אלו מנוהלים באמצעות חברות אחזקה ומושכרים לתקופות זמן ממושכות (למעלה מ-5 שנים) לדיירים. היצע דירות מסוג זה מקנה ודאות ויציבות לשוכרים ופותר אותם מהצורך במעברי דירה תכופים כפי שמאופייין בשוק ההשכרה הפרטי התלוי במערכת השיקולים והעדפות של בעלי הדירות השונים.

מתחמי השכרה לטווח ארוך הינם אפיק השקעה בעל פוטנציאל לאטרקטיביות עבור גופים מוסדיים בשוק ההון, בדגש על גופים המנהלים חיסכון פנסיוני, וזאת לאור היותה של השקעה בנדל"ן למגורים השקעה סולידיית ובעלת אופק השקעה ארוך טווח. עם זאת, עד היום נמנעו הגופים המוסדיים להיכנס לפעילות זו בישראל, על אף העובדה כי חלק גדול מהגופים האמורים, משקיעים בדיור להשכרה למגורים בחוץ לארץ ונהנים מתשואות נאות.

מוצע כי הממשלה תפעל לפיתוחו של שוק שכירות לטווח ארוך בישראל. בהתאם מוצע, לנקוט בשורה של צעדים - בתחום הקרקע, התכנון, המיסוי ובתחום מערכת היחסים שבין השוכר והמשכיר - על מנת להבטיח התפתחותו המהירה של שוק זה בישראל.

מאחר ומדובר ביצירת שוק חדש בתוך ענף הנדל"ן, ובשל מורכבות המהלך הכולל המערב את כלל הגורמים המעורבים בשוק הנדל"ן, מוצע כי הממשלה תגבש תוכנית מפורטת ליישום בהתחשב, בין היתר, בעקרונות הבאים:

- תכנון -
 - ייעוד קרקע להשכרה לטווח ארוך במסגרת הוראות תכנוניות, באופן שלא תינתן האפשרות לשנות את ייעוד הקרקע משכירות למכירה בטרם חלפה תקופת זמן משמעותית.
 - מוסדות התכנון יקחו בחשבון כי בשל מאפייני אוכלוסיית השוכרים יש צורך להבטיח תמהיל דירות הטרוגני הכולל דירות קטנות.
- שיווק -
 - מינהל מקרקעי ישראל ישווק קרקעות בייעוד מגורים להשכרה לטווח ארוך (20 שנה). הזוכה במכרז יתחייב בחוזה שלא למכור את הדירות מתוך הפרוייקט אלא להשכירן לתקופות הזמן האמורות. היזם יוכל למכור את הפרוייקט ובלכד שהתנאי של חובת השכרת כלל הדירות לטווח ארוך יישמר.
 - במכרזי קרקע לדיוור להשכרה לטווח ארוך לא ייקבע מחיר מינימום לזכייה, באופן שערך הקרקע יסבסד את הקמת הדירות להשכרה.
- עידוד גופים מוסדיים להשקיע בשוק השכירות לטווח ארוך -
 - מוצע לפעול לתיקון עיוותי המס שבין משקיע פרטי למשקיע המוסדי והקונצרני.
 - מוצע לפטור את הגופים המוסדיים ממס על הכנסות שוטפות משכר הדירה למגורים.
 - מוצע להסיר את המגבלות והחסמים של הגופים המוסדיים ברכישת קרנות להשקעה במקרקעין לעניין השקעתם בבניינים להשכרה למגורים, דבר שיפחית את כלל המיסוי על הגופים המוסדיים אשר ישקיעו בדרך זאת.
- הסדרת מערכת היחסים בין השוכר למשכיר - לרבות קביעה, בהוראת שעה, כי תקופת ההשכרה לא תפחת מ-3 שנים (כאשר השוכר יהיה רשאי לקצרה בפועל בהתאם לתנאי החוזה); ומנגד קביעת כללים אשר יאפשרו למשכיר אכיפה אפקטיבית של תנאי החוזה.
- יעדים כמותיים -
 - טווח הזמן המייד, מוצע לפעול לקידום, בתוך שנה, של מכרזי קרקע להשכרה לטווח ארוך בהיקף של כ-2,000 יח"ד.
 - על הממשלה להציב יעד של 30,000 יחידות דיוור במסגרת בניינים להשכרה אשר יוקמו על קרקע מדינה באזורי הביקוש בהתאם לטווחי הזמן המפורטים בנספח.

■ קביעת קריטריונים לזכאות לדיור בהשכרה בשכ"ד מפקח ולרכישה 'במחיר למשתכן' -

הממשלה החליטה על הקצאה של 5,000 יח"ד לשכירות ארוכת טווח כשחלקן במחיר מופחת ממחיר השוק, ושל 5,000 יחידות נוספות שיימכרו לציבור במתכונת של 'מחיר למשתכן' תוך מתן הנחה של עד 50% משיעור שומת הקרקע ומודל מכרזי שבו מתחרה הקבלן על המחיר הנמוך ביותר לרוכש הדירה (להלן הדיור המוזל).

הוועדה ממליצה כי רשות מקרקעי ישראל תפעל לשיווק בהקדם של המכסה שנקבעה.

הוועדה נתבקשה על ידי מועצת מקרקעי ישראל להמליץ על קריטריונים לזכאות למגורים בשכירות בהישג יד ו'במחיר למשתכן'.

בדיוני מליאת הוועדה בכלל, וצוות הדיור בפרט, נשקלו מספר מודלים אפשריים לקביעה מי האוכלוסיה הזכאית לדיור המוזל, בין אם בשכירות ובין אם בבעלות.

הועדה ערכה הבחנה בין מודל ההקצה של דירות בשכירות לעומת אלו שבבעלות, וכן ממליצה כי בעתיד יש להעדיף את מודל השכירות על פני הבעלות, הן כי ההטבה הניתנת לזכאי לשכירות קטנה מאשר ההטבה הניתנת בבעלות, אך בעיקר בגלל שקבוצה רחבה יותר יכולה ליהנות מההטבה.

בין חברי הוועדה הייתה תמימות דעים כי במתן הטבות הללו בדיור צריכה להינתן עדיפות לאוכלוסיות עובדות, ואשר תורמות מזמן ומרצן למדינה.

לב המחאה הציבורית מקורה בציבור העובד, ואשר שירת בצבא או בשירות אזרחי, ולמרות עבודתו ותרומתו חש כי המדינה לא מסייעת לו דיו בהשגת דיור בהישג ידו. לכן הוועדה סבורה שיש לתת עדיפות לאוכלוסיות אשר ממצות את כושר ההשתכרות שלהן, אך שכן אינו גבוה מאוד ולכן עדיין הן מתקשות לעמוד בנטל הוצאות הדיור.

בנוסף, ההעדפה צריכה לקחת בחשבון את השירות הצבאי או האזרחי של המעוניינים בקבלת העדפה, וכן את השירות במילואים.

בהתאם ממליצה הוועדה כי תנאי הזכאות לדיור בהשכרה יהיו כדלקמן:

- חסר דירה בהתאם להגדרות משרד השיכון.
- ממצה כושר השתכרות - הוועדה מציעה כי מיצוי כושר השתכרות ייחשב כעבודה בהיקף של 125% משרה של שני בני הזוג יחד וכן ערכים שונים ליחידים ומשפחות חד הוריות, והכול בהתאם להגדרות מיצוי כושר השתכרות על פי המוסד לביטוח לאומי.
- הכנסה - עד רמת הכנסה של עשירון שביעי לפי נתוני הלמ"ס.
- גיל 35 עבור רווקים ללא ילדים
- באשר לתעדוף הזכאים העומדים בתנאי הסף, ממליצה הוועדה כי תינתן עדיפות למשפחות עם ילדים, לשירות צבאי ושירות מילואים.
- באשר לתנאי הזכאות לדיור בבעלות במתכונת 'מחיר למשתכן' -
- בקרב חברי הוועדה היתה תמימות דעים, כי היות אדם חסר דירה ובעל רמת הכנסה, שאינה מעבר לרמת הכנסה של עשירון שביעי, הינם תנאי סף לזכאות למחיר למשתכן.

כן הוסכם כי יש לתת משקל לסוגיית מיצוי כושר ההשתכרות ומשקל, מידתי, גם לתקופת השירות הצבאי או הלאומי/האזרחי של המעוניינים בקבלת העדפה, וכן את שירות המילואים.

בקרב חברי הוועדה התגלעה מחלוקת בשאלה האם יש לקבוע את מיצוי כושר ההשתכרות כתנאי סף או שמא ניתן להסתפק בו כקריטריון המקנה יתרון למועמד.

הוועדה החליטה שלא להכריע בשאלה זו ובחרה להציע לממשלה 2 מודלים אפשריים אשר מביאים לידי ביטוי במשקולות שונים את חשיבות נושא מיצוי כושר ההשתכרות בעיני הוועדה:

1. מודל בו מיצוי כושר השתכרות הינו תנאי סף ותיעדוף הבקשות מתבצע בהתאם לשירות הצבאי, מספר הילדים ושנות הנישואים של בני הזוג.

2. מודל בו מיצוי כושר השתכרות אינו תנאי סף אלא קריטריון במשקל משמעותי המסייע ביצירת עדיפות לקבלת דירה. קריטריון זה מצטרף למשקלות השונים שיש לתת לשירות הצבאי, מספר הילדים ושנות הנישואים של בני הזוג.

בשני המודלים סבורה הוועדה כי היקף הבנייה באזורים השונים יתן משקל למגוון האוכלוסיות. הוועדה רשמה בכניה את הסתייגותו של היועץ המשפטי לממשלה לעניין המשקל שניתן לפרמטר של השירות הצבאי בקריטריונים לדיור המוזל.

מודל היישום המפורט והמלצות הוועדה המלאות, לעניין הפרמטרים לזכאות מפורטים בנספח לדו"ח הוועדה.

■ צעדי מדיניות למימוש יעד המדיניות בתחום המענה לצורכי אוכלוסיות בעלות מאפיינים ייחודיים

■ טיפול בבעיית הדיור במגזר הלא יהודי -

- הרחבת תוכניות הדיור שבתוכנית החומש לפיתוח כלכלי ביישובי המיעוטים לכלל היישובים - תוכנית החומש לפיתוח כלכלי ביישובים הערבים, הדרוזים, והצ'רקסים מציגה תפיסת פיתוח הוליסטית ליישובים אלו, ובין היתר כוללת מרכיבים ייחודיים וחדשניים בתחום הדיור לבנייה רוויה. היום התוכנית מיושמת ב-13 יישובים גדולים אשר נבחרו כפיילוט. הוועדה סבורה שיש להרחיב את התוכנית לעניין ייזום תוכניות מתאריות, ייזום תוכניות מפורטת וסבסוד פיתוח בבניה רוויה, באופן הדרגתי לכלל יישובי המיעוטים לאור הלקחים שיופקו במסגרת הפיילוט שהנהיגה הממשלה - במטרה להגיע לפריסה ארצית לכלל היישובים. הוועדה ממליצה כי הממשלה תבחן את ההרחבה כבר החל משנת 2012.
- לצד הרחבת תוכנית החומש מומלץ לטפל בעוד מספר סוגיות ייחודיות למגזרי המיעוטים, כגון רישום עסקאות המקרקעין וגיבוש פתרונות ליווי פיננסי בתחום הנדל"ן.
- במידה ויימצא כי התוכנית הנוכחית איננה אפקטיבית, יוטל על הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים, להציג בפני הממשלה תוכנית אלטרנטיבית לפתרון בעיית הדיור ביישובי המיעוטים, בהיקף תקציבי דומה.
- עלות הרחבת התוכנית נאמדת בכ-250 מלש"ח למשך 5 שנים.
- הרחבת שטחי שיפוט באמצעות ועדות גבולות - לפי עדויות שהובאו בפני הוועדה, אחת הבעיות המכבידות על זמינות הקרקעות לבנייה ביישובי המיעוטים הנובעת מהיעדר שטחים זמינים לבנייה בשטחי הרשויות. עוד נטען כי למרות הגידול המשמעותי באוכלוסייה לאורך השנים, לא גדלו שטחי השיפוט של הרשויות בהתאם.
- הוועדה ממליצה כי משרד הפנים יאיץ את הטיפול בעדכון תוכניות מתאר ביישובי המיעוטים במקרים בהם הדבר מהווה חסם לפניה לוועדת גבולות.
- הכלי העומד בפני רשויות מקומיות המעוניינות להרחיב את שטחי שיפוטן הוא "נוהל שינוי תחום שיפוט של רשות מקומית וקביעת אזורים לחלוקת הכנסות" של משרד הפנים. הוועדה ממליצה לפעול לעידוד רשויות מקומיות ממגזרי המיעוטים להגיש בקשות לפתיחת ועדות לשינוי גבולות ולהרחבת שטחי שיפוט, וכי וועדות החקירה שיוקמו יפעלו לטיפול מהיר בבקשות אלה ויתחשבו, בין היתר, במיצוי בניה רוויה בשטחי הרשויות.
- הקמת יישובים חדשים לאוכלוסייה הלא יהודית - המועצה הארצית לתכנון ובניה מקדמת תוכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת (תמ"א 44) להקמת עיר ערבית חדשה דרומית לג'דידה מכר. התוכנית כוללת כ-10,000 יחידות דיור עבור כ-40,000 תושבים. מטרת התוכנית הינה ליצור נדבך עירוני חדש לקליטת אוכלוסייה ברמה סוציו אקונומית בינונית-גבוהה מהמגזר הערבי. מומלץ כי לאחר אישורה הסטטוטורי של התוכנית יירתמו כלל משרדי הממשלה לביצוע מהיר של התוכנית.
- כמו כן, כחלק מפעילות הממשלה לפתרון מצוקת הדיור במגזר הדרוזי, החל משרד ראש הממשלה, באוגוסט 2011, בבחינת היתכנות להקמת ישוב דרוזי חדש באזור חירבת אלחנבליה

שבגליל המערבי. הנושא מצוי בשלבי בדיקה ראשוניים והוועדה סבורה כי מדובר בתהליך חשוב ויש להאיץ את הבדיקה.

■ **הקצאת משאבים להבטחת יישום ההחלטה בדבר בניית מעונות סטודנטים -**

בידי חלק ניכר מהמוסדות להשכלה גבוהה ישנן קרקעות אשר עליהן ניתן להקים מבנים למעונות סטודנטים, אך בו בזמן המוסדות נתקלים בקושי להקים מעונות, בעיקר בשל מחסור בתורמים. מעונות הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה, מספקים תנאי דיוור הולמים במחיר סביר, ובה בעת מפחיתים לחצי ביקוש של הסטודנטים המתגוררים בהם.

מועצת מקרקעי ישראל החליטה לשווק קרקע המיועדת לבניית 10,000 חדרי מעונות סטודנטים באמצעות מכרז סגור למוסדות להשכלה גבוהה או באמצעות מכרז פומבי, במסגרתו תינתן עדיפות למוסדות להשכלה גבוהה שהינם מלכ"רים. המציעים במכרז יתחרו על המחיר הנמוך ביותר לשכירות.

על מנת לקדם את ישימות הצעד שנקטה הממשלה, מומלץ כי הממשלה תקצה סך של 100 מלש"ח, למתן מענקי הקמה למוסדות להשכלה גבוהה אשר יאפשרו להוזיל את המחיר המוצע למ"ר שכירות ויסייעו למוסדות להשכלה גבוהה בהקדמת ובהגדלת גיוס מקורות דרושים לבניית מעונות ברמה נאותה.

■ **פתרונות דיוור לקשישים זכאים -**

לאור היצע הפתרונות הנמוך הקיים לטובת אוכלוסיית הקשישים הזכאים לדיוור ציבורי ולנוכח העובדה שהיקפי הממתינים לדיוור ציבורי רחבים מאוד, מומלץ לפעול ליישום מלא של החלטת ממשלה 3052 על כל עקרונותיה ולפעול מול הרשויות המקומיות להתחיל את בנייתן של 1,000 יחידות דיוור בהתאם למדרג הבא:

א. 400 יחידות דיוור באופן מיידי.

ב. 600 יחידות דיוור נוספות יאושרו להתחלת בנייה לאחר שהרשויות המקומיות המבצעות את יחידות הדיוור הראשונות יציגו תוכניות בניה מאושרות ויסגרו מבחינה פיננסית את מודל הבנייה אל מול הבנקים.

הוועדה סבורה כי לאור הקושי בגיוס תרומות ועל מנת לאפשר סגירה פיננסית של הפרויקטים, על המדינה לממן כשליש מעלות בניית דירה בודדת עד לסך של 110,000 ₪ ליחידה שתיבנה על ידי הרשויות המקומיות.

מומלץ להקצות לשלב הראשון של הפיילוט עד 44 מיליוני ₪ ולבחון הרחבה לעד 110 מיליוני ₪.

■ **סיוע בשכר דירה -**

נוכח שחיקת הסיוע בשכר דירה הן ביחס לעליית מחירי השכירות בשוק החופשי והן ביחס לגובה הסיוע בשנים הקודמות, מומלץ לעדכן את גובה הסיוע בשכר דירה.

היקף הגידול בסיוע בשכר הדירה יעמוד על סך של 160 מלש"ח מתוכו 40 לטובת סיוע בשכר דירה לקשישים הזכאים לדיוור ציבורי, והיתרה בהתאם לקריטריונים המפורטים בנספח לדו"ח הוועדה.

התוספת התקציבית האמורה לעיל, מחזירה באופן מלא את הקיצוץ התקציבי שהושת על הסיוע בשכ"ד בשנת 2003, ובנוסף מגדילה את הסיוע לאוכלוסיות השונות בשיעור של 15% (עדכון ריאלי).

לעניין זכאי הדיור הציבורי הממתינים בתור לדירה, מוצע להגדיל את הסיוע בשכר הדירה הניתן להם במסגרת המסלול "שכירות ארוכת טווח" (ללא התניה פרטנית של קיום חוזה לטווח ארוך) ולהעמיד את הסיוע במקסימלי בהתאם לכללי המסלול על 3,000 ש"ח בחודש.

■ **שמירה על מלאי הדירות בדיור הציבורי -**

לאור צמצום מלאי הדירות בדיור הציבורי שברשות המדינה, לנוכח היקפי ההמתנה הרחבים ועל מנת להקל על האוכלוסיות הממתינות לדיור הציבורי מוצע לפעול לשמירה על המלאי הקיים של הדיור הציבורי, בכלל זאת, להפסיק את מבצעי המכר הנוהגים מעת לעת במשרד השיכון, על מנת להבטיח כי מלאי זה ישמש כפתרון דיור גם לזכאים עתידיים.

■ **צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת**

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לויז' לביצוע	מדד התוצאה
הגדלת היצע הדיור בטווח הבינוני ארוך	קידום העדכון והתאמת תמ"א 35	עדכון התמ"א	תמ"א ארצית מעודכנת תומכת ציפוף, התחדשות עירונית, אורבניזציה ומטרופולינים	
הגדלת היצע הדיור בטווח הבינוני ארוך	קביעת יעדים כמותיים למלאי התכנוני ולשיווקי מינהל מקרקעי ישראל	בתכנון - אישור 196,000 יח"ד בחומש הקרוב. שיווק - 200,000 יח"ד בחומש הקרוב, מתוכן 20% המתאימות לדיור בהישג יד.	השלמה בתוך חומש בחלוקה שנתית	הרחבת היצע קרקעות מתוכננות
הגדלת היצע הדיור בטווח הבינוני ארוך	קביעת יעדי מדיניות בתחום הפיתוח האורבני	הקמת צוות בין-משרדי	31.12.2011	יצירת יעדי מדיניות מוגדרים לפיתוח אורבני
הגדלת היצע הדיור בטווח הבינוני והארוך	צמצום הריכוזיות במקרקעין והקטנת התמריץ לאגירת קרקעות מתוכננות	החלטת מועצת מינהל מקרקעי ישראל בעניין	1.3.2012	הגברת התחרותיות בשוק המקרקעין, הקטנת היקפי המקרקעין המוחזקים בידי חברות
הגדלת היצע הדיור בטווח הבינוני והארוך	חיזוק ועדת החסמים	חיזוק התוקף של החלטות ועדת חסמים לעניין תקצוב ההחלטות על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים	פעילות שוטפת	הגדלת היצע באלפי יח"ד
הגדלת היצע הדיור בטווח הבינוני והארוך	מתן קדם מימון לביצוע תשתיות המהוות חסם לקידום תוכניות למגורים	תקצוב קדם מימון לפרויקטים על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים	פעילות שוטפת	שחרור אלפי יח"ד לבנייה
הגדלת היצע הדיור בטווח הבינוני והארוך	ליווי ממשלתי צמוד של מתחמים נבחרים	אישור תוכניות והסרת חסמי פיתוח	פעילות שוטפת	הגדלת היצע קרקעות מתוכננות

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לוח לביצוע	מדד התוצאה
הגדלת היצע הדיור בטווח הבינוני והארוך	טיפול בעלויות הפיתוח בהתחדשות עירונית	תקצוב עלויות הפיתוח לכ-5 אתרים לפינוי ובינוי	31.12.2012	התקדמות לשלב פינוי דיירים כ-5 מתחמים לפחות
הגדלת היצע הדיור בטווח הבינוני והארוך	תקצוב תכניות מתאר לפינוי בינוי	אישור סטאטורי של תכניות מתאר לפינוי בינוי	פעילות שוטפת	אישור סטאטורי לתכניות פינוי ובינוי ברמה המקומית מכוח התכנית המתארית
הגדלת היצע הדיור בטווח הבינוני והארוך	השלמת מנגנון שמאי מכריע לפינוי ובינוי	אישור התקנות במושב החורף הקרוב	31.12.2011	צמצום המקרים המגיעים להכרעת בית המשפט בעילת התנגדות לפרויקט פינוי ובינוי
הגדלת היצע הדיור בטווח הבינוני והארוך	השלמת חקיקת חוק היטלי פיתוח	השלמת החקיקה והתקנת התקנות בתוך שנה	31.12.2012	ייעול הליכי פיתוח ברשויות
הגדלת היצע הדיור בטווח הבינוני והארוך	עידוד השיווק באמצעות הורדת מחיר המינימום במכרזי מ"מ ל-35%	החלטת מועצת מ"מ	15.11.2011	הבטחת הגדלת מלאי הקרקעות בשוק
הגדלת היצע הדיור בטווח הבינוני והארוך	עידוד השיווק באמצעות דחיית תשלומי היזם עבור הקרקע ל-180 יום	החלטת מועצת מ"מ	15.11.2011	שמירה על שיעור הקליטה הקיים של שיווקים של המינהל
הגדלת היצע הדיור בטווח הקצר	עידוד הבנייה על קרקע מתוכננת ומשווקת	תיקון חקיקה	31.3.2012	הגדלת היצע הדירות בטווח הקצר-בינוני בעיקר באזורי ביקוש בהיקף של אלפי יח"ד
הגדלת היצע הדיור בטווח הקצר	עידוד האכלוס של דירות ריקות	תקנות שר הפנים	31.1.2011	קטון משמעותי במספר הדירות הריקות
הגדלת היצע הדיור בטווח הקצר	עידוד שיקום דירות שאינן ראויות לשימוש	תיקון פקודת העיריות	31.12.2011	קטון משמעותי במספר הדירות שאינן ראויות לשימוש ושיפור המרקם העירוני
הגדלת היצע הדיור בטווח הקצר	הקלה בפיצול דירות	תיקון תקנות סטייה ניכרת בחוק התכנון והבנייה	1.3.2012	תוספת אלפי יח"ד קטנות תוך שמירה על עקרונות תכנוניים

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לויז' לביצוע	מדד התוצאה
דיוור בר השגה	יצירת שוק שכירות מגוון בדגש על שכירות ארוכת טווח	תיקון חקיקה	1.3.2011	הוספת יעוד קרקע בחוק התכנון והבנייה - קרקע ביעוד השכרה.
דיוור בר השגה	עידוד גופים מוסדיים להקמת בניני השכרה לטווח ארוך	תיקוני חקיקה	31.12.2011	שיווק מירב יחידות הדיוור לשכירות במרכזים המותאמים לגופים קונצרנים
דיוור בר השגה	הגדלת היצע הדירות הקטנות	תיקון חקיקה לחובת התייחסות לדירות קטנות בתוכנית	1.3.2012	תכנון ממוצע של 20% דירות קטנות בתוכנית
פרויקטים מיוחדים על קרקע מדינה	הגדלת היצע הדירות המשווקות במרכזי "מחיר למשתכן"	יישום החלטת מועצת ממ"י	שיווק ראשון ברבעון אחרון 2011	הקמת 5,000 יח"ד בשיטה זו
פרויקטים מיוחדים על קרקע מדינה	שיווק דירות להשכרה במחיר מוזל ומפוקח	יישום החלטת מועצת ממ"י	שיווק ראשון ברבעון אחרון 2011	הקמת 5,000 יח"ד בשיטה זו
טיפול באוכלוסיות מיוחדות	הרחבה הדרגתית של מרכיבי הדיוור בתכנית החומש לפיתוח כלכלי ככלל יישובי מגזרי המיעוטים	החלטת ממשלה והקצאת תקציב תוספתי	במהלך שנת 2012	הגדלת היצע הבנייה הרוויה ביישובי מיעוטים
טיפול באוכלוסיות מיוחדות	הקמת יישובים חדשים לאוכלוסיית המיעוטים	תזכיר תכנוני וכלכלי		החלטת הממשלה על הקמת יישוב חדש לאור תוצאות הבחינה הכלכלית והתכנונית
טיפול באוכלוסיות מיוחדות	הרחבת שטחי שיפוט	עליית מספר הרשויות הפונות לוועדת הגבולות במשרד הפנים	פעילות שוטפת	הרחבת שטחי השיפוט של רשויות מקומיות ממגזרי המיעוטים באופן שיאפשר פיתוח נוסף
טיפול באוכלוסיות מיוחדות	הגדלת היצע המעונות לסטודנטים	תקצוב מענקי הקמה בסך של 100 מלש"ח לבניית מעונות סטודנטים והקצאת קרקע ל-10,000 פתרונות דיוור	1.3.2012	הרחבת היצע המגורים לאוכלוסיית הסטודנטים
טיפול באוכלוסיות מיוחדות	הרחבת היצע הדיוור המוגן לקשישים מקבלי הבטחת הכנסה	הקמת 1000 יח"ד לקשישים ומתן סיוע לקשישים זכאים בשכר דירה בסך של 40 מלש"ח בשנה.	31.12.2012	קיצור תור הקשישים הזכאים הממתינים לפתרונות דיוור
טיפול באוכלוסיות מיוחדות	הגדלת היקף הסיוע בשכ"ד לזכאים	תקצוב של 130 מלש"ח להגדלת הסיוע בשכ"ד	מידי	הקלה בנטל הדיוור של זכאי משרד השיכון

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לוח לביצוע	מדד התוצאה
טיפול באוכלוסיות מיוחדות	שמירה על מלאי הדיוור הציבורי הקיים.		1.3.2012	קיצור תור הממתינים לדיוור ציבורי

צעד המדיניות המומלץ	עלויות	פריסה רב שנתית					סה"כ בהבשלה מלאה
		2012	2013	2014	2015	2016	
פינוי ובינוי	חד פעמי	10	10	10			30
סיוע בשכ"ד	שוטר	160	160	160	160	160	800
הרחבת תוכנית החומש למגזרי המיעוטים	חד פעמי	50	50	50	50	50	250
הקמת מעונות סטודנטים	חד פעמי	100					100
תמיכה בהקמת דיוור מוגן	חד פעמי	44	76				100
פינוי בינוי תכנון מתארי		10	10	10			30
סה"כ		364	306	230	210	210	1310

נספח א' - צפי אישור תוכניות בקרקע מדינה בין השנים 2012-2016 ביח"ד

מחוז	2011	2012	2013	2014	2015	2016	סה"כ
דרום	916	1,625	2,707	4,041	6,199	6,875	22,364
חיפה	2,754	6,857	5,891	4,219	3,095	3,194	26,011
ירושלים	161	2,869	3,778	4,504	8,247	9,237	28,796
מרכז	5,817	5,353	9,435	11,666	10,807	9,725	52,802
צפון	3,012	3,627	6,442	6,969	5,915	6,152	32,116
תל אביב	243	130	1,235	8,797	12,763	11,421	34,589
סה"כ	12,903	20,461	29,487	40,196	47,026	46,604	196,678

נספח ב' - הצעת הצוות למתחמי דיוור גדולים:

שם המתחם	שטח בדונם	מס' יח"ד פוטנציאלי	לוי"ז להגשת תכנית	לוי"ז להפקדת תכנית	לוי"ז לאישור התכנית	סטאטוס תכנוני וחסמים עיקריים
רובע גלילות - תוכנית מתארית	1,800	12,000	11.12	חצי שנה עד שנה	עד סוף שנת 2013	תוכנית ברמה המתארית. הוועדה המקומית רמה"ש המליצה על הפקדה. חסמים: רכבת ישראל, מגבלות מתקנים בטחוניים ותעופה משדה דב. עם אישור הפקדה מקודמות במקביל 3 תכניות מפורטות במתחם. נדרש שיתוף פעולה מצד עיריית ת"א.
שלישות ר"ג - מתחם גנים	71	1,200	9.12	חצי ראשון של שנת 2013	עד סוף שנת 2013	ועדה מקומית ר"ג המליצה על הפקדת התוכנית, יש לבצע סקרי עצים, חבורה ואיכות סביבה
מתחם הגוש הגדול	1400	12,000-30,000	10.13	10.14	מהלך שנת 2015	טרם החל תכנון המתחם. יש צורך לקדם את כינוי שדה דוב והמחנה הצבאי תוך מציאת פתרונות חלופיים. במתחם מעורבים בעלי עניין רבים. יש לקבל שיתוף פעולה מצד עיריית ת"א.
מחנה גלילות - "מערב רמת השרון"	3,200	6,000	במהלך 2013	במהלך 2014	במהלך 2015	מצוי בשלב סקר עדיין לא הוחל בתכנון, יידרש קידום כביש עוקף מערבי. יידרש תיאום עם ועדת גבולות
תע"ש השרון תוכנית מתארית "קדמת השרון"	7,600	23,000 ברמה מתארית	הוגשה	12.11	מהלך שנת 2012	קיימת החלטה על הפקדת התוכנית המתארית (נדרש דיון בוועדה לתחבורה יבשתית ודיון במועצה הארצית טרם הפקדת התוכנית). תוכניות מפורטות: 1. תע"ש צור (3,500 יח"ד) - התוכנית בהכנה 2. מתחם אליהו - התכנית בתכנון ראשוני בלבד 3. מתחם הוד השרון - עדיין אין תכנון (1-2) כמפורט בהמשך הטבלה)
רצועת הנופש מזרח - רמת השרון	1373	3000	10.12	10.13	במהלך 2014	בשלבי הכנה, חסם תחבורה - קידום כביש הנופש, בעלי קרקע שונים
רצועת הנופש מערב	673	3000	10.12	10.13	במהלך 2014	בשלבי הכנה, חסם תחבורה - קידום כביש
מתחם גליל ים	395	3000	10.13	10.14	במהלך 2015	בהכנה, נדרש קידום כביש עוקף מערבי רמה"ש
מתחם אפולוניה - "אפולוניה - park"	600	3100	עד סוף חצי ראשון של שנת 2013	במהלך שנת 2014	במהלך שנת 2015	פתרון חסמים המעכבים הגשה של התכנית בוועדה מחוזית (תחבורה, איכות סביבה).

שם המתחם	שטח בדונם	מס' יח"ד מוניציפאלי	לוי"ז להגשת תכנית	לוי"ז להפקדת תכנית	לוי"ז לאישור התכנית	סטטוס תכנוני וחסימים עיקריים
קדמת השרון - מתחם צור	680	3,500	12.12	במהלך שנת 2014	במהלך שנת 2015	בהכנה. חסימים - יש לקדם במקביל קידום תכנון כביש מחבר ל-531 וסקר קרקע מפורט
קדמת השרון - מתחם אליהו	1260	10,000	12.13	במהלך שנת 2015	במהלך שנת 2016	תכנון ראשוני בלבד. קיים זיהום קרקע משמעותי נדרש תקצוב פיילוט טיהור מים במתחם וסקר קרקע.
יבנה B,C		2,300	12.10	11.11	3.12	לפני הפקדה, חסם תחבורה התחברות עם מחלף
מודיעין - אתר N		1,800	תחילת 2010	3.12	12.12	התניות סביבתיות הגבלת התחברות השכונה דרך ואדי ענבה
מודיעין - אתרים P i L		8,100	ללא הסרת חסימים - צורך בתכנון מחדש			דרישת ועדה מחוזית להגדלת צפיפות ל-13 יח"ד לדונם
מחנה צריפין	2076	15,000	תכניות מפורטות - יוגשו עד סוף 2012	מפורטות יופקדו במהלך 2014	מפורטות יאושרו עד 2016	תכנית אב/ מתאר בהכנה. יש לטפל בחסימים הבאים: שינוי גבולות מוניציפליים, פתרון תחבורתי ועוד. השטח חולק לשישה מתחמים לתכנון מפורט.
מחנה תל השומר-מזרח - שכונת האקליפטוסים	740	2,445	הוגש	8.2012	במהלך 2013	הוחלט על הפקדה. יש להסיר את חסמי משרד הביטחון.
מחנה סירקין	2,238	10,000	תכנית מתאר - ספטמבר 2012	09.13	סוף 2014	בעבר הוגשה בקשה לשינוי תמ"מ אשר לא התקדמה. נדרש שיתוף פעולה מצד עריית פ"ת.
מחנה תל השומר צפון מערב	270	2,100	12.12	במהלך 2013	במהלך 2014	יש לבצע סקר תעופתי ותחבורתי ולקדם תכנון כביש 461 וקידום ביצוע כביש מוטה גור
גני יהודה (יהוד)	685	4200	שנה להגשה של התכנית המתארית על 3400 יח"ד	שנתיים להפקדת התכנית המתארית על 3400 יח"ד.	800 יח"ד - תוך שנה יתרת הדירות- 3 שנים תכנית מתארית.	על 800 יח"ד יש תכנית מפורטת ועל השאר יש תכנון מתארי ויש צורך לקדם תכנון מפורט.
קרית ביאליק - מתחם אפק	1122	4300		12.11	09.12	תוכנית מפורטת אושרה להפקדה בתנאים ב. המחוזית. קיימת בעיה של תיאום והסטת נחל. מיועד להיכנס לד"ל.
קדימה מתחם A		1350	תחילת 2010	1.12	4.12	חסם תחבורה - תכנון וביצוע של כביש המחבר ליישוב בני דרור

שם המתחם	שטח בדונם	מס' יחיד פוטנציאלי	לויז להגשת תכנית	לויז להפקדת תכנית	לויז לאישור התכנית	סטטוס תכנוני וחסימים עיקריים
מתחם החותרים, טירת הכרמל	780	2150		11.11	06.12	תוכנית מפורטת לקראת אישור להפקדה.
קריית ביאליק - כפר ביאליק דרום	400	1700	מרץ 2012	יוני 2012	במהלך 2013	תוכנית מפורטת לקראת הגשה. נדרשת הכללת קרקע פרטית בשטח התכנית.
מחנות טירת הכרמל	519	2000	יוני 2012	סוף 2013	במהלך 2015	תכנית מפורטת בהכנה. תכנית שלד מוסכמת עקרונית. קיימים עיכובים רבים בהתנהלות מול תע"ש.
הטריז + מחנה 80, פרדס חנה	850	1700	אפריל 2012	עד סוף 2014	במהלך 2015	תכנית שלד מוסכמת עדיין לא מאומצת.
בית שמש רובע ד'		8,000	31.12.11	1.6.12	12.12	6 תוכניות מפורטות להפקדה
סה"כ		164,945				

נספח ג' - מתחמים לפינוי - בינוי

הישוב והמתחם	שטח בדונם	מס' יחיד מוטנציאלי	לויז להגשת התכנית	לויז להפקדת התכנית	לויז לאישור התכנית	סטטוס תכנוני וחסמים עיקריים
תל אביב - דפנה	1300					לקראת דיון חוזר בוועדה המקומית
ירושלים - הציונות	22	231	בוצע	03.2012		לקראת הפקדה
רמת השרון - הצעירים	42	424	בוצע	10.2012		לקראת דיון להפקדה
בת ים - שער העיר		330		01.2012		לקראת הגשה לוועדה המחוזית
בת ים - הגיבורים		500		01.2012		לקראת הגשה לוועדה המחוזית
נס ציונה - השוק העירוני	55	432	בוצע	בוצע	06.2012	לתיקונים של מתחמי איחוד וחלוקה
נתניה - ויצמן סוקולוב	6	200	בוצע	בוצע	12.2013	לקראת הפקדה
נתניה - רמת הרצל	26	520	בוצע	01.2012		לקראת הפקדה
נתניה - אנדריוס	15	382	בוצע	07.2009	03.2012	לאחר 5 דיונים בוועדת התנגדויות התכנית נדרשת
נתניה - ילין-קלישר	30	660	בוצע	10.2012		לקראת דיון להפקדה
רחובות - האצ"ל		330	בוצע	08.2013		הוגשה לוועדה המחוזית
ק' ביאליק - זבוטינסקי	86	945	בוצע	02.2011	10.2012	התוכנית הופקדה
חדרה - אלי כהן		900		10.2011 למקומית		לקראת דיון בוועדה המקומית
באר שבע - שכונה ד'	54	1,100	בוצע	בוצע	04.2012	התוכנית נדרשת לתיקוני טבלאות איזון
סה"כ		8,245				

נספח ד' - נוסח היטל עיכוב דיור

ההיטל יקבע כהוראת שעה לעידוד בנייה ומכירה של דירות על מקרקעין זמינים לבנייה המוחזקים כמלאי בידי קבלנים, כך שקבלנים אשר לא יחלו בבנייה ולא ימכרו דירות בתקופת הזכאות יחוייבו בתשלום היטל על כל מכירת דירה בשיעור של 10% ממחיר מכירת הדירה. מודגש כי החבות בהיטל הינה ביום מכירת הדירה, משמע במועד המימוש.

ההוראה תחול על קבלנים המחזיקים מקרקעין עליהם חלה תוכנית מפורטת ובייעוד שעיקרו למגורים ביום הקובע. הוועדה רואה חשיבות רבה בהאצת התכנון, וכדי למנוע תמריץ שלילי לסיום תכנון, הועדה החליטה כי היום הקובע יהיה 1.1.2011. יודגש כי ההיטל יושת רק על מכירת דירות מגורים, אף אם עסקינן במבנה מעורב כדוגמת מגורים ומסחר.

במקרים שבהם טרם הוצא היתר בנייה מכוח התוכנית המפורטת וככלל, תיקבע תקופה שלא תעלה על שנה מיום פרסום החוק לצורך הוצאת היתר בנייה וזאת למעט במקרים בהם קיימת הגבלה אובייקטיבית, או במקרים בהם לשם הגדלה סבירה ומיידית של יחידות הדיור תותכנה פעולות תכנון מהירות נוספות. מומלץ לקבוע כי היה והשתכנע מנהל מיסוי מקרקעין כי קיימת הגבלה אובייקטיבית כאמור וכי החברה פעלה להסרתה, יידחה המועד להוצאת היתר הבנייה עד להסרת המגבלה ומאותו מועד ואילך תימנה תקופה של שנה להוצאת היתר הבנייה.

מנהל מיסוי מקרקעין יוסמך לקבוע כללים, אשר יעודכנו מעת לעת, שיכללו רשימת הגבלות אובייקטיביות ובהן מניעת ניצול לרעה של האפשרות לקבל דחייה בלוחות הזמנים עקב הגשת בקשות להקלות בתכנית. לעניין זה חשוב לציין כי, הצוות מצא לנכון להדגיש כי במקום בו קיימות הגבלות תכנוניות יש מקום לקבוע כי התקופות שנקבעו יחלו להימנות ממועד הסרת המגבלה.

כמו כן תיקבע תקופה של שנתיים ממועד הוצאת היתר הבנייה למכירת כל היחידות בבניין ("תקופת הזכאות"). מכירת דירות שתתבצע לאחר תום תקופת הזכאות, יקימו חבות בהיטל דיור בשיעור של 10% ממחיר הדירה בגין כל דירה. גם כאן מוצע להתחשב בנסיבות אובייקטיביות המונעות שיווק מלוא הקרקע, כמו הגבלות הקשורות בפיתוח המקרקעין. ככלל, וכנובע מהאמור לעיל החבות בהיטל עיכוב הדיור תושת על מכירת דירות מגורים שנעשו לאחר תום 3 שנים מיום פרסום החוק אלא אם כן נדחתה תקופת הזכאות בשל קיומם של מגבלות אובייקטיביות. במועד הדיווח על המכירה הקבוע בחוק מיסוי מקרקעין (שבח, רכישה), התשכ"ג - 1963, או בסמוך לכך, כפי שיקבע מנהל מיסוי מקרקעין, יוגש היתר הבנייה ומסמכים נוספים, כפי שייקבע, שיש בהם להוכיח כי בנסיבות דנן אין להשית היטל עיכוב בנייה בשל דחיית תקופת הזכאות ועמידה במועדים שנקבעו בהוראת השעה. מנהל מיסוי מקרקעין יבחן את המסמכים ויפעל בהתאם לרשימת הכללים (הגבלות אובייקטיביות) שנקבעה.

נספח ה' - פוטנציאל לשיווק בניינים לשכירות ארוכת טווח

עיר	מספר יח"ד	מועד צפוי לשיווק
טווח הזמן המיידית (תוך חצי שנה) - 970 יח"ד		
רעננה	כ-50 יח"ד	מיידית
ראש העין	כ-300 יח"ד	מיידית
באר שבע	כ-180 יח"ד	מיידית
יבנה	כ-400 יח"ד	מיידית
ראשל"צ	כ-40 יח"ד	מיידית
טווח הזמן הבינוני (עד תום 2012) - 1,800 יח"ד		
מודיעין	כ-500 יח"ד	בינוני
ראש העין - מתחמים נוספים	כ-500 יח"ד	בינוני
ירושלים - אתרים שונים	כ-300 יח"ד	מיידית
גדרה	כ-500 יח"ד	בינוני
בית שמש	כ-500 יח"ד	בינוני
טווח הזמן הארוך (מ-2013) = 26,100		
הגוש הגדול	כ-5,000 יח"ד	ארוך
פי גלילות	כ-5,000 יח"ד	ארוך
מתחם תע"ש רמת השרון	כ-5,000 יח"ד	ארוך
צריפין	כ-5,000 יח"ד	ארוך
סירקין	כ-3,000 יח"ד	ארוך
הרצליה	כ-500 יח"ד	ארוך
תל השומר	כ-500 יח"ד	ארוך
מודיעין	כ-1,500 יח"ד	ארוך
יהוד	כ-600 יח"ד	ארוך
סה"כ	28,820 יח"ד	

נספח ו' - קריטריונים להטבות לשכירות בהישג יד ומחיר למשתכן

שכירות בהישג יד (מחיר מפוקח ומוזל)

תנאי סף וקריטריונים לשכירות בהישג יד (מחיר מוזל ומפוקח):

העומדים בתנאי הסף יוכלו להשתתף בהגרלה. סיכויי הזכייה בהגרלה ישתנו בהתאם למשקל המועמד, שייקבע על-פי הקריטריונים.

א. תנאי סף:

i. חסר דירה לפי הגדרת משרד הבינוי והשיכון

ii. מיצוי כושר השתכרות

1. לזוג נשוי או ידועים בציבור - לפחות 125% משרה במצטבר (לשני בני הזוג) בהתאם לכללי המוסד לביטוח לאומי.

2. ליחיד - לפחות 75% בהתאם לכללי בטל"א. חד הורית/ עם ילד עד גיל שנתיים לפחות 50% בהתאם לכללי בטל"א.

iii. תקרת הכנסה - עד עשירון 7 (בשנת 2010 התקרה ברוטו היא - 17,666)

iv. גיל - גיל המינימום לזכאות של רווקים ללא ילדים יהיה 35.

ב. קריטריונים:

i. כל העומד בתנאי הסף זכאי להגיש בקשה לדירה ("פתק אחד בהגרלה").

ii. משפחה (לרבות חד הורית) עם ילד אחד לפחות תוכל להגיש בקשה אחת נוספת ("עוד פתק אחד").

iii. בגין שירות צבאי / אזרחי (גבר - 18 חודשים ויותר, אישה - 12 חודשים ויותר) יתאפשר להגיש חצי בקשה עבור כל אחד מבני הזוג הזכאים או חצי בקשה במקרה של בודד.

iv. בגין שירות מילואים פעיל של אחד מבני הזוג או שניהם יתאפשר להגיש חצי בקשה נוספת או חצי בקשה במקרה של בודד.

v. "הבקשות" יהוו משקולות להסתברות לזכות. כך זוג ששירת שירות צבאי מלא עם ילד אחד לפחות, יקבל 3 "קולות" - הסתברות לזכות גדולה פי 3 משל רווק שלא שירת.

הוראות נוספות

ג. תקופת שכירות:

i. 3 שנים עם אופציה ל-3 שנים נוספות בהתאם לעמידה בתנאי לזכאות. מוצע לתקן את החלטת המינהל בעניין, ולא לאפשר חתימה על חוזי שכירות לעשר שנים לדייר אחד.

ii. הצעה לתקן את החלטת המינהל כך שהמינימום זמן בו דירה תשמש להשכרה הוא 12 שנים (ולא 10).

ד. פיקוח - נוכח היקף ההטבה המוצעת כמפורט לעיל קיים הכרח משמעותי בפיקוח על כך שההטבה תגיע לזכאים לה. הוועדה ממליצה כי יינקטו צעדים חוזיים משמעותיים לצורך הפיקוח על השכרה לזכאים.

מחיר למשתכן בהנחה משומה

הוועדה ממליצה בכפי הממשלה על 3 אפשרויות שונות לקביעת הקריטריונים:

מסלול א' :

א. תנאי סף:

- i. חסר דירה לפי הגדרת משרד הבינוי והשיכון.
- ii. מיצוי כושר השתכרות
 - 1. לזוג נשוי או ידועים בציבור - לפחות 125% משרה במצטבר (לשני בני הזוג) בהתאם לכללי המוסד לביטוח לאומי.
 - 2. ליחיד - לפחות 75% בהתאם לכללי בטל"א. חד הורית/ עם ילד עד גיל שנתיים לפחות 50% בהתאם לכללי בטל"א.
 - iii. תקרת הכנסה - עד עשירון 7 (בשנת 2010 התקרה ברוטו היא - 17,666)
- ב. הוועדה מציעה לקבוע משקולות ("ניקוד") למספר קריטריונים של זכאות, כאשר לטווחי ניקוד שונים (מאפייני אוכלוסייה שונים) נקבעות מכסות.
- ג. ניקוד בגין קריטריונים:

מקס' ניקוד	ניקוד	קריטריון
30	10 נק' עבור כל ילד עד 3 ילדים	ילדים
30	12 חודשי שירות ומעלה לאשה או גבר ששירת שירות צבאי 18 חודשים לפחות יזכו ב-20 נקודות. 30 ימי שירות מילואים בשלוש השנים שקדמו להגשת הבקשה יזכו ב-10 נקודות נוספות.	שירות צבאי/לאומי/ אזרחי
20	5 נק' עבור כל שנת נישואין ועד 4 שנים.	ותק נישואין
20	20 נק'	נכה רתוק לכסא גלגלים

ד. מכסות

- i. 11-54 נקודות: ייעוד של 30% מהדירות
 - ii. 55-69 נקודות: ייעוד של 50% מהדירות
 - iii. 70 ויותר נקודות: ייעוד של 20% מהדירות
- ככל שמכסה לא תנוצל, היא תועבר למכסה הבאה בדירוג.

מסלול ב' :

א. תנאי סף:

- i. חסר דירה לפי הגדרת משרד הבינוי והשיכון.
- ii. תקרת הכנסה - עד עשירון 7 (בשנת 2010 התקרה ברוטו היא - 17,666)
- ב. הוועדה מציעה לקבוע משקולות ("ניקוד") למספר קריטריונים של זכאות, כאשר לטווחי ניקוד שונים (מאפייני אוכלוסייה שונים) נקבעות מכסות.

ג. ניקוד בגין קריטריונים:

מקסי ניקוד	ניקוד	קריטריון
30	125% אחוזי משרה לזוג, ליחיד 75% ולחד הורית עם ילד עד גיל שנתיים 50% בלבד, בהתאם לכללי הביטוח הלאומי.	מיצוי כושר השתכרות
30	10 נקי עבור כל ילד עד 3 ילדים	ילדים
30	12 חודשי שירות ומעלה לאשה או גבר ששירת שירות צבאי 18 חודשים לפחות יזכו ב- 20 נקודות. 30 ימי שירות מילואים בשלוש השנים שקדמו להגשת הבקשה יזכו ב- 10 נקודות נוספות	שירות צבאי/לאומי/ אזרחי
10	10 נקי	נכה רתוק לכסא גלגלים

ד. מכסות

i. 21-40 נקודות: ייעוד של 25% מהדירות

ii. 41-69 נקודות: ייעוד של 35% מהדירות

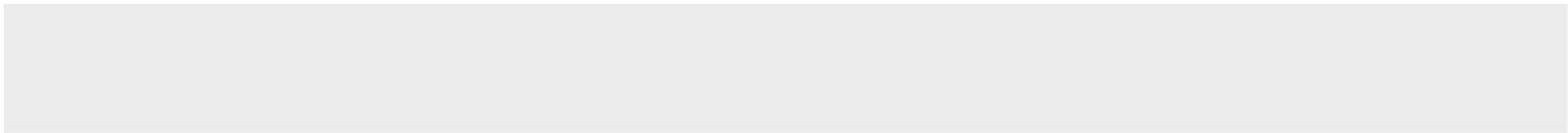
iii. 70 ויותר נקודות: ייעוד של 40% מהדירות

ככל שמכסה לא תנוצל, תחולק בין הקבוצות האחרות.



מערכת המס עיקרי ההמלצות





עיקרי ההמלצות - מערכת המס

חלק א' – רקע עובדתי

א. הרציונל של מערכת המס

למסים מספר תפקידים חשובים. הם מאפשרים לממן את השירותים שמספקת הממשלה - חינוך, ביטחון, רווחה, תשתיות וכו'; מהווים כלי חשוב לחלוקה של ההכנסות; ומסייעים להפנים את העלויות החיצוניות השליליות של פעילויות פרטיות. עם זאת, למסים יש גם השלכות שליליות: הם מקטינים את ההכנסה הפנויה של משקי הבית ואת התמורה לעבודה ולהשקעה בנכסים ובהון אנושי ובכך מעוותים את הקצאת המקורות ומקטינים את התמריצים לעבוד ולהשקיע. מסים עקיפים גם משפיעים על העדפות הפרטים לתצרוכת וחיסכון, וככל שהמסים אינם אחידים הם גם עשויים להטות את החלטות התצרוכת של משקי הבית. ניהול המתח בין הצורך במסים לבין הנטל הכלכלי שהם גורמים, הופך את מדיניות המסים לאחד הנדבכים המרכזיים במדיניות הממשלה.

לקובעי מדיניות, כלכלנים ואזרחים מן השורה עשויות להיות העדפות שונות לגבי אופייה הרצוי של מערכת המס, אולם דרישה בסיסית שנמצאת בקונסנזוס היא כי מערכת המס צריכה להיות "צודקת". צדק זה מתבטא בעיקר באופן בו היא **מקטינה את האי שוויון הכלכלי בחברה**. מערכת מס פרוגרסיבית לוקחת אחוז מס יותר גבוה ממי שהכנסתם גבוהה ונמוך ממי שהכנסתם נמוכה.¹ עם זאת, המידה הרצויה או "הצודקת" של הקטנת אי השוויון נתונה לדיון שכן מצב הקיצון בו לוקחים מאזרחים בעלי הכנסות גבוהות את רובה המכריע של הכנסתם גם היא תיחשב לרוב ללא הוגנת.

היקף המיסוי והיחס בין מס אחד למשנהו, יוצרים מערכת תמריצים כלכליים היכולים לפעול לעידוד פעילות כלכלית מסוימת או לדיכוייה. מערכת מס טובה שואפת לעודד, או לכל הפחות לפגוע במידה המינימאלית, **בצמיחת המשק**. מערכת מס שאיננה בנויה היטב עלולה ליצור עיוותים ולפגוע בפעילות הכלכלית של העובדים, הצרכנים והיצרנים במשק. לכן, נדרשת מלאכה עדינה של איזונים בין שיעורי המס השונים תוך בחינה מתמדת של השפעתם על הדינאמיקה הכלכלית. עם זאת, בכפר הגלובאלי של ימינו, בו הון וכוח עבודה יכולים לעבור ממדינה למדינה במהירות ובקלות רבה מבעבר, קוהרנטיות פנימית של מערכת המס איננה מספיקה. נדרש לשמור בנוסף על שיעורי מס תחרותיים ביחס למדינות אחרות באופן שיעודד חברות ומשקיעים להשקיע במשק, בד בבד עם תמרוץ חברות שכבר פועלות כאן לא להעביר את פעילותן למדינות אחרות. הדבר נכון במיוחד לגבי ישראל ששרויה בסיכון גיאופוליטי גבוה יחסית למדינות מפותחות אחרות.

שני מימדים אלה - המימד התחרותי המבקש להגדיל את העוגה והמימד החברתי השואף לחלקה בצורה הוגנת יותר - אינם סותרים זה את זה, אך קיים ביניהם מתח. מיסוי כבד של בעלי ההכנסות הגבוהות, לדוגמה, יקטין את האי שוויון, אך בו בעת יפגע בתמריצים ליזום, לחדש ולהצטיין. מהצד השני, מיסוי נמוך של ההון יתמוך בתרגום של החדשנות והיזמה לתוצר עסקי, אך לא יקטין את הפערים הכלכליים ואף

1 בהתאם, צעדים להקטנת האי שוויון נקראים פרוגרסיביים וצעדים בכיוון ההפוך נקראים רגרסיביים.

עשוי לפגוע ביכולתן של חלק מקבוצות האוכלוסייה לצבור הון אנושי ולקדם בכך ניידות חברתית ושוויון הזדמנויות. מדיניות מס נכונה מאזנת בין שני מימדים אלה.

מדיניות המס שואפת גם להקטין השפעות חיצוניות² שליליות ולתת תמריצים להתנהגויות רצויות מבחינה חברתית. מסים על אלכוהול, סיגריות ודלק לדוגמה, נועדו להקטין את היקף השימוש במוצרים אלה מתוך תפישה שצריכה גבוהה שלהם היא בעלת השלכות חברתיות או כלכליות שליליות. מאידך פטורים ממס לתרומות או לחיסכון פנסיוני נועדו לעודד פעילויות אלה.

הניסיון לאזן את כל היעדים הנזכרים לעיל: פרוגרסיביות, עידוד הצמיחה והכוונת התנהגות, יוצר מערכת מס מורכבת, המכילה שיעורי מס, החזרים, פטורים, זיכויים וכו'. ככל שהמערכת מסובכת יותר נוצר מחד קושי של האזרח או החברה העסקית להבין את חבות המס שלהם ללא עזרה של מתווכים (רואי חשבון עורכי דין וכו'). מאידך, נוצרת אפשרות לתכנון מס ולמציאת פרוצדורות במערכת (על ידי אותם מתווכים) וקושי לגורמי האכיפה לזהות התנהגויות לא חוקיות. הדבר בולט במיוחד כאשר שיעורי המס גבוהים, אז מתפתחת תעשייה נרחבת של פעילות להקטנת המסים לצד "כלכלה שחורה" בהיקפים גדולים. בשני המקרים מדובר על בזבז משאבים למשק. לכן, **פשטות יחסית** היא מאפיין נוסף של מערכת מיסוי טובה.

כאשר אנו מבקשים לבחון את מערכת המס או לשנותה, יש לתת מענה לשתי שאלות:

■ מהו **נטל המס** הכולל הרצוי?

שאלה זו נקבעת בו-זמנית עם ההחלטה לגבי גודל התקציב וגודל הגירעון או העודף הרצויים. כלומר, סך ההוצאות של הממשלה ביחד עם היקף הגירעון הרצוי מכתיבים את סך גביית המס הנדרשת ולהיפך.³ בעת תכנון התקציב החלטות אלה מתקבלות במקביל ומהוות את הרמה המצרפית של המדיניות הפיסקאלית של הממשלה.

■ מהו **תמהיל המסים** הרצוי?

שאלה זו מורכבת יותר שכן נדרש לאזן בין מסים שונים, שלכל אחד תכלית והיגיון משלו, באופן שתיווצר מערכת העונה ככל האפשר על היעדים שציינו. כך יש למצוא את האיזון הנכון בין מיסוי הכנסות מעבודה והכנסות מהון, בין מסים ישירים לעקיפים וכו'. בכל הנוגע למיסוי, עיקר עבודתה של הוועדה נגע לתמהיל הרצוי.

2 השפעה חיצונית מתרחשת כאשר פעולתו של אדם משפיעה על רווחתו של אדם אחר מכלי שהדבר משתקף במחיר המוצר. כך, נהיגה בכביש גדוש היא בעלת השפעה חיצונית שלילית על הנהגים האחרים בכביש.

3 לממשלה אמנם יש גם הכנסות שאינן ממסים, אך ברוב המדינות, כמו בישראל, אלו קטנות למדי ויכולת הממשלה להגדילן בטווח הבינוני מוגבלת.

תיבה א - "עודפי" גבייה וגירעון תקציבי

טענה נפוצה היא כי "המסים השנה היו גבוהים מהצפוי ולכן הממשלה נמצאת בעודף". טענה זו רחוקה מלהיות מדויקת. כל שנה הממשלה מאשרת את תקציב ההוצאות ואת תחזית המסים (הצורך בתחזית קיים משום שלא ניתן לדעת מראש את גביית המס בפועל שתלויה בפעילות הכלכלית במשק). ההפרש בין הוצאות הממשלה לבין ההכנסות הוא הגירעון (הגידול "באובדרפט השנתי") הצפוי. למשל הגירעון הצפוי בשנת 2010 היה 5.5% מהתוצר או כ-43 מיליארד שקלים. בפועל, עקב יציאה מוקדמת מהצפוי מהמשבר הכלכלי, תקבולי המסים היו גבוהים יותר כך שהגירעון בפועל הסתכם ב-30 מיליארד ש"ח. כלומר הגדלנו את החוב ב-13 מיליארד ש"ח פחות משצפינו, אך החוב עדיין גדל ב-30 מיליארד ש"ח. זאת ועוד - מגבלת הגירעון היא "תקרה" ולא יעד, ולכן גירעון נמוך יותר הוא לא "פספוס" אלא הקטנת הגידול בנטל על הדורות הבאים. הדבר דומה למשפחה שתיכננה להיות באובדרפט של 3,000 ש"ח בחודש מסוים אך עקב בונס לא צפוי בעבודה של 1,000 ש"ח סיימה את החודש באובדרפט של 2,000 ש"ח בלבד. האם נכון לומר שמשפחה זו נמצאת "בעודף"?

ב. מערכת המס בישראל והשוואה בינלאומית⁴

נטל המס הכולל

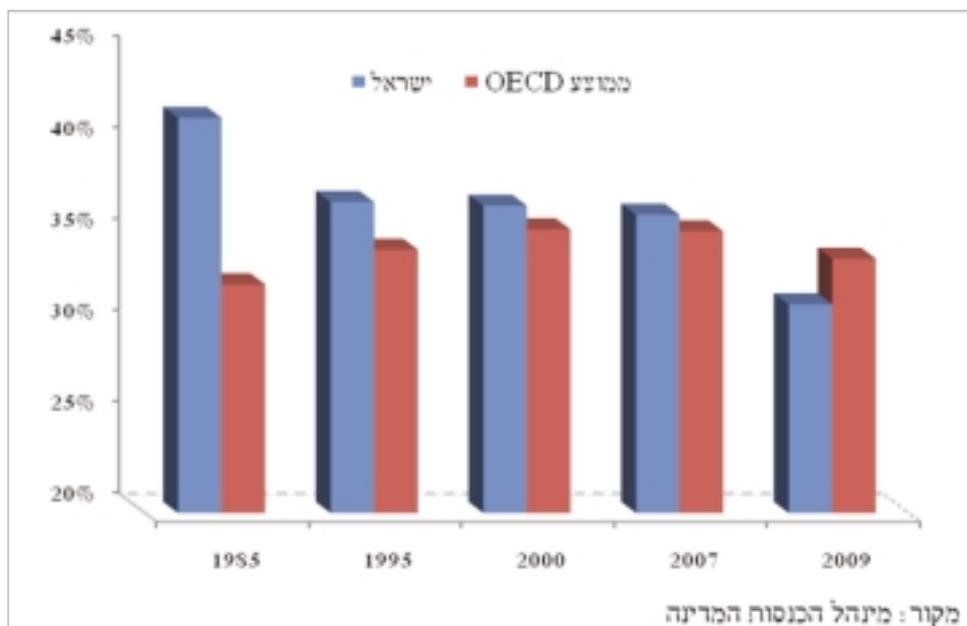
נטל המס בישראל - סך גביית המסים במונחי תוצר - עמד בשנת 2009 על 31.4 אחוזי תוצר, כ-2.5 נקודות אחוז פחות מממוצע מדינות ה-OECD⁵. זוהי תוצאה של מדיניות הורדת המסים בשנים האחרונות (שתואר ביתר פירוט בחלק הבא). כפי שניתן לראות בתרשים 1, המצב היה שונה לחלוטין באמצע שנות ה-80, תקופה בה נטל המס בישראל היה גבוה מהממוצע במדינות המפותחות בכמעט 10 נקודות אחוז.

בנוסף, נכון להיום הצפי הוא להגדלת פער זה שכן: א. תוואי המסים המתוכנן בישראל מכתוב את המשך הורדת שיעורי המס; ב. נטל המס בחלק ניכר מהמדינות המפותחות צפוי לעלות בעשור הקרוב במטרה להקטין את גירעונותיהן ולמנוע משברי חוב כפי שאנו רואים היום באירופה.

4 מידע מקיף ומפורט על מערכת המס בישראל ניתן למצוא בדו"חות השנתיים של מנהל הכנסות המדינה.

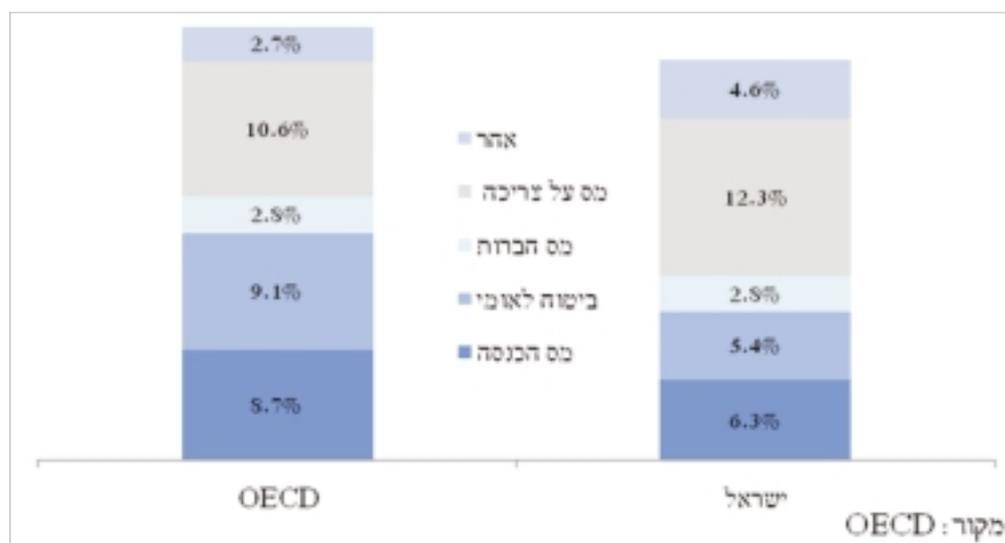
5 כל הממוצעים בפרק זה הינם ממוצעים פשוטים (אריתמטיים) של הנתונים במדינות ה-OECD ולכן נותנים משקל דומה לכל מדינה, וזאת מגישה כי החלטה על מערכת המס הינה החלטה ברמת המדינה ולא ברמת הפרט ועל כן לגודל המדינה לא מיוחסת משמעות עודפת. יש לציין כי בסקירות השנתיות שלו מנהל הכנסות המדינה מביא השוואות בינלאומיות כאשר הממוצעים משוקללים בגודל התוצר וזאת על מנת כן לתת משקל גדול יותר למדינה גדולה יותר. על פי חישוב זה נטל המס בישראל אינו נמוך אלא דומה למדינות ה-OECD, אך זאת בעיקר לאור השפעת גודלה של ארה"ב המאופיינת בשיעורי מס נמוכים יחסית.

תרשים 1 - נטל המס בישראל וממוצע OECD



כפי שצוין, יש חשיבות גם להרכב המסים. שתי מדינות יכולות להיות עם נטל מס כולל דומה, אך עם מערכות מס שונות בתכלית בשל תמהיל שונה. הבדלים אלה יכולים להשפיע על פרוגרסיביות המערכת, יעילותה, הצמיחה, התמריצים במשק ועוד. תמהיל המסים בישראל, ובפרט היחס בין המסים הישירים לעקיפים השתנה משמעותית בעשור האחרון. עם זאת, הטענה הרווחת כי נטל המס הישיר ירד בעוד שנטל המס העקיף עלה, מוטעית. למעשה, הראשון הוקטן, בעוד שבאחרון לא חלו שינויים גדולים, כך שבאופן יחסי משקל המסים העקיפים בסך המסים עלה. בחינת הרכב המסים ביחס למדינות המפותחות מלמדת כי בישראל משקל המסים הישירים הוא נמוך יחסית, בעוד משקל המסים העקיפים גבוה יחסית.

תרשים 2 – תמהיל המסים, אחוזי תוצר 2009



מסים ישירים

מסים אלו מוטלים ישירות על ההכנסה ולרוב מנוכים במקור. המסים העיקריים בקטגוריה זו הינם:

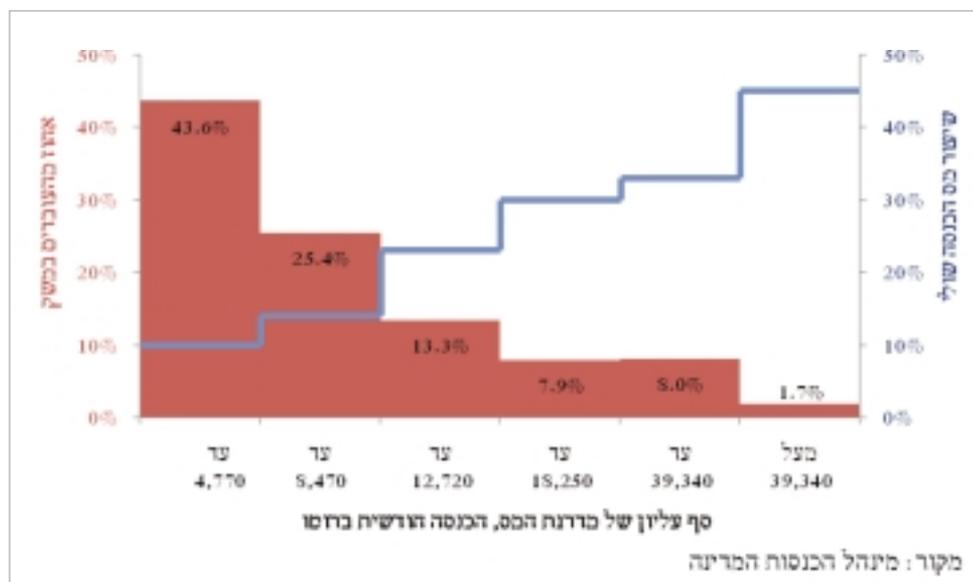
- מס הכנסה על יחידים אליו מתווספים דמי ביטוח לאומי ומס בריאות
- מס חברות
- מס רווחי הון
- מיסי מקרקעין

במיסוי הישיר בישראל חלו שינויים משמעותיים בעשור האחרון שכללו הפחתת שיעורי מיסי ההכנסה והחברות והרחבת בסיס המס על רווחי הון שהוחל גם על נכסים הנסחרים בבורסה ופיקדונות. שינויים אלו הביאו לירידה ניכרת בנטל המיסוי הישיר שרמתו היום נמוכה מהרוכ המכריע של מדינות ה-OECD. מפילוח של מסים אלה ניתן ללמוד כי במיסי החברות ישראל נמצאת במרכז התפלגות מדינות אלה, בעוד שהמיסוי על ההכנסה מעבודה נמוך יותר ומאופיין גם ברמת פרוגרסיביות גבוהה יחסית. דמי הביטוח הלאומי לעומת זאת נמוכים באופן משמעותי בשל תשלומים נמוכים של המעבידים.

מיסי הכנסה

מס הכנסה נגבה באמצעות "מדרגות" עולות של מס שולי כפי שמתואר בתרשים הבא:

תרשים 3 - מדרגות מס הכנסה והתפלגות האוכלוסייה לפי המדרגות, שנת 2010

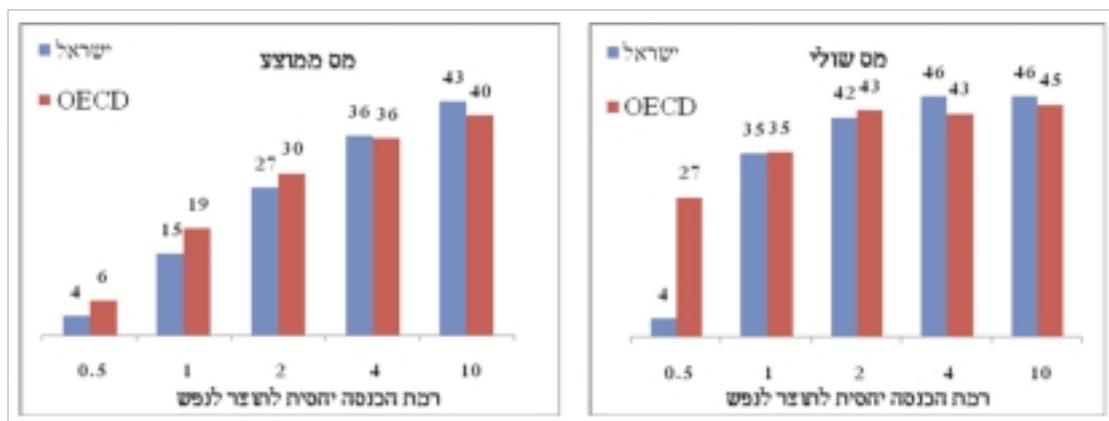


חבות המס, הנקבעת על ידי שיעורי המס, מקוזזת באמצעות נקודות זיכוי המוענקות לכל תושב ישראל בהתאם למאפייניו האישיים. לדוגמה, ילדים זכאיים ל-4.75 נקודות זיכוי ששוויון החודשי בשנת 2011 מסתכם בכ-1,000 ש"ח. אם אותה אישה מרוויחה 10,000 ש"ח בחודש, מס ההכנסה שהיה עליה לשלם הוא כ-1,500 ש"ח. אולם, בניכוי נקודות הזיכוי היא תשלם למס הכנסה רק כ-500 ש"ח.

בהשוואה בינלאומית ישראל מתאפיינת במערכת מיסוי הכנסה פרוגרסיבית מאוד. הדבר מתבטא בשיעורי מס הכנסה נמוכים בהרבה ממדינות ה-OECD ברמות ההכנסה הנמוכות, נמוכים ברמות

הכנסה ממוצעות, וסטנדרטיים ברמות ההכנסה הגבוהות.⁶ תרשים 4, המשווה את המיסוי על עבודה בישראל וב-OECD מדגים זאת. התרשים מציג משק בית טיפוסי בו זוג הורים עם שני ילדים כאשר אחד ההורים עובד,⁷ ובוחן את שיעור המס הממוצע והשולי בישראל בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD ברמות הכנסה שונות. ניתן לראות את הפרוגרסיביות הגבוהה יחסית של מערכת המס בישראל במיסוי הנמוך ברמות ההכנסה הנמוכות (חצי מהשכר הממוצע) בעוד שהחל מהשכר הממוצע, שיעורי המס השוליים דומים לממוצע במדינות אלה (כולל תשלומים לביטוח לאומי).⁸

תרשים 4 - שיעור מס שולי וממוצע, כולל דמי ביטוח לאומי ומס בריאות, על הכנסות מעבודה 2009, עובד נשוי עם שני ילדים



לעומת הפרוגרסיביות הגבוהה של מערכת המס בישראל כאשר מדובר ברמת ההכנסה, המערכת כמעט ואינה מטפלת ב"אי-השוויון הרחבי" - הקטנת הפער בין ההכנסות לנפש במשפחות של עובדים בעלי הכנסות כוללות שוות. באופן ספציפי, מערכת המס בישראל מעניקה הטבות מס מצומצמות בלבד להורים לילדים: נקודות זיכוי בין הילדים מוענקות לנשים בלבד, ואלו אינן מנוצלות ברובן המכריע בשל ההכנסה הנמוכה של הנשים. כמעט בכל מדינות ה-OECD מוענקות הטבות מס משמעותיות בגין הילדים, ובאף אחת מהן אין מתן ההטבה קשור למגדר של ההורה.

אולם מידת הפרוגרסיביות הגבוהה, בשילוב רמת האי שוויון הגבוהה יחסית בישראל, מביאים לכך שרוב נטל המס הישיר נופל על חלק קטן יחסית באוכלוסייה. ניתן להמחיש זאת בשני נתונים:

- **בישראל כמחצית מהשכירים והעצמאים (כ-51%) אינם משלמים מס הכנסה כלל.** הדבר נובע הן משיעורי המס הנמוכים ברמות ההכנסה הנמוכות והן מנקודות הזיכוי להן זכאי כל אזרח. שילוב זה יוצר סף מס שרק מעבר לו מתחילים לשלם מס הכנסה. לדוגמה עבור גבר, הזכאי ל-2.25 נקודות זיכוי, סף המס ב-2011 עומד על כ-4,700 ש"ח. גברים המרוויחים פחות מסכום זה אינם משלמים כלל מס הכנסה.

- **כ-90% ממס הכנסה נגבה מ-20% מהעובדים, אשר הכנסתם עומדת על 150% מהשכר הממוצע ומעלה. במילים אחרות, בסיס המס הישיר על הכנסה - השכבה הנושאת בנטל העיקרי של מס**

6 הנתונים והניתוח בחלק זה מבוססים על ברנדר ע. שיעורי המס על הכנסות מעבודה בישראל בפרספקטיבה בינלאומית: 2008-2009 בנק ישראל, מחלקת המחקר, מארס 2009

7 שיעורי המס היחסיים בישראל נמוכים עוד יותר כאשר מדובר ברווקים או בזוגות לא נשואים משום שבמרבית המדינות מקובל להעניק הטבות מס למשפחות ולהורים, ובישראל הטבות אלה מצומצמות ומוגבלות בעיקר לנשים ולגמלאים.

8 כאשר המס הממוצע עדיין נמוך כתוצאה מהמיסוי ברמות ההכנסה הנמוכות יותר.

זה - הוא צר. יש להדגיש שעובדה זו איננה "תקלה" במערכת המס, כי אם ביטוי של המדיניות הפרוגרסיבית שבמיסוי הכנסות, כפי שהיא באה לידי ביטוי כאשר היא מוטלת על התפלגות שכר ברוטו רבה המתאפיינת באי שוויון גבוה, כמו גם רצון לתמרץ תעסוקת נשים וצעירים.

תשלומים לביטוח הלאומי

דמי הביטוח הלאומי משולמים על ההכנסה הכוללת של העובדים והם מחולקים לדמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות, כאשר הראשונים משולמים הן ע"י המעסיק והן ע"י העובד והאחרונים ע"י העובד בלבד. קיימות שתי מדרגות ניכוי לדמי הביטוח הלאומי - מעל ומתחת ל-60% מהשכר הממוצע (כ-5,000 ש"ח ב-2011). בנוסף, משכר מסוים המכונה "תקרת הביטוח הלאומי", פטור העובד מתשלום נוסף. תקרה זו הינה, ככלל, חמש פעמים השכר הממוצע (כ-40 אלף ש"ח ב-2011), והיא חופפת (בקירוב) למדרגה העליונה של מס ההכנסה, הגבוהה ב-12 נקודות אחוז מהמדרגה שמתחתיה. עם זאת, ב-2009 הועלתה התקרה זמנית לעשר פעמים השכר הממוצע (כ-80 אלף ש"ח). תוקפה של עלייה זו כג ב-2013.⁹

שיעורי המס נתונים בטבלה הבאה:

ניכוי מופחת - עד הכנסה של 60% מהשכר הממוצע:

באחוזי שכר	דמי ביטוח לאומי	דמי ביטוח בריאות	סה"כ
חלק המעסיק	3.45%	-	3.45%
חלק העובד	0.4%	3.1%	3.5%
סך הכול	3.85%	3.1%	6.95%

מהכנסה של 60% מהשכר הממוצע ועד הכנסה של 10 פעמים השכר הממוצע:

באחוזי שכר	דמי ביטוח לאומי	דמי ביטוח בריאות	סה"כ
חלק המעסיק	5.9%	-	5.9%
חלק העובד	7%	5%	12%
סך הכול	12.9%	5%	17.9%

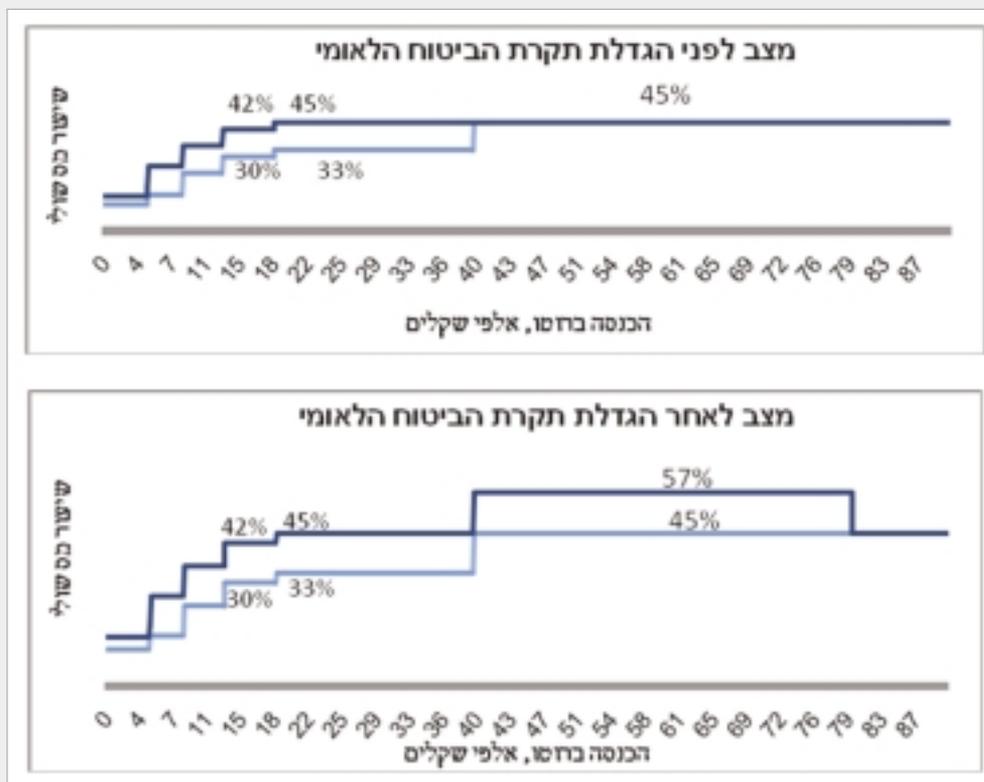
ישראל חריגה באופן משמעותי יחסית למדינות ה-OECD מבחינת נטל המס המופנה לביטוח הלאומי - 5.4 אחוזי תוצר בישראל לעומת ממוצע מדינות ה-OECD העומד על 9.1 אחוזים. הסיבה לכך היא כי תשלומי המעביד לביטוח הלאומי נמוכים משמעותית - 1.4 אחוזי תוצר לעומת 5.3 בישראל וב-OECD, בהתאמה. גם ממצא זה משקף במידה רבה את הפרוגרסיביות של המערכת, שנועדה לתמרץ תעסוקה, ובעיקר את קיומה של מדרגת מס נמוכה בדמי הביטוח הלאומי.¹⁰

9 לפי חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 תקרת הביטוח הלאומי בשנת 2011 תעמוד על תשע פעמים השכר הממוצע והחל מינואר 2012 על שמונה פעמים השכר הממוצע עד לשנת 2013.

10 ברוב מדינות OECD, פרט לצרפת, ברטיניה ואירלנד אין מדרגות של דמי הביטוח הלאומי, פרט לתקרה על התשלומים.

תיבה 2 - תקרת הביטוח הלאומי "והגיבנת"

בעקבות מצוקה תקציבית הוגדלה, בתיקון משנת 2009 וכהוראת שעה, תקרת דמי הביטוח הלאומי באופן משמעותי מסכום של כ- 40,000 ש"ח לסכום של כ- 80,000 ש"ח.¹ משמעות הכפלת תקרת הביטוח הלאומי הינה מס אפקטיבי שולי של 57% לבעלי הכנסות בטווח זה. כאשר ההכנסה עוברת את התקרה המס השולי חוזר לרמה של 45%. עקב כך נוצרת "גיבנת" במדרגות המס השולי, מצב חריג בהשוואה למערכות מס במדינות המפותחות. תוצאה זו בעייתית בשני מובנים. האחד מתייחס להיעדר עקביות עם התפישה הפרוגרסיבית לפיה ככל שהכנסתו של הפרט גדולה יותר המס השולי שמושת עליו גבוה יותר. כך נוצר מצב בו בעלי הכנסות שמעל 80 אלף ש"ח משלמים מס שולי נמוך מאלו המשתכרים בין 40 ל-80 אלף ש"ח. הבעיה השנייה היא ששיעור המס השולי ברמות השכר האלה הם מהגבוהים ביותר במדינות ה-OECD ועולים על שיעור המס המשולב של מס חברות והמס על דיבידנד מחולק. כך נוצר תמריץ לפרטים המשתכרים ברמות אלה לפתוח חברות ניהול וליהנות משיעורי מס מופחתים, כ- 43% כולל מס על דיבידנד, יחסית למס השולי בשיעור 57% עבור יחיד (ראה הסבר מפורט בתיבה ג'). ואכן, מגמה בולטת מאז השינוי בחוק בקרב יחידים המשתכרים ברמות שכר גבוהות, הינה הקמה של חברות. בפתיחת חברות אלה (מספרן מוערך בעשרות אלפים) נגרם נזק נוסף לתקבולי המסים, שכן מתאפשר לבעליהן לשמר בתוכן סכומים שאינם דרושים להם לצריכה שוטפת, ובכך לדחות את המס על הדיבידנד ולהסתפק בשיעור מס החברות של 24%.



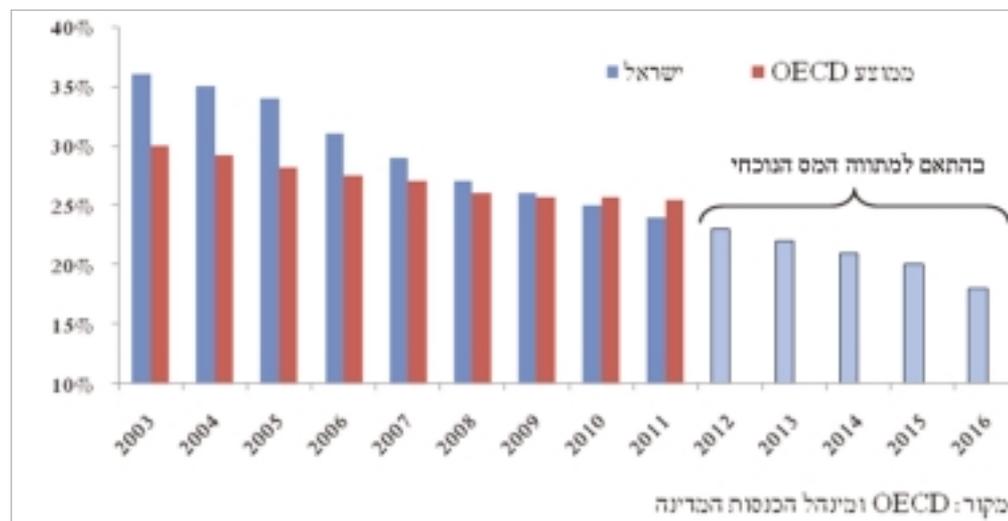
מס חברות

מס החברות מוטל על ההכנסה החייבת של חברה ושיעורו כיום (2011) הוא 24%. מיסוי חברות בישראל מתחלק לשני שלבים: בשלב הראשון מוטל מס חברות על ההכנסה החייבת של החברה בשיעור הנזכר לעיל. לאחר מכן, אם וכאשר הרווח מחולק כדיבידנד לבעלי המניות בחברה מוטל עליו מס בשיעור של 20% עבור בעל מניות רגיל, ו-25% במקרה שמדובר בבעל מניות מהותי (מחזיק בלפחות 10% ממניות החברה). חברות זרות הפועלות בישראל משלמות אך ורק מס חברות, ומסים על דיבידנד בדרך כלל משולמים במדינת המקור.

חברה הזכאית להטבות לפי חוק עידוד השקעות הון תשלם מס חברות מופחת בשיעור של 5%-15% בהתאם לקריטריונים שונים ומס על דיבידנד בשיעור של 15%.

מיסי החברות בישראל דומים לממוצע מדינות ה-OECD הן בשיעורם הסטטוטורי והן בנטל המס כאחוז מהתוצר. יש לציין כי רק בתחילת העשור הקודם שיעור מס החברות הסטטוטורי עמד בישראל על 36%, והיה גבוה בכשש נקודות האחוז מממוצע ה-OECD, פער שנמחק לחלוטין עקב הורדות המס הרצופות בעשור זה. כמובן, הפחתות שיעור מס החברות הסטטוטורי ברבות מהמדינות המפותחות לאו בשינויי חקיקה שהקטינו פטורים והוצאות מוכרות, כך שבסיס המס ושיעורו האפקטיבי קטנו פחות מהירידה בשיעור הסטטוטורי. בישראל לא בוצע מהלך דומה ולכן הירידה בשיעור הסטטוטורי משתקפת במלואה בגביית המס. נכון להיום הממוצע ב-OECD הינו 25.5%, אך בעקבות הצורך להגדלת תעסוקה באמצעות תחרות על השקעות של חברות, שיעור המס נמצא במגמת ירידה.

תרשים 5 – שיעורי מס חברות



חוק עידוד השקעות הון

מטרת החוק הינה לעודד השקעות הון ויזמות כלכלית, באופן שייתן עדיפות לחדשנות ולפעילות באזורי פיתוח, לשם פיתוח כושר הייצור של משק המדינה, שיפור יכולת המגזר העסקי להתמודד בתנאי תחרות בשווקים בין-לאומיים ויצירת תשתית למקומות עבודה חדשים ובני קיימא.

החוק מגדיר את החברות והמפעלים הזכאים להטבות על פי קריטריונים של מיקום גיאוגרפי, ענף פעילות תעשייתית והיקף היצוא. מפעל וחברה מוטבים יהיו זכאים להטבות במשך תקופה של 7-10 שנים מיום

מימוש הזכאות. ההטבות הקיימות הינן מענקים, הלוואות, שיעור מס מופחת, כחת מואץ ופטורים. לדוגמה, בשנים 2011-2012 מפעל המוגדר כמפעל מועדף יזכה לשיעור מס חברות מופחת של 10% ו-15% עבור מפעל באזור פיתוח א' ובשאר הארץ, בהתאמה. זאת ועוד, שיעורי המס יופחתו לרמה של 6% ו-12% משנת 2015 ואילך. כמו כן על דיבידנד שמקורו בהכנסה מועדפת יחול שיעור מס מופחת של 15%.

מיסוי רווחי הון

רווח הון הוא רווח הנוצר בעת מכירת נכסים (מניות, איגרות חוב וכו'). בהקשר של נדל"ן נהוג לכנות לרווח זה "שבח" והמס המוטל עליו "מס שבח", בהתאמה, אך עקרונית מדובר באותו סוג הכנסה וסוג מס. על רווח זה משולם, ככלל, מס של 20% ואם מדובר במכירת נייר ערך על ידי בעל שליטה שיעור המס עומד על 25%. החל משנת 2003 מס זה הוחל גם על רווחי הון על ני"ע הנסחרים בבורסה בת"א ועל ריבית על פיקדונות ותוכניות חסכון. שיעור המס על רווחים מחולקים גבוה במקצת מהמקובל בעולם.

תיבה ג - שקילות המס השולי על פרטים וחברות

שיעור המס השולי על שכיר במדרגת המס הגבוהה הוא 45%. לעומת זאת חברה בע"מ תשלם מס בשיעור 24% על כל רווחיה, ובנוסף לכך 20% על הדיבידנד המחולק. במידה ומדובר בבעל עניין מהותי המחזיק חלק ניכר ממניות החברה המס על דיבידנד עומד על 25%. חישוב פשוט מעלה כי על השקל השולי, החל ממדרגת המס העליונה, קיימת שקילות בין המס על ההכנסה לבין סך המס שישולם בעל עניין מהותי.

שקילות זו, בין המס השולי על יחידים בעלי הכנסות גבוהות למס החברות ומס הדיבידנד, נועדה על מנת להימנע מיצירת תמריץ לפרטים להתאגד כחברות לצורך תשלום מס נמוך יותר. הניסיון מלמד כי במקרים בהם מופר האיזון בין ערוצי המיסוי הנ"ל אכן מתרחשת תופעה נרחבת של התאגדות של פרטים כחברות. דוגמה לכך היא מקרה הגיבנת כפי שמוסבר בתיבה ב'.

לכן, שינויים במס ההכנסה על יחידים צריכים להיות מתואמים עם שינויים במס החברות ומס הדיבידנד ולהיפך.

מסים עקיפים

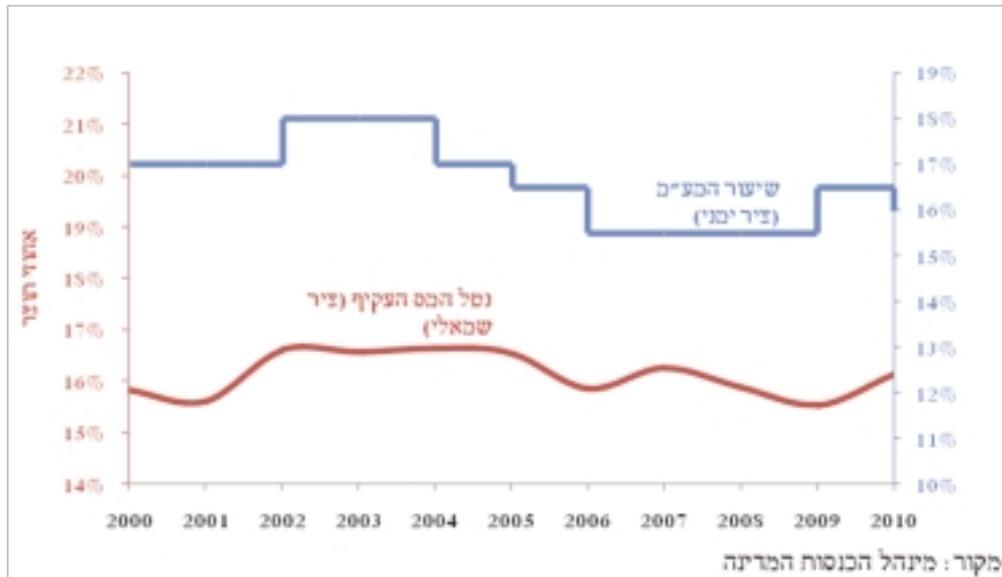
המסים העקיפים מוטלים על הצרכנים הסופיים ונגבים באמצעות מתווכים (מוכרי המוצרים או השירותים) שמעבירים אותם לרשויות המס. ענפי המס העיקריים בקטגוריה זו הם:

- מס ערך מוסף (מע"מ)
- מיסי קנייה ומכסים
- בלו על דלקים

המסים העקיפים בישראל מהווים כמחצית מסך המסים הנגבים - עלייה של כשמונה נקודות אחוז

מתחילת העשור הקודם. בהשוואה בינלאומית נטל המס העקיף בישראל גבוה ממדינות ה-OECD - פער הנובע בעיקר מגבייה גבוהה של מע"מ ומשיעור גבוה של מיסי קנייה שעדיין קיימים, בעיקר על כלי רכב.

תרשים 6 - נטל המס העקיף ושיעור המע"מ בעשור האחרון



מס ערך מוסף

מס ערך מוסף הינו מס עקיף המוטל על הצריכה במשק. המס נכלל במחיר הסופי לצרכן, כאשר בעל העסק משלם את המס על כל הפדיון וזכאי לנכות מהסכום את המע"מ ששילם על תשומות רכש. שיטה זו מאפשרת בקרה טובה על גביית המס, וביחד עם העובדה כי שיעור המס אחיד ובסיסו רחב (מעט פטורים), התוצאה המתקבלת היא מס יעיל ביותר מבחינת גבייה, מיעוט עיוותים כלכליים וקושי בהעלמות מס (מכיוון שליצרנים בכל שלב בשרשרת יש תמריץ לדווח לרשויות כדי לנכות את המס על התשומות). בישראל שיעור המע"מ הוא אחיד - 16%, למעט:

- מע"מ בשיעור אפס שחל על: מכירת פירות וירקות טריים, ייצוא, שירותי תיירות נכנסת ועוד.
- פטור ממע"מ 11 שניתן על: מכירת רוב הסחורות והשירותים בעיר אילת, השכרת דירות ומסירת מקרקעין בדמי מפתח לתקופה שלא עולה על 25 שנים.

אחידות שיעור המע"מ (למעט כאמור על פירות וירקות) חריגה בהשוואה למדינות אירופה, שברובן נהוג מע"מ דיפרנציאלי המחיל שיעורי מס שונים על קבוצות מוצרים שונות (ראה תרשים 7).¹² יצוין, עם זאת, כי במקרה זה המדיניות הישראלית עולה בקנה אחד עם המדיניות המומלצת של ה-OECD.

11 מע"מ בשיעור אפס משמעו כי בעל העסק אינו משלם מע"מ וגם זכאי להחזר מס על התשומות שרכש. פטור ממע"מ משמעו כי בעל העסק אינו משלם מע"מ אך גם אינו זכאי להחזר מס על תשומות ששימשו בתהליך הייצור.

12 מקורה של שיטה זו לפני עשרות שנים כשהמע"מ הופעל לראשונה, ובחלק מהמדינות הייתה עדיין אוכלוסיה כפרית גדולה. לכן ניתנו פטורים למוצרים חקלאיים ולשירותים שהתאפשר בהם סחר חליפין.

תרשים 7 – שיעורי מע"מ שנת 2011



מס קנייה

מס קנייה הינו מס עקיף המוטל על רכישת מוצרי צריכה מסוימים. במהלך העשור האחרון הצטמצמה השימת המוצרים עליהם מוטל מס קנייה וכיום הוא מוטל על כלי רכב, סיגריות, אלכוהול, אלקטרוניקה בידורית וטלפונים סלולאריים. ב-2007 בוטל מס הקנייה על מוצרי חשמל "לכנים" (תנורים, מקררים, מכונות ומייבשי כביסה ועוד), מזגנים, מוצרי קוסמטיקה, סוללות ומכשירי טלפוניה קווית.

מטרתו העיקרית של המס כיום היא לבטא את ההשפעות החיצוניות הכרוכות בקנייה ושימוש במוצרים הנ"ל (לדוגמה: סיגריות - נזק בריאותי לקונה ולסביבה, רכב - זיהום אוויר וגודש בכבישים) וצמצום אי שוויון (אלקטרוניקה בידורית, טלפונים סלולאריים וכלי רכב יקרים).

ההכנסות ממס קנייה על רכב וסיגריות מהוות את רוב הכנסות המדינה ממס קנייה. בשנת 2009 מסים אלו היוו 59% ו-32% מסך ההכנסות ממס קנייה, בהתאמה.

מכסים

מכס הינו מס המוטל על יבוא במטרה להגן על הייצור המקומי. שיעורי המכס הנוכחיים הם תולדה של מדיניות החשיפה של שנות התשעים, שבמסגרתה ירדו שיעורים אלה משמעותית. קיימת אבחנה ברורה בין שיעורי המכס המוטלים ביבוא מוצרי תעשייה לבין מוצרי חקלאות. שיעור המכס ביבוא מוצרי תעשייה הינו 12% בעוד שבכפי החקלאות קיימים שיעורים משתנים הנקבעים בחלקם כשיעור מן המחיר ובחלקם כמס קצוב (או שילוב של השניים). בהתאם להסכמי הסחר של מדינת ישראל, מוצרי תעשייה המיובאים ממדינה שהיא צד להסכם, פטורים ממכס לחלוטין, בעוד שמוצרי חקלאות נתונים לרשימת הפחתות מצומצמת. 92% מסך היקף היבוא לישראל הינו מוצרי תעשייה ו-8% הינם מוצרי חקלאות טריה וחקלאות מעובדת. בשנת 2010 מרבית ההכנסות ממכס נגבו על רשימת מוצרים מצומצמת שכללה מוצרי טקסטיל, הלכשה והנעלה ומוצרים מעור (כ-25% מהכנסות המדינה ממכס בשנה זו), כלי רכב וחלקיהם (כ-18%), חקלאות (כ-17%) ותשומות וחומרי גלם לתעשייה (כ-13%). שיעור המכס הממוצע ביבוא הינו כ-1% מסך הייבוא.

מסי נדל"ן

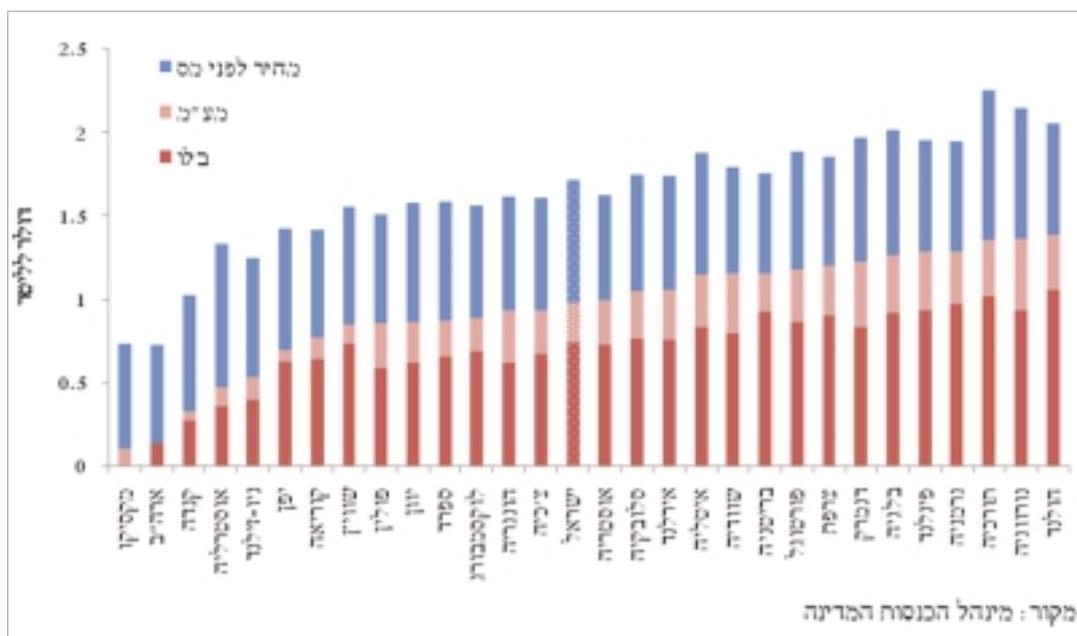
על מקרקעין מוטלים המסים הבאים: מס רכישה המוטל על הרוכש, מס שבח המוטל על המוכר, כמו כן מוטל מס הכנסה על רווחים ממכירת מקרקעין המהווים מלאי עסקי בידי המוכר (קבלנים, מתווכים וסוחרי מקרקעין) ומס הכנסה על השכרת מקרקעין.

מס שבח מוטל על הרווח הריאלי ממכירת מקרקעין. במקרה בו המוכר הינו חבר בני אדם שיעור המס הינו שיעור מס החברות. במקרה והמוכר הינו אדם פרטי ימוסה הרווח בהתאם לתקופה בה נצבר: על הרווח הריאלי הנצבר עד ליום 7.11.2001 המס יהיה בהתאם למס השולי על הכנסתו של המוכר, על הרווח הנצבר החל מיום זה יחול שיעור מס בהתאם למס השולי של המוכר אך לא יותר מ- 20%. בשונה ממס שבח מס רכישה מוטל על שווי המקרקעין הנרכש. על קניית דירה ראשונה המס הינו מס שולי המוטל בשלוש מדרגות שונות, לפי שווי הדירה, בשיעורים של 0%, 3.5% ו- 5%. ברכישת דירה שנייה ואילך שיעורי המס הנם 3.5% ו- 5%, בהתאם למדרגות שווי הנכס, וברכישת נכסים שאינם דירת מגורים, חל מס אחיד של 5%. על רכישת דירה נוספת מוטל מס רכישה בשיעורים של 3.5% ו- 5%, ובהוראת שעה לשנים 2011-2012 נקבעו שיעורים של 5%, 6% ו- 7% משווי הרכישה. יש לצייין כי כ-80 אחוזים מהעסקאות בדירות יד ראשונה פטורות מהמס וכי ההכנסות ממס שבח ומס רכישה מסתכמות לכ- 0.6 אחוזי תוצר בשנה.

בלו על דלק

כמו בכל המדינות המפותחות גם בישראל מוטל מס על דלקים שמטרתו הפנמת העלויות החיצוניות הכרוכות בשימוש בהם ובהתאם הקטנת צריכתם. נכון לסוף 2009 הן מחיר הדלק והן המיסוי עליו בישראל היו קרובים מאוד למוצע מדינות ה-OECD.

תרשים 8 - מחיר ומיסוי בנזין 95 אוקטן
דולר לליטר, רבעון רביעי 2009

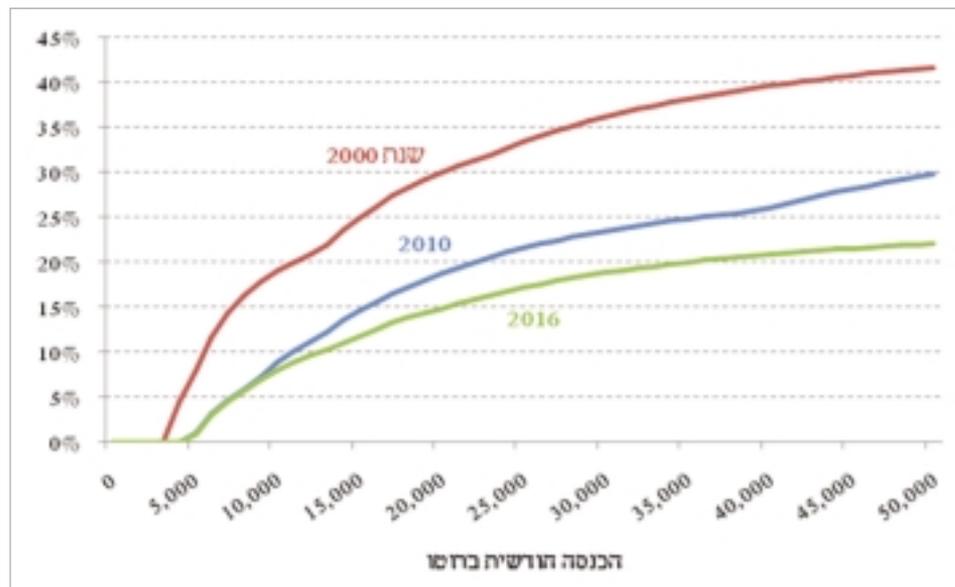


ג. מדיניות המס בעשור האחרון

תיאור מדיניות המס שהייתה בישראל בעשור האחרון ושהייתה צפויה לחמש הקרוב

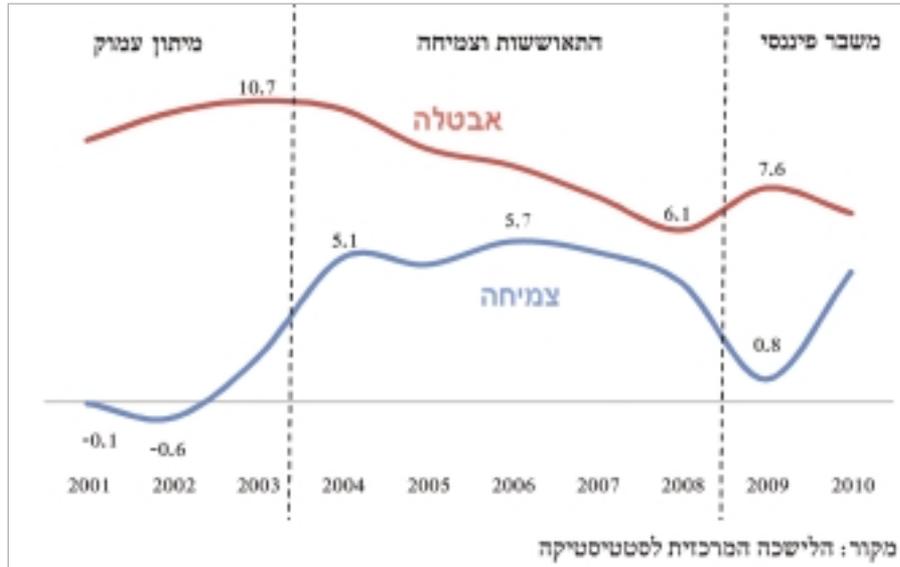
בעשור האחרון חלו תמורות משמעותיות במדיניות המס בישראל שבאו לידי ביטוי בעיקר בהפחתות במיסוי הישיר. הכיוון של הפחתת שיעורי המס סומן בוועדת רבינוביץ' (2002) שהמליצה על תוואי להורדת שיעורי מס ההכנסה וכללה לראשונה מס על רווחי הון בבורסה ועל רבית מפקדונות בבנקים בשיעור של 15% (המס על נכסים לא צמודים היה 10%). המלצות אלו תוקפו "בתוכנית להבראת כלכלת ישראל" שאף האיצה את המתווה. בשנת 2004 הוחלט על הפחתת מס החברות מ-36% ל-30% במתווה הדרגתי עד 2007, אך כבר ב-2005 נקבע בהתאם להמלצות ועדת קפוטא-מצא כי מס זה יופחת עד ל-25% ב-2010. בנוסף נקבע בוועדה זו כי המס השולי על יחידים (כולל דמי ביטוח לאומי ומס בריאות) יופחת עד לשיעור של 44%. עם כינונה של הממשלה הנוכחית ב-2009 הוחלט על מתווה נוסף של הפחתות מסים עד ל-2016, במסגרתו יופחת מס החברות עד לשיעור של 18% ומדרגות המס על יחידים יעודכנו כך ששיעור המס לבעלי הכנסות גבוהות יעמוד על 39%, לצד הפחתות ניכרות של שיעורי המס במדרגות ההכנסה הנמוכות יותר. אנו נמצאים היום בעיצומו של מתווה זה עם עיכובים מסויימים. תיאור גרפי של הרפורמה במיסוי יחידים ניתן לראות בתרשים 9 ובמיסוי על חברות בתרשים 5.

תרשים 9 - הרפורמה במיסוי הישיר: שינויים בשיעור מס ההכנסה הממוצע ללא דמי ביטוח לאומי ומס בריאות, מחירי 2010



את ההיגיון שעמד מאחורי צעדי מדיניות אלה יש לבחון על רקע המציאות הכלכלית ששררה בעת שהתקבלו. מציאות זו ניתן לחלק לשלוש תקופות עיקריות: בראשונה (2001-2003) כלכלת ישראל הייתה במיתון הכבד ביותר שידעה, עם שיעורי צמיחה שליליים, שיעור אבטלה קרוב ל-11%, גירעון ציבורי של 6% תוצר וחוב ציבורי של כ-100% תוצר. התקופה השנייה (2004-2008) סימנה את ההתאוששות ממשבר זה והתייצבות על רמות צמיחה גבוהות של כ-5% לשנה תוך ירידה מתמדת בשיעור האבטלה. בתקופה זו הוגבלה הגדלת הוצאות הממשלה באמצעות הוספת מגבלת ההוצאה למגבלת הגירעון. התקופה השלישית (2009-2010) הייתה אפיזודה קצרה של מיתון שמקורה במשבר הפיננסי העולמי ולאחריה התאוששות מהירה וחזרה "עסקים כרגיל" (לפחות בינתיים).

תרשים 10 – מחזורי העסקים בישראל בעשור האחרון



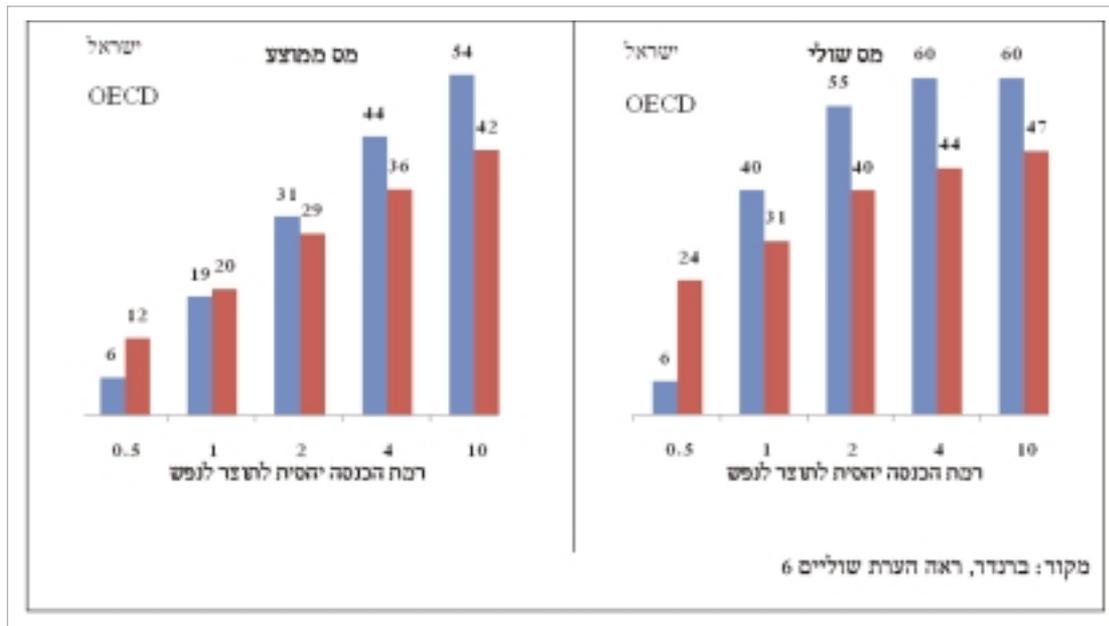
אם כן, ראשיתן של הפחתת שיעורי המס בוועדת רבינוביץ' ו"בתוכנית להבראת כלכלת ישראל". תוכנית זו שמה לה למטרה להוציא את המשק מהמיתון העמוק בו היה שרוי, כאשר שתי מטרות העיקריות היו הגדלת הצמיחה במשק וצמצום הגירעון. בשעת משבר זו, המימד החברתי נדחק הצידה ונקבע כי "היעד המרכזי של המדיניות המקרו-כלכלית בשנים הבאות הוא למצות את פוטנציאל הצמיחה של המשק באמצעות המגזר העסקי"¹³. תפישת המדיניות הייתה שהדרך היחידה לצאת מהמשבר היא באמצעות עידוד תעסוקה, וזאת באמצעות מספר מהלכים: הראשון ("הגזר") היה הגדלת התמורה לעבודה על ידי הורדת שיעורי מס ההכנסה. שיעור המס השולי העליון (כולל דמי הביטוח הלאומי ומס הבריאות) עמד באותה עת על 60% וכבר ברמות של פעמיים השכר הממוצע עבר המס השולי את הרף הפסיכולוגי של 50%. המהלך השני ("המקל") קיצץ בצורה חדה את קצבאות הביטוח הלאומי, ובראשן קצבאות הילדים, וזאת לאחר תקופה ארוכה בה הועלו קצבאות אלו באופן עקבי. קיצוץ זה הפחית את התמריץ שהיה נהוג עד אז לאי יציאה לעבודה, תוך הקטנת היכולת להתקיים ללא הכנסה שמקורה מעבודה. למהלכים אלה נוספה הפחתת השיעורים הגבוהים של מס החברות ששרר באותה תקופה (36%) שנועדה להקל על פעילות הסקטור העסקי.

למרות האמור לעיל, ההחלטה על הורדת שיעורי המס לא הייתה מובנת מאליה, והתקבלה תוך חשש מהעמקת הגירעון התקציבי, שעמד באותה תקופה על 6 אחוזי תוצר, ומהחרפת הפערים הכלכליים הגדולים מלכתחילה. אולם, התפישה הייתה כי שיעורי המס החריגים בגובהם ששררו אז (ראה תרשים 12) פגעו בתמריץ ליציאה לעבודה ובהתאם בצמיחה, ואינם בני קיימא עוד במשק השרוי במיתון ושואף להיות תחרותי בעידן הגלובליזציה. בנוסף, באותה תקופה הקטינו מדינות רבות את שיעורי המס על יחידים וחברות, עובדה שהייתה מגבירה את הנחיתות היחסית של המשק הישראלי אלמלא הממשלה בחרה במדיניות שנגקטה. חשיבות רבה הייתה לכך שהרפורמה שולבה בתוכנית מקיפה להאטת גידול הוצאות הממשלה, כולל אפיון וחקיקת הצעדים שאפשרו את יישומה, כך שהפחתות שיעורי המס נתפסו ככנות-קיימא.

13 מכתב הנגיד בדו"ח בנק ישראל לשנת 2003.

למרות הביקורת הקשה שספגה מדיניות זו בזמנה, בפרספקטיבה של עשור קיימת הסכמה רחבה שלנכח הנסיבות, רוב צעדי המדיניות שננקטו היו נחוצים לחילוץ של המשק מהמשבר העמוק ולהעלאתו על מתווה של צמיחה.

תרשים 11 – שיעור מס שולי וממוצע על הכנסות מעבודה, 2002¹⁴
עובד נשוי עם שני ילדים



הרכורמה החשובה השנייה בעשור זה הייתה תכנית חומש עליה המליצה ועדת קפוטא-מצא בשנת 2005. בתקופה זו כבר התאושש המשק, גם אם עדיין באופן חלקי, מהמיתון החריף והשאיפה הייתה להמשיך את מומנטום הצמיחה. השקפת המדיניות¹⁵ לא השתנתה בהרבה וגרסה שוב כי: א. הפתרון העיקרי לצמצום פערים הוא צמיחה; ב. מנוע הצמיחה העיקרי הוא הפחתת מסים. תוכנית זו לא לוותה בתוכנית מפורטת נוספת לבלימת הגידול בהוצאות, ולכן משמעותה הייתה הגדלה של הגירעון, ביחס לתוואי שגובש בתוכנית של 2003.

כאמור, הממשלה הנוכחית המשיכה את תהליך הורדת המס וקבעה מתווה הפחתות נוסף שצפוי להסתיים ב-2016. מתווה זה עוכב מספר פעמים מסיבות תקציביות על רקע המשבר הפיננסי העולמי של 2009 והגירעונות הגבוהים שבאו בעקבותיו. גם הפעם לא לוה המתווה באפיון של הצעדים הדרושים בצד ההוצאות כדי לשמור על תקרת הגירעון הקבועה בחוק.

מדיניות הפחתת המסים כוונה גם למסים העקיפים, אך השינויים במסים אלו היו קטנים יחסית ונטל המס העקיף נותר יציב לאורך תקופה זו.¹⁶ אמנם נעשו מספר שינויים בשיעור המע"מ והכוונה הייתה להוריד את שיעורו פרמננטית, אולם בפועל אנחנו נמצאים כיום ברמה של נקודת אחוז אחת פחות משנת 2002, בה עמד שיעור המע"מ על 17%. במובן מסוים פעל שיעור המע"מ בשנים אלה כווסת של המדיניות התקציבית - הוא הועלה בתקופה של גירעונות גבוהים (2002-2003 ו-2009-2010) והופחת בתקופות בהן הגירעון היה במגמת ירידה (2004-2008). השינויים המשמעותיים שיצאו אל הפועל

14 תוצר לנפש בשנת 2002-6,768 ש"ח בחודש. השכר הממוצע למשרת שכיר בשנה זו- 7,147 ש"ח לחודש.

15 ראה מצגת מדיניות המסים באתר רשות המסים.

16 עם זאת כן נערכה רפורמה מקיפה במיסוי רכב. לפרטים ראה דו"ח הוועדה הבין משרדית למיסוי "ירוק", ינואר 2008. אתר רשות המסים.

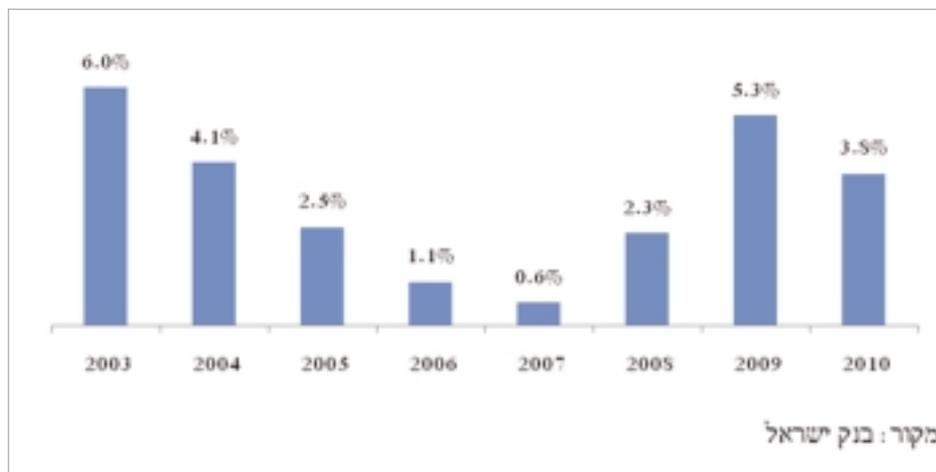
במיסוי העקיף היו הרפורמה במיסוי הרכב שהביאה להוזלה משמעותית, בעיקר במכוניות עם רמת זיהום נמוכה, לצד הגדלת המיסוי על סיגירות והפחתת המסים על מוצרי אלקטרוניקה "לבנים".

ניצוד השפיעה מדיניות המס על מצבה הפיסקאלי של ישראל?

החל מ-2003 נקטה ממשלת ישראל במדיניות של קונסולידציה פיסקאלית, קרי צמצום מתמשך של הגירעונות הממשלתיים והחוב הציבורי. תהליך זה אופיין בהקטנת ההוצאות הציבוריות מלמעלה מ-50 אחוזי תוצר לרמתן הנוכחית, כ-43 אחוזי תוצר, במקביל להפחתת מסים. פירותיה של מדיניות זו תרמו לעמידותו היחסית של המשק הישראלי במשבר הפיננסי העולמי. הדבקות בקונסולידציה איננה טריוויאלית כלל ולראיה משבר החוב בו שרריות כלכלות מפותחות רבות, בעיקר באירופה, שנקטו במדיניות חסרת רסן וכעת משלמות על כך מחיר יקר. חשוב להזכיר עם זאת, כי מתווה יורד של יחס חוב תוצר איננו מחייב נטל מס קטן לצד רמה נמוכה של הוצאות, שכן כל עוד ההפרש בין שני רכיבים אלה נמוך, רמת הגירעון תהיה נמוכה; איזון כזה יכול להיות מושג גם ברמה גבוהה של גביית מס.

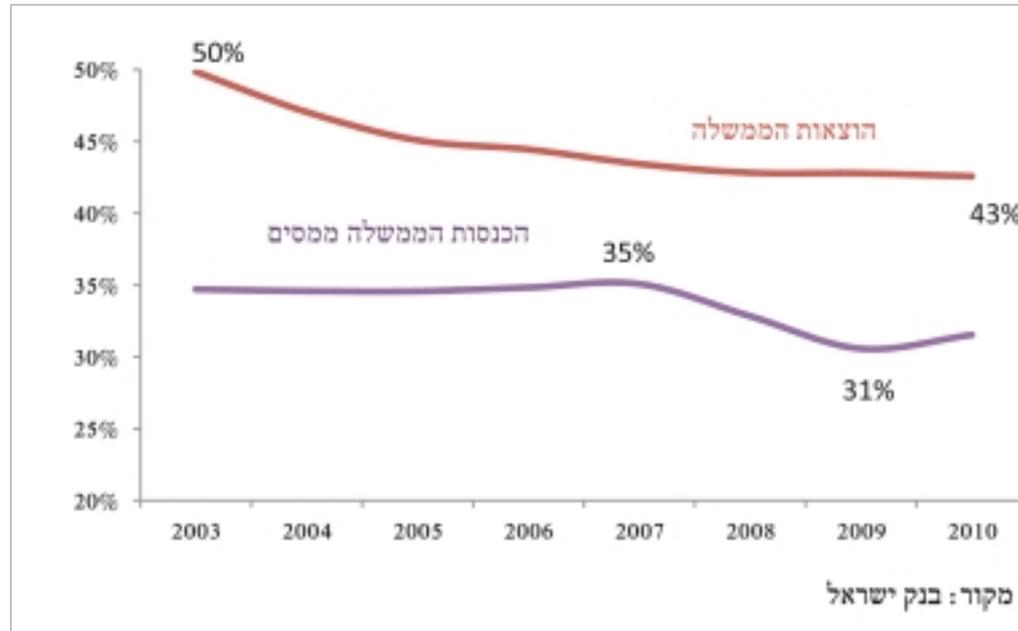
זאת ועוד - הורדת שיעורי המס, ככלל, מקטינה הכנסות ובכך מגדילה את הגירעון התקציבי.¹⁷ מחקרים בנושא מצביעים על כך שבמדינות המפותחות, כשליש בלבד מאובדן ההכנסות חוזר לקופת המדינה בשל פעילות כלכלית מוגברת או שיפור הציות לחוקי המס (כמובן שהדבר תלוי בגורמים רבים כמו סוג המס המופחת, רמתו לפני ההפחתה ועוד). כלומר במוצא, על כל שקל של הפחתת מסים, הגירעון גדל בכ-67 אגורות.

תרשים 12 – גירעון הממשלה הרחבה אחוזי תוצר



17 תיאורטית ייתכן גם מצב בו שיעורי המס כה גבוהים שהורדתם מאיצה את הפעילות הכלכלית כך שבסופו של דבר סך הגבייה עולה למרות הפחתת המס. תפיסה זו מתוארת בכלכלה על ידי העקומה התיאורטית שמקשרת בין שיעורי המס לסך גביית המס.

תרשים 13 – הוצאות הממשלה והכנסות ממסים, אחוזי תוצר



מדוע אם כן הגירעון היה בתוואי יורד עד 2007 למרות הורדות המסים? ראשית משום שתהליך הקטנת ההוצאות היה חריף יותר בשנים אלה על רקע אימוץ המגבלה על ההוצאה התקציבית והחלטות ספציפיות על הקטנה מתמשכת של סעיפי הוצאות שונים שהתקבלו ב-2002 ו-2003 (למשל, קצבאות הילדים). שנית, בין 2004 ל-2008 נהנתה ישראל מצמיחה גבוהה ורצופה של כחמישה אחוזים בשנה. תקופות שגשוג מתאפיינות לעיתים קרובות בגביית מסים שעולה בקצב הגבוה משיעור הצמיחה, מה שמותיר "מרווח" להורדת מסים מבלי שחלקם בתוצר קטן.¹⁸ תופעה זו התעצמה בתקופה זו במיוחד בישראל, כמו במדינות מפותחות נוספות, בשל העלויות החדות שנרשמו בשוקי ההון. בתרשים 13 ניתן לראות כי נטל המס נשאר קבוע עד 2007, למרות התהליך הרצוף של הפחתות המסים. מאידך, התרשים גם מדגים את צידו השני של המטבע - נפילה חדה בהכנסות ממסים ב-2008 ו-2009 כאשר המשק עבר מצמיחה גבוהה למיתון לצד הפחתת שיעורי המס ב-8 מיליארדי ש"ח. בסופו של דבר התבטא תהליך זה בכך שלמרות ההפחתה הניכרת של שיעור ההוצאות בתוצר בין 2003 ל-2008 ואף שההאטה ב-2009 הייתה מתונה בהרבה מזו שבראשית העשור, הגירעון ב-2009 היה דומה לזה שב-2003.

השפעתם של שני הגורמים שתרמו להפחתת הגירעון באמצע העשור הקודם - הצמיחה הגבוהה והקיצוץ החד בהוצאות - על הגירעון בשנים הקרובות צפויה להיחלש. ההכרה כי היקף השירותים הציבוריים אותם מספקת הממשלה נשחק בקצב מהיר מדי הביאה לאימוץ כלל חדש לקביעת הוצאות הממשלה, המאפשר קצב גבוה יותר של הגדלת הוצאות משנה לשנה. התוצאה היא שמתווה ההוצאות הנגזר מכלל זה, בשילוב מתווה המס הנוכחי, מביאים להפחתה עקבית בגירעון וביחס החוב רק בקצבי צמיחה גבוהים יחסית של כ-5% לשנה.¹⁹ למרות שכאמור, ישראל נהנתה מרמות צמיחה כאלה בין המיתון העמוק של תחילת העשור למשבר הפיננסי של סופו, סביר כי בשנים הקרובות יהיה קשה בהרבה להגיע לקצבי

18 המשמעות היא שגמישות המסים ביחס לצמיחה גדולה מיחידתית.

19 פרק ו' בדו"ח בנק ישראל לשנת 2010 מציג ניתוח מלא של התוואים הפיסקאליים.

צמיחה דומים. זאת משום שהמשק הישראלי כמשק קטן ופתוח תלוי במידה רבה בקצב הצמיחה של הכלכלה העולמית שצפוי להיות מתון יותר מאשר בשנים שלפני המשבר הפיננסי. מכיוון שהדבר נכון בפרט לשותפות הסחר העיקריות שלנו, עלינו להכין את עצמנו לכך שגם צמיחת המשק הישראלי עלולה להיות נמוכה יותר בשנים הקרובות. יתר על כן, בניגוד לאמצע העשור, אנו ניצבים כעת עם שיעור אבטלה נמוך ברמות היסטוריות ולכן הפוטנציאל להאצת הצמיחה באמצעות העסקת המובטלים נמוך יותר.

השילוב של הגדלת קצב גידול ההוצאות מחד, וחשש לצמיחה איטית יותר מאידך, חושף את הממשלה לסכנה של גירעונות גדולים מהתקרה הקבועה בחוק, ובהתאם ליחס חוב תוצר שאיננו מתכנס ליעד הביניים של 60% (היעד ברוב מדינות אירופה, המהווה גם אמת מידה לבחינת יציבותן הפיסקאלית של מדינות). מצב כזה עלול להיות בעייתי מבעבר לנוכח החשש בשווקים ממשברי חוב על רקע תוואי גירעון שיצא משליטה במדינות רבות. לאחר הטראומה שספגו השווקים במשבר הפיננסי, גם מדינות שנחשבו לאיתנות במיוחד מבחינה פיסקאלית נבחנו כעת בשבע עיניים, כפי שמעידה הורדת הדירוג של ממשלת ארה"ב.

לסיכום, סביר כי התנאים המקרו כלכליים שבשילוב תהליך הקונסולידציה הפיסקאלית אִפשרו לממשלה להפחית מסים במקביל להפחתת הגירעון לא יימשכו בשנים הקרובות.

כיצד השפיעה מדיניות המס על הצמיחה במשק?

העשור האחרון אופיין בשינויים דרמטיים הן בארץ והן בעולם החל מהשלמת הקליטה וההשתלבות במשק של עולי שנות התשעים, דרך האינתיפאדה השנייה, שנות הגאות בכלכלה העולמית ובועת הנדל"ן, וכלה בהתפוצצותה של בועה זו והפיכתה למשבר הפיננסי העולמי הקשה ביותר מאז השפל הגדול. לכל אחד מהאירועים הללו הייתה השלכה גדולה על הפעילות הכלכלית במשק הישראלי. לצד אירועים חיצוניים אלה, התרחש כאמור תהליך של הפחתת מיסוי. מטבע הדברים, קשה מאוד לבדוד את השפעת תהליך זה על הצמיחה במשק ובמידה והדבר אפשרי הוא חורג ממסגרתה של ועדה זו.

לכן, בנסותנו להעריך את השפעת מדיניות המס על הצמיחה, אין מנוס מלהישען על מחקרים קיימים והמלצות ארגונים כדוגמת ה-OECD. נציין מראש כי שאלת התרומה של הפחתות המסים (המלוות בגירעונות או בהקטנת ההוצאה ציבורית) לפעילות הכלכלית נמצא במחלוקת גדולה בספרות הכלכלית בשל הקשיים שציינו. בפרט, להפחתת שיעורי מיסוי גבוהים צפויה להיות השפעה חיובית יותר בהשוואה להפחתת שיעורים שרמתם ממוצעת מלכתחילה.²⁰ זאת ועוד - גם אם נמצא קשר בין צמיחה לבין הפחתות מסים, לא ברור בהכרח כיוון הסיבתיות - האם הורדת נטל המס עודדה צמיחה גבוהה, או שמא הצמיחה הגבוהה הגדילה את העווגה המשקית כך שהממשלה יכלה להסתפק ב"נתח" קטן יותר.²¹

למרות ההסתעפויות לעיל, אנו מעריכים כי רמות המיסוי הגבוהות בתחילת העשור שעבר היוו מגבלה אמיתית על יכולתו של המשק להתחרות בכלכלה הגלובלית ולכן הורדתן השפיעה לחיוב על הצמיחה. הערכה זו נתמכת ע"י מחקר של ה-OECD מהתקופה האחרונה²² בו מפורט "מדרג הפגיעה" בצמיחה לפי סוג המס. כמובן שככל שמידת הפגיעה גבוהה יותר כך הפחתת המס עשויה לתמוך במידה רבה יותר בפעילות הכלכלית. במחקר זה נמצא כי מיסי חברות נמצאים בראש המדרג, לאחריהם מסים על עבודה, לאחר מכן מסים על צריכה ולבסוף מסים על נדל"ן. אף שמסמך זה סובל מבעיות מתודולוגיות רבות, בדומה לאמור לעיל, האינטואיציה של המסקנות ברורה - הון ופירמות עסקיות הן ניידות יחסית ולכן נוטות יותר לעזוב מדינות עם מיסוי הון גבוה. הבאים במדרג הניידות הם העובדים, ובפרט עובדים

20 כלומר ההשפעה של הפחתות המס איננה בהכרח ליניארית.

21 מכיוון שבמחזורי העסקים יש אינרציה, גם בחינה "מה קדם למה" אינה מותרת בצורה מספקת בעיה זו.

22 מתוך דו"ח ה-OECD בנושא Tax policy reform and economic growth משנת 2010.

בעלי הון אנושי גבוה. עם זאת, האפשרות להסיט צריכה למקומות בהם המיסוי נמוך יותר עדיין מאוד מוגבלת בנוגע לסחורות, וכמעט לא קיימת כאשר מדובר בשירותים. לבסוף, מיסוי נדל"ן יכול להשפיע על עיתוי העסקה, אך בעל משקל קטן בעצם ההחלטה האם לבצע אותה.

הרפורמות בתחום המס שנעשו בעשור האחרון הלכו במידה רבה בעקבות היגיון זה כאשר הפחיתו את המיסוי הישיר בעוד ששיעורי המיסוי העקיף השתנו רק במעט. כאמור, תרומתם המדויקת של צעדים אלה איננה ידועה, אך סביר שבתחילת העשור להפחתות המסים היו השפעה ניכרת על התאוששותו של המשק. עם זאת, ככל ששיעורי המס התקרבו לרמות המקובלות בעולם, סביר שתרומתם השולית של צעדים נוספים פוחתת.

ניצוד השפיעה מדיניות המיסוי על האי שוויון במשק?

כפי שציינו, אחת המטרות החשובות ביותר של מערכת המס היא הקטנת האי שוויון באמצעות מערכת מס פרוגרסיבית. שני המהלכים המרכזיים של רפורמות המס בעשור האחרון - הפחתת המיסוי על יחידים והפחתת מיסי החברות - הקטינו את מידת הפרוגרסיביות של המערכת (אם כי גם לאחר ההפחתות רמת הפרוגרסיביות נותרה גבוהה יחסית בהשוואה בינלאומית).

הורדת שיעורי המס על ההכנסה מקטינה את הפרוגרסיביות של המערכת גם אם היא נעשית בכל מדרגות ההכנסה. הדבר נובע משום שכאמור, כמחצית מהאוכלוסייה העובדת בישראל איננה מגיעה כלל לסף המס, ולכן הקטנת שיעורי המס הישיר איננה משפיעה עליה. מאידך, האוכלוסייה שעוברת את סף המס נהנתה מההפחתות שפעלו להגדלת הכנסתה הפנויה (ההכנסה נטו). להמחשה, אחד המדדים לרמת הפרוגרסיביות של המערכת בוחן את המידה בה מערכת המס מקטינה את האי שוויון בחלוקת ההכנסות. השפעת מערכת המיסוי הישיר על אי שוויון בחלוקת ההכנסות נמדדת על ידי שיעור השינוי בממד ג'יני עבור הכנסה לאחר מס ישיר לעומת הכנסה ברוטו. מערכת המס בשנים 2002, 2009 ו-2017 מביאה לירידה באי שוויון של 6%, 3% ואחוז בודד בהתאמה. כלומר השינויים במערכת המס, בעשור האחרון ובעתיד הקרוב, מעצבים מערכת מס אשר השפעתה על האי שוויון בחלוקת ההכנסות בחברה הולכת ופוחתת.

הקטנת מס החברות פעלה אף היא בכיוון גרסיבי שכן רובו המכריע של ההון נמצא בבעלות בעלי ההכנסות הגבוהות - עשירון ההכנסה העליון החזיק בשנת 2009 בכ-29% מההון במשק, יותר מששת העשירונים התחתונים גם יחד.²³ אולם יש לזכור כי המיסוי על ההון בישראל התרחב בעשור זה עקב הרחבת המיסוי על רווחי הון לבורסה ולפיקדונות, במקביל להעלאת שיעורים אלה. עקב היעדר נתונים מדויקים לגבי התפלגות ההון בישראל לא ניתן לבצע הערכה טובה של השפעת הקטנת מיסוי החברות על האי שוויון בהכנסה הכלכלית בישראל, אולם סביר כי צעדים אלו הרחיבו את הפערים הכלכליים.

נציין כי הניתוח לעיל לא לוקח בחשבון את השפעת המדיניות על האי שוויון בחלוקת ההכנסות ברוטו. ייתכן כי חלק מהגדלת שיעור התעסוקה בעשור האחרון הוא תוצאה של הגדלת התמורה לעבודה ובכך מדיניות המס פעלה להקטנת האי שוויון בהכנסות לפני "התערבות" מערכת המס. עם זאת, הגמישויות של הכניסה לתעסוקה והיקפה ביחס לשיעורי המס שנמדדו בישראל ובעולם הן נמוכות יחסית. בנוסף, במהלך תקופה זו חלו שינויים ניכרים גם בקצבאות לאוכלוסייה בגיל העבודה, ויש להתחשב גם בכך שייטכן והפחתות המס הביאו להקטנה של שכר הברוטו של חלק מהעובדים. כאמור, הקושי בכידוד השפעתו של כל צעד מדיניות על התנהגות הפרטים, לא מאפשר ניתוח כמותי מלא של תרומת הפחתות המס להקטנת אי-השוויון בהכנסות מעבודה.

23 על פי עיבודי הלמ"ס לסקר הכנסות. יש לציין כי תתכן הטיה כלפי מטה בנתון זה, מכיוון שחלק ניכר מן הנסקרים בסקר ההכנסות אינם נוטים לדווח את מלוא הכנסותיהם מהון. הנתון המקביל במדינות אחרות עומד על 35-70%.

חלק ב' – עיקרי ההשקפה

האם המדיניות הייתה נכונה?

ניתן לראות את הרפורמות במיסוי הישיר כרצף שמתחיל ב-2003 ומסתיים, נכון לעכשיו ב-2016. תחילתו של תהליך זה ברמות מיסוי גבוהות - מדרגת מס עליונה של 60% במיסוי הכנסה ו-36% במס חברות, הרבה מעבר לרמה המקובלת במדינות המפותחות. התהליך אמור היה להסתיים בקצה השני השל הסקלה - 39% ו-18% במיסוי על הכנסה וחברות בהתאמה - שיעורים שצפויים להיות נמוכים מהרמות המקובלות ברוב מדינות ה-OECD.

רפורמות אלו השלימו במידה רבה את התהליך שהחל עוד באמצע שנות ה-80 להפיכתו של המשק הישראלי מכלכלה עם מעורבות ממשלתית גבוהה לכלכלת שוק תחרותית. ההשלכות של מהלכים אלה על המשק והחברה היו משמעותיות ואת חלקן אנחנו מתחילים להפנים רק כעת. מדיניות זו תרמה להעצמת הישגים הכלכליים של העשורים האחרונים: יצירת משק תחרותי ואטרקטיבי עם אבטלה נמוכה מאוד, בד בבד עם הקטנת הגירעון התקציבי ויחס החוב הציבורי לתוצר²⁴. העובדה שאנחנו עוסקים כעת בתיקון חברתי ולא בצעדים להצלת כלכלה קורסת כפי שקורה במספר כלכלות מפותחות, וכפי שידענו רק ב-2003, אפשרית במידה רבה בזכות הישגי העשור האחרון. אולם, מחובתנו לשאול האם המדיניות שהייתה נכונה בתנאי פתיחה מסוימים נכונה גם כאשר תנאים אלה השתנו משמעותית ובפרט האם התועלת בהמשך המדיניות גדולה או קטנה מעלותה.

הניתוח שלנו מצביע על כך שמכיוון שנקודת ההתחלה הייתה במיסוי גבוה ושפל כלכלי, צעדי המדיניות במרבית העשור הקודם היו חיוניים למשק ולחברה בישראל. צעדים אלה שהתמקדו בעידוד הצמיחה תוך שימת דגש על הגדלת התמורה לעבודה ולהון, סייעו במידה רבה למיצובו של המשק הישראלי כמשק חזק החסין במידה רבה הן לזעזועים פנימיים (לדוגמה, השפעתה המינורית של מלחמת לבנון השנייה על המשק) והן לזעזועים כלכליים עולמיים כפי שראינו במשבר הפיננסי האחרון. אולם בשלהי העשור ובפרט בתחילת העשור הנוכחי, יש צורך בבחינה מחודשת של מדיניות זו. בתקופה זו ירדו שיעורי המס לרמות נמוכות בהשוואה למדינות המפותחות בד בבד עם עלייתו של המשק על תוואי של צמיחה גבוהה יחסית. מדיניות מס טובה נדרשת לאזן בין שלושת המימדים שהזכרנו: צמיחת המשק, המצב הפיסקאלי וההשפעות על אי השוויון. נראה כי מדיניות המס הנוכחית הדגישה את מימד הצמיחה, תוך מתן משקל פחות להשלכות על הגירעון והאי שוויון. על רקע זה, מצביע הניתוח שלנו כי בראיה קדימה, התועלת מהמשך הפחתת המס פוחתת משמעותית, בעוד שהעלות בדמות הגדלת הגירעון, הרחבת האי שוויון, וצמצום יכולתה של הממשלה לספק שירותים בהיקפים וברמה שהציבור מצפה להם, תתעצם.

קווים מנחים למדיניות

הוועדה קבעה מספר קווים מנחים לאורם ייבחן מכלול ההמלצות:

א. שמירה על אחריות פיסקאלית

אחד משורשי המחאה החברתית הוא הטענה כי רמת השירותים החברתיים בישראל איננה מספקת. כפי שהודגש מספר פעמים במסמך זה, מסים הם מקור המימון העיקרי לשירותים אלה. לכן, בהינתן רמת הגירעון הגבוהה בהווה, הגדלת ההוצאות איננה יכולה להיות מלווה לאורך זמן בהפחתת מסים. אנו מרגישים צורך להדגיש נקודה טריוויאלית זו לאור הדרישות אליהן נחשפנו בעת עבודת הוועדה, שמבקשות "להיטיב" עם הציבור על ידי הגדלת משמעותית של הגירעון. סוכו של מהלך כזה בהיפוכו,

24 הדברים אף צוינו בהודעת סוכנות הדירוג S&P על העלאת הדירוג

קרי העלאת מסים וקיצוץ הוצאות במקרה הטוב, ואובדן אמינות ומשבר פסיקאלי במקרה הגרוע. הן המציאות הכלכלית העולמית והן הניסיון של המשק הישראלי מספקים לנו דוגמאות מאלפות לכך שמקרים כאלה מחייבים לרוב קיצוצים חדים בתשלומי העברה או בשירותים ממשלתיים חיוניים.²⁵ בהתאם, הוועדה הקפידה על כך שהשינויים המוצעים בצד המסים יהיו בהלימה למדיניותה בכלל, ולשינויים שנעשים בצד ההוצאות בפרט. לכן, יש לבחון את ההמלצות הנוגעות למערכת המס בהקשר של כלל המלצות הוועדה. במקום בו סיוע לקבוצת אוכלוסייה, נכון יותר שימומש דרך שיפור של שירות חברתי על פני הקטנת מס, תפקיד מערכת המס הוא לממן את הגדלת ההוצאה. משמעות טובה זו היא, כי אין לבחון האם שינוי במס ספציפי כשלעצמו כגוע או הטיב עם הציבור, אלא האם מכלול הצעדים בצד השימושים והמקורות מביא לחברה ומשק צודקים יותר.

ב. מערכת מס צודקת יותר

הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי התכנסה עקב זעקת הציבור על יוקר המחיה, הדיור וחלוקת ההכנסות. הוועדה שמה לה למטרה להביא לשינויים אשר יהפכו את מערכת המס לצודקת יותר. כל זאת, תוך איזון אל מול עקרונות היסוד האחרים של מיסוי, מזעור עיוותים כלכליים ותמיכה בצמיחת המשק ובגידול התעסוקה. לפיכך, פעלה הוועדה במסגרת העקרונות הבאים:

- על מערכת המס להיות פרוגרסיבית ולהקטין את האי שוויון. כאמור, למרות רמת האי שוויון הגבוהה בישראל, מערכת המס כבר מאופיינת בפרוגרסיביות גבוהה, אולם זו, כאמור, ירדה בעשור האחרון בשל הקטנת שיעורי המס הישיר. באותו הקשר, הוועדה עסקה גם "בהתנתקות" המאון העליון של בעלי ההכנסות משאר האוכלוסייה. תופעה זו היא בעלת השלכות כלכליות וחברתיות לא פשוטות. מערכת המס יכולה לספק חלק מהפתרון בדמות מיסוי גבוה יותר על בעלי הכנסות אלה, וכן איזון טוב יותר בין מיסוי על הון למיסוי על עבודה.
- המסים העקיפים המוטלים על המוצרים בישראל יוצרים למדינה הכנסות, אך כתוצאה מכך גם מביאים לעליית מחיריהם. בהקשר זה ביקשה הוועדה להביא לצמצום המסים העקיפים במקומות בהם הפחתתם תביא להשפעה ישירה על הצרכנים, במסגרת מגבלות התקציב. עם זאת, חשוב לזכור כי קיימים תחומים/מוצרים שהרציונל מאחורי הטלת המסים עליהם איננו שיקולי גבייה, כי אם הפנמת העלויות החיצוניות הנובעות מצריכתם או הגנה על אינטרס ציבורי רחב יותר. הפחתת מעבר לרצוי תקטין אמנם את יוקר המחיה, אך תביא לצריכה מוגברת שלהם ולנזק גדול יותר לחברה.
- על מערכת המס להיות רגישה לקבוצות אוכלוסייה אשר הנטל הכלכלי עליהן כבד במיוחד. המחאה החברתית הפנתה את תשומת הלב בין היתר, לקשיים הכלכליים של הורים עובדים לילדים קטנים, נטל עליו מבקשת הוועדה להקל.

ג. יעילות ושימוט

לצד הרציונל ומטרת ההצעות שנבחנו, עמדו כל העת לעיני הוועדה יכולתה של הממשלה ליישם את ההצעות, כמו גם העלויות המנהלתיות והתפעוליות. הפשטות התפעולית היא גורם משמעותי בכחינת ההצעות שעלו בוועדה, מכיוון שקיים מנעד רחב

²⁵ בעבר נהוג היה לומר שהגדלת החוב משמעותה צריכה היום על חשבון הדורות הבאים. נראה כי בכלכלה העולמית לאחר המשבר הפיננסי וכל עוד החשב ממשבר חוב בעיצומו, העלות בהגדלת הגירעון עלולה ליפול תוך פרק זמן קצר גם על הדור הנוכחי.

בעלויות המנהלתיות השונות ובמידת החיכוך הנדרשים על מנת ליישמן. כך למשל, בהעלאת שיעור מס קיים, העלות המנהלתית היא זניחה. לעומת זאת, שינויים מהותיים במדיניות המסים, הפוגעים בפשטותה של המערכת, מלווים לרוב בעלויות מנהלתיות גבוהות ביותר הכוללות הקמת מנגנונים חדשים לגבייה והגברת החיכוך בין מערכת גביית המס לציבור.

בנוסף, הוועדה שמה דגש בשיקוליה על כך שהתנהגות הפרטים במערכת המס אינה סטטית, אלא היא מתאימה עצמה לשינויים החדשים במערכת. ההיסטוריה של המסים מלאה בדוגמאות בהן שינויים במדיניות החוקית הובילו לתוצאה שונה בתכלית מכוונת המחוקק. הסיבה לכך היא כי לאחר הטלת מס חדש, או אפילו לאחר שינוי משמעותי מספיק בשיעורו של מס קיים, הפרטים המושפעים משינוי זה מתאימים את התנהגותם למציאות החדשה. תגובה זו יכולה להיעשות בדרכים חשבונאיות-משפטיות, כגון התאגדות של יחיד כחברה, או בשינוי בהתנהגות הכלכלית - חברה עלולה לפטר עובדים או להפחית את שכרם, ושכיר יכול להגדיל או להפחית את מספר שעות העבודה שלו.²⁶ שינויי התנהגות אלה הינם במסגרת כללי המשחק המקובלים במשק חופשי, וחובה להביא אותם בחשבון בעת קביעת המדיניות. לכן, כאשר מעלים את שיעורו של מס או מטילים מס חדש, לצד הרווח מהעלייה בתקבולי המס יש לשקול את העלות בגין יצירת פעילות כלכלית מיותרת שמטרתה הקטנת תשלומי המס. מן האמור לעיל נובע, כי יש חשיבות מכרעת לשינוי המשקל בו תתייצב המערכת לאחר הטלת המס ותגובת הנישומים, שיווי משקל שעלול להיות שונה בתכלית מהרציונל אותו ביקש שינוי המס לקדם, ולא ניתן להתעלם מכך.

חלק ג' – המלצות

א. תפישה כללית

אנו סבורים כי מערכת המס בישראל, בכללותה, מתוכננת היטב אחרי שהתעצבה בשני העשורים האחרונים בכיוונים נכונים באמצעות מספר רפורמות משמעותיות ומוצלחות. ככלל: שיעורי המס הישיר והעקיף אינם חריגים יחסית למדינות המפותחות, רמת הפרוגרסיביות גבוהה, ופשטותה היחסית של המערכת (הן בתחום המסים העקיפים והן בזכות שיטת הגביה המבוססת בחלקה הגדול על ניכוי והיעדר חובת דיווח כללי), מביאים למינימום את החיכוך בין הנישומים למערכת המס.

אין באמירה זו כדי לקבוע כי אין מקום לשיפור ושינוי, ואכן הוועדה מצביעה על מספר נושאים כאלה ובכללם משקלם היחסי הכבד של המסים העקיפים מכלל תקבולי המס. לחלק מסוגיות אלה ניתן מענה בדו"ח זה, אולם לא בכלולן ניתן היה לתת המלצות קונקרטיות ליישום מידי. הנושאים בהם לא ניתן היה לעשות כן נחלקים לאחת משתי קבוצות: הקבוצה הראשונה מכילה נושאים שכבר נמצאים בטיפול. לדוגמה, המכסים ומיסי הקנייה על מוצרים מיובאים מעלים את יוקר המחיה ולפיכך נחיצותם דורשת בחינה מעמיקה. עם זאת, בזמן עבודתה של הוועדה, יושבת על המדוכה ועדה נוספת בראשות מנכ"ל משרד התמ"ת שבוחנת לעומק את המס המוטל על חלק מהמוצרים הנ"ל ואת העלות מול התועלת מהסרתו. משום כך בחר צוות המסים להמליץ על הכיוון הכללי הרצוי להחלטות הוועדה הנ"ל, בד בבד עם מתן מרחב תקציבי למהלך. בנושאים אחרים התקבלו לא מכבר החלטות על ידי ועדות ייעודיות

²⁶ דוגמה ציורית לכך הם הכתים הצרים ברחובות הולנד שנבנו לאחר שהשלטונות החליטו למסות בתים לפי רוחב החזית שלהם. מטרת המס הייתה מוצדקת - מיסוי פרוגרסיבי של העושר, שכן ההנחה הייתה שבית גדול מעיד על עושר גדול יותר. תוצאות ההתמודדות של הציבור עם המס הזה ניכרות מאות שנים לאחר מכן.

שמטבע הדברים יכולתן להתעמק בנושא הספציפי בו הן דנו גדולה משמעותית מיכולתנו. מתוך תפישה כי המקצועיות וההיגיון הבריאי אינם נחלתנו הבלעדית, העדיף הצוות ברוב המקרים שלא לשנות מן היסוד את מסקנותיהן של הוועדות הללו.

הקבוצה השנייה כללה נושאים שאינם מטופלים במקומות אחרים, אולם בפרק הזמן המצומצם שהיה לרשות הוועדה לא ניתן היה להגיע להמלצות קונקרטיות לגביהם. הוועדה ממליצה כי נושאים מסוג זה ייבחנו לעומק בצוותי המשך, להם יוגדרו מנדט ברור ולוחות זמנים. דוגמה לכך הוא נושא העמקת הגבייה וההתמודדות עם "הכלכלה השחורה" שמלבד הצבעה על חשיבותו והצעה למתווה לפתרונו, לא נכון היה לקבוע בו המלצות סופיות ללא בחינה מעמיקה יותר.

ב. המלצות הוועדה

המלצה 1 – ביטול מתווה הפחתת המס

מהות ההצעה:

אנו ממליצים שלא להמשיך את היישום של ההפחתות המתוכננות בשנים הקרובות במס הכנסה, במס חברות ובמע"מ, ולבטלן בחקיקה, החל משנת 2012.

רצינו:

ביטול מתווה המס הינו ההמלצה המרכזית של וועדה זו בתחום המסים, וזאת מהטעמים הבאים: ראשית, הקטנת שיעורי המס פוגעת בפרוגרסיביות של מערכת המס וצפויה להגדיל את הפערים החברתיים (יחסית למצב לפני ההפחתה). אמנם סביר כי הפחתת המס בעבר השפיעה חיובית על הצמיחה, אך השפעה זו הולכת ונחלשת ככל שיוּרד שיעור המס. אנו סבורים כי לנוכח האי שוויון הגבוה בישראל, ולנוכח המחאה החברתית, ממנה עולה דרישה ברורה להגברת הסולידריות החברתית ולהרחבת השירותים שמספקת המדינה, הפחתות מסים נוספות אינן רצויות.

שנית, שיעורי המס בישראל ברמות השכר הממוצעות והגבוהות אינם גבוהים מהמקובל ב-OECD ולכן ההיגיון התחרותי העומד מאחורי הפחתתם קטן. יתר על כן, תחרותיות איננה מתמצה רק בשיעורי מס נמוכים. משק תחרותי נמדד גם בטיב מערכת החינוך, ברמת התשתיות האזרחיות, בגובה התמיכה במחקר ופיתוח, ברפואה איכותית ועוד. המשך יישום מתווה המס במצב הנוכחי יחייב פגיעה משמעותית בעתיד הקרוב בהוצאה הציבורית האזרחית שכבר היום נמצאת ברמות נמוכות (ביחס לתוצר) יחסית למדינות המפותחות. המשך שחיקה זו תפגע ביכולת הממשלה לספק את השירותים הנ"ל ברמה נאותה, ומלבד ההשלכות החברתיות הקשות ביותר שטומנת בחובה העמקת האי שוויון והקיטוב הכלכלי, שחיקה זו תפגע במוקדם או במאוחר בפוטנציאל הצמיחה של המשק. כל פתרון לבעיה זו יחייב מקורות תקציביים, שאינם עולים בקנה אחד עם הפחתה נוספת במיסוי. מקורות אלה יכולים לבוא גם מעליית המסים העקיפים (בעיקר מע"מ) אולם כאמור, משקלם של אלה בכלל המסים כבר גבוה. לכן, ביטול ההפחתות הצפויות, המתמקדות במסים הישירים, היתה לדעת מרבית חברי הוועדה האפשרות הטובה ביותר, כאשר בשאלת הקפאת מס הכנסה על יחידים למדרגות המס הנמוכות מיעוט מצומצם מחברי הוועדה סבר כי ניתן למתן המלצה זו. בנוסף, ככל שבהמשך יעלה המשק הישראלי על מתווה מתמשך של צמיחה מואצת שיאפשר מבחינה פיסקאלית לממשלה לבחון מחדש מדיניות של הפחתת מיסים,

מוצע כי הדבר יעשה תוך איזון מטרות המהלך ואופן יישומו אל מול השפעותיו על התחלקות ההכנסות במשק והצורך בגידול משקל הוצאה אזרחית.

השפעה על ההכנסות ממסים:

תוספת הגבייה הצפויה בשל ביטול מתווה המס לשנת 2012 עומדת על 2.5 מיליארד ₪, ונאמדת בכ- 14 מיליארד ₪ בשנת 2016 עלות המתווה על פני החומש הקרוב מפורטת בטבלה הבאה:

עלות מתווה המס, כל שנה לעומת קודמתה (מיליארדי ש"ח במחירי 2010)

	2016	2015	2014	2013	2012
מס הכנסה	1.8	1.4	1.4	1.4	1.8
מס חברות	1.4	0.7	0.7	0.7	0.7
מע"מ				2.0	
סה"כ	3.2	2.1	2.1	4.1	2.5

מקור: מנהל הכנסות המדינה

המלצה 2 – העלאת מיסוי ישיר על הון והכנסות גבוהות ותיקון ה"גיבנת"

כפי שתואר בחלקו הראשון של מסמך זה, מערכת מס קוהרנטית חייבת לשמור על ניטרליות מיסויית בין פעילות כיחיד לבין פעילות באמצעות תאגיד וזאת על מנת לנטרל את התמריץ לפעול באמצעות תאגיד משיקולי מס בלבד.²⁷ הרצון לשמר על הניטרליות האמורה, מביא לכך שהעלאה באחד מן המסים הללו גוררת בהכרח העלאה גם במסים האחרים, ועל כן מובאות כאן המלצותינו להעלאות המיסוי הישיר כחבילה אחת, המכילה מספר חלקים שיפורטו להלן.

המלצה 2.1 – העלאת שיעור מס ההכנסה במדרגת המס העליונה

מהות:

מדרגת המס העליונה, המתחילה בהכנסה של 40,231 ש"ח לחודש (במחירי שנת 2011) תועלה בשלוש נקודות אחוז ותעמוד על 48%.

רציונל:

הוועדה דנה במדרגות המיסוי הישיר על עבודה ומצא כי, ככלל, מדרגות המס הנוכחיות נכונות מבחינת רמת הפרוגרסיביות של מערכת המס ומבחינת השפעתן על התמריצים לעבודה. עם זאת, הוועדה רואה לנכון לבצע התאמה במדרגת המס העליונה, כך שבאופן אפקטיבי תיווצר מדרגת מס נוספת החל מרמת הכנסה של 40,231 ש"ח לחודש. לפיכך, הוועדה ממליצה כי מדרגות המס על יחיד יישארו ללא שינוי בהתאם לשיעורן בשנת 2011 (למעט הצמדתן, על פי החוק הקיים), פרט למדרגת המס העליונה.

לטעמה של הוועדה, החלטה זו מאזנת בין הרצון להגביר את מידת הפרוגרסיביות של מערכת המס הישיר לבין החשש מיצירת עיוותי מס ותמריצים כלכליים שליליים, היכולים לנבוע מקביעת מס שולי גבוה במיוחד על בעלי הכנסות גבוהות. מהלך זה ישנה את המצב הנוכחי בו שיעור המס השולי האפקטיבי (מס הכנסה + ביטוח לאומי ומס בריאות) על עבודה הנו זהה החל מרמה של 21,241 ש"ח לחודש (זאת בהתעלם מההעלאה הזמנית של תקרת התשלום לביטוח לאומי ולמס בריאות).

השפעה על ההכנסות ממסים:

27 הניטרליות נשמרת באמצעות שקילות בין המדרגה העליונה של מס ההכנסה, לבין המיסוי הדו שלבי החל על התאגיד בשלב הראשון בדמות מס החברות, ועל בעל המניות המהותי בו בשלב השני בדמות מס על דיבידנד.

הגידול בהכנסות המדינה מהעלאת מדרגת המס העליונה מוערך בכ-0.8 מיליארד ש"ח לשנה.

המלצה 2.2 – ביטול העלאת תקרת הכיסוח הלאומי

מהות ההצעה:

הצוות ממליץ לקצר את הוראת השעה בשנה, כך שב-1 לינואר 2012 תחזור תקרת ההפרשות לביטוח לאומי ולמס בריאות ל-5 פעמים השכר הממוצע.

רציונל:

"הגיבנת" הנוצרת ברמות השכר שבין 5 פעמים השכר הממוצע ותשע פעמים השכר הממוצע יוצרת מס שולי אפקטיבי יורד ברמות השכר הגבוהות. מעבר להפרה של התפישה המיסויית הפרוגרסיבית הדוגלת במיסוי שולי עולה, הדבר גרם לעשרות אלפי יחידים להתאגד כחברות, על מנת לחמוק מהמס השולי הגבוה מאוד בשיעור של 57%. (שיעור הגבוה מכל מדינות ה-OECD). התוצאה היא אובדן הכנסות ועיוות ההתנהגות הכלכלית. מצב לא רצוי זה מתבטל בסוף 2012 והמלצתנו היא להקדים את המהלך. בנוסף, הוועדה ביקשה מרשות המסים לבחון דרכים לעידוד הפירוק של חברות שנוצרו על ידי פרטים רק בשל מצב זה, כפי שיפורט בהמלצה 7 להלן.

השפעה על ההכנסות ממסים:

עלות ההפחתה מוערכת בכ-0.8 מיליארד ש"ח (חד פעמי לשנת 2012), יחד עם זאת אומדן זה אינו לוקח בחשבון את העלייה החד פעמית הצפויה בכביית המיסים בעקבות סגירת "חברות הארנק" שנפתחו בשנים 2009-2010.

המלצה 2.3 – העלאת מס החברות

מהות ההצעה:

מס החברות הסטטוטורי יועלה ל-25% בשנת 2012, ותישקל העלאה נוספת בשנת 2013 ב-26% בהתאם לצרכים הפיסקאליים.

רציונל:

לאחר מספר שנים של ירידה עקבית, עומד היום שיעור מס החברות על 24%. הוועדה סבורה כי שיעור זה, על אף תרומתו הפוטנציאלית לצמיחת המשק, הינו נמוך מדי ויש להעלותו על מנת להגדיל את המקורות התקציביים. עם זאת, חברי הוועדה רואים בשמירה על רמה תחרותית של מיסוי חברות יחסית לעולם המפותח מטרה רבת חשיבות. מכיוון ששיעור המס הממוצע במדינות ה-OECD נכון לשנת 2011 הוא 25.5%, נחלקו חברי הוועדה בין המלצה על שיעור מס בגובה 25% (כפי שסברו חלק ניכר מחברי הצוות שדן במדיניות המס) לבין שיעור של 26%. לבסוף החליטו מרבית חברי הוועדה כי המלצה אשר תאזן בצורה טובה יותר בין הגדלת המקורות העומדים בפני הממשלה ובין הגנה על תחרותיות המשק תהיה העלאה מיידית של מס החברות כבר בשנת 2012 ל-25%, ובחינה של העלאה נוספת בשנת 2013 ל-26% בהתאם לצרכים הפיסקאליים. יודגש כי חברי הוועדה רואים בעלייה מעבר לשיעור זה, תוך יצירת פער יחסית לשיעורי המס הממוצעים במדינות המפותחות, סכנה לפוטנציאל הצמיחה של הכלכלה הישראלית. יתר על כן, מרבית ההון בחברות שייך לגופים המוסדיים כגון קרנות הפנסיה וקופות הגמל, כך שלמעשה מרבית החברות בישראל נמצאות בבעלות הציבור הרחב. לפיכך הגדלה מופרזת של מס זה עלולה לפגוע דווקא במעמד הביניים.

ראוי לציין כי בישראל קיימים בפועל שיעורי מס שונים עבור חברות הפועלות במשק המקומי ואינן מתחרות בשווקים הבינלאומיים ועבור חברות המתמקדות ביצוא. חברות אלה נהנות מהטבת מס באמצעות החוק לעידוד השקעות הון כך שמס החברות האפקטיבי המוטל עליהן נמוך באופן משמעותי מהמס הסטטוטורי (לפירוט שיעורי המס ראו פרק הרקע).

השפעה על ההכנסות ממסים:

הגידול בהכנסות המדינה מהעלאת מס החברות מוערך בכ-0.7 מיליארד ש"ח בשנת 2012.

המלצה 2.4 - העלאת המיסוי על רווחי הון

מהות ההצעה:

העלאת המס על ריבית, דיבידנדים, רווחי הון ומס שבח כ-5 נקודות אחוז. למי שאינו בעל מניות מהותי שיעור המס יועלה מ-20% ל-25%. בהתאם, שיעור המס על בעל מניות מהותי יועלה מ-25% ל-30%.²⁸

רציונל:

הצוות דן בשיעורי המס הרצויים על ריבית, דיבידנדים, רווחי הון ומס שבח על רקע ההתפתחויות המאקרו-כלכליות במשק והגידול בפערים הכלכליים לאורך זמן. יש לציין כי הפערים בהכנסות מהון גדולים בהרבה מהפערים בהכנסות מעבודה, והסיבה שלא ניתן עליהם דגש מספיק היא היעדר נתונים מהימנים. בהתאם לעקרונות המנחים את עבודת הוועדה למצוא את האיזון הנכון בין שמירה על יעילות כלכלית לבין צמצום הפערים הכלכליים והחברתיים בישראל, הצוות רואה מקום להעלאת שיעורי המס בתחומים אלו. עם זאת, המס על אפיקים לא צמודים יישאר ברמה של 15%, זאת על מנת לייצר שקילות (בקירוב) בין השקעה באפיקים אלה לבין האפיקים הצמודים.²⁹ יצוין כי העלאת שיעור המס כאמור לעיל, ככל שמדובר במיסוי דיבידנד ורווח הון בידי בעל מניות מהותי, בשילוב עם שיעור מס החברות המומלץ, ישמור על האיזון בינם לבין המס השולי העליון המוטל על יחידים, ובכך לא ייווצר לאותם יחידים תמריץ מיסויי לפעול באמצעות חברות על מנת לשלם מס מופחת בשלב הפקת ההכנסה. עוד יצוין כי שילוב של המלצה זו עם ההמלצה בעניין חברות הארנק (המלצה 7 להלן) יוצר את האיזון הנדרש בין מיסוי ההכנסה מפעילות כיחיד לבין מיסוייה אצל מי שפועל באמצעות חברה.

מומלץ להעלות את המס על דיווידנדים לבעלי שליטה החל מחודש מרץ 2012, וזאת על מנת לתת תמריץ ל"חברות ארנק" לשלם את המס בגין הכנסותיהן הצבורות ולהתפרק.

השפעה על הכנסות ממסים:

הגידול בהכנסות המדינה מהעלאת מס זה מוערך בכ-1.3 מיליארד ש"ח לשנה.

המלצה 3 - מס על הכנסות גבוהות

מהות ההצעה:

מדרגת מס נוספת בשיעור אחיד על הכנסתו החייבת של אדם מכלל המקורות (יגיעה אישית והון) שמעל

²⁸ העלאת המס על ריבית ורווח הון תחייב הוראות מעבר לפיהן שיעורי המס המוגדלים יחולו רק על הכנסה שצמחה לאחר העלאת שיעורי המס.

²⁹ לדוגמה, אם שיעור התשואה הריאלית עומד על 3% ושיעור האינפלציה על 2.2% (בדומה לממוצעים כ-10 השנים האחרונות) ואופק ההשקעה הוא לשנה, אזי כאשר שיעור המס על אפיקים צמודים הוא 25% השיעור על אפיקים לא צמודים צריך לעמוד על כ-15%.

סך הכנסות של מיליון ש"ח לשנה, וזאת מעבר למיסוי הקיים כיום. מס זה יוצר למעשה מדרגת מס כללית חדשה בהכנסה חודשית של כ-83 אלף ש"ח לחודש ומוסיף 2 נקודות אחוז מס להכנסה העולה על הרף האמור. כלומר, לבעלי הכנסות גבוהות במיוחד מס ההכנסה השולי יהיה ברמה של 50%, מס דיבידנדים, ריבית ורווחי הון יעמוד על 27% (ו- 32% לדיבידנד ורווח הון בידי בעל מניות מהותי).

רציונל:

מס הכנסות גבוהות (המוכר במונח המקצועי כמס ייסף) יחול על כל אדם שכלל הכנסותיו - מיגיעה אישית ומהון (דיבידנדים, ניירות ערך, נגזרים ופיקדונות) - עולה על הרף שנקבע. זהו מס פרוגרסיבי החל אך ורק על בעלי הכנסות גבוהות מאוד, ועל כן, לצד הגידול במקורות, הוא תורם להקטנת האי שוויון ולהתמודדות עם הפערים הכלכליים במשק. עם זאת, גם לאחר הטלת מס זה נשמר העיקרון בו מצדדת הוועדה, לפיו שיעור המס השולי על ההכנסה מיגיעה אישית של אדם לא יעבור את רף ה-50%.

מבחינת ישימותו, מס הבכירים אינו דורש הטלת חובת דיווח מלא. מכיוון שמדובר רק על בעלי ההכנסות הגבוהות, יהיה צורך בחובת דיווח רק עבור רמות אלו. לצורך גבייה יעילה של המס יהיה אמנם צורך באכיפה הדוקה יותר של החובה הקיימת, אך גם בצורך זה כשלעצמו קיימים יתרונות. חיוב בעלי ההכנסות הגבוהות לדיווח על הכנסותיהם כפי שנגזר מהחלת מס זה, תאפשר יצירת מאגר מידע אמין באשר להכנסות הכוללות של הפרטים (ממקורות הכנסה שונים) ותהווה צעד בדרך ליצירת בסיס מידע למערכת מס צודקת יותר.

בהשוואה להצעות מיסוי אחרות שעלו וביקשו להתמודד עם הפערים הכלכליים המתרחבים (כגון מס ירושה או מס רכוש), הצוות סבור כי מס זה מהווה פתרון טוב יותר, שכן בניגוד למסים אלו, המנגנון לגבייתו הוא פשוט יותר והיכולת לחמוק ממנו היא קטנה יותר.

בנוסף, הוועדה סבורה כי מס זה מהווה פתרון חלקי לסוגיית שכר הבכירים, אם כי בעזרת "חברות ארנק" ניתן במידה מסוימת להתחמק או לפחות לדחות חלק ממס זה. חברי הוועדה היו בדעה, כי על מנת ששינויים במיסוי על הכנסות גבוהות מאוד יהיו אפקטיביים, הם מחייבים גם שינויים מקבילים בסוגיית חברות הארנק. לפיכך, לצוות המשך שידון בחברות הארנק, חשיבות גם בהקשר זה.

השפעה על ההכנסות ממסים:

תוספת הגבייה המוערכת מגביית מס זה על חלק היגיעה האישית בלבד היא כ- 200 מיליון ש"ח לשנה. הערכה ראשונית אודות תקבולי המס על חלק ההון עומדת על כ- 200 מיליון ש"ח נוספים לשנה. ובסך הכל מהחלת מס זה גידול משוער של כ- 0.4 מיליארד ש"ח בהכנסות המדינה ממסים.

המלצה 4 – העלאת חלק המעביד בתשלומי הביטוח הלאומי

מהות ההצעה:

העלאת הפרשות המעסיק לביטוח לאומי על חלק השכר הגבוה מ-60% מהשכר הממוצע כ-1.6 נקודות אחוז (מ-5.9 אחוזים ל-7.5 אחוזים) במהלך מדורג על פני שלוש שנים.³⁰

רציונל:

הפרשות המעסיק לביטוח לאומי בישראל נמוכות באופן משמעותי מהרמה המקובלת במדינות המפותחות. תוספת ההכנסה שתתקבל מהעלאת שיעורי המס, תופנה להגברת יציבותו הפיננסית של

30 שינויים נוספים בשיעורי הפרשות של עובדים ו/או מעסיקים לביטוח לאומי ייתכנו עם סיכום עבודתה של הוועדה לבחינת האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי.

המוסד לביטוח לאומי באמצעות צמצום הגירעון השוטף והגירעון האקטוארי של המוסד. הוועדה סבורה כי הבטחת תשלומי קצבאות הביטוח הלאומי, בדגש על קצבאות הסיעוד והזקנה, והקטנת תלותן במצב כלכלי נקודתי זה או אחר במשק ובגירעון הממשלה, הינו צעד בעל חשיבות והשפעה רבה על רמת אי השוויון לאורך זמן. לפיכך, מהלך זה שהינו חיוני לשם שמירת יציבותו ועצמאותו של המוסד לביטוח לאומי, יחזק את יכולתו של הביטוח הלאומי לממן בעתיד את הקצבאות השונות, דוגמת קצבאות הזקנה והסיעוד, שעלותן צפויה לגדול משמעותית כתוצאה מהזדקנות האוכלוסייה.

יודגש, כי הצוות ממליץ להותיר את מדרגת הפרשה של המעביד לביטוח לאומי על חלק ההכנסה הנמוך מ-60% מהשכר הממוצע ללא שינוי. זאת על מנת למנוע עלייה בעלות ההעסקה ברמות השכר הנמוכות, מהלך היכול להוביל לפגיעה בשיעורי התעסוקה ולגידול באבטלה בקרב בעלי שכר נמוך, בתקופה בה עלויות ההעסקה גדלות כתוצאה מההחלטה על העלאת שכר המינימום ומהגדלת הפרשות המעסיק לפי חוק פנסיית חובה.

השפעה על ההכנסות ממסים:

תוספת הגבייה המצטברת של הביטוח הלאומי כתוצאה מהמלצה זו צפויה לעמוד על כ-2.5 מיליארד ש"ח לשנה. מנגד, קיימת השפעה של הגדלת הוצאות המעסיק על רווחיו, וכתוצאה מכך הפחתת חבותו במס חברות והירידה בהיקף הרווחים לחלוקה, כך שסך גביית המסים של הממשלה צפויה להצטמצם. יודגש כאמור כי סכום זה מיועד באופן בלעדי לחיזוק האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי, ולא ישמש למטרות אחרות במסגרת המלצות הוועדה.

המלצה 5 – נקודות זיכוי לאבות

מהות ההצעה:

מתן שתי נקודות זיכוי לגבר, עבור כל ילד עד להגיעו לגיל 3.

רציונל:

הצעה זו באה לטפל באופן ישיר באוכלוסיית היעד העומדת לנגד חברי ועדה זו, קרי, הורים לילדים קטנים. ציבור זה נאלץ לעמוד בעלות הגבוהה של גידול הפעוטות, וזאת לעתים קרובות דווקא בתקופה שבה הכנסותיו עדיין אינן גבוהות. בדומה למנגנון הקיים כיום, נקודת הזיכוי תקל את עומס המס על אותן המשפחות, ובכך תפנה עבורן הכנסה נוספת בשיעור של עד כ-420 ש"ח לחודש לכל ילד (נכון ל-2011). כלי זה, המיועד לאוכלוסייה העובדת, הינו נדבך נוסף במדיניות הממשלתית הדוגלת ביציאה לעבודה, והוא משלים כלים אחרים כגון סבסוד מעונות יום, מס הכנסה שלילי ונקודות זיכוי לאישה עבור ילדיה. מכיוון שרק כ-25% מן הנשים מגיעות כיום לסף המס, העצמת מנגנון נקודות הזיכוי לנשים הקיים כיום צפויה להיות לא אפקטיבי. אשר על כן, מעדיף הצוות להעניק נקודות זיכוי דווקא לגברים, ש-75% מהם אכן מגיעים לסף המס, וזאת על מנת להיטיב באופן מרבי עם ציבור ההורים.

נציין כי הצעה זו משלימה המלצות אחרות הניתנות במסגרת וועדה זו בתחום השירותים החברתיים, כגון הרחבת היצע מעונות היום בסבסוד המדינה, יישום חוק חינוך חובה חינוך מגיל 3, הגדלת מס ההכנסה השלילי לאימהות וכו'.

השפעה על ההכנסות ממסים:

הקטנת הכנסות המדינה ממסים בכ-1 מיליארד ש"ח לשנה.

המלצה 6 – הפחתת הבלו על דלקים

מהות ההצעה:

ביטול העלאות הבלו על דלקים שנקבעו לשנת 2012. בפרט: הפחתת הבלו על בנזין ב-40 אגורות לליטר, הבלו על הסולר ב-20 אגורות לליטר והמס על פחם ב-34 ש"ח לטון.

רציונל:

תפקידים של המסים המוטלים על דלק, סולר ופחם חורג מהיקפם הפיסקאלי. שימוש במוצרים אלה טומן בחובו השלכות חיצוניות שליליות, החל מזיהום אוויר וכלה בעומסי תנועה ותאונות דרכים, אותן הצרכן הישיר אינו מפנים בשיקוליו. לכן, התפקיד המרכזי של המיסוי על מוצרים אלה הוא להביא להפנמת העלויות החיצוניות במחיר המוצר לצרכן ובכך להשפיע על התנהגותו.

בישראל, רכיב הדלק בהוצאה המשפחתית הוא משמעותי. התחבורה הציבורית שנמצאת עדיין בשלבי פיתוח והיעדרה בסופי שבוע, גורמים לכך שרוב האוכלוסייה הבוגרת נסמכת על הרכב הפרטי כאמצעי הנסיעה העיקרי. לכן, למחיר הדלקים בכלל, ולרכיב המיסוי בו בפרט, יש השלכה ישירה על יוקר המחיה. על מנת למצוא את האיזון הנכון בין החשיבות של מיסוי ההשפעות החיצוניות השליליות לבין השפעותיו על יוקר המחיה, ועל מנת שלא להגדיל עוד יותר את חלקם של המסים העקיפים מסך המיסוי, ממליצה הוועדה לבטל את ההעלאה המתוכננת במס זה.

השפעה על ההכנסות ממסים:

עלות ביטול העלאת הבלו על הבנזין עומדת על כ-1.5 מיליארד ש"ח לשנה ועלות ביטול העלאת הבלו על הסולר ועל הפחם עומדת על כ-0.5 מיליארד ש"ח לשנה כל אחד. סה"כ אובדן ההכנסות עומד על כ-2.5 מיליארד ש"ח לשנה.

המלצה 7 – הפחתת מכסים ומסי קנייה

מהות ההצעה:

הפחתת מסי קנייה ומכסים בהתאם להמלצות צוות התחרותיות ויוקר המחיה של הוועדה לשינוי כלכלי חברתי וועדת קדמי.

רציונל:

בנוסף למע"מ, מוטלים בישראל שני מסים עקיפים עיקריים: מכס ומס קנייה. מכס מהווה אחד הכלים העיקריים להגנה על היצור המקומי. עם זאת, שימוש מוגבר במכס לכשעצמו לא רק שפוגע בתחרותיות, אלא אף יוצר סכנה להפרת האיזון בין ההגנה על הייצור המקומי לבין ניוונו או עידוד חוסר יעילות. לכן, השיקולים בהטלת מכס או הסרתו מחייבים את בחינת האיזון בין רצון להגן על התעשייה המקומית, לבין הרצון לייעל את הקצאת המקורות ולהגביר את התחרותיות במשק, ולהקטין את העלויות הישירות והעקיפות בנין מיסי יבוא גבוהים על מוצרים שונים (להרחבה בנושא זה ראו פרק התחרותיות).

הוועדה תומכת בצעדים הננקטים בוועדות השונות אשר חותרים להמשך תהליך החשיפה על כלל מוצרי התעשייה באמצעות הפחתת מכסים מדורגת וביטולם בהתאם להמלצות שיתקבלו.

מס קנייה מוטל הן על מוצרי ייבוא והן על התוצרת המקומית. בניגוד למכס, מס זה איננו מיועד להגנה על

היצרן המקומי והוא מוטל בעיקר על מוצרים שצרכתם יוצרת השפעות חיכוניות שליליות - כגון סיגריות, אלכוהול, דלק ורכב. בעבר הטלת מס הקנייה נבעה גם משיקולים של חלוקת הכנסות - מס גבוה יותר על "מוצרי מותרות".

הצוות תומך בהפחתת מיסי הקנייה אשר ההיגיון שבהם אינו מבוסס על הפנמת השפעות חיכוניות. עם זאת, הצוות ממליץ לעשות כן בראש ובראשונה במוצרים בהם הקטנת רכיב המיסוי צפויה להתגלגל לצרכן, קרי בשווקים תחרותיים כדוגמת אלקטרוניקה בידורית (להרחבה בנושא זה ראו פרק התחרותיות).

השפעה על ההכנסות ממסים:

עלות המהלך הכולל מוערכת בכ-1.5 מיליארד ש"ח לשנה: כ-1 מיליארד ש"ח בהפחתת המכסים וכ-0.5 מיליארד ש"ח בהפחתת מיסי הקנייה, העלות הסופית תיגזר מהמלצותיהן של הוועדות המקצועיות הפועלות בתחום. לאור הדרגתיות המהלך מעריכה הוועדה כי בשנת 2012 עלות ההפחתה תעמוד על כ-750 מלש"ח.

המלצה 8 – צוות המשך להעמקת הגביה וטיפול ב"הון שחור"

מהות הצוות:

הקמת צוות המשך לטיפול פרטני בהרחבת בסיס המס, ובהגברת האכיפה על תשלום המסים.

רציונל:

לצד שינויים עליהם ממליצה הוועדה בשיעורי המס השונים, אנו סבורים כי יש צורך בטיפול מקביל גם בהעמקת הגביה, אשר להערכתנו עשויה לאפשר עליה ניכרת בתקבולי המס. בשל מורכבות התחום, החליטה הוועדה שלא להגיש המלצות קונקרטיות בתחום זה אלא להמליץ על הקמת צוות המשך מקצועית בראשות רשות המסים אשר ידון בצורה מעמיקה יותר בנושא ויגיש את המלצותיו בהקדם.

הנתונים בידינו מצביעים על כך שבישראל קיים פער משמעותי בין הפעילות הכלכלית המדווחת לבין הפעילות הכלכלית בפועל. ממחקר שערך הבנק העולמי עולה, כי בשנת 2007, הפעילות הכלכלית בפועל בישראל הייתה גדולה בכ-23% מהפעילות הכלכלית המדווחת. יתרה מכך, כיום, רשות המסים מבקרת רק שיעור קטן מכלל הנישומים, מה שיוצר תמריץ כלכלי לפרטים ולחברות להעלים מסים על ידי אי דיווח מלא של פעילותם הכלכלית. ככלל, ככל ששיעור הביקורת של רשות המסים יהיה גבוה יותר, כך יעלה הסיכוי של הנישום מעלים המס להיתפס, ויגדל התמריץ הכלכלי שלו לדווח נכונה על היקף פעילותו הכלכלית. צמצום הפער בין הפעילות המדווחת לפעילות בפועל, לצד אכיפה יעילה יותר, צפויים להביא להגדלה משמעותית של בסיס המס ולפיכך גם להגדלת המקורות שבידי הממשלה. זאת ועוד, צמצום הפער עולה בקנה אחד עם רצון הוועדה ליצור מערכת מס שתהא "צודקת" יותר, שכן השוויון בכפי החוק במערכת המס יגדל, ויצטמצם היתרון התחרותי של עסקים מעלימי המס על פני עסקים שומרי חוק.

אנו ממליצים כי במסגרת צוות המשך, ייבחן גם מיצוי השימוש למטרה זו במערכות המידע הממוחשבות המצויות בידי הממשלה, מה שיאפשר שדרוג של האכיפה ללא הגדלה של החיכוך בין רשויות המס לציבור בכללותו. אף שיש תחלופה בין הצדק הנובע מתשלומי מס הוגנים בהתאם לחוק לבין החשש מפגיעה בפרטיות עקב ניצול חריג לרעה של מאגרי המידע, נראה לנו כי ראוי להסיט את האיזון לכיוון יתר שימוש במערכות כאלה.

בנוסף, אנו ממליצים כי הצוות יבחן את האמצעים העומדים בכפי רשות המסים הן מבחינת היקפם והן מבחינת יעילותם. כמו כן, מומלץ לשקול החמרתם של אמצעי הענישה הקיימים בחוק בנוגע לעבירות

מ.ס.

המלצה 9 – צוות המשך לסוגיית "חברות הארנק" ואופציות לעובדים

מהות ההצעה:

הקמת צוות בראשות מנהל רשות המסים להסדרת פעילותן של חברות משלח היד (חברות הארנק), חברות ההחזקה הפרטיות ולבחינת סוגיית מיסוי אופציות לעובדים.

רציונל:

חברות הארנק

כאמור לעיל, קיים שוני במיסוי פעילות כיחיד לבין פעילות אותו יחיד באמצעות תאגיד. שוני זה מתבטא הן בשיעורי המס השונים והן בעיתוי החיוב וגביית המס בגין אותה הפעילות. כך, בעוד שהכנסה מפעילות כיחיד מחויבת במס לפי שיעור המס השולי כבר במועד הפקתה (רלוונטי בעיקר לבעלי ההכנסות הגבוהות המצויים במדרגת המס העליונה), הרי שפעילות זהה באמצעות תאגיד תחויב במס חברות בלבד בשלב הפקתה, אולם השלמת המס תידחה עד להעברתה, אם בכלל, ליחיד. וכך, נוצר תמריץ מיסויי לפעול בתחומים מסוימים וברמות הכנסה מסוימות באמצעות תאגידים, כאשר הסיבה העיקרית להקמתו של התאגיד הינה משיקולי מס.

חברות ההחזקה הפרטיות

בהמשך לשקילות המיסיית שתוארה לעיל, ובהתאם לעיקרון המיסוי הדו-שלבי לפיו הכנסה המופקת בידי חברה תחויב בשלב הראשון במס חברות ורק בעת חלוקתה ליחיד יחול חיוב במס נוסף, כך שסך המס בגין הכנסה זו יהיה שקול למס שהיה חל אילו אותו יחיד הפיק את ההכנסה במישורין,³¹ נקבע כי, ככלל, דיבידנד בין חברות יהיה פטור ממס. קביעה זו נועדה, בין היתר, למנוע מיסוי עודף כאשר קיימת שרשרת חברות בין החברה מפיקת ההכנסה לבין היחיד. עם זאת, פטור זה יוצר במקרים מסוימים תמריץ להקים חברת החזקה פרטית אליה ינוקזו כל הדיבידנדים ובכך ייחסך מהיחיד השלב השני במיסוי ההכנסה, כל זאת תוך שליטה של אותו יחיד בעיתוי תשלום מס זה, אם בכלל.

מיסוי אופציות לעובדים

הצוות ממליץ כי במסגרת ועדה זו ייבחן נושא מיסוי האופציות לעובדים, תוך שימת לב, למסלול רווח הון החל על חלק מההכנסות ממימוש אופציות אלה בידי העובדים. היינו, חיוב ההכנסה מהן במס רק בעת מימושן בשיעור מס של 25% בלבד (יצויין כי מנגד, הוצאות שכר אילו אינן מותרות לצרכי מס בידי המעביד, כך שכלל ומדובר בחברה רווחית שחוק עידוד השקעות הון אינו חל בקביעת הכנסתה, ככל הנראה שקופת המדינה אינה נפגעת). הצוות היה בדעה כי מצב זה אינו סביר וכי ראוי להסדיר את מיסוי האופציות לעובדים תוך הבחנה בין המקרים השונים בהן ניתנות אופציות אלו. המצב הקיים מתאים לחברות צעירות במיוחד בתחומים טכנולוגיים, אך יתרונות מיסויים אלו לא ראויים למשל במקרה של תגמול בעל שליטה כנושא משרה בחברה ציבורית גדולה וותיקה.

לאור מורכבות שני התחומים המוזכרים לעיל, החליטה הוועדה שלא להגיש המלצות קונקרטיות, אלא להמליץ על הקמת צוות המשך בראשות רשות המסים, אשר תדון בצורה מעמיקה יותר בנושא ותגיש את המלצותיה בהקדם. יודגש כי הוועדה מייחסת חשיבות רבה לפתרון מערכתי לבעיה זו, ככלי מרכזי להעמקת הגבייה ולהגברת ההלימה בין כוונת המחוקק למציאות בפועל.

31 קיימים חריגים מסוימים לדוגמה חברות שחוק עידוד השקעות הון חל בקביעת הכנסתן

לסיכום, הועדה מציעה לבצע שינויים במסים הישירים ובמסים העקיפים, במהלך החומש הקרוב בהיקף משמעותי. הדבר נועד למימון המלצות הועדה בתחום הפחתת נטל המיסים על אוכלוסיות היעד. וכן

לאפשר לממשלה גמישות לטובת אי שחיקת ההוצאה הממשלתית האזרחית, ואף להגדלתה, בהתאם לתנאי הצמיחה של המשק (לפרוט, ראה/י פרק מאקרו והמדיניות הפיסקאלית).

בנוסף לכל המלצות אלו דן הצוות במגוון הצעות נוספות, ולאחר דיון מעמיק ביתרונותיהן וחסרונותיהן החליט להמליץ שלא לעשות בהן שימוש. בכלל זאת נבחנו ונשללו הצעות כגון: הורדת מע"מ רוחבית, החלת מע"מ דיפרנציאלי, החלת מס רכוש על קרקע, וכן מס ירושה ומס עיזבון. להלן פירוט קצר לגבי השיקולים שהובילו את הדיון בהצעות אלו.

אי הורדת מע"מ

מהות ההצעה:

וועדה ממליצה כנגד הפחתה של שיעור המע"מ האחיד. והשאררתו בשיעור המע"מ הנהוג כיום (16%) על כנו.

רציונל:

המע"מ בישראל עומד כיום על 16% כאשר עלות הפחתת נקודת אחוז בו עומדת על כ-4 מיליארד ש"ח. לכאורה, הפחתת המע"מ היא צעד פרוגרסיבי מכיוון שמשקי בית בעלי הכנסות נמוכות מוציאים שיעור גבוה יותר מהכנסתם על צריכה, בהשוואה למשקי בית מהעשירונים העליונים. עם זאת, בבחינה מעמיקה יותר מתברר כי, מע"מ איננו מס גרסיבי אלא בקירוב נייטרלי להכנסות. כמו כן, מהניסיון המצטבר עולה כי הפחתה של נקודת אחוז במע"מ מביאה לירידת מחירים של כ-0.4 נקודות אחוז, כלומר פחות ממחצית מהפחתת המע"מ מתגלגלת אל הצרכן. בנוסף, למעלה ממחצית ההפחתה נותרת בידי בעלי החברות והסוחרים, שרובם המכריע מצוי בשכבות ההכנסה הגבוהות. יתר על כן, סך הצריכה של השכבות הגבוהות גבוה מזה של משקי בית בשכבות הנמוכות וכתוצאה מכך הן ייהנו מנתח גדול יותר מסך ההפחתה.³² על פי חישובי בנק ישראל למעלה מ-40% מהפחתת המע"מ שתתגלגל להפחתת מחירים תגיע לשלושת העשירונים העליונים.

אם נניח כי בעלי העסקים מצויים ברובם הגדול בקבוצה זו, נקבל כי מהפחתת מע"מ של 4 מיליארד ש"ח, רק כ-30% (1.2 מיליארד ש"ח) יגיעו לשכבת עשירוני ההכנסה הנמוכים ואילו כ-70% (2.8 מיליארד ש"ח) - מעל שני מיליארד ש"ח לבעלי העסקים וכ-0.8 מיליארד ש"ח לסל התצרוכת) יגיעו לשלושת העשירונים העליונים. לכן יעילותו של מהלך זה בצמצום פערים ובהקלת יוקר המחיה על מרבית האוכלוסייה נמוך מאוד.

מנגד, במידה ויופחת שיעור המע"מ, על הממשלה יהיה למצוא מקור הכנסה חלופי. מציאת מקור בהיקף כה גדול עלולה לגרום לנזקים גבוהים בהרכבה מהתועלת (הנמוכה ממילא) של מהלך הפחתת המע"מ. לפיכך הוועדה ממליצה להותיר את המע"מ ברמה הנוכחית של 16% ובכך לא לפגוע במקור מימון חשוב לאספקת השירותים הציבוריים.

32 בנוסף, למרות שמשקי בית בעלי הכנסות נמוכות צורכים את רוב הכנסתם, הרי שהחסכון של משקי הבית המבוססים יותר הוא בבחינת דחיית צריכה. על הצריכה העתידית יוטל כמובן מע"מ.

אי החלת מע"מ דיפרנציאלי

מהות ההצעה:

הוועדה מתנגדת למתן פטורים חלקיים ומלאים ממע"מ למוצרים שונים, ורואה יתרון משמעותי בשיעור המע"מ האחיד הנהוג כיום.

רציונל:

בשונה ממרבית המדינות המפותחות, בישראל נהוגה שיטת המע"מ האחיד שאינה מבדילה בין מוצר למשנהו. שיטה זו כובלת במידת מה את ידי הממשלה, שכן מע"מ דיפרנציאלי הינו כלי אפשרי לביטוי המדיניות הממשלתית בתחומים שונים. בנוסף, מקובל לטעון כי המע"מ הדיפרנציאלי הינו כלי מתאים

להקלת יוקר המחיה וזאת תוך הורדת המס עבור מוצרים בסיסיים. עם זאת, למע"מ הדיפרנציאלי חסרונות רבים, שבעטיים סבור הצוות כי אין מקום למעבר לשיטה זו. כמו כן ארגון ה-OECD ציין לחיוב את המצב הקיים בתחום זה במדינת ישראל.

ראשית, בהשוואה בינלאומית, שיעורי המע"מ בישראל אינם חריגים, אך סך הגביה גבוה יחסית.³³ עובדה זו ניתן לזקוף לזכות מיעוט הפטורים והפשטות היחסית שמאפשר המע"מ האחיד הנהוג כיום בארץ. החלת מע"מ דיפרנציאלי תחייב הקמת מנגנון פיקוח ואכיפה ייעודי, מה שעתידי להקשות משמעותית על האזרחים והרשויות. בנוסף, שיטת המע"מ האחיד מפחיתה באופן ניכר העלמות מיסים פוטנציאליות. עלותה הישירה והעקיפה של מורכבות זו מטילה בספק רב את כדאיות המע"מ הדיפרנציאלי.

נציין גם כי מכיוון שמע"מ מוטל על צריכה, הרי שכלל שסך ההוצאה של משק בית עולה הוא משלם יותר מע"מ. מכיוון שכמעט בכל המוצרים ההוצאה עולה עם ההכנסה הרי שהפחתת המע"מ, גם באופן דיפרנציאלי, תתבטא בהורדת עלויות גדולה יותר למשפחות מבוססות.³⁴

בנוסף, שמירה על עקרון המדיניות לפיו המע"מ אינו משתנה בהתאם למוצר עליו הוא חל, מונעת לחצים מיותרים להורדת המיסוי על מוצר זה או אחר. זאת ועוד - הורדת מס הינה פעולה פשוטה ו"פופולארית", אך העלאת מס הינה פעולה קשה בהרבה. כתוצאה מכך, צפויים מוצרים רבים להיכנס למסגרת הפטור כביטוי למדיניות ממשלתית בתקופה מסוימת, אך הוצאת מוצרים אלה מן המסגרת צפויה להיות שכיחה פחות. כך עלול להיווצר אחד משני מצבים בלתי רצויים - הראשון הוא ירידה עקבית בשיעור הגביה, והשני - עליה מתמשכת בשיעור המס על מוצרים שאינם במסגרת הפטור על מנת לשמור על סך תקבולים קבוע ממס זה.

נגדיש גם כי העובדה כי מערכת המס בכללותה הינה פרוגרסיבית איננה מחייבת שכל מס ספציפי יועד לצמצום האי שוויון. כל מטרה אותה רוצה לקדם מערכת המס, ובפרט מטרה חשובה כגון הגדלת השוויון, צריכה להיעשות בכלים המתאימים. המע"מ איננו הכלי המתאים למטרה זו, בניגוד למגוון כלים מיסויים אחרים כגון מס ההכנסה ומענק ההכנסה (מס ההכנסה השלילי).

לאור השיקולים לעיל, החליט הצוות שאין מקום להחלת מע"מ דיפרנציאלי בישראל.

אי החלת מס רכוש על קרקע

מהות ההצעה:

אי הטלת מס שנתי בשיעור מסוים על שווי קרקע שבידי הפרט.

רציונל:

33 לפירוט על יעילות גביית המע"מ בישראל בהשוואה בינלאומית ראה פרק י"א בדו"ח מנהל הכנסות המדינה לשנים 2009-2010.

34 הפטור הקיים, על פירות וירקות, שאיננו מבחין בין ירקות זולים לבין פירות יקרים ממחיש את החסרון של מס עקיף ככלי להפחתת הוצאות לשכבות החלשות.

לרוב השיח הכלכלי בקשר לפערים בחברה מודד את האי שוויון כפי שהוא בא לידי ביטוי בהכנסות. ואולם, יכולתו הכלכלית של אדם אינה נמדדת רק בהכנסתו העכשווית, אלא גם ברמת העושר שלו, קרי, בסך נכסיו. מס רכוש על קרקע הינו מס הנגבה על הנכסים ולא על ההכנסה העכשווית. הצעת הצוות התמקדה דווקא בקרקעות מתוך שיקולי עלויות. קשה מאוד להסתיר קרקעות ולא ניתן להוציאן מהארץ. לפיכך, הנטל העודף בגביית מס זה הוא מזערי, בד בבד עם צמצום הפערים החברתיים.

הצוות דחה מכל וכל הצעה זו. הצוות העריך כי העלויות המנהלתיות הכרוכות בהפעלת המס הן גבוהות, שכן מדובר בהערכות שווי שנתיות של כל הקרקעות הפרטיות בישראל. המס גם ייצור חיכוך רב בין הנישומים ומערכת המס ולמערכת המס בישראל ניסיון מר עם מס זה שבוטל בשנת 2000. כמו כן, ההיבט המשפטי הוא בעייתי מכיוון שמס הרכוש במתכונת זו מפריד בין קרקע לנכסים אחרים ולא לצורך מתן תמריצים לבנייה. בנוסף, לא ברורה מידת הפרוגרסיביות של המס שכן חלק גדול מן הקרקעות הפרטיות בישראל מוחזקות דווקא על ידי בעלי הכנסות נמוכות.

אי החלת מס ירושה ומס עיזבון

מהות ההצעה:

הטלת מס על עזבונו של אדם, או על יורשיו, החל מרף מסוים ומעלה. כמקובל בעולם, מסים אלו מחייבים הטלת מס מתנת, החל על סכומים גדולים שמחלק אדם לקרוביו שאלמלא כן יוכל אדם להתחמק ממס הירושה על ידי חלוקת נכסיו בעודו בחיים.

רציונל:

מס הירושה ומס העיזבון הינם כלים מקובלים ברוב מדינות העולם המערבי, ובישראל אף היה נהוג מס עיזבון עד לשנת 1981. ממוצע ההכנסות ממסי עיזבון ומתנות במדינות ה-OECD עמד בשנת 2009 על 0.13% אחוזי תוצר, שהם כ-0.45% מנטל המס הממוצע. המשמעות היא כי במידה ויוטל, יוכל מס הירושה להכניס לקופת המדינה כ-1 מיליארד ש"ח.

במקביל למס זה קיים באותן המדינות גם מס מתנות, המונע התחמקות מחובת מס הירושה. כך למשל, בארצות הברית מחויב האזרח לדווח במידה והעניק מתנות לאחר בלמעלה מ-13,000 דולר בשנה, ובבריטניה, נכללות במס הירושה כל המתנות שהוענקו במהלך שבע השנים שקדמו לפטירתו של אדם.

מס הירושה הינו מס פרוגרסיבי ביותר עקב ריכוזו הרב של ההון בקרב קבוצה צרה יחסית. מס זה מונע הצטברות הון בידיים פרטיות ומעביר עושר ממי ששפר עליו מזלו ונולד למשפחה מבוססת למי שלא זכה לכך. עובדה זו הופכת מס זה לצודק חברתית, במיוחד לאור ריכוזיות ההון לה אנו עדים במשק הישראלי. מאידך, להטלת מס זה מספר חסרונות, ההופכים אותו לשנוי במחלוקת בקרב חברי הוועדה. ראשית, הטלת מס ירושה ומס מתנות תחייב חובת דיווח כללי, שכיום מרבית הנישומים אינם מחויבים בה, גם אם, בדיעבד, מספר המשלמים יהיה קטן. החיכוך שיווצר בין האזרח למערכת המס, לצד המנגנון התפעולי המורכב שתאלץ המדינה להקים, הופכים את כדאיות המס למוטלת בספק. בנוסף, אופיים המורכב של מסי הירושה והמתנות הופך אותם לכר פורה לתכנוני מס, התחמקויות שונות והתנצחויות בין האזרח ומערכת המס שרבות מהן גם יגיעו ככל הנראה לבתי המשפט. אשר על כן, קיים חשש לפיו מי שיישא בעול יהיו בעיקר אנשי המעמד הבינוני שאין ידם משגת לערוך תכנוני מס מדוקדקים, או יורשיו של מי שמת בפתאומיות וטרם הספיק להסדיר את ענייניו.

לבסוף, יש לציין כי מסים אלו יהפכו את מדינת ישראל למושכת פחות כיעד עלייה עבור יהודים אמידים. מס ירושה עשוי לעצור את אותם עולים, לגרום לבריחת הון שעולים הביאו בעבר אל המדינה, ולהקטין את ההכנסות הצפויות מהטלתו.

נציין כי גם לאחר התחשבות בחסרונות המוזכרים לעיל, חלק קטן בלבד מחברי הוועדה צידדו בהחלטת מס ירושה בישראל.

השפעה על ההכנסות ממסים:

בהיעדר הצעה קונקרטית של שיעורי המס והתקרה ממנה הוא מופעל, אנו נסמכים על הממוצע העולמי של 0.13% תוצר שהם כמיליארד ש"ח. נציין כי חברי הצוות שצידדו בהחלטת מס זה הציעו שיעור מס נמוך עבור עיזבונות גבוהים ולכן סביר שסך הגבייה (לו הייתה המלצה זו מתקבלת) היה אף נמוך מהערכה זו.

טבלה מסכמת

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדדי התפוקה	לויז' לביצוע	יעדי התוצאה
מסים	ביטול מתווה המס הישיר הפוחת	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקטנת אי השוויון במשק, פוטנציאל הכנסות של כ- 2,500 מלש"ח בשנת 2012.
מסים	העלאת מדרגת המס העליונה, המתחילה בהכנסה של 40,231 ש"ח לחודש (במחירי שנת מס 2011) בשלוש נקודות אחוז, עד לשיעור של 48 אחוזים.	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקטנת אי השוויון במשק, פוטנציאל הכנסות של 700 מלש"ח בשנת 2012
מסים	העלאת מס החברות הסטטוטורי, העומד היום על 24% אחוז ל- 25% בשנת 2012 ובחינה של העלאה נוספת ל- 26% בשנת 2013 בהתאם לצרכים הפיסקאליים.	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקטנת אי השוויון במשק, פוטנציאל הכנסות של 1,400 מלש"ח בשנת 2012
מסים	העלאת המס על ריבית, דיבידנדים, רווחי הון ומס שבח למי שאינו בעל עניין ב-5 נקודות אחוז מ-20% ל-25%. שיעור המס על בעל עניין מהותי יועלה מ-25% ל-30%.	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקטנת אי השוויון במשק, פוטנציאל הכנסות של 1,300 מלש"ח בשנת 2012
מסים	ביטול ה"גיבנת" הקיימת כתוצאה מהעלאת תקרת הביטוח הלאומי	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקטנת התמריץ לתכנון מס והקמת "חברות ארנק", פוטנציאל לאובדן הכנסות בסך 800 מלש"ח בשנת 2012, והגדלת הכנסות בהמשך
מסים	החלת מס על הכנסות גבוהות מהון ועבודה, 2% מס נוסף על סך ההכנסות מעל למיליון ש"ח לשנה	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקטנת אי השוויון במשק, פוטנציאל הכנסות של 400 מלש"ח בשנת 2012
מסים	העלאת הפרשות המעסיק לביטוח לאומי על חלק השכר הגבוה מ-60% מהשכר הממוצע ב-1.6 נקודות אחוז (מ-5.9 אחוזים ל-7.5 אחוזים).	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	חיזוק עצמאות המוסד לביטוח לאומי, הקטנת תלות הקצבאות בתקציב המדינה, פוטנציאל הכנסות של 1,300 מלש"ח בשנה, במיצוי מלא על פני שלוש שנים
מסים	ביטול העלאות הבלו על דלקים שנקבעו לשנת 2012. בפרט: הפחתת הבלו על כניין ב-40 אגורות לליטר, הבלו על הסולר ב-20 אגורות לליטר והמס על פחם ב-34 ש"ח לטון.	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקלת יוקר המחיה, אובדן הכנסות של 2,500 מלש"ח בשנת 2012

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדדי התפוקה	לוח לביצוע	יעדי התוצאה
מסים	מתן שתי נקודות זיכוי לגבר, עבור כל ילד עד להגיעו של הילד לגיל 3.	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקלה בנטל הכלכלי על משפחות עובדות, אובדן הכנסות של 1,000 מלש"ח בשנת 2012
מסים	הפחתה במסי קנייה ומכסים בהתאם להמלצות וועדת קדמי וצוות התחרותיות של הוועדה לשינוי כלכלי חברתי.	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקלת יוקר המחייה, הגברת התחרותיות, אובדן הכנסות של עד 1,500 מלש"ח בשנת 2012
מסים	הקמת צוות לבחינת דרכים להגברת האכיפה וטיפול ב"הון השחור"	כתב מינוי	31.12.2011	דו"ח המלצות לממשלה עד לתאריך 1.6.2012, שילוב ההמלצות בתקציב 2013
מסים	הקמת צוות לבחינת נושא "חברות הארנק", חברות החזקה פרטיות ואופציות לעובדים	כתב מינוי	31.12.2011	דו"ח המלצות לממשלה עד לתאריך 1.6.2012, שילוב ההמלצות בתקציב 2013



יוקר מחיה והתחרותיות עיקרי המלצות



תמצית דוח ועדת משנה לנושא יוקר המחיה והתחרותיות

1. רקע

1.1 כללי

צוות יוקר המחיה והתחרותיות עסק בעיקר בקשר שבין רמות המחירים והזמינות של מוצרים ושירותים לציבור הרחב, לבין פעילותם של השווקים בישראל. פגישות שערכו חברי הצוות עם אזרחים רבים במאהלים ובימי שיתוף הציבור, כמו גם המכתבים הרבים שקיבלה הוועדה, סייעו רבות בגיבושן של שתי תובנות מרכזיות שהנחו לאחר מכן את עבודת הוועדה: הראשונה עסקה במצוקת היומיום של החיים בישראל. עליית מחירי המזון, מחירי הדירה, החינוך והבריאות יצרו אצל רבים מצוקה כלכלית ובמקרים מסוימים גם קושי קיומי של ממש. התובנה השנייה עסקה בתקווה, או ליתר דיוק, בהעדרה. מכיוונים רבים עלו הטענות לפיהן "לאזרח אין אבא בממשלה", "המדינה אינה מתחשבת ביי" או "המונופולים שולטים במשק". דומה היה שלאזרחים רבים אבדה מעט מהאמונה במערכת הממשלתית כמי שאמורה לייצג נאמנה את האינטרסים שלהם, וגם כמי ששומרת עליהם מפני כוחותיו הפוגעניים לעיתים של השוק החופשי.

לאורן של תובנות אלו, ועדת המשנה לנושא יוקר המחיה והתחרותיות שמה לה כמטרה ראשונה להציג ניתוח כלכלי סדור של השינויים שחלו ביוקר המחיה בישראל, ושל הגורמים המרכזיים שעומדים בייסודם של שינויים אלו. ממצאי הניתוח מלמדים כי העלייה המשמעותית שחלה ביוקר המחיה בעשור האחרון, נובעת בעיקר משלושה גורמים בסיסיים המצויים בשליטתה:

א. כשל בסיסי ומתמשך ברגולציה הכלכלית שמפעילה המדינה, בהיבט השפעתה על יוקר המחיה;

ב. העדר חשיפה אפקטיבית לתחרות הבינלאומית במגזרים שונים במשק, ובכלל זה חסמים רבים ליבוא;

ג. קיומם של שווקים ריכוזיים והצרת התחרות ברבים מענפי המשק;

שלושה גורמים בסיסיים אלו מקיימים זיקה הדוקה ויחסי גומלין זה עם זה, באופן שמעצים את השפעתם על רווחת משקי הבית בכלל ועל יוקר המחיה בפרט. כל אחד מגורמי הבסיס מוצג ומנותח בדו"ח הוועדה באמצעות מספר דוגמאות מייצגות, וכמו כן מוצגים מתווים לשינויים הנדרשים לצורך הפחתת יוקר המחיה. בחלק מהמקרים גיבשה הוועדה פתרונות ספציפיים שניתנים ליישום בסווח קצר-בינוני. בחלק אחר ומפאת קוצר הזמנים, מותווה רק כיוון הפעולה הרצוי, והמשך התהליך עליו ממליצה הוועדה. יודגש, כי המבחן העיקרי ביישומם של דו"ח זה אינו בטיפול ככשלים הנקודתיים שיוצגו בו, אלא בחיזוק ושיפור מערכות הרגולציה בישראל והחדרת תחרות בשווקים, בהתאם להמלצות הוועדה.

יצוין כי מצד אחד מדובר בתמונה קודרת יחסית, לפיה חלק מהחלטות הממשלה והחלטות ועדות הכנסת והחקיקה המשפיעות על התנהלותם של השווקים, לא משקפות איון ראוי בין רווחתם של האזרחים לבין רווחיהם של גופים פרטיים שונים, ועדי עובדים במונופולים

ממשלתיים או קבוצות אינטרסים מגזריות אחרות. מצד שני, הממצאים מלמדים שאין מדובר בגזירה משמייים, אלא שבידיה של המדינה מצויים הכלים הדרושים לטיפול יסודי במצב ולתיקונו.

1.2 יוקר המחיה בישראל

סל הצריכה של משקי הבית כולל מספר רכיבים מרכזיים: דיור ותחזוקת הבית, בריאות, חינוך, מזון ותחבורה ותקשורת. על פני העשור האחרון חלו שינויים משמעותיים בהרכב ההוצאות של משקי הבית. הוצאת משקי הבית על מוצר מסוים היא מכפלה של הכמות הנצרכת מאותו מוצר במחיר שמשלם הצרכן ליחידת מוצר. על כן, חלק מהשינויים בהוצאות הצרכנים על פני העשור מקורם בשינויים שחלו במחירי המוצרים, וחלקם מקורם בשינויים בכמות השירותים הנצרכים. להלן יוצגו שני ניתוחים משלימים ביחס להרכב סל הצריכה של משקי הבית והשינויים בו בעשור האחרון.

הניתוח הראשון יתאר את משקלם בסל של הרכיבים השונים ויצג את השינויים בהם באמצעות סך ההוצאה עליהם במחירים שוטפים. הניתוח השני יציג פירוק של שיעור השינוי בסך ההוצאה של משקי הבית לשני רכיבים - שינוי במחיר המוצר ושינוי נגזר בכמות.

חשוב לציין בעוד שמדד המחירים לצרכן עלה בכ-25% בין השנים 1999-2010, ההכנסה הכספית הממוצעת ברוטו למשק בית עלתה באותה התקופה ב-47%.

לוח 1: שינויים בסל הצריכה של משקי הבית 1999-2010*

שיעור שינוי נומינלי בהוצאה 1999-2010	הוצאה לתצרוכת מחירים שוטפים 2010	הוצאה לתצרוכת מחירים שוטפים 1999	משקל בסל הצריכה 2010	
44.4%	13,496	9,345	100%	סך ההוצאה לצריכה
81.2%	674	372	5%	בריאות
68.9%	3,380	2,002	24%	דיור
50.4%	1,289	857	9%	תחזוקת הדירה ומשק הבית
45.7%	2,687	1,845	20%	תחבורה ותקשורת
40.1%	1,717	1,225	13%	חינוך תרבות ובידור
32.9%	1,789	1,346	14%	מזון, פרט לירקות ופירות
25.8%	416	331	3%	ירקות ופירות
2.5%	427	417	3%	הלכשה והנעלה
-7.8%	498	540	4%	ריהוט וציוד לבית

מקור: סקרי הוצאות משק בית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

להלן עיקרי הממצאים שעולים מהלוח:

- ההוצאה של משקי הבית על שירותי בריאות מובילה את הגידול בהוצאה ועלתה בכ-81% בתקופה הנבחנת. הרכיבים העיקריים עליהם גדלה ההוצאה הם רכישת תרופות, שירותי ביטוח בקופות חולים וחברות ביטוח. תוצאה זו מקורה הן בעלייה בכמות הנרכשת (בייחוד בביטוחים) והן בעלייה של מחירי השירותים כאמור. נושא זה יקבל התייחסות רחבה בפרק השירותים החברתיים בדו"ח.
 - ההוצאה על דיור מהווה כ-25% מהוצאות משק הבית בשנת 2010. סך ההוצאה לדיור עלתה בכ-70% לאורך התקופה הנבחנת, שמקורה הן בעליית מחירים והן בעליית הכמות או איכות הדיור על פני העשור. מחירי הדיור, ובצדק, היו אחד מהגורמים המרכזיים למחאה החברתית; תחום זה יטופל בהרחבה בפרק של צוות הדיור, וגם בהמשכו של דו"ח זה.
 - ההוצאה על תחזוקת הדירה ומשק הבית, שעלתה ב-50% לאורך התקופה, מכילה רכיבים כגון מים, חשמל וגז, ארנונה ועזרה בבית. הרפורמה במשק המים העלתה את מחירי המים בשיעור משמעותי כפי שיורחב בהמשך, עליות מחירי החשמל והגז מוסברות בחלקן מהתייקרות האנרגיה בעולם ובחלקן מהעדר תחרות, בייחוד בענף הגז.
 - עיקר השינויים בסעיפי ההוצאה של תחבורה ותקשורת, שעלו יחד בכ-45%, מקורם בעליות המחירים בתחום הרכב הפרטי ואחזקתו. ענפי הרכב הפרטי והחלפים יקבלו התייחסות מפורטת בהמשך פרק זה של דו"ח הוועדה.
 - ההוצאה על שירותי החינוך עלתה בכ-40% בתקופה הנבחנת, בעיקר בשל עליה בתשלומים למעונות וגני ילדים, שכר לימוד לבתי ספר יסודיים ולימודים אקדמיים. ככל הנראה נצפתה עליית מחירים המלווה בעלייה בכמות הנרכשת. גם נושא החינוך, נגישותו ועלותו יקבל מקום מרכזי בפרק השירותים החברתיים.
 - ההוצאה על רכיב המזון עלתה בכ-33% כאשר עליית המחירים שנצפתה בו במרבית הפריטים היא גבוהה במיוחד. מחירי המזון קיבלו תשומת לב ציבורית רבה במסגרת המחאה, והנתונים לעיל, ואלו שיוצגו להלן, מצדיקים התייחסות מפורטת לתחום זה, שתובא בהמשך.
 - סך ההוצאה של משקי הבית על רכיב הריהוט והציוד לבית, הכולל מוצרי חשמל לבית, ריהוט וכלי מיטה ירד בשיעור של 8%. ירידת ההוצאה התאפיינה בירידת מחירים במרבית הפריטים הנצרכים שלוותה בעלייה משמעותית בכמות. מזכיר כבר כאן שענפים אלו נהנו מתכנית החשיפה והפחתת המכסים של שנות ה-90, שתרמה ודאי לשכלול השווקים והגברת התחרותיות בהם.
- על מנת להבין מה מניע את יוקר המחיה בכל שוק ושוק יש לנתח את מקור השינויים החלים בהם: ככלל, עליות מחירים המלוות בירידה בכמות מעידות על כך שההיצע הצטמצם, ועל כן תשומת הלב צריכה להיות מופנית להתנהגות הפירמות בשוק. מלבד התייקרויות חיצוניות (כגון דלק או חומרי גלם), החשש במקרים אלה הוא ששווקים אלה הפכו לפחות תחרותיים, ועל כן הפעלת כוח שוק של פירמות דומיננטיות גורמת לעליות מחירים. לעומת זאת, עליות מחירים המלוות בגידול מקביל בכמויות הנצרכות סביר כי מקורן בגידול בביקושים. אולם, אם הדבר קורה בהקשר של שירותים ציבוריים כמו חינוך או בריאות, יתכן שאחת הסיבות היא

נסיגת הממשלה מאספקת חלק משירותים אלה.

לצורך הניתוח נערכה השוואת הרכב סל הצריכה ב-2010, לעומת הרכב סל הצריכה 1999. מטרת הניתוח היא לאמוד את השינוי הכמותי במוצרי הסל, הנגזר משינוי בשווי רכיבי הסל ומשינוי במחירים עבור אותה התקופה. החישוב נערך עבור 109 קבוצות משניות המוגדרות בסקר הוצאות משק בית לצורך עדכון משקלות סל מדד המחירים לצרכן (ללא פירות וירקות)². ככלל, ניתן לראות כי במרבית המוצרים, עליות מחיר משמעותיות לוו בירידות משמעותיות יותר בכמות, אך קיימים הבדלים מהותיים בין הקבוצות ובין המוצרים. בטרם נתח את ההבדלים, יש לשים לב לכך שמכיוון שמדובר על תקופה ארוכה, חלו, מן הסתם, שינויים הן בצד הביקוש למוצרים שונים (למשל, שינויים בהכנסה, שינויים במחירי מוצרים תחליפים ומשלימים, ושינויים בטעמי הצרכנים) והן בצד ההיצע (למשל, שינויים בעלויות הייצור, ושינויים שחלו בשוק - מספר הפירמות בענף, כמות היבוא המתחרה, ורמת היעילות של המפעלים). סביר לפיכך לומר שכל שינוי שיוצג להלן כולל בתוכו הן שינוי מצד הביקוש והן שינוי מצד ההיצע.

לצורך ההצגה חולקו הפריטים לארבע קבוצות: פריטים שבהם עלו המחירים והכמויות - ממצא המלמד על עלייה בביקוש לאותו פריט; פריטים שמחירים עלה וכמותם ירדה - ממצא המלמד כאמור על קיטון ההיצע; פריטים שמחירים ירד וכמותם עלתה - ממצא המלמד על הרחבת ההיצע של אותם מוצרים ולבסוף, פריטים שמחירים ירד וכמותם ירדה - ממצא המלמד על ירידה בביקוש להם. הלוחות הבאים מציגים את תוצאות החישוב לרוב קבוצות הצריכה, למעט פירות וירקות, מוצרים שונים, וארנונה (מסים עירוניים) עבור כל פריט מופיע שיעור השינוי במחירו בין השנים 1999-2010 ולצידו השינוי הנגזר בכמות כפי שפורט לעיל.

לוח 2: פריטים מרכזיים שמחירים עלה והכמות עלתה

שם פריט	קבוצה	אחוז שינוי מחיר 1999-2010	אחוז שינוי כמותי נגזר 1999-2010
חשמל	אחזקת הדירה	39.8	29.9
מסים עירוניים	אחזקת הדירה	29.3	17.5
תרומות וצרכי רפואה שונים	בריאות	47.6	89.4
שירותי ביטוח בריאות בקופ"ח ובחברות ביטוח	בריאות	46.1	110.1
שירות רפואי פרטי	בריאות	36.5	0.2
שירותי דיור בבעלות הדיירים	דיור	28.7	36.0
שכר דירה (1)	דיור	16.0	40.0
תשלום לגן ילדים ומעון	חינוך תרבות ובידור	37.2	40.0

1 הרכב סל הצריכה ב-2010 מתבסס על משקלות מסקר הוצאות משק בית 2008-2009, בעוד שהרכב סל הצריכה 1999 מתבסס על משקלות מסקר הוצאות משק בית 1997.

2 יודגש שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינה מודדת באופן ישיר את השינוי הכמותי בצריכת מוצרי הסל על פני זמן, לכן מדובר באומדן לשינוי הכמות הנגזר בלבד שבאמצעות שינוי כמותי בלבד אלא שהוא מושפע מהשינויים המתרחשים בהרכב סל הצריכה לאורך זמן, כפי שיוסבר בהמשך.

שם פריט	קבוצה	אחוז שינוי מחיר 1999-2010	אחוז שינוי כמותי נגזר 1999-2010
שכר לימוד לבית ספר יסודי	חינוך תרבות ובידור	36.2	35.2
לימודים אקדמיים	חינוך תרבות ובידור	24.5	104.4
שכר לימוד לבית ספר על-יסודי	חינוך תרבות ובידור	16.3	34.0
נסיעה ברכבת וטיסה בארץ	תחבורה ותקשורת	39.4	117.8
רכב פרטי ואחזקתו	תחבורה ותקשורת	29.8	21.4
שירותי תקשורת (1)	תחבורה ותקשורת	5.7	78.7

ניתן לראות שחל גידול הן במחיר והן בכמות עבור שרותי בריאות וחינוך, המסופקים לרוב על-ידי המגזר הציבורי. למשל, תשלום לגן ילדים ומעון, תרופות וצרכי רפואה, שכר לימוד לבית ספר יסודי ו-שירותי ביטוח בריאות בקופ"ח ובחברות ביטוח. מחיר חלק מהשירותים לעיל נמצא בפיקוח המחוקקים ומשרדי הממשלה הרלוונטיים, ואילו הגידול בכמות הנגזרת מוסבר כאמור על ידי גידול בביקוש לשירותים אלו בשוק הפרטי. כך, מספר הילדים בבתי ספר יסודיים גדל בעשור האחרון ב-19%, ושיעור המבוטחים בביטוח משלים ופרטי גדל על פני העשור בעשרות אחוזים. נושאי הבריאות והחינוך יידונו במסגרת פרק השירותים החברתיים. מחירי הדיור, שהיו גורם מרכזי במחאה מצויים גם הם, מטבע הדברים, ברשימה זו. נושא הדיור יזכה להתייחסות פרטנית בצוות הדיור ובהמשכו של פרק זה. התוצאות המתקבלות לעיל עבור עלויות אחזקת רכב פרטי מצדיקות התייחסות פרטנית לענף, אשר תופיע בהמשך. לבסוף, התוצאות לגבי נסיעה ברכבת מעידות דווקא על הצלחה - מספר הנוסעים ברכבת ישראל גדל בין השנים 2000 ל-2009 ב-182%.

הקבוצה הבאה של פריטים מתאפיינת בעלויות מחירים וקישורן בכמות הנגזרת - שמשמעם צמצום ההיצע. יש לציין כי תופעה של צמצום היצע היא תופעה עקבית עם קיומו של כוח מונופוליסטי. קבוצה זו, כפי שניתן לראות מהלוח להלן, נשלטת בעיקר על ידי מוצרי מזון. עלויות המחירים במוצרי המזון היו, לרוב, גבוהות, ואפילו בצורה מהותית, מהעלייה במדד הכללי, והצריכה של אותם מוצרים שהתייקרו ירדה בהתאם. בין המוצרים בקבוצה זו כלולים מוצרים בסיסיים ביותר, כגון קמח (אשר התייקר במעל 125%), לחם, מרגרינה וסוכר. גם מוצרים בסיסיים רבים אחרים, כגון גבינות, עופות, בשר, דגים, חלב וכיצים - כולם מוצרים מייצור מקומי הנהנה מהגנה ממשלתית הדוקה - התייקרו הרבה יותר ממדד המחירים הכללי. התייקרויות משמעותיות אחרות חלו במחירי הגז (עלייה של 127%) ובמים (107%). גם סך הוצאה של משקי הבית על מוצרים אלו עלה לאורך התקופה. תוצאה זו אינה מפתיעה, שכן סביר לחשוב שהביקוש למוצרים בסיסיים אלו קשיח, כך שהכמות לא ירדה בהרבה למרות העלייה במחירים. חלק ממוצרים אלו יקבלו התייחסות מפורטת בהמשך הדו"ח, ולמרביתם יידרש טיפול סדור מצד הממשלה בהמשך הדרך.

3 מקור נתונים: השנתון הסטטיסטי לישראל 2010: לוח 8.7, 24.5, דוח פני החברה בישראל מסי 3: לוח 5.8, 5.9.

לוח 3: פריטים מרכזיים שמחירים עלה והכמות הנגזרת מהוצאות

שם פריט	קבוצה	אחוז שינויי מחיר 1999-2010	אחוז שינוי כמותי נגזר 1999-2010
גז	אחזקת הדירה	127.4	-21.7
מים	אחזקת הדירה	107.4	-22.0
ריפוי שיניים	בריאות	34.4	-8.1
קמח	מזון	125.6	-24.1
לחם	מזון	96.6	-31.8
מרגרינה	מזון	89.2	-60.4
סוכר ותחליפיו	מזון	76.6	-38.0
לבן, יוגורט ומעדני חלב	מזון	53.8	-13.0
גבינה	מזון	50.6	-4.2
שמנים וכו'	מזון	49.2	-0.8
עופות	מזון	37.9	-2.7
חלב	מזון	36.9	-17.8
מוצרי בצק	מזון	36.3	-11.4
ביצים	מזון	33.8	-8.3
תה	מזון	32.7	-22.0
ממתקים ושוקולד	מזון	30.7	-56.8
שמנת	מזון	24.8	-1.1
ביסקוויטים, עוגות וכו'	מזון	24.2	-14.5
קקאו	מזון	24.0	-9.5
גלידה	מזון	17.8	-21.3
קפה	מזון	13.2	-2.8
נסיעה באוטובוס	תחבורה ותקשורת	25.4	-43.0

כאן המקום להעיר כי התייקרותם של מוצרי מזון, בריאות, חינוך ושאר מוצרים בסיסיים היא בעלת השפעה רגרסיבית מובהקת על אי השוויון במשק. משקי הבית העניים יותר, בחמישונים התחתונים של ההתפלגות, מוציאים שיעור גבוה יותר מהכנסתם לצריכה בכלל ולצריכת מוצרי יסוד בפרט. ולכן, הם נפגעים יותר (במונחי הכנסה פנויה) מכל עליית מחירים בהקשר זה. לפיכך, חשוב להדגיש כי מעבר ליוקר המחיה במובנו הכלכלי הפשוט, לתוצאות הניתוח דלעיל יש גם השפעות חברתיות בעלות משמעות רבה.

הלוח הבא מציג מוצרים ושירותים אשר מחירם ירד במהלך התקופה והכמות הנרכשת מהם

עלתה, שינויים שתואמים מצב של הרחבת היצע ותחרות רבה.

לוח 4: פריטים מרכזיים שמחירם ירד והכמות הנגזרת מהוצאות

שם פריט	קבוצה	אחוז שינויי מחיר 1999-2010	אחוז שינויי כמותי נגזר 1999-2010
בגדים עליונים לגבר	הלבשה והנעלה	-21.4	17.2
הנעלה לגבר	הלבשה והנעלה	-38.0	106.4
הנעלה לילדה	הלבשה והנעלה	-39.8	92.9
בגדים עליונים לאישה	הלבשה והנעלה	-40.1	90.2
בגדים עליונים לילדה	הלבשה והנעלה	-41.0	80.5
הנעלה לאישה	הלבשה והנעלה	-48.0	224.9
מוצרי חשמל בידוריים, טלוויזיה רב-ערוצית	חינוך תרבות ובידור	-14.3	22.9
צעצועים לילדים ונוער	חינוך תרבות ובידור	-35.9	91.5
ספות, כורסאות, מיטות ומזרנים	ריהוט וציוד לבית	-2.7	9.2
ריהוט לגן ולמרפסת	ריהוט וציוד לבית	-7.7	79.0
ריהוט וציוד תינוק	ריהוט וציוד לבית	-12.9	15.4
כלי אוכל	ריהוט וציוד לבית	-18.2	36.6
ציוד חשמלי אחר	ריהוט וציוד לבית	-28.7	8.4
ציוד חשמלי גדול	ריהוט וציוד לבית	-30.6	10.2
ציוד חשמלי לחימום וקירור הבית	ריהוט וציוד לבית	-31.7	48.7
כלי מיטה, מגבות וכו'	ריהוט וציוד לבית	-53.2	71.8
צורכי רחצה וקוסמטיקה	שונות	-7.2	21.8

קבוצת מוצרים זו נשלטת על ידי הקטגוריה "ריהוט, ציוד לבית, הלבשה והנעלה". מחירי המוצרים בקטגוריה זו, הכוללים מכשירים חשמליים כגון טלוויזיות, כלי בית שונים, כלי מטבח, הלבשה, הנעלה, וכו', ירדו בצורה משמעותית בתקופה הנבחנת והכמות הנגזרת עבורם עלתה בצורה חדה. הסיבה לכך נעוצה, להערכתנו, בתוצאות חשיפת המשק ליבוא של המוצרים בקבוצה הזאת במהלך שהחל בשנות ה-90 ואשר הוביל לירידת מחירים, ולתחרות מוגברת שהתבטאה בהרחבת היצע המוצרים ולשיפור במצבם של משקי הבית.

2. כשלים והמלצות בתחום הרגולציה

הרגולציה (או האסדרה) היא אגד הכללים אשר קובעת המדינה, שבהם היא מתערבת בפעולותיהם של הפרטים והשחקנים הפועלים בשוק, כך שהיא מכוונת את התנהגותם על מנת להגן על אינטרס ציבורי. ברי, שהמדינה לא צריכה להסתפק רק בקביעת הכללים, אלא שעליה לפקח על יישומם ולאכפם, קרי להפעיל סנקציות כנגד מפרי הכללים הללו. שאחרת, לא יישמר האינטרס עליו יצאה המדינה להגן מלכתחילה.

במקרים רבים, להחלטות שמקבלים גופי המדינה ונציגיה עשויה להיות השפעה מהותית על יוקר המחיה בישראל. להלן מספר דוגמאות של גופים האמונים על אינטרס ציבורי מוגדר, ואשר להחלטותיהם יש השפעה על מחירי המוצרים והשירותים, על איכותם ועל המגוון שלהם, בשווקים השונים:

- א. **מפקחים סקטוריאליים** - עשרות מפקחים אחראים בישראל על מתן רישיונות ועל קביעת "כללי המשחק" בענפים ספציפיים. אלה יכולים בהחלטתם להעניק רישיונות או למנוע הענקתם, לקבוע תנאים מגבילים, ובכך להגביל כניסת מתחרה, למנוע איום תחרותי ולעצב למעשה את מבנה הענף; לדוגמא, המשרד להגנת הסביבה מוסמך לקבוע תנאים לפעילותם של גורמים בתעשייה (בין היתר באמצעות סמכויותיו לפי חוק רישוי עסקים, חוק שמירת הניקיון, חוק אוויר נקי ועוד), משרד התקשורת מופקד על התווית כללים להתנהלותן של כלל חברות התקשורת. משרדי הבריאות והחקלאות קובעים אילו מוצרים יוכלו להיכנס ארצה ולהימכר לצרכן הישראלי, בתחומי המזון, התרופות, התרכיבים וכיוצא באלו;
 - ב. **גורמי תקינה** - שר התמ"ת רשאי למנוע שיווק של מוצר מתחרה מייבוא, אם אינו מקיים תקן ישראלי הנקבע על ידי גורמי התקינה (אף אם הוא מקיים תקנים במדינות מפותחות אחרות); גם להחלטותיהם של רגולטורים נוספים, המוסמכים לדרוש עמידה בהוראות תקינה, השפעה רבה על מידת החשיפה ליבוא של ענפי משק שונים, ועל כך יורחב בהמשך.
 - ג. **הממונה על היטלי סחר במשרד התמ"ת** - רשאי, על פי דין ובהתקיים תנאים מסוימים, להגביל דה פקטו כניסת יבוא מתחרה לישראל;
 - ד. **גורמי כשרות** - רשאים בהחלטתם ליתן או לשלול כשרות מסוג זה או אחר של מוצר, ובכך למנוע תחרות על ליבם של ציבורים שלמים, שומרי דת ומסורת. לדוגמא, בענף התיירות בלבד מועסקים כ-600 גורמי כשרות שונים הנדרשים לצורך עמידה בכללי הרגולציה אשר נקבעו על ידי הגורמים המוסמכים בהקשר זה;
- מערך הרגולציה בעידן המודרני הולך ומסתעף ככל שהשווקים נעשים מתוחכמים יותר. ברם, כפי שיובהר להלן, וזו תוצאה מרכזית וחשובה, לא תמיד מצליחה הרגולציה לשרת את האינטרס הראשוני עליו יצאה להגן. בהקשר זה נתייחס בפרט להיבטים של יוקר המחיה, של תחרות של פעולת השווקים ושל טובת הציבור והצרכנים בכללותם הנגזרת מהם. כפי שיובהר בהמשך, לעולם יהיו שחקנים הפועלים בשוק אשר מבקשים את הרגולציה דווקא כדי להעלות מחירים, להפחית תחרות ולעתים אף למנוע את התפתחותה מבראשית.
- הוועדה בחנה מספר רב של דוגמאות והמחשות לקשיים ופערים בין המצב הרצוי לבין זה המצוי ומצביעה על הסיבות המרכזיות לקיומם של פערים אלו, שעיקרם:

2.1 משקלם של יוקר המחיה והתחרות בפונקציית המטרה הרגולטורית

על רגולטורים שונים מוטלת החובה לקדם מטרת שונות: שמירה על בטיחות, יציבות, הגנה על משקיעים ועוד. לעיתים נראה כי המטרה של שיפור מצבם של משקי הבית, של אזרחי המדינה ותושביה, ולהגדלה של רווחתם מקבלת חשיבות משנית, אם בכלל, בסדר העדיפויות של הרגולטורים בישראל. בפני הרגולטור עומדת בכל העת דילמה - מהי טובת הציבור אותה עליו לשקול?

דילמה זו באה לידי ביטוי, בין היתר, כאשר מופעלת רגולציה השוקלת גם שיקולים של יציבות הגופים המפוקחים. השמירה על יציבות ספקי השירות הפיננסי צריכה להתבצע כדי שביום

פקודה תהיה בידי הבנק האפשרות להחזיר ללקוח את הפיקדונות שהפקיד, תהא בידי קרן הפנסיה האפשרות לשלם את הקיצבה לחוסך לעת זקנתו, ובידי המבטח האפשרות לשלם את תגמולי הביטוח בקרות מקרה הביטוח. להלכה, השמירה על עניינם של הצרכנים והציבור זוהי מטרתה היחידה של השמירה על יציבות הספקים, ולא עניינם של הגופים המפוקחים עצמם. למעשה, נקל לראות כיצד גוף מפוקח עלול לעשות שימוש בשיקולי יציבות כדי להבטיח את טובתו-שלו, אף אם הדבר אינו עולה עם טובתם של מקבלי השירות והציבור בכללותו. מקובל לחשוב שמערכת פיננסית תחרותית יותר תהא, לרוב, גם יציבה פחות. כך, האיזון שעורך כל רגולטור בין מטרות שונות ומתנגשות הוא בעל השפעה ישירה על יוקר המחיה והתחרותיות בישראל. בפועל, לא רבים ממקבלי החלטות מקדישים תשומת לב להשפעת החלטותיהם על יוקר המחיה בישראל.

להלן יפורט מקרה בוחן של חלוקת רישיונות והיתרים של משאבי גז טבעי אשר נתגלו לאחרונה בישראל:

חוק הנפט מגביל את מספר ושטח הרישיונות, ואת שטח החזקות בהם יכול להחזיק "אדם אחד". בסעיף 17(ב) לחוק נכתב: "לא יהיה לאדם אחד יותר מ-12 רישיונות, אלא באישורה המוקדם של המועצה". בפועל, משיקולים של אספקת מקורות אנרגיה זמינים למשק החשמל הישראלי, קידום החיפוש אחר גז ונפט ופיתוח בר קיימא של משק האנרגיה בישראל, שהם ללא ספק שיקולים ראויים ומקובלים, אך חד-מימדיים וחסרים, חולקו על ידי הממונה על חיפוש הנפט מספר רב של רישיונות וזכויות נפט וגז למספר מצומצם של מחזיקים. כך, ב-1/3/2009 החזיקה קבוצת דלק ב-25 רישיונות, נובל אנרג'י החזיקה 19 רישיונות, וכמו כן דלק ונובל החזיקו יחד ב-2 חזקות (קרי, שדות גז מוכחים) באותה עת.

בדיעבד הסתבר כי החלטה רגולטורית זו היא בעלת השלכות מהותיות לגבי מחירי האנרגיה בישראל, זאת עקב הריכוזיות שנוצרה בתחום הגז הטבעי, מעמדן של קבוצות דלק ונובל בענף והחשש מהעדר תחרות בטווח הנראה לעין. דומה, שניתן היה לבחור בהקצאת זכויות אחרת מזו, לו הרגולטור היה שוקל, מעבר לשיקולים שפורטו לעיל, גם שיקולי תחרות עתידית. דוגמא זו ממחישה את עוצמת השפעתה של המעורבות הממשלתית בשווקים השונים ואת התוצאות הקשות שעלולות להתקבל מהעדרם של שיקולי התחרות מ-"ארגז הכלים" של כל רגולטור. חשוב לציין כי לאור המצב שנוצר פעל משרד התשתיות, בהצלחה לא מבוטלת, על מנת לתקן תוצאה זו.

על מנת למקד את עבודת הממשלה ופעילותם של הרגולטורים השונים, המלצת הוועדה הינה לעגן הגדרה ברורה של מטרת הרגולציה כך שתכלול, בין היתר, אחריות ברורה לרווחת הצרכנים ולתחרות בתחום הרלוונטי באמצעות תיקון חקיקה ראשי, אשר יחול על מעורבות המדינה בשווקים בישראל ככלל, ועל מהלכי רגולציה כלכלית בפרט. יתרה מכך, הוועדה ממליצה שכצעד משלים לשינויים המפורטים בדו"ח זה, הממשלה תטיל על משרדי המשפטים והאוצר לבצע סריקה רחבה בגופי הרגולציה הקיימים במטרה לאפיין מבנים לא מיטביים ולקדם שינויים בהם, מובן כי בדיקה נקודתית נדרש כי תיעשה במשותף עם המשרד הרלוונטי.

2.2 קיומם של קשיים אובייקטיביים בהתמודדות מול גופים מפוקחים וקבוצות לחץ

הוועדה סבורה כי קיים כיום קושי בהתמודדות של מקבלי החלטות השונים מול גופים מפוקחים וקבוצות לחץ. קושי שיוצר לעיתים הטיה בהחלטות לטובת האחרונים אל מול

האינטרס של כלל הציבור. תוצאה זו אין מקורה בדון או אטימות של מקבל החלטות, רחוק מכך. תוצאה זו נובעת מכך שה"ציבור" בכללו הוא אמורפי ובלתי מוגדר, לא תמיד יכול הוא להביא את דברו בפני הרגולטור ולעתים קרובות כלל אינו יודע מה הדיון שמתקיים אצל הרגולטור או מה השפעתם של הנושאים שנדונים אצל הרגולטור עליו כצרכן. מאידך, הגוף המפוקח מכיר היטב את הרגולציה ואף את הרגולטור. הוא יודע היטב מה השפעת הרגולציה עליו, מה ערכה הכלכלי עבורו, מה נזק ומה תועלת יכולה היא להביא לו. הוועדה סבורה כי קבוצות לחץ שונות יוצרות לעיתים חוסר איזון בין האינטרס של הציבור כולו והאינטרס הצר של חברי הקבוצות השונות, בהחלטות שמקבלת הממשלה. בנוסף מידע המצוי אצל הציבור ויכול לסייע לאיתור כשלים תחרותיים לא תמיד מוצא את דרכו לרגולטור. הוועדה סבורה כי למול קבוצות הלחץ של מגזרים שונים, הייצוג של האזרח והאינטרסים שלו לוקה בחסר. להמחשה יובא מקרה בוחן מתחום התחבורה הציבורית באוטובוסים:

מבנה ענף התחבורה הציבורית בישראל נגזר בעיקר מהנסיבות ההיסטוריות שליוו את התפתחותו. באופן כללי לאורך שנותיה של המדינה התפתחו, באמצעות רכישות ומיזוגים בין קואופרטיבים שונים לתחבורה, שני מפעילים גדולים וותיקים שהחזיקו עד תחילת שנות ה-2000 כ-95% מענף התחבורה הציבורית בישראל - "אגד" ו-"דן". לאורך השנים, איכות השירות לציבור הייתה לא מספקת והיקף התשלומים למפעילים הלך ותפח. בשנת 1999 החליטה הממשלה לפתוח את הענף לתחרות. בתכנית התחרות נכתב אז:

"ריכוזיות היתר של הענף והמבנה הקואופרטיבי של אגד ודן, הפכו אותם לקבוצת לחץ רבת עוצמה - הדואגת לשמר ולטפח את מעמדה המונופוליסטי ואת הישגיה הכלכליים.... למערכת המוסדית/ציבורית, האחראית על תפעול הענף, סמכויות רבות אותן היא איננה מצליחה לממש בפועל. הרשות איננה מצליחה לפקח ביעילות על מתן השרות כמתחייב, והמפעילים הגדולים הם המכתיבים את דפוסי הפעילות בשטח. בשל כך נוצר חוסר איזון, בו המפעילים מנצלים את עוצמתם להשגת יעדיהם שלהם, בעוד מגבלת פעילות הממשלה, גורמת בדיעבד לשחיקת האינטרסים של ציבור הנוסעים"

אך גם כיום, לאחר יישום תוכנית התחרות בצורה מוגבלת, עדיין שולטות אגד ודן בכ-70% מפעילות ענף התחבורה הציבורית בישראל. בחינה מסודרת של ההסכמים הקיימים עם החברות אגד ודן, המחזיקות עדיין בחלק הארי של הענף, מלמדת כי אלו מבטיחים לחברות אגד ודן סובסידיה ממשלתית הגבוהה בכ-25% מזו שמקבלים מפעילים הפועלים בתנאי תחרות. אומדן העלות העודפת למשק בגין הסובסידיה העודפת שניתנת לאגד ולדן עומד על כ-720 מליוני ₪ בכל שנה.

אשר על כן, ממליצה הוועדה על שלוש פעולות משלימות: תגבור איכותם, עצמאותם ויכולותיהם של הרגולטורים בישראל, בחינת הגבלות נדרשות על שתדלנות מסחרית, וכן חיזוק מעמדו של הצרכן כגורם משפיע בקבלת החלטות.

2.2.1 תגבור איכותם, מומחיותם ויכולותיהם של הרגולטורים בישראל באמצעות מספר כלים:

א. הרחבת המשאבים העומדים לרשותם של הרגולטורים, בדגש על משאבים לאכיפה;

ב. ביצוע הכשרות מתאימות באופן סדיר וקבוע;

ג. בחינה של תנאי סף לכשירותם של רגולטורים, על מנת לפעול בהדרגה לכחירתו

של כח האדם המתאים והמקצועי ביותר לשירות המדינה;

ד. בחינת רמת התקינה של משרותיהם של הרגולטורים המרכזיים על ידי נציבות שירות המדינה, כך שרמת התקינה תשקף את רמת המומחיות הנדרשת מהרגולטורים;

ה. קציבת כהונתם, גם של רגולטורים שאינם ממונים ישירות ע"י הממשלה לתקופה של 6 שנים, באופן שיאפשר שינויי תפיסה וריענון השורות בכל תפקיד ויצירת אופק שירות. ראוי לבחון אופן החלת האמור בצורה מושכלת גם ביחס למי שמכהנים היום בתפקיד;

ו. חיזוק עצמאותן של סוכנויות רגולציה, באופן שיביא לקבלת החלטות על בסיס מקצועי על ידי גורמים בעלי ידע ומומחיות נדרשים, תוך איזון שמאפשר לממשלה ולשר האחראי להתערב, בשקיפות ציבורית, בהחלטות רוחביות שהן בעיקרן בעלות אופי מדיניותי ושאינן נוגעות למפוקח ספציפי או מקרה ספציפי;

2.2.2 חיזוק מעמדו של הצרכן כגורם מעורב ומשפיע בקבלת החלטות באמצעות יצירת פלטפורמה מתאימה במסגרת הרשות לסחר הוגן וחיזוק מעמדה כגורם אחראי להגנה על הצרכן וסחר הוגן בישראל. על הפלטפורמה לאפשר לצרכנים לפגוש את הרגולטורים השונים ולסייע בידם לעשות את מלאכתם, למשל על ידי מתן אפשרות פשוטה לצרכנים להעביר אינפורמציה, דעות, עובדות, ותגובות ישירות לגופי הפיקוח והרגולציה השונים. בנוסף, יש לפעול לכך שפעולות המדינה יוצגו לציבור באופן שקוף שמעודד בקרה ודיון ציבורי. במקביל, הועדה ממליצה להגדיל את המשאבים המופנים למועצה הישראלית לצרכנות, כך שתוכל להרחיב את פעילותה הן בהיבטי הסברה והן בהיבטי הטיפול בתלונות צרכנים;

2.2.3 הועדה ממליצה לממשלה לגבש תיקון חקיקה בדבר הגבלות נוספות על פעילותם של לוביסטים, מסחריים ואחרים, ככנסת, ולפעול להגבלת פעילותם גם בממשלה;

2.3 קשיים בפיקוח בדיעבד על ענפים לא תחרותיים

הפיקוח בדיעבד על שווקים וענפים לא תחרותיים הוא זה שמאפשר לממשלה למנוע, מקום שבו הדבר נדרש, חברות מונופוליסטיות מניצול מעמדן לרעה, פגיעה בתחרות או בציבור או למנוע פעולות שמטרתן או תוצאתן דחיקת מתחרים מן השוק. הממשלה יכולה גם לפקח לא רק על התנהלות החברות הללו, אלא גם על מחירי המוצרים שהן משווקות לציבור. הועדה בחנה שני מקרי כוחן לקשיים הניצבים בפני מערכת הרגולציה בבואה להפעיל פיקוח בדיעבד כאמור - פיקוח רשות ההגבלים העסקיים על בעלי מונופולין, וכן הפיקוח על מחירי המוצרים והשירותים. בשני המקרים נמצא מקום רב לשיפור והידוק הפיקוח.

בחינת הפיקוח שהפעילה רשות ההגבלים העסקיים על בעלי מונופולין בעשור האחרון נעשה על דרך של השוואה בין פעילות הרשות בישראל לרשויות מקבילות בעולם מחד והתוצאות שהתקבלו ממהלכים אלו מאידך. השוואה בינלאומית מלמדת שהיקף האכיפה ביחס להתנהגות בעלי מונופולין בישראל אינו שונה מהותית מזה הנהוג ברשויות התחרות במדינות העולם. יחד עם זאת, דומה שצעדי האכיפה שננקטו בהקשרים אלו לא תמיד הביאו לתוצאות המקוות. להמחשה, צו יבואני הרכב אמור היה להביא להפסקתן של פרקטיקות אנטי-תחרותיות בקשר עם שיווק חלפי רכב לטובת הצרכנים. הנתונים המצויים בפנינו כיום

מלמדים שכך לא קרה (תוקפו של הצו פג באפריל 2008). גם התנהלותה של חברת עלית, אשר על פי ממצאי הממונה, פעלה על מנת להקשות עד מאוד את כניסתה של חברת קדבורי לתחום טבלאות השוקולד והמתקים, נשאה בסופו של יום פרי. שכן, עינינו הרואות שחברת קדבורי אינה פועלת היום בישראל בהיקפים ובעוצמה שיש בהם כדי לאיים על מעמדה של עלית בשוק השוקולד. מאידך, במקרה אחר נחקרו הסדרי סחר, הנחות ותמחור שהציעו ספקים דומיננטיים לרשתות שיווק. חקירה, אשר הובילה לפרסום עמדת הממונה על הגבלים עסקיים באשר להסדרי סחר בין ספקים ורשתות שיווק וכן לחתימתו של צו מוסכם בנושא שגרם לשינוי ממשי בענף, אם כי בוודאי שלא תיקן את כל הטעון תיקון.

מכלל אלו נלמד שקיים קושי בפיקוח בדיעבד על התנהגות בעלי מונופולין מכוח חוק ההגבלים העסקיים באופן שימנע, בסופו של יום, פגיעה בתחרות או בציבור. קושי זה מקורו הן בעצם הגדרתו של הפיקוח- אשר מקורו בהתנהגות שכבר בוצעה או צעדים שכבר ננקטו וקשה להשיבם לאחור והן בשל אופי כלי האכיפה העומדים לרשות הממונה על הגבלים עסקיים בהקשר זה. עיון בצווים המוסכמים ובהוראות שניתנו לבעלי מונופולין מלמד שבמרבית המקרים אלו עוסקים בהסדרה צופה פני עתיד, פרטנית ומקיפה של פעילותו של ענף מסוים או חלק ממנו. למעשה, פיקוח על מונופולים דומה במידה רבה לפיקוח ענפי המבוצע על ידי רגולטורים. בשל הקשיים האינהרנטיים הטמונים בפיקוח, הוא מחייב התאמה לתנאים משתנים, למידה ועדכון רציפים. כל אלו כלים שאינם עומדים לרשות הממונה על הגבלים עסקיים כיום ובמרבית המקרים לא ניתן לתת מענה הולם לכך במסגרת הסמכות והמשאבים הקיימים.

יתרה מזו, השימוש בצו מוסכם מחייב (כמשתמע משמו) את הסכמת הצדדים לו להוראות הכתובות בו. בתנאים אלו קשה לראות בצווים אלו כלי אכיפה או הסדרה אפקטיביים (למעשה צו מוסכם הוא צעד הננקט חלף הגשת כתב אישום פלילי).

אשר על כן, ממליצה הוועדה להרחיב את הכלים העומדים לרשות הממונה על הגבלים העסקיים לבצע פיקוח בדיעבד על התנהגות בעלי מונופולין, בהתאמה עם דוח הביניים של הוועדה לבחינת הריכוזיות במשק:

- א. מתן סמכות להטלת עיצומים כספיים, באופן שיאפשר טיפול יעיל ומהיר בהפרות חוק ההגבלים העסקיים שאינן נדרשות לטיפול פלילי;
 - ב. שינוי ס' 31 לחוק ההגבלים העסקיים באופן שיאפשר הקלת התנאים בהם הממונה רשאי להורות על הפרדת נכסים או פירוק מונופולים, גם בהיבט אזורי;
 - ג. מתן סמכות לממונה להטיל תנאים מבניים במסגרת טיפולו בקבוצות ריכוז;
 - ד. ביטול ס' 3(6) לחוק ההגבלים העסקיים המעניק פטור להסכמי בלעדיות הדדית;
- 2.3.1 בהיבטי פיקוח על המחירים ממליצה הוועדה:

- א. לקבוע ולהצהיר כי פיקוח על מחירים אינו אלא פתרון זמני, חלקי ולא יעיל להפגת פגיעתם של כשלים תחרותיים ולפיכך יש לפעול על מנת לצמצם את השימוש בו ככל הניתן ולהפעילו רק כשאין אפשרות לפעול להגברת התחרות בטווח קצר;
- ב. להקצות משאבים ייעודיים לתמיכה מקצועית ככל שזו נדרשת לעבודת הפיקוח הן על ידי הכשרות והשתלמויות והן על ידי תקצוב של ספקים חיצוניים;
- ג. לחדד את ההנחיות למפקחים על המוצרים בכלל משרדי הממשלה באשר לחובתם לבחון באופן תדיר וקבוע את השוק עליו הם אמונים, ובכלל זה את רמות המחיר של המוצרים שהיו בפיקוח או שהינם ברי פיקוח על פי הוראות

החוק;

ד. להנחות את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לפרסם באופן סדיר נתונים על השינויים במחירים במקטעים שונים של שרשרת הייצור/יבוא והשיווק במוצרים נבחרים במשק, בפרט בענפים ריכוזיים, ולהקצות לשם כך את המשאבים הנדרשים. הגדרת המוצרים תעשה בהתייעצות עם רשות ההגבלים העסקיים ובהמלצתה של המועצה הציבורית לסטטיסטיקה;

ה. לעדכן, באמצעות צוות מומחים ייעודי, את דו"ח סוארי המשמש לפיקוח על רווחיות כוללת של חברות הנתונות לפיקוח מחירים. הדו"ח לא עודכן משנת 1996 וקיים לכאורה חשש ששיעורי התשואה הנקובים בו עולים במידה ניכרת על הראוי כיום. שיטת הפיקוח האמורה נקבעה בתקופה בה סביבת הריבית הייתה גבוהה יחסית. היום, בסביבת הריבית הנוכחית נראות תקרות שיעורי רווח על הון פעיל של 12%-16.8%, עבור חברות הפועלות בתנאי שוק לא תחרותיים או מונופוליסטים, גבוהות למדי. בנוסף, מוצע לעדכן בהקדם את שיטת הפיקוח כולה לאור שינוי כללי התקינה החשבונאית (IFRS, התאמת דוחות). קיים חשש שאימוץ תקן חשבונאי כזה או אחר עשוי להביא לעלייה בהון הפעיל של חברות מפוקחות בספרים, אשר עשוי לגרום הכרה ברווח גבוה יותר לחברות מפוקחות להגדיל את השקעותיהן בהון, כפי שעשתה חברת נשר בהקמת תחנה עצמית לייצור חשמל, אשר מפחיתה מחד את עלויות הייצור השוטפות ומקנה, מאידך, תשואה גבוהה ומובטחת על ההון המושקע - המשולמת באמצעות מחירי המלט המפוקחים;

ו. לחייב מונופולים מוכרזים שעיקר פעילותם בישראל, בפרסום דוחות כספיים במתכונת הנוהגת על ידי חברות ציבוריות, הן בחתכי מוצרים והן בכלל, בהתאם לכללים שייקבעו ובשים לב לפגיעה אפשרית בפעילותם בשווקים בחו"ל;

ז. להמליץ לוועדות המחירים לאמץ מנגנון תלת שלבי במסגרתו מוצרים שמחירים או השינוי בו יצדיקו בחינה קפדנית, יוכנסו לדיווח לפי פרק ו' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, לאחר מכן, אם יעלה צורך, תחויב החברה בפרסום דוחות כספיים לציבור במתכונת האמורה בס' (ו') לעיל, ולבסוף יוטל פיקוח ישיר על המחיר, תוך חשיפת המהלך לציבור;

2.4 קשייה של הממשלה לפעול להפחתת מחירים עקב בעיית משילות מול גופים רבי עוצמה

כשל נוסף שזיהתה הועדה קשור עם מגבלות ביכולתה של הממשלה לפעול בנחישות ליישום מדיניות לרווחת האזרחים מול גופים כלכליים או פוליטיים רבי עוצמה. בהקשר זה ניתחה הועדה את שוק הדיור למגורים בישראל. כחלק משורשי המחאה, יקבל שוק זה התייחסות רחבה בפרק נפרד של הדו"ח. אך בהקשר הנדון כאן, ייערך ניתוח של שוק הדיור ויומחש העיקרון הכללי, לגבי יכולתה המוגבלת של הממשלה לאכוף את יעדיה על גופים בעלי עוצמה: המדיניות הקרקעית הנהוגה מהקמת המדינה ועד היום היא מדיניות ריכוזית המתאפיינת בשליטה משמעותית מאוד של המדינה, באמצעות מינהל מקרקעי ישראל ומשרד השיכון, בייזום הבנייה ובשליטה מוחלטת שלה במוסדות התכנון (הוועדות המחוזיות) ובאישור תוכניות

- הבניה. בפועל, ביצועיו של תחום הנדל"ן למגורים בישראל התאפיינו בשני כשלים עיקריים:
1. היצע חסר של קרקעות למגורים שתרם לעלייה מתמשכת במחירי קרקע על פני שלושת העשורים האחרונים;
 2. אי מיצוי פוטנציאל הפיתוח במרכזים האורבניים וכתוצאה מכך האצת תהליכי פירבור ובנייה בשולי המרכזים האורבניים במתן תמריצים לשינוי ייעוד של קרקע חקלאית;
- תוצאות אלו מהוות למעשה שתי פנים של אותה משוואה - מערכות התכנון ומינהל מקרקעי ישראל אינם מצליחים להתאים את היצע יחידות הדיור לשינויים אקסוגניים בביקושים. בין אם אלו נובעים מעלייה בהיקפים נרחבים בשנים 1990-1995 ובין אם אלו נובעים משינויים בשערי הריבית לאחר המשבר הכלכלי בשנת 2008. בפרט, דומה שגופי הייזום והתכנון לא פעלו די הצורך על מנת להעלות את היצע הקרקעות הזמינות למגורים באזורי הביקוש ואת הצפיפות בהם. כתוצאה מכך, עלו מחירי הקרקע ושכבות שלמות באוכלוסייה מתקשות לרכוש דירה באזורים אלו ובסביבתם. דוגמא זו ממחישה כיצד, למרות שליטתה המשמעותית של המדינה במשאב הקרקע הן בהיבט התכנוני והן בהיבט השיווק והייזום של פרויקטים על הקרקע - בכל עת שנוצר לחץ אקסוגני על מחירי הדיור בישראל, לא הצליחה המערכת לייצר מלאי תכנוני לשיווק על מנת למנוע מלחצים אלו לגרום להעלאת מחירי הדיור למשקי הבית.
- תפקידה של מערכת התכנון הוא לפעול להפנמתן של ההשפעות החיצוניות השונות הקשורות בשימושים המגוונים שיכולים להיות בקרקעות. לפיכך אישור תוכניות חייב, מעצם הגדרתו, להיעשות על ידי השלטון המרכזי או המקומי. אולם פעילותו של מינהל מקרקעי ישראל, המהווה שחקן מרכזי בפעילות השיווק והייזום של בנייה בישראל, בוודאי שאינה מחויבת מעקרונות כלכליים. התוצאות הקשות ביחס למחירי הדיור בעשורים האחרונים מלמדות על חוסר יכולתה של המדינה לאכוף את מטרותיה הן על המינהל שהוא מונופול ממשלתי, והן על מערכת התכנון המהווה זרוע מזרועות המדינה.
- כמות הקרקעות ששווקה בפועל על ידי מינהל מקרקעי ישראל בשנות העלייה היו כמחצית מאלו שנדרשו ממנו על פי החלטת הממשלה. בעוד החלטות הממשלה קבעו שיווק שנתי של קרקעות מדינה בהיקף של 60,000 יח"ד, שיווק מינהל מקרקעי ישראל בשנים 1997-1999 רק 43% מאותן יחידות⁴. בין השנים 1997-1999, גדל מספר משקי הבית בישראל בכ-151 אלפי משקי בית⁵.

4 ראו בנק ישראל, דין וחשבון שנתי לשנת 1998, בעמוד 80. וכן, בנק ישראל, דין וחשבון שנתי לשנת 1999, בעמ' 90.

5 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2000, לוח 2.27.

הלוח הבא ממחיש זאת בצורה ברורה:

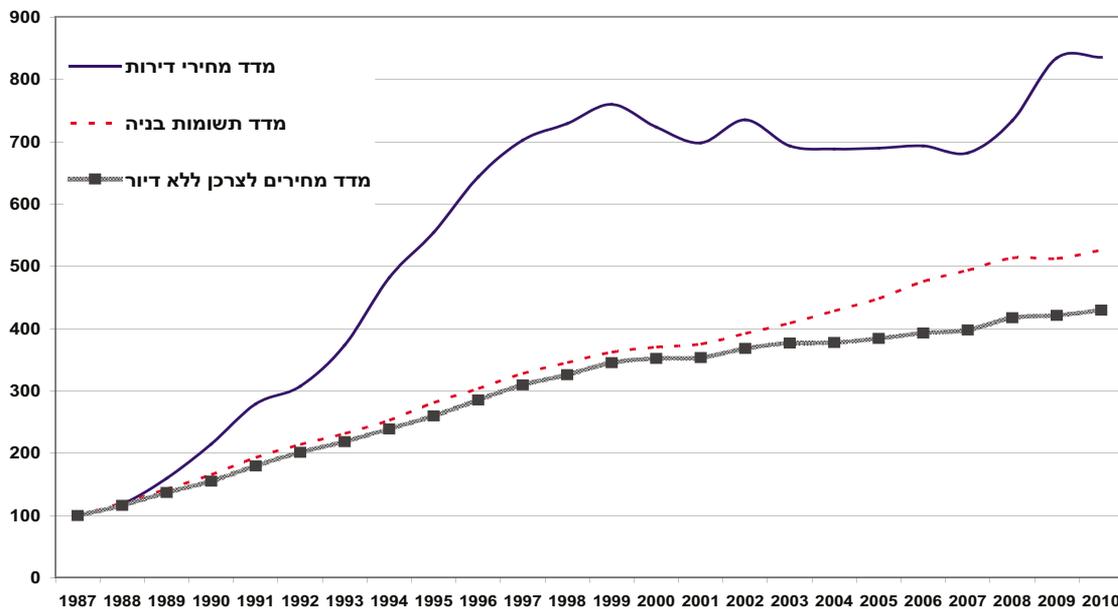
לוח 5: תוספת גמר בניה ומשקי בית בתקופות שונות

תקופה	תוספת דירות ברוטו (אלפי יח"ד) (1)	תוספת משקי בית (אלפי יח"ד) (2)	היקף בינוי למשק בית בתקופה (1)/(2)	שיעור שינוי מדד תשומות הבנייה למגורים	שיעור שינוי מחירי דיור	יחס שינוי במחירי דיור לתשומות
1987-1996	383.9	450.6	0.85	204%	544%	2.67
1997-2007	450.8	493.8	0.91	51%	-3%	-
2008-2010	96.0	105.3	0.91	2%	14%	5.62

השוואה פשוטה של מחירי הדירות בישראל למחירי תשומות הבנייה על פני 20 השנים האחרונות מלמדת כי מחירי הדירות עלו בצורה חדה עם תחילת גל העלייה מבריה"מ ללא כל קשר למחירי התשומות ולא ירדו באופן משמעותי מאז ועד היום. יתרה מזו, עם המשבר הכלכלי של שלהי 2008, ובין היתר לאור הפחתת הריבית במשק לשיעור נמוך עד אפסי, עלו הביקושים לדיור בצורה משמעותית. גם במקרה זה לא סיפקו מוסדות התכנון ומינהל מקרקעי ישראל את הביקושים. התוצאה שהתקבלה הינה עלייה חדה במחירי הדיור. האמור לעיל ממחיש את הפער בין החלטות הממשלה ובין יכולתה לאכוף את החלטותיה על גופים רכי עוצמה במשק, גם אם הם נמצאים לכאורה בשליטה ישירה שלה.

פער זה בין כוונות לביצוע פגע ישירות בעשרות אלפי משקי בית. התוצאות הנגזרות מכך לגבי מחירי הדיור מתוארות בתרשים הבא:

תרשים 1 – השינוי במחירי הדיור, במחיר תשומות הבניה ובמדד המחירים לצרכן ללא דיור



משמע, מוסדות התכנון והמינהל אינם עומדים ביעדי הממשלה, והתוצאה היא שכמות יחידות הדיור שניתן לשווק בכל תקופה ותקופה, נמוכה מן הגידול במספר משקי הבית. מדיניות זו גורמת באופן ישיר לעלייה במחיר היחסי של הקרקע וברגטה הכלכלית לבעלי הקרקע. בין בעלי הקרקע המרכזיים בישראל מצויה המדינה מחד, והקרן הקיימת לישראל (שהיא גוף פרטי בבעלות הסוכנות היהודית) מצד שני. בממוצע, על פני עשרים ותשע השנים האחרונות, העביר מינהל מקרקעי ישראל לקק"ל סך העולה על 570 מיליוני ש"ח בכל שנה ושנה.

יש לציין כי עליית המחיר היחסי של הקרקע גורמת לעלייה במחירי המוצרים המקומיים, ובייחוד במוצרים המקומיים הבלתי סחירים ובשירותים. עלייה ריאלית במחירי המוצרים המקומיים גורמת לעיוות בהקצאת המקורות במשק, לירידה במחיריהם היחסיים של המוצרים הסחירים ולירידה בכדאיות לייצא. אין כל צורך לציין כי סביר שזו איננה התוצאה לה כיוונה הממשלה בהחלטותיה.

ניתן לערוך אומדן מקורב לעלות הכוללת למשק הנובעת מהפערים בין כוונות הממשלה מחד - וביצועי מערכת התכנון והניהול של המקרקעין בישראל מאידך, באופן הבא: נניח כבסיס לדיון שמחיר הדירה הממוצע בשנת 1987 מייצג שווי משקל "רצוי" ששרר במשק לפני תחילת גל העלייה מבריה"מ. עוד נניח ששיעור השינוי במדד תשומות הבנייה למגורים משקף נאמנה את השיפורים הטכנולוגיים שפעלו ליעול והוזלת הבנייה מחד ואת השיפורים באיכות וסטנדרט הבנייה על פני זמן מאידך. אם מדינת ישראל רצתה לשמר את היחס בין הרגטה לבעלי הקרקע ועלות הבנייה והרווח היזמי, היה צריך מחירן של הדירות (שהוא סכום שלוש המרכיבים לעיל) לעקוב אחרי השינויים במדד תשומות הבנייה. בפועל, בעוד מדד תשומות הבניה עלה בין השנים 1987-2010 בכ-430%, עלה מדד מחירי הדיור באותה תקופה בכ-730%. אם נכפול את כמות משקי הבית החדשים באוכלוסיה בכל שנה משנת 1990 ועד 2010, בהפרש בין מחירי הדירות בפועל לבין מחירי הדירות שהיו מתקבלים מהצמדה למדד תשומות הבנייה - נקבל אומדן של כ-330 מיליארד ש"ח במונחי מחירים קבועים של 2010. סך זה מייצג את העלות העודפת שהיו משלמים משקי הבית החדשים באוכלוסייה לו כל אחד מהם היה רוכש דירה ממוצעת. מצד אחד ניתן לטעון שלא כל משק בית חדש חייב לרכוש דירה ולכן האומדן מוטה כלפי מעלה. מצד שני, אומדן זה אינו מביא בחשבון עלויות נוספות שנגרמו למשפרי דיור כתוצאה מעליית מחירי הדיור במשק (עלויות משכנתא גבוהות, שכ"ט עורך דין וכד'). בממוצע, על פני התקופה בת 20 השנים האחרונות, מדובר בכ-15 מיליארד ש"ח לשנה שהם כ-350 אלפי ש"ח בממוצע למשק בית חדש באוכלוסייה.

תרומה נוספת ליוקר המחיה בישראל היא חוסר יכולתה של הממשלה לקדם שינויים מבניים המעודדים תחרות, בייחוד במונופולים ממשלתיים. דוגמא לכך הוא כוחם העודף של ועדי עובדים בתשתיות חיוניות, אשר בכוחם להפעיל לחץ רב, בעלויות כלכליות רחבות היקף, הגורם לפגיעה בציבור, על מנת לשמור על האינטרסים של הקבוצה. בהקשר זה מובא מקרה בוחן של נמלי הים של ישראל:

המשק הישראלי תלוי באופן משמעותי באפשרות סחר החוץ דרך נמלי הים, כ-99% מסך תנועת המטענים עוברת בנמלי הים ומגיעה לכ-43 מיליון טון בשנה. בחינה שנעשתה על ידי גורמי המקצוע במשרדי התחבורה והאוצר עולה כי התפוקות בתחום המכולות לצוות עבודה בנמלי ישראל נמוכות ביחס לנמלים אחרים בעולם: בין 15%-25% נמוכות ביחס לנמלים במזרח התיכון ואף נמוך מכך ביחס לנמלים מתקדמים בעולם. העלות הנגזרת מכך למשק הלאומי נאמדת במאות מיליוני ש"ח בשנה. הכשל המרכזי בענף הוא העדר תחרות.

חברות הנמל הקיימות מהוות מונופול אזורי כל אחת בתחומה וכיחד מהוות דואופול ארצי. אמנם, לאחר הרפורמה בשנת 2005 החלה תחרות מועטה, כפי שהוצג לעיל, אך תחרות זו אינה נוגעת לחלק גדול של המטענים. למרות האמור, לא מצליחה הממשלה ליישם מדיניות אפקטיבית לשיפור ביצועי הנמלים.

בהקשר זה ערכה הועדה ניתוח של שכר העובדים בחמישה מונופולים ממשלתיים (חברת החשמל, נמלי הים, נמלי האוויר, מקורות ורכבת ישראל). נמצא כי השכר לשעה של עובדי המונופולים הממשלתיים גבוה ב-36% מעובדים בעלי מאפיינים דומים בענפים אחרים במשק. סך היקף תשלומי היתר המשולמים כשכר עבודה בחמשת המונופולים הממשלתיים לעיל, נע סביב מיליארד ₪ בשנה במונחי שכר ברוטו. המשמעות הפשוטה היא שסכום זה מועבר, באמצעות מחירי שירותיהם של המונופולים האמורים, ישירות מכלל משקי הבית אל קבוצות העובדים בחברות אלו.

לכך יש להוסיף את השפעותיה של חוסר הגמישות בתעסוקה במונופולים הממשלתיים - קשה לגרום להם להתייעל, קשה לצמצם את מספר העובדים אפילו אם הוא עולה על הנדרש, קשה לתמרץ ולקדם עובדים טובים תוך אפשרות לא לקדם ואף לפטר עובדים שאינם מבצעים מלאכתם. יש לציין כי הן היבטי השכר והן היבטי התעסוקה מושפעים רבות מעמדות המוצגות על ידי ארגוני העובדים במשק.

הועדה סבורה כי יש לפעול לאיזון נכון וראוי מזה הקיים בין האינטרסים של כלל הציבור לבין אלו של ציבור העובדים במונופולים ממשלתיים; ובין האינטרסים של כלל הציבור והתנהלותם של גופים מונופוליסטיים הנשלטים על ידי המדינה המשפיעים ישירות על יוקר המחיה. על הממשלה לפעול לקידום של רווחת כלל האזרחים במשק, באמצעות קידום תחרות, תוך איזון, באופן מתמיד ונחוש, מול אינטרסים נקודתיים של ועדי עובדים בממשלה או בגופים ציבוריים אחרים.

2.5 המלצות נוספות בתחום הרגולציה:

2.5.1 על הממשלה למסד את פעילות הרגולטורים השונים וליצור תורת רגולציה בישראל.

לצורך כך מוצע להנחות את מנכ"ל האוצר לפעול לכתיבת תורת רגולציה, לפעול להנחלתה למשרדים השונים ולפקח על יישומה לאורך זמן. בין היתר, מומלץ לאמץ כלי מדיניות הקיימים במדינות OECD כגון RIA (Regulatory Impact Assessment), אשר מיושם כבר כיום באופן עצמאי ביוזמת משרד התמ"ת, עבור הרגולטורים הפועלים במסגרתו;

2.5.2 בניית מנגנונים בני קיימא לקידום ושימור רמת תחרותיות גבוהה במשק לרווחת הצרכנים הישראלים.

הועדה ממליצה לתקן את חוק ההגבלים העסקיים כך שתוקם חטיבת תחרותיות ברשות ההגבלים העסקיים שתפקידה יהא לעקוב באופן שוטף אחר מגמות בתחרות בשווקים נבחרים במשק ולנתחן. חטיבת התחרותיות תפעל באופן פרואקטיבי על מנת לבחון ולאבחן קשיים וכשלים בתחרות בשווקים מרכזיים במשק, זאת כאמצעי מקבץ ומשלים לכלים הקיימים כבר כיום בחוק. מקרים בהם נתגלו כשלי תחרות יופנו באופן שוטף, למשרד הרלוונטי ולמשרד האוצר על מנת שאלו ינקטו צעדים לתיקון המצב. משרד האוצר יפעל להקצאת תוספת המשאבים והתקנים הנדרשים, בהתאם למבנה שתגבש רשות ההגבלים העסקיים בהקדם

האפשרי. בנוסף תובטח יכולה של חטיבת התחרותיות לקבל נתונים הנדרשים לביצוע תפקידה מרשויות מדינה שונות בצורה שוטפת וקבועה, לרבות באמצעות שימוש במידע הקיים ברשויות המס והמכס, במגבלות השימוש המתאימות. הרשות תפרסם דו"ח תקופתי המתאר את השווקים שנבחנו, לרבות הערכת תוצאות שינויים מבניים ורפורמות שבוצעו בשווקים השונים וכן את המסקנות שנתקבלו. מהלך זה ירתום את יכולותיה של רשות ההגבלים העסקיים, שהיא גוף בעל יכולות איסוף נתונים, מחקר וניתוח בתחומי התחרות, כך שישמשו באופן שוטף להכווין את עבודת הממשלה בהקשר זה. יודגש כי יש להבטיח כי הטלת אחריות זו על הממונה על ההגבלים העסקיים לא תביא לפגיעה בתפקידיה הבסיסיים והממוקדים של הרשות בתחום אכיפת חוק ההגבלים העסקיים;

2.5.3 בדו"ח הביניים של ועדת הריכוזיות הומלץ להסמיך את הרגולטורים השונים לשקול שיקולי תחרותיות ענפית וריכוזיות בתשתיות חיוניות בעת ההחלטה על הקצאת זכויות כמו רישיונות, זכויות, הפרטה והתקשרות בחוזי BOT. מוצע כי חטיבת התחרותיות ברשות הגבלים עסקיים תהיה גוף המטה שייסע לרגולטורים, לממונה על הגבלים עסקיים ולועדה המתמדת שמוצע להקים במסגרת המלצות דו"ח הביניים בקבלת ההחלטות בנושא התחרותיות והריכוזיות;

יובהר עם זאת כי האחריות לטיפול בתחרות בשווקים השונים הייתה ונותרה של משרדי הממשלה הרלוונטיים, לפי העניין, וכי תפקידו של משרד האוצר לקדם שינויים מבניים הן בפעילות הממשלה והן בשווקים שונים באופן התומך בצד שיפור היעילות הכלכלית והצמיחה במשק - גם בהפחתת יוקר המחיה ושיפור רווחת הצרכן.

3. חסמים בתחום ייבוא מוצרים לישראל

חשיפת השוק המקומי למסחר בינלאומי תורמת רבות להפחתת מחירים, להגברת כוח הקנייה של משקי הבית, להעלאת היצע המוצרים ולהגדלת מגוון המוצרים, ולהעמדת היצרנים המקומיים מול תנאי תחרות המונעים היווצרותו של כוח מונופוליסטי. תכנית חשיפת המשק ליבוא בשנות ה-90 תרמה להפחתת המחירים למשקי הבית, אם באמצעות יבוא ישיר של מוצרים ואם באמצעות תהליכי התייעלות שעברו היצרנים המקומיים כתוצאה מהצורך להתחרות. אולם, בפועל מדיניות סחר החוץ הישראלית עדיין מעמידה חסמים בפני היבוא. חלק מחסמים אלו משרת מדיניות ממשלתית שנושקלה לפרטים ומשקפת, לכאורה, את המוכנות לשאת במחיר אל מול התועלת המשקית. אולם יאמר כבר כאן כי לעמדת הוועדה - הבחירה להגן על שוק מקומי, ללא קשר לשינויים על פני זמן במבנהו וריכוזיותו או ברמת התחרות שבו, אינה מאפשרת למדינה לאמוד בצורה סבירה את המחיר אותו משלמים בפועל האזרחים בגין אותה הגנה. לפיכך, קשה לראות כיצד מתבצע איזון כאמור.

לעומת מקרים אלו, בהם עשויה להיות תועלת של ממש מהגנה על ענף זה או אחר, קיימים חסמים ליבוא אשר מהווים נטל על פיתוח התחרות בשווקים והם מייקרים את תצרוכת משקי הבית ללא הצדקה. הוועדה סבורה שלפחות חלק מחסמי הייבוא שיפורטו להלן הם תוצאה ישירה של מדיניות ממשלתית שמטרתה להגן על אינטרסים סקטוריאליים שונים, שאינם תמיד עולים בקנה אחד עם אינטרס הציבור כולו.

שימור חסמי היבוא, משרת קבוצת נהנים צרה במחיר של פגיעה ברווחת כלל המשק. כך למשל, כאשר נקבע מכס או מכסה על מוצר מסוים, המיוצר על-ידי מפעל בודד או מספר מצומצם של

מפעלים, לעיתים אפילו בהיקף זניח ביחס לכלל התוצרת של אותם מפעלים, היבוא מצטמצם, מחיר המוצרים מתייקר וכלל הציבור נושא בעלות של הגנה זו - אף אם היא איננה נדרשת להבטחת שרידות הענף התעשייתי.

הסיכון הגלום בהגנות הסחר מצוי גם במשקל הזניח שיש להחלטה הבודדת על הוצאות משקי הבית. לעיתים קביעת הגנה על מוצר יבוא גורמת לתוספת עלות של מספר שקלים בודדים לחודש לכל משק בית ועל כן יתכן שהיא נתפסת כזניחה בעיני מקבלי ההחלטות. אולם, דווקא השפעתה הזניחה של כל הגנה והגנה היא זו המייצרת את הסיכון להעמסת עלויות משמעותיות ביותר על משקי הבית, זאת משום שמקבלי ההחלטות היו מזהירים שבעתיים אם להחלטתה בודדת הייתה משמעות של מאות ואלפי שקלים בשנה (במונחי משק בית בודד) ובודאי שהיו נמנעים מלהשית עלות שכזו על הציבור.

3.1 להלן חסמי היבוא המרכזיים הקיימים במשק הישראלי:

היטלי סחר ואמצעי הגנה - חוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, תשנ"א-1991 מסמיך את הממונה על היטלי סחר להטיל היטל היצף והיטל בטחה על יבוא מוצרים, באישור שר התמ"ת, שר האוצר וועדת הכספים. היטל היצף נועד להגן על יצרנים מקומיים ממצב שבו יצרן זר או יבואן מוכר טובין בישראל במחיר הנמוך מהמחיר שבו הם נמכרים בארץ המקור. בהכללה ניתן לומר שמטרת ההיטלים היא להגן על תעשייה מקומית מתחרות בלתי הוגנת (היצף) או להעניק לה הגנה מפני שורה של סיבות המנויות בחוק (בטחה). בפועל, הועדה סבורה שהשימוש שנעשה בכלי ההיטלים אינו משקף איזון סביר בין טובת הצרכן המקומי וטובת התעשיין המקומי. כך, שיעור ניכר מהחקירות שנפתחו בתקופה האחרונה היו בתעשיות מונופוליסטיות או ריכוזיות במידה חריגה. אומדן שבוצע על בסיס נתונים שהתקבלו מהממונה על היטלי סחר, עולה כי סך העלות הישירה של ההיטלים למשק עולה על 600 מיליון ש"ח לשנה.

בנוסף מנגנון ההיטלים מייצר עלויות משקיות ייחודיות שאותן קשה לאמוד: פגיעה בקשרי המסחר של ישראל, העלויות הכרוכות במניעת התחרות ועלות בירוקרטית הכרוכה בהתמודדות עם חקירת היבוא.

לאור האמור, מוצע צמצום משמעותי של השימוש בהיטלי סחר להגנה על תעשייה מקומית מונופוליסטית או ריכוזית. זאת מעבר לפרמטרים הקבועים היום בחוק, שיהוו תנאי סף לפתיחת חקירה, ופרמטרים לבחינה בחקירה עצמה. בכפרט, מוצע לתקן את חוק היטלי סחר באופן שיאפשר הטלת היטל היצף בלבד, וכן שבהתקיים אחד או יותר משלושת התנאים הבאים לא יוטל היטל: ישנם פחות משלושה יצרנים מקומיים של המוצר הרלוונטי; בשוק מתקיימת תחרות מועטה; החברה המתלוננת מייצאת לחו"ל שיעור לא זניח מתוצרתה. כמו כן, מוצע לאסור קביעת היטל היצף מעבר לתקופה מצטברת (כ-5 שנים), שתיקבע בחקירה.

3.1.1 תחום התקינה - תקינה היא הגדרה של מפרטים טכניים המיועדת לשמש כלי להבטחת איכות המוצרים, בטיחות ובריאות הציבור. חוק התקנים, התשי"ג-1953 קובע כי מוצר שקיים לגביו תקן שהוכרז כרשמי על ידי שר התמ"ת חייב לעמוד בדרישות התקן כתנאי לשיווק בישראל ומסמיך את מכון התקנים לקבוע את מפרטי התקנים ולבדוק את מידת התאמתו של מוצר לתקן רשמי. מכון התקנים הוא הגורם היחיד שרשאי לתת אישור עמידה בתקן למוצרים מיובאים. הגורם הקובע את מפרטי התקנים שהוכרזו כרשמיים בתחום המזון, ובודק את העמידה בהם, הוא שירות המזון במשרד הבריאות. בנוסף, הפנייה לתקינה וכן קביעת מפרטים טכניים כמחייבים על

ידי רגולטורים, בהתאם לסמכותם לפי דין בתחומים שונים כמו תקשורת, תחבורה, תשתיות, איכות סביבה ותחבורה משפיעים בדומה לחובת עמידה בתקנים. השימוש בתקינה כהגבלה לא מכסית לשם הגנה על התוצרת המקומית, הלך והצטמצם עם השנים. אולם, דומה כי מערך בדיקות התקינה בכללותו ממשיך להוות חסם הפוגע ברווחת העוסקים והצרכנים במשק, בעיקר עקב עיכוב שיווק של סחורות עד לקבלת האישור על עמידה בדרישות התקן, בהתאם לתוצאות בדיקות המעבדה של מכון התקנים. דרישות הבדיקה הייחודיות לישראל חלות לעיתים גם על מוצרים המיוצרים ומשווקים במדינות שבהן קיימת תקינה מקבילה, מחמירה לא פחות. מדיניות התקינה מגבילה לעיתים את החשיפה ליבוא מתחרה גם בדרך של יצירת תקנים מקוריים הנבדלים מהתקנים במשקים גדולים אחרים. עד לשנת 2007 היו רוב התקנים הרשמיים והמחייבים תקנים ישראליים מקוריים. במצב זה נוצר חסם שהגביל יבוא של סחורות שעמדו בתקנים בין-לאומיים אך לא עמדו בדרישות הייחודיות של התקן הישראלי. החל משנת 2007 מבצע מכון התקנים, בהתאם להוראת חוק שנחקקה בעניין זה ובהנחיית משרדי הממשלה, תהליך של החלפת תקנים רשמיים מקוריים בתקנים בין-לאומיים מאומצים. עם זאת, תקנים רשמיים ומחייבים רבים ובכללם רוב התקנים בתחום המזון, הם עדיין תקנים ישראליים מקוריים.

הועדה ממליצה לפעול בהקדם להמשך צמצום חסמי היבוא שמקורם בתקינה ובבדיקות תקן. ראשית, אימוץ של תקינה בין-לאומית: הועדה רואה בחיוב את הנחיית משרדי התמ"ת והאוצר להשלמת תהליך החלפת התקנים הישראליים המקוריים הרשמיים והמחייבים בתקנים בין-לאומיים (פרויקט יישור קו) לרבות התקנים בתחום המזון בפרק זמן שלא יעלה על שנתיים. שנית, יש לפעול לתיקון חקיקה שיקבע תנאים בהם כאשר תקן בינלאומי החל על מוצר המיובא לישראל משתנה, השינוי האמור יאומץ באופן אוטומטי בתקינה הישראלית, אלא אם וועדה מיוחדת בראשות המפקח על התקינה במשרד התמ"ת, נציג מכון התקנים ונציג ציבור המייצג את ארגוני הצרכנים תקבע, לאור המלצות גורמים מקצועיים, בתוך תקופה שתוגדר מראש בחקיקה כי יש לבצע התאמות לצורך האימוץ. כמו כן, מוצע לעגן בחקיקה כי לא ניתן יהיה לקבוע שתקן מקורי יהיה תקן רשמי, אלא לאחר שהובהר מעבר לכל ספק סביר כי אין תקן בינ"ל שניתן לאמץ במקומו. נוסף על כך, מוצע לאמץ את המדיניות האירופאית ולהרחיב את מתן האישורים על בסיס הצהרת היבואן, וזאת לצד התאמות בדיון הישראלי שיאפשרו הגברת הפיקוח הפרטי והציבורי על אותן הצהרות יבואן. לבסוף, יש לפעול על מנת ליצור איזון טוב יותר בין נציגי הצרכנים, היבואנים והתעשייה המקומית בועדות התקינה.

תהליך מקביל יש לבצע גם להתאמת תקנים או מפרטים שקבוצים על פי דינים אחרים, לתקינה בינלאומית. לאור מורכבות הנושא, ולאור התועלת הרבה שיכולה לצמוח כתוצאה מהסרת חסמי יבוא בדמות חיוב בתקינה או במפרטים בתחומים כגון הגנת הסביבה, תקשורת, בריאות, תחבורה ועוד. מוצע כי הממשלה תיזום הקמתה של ועדה ייעודית לעניין זה שמטרתה האחדה והתאמה של תקינה ומפרטים מחייבים מכוח סמכותם של רגולטורים, לתקנים בין-לאומיים מקבילים.

3.1.2 **מכסים ומסי קנייה** - מעבר להיבט הפיסקאלי, מערכת המכס עלולה לשמש גם לדיכוי תחרות ממקורות יבוא לשם הגנה על התעשייה המקומית. בשנות ה-90,

במסגרת תכנית החשיפה בוצעו מהלכים משמעותיים להפחתת המכסים, אולם עדיין יש בתעריפון המכס 3,237 פרטי מכס של מוצרים תעשייתיים החייבים במכס. המכס חל בעיקר על יבוא ממדינות עמן אין לישראל הסכמי סחר. בשנת 2010, עמדה גביית המכסים על כ-2.7 מיליארד ₪. מסי הקנייה משרתים שתי מטרות עיקריות, ההיבט הפיסקאלי והפנמת השפעות חיצוניות במחיר (צפיפות בדרכים, פגיעה בסביבה והשפעות בריאותיות). לכן, המס אינו מוטל רק על מוצרים מיובאים, אלא גם על מוצרים מתוצרת מקומית. עיקר המס נגבה ממוצרי דלק, כלי רכב, מוצרים המכילים אלכוהול ומוצרי טבק. לגבי מוצרים אלה, בהחלט ניתן לטעון כי מתקיימות ההשפעות החיצוניות שמס הקניה מבקש לגלם במחיר. אולם לגבי מוצרים אחרים, למשל טלפונים וחלקיהם ומוצרי אלקטרוניקה, קשה לראות מדוע מס הקניה אכן נדרש. גביית מסי הקנייה עמדה בשנת 2010 על כ-29.9 מיליארד ₪, מהם כ-52% על מוצרי דלק.

ראוי להדגיש כי הועדה רואה חשיבות רבה בקידום סחר החוץ של ישראל, בין היתר באמצעות הסכמי סחר עם מדינות שונות, אך מסתייגת משימוש גורף בכלי המכס כמס המוטל על משקי הבית, לשם קידום מטרה זו.

מוצע לקדם שלב נוסף של חשיפת המשק ליבוא, ולקבוע יעד של הפחתה מקסימלית של המכס על מוצרים מיובאים לארץ, עד כדי ביטולם. לאור הרגישות שבהפחתת המכסים, בהיבטי סחר חוץ, הסתגלות השוק המקומי והסתגלות התעשייה, מוצע כי תהליך ההגעה ליעד האמור יבוצע באופן מדורג, כמפורט להלן.

בשלב הראשון, תבוצע הפחתת שיעורי המכס של 50% משיעור המכס הקיים היום עבור כל פרטי המכס, ובכללם מוצרי טקסטיל, ריהוט, צעצועים, מכונות חשמליות, חומרי גלם לתעשייה ועוד (אך למעט רכב, חלפים וחקלאות, שיפורטו להלן), בממוצע. כלומר עד ל-6% על מרבית מוצרי היבוא (למעט, כמובן, אלו ששיעור המכס בגינם כיום נמוך מ-6%) הפחתה זו תתבצע עד חודש ינואר 2012.

בשלב השני, במהלך פרק זמן של שנה יופחתו המכסים על כלל פרטי המכס ל-0.0%. זאת, למעט פריטים חריגים, שלגביהם ישתכנע צוות יישום תוכנית החשיפה, שיוגדר להלן, שקיימת הצדקה להפחתת שיעורי המכס בפריסה ארוכה יותר או להשארת ההגנה המכסית בתוקפה, וזאת משיקולים שנסקרו לעיל.

הפחתת מכסים בענף הרכב, ובענפי החקלאות תתבצע במסגרת בחינה פרטנית של ענפים אלו, כמוצע בהמשך. ביחס לחקלאות, הועדה מכירה בחשיבותן של ההשפעות החיצוניות החיוביות ובחשיבותו של משק חקלאי בר קיימא בישראל. אולם, דומה שהיקף ההגנות המכסיות והמכסות השונות שקיימות בתחום מוצרי המזון והחקלאות הוא גבוה מאוד ויש צורך ציבורי להצדיקו בכל פריט ומוצר בנפרד, ולא בטיעונים כוללניים ולא ממוקדים ביחס לענף כולו. לכן, הקו המנחה עליו ממליצה הועדה גם בנושא המזון הוא קו של איפוס ההגנות כאמור - אלא אם הוכח שיש הצדקה אחרת על ידי מי שמבקש את אותה הגנה מהמדינה ומכיסו של הציבור (מכס, מכסה או כל הגנה אחרת).

הועדה ממליצה שבחינת ההגנות בתחום המזון תתבצע בוועדה שהוקמה לצורך בחינת שוק המזון בראשותו של המנהל הכללי של משרד התמ"ת, מר שרון קדמי, וביחס לענף הרכב, תתבצע הבחינה בוועדה היעודית שתוקם לצורך קידום התחרות

בענף זה. יובהר כי ככל שהמלצות הוועדות יהיו שונות מהאמור ביחס לכלל פרטי המכס כמפורט לעיל, יש לוודא כי תובטח טובתם של משקי הבית במסגרת המלצות אלו, ויוסבר לפרטים ההבדל בין ענפים אלו לבין המתווה הכללי.

במקביל לבחינה מעמיקה כאמור לעיל, בתחום מוצרי החקלאות מוצע לפעול להפחתת מכסים במוצרי מזון בהם שיעור המכס גבוה מאוד ומהווה חסם סחר עיקרי, כגון בשר בקר טרי, בשר כבש, פטם, טונה, בשר מעובד (נקניקים), מיצים. וכן במוצרים אשר אינם מיוצרים בישראל.

עוד מוצע לקבוע כי בכל מקום בו קיימת מכסת יבוא (ובייחוד במוצרי מזון וחקלאות) יישקלו מפורשות שיקולי תחרות בהקצאתה ולא יינתן רישיון יבוא או שלא תוקצה מכסה נוספת ליצרנים, יבואנים או משווקים המחזיקים 30% או יותר מהייצור, היבוא או השיווק המקומי של המוצרים הנדונים. זאת, בין היתר לאור נתונים שהציגה רשות המיסים לפיהם, בחינת היבוא בענף הדבש, בו שיעור המכס הקיים מהווה חסם סחר (כ- 78% שיעור מכס אפקטיבי), מראה כי רוב היבוא מתבצע במסגרת מכסות פטורות ממכס, באמצעות יבואן אחד אשר הינו גם היצרן הדומיננטי בשוק המקומי.

מוצע לבטל את מסי הקנייה על מוצרים שבהם אין עלויות חיצוניות שליליות כגון מוצרי אלקטרוניקה בידורית. את המיסוי על טלפונים ניידים ממליצה הוועדה להסיר בעוד שנה מהיום, אז צפויים המפעילים החדשים להחל לפעול בענף הרט"ן. במהלך השנה הזו על משרד התקשורת לפעול להגברת התחרות בשוק מכשירי הטלפון הנייד, כדי להבטיח שהורדת המס תתגלגל למחיר לצרכן.

צוות יישום תוכנית החשיפה - לצורך יישום האמור לעיל, הן בהיבטי ניהול התהליך, ניסוח צווי הפחתת המכסים והעברתם לאישור שר האוצר וקביעת ההמלצה ביחס לאופן המדורג שבו יופחתו המכסים, יוטל על הממונה על הכנסות המדינה להקים צוות מקצועי בראשותה ובהשתתפות נציגי משרדי התמ"ת והאוצר, לניהול התהליך, ניסוח צווי הפחתת המכסים לאישור שר האוצר וקביעת אופן הביצוע המדורג של ההגעה ליעד. הצוות יביא בחשבון את התהליך המתבצע בעניין זה על ידי הוועדה לבחינת שוק המזון בראשות מנכ"ל משרד התמ"ת.

נסכם ונאמר, שכל מערכת רגולציה כלכלית היא בעלת פוטנציאל להשפעה ממשית על העברות עושר בין קבוצות שונות בחברה. מתן זיכיון בלעדי בייצור מוצר מסוים לאדם א' - ייצור מונופולין ויעלה את מחירו של המוצר, מחיר שישולם על ידי שאר האזרחים. ולהיפך, פתיחת שוק מונופוליסטי לתחרות, תעביר רנטות מבעל המונופולין אל צרכני המוצר. קביעת תקן למוצר ב', השונה מהותית מהתקינה במדינות מהן סביר שיתקיים יבוא של אותו מוצר - יקשה עד מאוד את היבוא המתחרה ואולי אף יחסל אותו. גם קביעת שיעורי מכס גבוהים או הטלת היטלי הגנה שונים, יגנו על יצרנים מקומיים מפני חשיפה ליבוא מתחרה.

את כל אלו קובעת המדינה בכוחה השלטוני שבהקשר זה הוא (כמעט) בלתי מוגבל. ואת העלות הנגזרת מקיומם של כל אלו - לעולם ישלמו האזרחים. רבות הן קבוצות האינטרסים המודעות לכוחה של המדינה ולהטבות המופלגות שביכולתה להמטיר על ראשן. כל אלו מצויות במאבק מתמיד על מנת לזכות בהגנה מתחרות, בסובסידיה עודפת, בזיכיונות או בחקיקה המיטיבה איתן. אל מול כוחות אלו, מצויים האינטרסים

של משקי הבית והאזרחים. ובתוכם, מצויים פקידי הממשלה העוסקים ברגולציה, חברי הממשלה, וחברי הכנסת עצמם.

חשוב להדגיש שקבוצות ומגזרים שונים במשק, אשר יאבקו על קבלת הטבות והגנות שונות מהמדינה, לרוב ישתייכו לענפים לא תחרותיים, אוליגופוליים או מונופוליסטיים. זאת כיוון שענף מקומי המצוי בתחרות עזה בתוך ישראל - ירוויח פחות (אם בכלל) מהטלת מכס מגן לדוגמא. כך, מרבית הדוגמאות בהן נתבקשו הגנות מיבוא (כגון היטלי היצף, וערובות שונות) הן בענפים בהם פועל יצרן מקומי יחיד - מלט (נשר), נייר חום לקרטון (נייר חדרה), יריעות איטום ביטומניות (פזקר), ניילון נצמד (ספיר), מערבלי מזון לרפתות (תעשיות לכיש) וכן הלאה.

אך קבוצות אינטרסים אינן שייכות בהכרח למגזר הפרטי. גם ועדי עובדים חזקים במונופולים ממשלתיים, כגון אלו בנמלי הים והאוויר, בחברת החשמל, במקורות או במקומות אחרים, מצליחים לקבל הטבות מהמדינה בין היתר בצורת שכר עבודה גבוה, כפי שהומחש לעיל. הקושי הרב שיש למדינה לאכוף את רצונה על גופים אלו או על גופים אחרים המצויים לכאורה בשליטתה (כגון מינהל מקרקעי ישראל) - מאפשר בסופו של יום העברת עושר מן הציבור אל קבוצה מצומצמת של בעלי אינטרס.

קולו של הציבור בהקשר זה כמעט ולא נשמע ממספר סיבות שעמדנו עליהן לעיל. לאזרחים קשה מאוד (ולרוב פשוט לא כדאי) לאסוף מידע מלא לגבי מגוון ההחלטות שמקבלת הממשלה מידי יום ביומו, לעבד את המידע שאספו ולהבין את השפעתו על האינטרסים שלהם ואז - להתארגן כקבוצה לגבש עמדה או מהלך אלטרנטיבי ולהגיע למקבלי ההחלטות על מנת לשכנעם. גם לו יכלו לבצע כל זאת ביעילות, עדיין מהלכים שהשפעתם על כלל הציבור גדולה ומשמעותית, עלולים להתבטא בעלות ממוצעת נמוכה יחסית לכל אזרח (להמחשה, אם נגבה סכום זעום של 16 אגורות ביום מכל אזרח במדינה - הסך יעלה לכ-460 מיליון ₪ בשנה).

מנגד, ברור שאם לחברה עסקית צצה האפשרות לגבות את אותן 16 אגורות עודפות מכל אזרח בכל יום, באמצעות תקן ייחודי שיקשה על מתחריה, מס מגן או היטל היצף שימנע תחרות מיבוא או חובות רישוי שימנעו כניסה של מתחרים חדשים לענף - הרי שזו תראה לנגד עיניה סך של 460 מיליון ₪ העומד על הפרק! בסכום שכזה, כדאי גם כדאי לאסוף מידע, לעבדו, לשכור את המומחים הטובים ביותר ולהפעיל לוביסטים רבים. לכן, בדיונים מסוג זה אצל הרגולטור או המחוקק, נצפה למצוא הרבה יותר חברות עסקיות ובעלי עניין מאשר צרכנים מן השורה, נצפה שהראשונות תהיינה ממוקדות מטרה, מגובות בעובדות ומחקרים ומוכנות למאבק הרבה יותר מאשר הצרכנים - שספק אם יגיעו כלל לדיון.

אולם לא תמיד קל גם לחברות העסקיות לפעול כל אחת לבדה. לעיתים, עלויות איסוף המידע ועיבודו יקשו לעיתים גם על החברות לפעול בנפרד. בהקשר זה גופים כמו התאחדות התעשיינים, התאחדות הקבלנים והבונים, איגוד לשכות המסחר ואיגודים מקצועיים אחרים משחקים תפקיד מרכזי ומשמשים לריכוז משקלם של החברים בהם לטובת האינטרסים של האיגוד בכללותו או של חלק מחבריו. חשוב לומר שפעילותם של הארגונים המקצועיים היא מבורכת וחשובה בהיבטים רבים. חשוב לא פחות לומר שלצרכנים בישראל אין כיום גופים דומים שמסייעים בידם

להשמיע את קולם.

מקרה בוחן נוסף יסייע להבהיר את הדברים: בחודש דצמבר 2010 התנהל בועדת הכספים של הכנסת דיון בקשר עם העלאת שיעור הבלו (מס קצוב) על סוגי דלקים רבים וביניהם סולר, בנזין ופחם. לדיון הוזמנו, פרט לחברי הכנסת ונציגי הממשלה, גם נציגי הארגונים הבאים:

התאחדות התעשיינים, מועצת המובילים והמסיעים, ארגון סוכני ובעלי תחנות הדלק, חברת החשמל, ארגון בעלי המוניות ו-נשר מפעלי מלט ישראליים בע"מ.

כולם, כפי שניתן לראות, נציגי ארגונים מקצועיים וחברות עסקיות שונות. המדובר, יש לציין, בהעלאת הבלו על הסולר והבנזין בהיקף של 20 אג' בשנת 2011 ועוד 20 אג' ב-2012. סך הגבייה הצפויה עמדה על כמיליארד ש"ח בשנה - וציבור בעלי הרכבים הפרטיים צפוי היה לשלם חלק משמעותי מסכום זה. בעלי הרכבים הפרטיים עצמם, כפי שניתן היה לצפות, כלל לא הופיעו לדיון.

בין שאר סוגי הדלקים שעליהם ביקשה הממשלה להעלות את המיסוי היה הפטקוק. הפטקוק הוא תוצר לוואי ייחודי של זיקוק נפט ובישראל יש רק גוף אחד העושה בו שימוש - נשר, מפעלי מלט ישראליים בע"מ. היקף המיסוי על הפטקוק צפוי היה לעלות כדי 11 מיליון ש"ח בשנת 2011 ו-22 מיליון ש"ח נוספים ב-2012 - שהם סכום זניח ביחס להיקף המכירות השנתי של החברה. בישיבת הוועדה אמר מנכ"ל נשר:

"שוב, אנחנו חברה מפוקחת. אנחנו יכולים להעלות את המחיר, אבל יש לנו גם תחרות. אנחנו לא נוכל להעלות את המחיר, יהיה כאן היצף ונבוא אליכם עוד פעם ושוב תהיה פגיעה. אנחנו כבר היינו פעם בסרט הזה, ואני מזכיר לכם. לפי דעתי קרתה כאן איזושהי תקלה ויכולה להיות תקלה, אבל אף אחד לא התכוון להכניס את זה. דרך אגב, המסמך של מרכז המחקר של הכנסת שיצא הבוקר, אפילו לא מוזכר הפטקוק וגם במשרד האוצר לא ידעו עליו עד שגילינו להם."

לכך הוסיף נציג התאחדות התעשיינים:

"לגבי הבלו על הפטקוק. הפטקוק הוא מוצר משמעותי לתעשיית המלט. התאחדות התעשיינים מתנגדת להעלאת הבלו על הפטקוק, דבר שיפגע בכושר התחרות של תעשיית המלט בהשוואה לאחרים."

לאור הדברים ראוי להזכיר שנשר היא מונופול מוכרז באספקת מלט, שולטת על 90% ויותר מכלל אספקתו בישראל ואינה מייצאת מלט (פרט למכירות ברשות הפלשתינאית). גם הפנייתו של מנכ"ל נשר לנושא היטלי היצף (נושא שבדון בהרחבה בפרק הקודם) מלמדת על מגוון כלי ההגנה מפני תחרות שעומדים לרשות התעשייה המקומית.

בהמשך הדברים הציע חבר כנסת לדחות את העלאת הבלו על הפטקוק:

"אני רוצה להציע שלא נצביע. אני הבנתי שישבו עם מפעל נשר וכוונת האוצר לא הייתה להכליל גם את הפטקוק. לכן אני מבקש שלפחות שלוש שנים נשאיר אותם, שילמדו את הנושא הזה וימצאו חומרים חלופיים."

חברת כנסת הצביעה על הקושי בהצעה זו:

"...אני חושבת שזה אבסורד שבסוף מכל ההתייקרויות האלה, בסוף את מי אנחנו מחריגים? את מפעל נשר."

ובהמשך, שאל חבר כנסת אחר שאלה שלא ניתן לפרשה אלא כנאמרת בכדיחות הדעת:

"באיזה משרד לוביסטים אנחנו נדע? שנדע לאן לשלוח את החשבוניות."

לכך השיבה חברת הכנסת באותה מטבע:

"אתה עובד אצל בעל השליטה בחברת נשר [נטעות הסופר במקור] כרגע. קורה משהו טוב, אבל שים לב שזה המשהו טוב היחיד מתוך שלושים דברים טובים שיכולנו לעשות."

בסופם של הדברים, החליטה הועדה לאשר את העלאות המיסוי על כלל הדלקים ולהחריג מהן, לשלוש שנים, את העלאת הבלו על הפטקוק.

חשוב לציין כי תוצאות לחצן של קבוצות אינטרסים שונות על המערכת הממשלתית אינה תופעה ייחודית לישראל והיא קיימת בכל המדינות - מתפתחות ומפותחות כאחד. יובהר מייד כי אין המדובר על שחיתות חס ושלום או על שוחד. אלא, מדובר בתנאי הפתיחה הבסיסיים של הכלכלה הפוליטית בהקשר זה, שבהם המעטים (שיש לכל אחד מהם הרבה מה להפסיד או להרוויח) יצליחו להשפיע באופן אפקטיבי יותר על דרך קבלת ההחלטות של המדינה מאשר הרבים (שההשפעה על כל אחד מהם נמוכה יחסית).

תופעה זו גם אינה נחלתה של ממשלה ספציפית ואינה תוצאה של תפיסת עולם כלכלית כזו או אחרת. המדינה **לעולם** תפעיל רגולציה על ענפי המשק **ולעולם** יתקיים מאבק בין קבוצות שונות על אופיה של הרגולציה כאמור, כשכל אחת תבקש להשפיע עליה באופן שייטיב עימה. זהו מאפיין בסיסי של כל צורת משטר, תפיסה כלכלית או רגולציה כלכלית. דומה, שלאורך השנים לא ניתנה בישראל תשומת לב שלטונית מספקת למידת ההשפעה שעלולה להיות לקבוצות שונות על תהליכי קבלת ההחלטות הממשלתית ולדרכים להתגונן בפניהן. בפרט, לא הוקמו מוסדות צרכניים חזקים שיוכלו להוות משקל נגד להשפעה זו, לא תמיד ניתנו לרגולטורים השונים כל הכלים הדרושים לביצוע תפקידם ולא תמיד הוגדרה פונקציית המטרה של הרגולטורים השונים במונחים של טובת הצרכן והפחתת יוקר המחיה. על כל אלו עמדנו לעיל.

4. כשלי שוק והמלצות בענפי המשק השונים

בפרק הזמן הקצר שניתן לה, ערכה הועדה ניתוח של מספר ענפים מרכזיים במשק שבהם קיימים כשלי תחרות משמעותיים. בהקשר זה נבחרו שווקים אשר לאור תוצאות ניתוח יוקר המחיה נדרש בהם ניתוח פרטני או שווקים בהם קיימת מעורבות ממשלתית עמוקה, כך שאלו יחדיו מהווים דוגמאות מייצגות וממוקדות לצורך הממשי בעידוד התחרות במשק הישראלי. עבור כל ענף מוצגים השחקנים המרכזיים, הכשלים התחרותיים והמלצות לפתרונם. האמור נעשה מתוך התפיסה כי העדרה של תחרות היא גורם מרכזי למחירים גבוהים, אשר משמעותם גביית פרמיה מיותרת מהצרכן הישראלי, וכן כי קידומה של תחרות בענפי המשק היא דרך המלך לירידת מחירים יציבה ובת-קיימא. ברור שאין בדברים כדי למצות את כל כשלי התחרות במשק הישראלי אלא להתוות את מפת הדרכים למרכזיים מביניהם ולאופן הטיפול הראוי בהם.

4.1 ענף המזון

ענף זה הוא אחד הענפים בהם ניתוח יוקר המחיה לעיל מגלה את כשלי התחרות הגדולים ביותר. השוואה בינלאומית של רמת מחירי מוצרי המזון והשינויים בהם מלמדת כי בין מחירי המזון בארץ לאלו בחו"ל נפתח פער משמעותי החל מסוף 2007 - פער אשר נשמר עד עצם היום הזה. המחירים בכל העולם עלו בצורה הדרגתית אך משמעותית בשלהי 2007. אך בעוד שבשאר העולם המחירים התייצבו החל מהמחצית השנייה של 2008 ועד סוף 2010 - לא כך בישראל, בה המחירים עלו מהר יותר ולא ירדו חזרה, אלא המשיכו לעלות, מראשית 2009 עד היום, בקצב עלייה שנתי הנע בין 2% ל-4%. זאת בשעה שהאינפלציה במדינות המפותחות ברוב התקופה הזו הייתה מתחת ל-2%. על סמך ניתוח מפורט שערכה הוועדה, ההסבר לממצאים אלו מצוי, בין היתר, ברמת הריכוזיות הגבוהה במקטע הייצור/הייבוא של מוצרי המזון במשק הישראלי ובהגנות מכני תחרות, הן הגנות מכסיות והן הגנות אחרות, שמעניקה המדינה לענף מזה שנים רבות. החל בחוקי ההסדרה של ענפי הגידול החקלאי והפטור מחוק ההגבלים העסקיים וכלה במכסי מגן גבוהים במיוחד ומכסות יבוא קבועות. ענף זה מהווה דוגמא למארג החלטות רגולטיביות שנתקבלו בכנסת ישראל, ממשלת ישראל ואצל רבים מפקידיה, המעניקים למעשה, גם אם לא תמיד בכוונת מכוון, מעטפת הגנה תחרותית למספר מצומצם של יצרנים ויבואנים מקומיים. בטווח קצר הוועדה ממליצה לבחון הפחתה במחירים של מוצרי מזון תחת פיקוח כגון ביצים וחלב, באמצעות הפחתה במרווח השיווק במוצרים אלו, על מנת להביא לשינוי בטווח הזמן המיידי במחירי מוצרי המזון. לאור מורכבות הנושא ומידת המעורבות הממשלתית הרבה שבו, וכן לאור מסגרת הזמן המוגבלת שהועמדה לעבודת הוועדה, מומלץ להעביר את ממצאי הניתוח המפורט שנערך כאן אל הוועדה לבחינת שוק המזון ומוצרי הצריכה בראשותו של המנהל הכללי של משרד התמ"ת, מר שרון קדמי, בהמלצה לפעול לחשיפת הענף ליבוא מתחרה תוך הפחתת הריכוזיות הקיימת במקטע הייצור/יבוא. ניתוח מפורט של מקטע השיווק לא הגיע למיצוי במסגרת לוחות הזמנים שבהם פעלה הוועדה, ויש להשלימו במסגרת האמורה. מוצע לקבוע כי ועדת קדמי תציע סל פתרונות ייעודי בנושא זה לא יאוחר מסוף שנת 2011.

4.2 ענף נמלי הים

תלותו של המשק הישראלי בנמלי הים היא גבוהה וכמעט מוחלטת. תפקודם הלא יעיל של נמלי ישראל משיית על סוחרי החוץ עלויות כלכליות גבוהות מאוד, הבאות לידי ביטוי בשלושה מובנים עיקריים - עלויות זמני השהייה של אוניות ומטען, אמינותם סוחרי החוץ בסחר הבין-לאומי ותעריפים גבוהים יותר למשתמשים, הנובעים ממערך עלויות גבוה, במיוחד בתחום השכר. לכל אלו אין פתרון מהיר בטווח הקצר. בטווח הבינוני-ארוך, לאור תכנונם של רציפים חדשים בשני הנמלים - מומלץ לקבוע בצורה ברורה יעד לקיומה של תחרות תוך-נמלית ואפקטיבית, במרחבי הנמלים בישראל. במקביל, ועל מנת לקדם את התהליך התכנוני, מוצע להטיל על מנכ"ל משרד רוה"מ לפעול להסרת חסמים בהליכי התכנון הסטטוטורי של מסופי הנמל העתידיים תוך איזון הדרישות הסביבתיות וקביעה כי עד סוף 2012 יושלמו הליכי התכנון.

4.3 ענף הבנקאות⁶

פעילות הבנקים מהווה רכיב מרכזי בפעולת התקינה של הכלכלה על כל רבדיה. ראוי לציין כי המערכת הבנקאית בישראל נהנית מיציבות יוצאת דופן בהשוואה בינלאומית - עובדה שאין להקל בה ראש לאור המאורעות הפוקדים את כלכלות העולם. עם זאת, מערכת הבנקאות בישראל ריכוזית מאוד, כאשר חמש קבוצות בנקאיות עיקריות השולטות ב-93% מהנכסים בענף, ושני הבנקים הגדולים מחזיקים ב-57% מהנכסים כאמור. בצד זאת, קיימות אינדיקציות לכך שהבנקים גובים ממשקי הבית מחיר הגבוה מהמחיר התחרותי. בהשוואה בינלאומית, נלמד כי המערכת הבנקאית בישראל מתאפיינת בהוצאות תפעוליות גבוהות ביחס לתפוקה הנאמדות בכ-2 מיליארד ש"ח בשנה. הועדה סבורה שמורכבות המוצר הבנקאי, הקושי באיסוף מידע עבור הלקוחות והאינפורמציה הא-סימטרית בין הבנקים באשר להיסטוריית האשראי של הלקוח פועלים כולם להפחתת עוצמת התחרות בין הבנקים. הועדה סבורה שקיימת חשיבות רבה לקידום התחרות בין הבנקים. לצורך כך מוצע להקים ועדה שתציע פתרונות לפישוט המוצר הבנקאי, להעצמת כוח המיקוח של הלקוחות ולהקמת Credit Bureaus, כמגזר משקי הבית והעסקים הקטנים. הועדה תכלול נציגי הפיקוח על הבנקים מבנק ישראל, משרד המשפטים, משרד האוצר ורשות ההגבלים העסקיים, ותגיש את המלצותיה לנגיד בנק ישראל ושר האוצר בתוך 120 יום ממועד הקמתה.

4.4 ענף המים

המגזר העירוני של משק המים מורכב מ-54 תאגידי מים וכיוב, בעלי שונות רבה באיכות הנכסים שהועברו מהרשות המקומית ובמצב הסוציו-אקונומי של התושבים אשר התאגיד משרת. העברת ניהול משק המים העירוני התבצעה לאחר עשרות שנים של הזנחת התשתיות ומערכות אספקת המים ברשויות מקומיות רבות. לפיכך התוצאה היא שקיימים תאגידי חזקים מאוד אשר מציגים רווחים משמעותיים, לעומת תאגידי הפסדיים הנתמכים על ידי המדינה במאות מיליוני שקלים. הועדה ממליצה למועצת רשות המים להביא להפחתה נקודתית בתעריף המים למשקי הבית באמצעות ביצוע שינוי מתווה התכנסות נורמות גבייה ופחת לצורך הקטנה נוספת של רווחי התאגידי החזקים וצמצום ההפסדים של החלשים בשנת 2012. כמו כן, על מנת לטפל במבנה השוק בטווח הארוך ממליצה הועדה לבחון את כללי הרגולציה החלים על מקורות ואת פעילותה במקטעים המתאפיינים במונופול טבעי ובמקטעים תחרותיים במשק המים.

4.5 ענף שיווק גז בישול (גפ"מ)⁷

במקטע השיווק של גז לבישול קיימת ריכוזיות ענפית לא מועטה, כך שארבע חברות השיווק הגדולות מחזיקות יחד בנתח שוק העולה על 90%. המגזר הביתי משלם מחיר כפול פחות או יותר ביחס למגזר המוסדי ללא הצדקה, כלומר פערי מחירים אלו אינם מוסברים על ידי פער בעלויות השיווק והאספקה של המקטעים השונים או של אמצעי האספקה השונים. מקור כשלי השוק נובע משני חסמים עיקריים - חסם בהחלפת ספק בבניין משותף והפחתות מחיר נקודתיות שמבצעות החברות הגדולות ככלי לדחיקת החברות קטנות. אומדן העלות העודפת למשקי הבית בשל העדר התחרות בענף מוערך בכ-150 מיליון ש"ח בשנה. בטווח הקצר מוצע

6 הגבי מיכל עבאדי-בויאנג'ו לא נטלה חלק בדיון בנושא זה.

7 הגבי מיכל עבאדי-בויאנג'ו לא נטלה חלק בדיון בנושא זה.

להטיל פיקוח על מחיר הגפ"מ בשער בית הזיקוק ולצרכן, שיביא להפחתת מחירו. במקביל, יש להקים צוות ממשלתי שיציע רפורמה נוספת בענף, על בסיס הבטחה של גישה חופשית לצוברים, להגברת התחרות - לאור הצלחתה המוגבלת של הרפורמה האחרונה בתחום זה.

4.6 תחנות תדלוק⁸

באזורים רבים בארץ קיימת בעיה של תחרות גיאוגרפית אפקטיבית בין תחנות תדלוק, עקב ריכוזיות גיאוגרפית משמעותית ומיעוט שחקנים גדולים גם בהיבט הארצי. נכון להיום פועלות כ-35 חברות דלק, אולם ארבע מהן בלבד, פז, דלק, סונול ודור אלון, מחזיקות יחדיו נתח שוק של כ-90%. בפני הוועדה הוצג ניתוח המצביע על חשיבותן התחרותית של תחנות "עצמאיות" שאינן חלק מ-4 החברות הגדולות. ניתן למנות שני חסמים מרכזיים לכניסתן של תחנות עצמאיות לתחרות באזורים רבים. הראשון הוא הליכי התכנון והרישוי של תחנות דלק שהם ארוכים וסבוכים. השני הוא הקושי שלהן להתקשר בהסכמים עם ציי רכב ללא התקן תדלוק אוניברסאלי. מומלץ ליזום הליך חקיקה שישחרר מיידית את כל התחנות שהיו נושא קביעת הממונה על הגבלים עסקיים מ-1993 עם הסדרי חכירה בהתאם לאמור בחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה בע"א 9959/03. מומלץ לתת עדיפות בהליכי תכנון לעצמאיים. מומלץ להנחות את המינהל ומוסדות התכנון לתכנן קרקעות ל-40 תחנות תדלוק חדשות לעצמאיים בתוך שנתיים ואת המינהל לשווקן בסיום התכנון. מומלץ להנחות את משרד התשתיות הלאומיות לפעול ליישום תקנות התקן תדלוק אוניברסאלי. בנוסף מומלץ להטיל על משרד התשתיות למפות אזורים גיאוגרפיים ספציפיים שבהם קיימת נוכחות של ארבע החברות הגדולות ביותר בענף, בדגש על מרכזי הערים, ולאור רמת התחרות שתמצא באזורים אלו, לקבוע מנגנון המחייב מכירת תחנות באזורים אלה לחברות קטנות, בעלות נתח שוק קטן יותר, באופן שיעודד את התחרות. מוצע כי מנגנון זה ואופן יישומו יוטמע בסיוטת חוק משק הדלק אותה הניח משרד התשתיות הלאומיות על שולחן הממשלה בעבר, ואשר הוא מתעתד להניחה שוב, בנוסף להסדרים המוצעים בו בהקשר זה.

4.7 ענף הרכב

ההיקף הכולל של הפעילות הכלכלית בענף הרכב על מקטעיו השונים נאמד בכ- 100 מיליארד ש"ח בשנה. ענף זה הינו הענף התחבורתי הגדול ביותר בישראל, והשלכותיו על הרווחה הציבורית מחד, ועל הצמיחה במשק מאידך הינן בעלות משקל רב. בחוליות העיקריות של הענף קיימת ריכוזיות לא מבוטלת: כ- 55% משוק הרכב החדש מוחזק בידי ארבעה יבואנים (63% משוק הרכב המשפחתי), כ- 64% משוק הליסינג מוחזק בידי ארבע חברות, וכ- 54% משוק ביטוח הרכב מוחזק בידי ארבע קבוצות. נתוני רשות המיסים שהוצגו בפני הוועדה מצביעים על קיומו של כשל תחרותי מרכזי הנובע ממשקלן המשמעותי של חברות הליסינג ברכש רכב חדש מחד, והאינטרס שיש להן במחירי הרכב המשומש מאידך. לכן, דומה כי יש הצדקה לפעול להקטנת משקלן של האחרונות בענף באופן ממשלי. הוועדה התרשמה כי היבטי התחרות בתחום הרכב כוללים, מעבר להיבטים תחבורתיים, גם היבטי מיסוי רחבים ושינויים מבניים שלא יוכלו לקבל ביטוי במסגרת הוועדה שהקים שר התחבורה. לכן, מוצע להקים וועדה ציבורית בין-משרדית שתגבש אמצעי פעולה אופרטיביים ומשלימים להגברת התחרות בענף הרכב. כיווני הפעולה המומלצים הם: הפחתת משקלן של חברות הליסינג בענף בכלל

8 הגבי מיכל עבאדי-בויאנג'ני לא נטלה חלק בדיון בנושא זה.

וברכבים המשפחתיים בפרט; צמצום עיוותי המס הקיימים בענף הליסינג שמשמעם, על פי נתונים שהוצגו לוועדה, אבדן הכנסות של כ-1.2 מיליארד ₪ בשנה; טיפול בסוגיית היבוא המקביל ובחינת הסדרי היבוא בין יבואנים בלעדיים של מספר מותגי רכב מתחרים ליצרנים בחו"ל לאחר ביטול ס' 3(6) לחוק ההגבלים העסקיים; ולבסוף, בחינת אפשרות הפרדת מקטעי השיווק בכלי רכב חדשים ויצירת שוק סיטונאי מקומי. כמו כן מצאה הוועדה בתחום חלקי החילוף הרווחיות הממוצעת של היבואנים גבוהה מאוד לאורך זמן. הסיבה לכך נעוצה ככל הנראה בכוח השוק שמחזיקים יבואני הרכב בתחום החלפים. לכן מוצע לנקוט צעדים להגברת התחרות בחלקי החילוף, בין היתר באמצעות העברת הסמכת "מוסכים מורשים" למשרד התחבורה וניתוק הזיקה בין יבואני הרכב והמוסכים המורשים בקשר עם שימוש בחלפים מקוריים שלא במסגרת אחריות יצרן.

4.8 ענף המלט

המלט משמש מרכיב מרכזי בבניית תשתיות, מבנים ועוד. ענף המלט בישראל מאופיין מזה שנים רבות בקיומו של יצרן מקומי יחיד, חברת נשר. היבוא הוא בהיקפים של כ-8% 15% מהתצרוכת המקומית. על חברת נשר מוטל פיקוח על המחירים. בהתאם נקבע מחיר מקסימלי למלט מתוצרתה של נשר, התואם את השינויים במחירי סל התשומות המשמשות בייצור המלט. בנוסף, מפוקחת רמת הרווחיות של נשר, ומחירה נקבעים בהתייחס לטווח נורמטיבי של תשואה על ההון הפעיל, בהתאם לדו"ח סוארי, אשר נכתב בשנת 1996 ולא עודכן מאז. מחירה של חברת נשר נקבעים כיום, הלכה למעשה, על ידי מגבלת התשואה על ההון הפעיל בגובה 14%. כך שהיא גובה בדיוק את המחיר המקסימלי המאושר לה - בהתאם למגבלת הרווחיות המאושרת. הוועדה סבורה שנוסחת הפיקוח מקנה למונופול תשואה עודפת על ההון הפעיל שלו, ולפיכך מחירי המלט בישראל גבוהים מאלו שהיו נקבעים בתנאי תחרות פיקוח אפקטיבי שאמור לדמות תנאי תחרות. הניתוח מצביע על כך שבשוק קיימים גם חסמי יבוא. ראשית, חיי המדף של המלט הינם קצרים באופן יחסי, אולם המלט מסווג בנמלים כמטען כללי, ועל כן כללי התור התפעולי בנמל מכתבים לו זמן המתנה ארוך יחסי. שנית, ביבוא מלט נדרשות השקעות הון גדולות יחסית, בעיקר בתחומי פריקה ואחסון. בפרט קיים גם הצורך בהקצאת שטחי אחסנה בסמוך לנמל למלט המיובא. המלצות הוועדה הן כדלקמן. ראשית, בטווח הקצר, כפי שהוזכר לעיל לגבי כלל המשק, ממליצה הוועדה לעדכן את דו"ח סוארי לבדיקת רווחיות של חברות במסגרת פיקוח מחירים. שנית, הוועדה ממליצה להורות לרשות הספנות והנמלים בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר וחברת נמלי ישראל לפעול להגדרת רציף המלט בנמל אשדוד כרציף מסחרי, כולל בחינת המשמעות התפעולית של מהלך כזה ותרומתו להגברת ייבוא המלט לישראל. הצוות יגיש את המלצתו תוך 60 יום לשרי התחבורה והאוצר. שלישית, הוועדה סבורה כי על רשות הספנות והנמלים לשקול את שינוי כללי התור התפעולי בנמל, הנקבע מכוח תקנות אותן היא מתקינה, תוך מתן עדיפות בסדר כניסת האוניות. הוועדה ממליצה להורות למינהל מקרקעי ישראל בשיתוף עם משרד התחבורה וחברת נמלי ישראל, לאתר שטחים בסמוך לנמל שיאפשרו לאחסן את המלט המיובא. לבסוף, יש להנחות את משרד האוצר להכין תוכנית מפורטת על מנת ליצור תחרות מקומית בענף המלט בתוך שנתיים באמצעות סיוע ממשלתי להקמת מפעל לטיחנת קלינקר או מפעל מלט מקומי, לרבות איתור מחצבות מתאימות. לאורן של המלצות צוות הדיור, וכוונתה של הממשלה לפעול להרחבת הבנייה בשנים הקרובות, החדרת תחרות אפקטיבית לענף המלט מקבלת משנה תוקף ודחיפות.

4.9 ענף התחבורה הציבורית

ענף התחבורה הציבורית הוא ענף מפוקח ומנוהל על ידי הממשלה וכולל שירותי הסעת נוסעים בשלושה אמצעים עיקריים: אוטובוסים, מוניות שירות ורכבות. מרבית השירות המטרופוליני והבין-עירוני ניתן באוטובוסים - כ-86% מכלל הנסיעות בתחבורה הציבורית. מחירי הנסיעה בתחבורה הציבורית מפוקחים וקיים בהם רכיב של סבסוד ממשלתי. כאמור לעיל, מבנה ענף התחבורה הציבורית בישראל מאופיין בריכוזיות רבה וברמת תחרותיות נמוכה כש-70% מכלל שוק התחבורה הציבורית נשלטים בידי החברות ההיסטוריות - "אגד" ו"דן". התוצאות של ההסכמים הקיימים עם החברות ההיסטוריות מבטיחים להן סל עלויות הגבוה יותר בכ-25% מסל העלויות הממוצע למפעילים הפועלים בתנאי תחרות. התוצאה היא תשלום עודף בהיקף של כ-720 מיליון ש"ח בשנה לחברות ההיסטוריות, שהיו נחסכים לו הענף היה פועל בתנאי תחרות. גם כיום, על אף פתיחת השוק לתחרות ניכר קושי בהטמעת מדיניות הממשלה בתחום התחבורה בפעילות המפעילים ההיסטוריים. הוועדה ממליצה להשלים את פתיחת כלל שוק התחבורה הציבורית לתחרות. לצורך כך, יש לחייב את המדינה להקצאת רישיונות להפעלת אשכולות קווי שירות רק בהליך תחרותי. יש לקבוע שכלל מפעילי התחבורה הציבורית יצטרכו לפעול בתנאי מחירים ורמת שירות תחרותיים בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ-2015. לצורך היישום מוצע להנחות את משרדי התחבורה והאוצר להכין תוך 90 יום תוכנית מפורטת להוצאת כלל קווי השירות למכרז בתנאי תחרות כאמור. בנוסף, מומלץ שלא ייחתמו הסכמי סובסידיה במשא ומתן מול מפעילים, המשקפים עלות תפעולית כוללת למדד תפוקה העולה על הממוצע בענף. כמו כן, מומלץ לבחון את שינוי סוגי החוזים הקיימים עם אגד ודן לחוזי עלות ברוטו, וככל שמשרדי התחבורה והאוצר סבורים כי חוזים אלו יביאו לצמצום העלות העודפת ללא פגיעה ברמת השירות, יש לשאוף לשנות סוגי החוזים בהקדם האפשרי.

4.10 ענף הפנסיה

בענף הפנסיה והביטוח מנהלים כל נכסי החיסכון הפנסיוני של הציבור בישראל, בשווי כולל של כ-800 מיליארד ש"ח. עם סגירתן של קרנות הפנסיה הותיקות, מבוססות הזכויות, למצטרפים חדשים, חוסך הציבור לתקופת הפנסיה במסלולים על בסיס צבירה כגון קרנות פנסיה, קופות גמל, קרנות נאמנות וכן ביטוחי חיים מסוג "משתתף ברווחים" (הידועים לרוב בכינוי "ביטוח מנהלים"). בשנת 2005 יושמו המלצות ועדת בכר, לפיהן בנק לא יחזיק בקופת גמל. כתוצאה מכך נאלצו הבנקים למכור את קופות הגמל שהיו ברשותם לגופים פרטיים. החל מאותה שנה ניתן לזהות מגמת עלייה בדמי הניהול במוצרי החיסכון הפנסיוני, אותה ניתן לשייך לעובדה שהוצאות תפעול רבות, שהבנקים נשאו בהן, הושטו כעת על גופים פרטיים שפעלו למטרות רווח ולכן הם פעלו להגדלת דמי הניהול. עם זאת, ניתן לזהות כי מגמת העלייה בדמי הניהול שהחלה בשנת 2005, משנה כיוון בשנת 2010 וככל הנראה גם בשנת 2011, לפי נתוני אגף שוק ההון. בחינה של התשואות שהשיגו קופות הגמל במהלך העשור האחרון, הכולל הן מחזורי עסקים שליליים והן חיוביים, מצביעה כי החשיפה לסיכון השיגה תשואה עודפת. יחד עם זאת, נראה כי התשואה העודפת נמוכה יחסית לסיכון הגלום בתיק ההשקעות, ובמיוחד בקרב הגופים הפרטיים. מומלץ, והדברים נעשים במשרד האוצר, לפעול לקידום היבטי שקיפות, פישוט המוצר, וכן חיזוק הצרכן באמצעות העמקת החינוך והיעוץ הפנסיוני האובייקטיבי. כמו כן, לאור גובהם של דמי הניהול, מומלץ לבחון את מבנה דמי הניהול ולקבוע תקרת דמי ניהול נמוכה מזו הקיימת היום, וכן לפעול להסדרת מבנה התמריצים של ערוצי ההפצה בשוק החיסכון הפנסיוני.

4.11 ענף הסולר לתחבורה⁹

נתונים שהוצגו לוועדה מלמדים שהסרת הפיקוח על הסולר בתחנות התדלוק בשנת 1993 ובשער בתי הזיקוק בשנת 2007 הובילה, בסופו של יום, לעלייה משמעותית במחירו בהשוואה למחיר המפוקח. מרווח השיווק הממוצע בסולר גבוה משמעותית ממרווח השיווק בבנזין, אשר מצוי תחת פיקוח מחירים, בעוד עלויות השיווק זהות או אף נמוכות קמעה בסולר. חלק מהצרכנים המאוגדים משלמים מחירים גבוהים מהמחירים אותם משלמים המתדלקים המזדמנים וזאת בשל מנגנוני הצמדה מסובכים בחוזי ההתקשרות. לכך מתווספת העדרה של תחרות אפקטיבית בין תחנות התדלוק כאמור לעיל. אומדן העדר התחרות בענף מוערך בכ-400 מיליון ש"ח בשנה. לאור זאת, הועדה סבורה כי יש להחיל פיקוח מידי על מחירי סולר לתחבורה, בשער בתי הזיקוק ובתחנות התדלוק, בדומה למנגנון הפיקוח בשוק הבנזין.

5. סוף דבר

ממצאי הועדה מלמדים שקיימת ריכוזיות משמעותית ברבים מענפי המשק והתשתית בישראל. ריכוזיות, שמתבטאת בקשיים וכשלים תחרותיים בשל קיומם של חסמים לכניסת מתחרים מקומיים חדשים, חסמים ליבוא וחסמים להתרחבות וחדשנות בשווקים. קיומם המתמשך, הן של הריכוזיות הענפית והן של חסמי הכניסה אינם תמיד תוצאה של חדשנות או עליונות טכנולוגית מצד חלק מהמתחרים. אלא, שהם יציר כפיה (במודע או בשגגה) של מערכת הרגולציה הכלכלית בישראל כמוכנה הרחב. ברי וברור שכשלי תחרות אלו באים לידי ביטוי במחירי המוצרים והשירותים השונים ויוצרים, בסופו של יום, נטל כבד על האזרחים. נדגיש, כי שווקים וענפים ריכוזיים ולא תחרותיים יוצרים רנטות כלכליות לשחקנים הפועלים בהם. במצב זה נוצר לחץ על מערכות הרגולציה לסייע בשימור הרנטות, בין בדרך של העלאת חסמי הכניסה, הגנה על תעשייה מקומית, תקינה או בכל דרך אחרת - שימור אשר יוצר, או מבצר, את אותם רווחים על תחרותיים, וחוזר חלילה. הועדה סבורה שטיפול יסודי בכשלים התחרותיים מחד והעצמת ומיקוד הרגולציה תוך הסרת החסמים שזו יוצרת מאידך - ייצרו, כשני אמצעים משלימים, "תנועת מלקחיים" אשר תאפשר את הפחתת יוקר המחיה לאורך זמן.

בטווח הארוך, שימור הלחץ התחרותי בענפי המשק הוא רכיב מרכזי וחשוב בהפחתת יוקר המחיה. לשם כך, נדרשת הממשלה לאפשר דינאמיקה תחרותית בענפי המשק. איום מכניסת מתחרים חדשים, איום מפיתוח טכנולוגיות חדשניות ודרכי שיווק מקוריות, איום בהפחתת מחירים או בשיפור השירות לצרכן - כל אלו צריכים להיות מנת חלקם של השחקנים בכל ענף מרכזי במשק הישראלי. מאידך, על הממשלה לאפשר לחברות במשק הישראלי לצאת ולהתחרות בהצלחה בזירה הגלובלית, ולחברות בינלאומיות לפעול בישראל תוך ניצול יתרונות לגודל, יתרונות טכנולוגיים ואחרים.

במטרה להשיג תוצאות אלו, נדרשים מספר צעדים נוסף על אלו שנמנו עד כאן.

תחילה - יש להכיר בחשיבותם של העסקים הקטנים והבינוניים מהווים את השדרה המרכזית של פוטנציאל הצמיחה והכניסה לענפים חדשים תוך יצירת איום מתמיד על מתחרים גדולים יותר בענפים ריכוזיים. כיום, עסקים קטנים ובינוניים מהווים למעלה מ-98% מציבור העסקים בישראל ואחראים ללמעלה מ-50% ממקומות העבודה במגזר העסקי, בין אם מדובר בעצמאים ובין אם מדובר בעסקים המעסיקים עובדים נוספים. עבודות שנעשו בנושא מלמדות שעסקים אלו ופוטנציאל צמיחתם מושפעים בעיקר מרמת הבירוקרטיה איתה הם נדרשים להתמודד ומנגישות

9 הגבי מיכל עבאדי-בויאנג'ו לא נטלה חלק בדיון בנושא זה.

להון ואשראי זמינים. בימים אלה יוזמת הממשלה הליך רוחבי למדידה כמותית של נטל הרגולציה המושת על המגזר העסקי בתחומים נבחרים, על מנת לדרוש מהמשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר לפעול להקטנת הנטל האדמיניסטרטיבי בתחומם ולהציג שיפור מהותי במדידה חוזרת. תהליך זה נמצא בתחילתו וצפוי להימשך מספר שנים. מחויבותה של הממשלה להמשך תהליך שיפור הסביבה העסקית הכרחית על מנת לאפשר את אותו לחץ תחרותי בענפי המשק השונים. בנוסף יש להעמיק ולהתמיד במתן פתרונות בתחום האשראי לעסקים קטנים ובינוניים, הן בכלים הקיימים היום באמצעות קרנות האשראי בערבות המדינה והן בכלים חדשניים ומעודכנים אשר ירחיבו את שוק נותני האשראי, וכמובן גם את היקפו ורמת הנגישות של העסקים הקטנים לשוק זה. שנית, במטרה לאפשר לחברות ישראליות להשיג את אותם יתרונות יחסיים שיאפשרו תחרות אפקטיבית בזירה הגלובלית, נדרשים חיזוק והעמקת התמיכה הממשלתית במחקר ופיתוח. זאת, במיוחד לאור עוצמת ההשלכות השליליות של המשבר המתמשך בארצות המערב ובעיקר בארה"ב, על מקורות המימון הפרטיים של ההשקעה במחקר ופיתוח בישראל. יש לתת דגש בתחום זה לקידום חדשנות ומחקר ופיתוח איכותיים בתעשיות המסורתיות, והוספת כלי תמיכה לחברות עתירות ידע בשלבים המוקדמים של פעילותן. אם האתמול שייך היה להשקעות הון גרידא - ההווה והמחר שייכים ללא ספק לחדשנות ולמו"פ. מן העבר השני, יש לפעול על מנת לאפשר לחברות בינלאומיות, בייחוד בתחום מוצרי הצריכה והקמעונאות, לפעול בישראל. שיפור הסביבה העסקית בצירוף נתוני המאקרו החיוביים של המשק יתרום לכך שישראל תהווה יעד ראוי במתווה הצמיחה של חברות אלו.

שלישית, רבות דובר בדו"ח זה על חשיפת ענפי משק שונים ליבוא מתחרה כחלק מרכזי בהגברת התחרות באותם ענפים. בצד מהלכי החשיפה, על הממשלה לפעול על מנת להניח תשתית ראויה שתאפשר לאותם עובדים במפעלים מקומיים אשר לא יצליחו להתייעל מספיק ויאלצו לקטון או להסגר - אופק תעסוקתי של ממש. בהקשר זה ראוי לזכור ששלושה תהליכים מאקרו כלכליים יוצרים מזה תקופה ארוכה לחץ כבד על שכרם של עובדים ישראלים חסרי השכלה וחסרי מיומנויות טכנולוגיות גבוהות: הגלובליזציה, אשר גרמה למפעלי תעשייה שונים לנדוד מזרחה, הציבה את אותם עובדים בתחרות ישירה, הלכה למעשה, מול שכרם הנמוך של פועלים במזרח הרחוק. גם שינויים טכנולוגיים משמעותיים שמתחוללים בעולם בעשורים האחרונים העלו את התשואה להשכלה ולמיומנות טכנית והפחיתו את התשואה לידיים עובדות, במובן המסורתי של המילה, בארצות המפותחות. לבסוף, תהליכי הגירת עבודה (עובדים זרים) גרמו לעובדים ישראלים חסרי השכלה וחסרי מיומנות טכנולוגית, להתחרות ישירות מול העובדים הזרים על מקומות עבודה ועל שכר העבודה. כל אחד מגורמים אלו בנפרד הטרידו רבות את קובעי המדיניות בכל מדינה מפותחת. שילובם יחדיו בישראל, לאור העדרה של אכיפה אפקטיבית של חוקי עבודה, יוצר לחץ כלכלי אדיר להפחתת שכרם של אותם עובדים עד לרמות בלתי סבירות. ברור שלא ניתן לחמוק מהשפעתם של גורמי מאקרו עולמיים חזקים אלו אך ראוי למתן את פגיעתם הרעה בעובדים הישראלים, באמצעות הכשרות מקצועיות, מדיניות מס תומכת ואכיפה נוקשה של חוקי העבודה על כלל העובדים במשק. חשיפת ענפים נוספים במשק ליבוא מתחרה, צריכה להיעשות כשידה האחת של הממשלה פועלת להפחתת יוקר המחיה לכלל האזרחים, וידה השנייה פועלת להפחתת אי השוויון שעלול להיווצר ומאפשרת לאותו חלק של האוכלוסייה שעלול להיפגע מכך - לרכוש מיומנות ולהוסיף ולעבוד לפרנסתו.

לבסוף, הועדה סבורה כי יש לפעול בנחישות לרתימת כוחם המשותף של הצרכנים הבודדים ושל רשת האינטרנט על מנת להתגבר על חסמים וכשלי תחרות קיימים. לאור זאת, הועדה מציעה

להטיל על רשות המיסים להציג לממשלה בתוך 90 יום, תוכנית פעולה מפורטת על מנת שלכל אזרח ישראלי יתאפשר לייבא - ביבוא אישי - כל פריט או מוצר בשווי של עד \$300 בכסוף מלא ממכס וללא צורך למלא טפסים או לפגוש את פקידי המכס או המע"מ. במספר לחיצות עכבר, יוכל כל אזרח לשלם על הטובין, לשלם את המע"מ ככל שזה נדרש וכל זאת ללא צורך לצאת מביתו אלא לצורך איסוף החבילה מסניף הדואר.

המסתכל מן הצד עשוי לסבור שפרק יוקר המחיה והתחרותיות, הציג לא יותר מאוסף של מקרים או דוגמאות לכשלים נקודתיים בפעולתה של המדינה בבואה להסדיר את הפעילות הכלכלית בשווקים השונים. אך אין טעות גדולה מזו. הדוגמאות והמקרים שנתחו לעיל, אינם אלא חלק מתמונה אחת שלמה וסדורה. חלק ממערכת רגולטיבית שלובה ומכווננת, שעוצבה לאורך השנים לשרת אינטרסים צרים שאינם זהים לאלו של כלל הציבור. שינוי של מערכת כזו, בשים לב להיקפה, פרישתה והשפעתה על הכלכלה הישראלית הוא תהליך ארוך ויפה לו מידת הזהירות, שכן הוא בוודאי ילווה בהתנגדות רבה מצד אלו שעליהם נועדה אותה מערכת רגולטיבית להגן. אך זהו תהליך חשוב, מרכזי ומכונן להשבת האזרח למרכז הבימה הכלכלית. לא כגורם ייצור, כצרכן או כמועסק - אלא כמי שעבורו פועלת הכלכלה מיסודה. שעבורו ועבור רווחתו צריכה המדינה לפעול בשווקים - להחדיר במ תחרות ולהפיח במ חיים, לאפשר לכוחות השוק לפעול את פעולתם הטובה ולמנוע מהם להכות בעוצמה במקומות בהם השוק החופשי כושל או נכשל. בפשטות, זהו תהליך לשינוי סדר העדיפויות הכלכלי במדינה.

6. צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	ל"ז לביצוע	מדד התוצאה
רגולציה	הגדרה ברורה של מטרת הרגולציה כך שתכלול, בין היתר, אחריות ברורה לרווחת הצרכנים ולתחרות בתחום הרלוונטי	תיקון חקיקה	רבעון ראשון 2012	מיקוד הרגולציה ביוקר המחיה
רגולציה	תגבור איכות וסמכויות רגולטוריים	הקצאת משאבים; ביצוע הכשרות; קציבת כהונה; בחינת רמת תקינה וקביעת תנאי סף; חיזוק עצמאות רשויות רגולטוריות	דצמבר 2012	שיפור איכות הרגולציה
רגולציה	חיזוק מעמדו של הצרכן	חיזוק רשות לסחר הוגן; חקיקה המגבילה שתדלנות בכנסת ובממשלה; תוספת תקציב למועצה לצרכנות	רבעון ראשון 2012	הצרכן הישראלי יהיה שותף פעיל יותר בקבלת החלטות
רגולציה	בחינת יעול הרגולציה הממשלתית	ועדה משותפת למשרדי האוצר והמשפטים	עד תום 2012	מניעת כפילויות במנגנוני הרגולציה בממשלה
רגולציה	הקמת חטיבת תחרותיות ברשות ההגבלים העסקיים	בקרה ומעקב אחר התחרות והמחירים בשווקים מרכזיים	רבעון ראשון 2013	מידע מכוון למשרדי הממשלה בתחום התחרותיות בשווקים
רגולציה	הרחבת סמכויות הרשות להגבלים עסקיים	תיקון חקיקה	רבעון ראשון 2012	שיפור הפיקוח בדיעבד על מונופולים

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לויז' לביצוע	מדד התוצאה
רגולציה	מנגנון הפיקוח על המחירים והשירותים	להקצות משאבים לפיקוח מקצועי; למ"ס יפרסם באופן סדיר נתונים על מחירי מוצרים נבחרים; לעדכן את דוח סוארי לפיקוח על רווחיות	רבעון שני 2012	שיפור אופן הפיקוח על מוצרים ושירותים שונים במשק
רגולציה	פרסום דוחות של מונופולים מוכרזים	בקרה ומעקב אחר התחרות והמחירים בשווקים מרכזיים	רבעון ראשון 2012	שקיפות בפעילותן של חברות מונופוליסטיות
רגולציה	מנגנון תלת שלבי לכחינת הכנסת מוצרים לפיקוח	החלטת ועדת המחירים הבינמשרדית	רבעון ראשון 2012	חיזוק מנגנוני הפיקוח על המחירים
מכסים ומיסי קנייה	ביטול דו שלבי של מיסי קנייה ומכסים	תיקון חקיקה	רבעון ראשון 2012	השלמת חשיפת המשק הישראלי לייבוא
תקינה	אימוץ מסלול האישור האירופאי	תיקון חקיקה	2012	השלמת חשיפת המשק הישראלי לייבוא
היטלים	הגבלת השימוש בהיטלי סחר בתעשיות ריכוזיות, יצואניות או מונופוליסטיות	תיקון חקיקה	רבעון ראשון 2012	השלמת חשיפת המשק הישראלי לייבוא
תחרות בשווקים	ענף המזון	הפחתה במחירי מזון תחת פיקוח, דוג' ביצים וחלב	נובמבר 2011	הפחתת המחירים בסל מוצרי המזון הבסיסיים תחת פיקוח
תחרות בשווקים	ענף נמלי הים	קביעת יעד הממשלה לקיומה של תחרות תוך נמלית אפקטיבית, הפרטת נמל אילת וקידום הפרטת נמל אשדוד וחיפה	אילת - במהלך 2012 אשדוד וחיפה - 2013	נמלים בבעלות פרטית ובתחרות אפקטיבית
תחרות בשווקים	ענף המים	שינוי מנגנון קביעת מחיר המים לצרכן	רבעון ראשון 2012	הורדת מחיר המים שמשמעו היסכון של כ-45 מיליון ש"ח בשנה
תחרות בשווקים	ענף הגפ"מ (גז בישול)	פיקוח על מחיר הגפ"מ בשער בית הזיקוק ולצרכן	דצמבר 2011	הורדת מחיר הגפ"מ שמשמעו היסכון של כ-150 מיליון ש"ח בשנה
תחרות בשווקים	ענף תחנות התדלוק	חיזוק מעמד התחנות העצמאיות באמצעות שחרור התחנות הכולות, עדיפות בהליכי תכנון לעצמאיים, שיווק קרקעות מנהל ל-40 תחנות תדלוק חדשות לעצמאיים ויישום התקן תדלוק אוניברסאלי	רבעון ראשון 2012	עידוד תחרות בשוק תחנות הדלק

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	ל"ז לביצוע	מדד התוצאה
תחרות בשווקים	ענף הסולר לתחבורה	פיקוח על המחיר	דצמבר 2011	הורדת מחיר הסולר שמשמעו חיסכון של כ-400 מיליון ש"ח בשנה
תחרות בשווקים	ענף המלט	עדכון הפיקוח על המחיר. מתן קדימות בנמל לייבוא. איתור שטחי אחסון בסמוך לנמל.	דצמבר 2011	הגדלת ייבוא המלט לישראל והורדת המחיר באופן ניכר
תחרות בשווקים	ייבוא דרך האינטרנט	ייבוא אישי בפטור ממכס על \$300	תוך 90 יום	עדכון סעיף הפטור ממכס

7. תהליכי המשך (גיבוש ויישום מדיניות)

תחום	נושא	מנדט	אופן ניהול התהליך	תוצרי התהליך	לוח להשלמה
רגולציה	תורת רגולציה	יצירת תורת רגולציה ממשלתית רחבה	באחריות מנכ"ל משרד האוצר ומשרד המשפטים	ת"ול רגולטורי ממשלתי	במהלך 2012
תקינה	רפורמה במכון התקנים	גיבוש רפורמה מקיפה במוסדות המכון לרבות בחינת עדכון הליכי התקינה והרכבי ועדות התקינה	באחריות מנכ"ל משרד התמ"ת	תכנית עבודה מפורטת ליישום הרפורמה במכון התקנים	רבעון ראשון 2012
תקינה	תקינה במשרדי הממשלה	הקמת ועדה להסרת חסמי יבוא באמצעות השוואת תקינה בתחומים השונים ביחס לעולם	באחריות מנכ"ל משרד המשפטים	המלצות למדיניות כלל-ממשלתית בתחום התקינה	רבעון ראשון 2012
תחרות בשווקים	ענף המזון	הליך חשיפה ליבוא תוך צמצום הריכוזיות בייצור/יבוא מקומי והמשך בחינת מקטע השיווק	ועדה הפועלת בעניין בראשות מנכ"ל משרד התמ"ת	המלצות לקידום תחרות	דצמבר 2011
תחרות בשווקים	ענף נמלי הים	תכנון סטטוטורי של מסופי הנמל העתידיים	תחת ניהול מנכ"ל משרד רוה"מ	השלמת הליכי התכנון הסטטוטורי של מסופי הנמל העתידיים	דצמבר 2012
תחרות בשווקים	ענף הרכב	צמצום משקלן של חברות הליסינג, בחינת הסדרי יבוא בלעדיים, ניתוק זיקה בין יבואנים ומוסכים מורשים בתחום החלפים	הקמת ועדה ציבורית בין-משרדית	המלצות לקידום תחרות	רבעון ראשון 2012
תחרות בשווקים	ענף הבנקאות הקמעונאית	קידום תחרות בדגש על משקי הבית ועסקים קטנים	הקמת ועדה של בנק ישראל, משרד האוצר, רשות להגבלים עסקיים	כישוט המוצר הבנקאי והקמת credit bureau	120 יום ממועד הקמת הועדה
תחרות בשווקים	ענף שיווק גד (בישול גפ"מ)	להציע רפורמה נוספת בענף, על בסיס הבטחה של גישה חופשית לצוברים, להגברת התחרות	משרדי התשתיות והאוצר	המלצות לקידום תחרות	רבעון שני 2012
תחרות בשווקים	ענף התחבורה הציבורית	הוצאת כלל קווי השירות למכרז בתנאי תחרות ובחינת שינוי החוזים הקיימים עם אגד ודן	משרדי התחבורה והאוצר	תוכנית מפורטת להוצאת כלל קווי השירות למכרז בתנאי תחרות	תוך 90 יום

תחום	נושא	מנדט	אופן ניהול התהליך	תוצרי התהליך	לויז להשלמה
תחרות בשווקים	ענף המלט	יצירת תחרות מקומית תוך שנתיים	עבודת מטה של משרד האוצר	תוכנית מפורטת לעידוד ייבוא מלט והקמת מפעל טחינת קלינקר או ייצור מלט באמצעות סיוע ממשלתי	רבעון ראשון 2012
תחרות בשווקים	תחנות תדלוק	מנגנון לחיוב מכירת תחנות תדלוק באיזורים ממועטי תחרות	הקמת צוות במשרד התשתיות לבחינת הנושא	המלצות ליישום	רבעון שני 2012

8. היבטים תקציביים

הפחתת המכסים כמתואר בדוח צפויה להביא לירידה בהכנסות המדינה בהיקף של כ-1.5 מיליארד ש"ח בהבשלה מלאה. להמלצות השונות בתחום הרגולציה תהיה משמעות של תוספת תקציבית הן בתקציב הוצאה והן בתקני כח אדם.



שירותים חברתיים עיקרי ההמלצות



תוכן העניינים

■ חינוך

חלק א' - מעונות יום ומשפחתונים לגילאי 0-3

חלק ב' - חינוך בגני ילדים בגילאי 3-4

חלק ג' - מסגרות לימודיות בשעות אחר-הצהריים לגילאי 3-9

חלק ד' - הפחתת הנטל בתשלומי הורים וברכישת ספרי לימוד

חלק ה' - תנועות נוער

תיבה א' - מגזר שלישי

■ תעסוקה

עידוד תעסוקת חרדים

עידוד תעסוקה במגזר המיעוטים

מענקי מס הכנסה שלילי

אכיפת חוקי עבודה

סיוע בהשתלבות אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה

עובדים זרים

הקלת הנטל על אימהות חד הוריות

תיבה ב' - בריאות

■ סיעוד

■ תחבורה

תיבה ג' - עשיית עסקים

חינוך

רקע

כפי שפירטנו בפרק ההשקפה הכללית, רואה הוועדה חשיבות גדולה בהרחבת פעילות הממשלה בתחום הגיל הרך והגילאים הצעירים ובמיקוד צעדי המדיניות באוכלוסייה העובדת בדגש על הורים לילדים בגיל הרך. בהתאם החליטה הוועדה להמליץ על שורת צעדי מדיניות בתחום הטיפול והחינוך בילדים בגילאי 0-9. עוד הוחלט להמליץ על הקצאת תקציבים תוספתיים ניכרים בתחומים אלה אשר יביאו, לדעת הוועדה, להפחתת עלות גידול הילדים בגילאים הצעירים ולצמצום פערים חברתיים.

תפיסת המדיניות הכללית

מסגרות הטיפול והחינוך לגיל הרך ולגילאים צעירים מהוות מוקד לקידום מטרות חברתיות חשובות ביותר: תמיכה בהתפתחות הילדים וטיפוח ההון האנושי, חתירה לשוויון הזדמנויות וצמצום פערים חברתיים, תמיכה בהשתלבות הורים במעגל העבודה לטובת עצמאותם הכלכלית וכן הפחתת יוקר המחיה להורים עובדים.

בבסיס המלצות הוועדה בתחום החינוך בגיל הרך ובגילאים הצעירים ראתה הוועדה את יעדי המדיניות הבאים:

- 1. קידום החינוך בגיל הרך ובגילאים הצעירים** - מחקרים בינלאומיים רבים בנושא החינוך בגיל הרך מצביעים כי חסכים חינוכיים בגיל צעיר, ואפילו בגיל רך מאוד, פוגעים באופן משמעותי בהתפתחותו של הילד וביכולתו להתקדם בגיל מבוגר יותר. פערים חינוכיים אשר ניתן לתקנם בקלות יחסית בגיל צעיר, הופכים למשימה קשה מאוד בהמשך הדרך. היעדים הפדגוגיים והחברתיים מכתבים את הצורך בחיזוק מיוחד של שלבי החינוך המוקדמים. חיזוק החינוך בשלבים אלה חיוני להבטחת שיוויון הזדמנויות, לקידום הצלחתם של כלל הילדים ולצמצום הפערים בחברה. חינוך איכותי בגילאים צעירים יקנה לילדים כלים יסודיים ומקיפים ללמידה ולחשיבה ויעצים את כישוריהם האישיים והחברתיים.
- 2. הפחתת הנטל על מעמד הביניים באמצעות הוזלה והנגשה של השירותים החברתיים** - עיקר ההוצאה הפרטית על חינוך מתמקדת בחינוך לגילאים צעירים. בשלבי חינוך מאוחרים יותר, מתקיים חינוך חובה חינוך בשעות הבוקר והצהריים המוקדמות. לעומת זאת, בגיל הרך קיימת הוצאה משמעותית על חינוך הבאה לידי ביטוי בעלות הנעה לרוב בין 1,800-3,500 ש"ח בחודש עבור טיפול במעון יום לילדים בגילאי 0-3, בעלות בסך של כ-800 ש"ח בחודש עבור גן ילדים בגילאי 3-4 במסגרות הציבוריות ועלות גבוהה יותר במסגרות הפרטיות, ובעלות דומה ואף גבוהה יותר עבור מסגרות צהריים בגילאי 0-3. הפחתת עלות השירותים החברתיים בתחום החינוך בגילאים אלה במקביל להנגשתם תהווה הקלה משמעותית על הוצאות משקי הבית.
- 3. תמיכה ביציאת שני ההורים במשפחה לשוק העבודה באמצעות הסרת חסמים במקביל ליצירת תמריצים לטובת מטרה זו** - הגדלת שיעור התעסוקה, במיוחד בקרב אוכלוסיות מעוטות השתתפות, הינו אחד הכלים המרכזיים הן להגדלת הצמיחה במשק והן לצמצום העוני ולהקטנת הפערים. אחד החסמים המרכזיים להשתתפות בשוק העבודה קשור בעלות הטיפול בילדים - הפחתת הנטל הכלכלי הכרוך בגידול ילדים צעירים תעודד השתלבות רחבה יותר בשוק העבודה.

בהתאם ליעדי המדיניות האמורים יפורטו ההמלצות הוועדה בתחום החינוך בארבעת החלקים הבאים:

חלק א' - מעונות יום ומשפחתונים לגילאי 3-0:

במסגרת זו יומלצו הצעדים הבאים:

1. העברת האחריות על תחום הטיפול בגיל הרך לשר החינוך
2. הרחבת היקף היצע מעונות היום במחיר מפוקח - יעד כולל של תוספת 60,000 מקומות לילדים במעונות תחת מנגנון הפיקוח הממשלתי בחומש הקרוב מתוכם 30,000 בבינוי ממשלתי.
3. האצת תהליך חקיקת חוק הפיקוח ומתן תמריצים ליישומם ולכניסת מעונות פרטיים למנגנון הפיקוח על המחיר.
4. הפעלת מערך פיקוח אפקטיבי ותגבור מערך ההכשרות וההדרכה.
5. מתן שתי נקודות זיכוי לגבר, עבור כל ילד עד להגיעו לגיל 3

חלק ב' - חינוך בגני ילדים בגילאי 3-4:

במסגרת זו יומלץ על יישום מלא של חוק חינוך חובה לגילאי 3-4 עד שנת תשע"ה באופן מדורג כמפורט להלן.

חלק ג' - מסגרות לימודיות בשעות אחר-הצהריים לגילאי 3-9:

במסגרת זו יומלץ על פרישה ארצית, במתווה 5 שנתית, של מסגרות יום לימודיות תוספתיות לשעות הצהריים (5 ימים בשבוע עד השעה 16:00) במימון ממשלתי מלא בישובים חלשים ובשיעור סבסוד ממשלתי משתנה ביתר היישובים (כמפורט להלן).

חלק ד' - הפחתת הנטל בתשלומי הורים וברכישת ספרי לימוד לתלמידים בכיתות א'- יב'

חלק ה' - תמיכה בתנועות הנוער

חלק א: מעונות יום ומשפחתונים לגילאי 0-3

רקע

מסגרות הטיפול והחינוך לגיל הרך מהוות מוקד לקידום מטרות חברתיות חשובות ביותר: תמיכה בהתפתחות הילדים וטיפוח ההון האנושי, חתירה לשוויון הזדמנויות וצמצום פערים חברתיים, תמיכה בהשתלבות הורים במעגל העבודה לטובת עצמאות כלכלית וכן הפחתת יוקר המחיה להורים עובדים.

בשנת 2010 עמד מחזור הילדים בגילאי 0-3 (שלושה שנתונים) על כ-470 אלף¹. מתוכם, על פי הערכות שהוצגו בפני הוועדה, כ-100 אלף ילדים שהו במסגרות מפוקחות ומסובסדות על ידי המדינה; כ-100 אלף ילדים נוספים שהו במסגרות שאינן מפוקחות על ידי המדינה; כ-270 אלף ילדים שהו עם הוריהם, בני משפחתם או עם מטפלת בתשלום.

האגף למעונות יום במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - האגף) הוא הגוף הממשלתי האמון כיום על הרגולציה הממשלתית בתחום מעונות היום. האגף פועל במעונות היום המפוקחים במספר מישורים כדלקמן: הגדרה ואכיפה של תקנים בטיחותיים, טיפוליים ופדגוגיים, פיקוח על המחיר המרבי, סבסוד שהות ילדי נשים עובדות במעונות בהתאם למבחני תעסוקה והכנסה. כמו-כן תומך האגף בכינוי מעונות יום חדשים במערך המפוקח.

במהלך שנת 2010 הגישה הממשלה לכנסת את הצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התש"ע-2010 (להלן - הצעת חוק הפיקוח). הצעת החוק קובעת, בין היתר, כי כל מעון יום בעל 7 ילדים ומעלה יידרש לקבל רישיון אשר יקבע תנאי כשירות להפעלת מסגרות לפעוטות, לרבות תנאים הנוגעים לניסיון תעסוקתי, כישורים והכשרה מקצועית, עמידה בבחינות מקצועיות ותקן עובדי המסגרת לפעוטות ובעלי תפקיד אחרים בה. הצעת חוק נמצאת בהכנה לקריאה שניה ושלישית בוועדה לזכויות הילד של הכנסת.

בעיות במצב הקיים

בדיוניה הוצגו בפני הוועדה וצוות המשנה שורה של חסמים ובעיות הקשורות במדיניות הממשלה בנוגע לילדים בגילאי 0-3 - העיקריים שבהם:

1. **מדיניות פדגוגית** - הוועדה התרשמה כי לא הושם עד כה דגש מספק על החשיבות שבטיפוח איכות הטיפול והחינוך אותו מקבלים הילדים כבר בגיל הרך. נקודה זו משמעותית להתפתחות הילד בשנים מאוחרות יותר וליכולתו להתקדם ולהצליח בחייו הבוגרים. סוגייה זו תופסת משנה תוקף כאשר מדובר באוכלוסיות חלשות.
2. **היעדר פיקוח ואכיפה מספקים** - כאמור לעיל, הפיקוח על הסטנדרטים הבטיחותיים, הבריאותיים והטיפוליים אינו חל על כלל המעונות, אלא רק על חלקם וגם לגביהם יש מקום לשיפור משמעותי של איכות ותדירות הפיקוח. משמעות הדבר היא, כי מחצית התינוקות והפעוטות הנמצאים כיום במסגרות קבוצתיות בתשלום, כ-100 אלף במספר, שוהים במסגרות שנעדרות כל פיקוח בנוגע לבטיחות, בריאות ואיכות הטיפול הניתן בהן.

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל שנת 2010, לוח 2.19.

3. **מחסור בהיצע מעונות תחת פיקוח מחיר ומנגנון סבסוד** - כיום היצע המקומות במעונות היום הנמצאים תחת פיקוח מחיר ובמנגנון הסבסוד עומד על כ- 100 אלף בלבד (כ- 50% בלבד מסך הילדים הנמצאים במסגרות קבוצתיות בתשלום). זאת, בין היתר, על רקע היקפי בינוי מועטים בשנים האחרונות. לדעת הוועדה, היצע זה איננו מספק את הביקוש וכי עקב כך ישנם הורים רבים הנאלצים לשלוח את ילדיהם למעונות פרטיים שמחירם לרוב גבוה יותר ללא יכולת ליהנות ממנגנון הסבסוד, או לחילופין להימנע מיציאה לעבודה. בולט במיוחד הוא העדר של מעונות יום במרבית היישובים הערביים.

4. **חסמים לכניסת מעונות פרטיים למערך הפיקוח** - כיום מעונות יום פרטיים אינם נמצאים תחת מערך פיקוח המחיר בשל ארבע סיבות מרכזיות. האחת, הם אינם מעוניינים לקבל על עצמם את הברוקרטיה הממשלתית. השנייה, מחסור בהיצע של מעונות יום מאפשר ביקוש יציב גם במחירים גבוהים מהמחירים המפוקחים. השלישית, אספקת רמת שירות גבוהה מהתקינה הקיימת בחלק מהמעונות, דבר המביא לעלות גבוהה יותר למעון. הרביעית, אי עמידה של חלק מהמעונות בתקינה הקיימת, ועלות גבוהה להתאמתם לתקינה זו.

עיקרי ההמלצות

1. **העברת הסמכות והאחריות על תחום מעונות היום והמשפחתונים לגיל הרך משר התעשייה, המסחר והתעסוקה לשר החינוך:**

הוועדה סבורה כי על הממשלה לפעול להעברת האחריות והסמכות על תחום מעונות היום לשר החינוך, זאת, בין היתר, מתוך ההכרה בחשיבות החינוך בגילאים אלה והרצון לייצר מדיניות פדגוגית רציפה ושלמה החל משלבי התפתחותו המוקדמים של הילד. אין באמירה זו כדי לומר שמשרד התמי"ת לא ממלא את תפקידו בהתאם לסמכויותיו- אלא כדי לשקף את הצורך בשינוי מבני ארגוני אשר יביא לידי ביטוי את החשיבות שבשינוי תפיסת העולם ביחס לגיל הרך.

לדעת הוועדה, המלצה זו מהווה את התשתית הבסיסית עליה נשענות יתר ההמלצות בנושא הגיל הרך ויש חשיבות גבוהה ליישומה בהקדם. עם זאת, על העברת התחום להתבצע באופן סדור ובאופן שלא תהיה פגיעה בניהול התקין של המערכת.

במסגרת סמכותו של שר החינוך יכלול, בין היתר, קביעת התקינה לפעילות מסגרות לטיפול בגיל הרך, רישוי המסגרות לפעוטות והפיקוח עליהן. כמו כן, שר החינוך יהיה אחראי על קביעת המחיר המפוקח ועל קביעת הסבסוד לילדים במעונות המפוקחים - והכל במסגרת תהליך קבלת החלטות שהיה מקובל ערב העברת האחריות. נוסף לאמור, במהלך השנים הבאות יהיה השר אחראי על יישום המדיניות המומלצת להגדלת היצע המסגרות הטיפוליות העומדות בפיקוח על המחיר.

יובהר, כי תכלית ההעברה היא ליצור רצף טיפולי ומדיניות חינוכית כאמור ואין בה כדי להגדיל את היקף המשאבים המיועד לתחום זה, מעבר למוצע במסגרת ההמלצות. הוועדה סבורה כי יש להמשיך גם לאחר יישום המלצה זו, במבחינת התעסוקה וההכנסה כבסיס לקביעת הזכאות לסבסוד.

הוועדה ממליצה להקים צוות יישום בראשות שר החינוך ובהשתתפות נציגי התמי"ת והאוצר לגיבוש תוכנית ליישום ההמלצה האמורה. הצוות יגיש עד ליום 1.1.2012 תוכנית מפורטת לממשלה ובה פירוט אבני הדרך ליישום העברת האחריות, תוך התייחסות, בין היתר, לתיאום הנדרש בין משרד התמי"ת למשרד החינוך בנוגע ליישום יתר המלצות הוועדה בתחום הגיל הרך (בינוי, חוק הפיקוח, חיזוק מערך ההדרכה וכו') בתקופת הביניים.

הוועדה ממליצה כי תהליך העברת האחריות יושלם עד לשנת הלימודים תשע"ג (ספטמבר 2012), כך שבתחילת שנת הלימודים הבאה המעונות יופעלו תחת אחריות שר החינוך.

2. החלת פיקוח על כלל המסגרות הטיפוליות ל- 7 ילדים ומעלה, על מנת להבטיח כי ילדים הנמצאים במסגרות טיפוליות מחוץ לבית, שוהים במסגרות העומדות בסף האיכות שהוגדר על ידי המדינה:

הוועדה ממליצה כי הממשלה תפעל לאישור הצעת חוק הפיקוח, הנמצאת כאמור בהכנה לקריאה שנייה ושלישית בכנסת. בד בבד עם אישור הצעת החוק, יש להתקין תקנות מכוח הצעת החוק האמורה לעניין סטנדרטים פדגוגיים ובטיחותיים אשר בשלב ראשון יהיו בהתאם לתקינה ולהנחיות הקיימות כיום למעונות היום המפוקחים. הוועדה קוראת להאצת תהליך היישום של חוק הפיקוח, לכשיאושר, כך שהתהליך יושלם, באופן מדורג, בתוך 5 שנים (שנת תשע"ז) במקום 7 שנים כפי שמוצע בחקיקה הממשלתית שטרם אושרה על ידי הכנסת.

3. תוכנית חומש להרחבת היצע המסגרות העומדות בפיקוח על המחיר ובהן ניתן יהיה לקבל סבסוד בהתאם למבחן ההכנסה והתעסוקה -

מוצע להרחיב את היצע מעונות היום במסגרת המחיר המפוקח, במטרה להרחיב את הנגישות למסגרות אלו, להקל את הנטל הכלכלי של ההורים, ולעודד תעסוקה.

הוועדה סבורה כי על הממשלה להציב יעד לפיו בתוך חמש שנים יתווספו 60,000 מקומות חדשים (מעבר לגידול הטבעי המוערך בכ- 10,000 מקומות נוספים) למערך המפוקח, הכוללים עמידה בסטנדרט הממשלתי, פיקוח מחיר, ומנגנון סבסוד על פי מבחני תעסוקה והכנסה.

הוועדה ממליצה כי הגידול במספר המעונות בהתאם ליעד האמור יושג בשני תהליכים עיקריים: האחד, בינוי מעונות יום במימון ציבורי; השני, תימרוץ מעונות פרטיים להיכנס למערך הפיקוח על המחירים. כדלקמן:

א. בינוי מעונות יום במימון ציבורי לכ-30 אלף ילדים חדשים בחמש השנים הקרובות:

הגדלת היצע תתבצע, ככלל, בשני מוקדי אוכלוסייה עיקריים: אזורים בהם יש עודף ביקוש למעונות יום מפוקחים ביחס להיצע לרבות מקומות בהם אין כלל היצע ציבורי גם אם קיים בהם היצע פרטי; ואזורים הנעדרים מסגרות טיפוליות מכל סוג שהוא.

למימוש ההחלטה מוצע להקצות תוספת, מעבר לתקציב המיועד לכך כיום בתקציב המדינה, של מיליארד ₪ לבינוי מעונות חדשים במהלך החומש הקרוב (200 מלש"ח לשנה במוצע, 235 מלש"ח בשנת 2012).

ב. תימרוץ מעונות פרטיים להיכנס למערך הפיקוח על המחירים:

יישום מהיר של חוק הפיקוח ואכיפתו, לצד הרחבה יזומה של היצע המעונות באמצעות בינוי, עשויה להסיר חלק מהחסמים המונעים את כניסתם של מעונות יום פרטיים למערך הפיקוח על המחירים.

עם זאת, סבורה הוועדה כי על הממשלה לפעול באופן יזום לתימרוץ מעונות היום להיכנס למערך הפיקוח. לפיכך, מוצע כי הממשלה תסייע במימון של התאמות לתקינה, אשר תידרש לאחר אישור חוק הפיקוח והתקנת התקנות, למעונות שיתחייבו לקבל על עצמם את צו הפיקוח על המחיר למשך 5 שנים לפחות.

מנגנון התימרוץ ייקבע בתיאום בין המשרד האחראי על מעונות היום ובין משרד האוצר. הוועדה ממליצה כי הסיוע האמור ייועד למעונות שאינם תחת פיקוח על המחיר כיום (ולא קיבלו עד כה סיוע כלשהו מהממשלה), במטרה לתמצם להיכנס למנגנון הפיקוח.

למימוש ההמלצה בדבר תימרוץ מעונות יום פרטיים להיכנס למערך הפיקוח על המחירים מוצע להקצות תקציב תוספתי בסך 700 מלש"ח על כפי 5 השנים הבאות (מתוכם 300 בשנה הראשונה).

הרחבת היצע המעונות בהיקף של 60,000 מקומות בחומש הקרוב כרוכה גם בהרחבת מנגנון הסבסוד הקיים בעלות המוערכת בכ - 600 מלש"ח בהפעלה מלאה במונחי 2016 לבסיס התקציב.

4. הגברת מעורבות הרשויות המקומיות בחינוך לגיל הרך:

הוועדה ממליצה לפעול להגברת המעורבות של הרשויות המקומיות בתחום החינוך בגיל הרך, זאת, בין היתר באמצעות תימרוץ הרשויות להכנת תכניות לפרישה עתידית של מעונות יום בכלל, תוך מתן דגש על ערוב שימושים עם יעודי קרקע מתאימים, ולהקצאת שטחים ובינוי בפועל של מעונות יום בהתאם לתוכנית החומש.

5. תגבור מערכי ההדרכה הפיקוח והאכיפה במסגרות:

על מנת להבטיח את איכות הטיפול הניתן לילדים במסגרות אלו, ומתוך הכרה בחשיבות של איכות הטיפול, יש להגביר ולשפר את מערך הפיקוח וההדרכה הקיימים, בהתאם לתוכנית מפורטת שתגובש בין המשרדים ולמתווה העמידה בהוראות חוק הפיקוח.

ליישום ההמלצה מוצע להקצות תוספת של כ- 355 מלש"ח על כפי החומש הקרוב (תוספת של 65 מלש"ח לבסיס תקציב 2012 ועלייה ל- 75 מלש"ח ב- 2014).

6. מתן שתי נקודות זיכוי לגבר, עבור כל ילד עד להגיעו לגיל 3

הצעה זו באה לטפל באופן ישיר באוכלוסיית היעד העומדת לנגד חברי וועדה זו, קרי, הורים עובדים לילדים קטנים. ציבור זה נאלץ לעמוד בעלות הגבוהה של גידול הפעוטות, וזאת לעתים קרובות דווקא בתקופה שבה הכנסותיו עדיין אינן גבוהות.

בדומה למנגנון הקיים כיום, נקודת הזיכוי תקל את עומס המס על אותן המשפחות, ובכך תפנה עבורן הכנסה נוספת בשיעור של עד כ - 420 ש"ח לחודש לכל ילד בגילאים הרלוונטיים (נכון ל - 2011). כלי זה, המיועד לאוכלוסייה העובדת, הינו נדבך נוסף במדיניות הממשלתית הדוגלת ביציאה לעבודה, והוא משלים כלים אחרים כגון סבסוד מעונות יום, מס הכנסה שלילי ונקודות זיכוי לאישה עבור ילדיה. מכיוון שרק כ-25% מן הנשים מגיעות כיום לסף המס, העצמת מנגנון נקודות הזיכוי לנשים הקיים כיום צפוי להיות לא אפקטיבי. אשר על כן, מעדיף הצוות להעניק נקודות זיכוי דווקא לגברים, ש-75% מהם אכן מגיעים לסף המס, וזאת על מנת להיטיב באופן מרבי עם ציבור ההורים. יישום המהלך מוערך בהקטנת הכנסות המדינה ממסים בכ-1 מיליארד ש"ח לשנה.

7. מעקב, ליווי ובקרה אחר יישום התוכנית והעמידה ביעדים:

ההשפעה של פעולות הממשלה לבינוי מעונות המספקים שירות שמחירו מפוקח, ולתמרוץ מפעילי מעונות פרטיים להיכנס למערך הפיקוח על המחיר, מחייבת מעקב שוטף.

בהתאם לפער בין ההשפעה המצופה לבין ההשפעה בפועל על הגידול במספר הילדים במעונות היום המפוקחים, יהיה צורך לבחון ביצוע התאמות בצעדי המדיניות במהלך 5 השנים הבאות.

מוצע כי שרי החינוך והתמ"ת ידווחו לממשלה, אחת ל-6 חודשים, על התקדמות היישום של כלל הצעדים המפורטים בתחום הגיל הרך - בדגש על ההתקדמות בתהליך יישום חוק הפיקוח; הרחבת היצע המעונות; ותהליך העברת האחריות לתחום זה לשר החינוך.

יישום כלל הצעדים המוצעים בתחום גילאי 0-3 מוערך בעלות של כ-1.7 מליארד על פני החומש הקרוב לטובת בניו מעונות ותימרוץ מעונות פרטיים לכניסה למערך הפיקוח על המחיר; ובעלות של כ-1.8 מליארדי שקלים לטובת סבסוד אוכלוסיית הילדים שתתווסף למעונות המצויים תחת מנגנון הפיקוח על המחיר ולטובת שיפור מערך הפיקוח וההדרכה.

חלק ב' - חינוך בגני ילדים בגילאי 3-4

רקע

בשנת 1984 הכנסת אישרה את תיקון מספר 16 לחוק לימוד חובה, התש"ט - 1949, (להלן - חוק לימוד חובה) הקובע כי החוק יחול החל מגיל 3 (במקום גיל 5, כפי שהיה נהוג עד אז). תכלית החוק היא מתן מסגרת חינוכית מפוקחת, החל מגיל 3, על מנת להעניק הזדמנות שווה לכל הילדים במדינת ישראל. כיום, יישומו המלא של החוק קבוע לשנת הלימודים תשע"ה (ספטמבר 2014). בפועל יישום החוק נדחה במשך שנים והוא מיושם באופן חלקי כפי שיפורט להלן.

מיפוי אוכלוסיית הילדים בגילאי 3-4

מתוך כ-300,000 ילדים בגילאי 3-4 בישראל חל החוק על כ-105,000 ילדים בשנת הלימודים תשע"א (כ-35% מהילדים). החוק מיושם בצורה מלאה ביישובים או שכונות שעליהם חל צו חינוך חובה חנם או שלגביהם התקבלה החלטת מדיניות למתן פטור. במסגרת זו, נכללים יישובים בשתי הדרגות החברתיות-כלכליות הנמוכות (אשכולות 1-2), יישובי קו עימות, שכונות שנכללות בפרוייקט שיקום שכונות, יישובי עדיפות לאומית ועוד). 115,000 ילדים נוספים (38%), אשר חוק לימוד חובה אינו מיושם לגביהם, נמצאים בגנים המפוקחים על ידי משרד החינוך (גנים עירוניים או מוכרים שאינם רשמיים) ועל כן זכאים לסבסוד בהתאם למבחני הכנסה. יתרת הילדים, כ-80,000 (27%), נשארים בביתם או הולכים למסגרות פרטיות שאינן מפוקחות (על פי סקרי הלמ"ס מונה הקבוצה האחרונה כ-23,000 ילדים).

המחיר בגנים המפוקחים על ידי המדינה בשנת הלימודים תשע"א עמד 773 ש"ח בחודש, ובגן מוכר שאינו רשמי המחיר עמד על 761 ש"ח בחודש. הורים זכאים לסבסוד בגין הכנסה חודשית הנמוכה מ-2,217 ש"ח לנפש במשק הבית (הסבסוד נע בשיעורים שבין 90%-10% מהעלות), כאשר שיעור הסבסוד המקסימאלי (90% מהעלות) ניתן עבור הכנסה חודשית לנפש הנמוכה מ-1,299 ש"ח. שיעור ההנחה הממוצע, בהתאם לממוצע הארצי של מבחן ההכנסה, עומד כיום על כ-32%.

העלות הכוללת של הסבסוד הממשלתי בגני ילדים בגילאי 3-4, הנמצאים במסגרות הממומנות באופן מלא או חלקי על ידי המדינה, עומד על כ-1.3 מליארד ש"ח בשנה.

תפיסת המדיניות ועיקרי ההמלצות -

מרבית אוכלוסיית הילדים בגילאי 3-4 אינה זכאית לחינוך חינם. כתוצאה מכך, מושת על הורי ילדים אלו נטל כלכלי משמעותי המגיע לכמעט 8000 ש"ח בשנה לילד. יתרה מכך, כ-28% מכלל הילדים בשנתונים 3-4 (כ-80 אלף ילדים) אינם נמצאים במסגרת פדגוגית המפוקחת ע"י משרד החינוך ושוהים במסגרות פרטיות שאינן מפוקחות שמחירן לעיתים גבוה יותר או ללא כל מסגרת. עובדה זו אף היא מכבידה את הנטל על ההורים שאינם במסגרות הציבוריות, מהווה חסם ליציאתם של הורים לשוק העבודה, ועשויה לפגוע, במקרים בהם הילד איננו במסגרת לימודית טובה - בהתפתחותו ובסיכויי ההצלחה שלו בלימודים ובחיים הבוגרים וכתוצאה מכך להעמיק את הפערים החברתיים ואת אי השוויון.

במשך שנים רבות עוכב יישומו של חוק חינוך חובה. לדעת הוועדה, יש לפעול ליישום המלא בתוך שלוש שנים. עוד סבורה הוועדה, כי נוכח החשיבות שביישום מואץ של החוק - יש להקצות משאבים ניכרים כבר בשנת 2012 אשר יבטיחו כי מרבית אוכלוסיית הילדים בגילאי 3-4 אשר נמצאים כבר היום במסגרות הגנים הציבוריים (כ-220,000 ילדים מתוך כ-300,000 בגילאי 3-4) יהנו מחינוך חינם.

לאור האמור, הוועדה ממליצה על יישומו המלא של חוק חינוך חובה לגילאי 3-4. היישום המלא ייעשה בהדרגה כך שהוראות החוק הנוגעות לחובת השתתפות בלימודים, יחולו באופן מלא משנת הלימודים הקבועה בחוק - תשע"ה. כהוראת שעה ועד למימוש מלא של החוק, ממליצה הוועדה על מימון מלא של הגנים הציבוריים החל מינואר 2012², כך שגנים אלה יהיו ללא כל תשלום מבחינת ההורים.

החלת החוק באופן מלא, גם על אוכלוסיית הילדים שאינה בגנים הציבוריים הנאמדת בכ-80,000 ילדים מחייבת בינוי בהיקף נרחב. הוועדה ממליצה כי משרד החינוך יפעל במתווה רב שנתי להשלמת פער זה בתוך תקופת יישום החוק כאמור לעיל.

עוד מומלץ כי משרד החינוך יגבש עד ה-1.1.2012 תכנית רב שנתית מפורטת ליישום מלא של החוק על כלל אוכלוסיית הילדים בגילאי 3-4 תוך התייחסות לתוכניות הבינוי המפורטות, לתקציב ולאבני הדרך להשלמת הבינוי והפריסה. התוכנית המפורטת תובא לאישור הממשלה עד לתאריך האמור.

ליישום המלצה זו מוצע להקצות סכום של כ-7.2 מליארד במהלך החומש הקרוב למימון עלות הסבסוד המלאה של כלל אוכלוסיית הילדים בגילאי 3-4. עם יישום החוק במלואו תגדל העלות השוטפת למימון החינוך בגילאי 3-4 בכ-1.8 מליארדי שקלים. בנוסף מוצע להקצות סכום של כ-2.6 מליארדי שקלים לטובת בינוי גנים חדשים לאוכלוסיית הילדים שאיננה מצויה כיום בגנים הציבוריים. בהתאם מוצע, כי יוקצו 1.3 מליארדי שקלים בשנת 2012 לטובת בינוי בצד תוספת של 900 מלש"ח לבסיס תקציב 2012 לצורך סבסוד הילדים המצויים בגנים הציבוריים.

2 התשלום המלא בינואר 2012 יתקצב ויינתן בכפוף להשלמת הבדיקה המשפטית והיישומית. מכל מקום יינתן סבסוד מלא בספטמבר 2012.

חלק ג' - מסגרות לימודיות בשעות אחר-הצהריים לגילאי 9-3

רקע

כיום, שעות הפעילות במרבית הגנים ובתי הספר אינן נמשכות מעבר לשעה 14:00. עד לשנת הלימודים הנוכחית, הפעילות ברוב הגנים הסתיימה בשעה 13:20 ואילו בעקבות רפורמת אופק חדש, החל משנה זו, הפעילות בגנים הציבוריים מסתיימת בשעה 14:00. בכיתות א'-ג' הלימודים מסתיימים לרוב בין השעות 12:45-13:45.

עם זאת, לפי הנתונים שהוצגו לוועדה, כ-16% מתלמידי הגנים ו-27% מתלמידי בתי-הספר היסודיים לומדים עוד כשעתיים מעבר למועד הסיום הרגיל של יום הלימודים במסגרת פדגוגיות המפוקחת על ידי משרד החינוך.

מסגרות לימודיות נוספות בשעות הצהריים – מצב קיים

הארכת יום הלימודים נעשית כיום באמצעות שלושה כלים עיקריים:

1. **יום חינוך ארוך** (להלן: יו"א). חוק יום חינוך ארוך, התשנ"ז-1997, קובע כי במוסדות החינוך יונהג יום חינוך ארוך לתלמידים (ארבעה ימים בשבוע - שבע שעות לימוד לכל היותר, בבית ספר בו מיושמת רפורמת אופק חדש או שמונה שעות בבית ספר בו לא מיושמת רפורמת אופק חדש, באחד מימי אמצע השבוע - חמש שעות לימוד לכל היותר וביום שישי - ארבע שעות לימוד לכל היותר). שר החינוך רשאי לשנות את חלוקת שעות הלימוד בין הימים בשבוע, ובלבד שמספר שעות הלימוד בשבוע לא יקטן מ-37 בבית ספר בו מיושמת רפורמת אופק חדש (ומ-41 בבית ספר בו לא מיושמת רפורמת אופק חדש). החוק מיושם בצורה הדרגתית בהתאם לצווים של שר החינוך³, ויישומו המלא קבוע לשנת הלימודים תשע"ו (ספטמבר 2015).
2. **מיל"ת** (מסגרות יום לימודיות תוספתיות). תוכנית מיל"ת פועלת במוסדות שונים, במימון משותף של משרד החינוך, הרשויות המקומיות וההורים. לצורך הפעלת התוכנית משרד החינוך מתקשר באמצעות מכרז עם זכיין חיצוני. כיום, התכנית מיושמת בבתי ספר בעלי מדד טיפוח (מדד שטראוס) הגבוה מ-5 ומופעלת על ידי העמותה לקידום בחינוך של קרן רש"י. התכנית מאריכה את יום הלימודים בשעתיים וכוללת הזנה לילדים המשתתפים בה. התכנית מתבססת על חלוקה של הכיתה לקבוצות על מנת לאפשר תגבור לימודים אפקטיבי לתלמידים מתקשים וכן שיעורי העשרה. בגני הילדים, התכנית מקיפה את כל ילדי כיתת הגן. נכון לשנת הלימודים תשע"ב, אחוז השתתפות הרשות המקומית וההורים במימון מיל"ת משתנה בהתאם למדד הטיפוח של הרשות כאשר השתתפות הרשות וההורים נעה בטווח שבין 30%-50%, והרשות רשאית לגבות מההורים עד ל-50% מסך ההשתתפות.
3. **צהרונים** - מסגרות, פרטיות לרוב, המאריכות את יום הלימודים עד לשעות 16:00 או 17:00. חלק מהצהרונים נמצאים בפיקוח על ידי משרד התמי"ת ואף זכאים לסבסוד ממשלתי בהתאם למבחי הכנסה ותעסוקה. הסבסוד בצהרונים מבוצע ביישובים הנמצאים באשכולות חברתיים-כלכליים 1-7 בגילאי 3-5 ובאשכולות חברתיים-כלכליים 1-4 בגילאי 6-9. הסבסוד מבוצע בהתאם לדרגות

3 עפ"י הצו, רשימת הזכאים ליום חינוך ארוך היא בהתאם למתווה הבא: "שכונות שיקום, רווחה חינוכית, יישובי עדיפות לאומית א, קו עימות, יישובים שזוהו כבעלי שיעור גבוה של אבטלה, יישובים הנמצאים באשכול הראשון והשני של המדד החברתי כלכלי".

המבוססות על מבחני הכנסה, כאשר דרגת ההנחה המקסימלית מגיעה לסבסוד בסך של 400 ש"ח ברמת הכנסה לנפש הנמוכה מ-2,000 ש"ח בחודש ודרגת ההנחה המינימלית מגיעה לסבסוד של 250 ש"ח לחודש ברמת הכנסה לנפש שבין 4,581-5,000 ש"ח לחודש.

תמונת המצב בהתייחס לאוכלוסייה הנמצאת במסגרות אחר-הצהריים

אחוז הילדים הנמצא במסגרת צהריים	סך ילדים בקבוצת הגיל	סך ילדים במסגרות צהריים	צהרונים	מיל"ת	יוח"א	
16%	450,000	73,300	18,300	20,000	35,000	גני ילדים (גילאי 3-5)
27%	430,000	114,500	3,500	6,000	105,000	כיתות א'-ג' (גילאי 6-9)

תפיסת המדיניות ועיקרי ההמלצות -

קיומן של מסגרות לימודיות בשעות אחר-הצהריים מהוות הזדמנות משמעותית להעצמת החינוך ולצמצום הפערים החינוכיים בין תלמידים שונים. כמו כן, אי-ההתאמה הרבה הקיימת היום בין שעות העבודה שדורשות מרבית המשרות לבין שעות הפעילות של המסגרות הציבוריות לילדים, מחייבת הורים למצוא מסגרת כלשהי לילדיהם בשעות אחר הצהריים, כשלעיתים הדבר כרוך בנטל כספי כבד.

לאור האמור לעיל, הוועדה ממליצה על החלה אוניברסאלית מדורגת של מסגרות לימודיות לשעות אחר הצהריים בימים א'-ה' בגנים ובבתי הספר הרשמיים בגילאי 3-9 כך שהפעילות תסתיים בשעה 16:00.

הוועדה ממליצה כי בגיבוש התוכנית יינתן דגש על איכות השירות שיינתן במסגרות אלה, בדגש על העשרה פדגוגית מתאימה בהתאם לגיל הילד (כגון: חוגים, סיוע בשיעורי בית, העשרה פורמלית ובלתי פורמלית), תוך מתן מענה לסוגיית ההזנה. בהתאם, ונוכח ההמלצה להאריך את המסגרות ל-5 ימים עד השעה 16:00, גובש מודל עלויות גבוה יחסית למסגרות הקיימות.

לצורך כך, הוועדה ממליצה על הקמת ועדת היגוי בין-משרדית שתכלול את נציגי משרד החינוך, משרד הפנים, אגף התקציבים במשרד האוצר ונציגי השלטון המקומי, בראשות מנכ"ל משרד החינוך. ועדת ההיגוי תגבש תכנית עבודה מפורטת הכוללת, הגדרה מפורטת של מטרות התוכנית יעדי המדיניות ומדדים להשגתם, אפיון מדוייק של מתכונת הפעילות והתכנים, עקרונות מנחים לפריסת התוכנית ברמת האשכולות היישוביים ובתי הספר, אבני דרך ליישום, מיפוי מפורט של התקציבים המיועדים, סטנדרטים מצופים, מודל מפורט לעניין אופן אספקת השירות - תוך דגש על תהליך קביעת הסטנדרט ותהליכי הליווי הבקרה וההערכה הנדרשים, והקריטריונים להשתתפות הורים במימון. הוועדה ממליצה כי התוכנית תגובש תוך הפקת לקחים מניסיון העבר בתחום זה.

הוועדה מוצאת לנכון להעיר כי מדובר במהלך מורכב ורחב היקף של הרחבת השירותים שהממשלה אמורה לספק בשנים הקרובות בגילאים אלה. נוכח האמור, מומלץ כי יושם דגש רב בשלב גיבוש המודל המפורט, עקרונות המדיניות, סטנדרט השירות ומודל הפעולה הפיקוח והבקרה - בהתאם לעקרונות המפורטים בפרק ההשקפה הכללית בעניין אספקת השירותים הציבוריים.

בהתאם ממליצה הוועדה כי **תמונה מנהלת ביצוע מקצועית** אשר תהיה אחראית על התפעול השוטף וביצוע המהלך בשטח.

היות והעלות הכוללת של החלת מסגרות לימודיות לילדים בשעות אחר-צהריים על כלל התלמידים בגילאי 3-9 הינה משמעותית, הוועדה ממליצה על פריסה מדורגת על פני השנים כך שבשלושת האשכולות הנמוכים יינתן מימון ממשלתי מלא ובשבעת האשכולות האחרים תיקבע השתתפות דיפרנציאלית. בהתאם מוצע כי המימון הממוצע על פני אשכולות 10-4 יתחלק באופן שווה בין המדינה (50%) לרשויות המקומיות וההורים (יתרת המימון). שיעור ההשתתפות בפועל של המדינה יהיה דיפרנציאלי על פני האשכולות כך שבאשכולות הנמוכים הוא יהיה גבוה יותר משמעותית וירד באופן הדרגתי עם העליה ברמת האשכול. העקרונות לחלוקת יתרת המימון בין ההורים לבין הרשויות המקומיות יגובשו על ידי וועדת ההיגוי עד ליום 1.1.2012.

הוועדה ממליצה על השלמת פריסת המסגרות לאשכולות 3-1 באופן מלא עד לשנת הלימודים תשע"ג (ספטמבר 2012) וכן על פריסה חלקית באשכול 4 כבר בשנת לימודים זו. בהמשך תתבצע הפריסה עד להבשלה מלאה של התוכנית עד לשנת 2016.

הוועדה ממליצה כי משרד החינוך ידווח לממשלה על פרטי תוכנית היישום המפורטת בהתייחס לאמור וזאת עד ליום 1.1.2012.

ליישום המלצה מוצע להקצות סכום של כ- 7 מיליארדי שקלים במהלך החומש הקרוב למימון השתתפות המדינה במסגרות הלימודיות לשעות אחר הצהריים. העלות התוספתית המלאה בבסיס תקציב המדינה לאחר השלמה מלאה של פריסת התוכנית במתכונת המוצעת על ידי הוועדה תעמוד על כ- 2,350 מלש"ח לשנה. עוד מוצע, כי מתוך הסכום האמור יוקצו 300 מלש"ח בשנת 2012 ומיליארד ₪ ב-2013 למימון הפעימה הראשונה של פרישת המסגרות כמפורט לעיל.

חלק ד' - הפחתת הנטל בתשלומי הורים וברכישת ספרי לימוד

רקע

תשלומי הורים

תשלומי ההורים במערכת החינוך בישראל נחלקים לכמה סוגים: תשלומי חובה ורשות באישור ועדת החינוך של הכנסת, תשלום בעבור הזנה (גם הוא באישור ועדת החינוך), תשלומים בעבור תל"ן (תכנית לימודים נוספת) ובעבור "רכישת שירותים מרצון", תשלום בעבור תכנית לימודים נוספת תורנית ועוד. מאומדן שערכה בשנת 2009 המחלקה לפיקוח תקציבי במרכז המחקר והמידע של הכנסת, עלה כי תשלומי החובה והרשות המאושרים בוועדת החינוך של הכנסת הסתכמו בכ-1.3 מיליארד ש"ח (נכון לשנת תשס"ט). משרד החינוך מפעיל מערך סיוע במלגות לתלמידים נזקקים שהוריהם מתקשים לשלם את תשלומי ההורים הנגבים במוסדות החינוך. סכום הכסף המחולק בכל שנה מכונה על-פי רוב "קרן המלגות", אף שלא מדובר בקרן אלא בתקציב המעוגן בסעיף בתקציב המאושר של משרד החינוך. תקציב המלגות בשנות הלימודים תשס"ט-תשע"א עמד על סך של כ- 55 מיליון ש"ח.

בחודש יולי 2010 מינה שר החינוך ועדה לבחינת תשלומי ההורים מנכ"ל משרד החינוך, ד"ר שמשון שושני, ובהשתתפות רו"ח משה לאון ונציגי אגף תקציבים באוצר (להלן: וועדת שושני). מתווה ההמלצות המסתמן של הוועדה, לאחר בחינת האלטרנטיבות השונות, הינו הגדלת השתתפות המדינה במימון תשלומי ההורים לטובת יצירת מנגנון פרוגרסיבי אשר יסבסד את תשלומי ההורים לתלמידים ממשקי

בית מעוטי יכולת. בשל מגבלות תקציביות נטתה וועדת שושני להמליץ על מתווה פריסה של הסבסוד על פני עשור.

רכישת ספרי לימוד

שוק ספרי הלימוד מגלגל סכום המתקרב לכ-800 מיליון ש"ח בשנה. משרד החינוך מאשר את מחירי ספרי הלימוד, אולם כיום, לא מבוצעת אכיפה אפקטיבית על ידי משרד החינוך על מחירי הספרים בחנויות. השוק כולל כ-4,500 ספרים מאושרים אשר מופצים באמצעות 42 מו"לים מרכזיים וכ-30 מו"לים קטנים. השוק מאופיין בביקוש הבנוי מקהל שבוי של הורים המחויבים לקנות ספרי לימוד בהתאם לדרישת בית הספר. משק בית מוציא בממוצע סכום הנע בין 600-800 ש"ח לתלמיד בשנה על ספרי הלימוד.

על מנת להקטין את הנטל על ההורים, אושר בחודש מרס 2011 תיקון לחוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א-2000, אשר קובע כי במידה ו-60% מהורי תלמידי בית הספר מצביעים בעד הפרויקט, בית הספר ייכנס למתכונת של השאלת ספרי לימוד. בית הספר הנכנס לפרוייקט זכאי לתקציב חד פעמי להתחלת פרויקט (רכישה התחלתית של ספרי לימוד), בהתאם למדד הסוציו-אקונומי של המוסד. התקציב הממוצע למוסד עומד על כ-40 אל"ח. התשלום השנתי לתלמיד, הלומד בבית ספר הנמצא במתכונת של השאלת ספרי לימוד, עבור רכישת ספרי לימוד הינו כ-280 ש"ח לשנה.

עיקרי ההמלצות -

העלות למשק בית בגין תלמיד כוללת, בין היתר, תשלומי הורים הנגבים בסכומים אחידים מכלל הורי התלמידים וכן הוצאות משמעותיות על ספרי לימוד. עלויות אלו, הנעות בטווח שבין 1,000-2,000 ש"ח לשנה לתלמיד ללא אבחנה ברמת ההכנסה של משקי הבית של התלמידים, מהוות נטל כלכלי על משפחות מעוטות הכנסה.

על מנת להקל על משקי בית אלו, הוועדה ממליצה לנקוט בצעדים הבאים:

א. יצירת מנגנון פרוגרסיבי לגביית תשלומי הורים תוך סבסוד תשלומי ההורים על פי קריטריונים שיקבע משרד החינוך. בהתייחס להמלצות המסתמנות בוועדת שושני, מומלץ לקצר את משך יישום ההמלצות, ולקבוע כי היקפו המלא של הסבסוד המוצע יינתן בשתי פעימות ויושלם עד תחילת שנת הלימודים תשע"ד ולא בפריסה הדרגתית על פני עשור.

ב. הסרת החסמים בפרויקט השאלת ספרי לימוד - מומלץ להגמיש את הקריטריונים להחלת הפרויקט בבית הספר (הקטנת התמיכה הדרושה מצד ההורים) ולחייב את המנהלים לערוך הצבעה בבית ספרם.

ג. דיגיטציה - העלאת תכנים של ספרי הלימוד לאינטרנט אשר תאפשר לתלמידי ישראל, תמורת תשלום סמלי, שימוש וגישה חופשיים לספרי הלימוד.

ד. הגברת הפיקוח והאכיפה על מחירי ספרי הלימוד - הקמת מערך אכיפה מצומצם במשרד החינוך לטובת אכיפת מחירי הספרים בחנויות במקביל ליצירת מודל אפקטיבי לתמחור ספרי לימוד.

ליישום ההמלצות האמורות מוצע להקצות סכום של שני מליארד שקלים על פני החומש הקרוב. בהתאם מוצע להקצות סכום תוספתי של 150 מל"ח לבסיס תקציב משרד החינוך בשנת 2012 ולהעלותו בשתי פעימות ל-500 מל"ח משנת 2014 ואילך.

חלק ה' - תנועות נוער

תנועות הנוער מהוות נדבך חשוב ביותר של החינוך הבלתי פורמלי בישראל. ההשתתפות הפעילה בתנועות הנוער חושפת את הילדים לתכנים ערכיים חינוכיים כמו גם להתנסויות חברתיות חשובות, הן כחניכים והן כמדריכים.

הוועדה ממליצה להגדיל את ההשקעה בתחום חשוב זה, ואת התמיכה במגוון פעילויות לרבות עידוד פתיחת סניפים חדשים ביישובים חלשים, סבסוד חניכים ביישובי הפריפריה, עידוד פעילויות עם נוער בסיכון וכדו'. אנו צופים כי התוספת התקציבית לתחום זה תביא הן להעצמת מגמת הגידול במספרי המשתתפים והן להעמקת הפעילויות החינוכיות הכרוכות בו.

ליישום המלצה זו מוצע להקצות תוספת של 20 מלש"ח לתקנה הרלוונטית במשרד החינוך, מתוכם 15 מלש"ח לבסיס התקציב, ו- 5 מלש"ח נוספים ממקורות משרד החינוך.

סיכום

בדיונה בחרה הוועדה למקד את עיקר המשאבים התוספתיים בתחום השירותים הציבוריים בעיקר בחינוך בגילאים הצעירים, וזאת הן בשל החשיבות העצומה של חינוך איכותי בשלבים המוקדמים, והן כיוון שחינוך הנו הכלי העיקרי להבטחת שוויון הזדמנויות והקטנת הפערים בחברה. לצד אלה, מצאה הוועדה כי השקעה בתחומים אלה עשויה להקל באופן ממשי על הנטל הכלכלי המוטל על הורים לילדים בגילאים צעירים, אשר נדרשים להפנות נתח ניכר מהכנסתם לצורך גידול ילדיהם, דווקא בתקופה שבה הכנסותיהם עדיין אינן גבוהות. נטל כלכלי זה מהווה אף חסם משמעותי להשתלבותם של הורים רבים בשוק התעסוקה.

לפיכך החליטה הוועדה להמליץ על הקצאה תוספתית של כ- 18 מיליארד ₪ במהלך החומש הקרוב למטרת יישום הצעדים בתחומי החינוך בגיל הרך ובגילאים הקטנים וכן בתחום תשלומי ההורים ספרים ותנועות הנוער, בנוסף להקצאה חד פעמית של 4.35 מיליארדי שקלים למטרות בינוי הנדרשות ליישום ההמלצות המפורטות לעיל. בסיס התקציב לתחומים אלה על פי המלצות אלה יגדל בסוף החומש הקרוב בכ- 5.4 מיליארדי שקלים. כן החליטה הוועדה להמליץ על מתן 2 נקודות זיכוי לגבר תוך הערכת אובדן הכנסות למדינה בשיעור של כ- מיליארד שקלים בשנה.

הוועדה ערה לכך שחלק ניכר מהצעדים המומלצים, בעיקר אלה הנוגעים לגיל הרך, מחייבים היערכות נרחבת של הממשלה ותהליך יישומם המלא ייקח זמן. ההשפעה של צעדים אלה על איכות החינוך על אי השוויון ועל הנטל הכלכלי הכרוך בגידול הילדים לא תהיה מיידית - תהליכי הבינוי אורכים זמן, פיתוח תפיסה פדגוגית בתחום הגיל הרך והעברת האחריות לשר החינוך לא ייעשו ביום אחד, גם החלת סטנדרט ויישום הליכי פיקוח דורשים היערכות, יכולות ביצוע ומדיניות נחושה להסרת החסמים הרבים והמכשולים שעל הדרך. גם הרחבת הפרישה של מסגרות הלימודים לשעות אחר הצהריים תארך זמן שכן היא דורשת היערכות נרחבת של הממשלה לאספקת מוצר חדש למאות אלפי תלמידים.

אולם הוועדה שוכנעה כי אלו צעדים בכיוון הנכון - הם מסמנים את הדרך לשינוי סדרי העדיפויות ולמיקוד מדיניות הממשלה באותם התחומים בהם השפעתה על אי השוויון ועל שיוויון ההזדמנויות, על איכות החינוך, ועל יוקר המחיה תהיה משמעותית יותר.

עם זאת, ונוכח העובדה שהבשלת רבים מהצעדים תיקח זמן ונוכח הרצון לתת מענה מידי, גם אם חלקי, למצוקה הכלכלית עימה מתמודדת אוכלוסיית ההורים לילדים בגילאים קטנים - החליטה הוועדה

להמליץ על שורת צעדים אשר יקלו כבר בזמן קצר יותר על נטל המחיה. מכאן, ההמלצה על מתן נקודות הזיכוי לגבר בהוראת שעה; על החלה מהירה של חינוך חינם בגילאי 3-4 כבר בשנת תשע"ג; ועל הענקת סבסוד ניכר בתחום תשלומי ההורים כבר בשנת תשע"ג.

צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת

צעדים בגילאי 0-3

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לוח לביצוע	מדד התוצאה
העברת הסמכות והאחריות על תחום החינוך לגיל הרך למשרד החינוך	העברת הסמכות והאחריות על תחום מעונות היום והמשפחתונים לגיל הרך ממשרד התמ"ת למשרד החינוך	החלטת ממשלה	השלמת ההעברה ספטמבר 2012	
החלת תקינה ופיקוח על מעונות עם 7 ילדים ומעלה	אישור הצעת חוק הפיקוח, הנמצאת בהכנה לקריאה שנייה ושלישית בכנסת.	אישור הצעת החוק.	דצמבר 2011 השלמת יישום - דצמבר 2016	תחילת יישום חוק הפיקוח החל מספטמבר 2012
הרחבת היצע מעונות היום המפוקחים ומסובסדים	בינוי מעונות יום חדשים	גיבוש נוהל לסיוע בבינוי מעונות יום והפעלתו	הגדלת מספר הילדים השוהים במעונות יום מסובסדים מדי ספטי	בינוי מעונות יום חדשים לכ-30 אלף ילדים חדשים בתוך 5 שנים
הרחבת היצע מעונות היום המפוקחים ומסובסדים	סיוע במימון של התאמות לתקינה, שתידרש לפי חוק הפיקוח, למעונות שיתחייבו לקבל על עצמם את צו הפיקוח על המחיר	גיבוש נוהל לסיוע במימון והפעלתו	סיום עד דצמבר 2016	כניסה של כ-30,000 מקומות במעונות היום הפרטיים למערך הפיקוח על המחיר
החלת תקינה ופיקוח אחידים	הפעלת מערך פיקוח אפקטיבי		פעילות מדי שנה	פיקוח אפקטיבי על כלל המסגרות החינוכית
תגבור הדרכת מטפלות והכשרות המקצועיות	תגבור מערך ההכשרות הקיים	תקצוב	1.1.2012	

צעדים בגילאי 3-9

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לוי"ז לביצוע	מדד התוצאה
חינוך בגילאי 3-4	חוק לימוד חובה חינוך מגיל 3	חינוך חובה לילדים בגילאי 3-4; חינוך חינוך בשנת הלימודים הקרובה לכלל התלמידים שבגנים הציבוריים	יישום מלא עד לתשע"ה. תחילת ביצוע בשנת 2012 לתלמידים שבגנים הציבוריים	שיפור החינוך, הקלה על יוקר המחיה, עידוד תעסוקה
מסגרות צהריים לגילאי 3-9	סיפוק מסגרות לתכניות צהריים לילדים בגילאים 3-9.	קיום יום לימודים ארוך עד השעה 16:00 לילדים בגילאי 3-9.	יישום מלא עד לתשע"ז. תחילת ביצוע בתשע"ג בהתאם לקריטריונים שיקבעו ע"י וועדת ההיגוי.	שיפור החינוך, הקלה על יוקר המחיה, עידוד תעסוקה
הפחתת הנטל בתשלומי הורים וברכישת ספרי לימוד	1. יצירת מנגנון פרוגרסיבי לגביית תשלומי הורים 2. הסרת החסמים בכרויקט השאלת ספרי לימוד 3. דיגיטציה של ספרי לימוד 4. הגברת הפיקוח והאכיפה על מחירי ספרי הלימוד	1. פריסה ארצית של כרויקט השאלת ספרי לימוד 2. קיום מנגנון פרוגרסיבי לגביית תשלומי הורים 3. הצבעה בכלל בתי הספר עד לספטמבר 2012. 4. דיגיטציה של ספרי לימוד	1. יצירת מנגנון פרוגרסיבי לגביית תשלומי הורים. 2. הרחבת כרויקט השאלת ספרי לימוד - החל מתשע"ג ועד לפריסה ארצית בתשע"ז. 3. הגברת הפיקוח והאכיפה על מחירי ספרי לימוד - החל מתשע"ג. 4. דיגיטציה - החל מתשע"ג ועד לפריסה ארצית בתשע"ז.	הפחתת נטל ההוצאה הפרטית על חינוך של משקי בית

תהליכי המשך (גיבוש ויישום מדיניות)

תחום	נושא	מנדט	אופן ניהול התהליך	תוצרי התהליך	לוי"ז להשלמה
חינוך	יישום החלת מסגרות אחר-צהריים בגילאי 3-9	משרד החינוך בשיתוף אג"ת	הקמת וועדת היגוי בין-משרדית ארצית ומנהלת ביצוע לטובת יישום מהלך כולל	הפעלת מסגרות אחר-צהריים בגילאי 3-9	תשע"ז
חינוך	דיגיטציה	משרד החינוך	דיגיטציה של ספרי לימוד קיימים וחיוב מהדורה דיגיטלית של ספרי לימוד חדשים	תכני לימוד דיגיטליים אשר יהוו תחליף לשימוש בספרי לימוד	תשע"ז
חינוך 0-3	העברת אחריות לשר החינוך	שר החינוך	צוות יישום בראשות חינוך ובשיתוף תמ"ת ואוצר	מודל העברת אחריות	1.9.2012
מיקור חוץ	בחינת מדיניות לאופן מיקור החוץ	משרד רה"מ + אג"ת	צוות בראשות מנכ"ל משרד רה"מ והמומנה על התקציבים	המלצות	6.1.2012

היבטים תקציביים⁴ -

סה"כ הקצאה על פני חומש מלאה	פריסה רב שנתית					עלויות	צעדי המדיניות המומלצים
	2016	2015	2014	2013	2012		
1000	210	220	235	100	235	חד פעמי	בינוי מעונות יום חדשים
700	150	80	70	100	300	חד פעמי	סיוע במימון של התאמות לתקינה למעונות שיתחייבו לקבל על עצמם את צו הפיקוח על המחיר
1455	622	424	252	125	33	שוטף	עלות הסבסוד בגין הרחבת היקף הילדים השוהים במעונות
355	75	75	75	65	65	שוטף	הפעלת מערך פיקוח אפקטיבי, הדרכת מטפלות ותגבור הכשרות מקצועיות

סה"כ הקצאה על פני חומש מלאה	פריסה רב שנתית					עלויות	צעד המדיניות המומלץ
	2016	2015	2014	2013	2012		
7226 + 2650	1,802	1,802	1,565	1,158	900	שוטף	חינוך חובה 3-4
	0	450	450	450	1,300	חד פעמי	
6,950	2,350	1,950	1,350	1,000	300	שוטף	מסגרות אחר-הצהריים לגילאי 3-9
2,000	500	500	500	350	150	שוטף	הקלה בתשלומי הורים ורכישת ספרי לימוד
75	15	15	15	15	15	שוטף	תנועות נוער

4 יישום כלל הצעדים בהתאם ליעדים שפורטו בדו"ח יוכפפו למסגרות ולמגבלות התקציביות כפי שמפורטות בטבלה שלהלן

המגזר השלישי

במהלך דיוניה נחשפה הוועדה גם לתרומתו הקיימת והפוטנציאלית של המגזר השלישי לנושאים אשר על סדר יומה ועל סדר היום החברתי-כלכלי של מדינת ישראל. אף אם במהלך המחאה לא היה תפקידו של המגזר השלישי מרכזי, אל מול עוצמת המחאה של האזרחים כפרטים, אין עוררין על מרכזיותו של המגזר השלישי בחברה הישראלית: כספק שירותים, כיסוד חשוב בחברה דמוקרטית וכמגן זכויותיהם של האזרחים וכן כערוץ לביטוי הלכי רוח, צרכים ומצוקות של האזרחים. הואיל והוועדה לא מיצתה את הדיון בסוגיות הנוגעות למגזר השלישי, סברה הוועדה כי נכון יהיה לסמן את אותם נושאים אשר להערכתה ראויים בהמשך בירור ועיון.

באופן כללי נחשפה הוועדה לצורך לבחון ערוצים לחיזוק המגזר השלישי מחד ולטיוב הממשק שבין המגזר לבין הממשלה, תוך בחינה של הגדרת התפקידים של כל מגזר ושמירה על גבולות הגזרה, הסמכות והתפקיד של שני הצדדים.

הרחבת הדיאלוג שבין המגזר השלישי לבין הממשלה ביחס לסוגיות מרכזיות אשר עומדות על סדר היום החברתי-כלכלי ובהקשר של שירותים חברתיים והממשק היחסיים שבין הממשלה למגזר, יכולה לסייע בשיפור השירות שניתן בסופו של דבר לאזרחים. הממשלה הכירה בערכו של המגזר השלישי (החלטת ממשלה 3190; הקמת השולחן העגול במשרד ראש הממשלה), ולאחרונה פועלת למיסודם של שולחנות עגולים משרדיים שהינם כלי בעל פוטנציאל חשוב ליצירת קשר בין מגזרי, מעמיק וארוך טווח. לצד פלטפורמות קיימות של הידברות ועל רק המחאה, עולה הצורך לבחון את האפשרות ליצירת הידברות גם בצמתים חדשים של תכנון ועשייה וגם לשלב פלטפורמות חדשות כגון אלו האינטרנטיות בהן התנסתה הוועדה. על רקע מרכזיות המגזר באספקת שירותים, נראה גם כי בחינה משותפת של נקודות מפגש של הממשלה עם המגזר כגון בכל הנוגע למכרזים ולמיזמים משותפים יכולה אף היא להביא לטיוב השירותים הניתנים על ידי המגזר, ולהרחבתם. בשלל תהליכים אלו ראוי לשלב גם את השלטון המקומי שמקומו בהספקת השירותים לאזרח ובפעולת המגזר השלישי הלכה למעשה - מרכזי.

המחאה החברתית הגיעה בתקופה שבה מתמודד המגזר השלישי עם ירידה בהכנסות והכרה בצורך לפעול לשינוי בתמהיל הכנסותיו כדי לשרוד ולהצליח לעמוד במשימותיו. על הרקע הזה הועלה בפני הוועדה הרעיון לבחון את האפשרות לגיוון ולהרחבת מקורות המימון של המגזר השלישי ממקורות חיצוניים לממשלה וביניהם - ליצור שוק הון פילנתרופי אשר יכול כלים כגון: אג"ח חברתי, קרנות השקעה חברתיות וכן הרעיון לקדם את פיתוחם של עסקים חברתיים.

טיפול בשוק העבודה והרחבת מעגל המועסקים במשק

רקע

על אף השיפור שחל בשנים האחרונות בשוק העבודה הישראלי, עדיין שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, נמוך באופן ניכר בהשוואה לשיעורי ההשתתפות המאפיינים את המדינות המפותחות בעולם ומהווה אחת מבעיות היסוד של המשק הישראלי. לדוגמא, שיעור ההשתתפות בגילאי 25-64 בישראל בשנת 2010 עמד על 75.5%, בעוד שיעור ההשתתפות בארה"ב, בריטניה, קנדה וגרמניה עמד על 78.3%, 79.3%, 81% ו-81.7% בהתאמה.

יצוין, כי הגדלת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה במשק, במיוחד בקרב אוכלוסיות מעוטות השתתפות, היא אחד הכלים המרכזיים הן להגדלת הצמיחה במשק והן לצמצום העוני ולהקטנת הפערים. לשם המחשה, תחולת העוני בישראל בקרב משקי בית בעלי שני מפרנסים או יותר עומדת על כ-3.7% בלבד, זאת לעומת תחולת העוני בקרב משקי בית ללא מפרנס העומדת על כ-69%.

ניתוח שיעורי ההשתתפות והתעסוקה בישראל לפי קבוצות אוכלוסייה מראה כי שיעורי ההשתתפות והתעסוקה הנמוכים של ישראל, נובעים במידה רבה משיעורי ההשתתפות והתעסוקה של שתי קבוצות אוכלוסייה: גברים חרדים ונשים ממגזר המעוטים. בהמשך לאמור לעיל בנוגע לקשר שבין מספר המפרנסים לתחולת העוני, אלו הם גם מוקדי העוני בחברה הישראלית. תופעת שיעורי ההשתתפות הנמוכים של אוכלוסיות בעלות מגמת גידול דמוגרפי מואץ, עלולה ליצור פגיעה משמעותית בתוצר וברמת החיים של כלל האוכלוסייה. בתרחיש בו כל קבוצת אוכלוסייה תשמור על שיעור התעסוקה הנוכחי, שיעור התעסוקה הכללי ירד ב-2 נקודות האחוז ב-2020 (פגיעה בתוצר של למעלה מ-20 מיליארדי ש"ח).

נוכח האמור לעיל, נראה כי הרחבת מעגל המועסקים במשק היא אחד מהאתגרים הגדולים של כלכלת ישראל בעשור הקרוב ומהווה מחד מנוע צמיחה פוטנציאלי משמעותי, אך מאידך בעלת פוטנציאל לפגיעה משמעותית בתוצר וברמת החיים של אזרחי המדינה, אם לא ישתנו המגמות הקיימות.

יעדי ואמצעי המדיניות

ביום 15 ליולי 2010, אימצה ממשלת ישראל במסגרת החלטה מס' 1994, יעדי תעסוקה אשר משמעותם היא הגעה לרמות התעסוקה של המדינות המפותחות בעולם. עמידה ביעדי התעסוקה, קרי גידול של כ-83 אלף עובדים במשק מדי שנה, צפויה לשפר את רמת החיים של כלל תושבי המדינה, לצמצם עוני ואי שוויון וכן לפנות מקורות תקציביים שניתן יהיה להקצותם לטובת שיפור רמת השירותים החברתיים שהמדינה מספקת. יעדי התעסוקה הם יעדים שאפתניים ומאתגרים המחייבים הובלת שינויים מבניים עמוקים ומורכבים בשוק העבודה. ללא יישום שינויים אלו, קידום תכניות ממוקדות לעידוד תעסוקת אוכלוסיות מעוטות השתתפות והגדלת הכדאיות להשתלב בעבודה לנוכח אלטרנטיבת אי ההשתתפות, לא ניתן יהיה להשיגם.

בהמשך לצעדים שפורטו לעיל, צוות זה ממליץ על שורה של כלים וצעדי מדיניות נוספים בשוק העבודה,

- אשר נדרשים כדי להגשים את יעדי התעסוקה, ולהגיע לרמות התוצר לנפש של 15 המדינות המפותחות ביותר, תוך צמצום הפערים החברתיים, בתחומים הבאים:
1. קיום תכניות ממוקדות לצורך הסרת חסמים ועידוד תעסוקת חרדים ובני מיעוטים שיפורטו להלן;
 2. ביצוע שינויים מבניים שמטרתם הגדלת כדאיות היציאה לעבודה של האוכלוסיות האמורות בסעיף 1 והקטנת תמריצים לאי השתתפותם בשוק העבודה;
 3. הגברת האכיפה של חוקי עבודה תוך שימוש באמצעים מנהליים ושיתוף מידע עם גופים נוספים;
 4. יישום מלא של החלטות הממשלה לעניין הפחתת מספר העובדים הזרים בענפים השונים, עידוד תעסוקת ישראלים בענפים אלה וטיפול בבעיית המסתננים מגבול מצרים;
 5. הרחבת מענק מס ההכנסה השלילי לאימהות עובדות בשכר נמוך;

עידוד תעסוקת חרדים

רקע

את ההשקפה הכללית לעניין הגישה לעידוד תעסוקת החרדים פירטנו בהרחבה בשער הראשון, והצעדים שלהלן נשענים על גישה זו ושואבים ממנה.

שיעור התעסוקה של אוכלוסיית הגברים בישראל (גילאי 25-64), מלבד אוכלוסיית הגברים החרדים והערבים, דומה לשיעור התעסוקה הממוצע של מדינות ה-OECD, ועמד בשנת 2010 על כ-80.5%. שיעור התעסוקה של גברים חרדים נמוך משמעותית, ועמד בשנת 2010 על כמחצית מכך - 42%.

החסמים לשילוב בעבודה של גברים חרדים

ניתן לזהות מספר חסמים ליציאתם לעבודה של גברים חרדיים. העיקריים שבהם:

1. **החסם החוקי** - חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם התשס"ב 2002-, למעשה מחייב את הגבר החרדי ללמוד בכולל כל עוד הוא נמצא בהסדר דחיית השירות, ומונע ממנו להשתלב בעבודה עד גיל מאוחר יחסית.
2. **החסם הכלכלי** - כדאיות נמוכה ליציאה לעבודה. יציאת הגבר החרדי לעבודה גוררת אובדן של תמיכות שונות, בהן הנחות בארנונה, מלגת הבטחת הכנסה והתמיכות שנותן הכולל. לעיתים רבות אובדן זה משתווה לשכר הצפוי לאברך חסר השכלה תעסוקתית. בכך נוצר תמריץ שלילי להשתלבות חוקית של אברכים בשוק העבודה.
3. **החסם המקצועי** - העדר השכלת יסוד וכישורים תעסוקתיים מותאמים לשוק העבודה. מסלול הלימודים האופייני שעובר גבר חרדי בחייו (חדר « ישיבה קטנה » ישיבה גבוהה « כולל) אינו מקנה לו כישורי יסוד החיוניים להשתלבות מוצלחת בשוק העבודה המודרני, כגון: חשבון, אנגלית ושימושי מחשב.

צעדי מדיניות מומלצים

בשנים הקרובות על הממשלה לנקוט במדיניות רחבה להסרת החסמים המקצועיים והכלכליים על מנת להשלים את מהלכיה לשילוב בתעסוקה של המגזר החרדי. זאת, תוך יצירת איזון ראוי בין הפעלת מערך של תכניות שייצרו תמריצים חיוביים להשתלבות בתעסוקה לבין הקטנת תמריצים המעכבים השתלבות בתעסוקה ויוצרים מלכודות עוני. הסרת החסמים תעשה במתווה הדרגתי מתוך שיתוף ורצון לשכר את

רווחתה של האוכלוסייה החרדית עצמה ותוך שימור ערכיה ותרבותה. ההמלצות מכילות שלושה רבדים עיקריים:

1. המשך יישום מדיניות הממשלה להגדלת היקף המתנדבים לשירות צבאי ואזרחי, במטרה להסיר את החסם החוקי ובמטרה להקנות למתנדבים כישורים תעסוקתיים הכרחיים תוך ביצוע התאמות קלות על סמך הניסיון שנצבר. יישום הצעד האמור, קרי עמידה ביעדי ההתנדבות הקבועים בהחלטה מס' 2698 מיום 9.1.2011, יוביל לכך שלמעלה מ-50% משנתון הגברים החרדים יתנדב לשירות צבאי או לשירות אזרחי מדי שנה.

2. הגדלת התמריץ הכלכלי לגברים חרדים להשתלב בתעסוקה, תוך הגדלת השכר הפוטנציאלי של הגבר החרדי המעוניין להשתלב בתעסוקה ביחס להכנסתו שלא מעבודה. זאת, בין היתר, באמצעות פעולות לשיפור כישוריו המקצועיים באופנים הבאים:

א. פרישה ארצית של מרכזי הכוון תעסוקתיים יעודיים לאוכלוסייה החרדית, בשיתוף הרשויות המקומיות. מרכזים אלו ישמשו כ"שער לעולם העבודה" בעבור כל אדם חרדי החפץ בכך באמצעות מתן ייעוץ, ליווי והכוונה תעסוקתית לגברים ונשים חרדים, וכן באמצעות מגוון כלי הכשרה והשמה (שוברי הכשרה מקצועית, הקניית כישורים רכים, עידוד מעסיקים לקליטת עובדים חרדים וכו').

ב. הקצאת כ-500 שוברי הכשרה מקצועית יעודיים לאוכלוסייה החרדית מדי שנה, אשר יחולקו על ידי מרכזי ההכוון, מינהלת השירות האזרחי-לאומי וגופים אחרים העוסקים בהכוונה ובהשמה בעבודה של גברים חרדים.

ג. הפעלת מכינה אקדמית למתנדבים לשירות אזרחי, אשר תאפשר לכל מתנדב לשירות אזרחי-בטחוני, הנמצא מתאים ללימודי השכלה גבוהה במקצועות חיוניים לשוק העבודה, ללמוד במכינה קדם-אקדמאית במקביל להתנדבותו.

ד. הפעלת תכנית ניסיונית שתאפשר לימודי בגרות לצעירים בני 16-25 מחוץ למסגרת הישיבה.

ה. הרחבת תכנית חרדים לעתידים המממנת לימודים אקדמיים לגברים חרדים במקצועות נדרשים. זאת, תוך מיקוד המשאבים הקיימים לתמרוץ סטודנטים חרדים ללמוד מקצועות נדרשים בשוק העבודה והעברת התכנית לאחריות וניהול של ות"ת.

ו. התמודדות עם סוגית התמיכה בתלמידי הישיבות המהווה תמריץ שלילי להשתלב בשוק העבודה. כיום, תקציב התמיכה בישיבות מגיע לכמיליארד ש"ח בשנה, מתחלק בין 110,000 תלמידי ישיבה ומותנה באי יציאתם של תלמידים אלו לשוק העבודה (הכולל מאבד את התמיכה המוענקת בגין התלמיד מרגע שזה עוזב את הלימודים ומשתלב בתעסוקה).

לכן, נוכח מדיניות הממשלה לפעול להגדלת התמריץ להשתלבות בתעסוקה, מוצע להחיל את העקרונות שנקבעו על ידי ועדת גבאי לעניין מלגות קיום לאברכים גם על התמיכה הניתנת לישיבות בגין התלמידים. עקרונות אלה קובעים כי תיווצר אבחנה בין מרבית תלמידי הכוללים אשר יוכלו לקבל תמיכה למשך לא יותר מחמש שנים, לבין קבוצה קטנה ומובחרת של תלמידים הבוחרים להתמיד בלימודים בכולל, תוך קביעת יחסים מספריים בין קבוצות אלו. זאת, תוך יצירת מתווה המתמרץ את תלמיד הכולל, במהלך השנה האחרונה ללימודיו בכולל, להשתלב בתעסוקה או בהכשרות מקצועיות, תוך הכוונה לכלים ולתכניות עליהן ממליץ הצוות.

3. הקנית יכולת השתלבות בשוק העבודה המודרני לכל תלמידי ישראל, בכל שכבות הגיל, באמצעות הפעולות הבאות:

א. חיוב כל התלמידים בביצוע מבחני מיצ"ב בגילאי היסודי. כיום, מבחני מיצ"ב, המהווים מדד אמין לבחינת היקף ואיכות הלימודים המתבצעים במוסדות החינוך (מתבצעים בכיתות ב', ה' ו-ח'), אינם חלים על מרבית זרמי החינוך במגזר החרדי. לצורך קבלת תמונת מצב עדכנית ומלאה על טיב והיקף הלימודים במערכת החינוך, מוצע להחיל את מבחני המיצ"ב על כלל התלמידים בישראל, לרבות כלל התלמידים במסגרות חינוך חרדיים.

ב. המשך שיפור מערך הפיקוח במוסדות החרדיים. זאת, תוך הרחבת מערך הפיקוח הקיים ואכיפת קיומם של לימודי יסוד מכשירי תעסוקה בהתאם לאחוז התקצוב של מוסדות החינוך החרדיים.

ג. ביטול התמיכה לכוללים בגין תלמידי ישיבה המגיעים מחו"ל לטובת לימודי ישיבה בארץ.

ד. להגביר ולייעל את הפיקוח על התמיכות בכוללים ובכלל זאת לבחון אפשרות להגדלה הדרגתית של מספר התלמידים המינימאלי בכולל המזכה בתקצוב מ-15 תלמידים ל-50.

ה. הרחבת מספר התלמידים החרדים (בעיקר נוער חרדי נושר) במערכות החינוך הטכנולוגי של משרדי התמיכה והחינוך, והעמדתו על 3,900 תלמידים בתוך חמש שנים.

באשר לשיבות הקטנות, הוועדה ערה לכך שמסגרות אלו, המקבילות לבתי הספר התיכוניים בחינוך הכללי, מיועדות כיום ללימודי קודש בלבד. יש לשאוף לכך כי לאורך זמן ישולבו גם לימודים מכשירי תעסוקה במסגרות אלה, ואז כמובן יהיה על משרד החינוך לסייע בכל דרך לעשות כן.

ליישום ההמלצות האמורות מוצע להקצות תקציבים בהיקף של כ- 760 מלש"ח במהלך החומש הקרוב.

צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לוח לביצוע	מדד התוצאה
התמודדות עם החסם החוקי	התנדבות לשירות צבאי או שירות אזרחי. בנוסף, לאפשר שירות אזרחי-בטחוני בחדרי מיון בבתי חולים.	עמידה ביעדי ההתנדבות מתוקף החלטה מסי' 2698 מיום 9.1.2011, הקובעים כי החל מ-2015 למעלה מ-60% ממחזור הגברים החרדי יתנדב לאחד מהמסלולים האמורים	2,400 מתנדבים בשנת 2012 (1,200 שירות צבאי ו-1,200 שירות אזרחי), בשנת 2015 - 4,800 מתנדבים	שילוב בתעסוקה של למעלה משני שליש מהמתנדבים
התמודדות עם החסם המקצועי	פרישה ארצית של מרכזי הכוון תעסוקתיים יעודיים לאוכלוסייה החרדית, בשיתוף הרשויות המקומיות	הכוונה תעסוקתית של כ-4,000 חרדים בשנת 2012 ובמתווה עולה, עד לכ-12,000 חרדים בשנת 2015	פרישת מרכז ראשון בשנת 2012, מרכז נוסף בשנת 2013, 3 נוספים בשנת 2014 ו-3 נוספים בשנת 2015	השמה ישירה בעבודה או במערכת ההשכלה הגבוהה של למעלה ממחצית המונים

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לויז' לבצוע	מדד התוצאה
התמודדות עם החסם המקצועי	הקצאת שוברי הכשרה מקצועית	הקצאה של כ-500 שוברים מדי שנה	הקצאת 500 שוברים על ידי מרכזי ההכוון בכל אחת מהשנים 2012-2015	ניצול מלא של השוברים, תשלום החלק השלישי בשובר בעבור כשני שלישי מהמוכשרים
התמודדות עם החסם המקצועי	מכינה אקדמית למתנדבים לשירות אזרחי	הגדלה הדרגתית של מספר התלמידים, עד למחזור של כ-370 תלמידים חדשים בשנת 2015	תחילת יישום בשנת 2012	מעבר לאקדמיה של 75% מהלומדים במכינה עם תום השירות האזרחי
התמודדות עם החסם המקצועי	תכנית נסיונית ללימודי בגרות לאחר שעות הישיבה	300 משתתפים חדשים מדי שנה במהלך שלוש השנים הראשונות	תחילת יישום בשנת 2012	גיוס צבאי / שירות אזרחי של 75% מהמשתתפים בתכנית
התמודדות עם החסם המקצועי	הרחבת תכנית חרדים לעתידים המממנת לימודים אקדמאיים במקצועות נדרשים	הגדלה הדרגתית של מספר התלמידים, עד למחזור שנתי של כ-1,000 תלמידים חדשים בשנת 2015	העברת התכנית לביצוע ות"ת בשנת 2012 והמשך יישום שנתי	השתלבות בתעסוקה של 85% ממסיימי התואר
התמודדות עם החסם המקצועי	הרחבת מספר התלמידים החרדים במערכות החינוך הטכנולוגי של משרדי התמ"ת והחינוך	הגדלה הדרגתית של מספר התלמידים, עד למחזור שנתי של למעלה מ-1,500 תלמידים חדשים בשנת 2015	הרחבת מספר התלמידים מדי ספטמבר	גיוס צבאי / שירות אזרחי של 75% מהמשתתפים בתכנית
התמודדות עם החסם המקצועי	חיוב כל התלמידים בביצוע מבחני מיצ"ב	החלת מבחני המיצ"ב המהווים מדד אמין לבחינת היקף ואיכות הלימודים על כלל התלמידים בישראל בכיתות הנהוגות כיום (כיתות ב', ה' ו-ח').	החל משנת הלימודים התשע"ג	
התמודדות עם החסם המקצועי	המשך שיפור מערך הפיקוח במוסדות החרדיים	הרחבת מערך הפיקוח הקיים ואכיפת קיומם של לימודי היסוד להכשרה לתעסוקה בהתאם לאחוז התקצוב של מוסדות החינוך החרדיים	תחילת יישום בשנת 2012	

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לוח לביצוע	מדד התוצאה
התמודדות עם החסם הכלכלי	החלת העקרונות שנקבעו על ידי ועדת גבאי לעניין מלגות קיום לאברכים גם על התמיכה הניתנת לישיבות בגין התלמידים	החלת העקרונות שנקבעו על ידי ועדת גבאי, כך שתיווצר אבחנה בין מרבית תלמידי הכוללים אשר יוכלו לקבל תמיכה למשך לא יותר מחמש שנים, לבין קבוצה קטנה ומובחרת של תלמידים הבוחרים להתמיד בלימודים בכולל, תוך קביעת יחסים מספריים בין קבוצות אלו. זאת, תוך יצירת מתווה המתמרח את תלמיד הכולל, במהלך השנה האחרונה ללימודיו בכולל, להשתלב בתעסוקה או בהכשרות מקצועיות	החל מדצמבר 2011	שילוב בתעסוקה של לפחות שליש מהאברכים הלומדים בכוללים
התמודדות עם החסם הכלכלי	ביטול התמיכה לכוללים בגין תלמידי ישיבה המגיעים מחו"ל לטובת לימודי ישיבה בארץ		החל מדצמבר 2011	

היבטים תקציביים⁵

סה"כ הקצאה על פני חומש מלאה	כריסה רב שנתית					עלויות	צעדי המדיניות המומלצים	סה"כ
	2016	2015	2014	2013	2012			
760	235	215	155	95	60	שוטרף		

5 יישום כלל הצעדים בהתאם ליעדים שפורטו בדו"ח יוכפפו למסגרות ולמנגלות התקציביות כפי שמפורטות בטבלה שלהלן

עידוד תעסוקה במגזר המיעוטים

רקע

כפי שצוין בפרק המבוא, שיעורי ההשתתפות והתעסוקה בישראל נמוכים באופן משמעותי ביחס לשיעורי ההשתתפות והתעסוקה של המדינות המובילות בעולם מבחינת תמ"ג לנפש. קבוצת אוכלוסייה המתאפיינת בשיעורי ההשתתפות והתעסוקה נמוכים במיוחד היא מגזר המיעוטים. בשנת 2009, שיעור התעסוקה של נשים מהמגזר עמד על 25% בלבד, לעומת שיעורי תעסוקה של 59% ו-74% של נשים חרדיות ונשים יהודיות לא חרדיות, בהתאמה.

החסמים לשילוב בעבודה של נשים ממגזר המיעוטים

ניתן לזהות מספר חסמים ליציאתם לעבודה של נשים מהמגזר. העיקריים שבהם:

1. טיפול בילדים רבים ובגיל צעיר יחסית.
2. בעיות השכלה, שפה וכישורים מקצועיים.
3. פריפריאליות והעדר נגישות תחבורתית מספקת למוקדי תעסוקה.
4. מאפיינים תרבותיים וערכיים.
5. אפליית מעסיקים בלתי פורמאלית. מחקרים רבים מצביעים על כך שקיימת אפליית מעסיקים בלתי פורמאלית המתבטאת הן באי קבלה לעבודה של בני מיעוטים והן בפערי שכר של עובדים בני מיעוטים לעומת עובדים אחרים.
6. פערי מידע והעדר הכוונה תעסוקתית בגילאי 18-22 הגורמים לכך ששיעור גבוה מהצעירים בני המיעוטים אינם משתלבים בתעסוקה או בלימודים אקדמיים.
7. שכר נמוך והעדר אכיפת חוקי עבודה.

צעדי מדיניות מומלצים

בשנתיים האחרונות, התקבלו בממשלה מספר החלטות המקצות מעל 3 מיליארד ש"ח לטובת עידוד תעסוקה, העצמת ההון האנושי, שיפור מערכת התחבורה הציבורית, שיפור תשתיות וחיזוק הביטחון האישי בישובי המיעוטים.

החלטות הממשלה הן צעד משמעותי בכיוון הרצוי, אך נדרשים מהלכים משלימים, ממוקדים בהסרת החסמים להשתלבות בשוק העבודה של נשים מקרב אוכלוסיית בני המיעוטים.

הוועדה קוראת להמשך יישום מדיניות הממשלה לעידוד תעסוקת מיעוטים, באמצעות יישום ארבע תכניות החומש למגזר המיעוטים והגדלת היקף המתנדבים לשירות אזרחי-לאומי.

הוועדה ממליצה על קידום שורת צעדים שעיקרם - הגדלת התמריץ הכלכלי לנשים ממגזר המיעוטים להשתלב בשוק העבודה - הגדלת השכר הפוטנציאלי של המעוניינות להשתלב בתעסוקה באמצעות פעולות לשיפור כישוריהן המקצועיים.

זאת, באמצעות הפעולות הבאות:

א. פרישה ארצית של כ-22 מרכזי הכוון יעודיים לאוכלוסיית המיעוטים (תוספת של 2 מרכזי הכוון מעבר להפעלת 20 המרכזים שעתידים לקום מתוקף החלטות החומש למגזר המיעוטים). מרכזים אלו ישמשו כ"שער לעולם העבודה" בעבור כל בן מיעוטים החפץ בכך באמצעות מתן ייעוץ, ליווי והכוונה תעסוקתית לגברים ונשים, וכן באמצעות מגוון כלי הכשרה והשמה (שוברי הכשרה מקצועית, הקניית כישורים רכים וכו').

ב. הקצאת שוברי הכשרה מקצועית יעודיים לבני מיעוטים על ידי מרכזי ההכוון האמורים והפעלת תכנית הכשרה להשכלה גבוהה באמצעותם (חיזוק אנגלית, הכנה לפסיכומטרי, ייעוץ והכוון וכו').

- ג. הרחבת תכנית "אשת חיל" המספקת ליווי, העצמה והכוון תעסוקתי לנשים ממגזר המיעוטים שאינן משתתפות בשוק העבודה. התכנית תורחב ל-36 ישובים חדשים, ותכלול 1,080 משתתפות חדשות מדי שנה.
- ד. הפעלת תכנית להקניית כישורים תעסוקתיים וללימודי שפה למתנדבי השירות האזרחי-לאומי המעוניינים בכך.
- ה. סבסוד מעונות יום ל נשים ממגזר המיעוטים העובדות במשרות חלקיות ומתן עדיפות לילדיהן בקבלה למעון.
- ו. מיקוד עבודת היחידה לאכיפת חוקי עבודה במשרד התמ"ת, בפעילות אכיפה יזומה כנגד מעסיקים המפירים את זכויותיהם של עובדים בשכר נמוך.
- ז. הרחבת מספר התלמידות בנות המיעוטים במערכות החינוך הטכנולוגי של משרדי החינוך והתמ"ת.
- ח. הפעלת מספר כלים לעידוד הביקוש לעובדים בני מיעוטים, לרבות המשך פיתוח איזורי תעשייה, הגדלת נגישות לאשראי ועידוד יזמות.
- ט. הפעלת תכנית ללימודי סיעוד ל נשים ממגזר המיעוטים בדרום הארץ, הכוללת מימון לימודים ומלגות קיום.
- י. הפעלת תכנית להשלמת השכלת יסוד, תוך כדי מתן ליווי שוטף והכוון תעסוקתי עם סוף הלימודים.

ליישום הצעדים האמורים מוצע להקצות סכום של כ- 785 מלש"ח על פני החומש הקרוב.

צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לויז לביצוע	מדד התוצאה
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	התנדבות לשירות אזרחי-לאומי	עמידה ביעדי ההתנדבות הקבועים בהחלטה מס' 31.7.2011, 3564 מיום כך שלמעלה מ-20% משנתון בנות המיעוטים יתנדב בשנת 2014.	הגדלת מספר המתנדבים מדי ספטמבר	שילוב בתעסוקה ו/או באקדמיה של לפחות 75% מהמתנדבים
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	הרחבת תכנית "אשת חיל" המספקת ליווי, העצמה והכוון תעסוקתי לנשים ממגזר המיעוטים שאינן משתתפות בשוק העבודה.	התכנית תורחב ל-36 ישובים חדשים, ותכלול 1,080 משתתפות חדשות מדי שנה.	פרישה של התכנית ב-36 מוקדים חדשים החל מ-2012	השמה בעבודה או במערכת ההשכלה הגבוהה של לפחות 70% מהמשתתפות

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לויז' לביצוע	מדד התוצאה
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	הפעלת מרכזי הכוון יעודיים לאוכלוסיית המיעוטים	הכוונה תעסוקתית של כ-7,500 בני מיעוטים בשנת 2012 ובמתווה עולה, עד לכ-16,250 בני מיעוטים בשנת 2016	פרישת 22 מרכזי הכוון עד לשנת 2015 (20 מרכזים מתוקף תכניות החומש ו-2 מרכזים נוספים מתוקף המלצות הצוות)	השמה ישירה בעבודה או במערכת ההשכלה הגבוהה של למעלה ממחצית הפונים
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	הפעלת תכנית להקניית כישורים תעסוקתיים בסיסיים וללימודי שפה למתנדבי השירות האזרחי-לאומי המעוניינים בכך		תחילת יישום בשנת 2012	
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	סבסוד מעונות יום לנשים ממגזר המיעוטים העובדות במשרות חלקיות ומתן עדיפות לילדי נשים ממגזר המיעוטים בקבלה למעון. נשים ממגזר המיעוטים אשר עובדות לפחות 24 שעות שבועיות יקבלו סבסוד הזהה לסבסוד שמקבלות שאר האימהות העובדות 36 שעות שבועיות	סבסוד שהות של כ-1,100 ילדי נשים העובדות במשרות חלקיות בשנה"ל התשע"ג, ובמתווה עולה, עד לכ-7,000 בשנת 2015	התחלת התכנית בשנה"ל התשע"ג	עידוד השתלבות בתעסוקה של נשים ממגזר המיעוטים
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	מיקוד עבודת היחידה לאכיפת חוקי עבודה במשרד התמ"ת, בפעילות אכיפה יזומה כנגד מעסיקים המפירים את זכויותיהם של עובדים בשכר נמוך	אישור החוק להגברת האכיפה בכנסת ומיקוד פעילות האכיפה המנהלית כנגד הפרת "חוקים משפיעי שכר"	שנת 2012	הגדלה פי 3 של מספר המעסיקים הנבדקים מדי שנה
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	הרחבת מספר התלמידות בנות המיעוטים במערכות החינוך הטכנולוגי של משרדי החינוך והתמ"ת	הרחבת מספר התלמידות בלמעלה מ-3,000 תלמידות בתוך חמש שנים	הרחבת מספר התלמידות מדי ספט'	השתלבות בתעסוקה של לפחות שני שלישי מהתלמידות
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	הפעלת מספר כלים לעידוד הביקוש לעובדים בני מיעוטים	גיבוש התכנית ויישומה על פני 4 שנים	גיבוש התכנית עד למרץ 2012	
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	הפעלת תכנית ללימודי סיעוד לנשים ממגזר המיעוטים בדרום הארץ, הכוללת מימון לימודים ומלגות קיום	קליטת 120 משתתפות חדשות בשנה	התכנית בשנה"ל התשע"ג	סיום לימודים בהצלחה והשתלבות בעבודה בסיעוד של כ-85% מהתלמידות
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	הפעלת תכנית להשלמת השכלת יסוד ("תכנית עידית"), תוך כדי מתן ליווי שוטף והכוון תעסוקתי עם סוף הלימודים	קליטת 300 משתתפות חדשות בשנת 2012, והרחבה עד ל-450 משתתפות בשנת 2015	תחילת 2012	קליטה בתעסוקה של לפחות מחצית מהמשתתפות

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לוי"ז לביצוע	מדד התוצאה
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	הפעלת תכנית הכשרה להשכלה גבוהה (חיזוק אנגלית, הכנה לפסיכומטרי, ייעוץ והכוון וכו'). התכנית תופעל על ידי מרכזי ההכוון הייעודיים	קליטת 500 משתתפות בשנת 2012, והרחבה הדרגתית עד ל-1,250 משתתפות בשנת 2016	תחילת 2012	השתלבות באקדמיה של לפחות 80% מהמשתתפות
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	הקצאת שוברי הכשרה מקצועית	הקצאה של כ-500 שוברים מדי שנה, ובמתווה עולה, עד לכ-2,000 חרדים בשנת 2016	הקצאת 500 שוברים על ידי מרכזי ההכוון 1,000, 2012, 2013-2015 ו-2,000 שוברים בשנת 2016	ניצול מלא של השוברים, תשלום החלק השלישי בשובר בעבור כשני שלישי מהמוכשרים
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	יישום 4 תכניות החומש למגזר המיעוטים (בעלות כוללת של כ-3 מיליארד ש"ח)	יישום מדורג על פני 5 שנים בהתאם לאבני הדרך של החלטות הממשלה		

היבטים תקציביים⁶ -

צהדי המדיניות המומלצים	עלויות	פריסה רב שנתית					סה"כ הקצאה על פני חומש מלאה
		2012	2013	2014	2015	2016	
עלות של צעדי המדיניות (לא כולל את עלות תכניות החומש)	שוטף	120	150	185	165	165	785

מענקי מס הכנסה שלילי

רקע

תכנית "מענק מס הכנסה שלילי" החלה לפעול באוקטובר 2008 ביישומי התכנית "אורות לתעסוקה" והורחבה לפריסה ארצית בשנת 2011 (המענקים בעד שנת 2011 ישולמו בשנה העוקבת). המענק הכספי לפרט נגזר מהפרמטרים הבאים: גובה הכנסה, מספר הילדים וגיל המבקש, ויכול להגיע עד לסכום של כ-460 ש"ח לחודש לעובד. ההטבה מוענקה ברמה של הפרט הבודד (מתחת לתקרה שנקבעה להכנסה המשפחתית) כך שמשפחה עם שני מפרנסים הזכאים לקבלת ההטבה עשויה להכפיל את גובה המענק. מענקי מס הכנסה שלילי תורמים להקטנת תחולת העוני תוך הגדלת התמריץ להישארות בשוק העבודה (בניגוד להסתמכות על גמלאות), כמו גם להגדלת שיעורי התעסוקה, אם כי באופן פחות. זאת בעזרת

6 יישום כלל הצעדים בהתאם ליעדים שפורטו בדו"ח יוכפפו למסגרות ולמגבלות התקציביות כפי שמפורטות בטבלה שלהלן

תשלום נוסף בעבור עבודה המגדיל את כושר ההשתכרות של פרט. למעשה, זהו מנגנון משמעותי לשמירת עובדים בעלי כושר השתכרות נמוך בשוק העבודה, וכן מנגנון חשוב להחזרת אלו אשר נואשו מעבודה בשכר המינימום ואף מתחת לו אל שוק העבודה.

צעדי מדיניות

הגדלת מענק מס ההכנסה השלילי ב-50% לאימהות עובדות תוך הגדלה של מתווה שחיקת המענק באופן שהמס השולי האפקטיבי לא יעלה על 50% (נוכח נקודות הזיכוי הקיימות לאימהות). מהלך זה עקבי עם יעדי המדיניות בכך שהוא תורם לצמצום מספר העובדים העניים. כמו כן, הוא נותן מענה לעידוד תעסוקת נשים בכלל ונשים חרדיות ונשים ממגזר המיעוטים בפרט (אוכלוסיות בעלות גמישות גבוהה יחסית ביחס ליציאה לתעסוקה). בנוסף, משתלבת המלצה זו עם המלצת הצוות להקלת הנטל על ההורים בגידול ילדיהם.

צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לוי"ז לביצוע	מדד התוצאה
מענק מס הכנסה שלילי	הגדלת המענק ב-50% לאימהות עובדות	לפחות 60% מיצוי של ההטבה מתוך אוכלוסיית הזכאים	תשלום בשנת 2013 בגין עבודה בשנת 2012	צמצום תחולת העוני

היבטים תקציביים -

צהד המדיניות המומלץ	עלויות	פריסה רב שנתית					סה"כ הקצאה על פני חומש מלאה
		2012	2013	2014	2015	2016	
הגדלת המענק ב-50% לאימהות עובדות	שוטף	0	200	200	200	200	800

אכיפת חוקי עבודה

רקע

אכיפה משמעותית ויעילה של חוקי עבודה, ובפרט, חוקי שכר מינימום, שעות נוספות והעסקת עובדים זרים, צפויה להביא לצמצום תופעת העובדים המצויים מתחת לקו העוני, אשר לרוב הם עובדים בלתי מקצועיים בעלי כוח מיקוח קטן ביותר אל מול המעסיק. בנוסף תורמת האכיפה לחיזוק הכדאיות של בעלי פוטנציאל השתכרות נמוך להשתלב בשוק העבודה על פני הסתמכות על מערכת תשלומי ההעברה בלבד.

תחום מרכזי נוסף המחייב טיפול הוא נושא זכויותיהם של עובדי הקבלן. כך למשל, במסגרת הטיפול הנדרשת להבטחת אכיפת חוקי העבודה יש לתת דגש מיוחד על זכויותיהם של העובדים החלשים, ובפרט של עובדי הקבלן.

צעדי מדיניות מומלצים

מאחר שבמדינת ישראל קיימים חוקים מתקדמים להגנה על זכויות העובדים, יש למקד את צעדי המדיניות בצעדים לייעול והגברת האכיפה של חוקי עבודה. בבחינת היקף הפרת חוקי העבודה בישראל יש להתחשב בשני מאפיינים מרכזיים הקיימים בשוק העבודה. האחד, עובדים רבים, בעיקר עובדים בשכר נמוך, אינם מודעים די הצורך לזכויותיהם, לדרכים להגן על זכויות אלה ולקיומם של גורמים שעשויים לסייע להם. השני, עובדים רבים נמנעים מלהתלונן על מעסיקיהם מתוך חשש שהדבר יוביל לפיטוריהם. לכן, נדרשת אכיפה ממשלתית יעילה. להלן עיקרי הצעדים המומלצים לצורך הגברת האכיפה של חוקי עבודה בישראל:

1. הנהגת אכיפה מנהלית ומתן אפשרות למינהל האכיפה וההסדרה במשרד התמ"ת להשית עיצומים כספיים על מעסיקים המפרים חוקי עבודה. בהתאם לכך, על הממשלה לפעול לאישור הצעת החוק הממשלתית להגברת האכיפה של דיני עבודה, זאת, תוך שמירת מכלול העקרונות אשר הוסכמו בין משרדי הממשלה ובין הסתדרות העובדים ולשכת התאום של הארגונים הכלכליים. **יודגש כי החוק כולל נדבך חשוב הנוגע באחריות מזמין שירותים או מעסיק בפועל על הפרת זכויותיהם של עובדי קבלן - הוועדה מבקשת להדגיש כי עניין זה הוא נדבך מרכזי בחוק.**

2. חיזוק מערך האכיפה. במקביל לאישור הצעת החוק הממשלתית, מומלץ לחזק את מערך האכיפה הן באמצעות החלת שיתוף מידע עם רשות המסים ועם המוסד לביטוח לאומי (בכפוף לבחינה משפטית של התכנות הצעד האמור), והן באמצעות המשך תגבור כוח האדם לאכיפת חוקי עבודה. תגבור זה יתבצע תוך מיקוד האכיפה בהפרות חוקי עבודה של עובדים מאוכלוסיות חלשות, החוששות כל העת לאובדן מקום עבודתם, בכלל ובעובדים בני מיעוטים בפרט. נוסף לאמור, יש למקד את האכיפה בהפרות חוקי עבודה של עובדים זרים, כך שתפחת כדאיות ההעסקה שלהם על פני עובדים ישראלים.

צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לוח"ז לביצוע	מדד התוצאה
אכיפת חוקי עבודה	אישור הצעת החוק הממשלתית להגברת האכיפה של דיני עבודה	אישור החוק להגברת האכיפה בכנסת ומיקוד פעילות האכיפה המנהלית כנגד הפרת "חוקים משפיעי שכר"	31 בדצמבר 2011	הגדלה פי 3 של מספר המעסיקים הנבדקים מדי שנה
אכיפת חוקי עבודה	החלת שיתוף מידע של מערך האכיפה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה עם רשות המסים ועם המוסד לביטוח לאומי, בכפוף לבחינת התכנות משפטית			
אכיפת חוקי עבודה	תגבור כוח האדם לאכיפת חוקי עבודה בהתאם למתווה שיקבע על ידי שר התמי"ת ושר האוצר	תפוקות מפורטות לתחומי האכיפה שיתוגברו ולכמות העיצומים הכספיים וההתראות שיינתנו		בהתאם למתווה שיקבע

סיוע בהשתלבות אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה

בישראל חיים למעלה מ-210,000 אנשים עם מוגבלות בגילאי העבודה הזכאים לקצבת נכות כללית. שיעורי התעסוקה בקרב הזכאים לקצבה עומד על כ-10%, מתוכם רק כמה מאות משתכרים מעל מחצית מהשכר הממוצע במשק. אי-שילובם של אנשים אלו בשוק העבודה, מביא באופן ישיר להדרתם מהחברה. לפני כשנתיים תוקן מבנה קצבת הנכות כך שהכנסותיהם של מקבלי הקצבה מעבודה ומקצבת הנכות יהיו תמיד גבוהות מההכנסה מקצבה בלבד. למרות שינוי זה, מעטים מאוד מהזכאים לקצבת נכות השתלבו בשוק העבודה והגדילו את הכנסותיהם מעבודה. עוד יצוין, כי הממשלה מקצה משאבים רבים באמצעות משרדי הממשלה השונים על מנת לסייע בשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה.

בעקבות כך, מוצע להקים מרכזי הכוון וליווי תעסוקתי אשר יתכללו את הפעילות הממשלתית הקיימת. מטרת מרכזים אלו לשלב זכאים לקצבת נכות בשוק העבודה בשלבי הטיפול הראשוניים, בשים לב למיצוי הפוטנציאל התעסוקתי וכושר השתכרותם, בהתאם לחוק הביטוח הלאומי. מרכזים אלה יהוו כתובת אחת לאנשים עם מוגבלות המבקשים להשתלב בשוק התעסוקה.

למימוש המלצה זו מוצע להקצות סכום כולל של 330 מלש"ח (70 מלש"ח בבסיס התקציב בכל אחת מהשנים 2013-2016, ובנוסף 50 מלש"ח חד פעמי להתנעת התוכנית בשנת 2013).

הקלת הנטל על אימהות חד הוריות

מטבע הדברים משפחות חד-הוריות מוגבלות בהשתכרותן למפרנס יחיד. בפני משפחות אלו עומדים אתגרים לא פשוטים בכל הקשור לניהול משק הבית, השתלבות בשוק העבודה וחינוך ילדים. עוד יצוין, כי שיעור הזכאות של משפחות אלה לקצבת הבטחת הכנסה גבוה יותר מאשר במשפחות אחרות.

על מנת לסייע לאוכלוסיית החד-הוריות, מוצע להקצות סכום של כ-75 מיליון ₪ בשנת 2012 ולהעלותו ל-100 מלש"ח משנת 2013 ואילך על מנת לתמרץ את השתלבותן בשוק העבודה. מוצע שצוות מקצועי משותף למוסד לביטוח לאומי ולמשרד האוצר יגבש מתווה פעולה לטובת האוכלוסייה האמורה, עד ליום 31 בדצמבר 2011, שיובא לאישור שרי הרווחה והאוצר.

עובדים זרים והשפעתם על המשק הישראלי

רקע

להעסקת עובדים זרים קיימות השפעות משקיות וחברתיות שליליות, הן בטווח הקצר ובעיקר בטווח הבינוני והארוך. כדי להימנע מהתופעות השליליות וכדי לעודד את העסקתם של עובדים ישראלים בעלי מיומנויות נמוכות ולקדם התפתחות טכנולוגית, יש לפעול להפחתת מספרם של העובדים הזרים בענפים השונים ולמנוע הסתמכות של ענפים אלה על כוח עבודה זול יחסית.

צעדי מדיניות מומלצים

1. צמצום מספר העובדים הזרים בענפי הבניין והחקלאות. בהתאם להחלטות הממשלה יפחתו מספר העובדים הזרים בענף הבניין לאפס בשנת 2016 ובענף החקלאות ל-18,900 בשנת 2015. הועדה ממליצה לדבוק בהחלטות הממשלה כלשונון במטרה לצמצם את הפגיעה בעובדים הישראליים, ולהמשיך ולפתח את הענפים מבחינה טכנולוגית.
2. הרחבת השירותים הסיעודיים תוך הגדלת שיעור העובדים הישראליים.
3. מניעת תופעת הגבייה של דמי תיווך שלא כחוק, וזאת באמצעות חתימה על הסכמים או הסדרים בילטרליים עם מדינות המוצא של העובדים הזרים, לגיוס מפוקח ונקי של העובדים הזרים ללא שיתופן של חברות פרטיות בתהליך.
4. החלת פיקדון יציאה מרצון בכלל הענפים בהם מועסקים עובדים זרים על מנת לעודד את העובדים הזרים לצאת כחוק מישראל בתום תקופת העסקתם.
5. המשך יישום החלטות הממשלה בנושא טיפול בתופעת ההסתננות מגבול מצרים, וכן השלמת בניית הגדר בגבול מצרים.

צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לוחז לביצוע	מדד התוצאה
ענפי הבניין והחקלאות	לדבוק בהחלטות הממשלה בנושא שעיקרן צמצום מספר העובדים הזרים והעלאת האטרקטיביות של העובד הישראלי	עמידה בהחלטות הממשלה - החלטה מספר 3453 מיום 10.7.2011 בענף הבניין והחלטה מספר 2921 מיום 3.3.2011 בענף החקלאות	עד ינואר 2016	הפחתת מכסות העובדים הזרים ל-18,900 בענף החקלאות עד לשנת 2015 ול-0 בענף הבניין עד לשנת 2016
הסדרים בילטרליים	מניעת תופעת הגבייה של דמי תיווך שלא כחוק על ידי הסדרים בילטרליים לגיוס העובדים ללא שיתוף גורמים פרטיים בהליך (הסדר מדינה מול מדינה)	חתימה על הסדרים בילטרליים עם מדינות המוצא של העובדים הכולל הליך גיוס שלא באמצעות חברות פרטיות אלא על ידי מדינת המוצא בלבד	מייד	הבאת עובדים זרים אך ורק במסגרת הסדרים בילטרליים ללא גביית דמי תיווך שלא כחוק
עידוד יציאה כחוק של עובדים זרים	החלת פיקדון יציאה מרצון בכלל הענפים בהם מועסקים עובדים זרים	התקנת תקנות המחילות את הפיקדון על כלל הענפים	מייד - חקלאות, בניין וסיעוד סוף 2012 - יתר הענפים	צמצום מספר העובדים הנשארים בישראל שלא כחוק בתום תקופת שהייתם החוקית בישראל
מסתננים מגבול מצרים	המשך פעולות הממשלה	יישום החלטות הממשלה בנושא, וכן השלמת בניית הגדר	ינואר 2013	צמצום מספר המסתננים הנכנסים

סיכום ההמלצות

כאמור, הרחבת מעגל המועסקים במשק היא אחד מהאתגרים הגדולים של כלכלת ישראל בעשור הקרוב ומהווה מחד מנוע צמיחה פוטנציאלי משמעותי, אך מאידך איום משמעותי על פוטנציאל הצמיחה, אם לא ישתנו המגמות הקיימות. לכן, אימצה ממשלת ישראל יעדי תעסוקה במסגרת החלטה מס' 1994 מיום 15 ליולי 2010. משמעותם של יעדי התעסוקה היא הגעה לרמות התעסוקה של המדינות המפותחות בעולם: שיעור תעסוקה של 76.5% בגילאי 25-64 בשנת 2020, לעומת שיעור של 71.2% בשנת 2010. עמידה ביעדים דורשת תוספת שנתית של כ-31 אלף עובדים בשנה מעבר לתוספת העובדים בשל הגידול הטבעי של האוכלוסייה (52 אלף עובדים מדי שנה).

עמידה ביעדי התעסוקה, קרי גידול של כ-83 אלף עובדים במשק מדי שנה, מתואמת עם גידול של כ-0.5-1 נקודות האחוז בצמיחת התוצר בשנה (תוספת של כ-7.5-3.75 מיליארד ש"ח לתוצר בשנה). עמידה ביעדי התעסוקה צפויה לשפר את רמת החיים של כלל תושבי המדינה, לצמצם עוני ואי שוויון וכן לכנות מקורות תקציביים שניתן יהיה להקצותם לטובת שיפור רמת השירותים החברתיים שהמדינה מספקת.

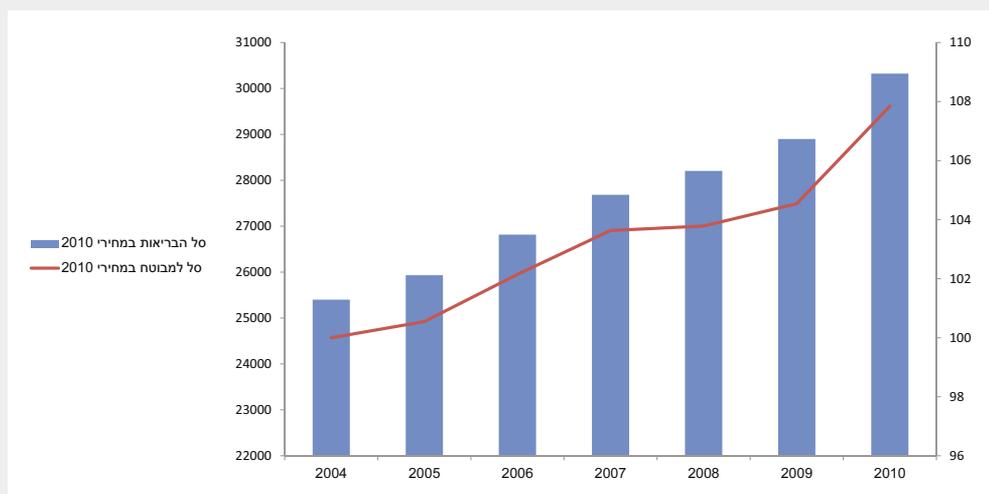
למימוש המלצות אלה, המליצה הוועדה על הקצאת סכום כולל של 2.7 מיליארד ש"ח במהלך החומש הקרוב.

בריאות

מערכת הבריאות

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שנחקק בשנת 1995, ביסס סל שירותים ותרופות ציבורי מהרחבים בעולם, המתעדכן משנה לשנה, הניתן באופן שוויוני לכלל תושבי ישראל, בפריסה רחבה ובאיכות גבוהה. מערכת הבריאות הישראלית היא מהמובילות בעולם, הן במדדים אבסולוטיים כגון תוחלת חיים גבוהה ותמותת תינוקות נמוכה והן במדדים של שביעות רצון ופריסה ארצית.

עלות סל הבריאות והגידול בסל למבוטח (במחירי 2010)



סל הבריאות שבאחריות קופות החולים מהווה כ-80% מתקציב מערכת הבריאות הציבורית והוא ממומן מתקבולי המוסד לביטוח לאומי (כ-53.5%), השלמה מתקציב המדינה (כ-40%) והשתתפויות עצמיות של מבוטחים (כ-6.45%). עלות הסל מתעדכנת על-פי מנגנון הקבוע בחוק ביטוח בריאות ממלכתי לפי שיעור השינוי במדד יוקר הבריאות, מקדם גידול דמוגרפי ותוספת שירותים ותרופות חדשים אשר מתווספים לסל בהתאם למדיניות הממשלה ולסדרי העדיפויות שלה.

בנוסף לסל שירותי הבריאות המסופק ע"י קופות החולים אחראי משרד הבריאות על אספקת שירותי בריאות נוספים, בעיקר שירותי בריאות הציבור ושירותי בריאות הנפש.

הוצאות משקי הבית על בריאות

בשנת 1999 הוציאו משקי הבית בישראל כ-4% מסל הצריכה הכולל שלהם על שירותי בריאות. במהלך העשור האחרון גדל שיעור זה והוא עמד בשנת 2010 על כ-5% מסל הצריכה של משקי הבית בישראל. מירב הגידול כאמור הופנה לרכישת ביטוחים משלימים מקופות החולים (שב"ן) אשר הוכנס לחוק ביטוח בריאות בשנת 1998 וגדל מאז בקצב מהיר כך שכיום לכ-80% מהאוכלוסייה מכוסה בביטוח זה. כמו כן, חל גידול במספר פוליסות הביטוח המשלימות של חברות הביטוח הפרטיות (ביטוח פרטי).

הגידול בהוצאות משקי הבית מוסבר בחלקו בהזדקנות האוכלוסייה וכן משיפור ברמת החיים בישראל אשר הביא לגידול ברכישת שירותי בריאות שאינם ברובד הציבורי הרחב כגון טיפולים קוסמטיים, טיפולי פנאי ובחירת הרופא המטפל בביטוחים הפרטיים. כשלי השוק המאפיינים את שוק הבריאות ובראשם מחסור באינפורמציה וקשיחות הביקוש למוצרי בריאות עלולים להביא, בהעדר רגולציה והסדרת השוק, לעלייה במחירי השירותים, לביטוחים כפולים ואף לצריכת יתר של שירותים רפואיים.

ההוצאה הפרטית הגדולה ביותר של משקי הבית בתחום הבריאות היא על בריאות השן. בשנת 2010 החליטה הממשלה על הכללת טיפולי השיניים לילדים לסל שירותי הבריאות שבאחריות קופות החולים, באופן הדרגתי, כך שעד שנת 2013 כל ילד עד גיל 14 יהיה זכאי לטיפולי שיניים במסגרת סל הבריאות. המהלך צפוי להפחית מהנטל על משקי הבית ולהגדיל את ההוצאה הציבורית תוך הקטנת ההוצאה הפרטית על שירותי בריאות.

כמו כן, חל גידול במספר פוליסות הביטוח המשלימות של חברות הביטוח הפרטיות (ביטוח פרטי). הביטוח הפרטי מהווה אחד ממנועי הצמיחה הגדולים של ההוצאה של משקי הבית על בריאות.

מומלץ לשקול דרכים להגברת הרגולציה על ביטוחי הבריאות הפרטיים ולהגברת השקיפות בהם.

סיכום

חיזוק המערך הממשלתי לסיוע לקשישים החיים בקהילה ועידוד העסקת עובדים ישראלים בסייעות

על-פי הערכות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, צפויה אוכלוסיית הקשישים בישראל (בני 65 ומעלה) לגדול מכ-10% מהאוכלוסייה (כ-743 אלף) בשנת 2010, לכ-12% (1,079 אלף) בשנת 2020 ולכ-14% (1,391 אלף) בשנת 2030. הגידול במספר הקשישים מחייב היערכות מוקדמת של השירותים החברתיים בכדי להעניק לקשישים אלו את הסיוע המירבי שיאפשר להם להמשיך לחיות את חייהם בקהילה באופן מיטבי. המדיניות הממשלתית בשנים האחרונות לטיפול בקשישים מדגישה את החשיבות של שמירת הקשיש בסביבתו בקהילה עד כמה שניתן. הביטוי המרכזי לתפיסה זו הוא קצבת הסייעות, המעניקה שעות סיעוד לקשיש המתקשה בביצוע פעולות יום יומיות ושנועדה לאפשר את המשך חייו בקהילה. עם זאת, האחריות והמחויבות על הטיפול בקשיש מוטלת על בני משפחתו ותפקיד הממשלה הוא לספק לקשיש ולבני משפחתו כלים ושירותים תומכים בכדי לאפשר שמירה מרבית על אורח חייו, תוך הבנה כי לכל קשיש ובני משפחתו צרכים והעדפות שונות.

בתוך כך, ישנם מספר גופים ממשלתיים העוסקים במתן שירותים שונים לקשישים סיעודיים המתגוררים בקהילה. על השירות הניתן לקשישים המתגוררים בקהילה להיעשות בראיה כוללת של הצרכים הייחודיים שלו ושל בני משפחתו, שעות הסייעות להן זכאי הקשיש ומגוון הכלים אותם מעמידה הממשלה לקשיש ובני משפחתו.

מבנה קצבת הסייעות כיום, הקובע שלוש רמות זכאות, מביא לכך שסייעות כיסוי הצרכים הסייעודיים איננו מיטבי דיו עם אוכלוסיית הקשישים עם הבעיות הסייעודיות הגדולות יותר (כפי שציין מבקר המדינה בדו"ח 61' לשנת 2010). מעבר לבעייתיות האמורה בהקצאה הנוכחית של שעות הסייעות הרי שמבחן ההכנסה הנוכחי לקצבה איננו יעיל דיו ואינו מאפשר הקצאת משאבים יעילה לאוכלוסייה הנזקקת מבחינה כלכלית. בעייתיות זו של מבחן ההכנסות באה לידי ביטוי בכך שמבחן ההכנסות איננו רציף, ובשל העובדה שבמבחן ההכנסות נעשית בדיקה של הכנסותיו החודשיות של הקשיש בלבד ללא בדיקה מקיפה של כלל נכסי הנדל"ן וההון שברשותו.

בשל החשיבות של קצבת הסייעות לאורח חייו של הקשיש המתגורר בקהילה, מוצע לבצע הקצאה פרוגרסיבית יותר של המשאבים במסגרת קצבה זו, באופן שיעניק תמיכה גדולה יותר לקשישים סיעודיים ברמות תלות גבוהות במטרה למנוע ככל הניתן את הצורך במיסוד. בנוסף ניתן לשפר את מבחני ההכנסה המבוצעים כחלק מהליך הזכאות לקצבה במטרה להביא לכך שהקצבה תינתן באופן יותר רציף ביחס להכנסה ולהקצאה נכונה יותר של הקצבה לפי פרמטרים סוציו-כלכליים.

כדי לסייע לקשיש ולבני משפחתו, מומלץ לתכלול את הכלים הממשלתיים באמצעות שיפור הקשר ושיתוף הפעולה בין הגופים הממשלתיים השונים. במסגרת זו ייבחן מתן מענה במסגרות קהילתיות לקשישים סיעודיים באמצעות תגבור מערך הקהילות התומכות ומרכזי היום לקשישים והגדלת הזמינות שלהם לאוכלוסייה. בנוסף, בהמשך לתוכנית שהפעיל משרד הבריאות יחד עם קופות החולים בשנים 2008-2010 מוצע להמשיך לשפר את הקשר, והתאום בין הגופים ולצרף גם את המוסד לביטוח לאומי וזאת על מנת לשפר את הטיפול שניתן לקשיש בקהילה, תוך הפנמת העלות הכוללת של הטיפול באוכלוסייה זו.

כמו כן, באמצעות שיפור והרחבה של השירותים הניתנים לקשישים, במסגרת שעות סיעוד בחוק הביטוח

הלאומי על-ידי עובדים ישראלים או במסגרות קהילתיות משלימות (בהם מועסקים עובדים ישראלים), ניתן יהיה לבסס בצורה טובה יותר את הטיפול בקשישים בעלי דרגות תלות גבוהות יותר, על עובדים ישראלים.

מוצע להקצות למימוש המלצות אלה סכום של כ- 1.7 מיליארדי ש"ח על כני החומש הקרוב. התקצוב ייפרס החל משנת 2013 (150 מלש"ח) ובעליה הדרגתית עד ל- 600 מלש"ח בשנת 2016 (מתוכם 300 מלש"ח בבסיס התקציב בהבשלה מלאה).

תחבורה

רקע

מדינת ישראל מאופיינת בצפיפות אוכלוסין גבוהה (נפש/קמ"ר) בהשוואה למדינות המפותחות. עם זאת, ההשקעות בתשתית תחבורתית ובעיקר בתחבורה הציבורית היו במשך שנים, נמוכות משמעותית ממרבית המדינות המפותחות, תוך השענות גוברת על הרכב הפרטי כאמצעי תחבורה עיקרי.

כיום, שיעור השימוש בתחבורה ציבורית בשלושת המטרופולינים הגדולים בישראל מגיע לכ-23% בלבד לעומת 77% ברכב פרטי. רמה זו נמוכה משמעותית ממטרופולינים מערביים אחרים, בהם שיעור השימוש בתחבורה הציבורית נע בין 30% ל-50%. עוד עולה מההשוואה העולמית כי במטרופולינים שבהם שיעור השימוש בתחבורה הציבורית גבוה, פועל מגוון רחב של אמצעי תחבורה ציבורית בזכות דרך בלעדית כגון רכבת קלה, מטרו ורכבת פרברית, בנוסף לאוטובוסים. זאת, לעומת שלושת המטרופולינים בארץ בהם עיקר השרות ניתן על ידי אוטובוסים.

לאורך זמן, הירידה בשימוש בתחבורה הציבורית מייצרת מעגל תנופה שלילי (Vicious Cycle) המביא להגברת התלות ברכב הפרטי ולפגיעה ביכולת לספק שירותי תחבורה ציבורית יעילים. המשך מגמה זו ללא התערבות ממשלתית צפוי להביא למשבר תחבורתי בעתיד הלא רחוק. שכן, על אף ההשקעה הנרחבת קצב פיתוח הכבישים אינו יכול להדביק את הגידול במצבת כלי הרכב ובנסועה. פער זה צפוי להחריף לנוכח הגידול הצפוי ברמת המינוע בישראל, אשר נמוכה כיום ביחס למדינות המפותחות ובהינתן היקף השטחים הפנויים המוגבל להרחבת תשתית הכבישים במטרופולינים.

נוכח האמור לעיל, נראה כי אין בטווח הארוך אלטרנטיבה לביצוע פריצת דרך של ממש ברמת התחבורה הציבורית הניתנת לתושבים במטרה להעביר נוסעים מהרכב הפרטי לתחבורה הציבורית, אלא על ידי הגדלת ההשקעה בפיתוח מערכות הסעת המונים.

עיקרי ההשקפה ויעדי המדיניות -

לתחבורה הציבורית תפקיד מרכזי בהבטחת רמת ניידות בסיסית לאזרחי המדינה. עם זאת, עבור פלחי אוכלוסייה מסוימים אין כיום רמת ניידות בסיסית המובטחת באמצעות שירותי התחבורה הציבורית. לעשירונים הנמוכים, בהם רמת המינוע נמוכה משמעותית משאר האוכלוסייה, ישנה תלות במערך התחבורה הציבורית. עבורם, למגבלות הכיסוי של התחבורה הציבורית הן ברמה הגיאוגרפית והן ברמת שעות הפעילות משמעות רבה. זאת, משום שמגבלות אלו משפיעות, בין היתר, על אפשרויות התעסוקה, על הנגישות לשירותים חברתיים ואף על היכולת לממש פנאי.

מערכת תחבורה ציבורית ענפה ויעילה היא המענה ההולם לבעיות התחבורה (נגישות, גודש, בטיחות, זהום אוויר) ומרכיב הכרחי לצמיחה חברתית וכלכלית. למערכת התחבורה הציבורית יתרונות כלכליים, סביבתיים ובטיחותיים על פני התחבורה הפרטית. מניתוח כלכלי של כלל העלויות הישירות והעקיפות עולה כי עלות נסיעה בודדת בתחבורה ציבורית למשק נמוכה משמעותית (כשליש) מעלות נסיעה בודדת בתחבורה הפרטית. לפיכך, מעבר משמעותי משימוש בתחבורה פרטית לשימוש בתחבורה ציבורית

משמעו חיסכון מצטבר למשק של עשרות מיליארדי ש"ח (הגדלת שיעור השימוש בתחבורה ציבורית באחוז אחד שוות ערך לחסכון של כ-400 מיליוני ש"ח למשק בשנה). בנוסף לאמור, לתחבורה הציבורית תפקיד חברתי חשוב בהבטחת יכולת הניידות גם לאלו שידם אינה משגת ואשר אינם יכולים להתבסס על הרכב הפרטי. משמעותה של רמת התחבורה הציבורית לאזרחים אלו רבה ביותר שכן היא קובעת את נגישותם למקומות תעסוקה, לשירותים ציבוריים ולאתרי פנאי.

זאת ועוד, קיומה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה מאפשר הקלה בהוצאות משקי הבית על תחבורה (הישירות והעקיפות) תוך שיפור באיכות החיים ואף מסייע בצמצום עלויות למשק, בצמצום פערים חברתיים, בכלימת הפרבור ובצמצום השפעות סביבתיות. כמו כן, הדבר מאפשר ניצול טוב יותר של שטחי קרקע על ידי הפחתת השטח הדרוש לכבישים ולחניות ועל ידי מתן אפשרות לציפוף הבניה בערים, לרבות הגדלת היצע הדיור באזורי הביקוש.

למרות כל האמור לעיל, לאורך השנים התחבורה הציבורית לא זכתה להשקעה הנדרשת על מנת שתספק רמת ניידות מינימאלית לכלל האוכלוסייה ושתהווה אלטרנטיבה ראויה לתחבורה הפרטית בהתאם לסטנדרטים המקובלים בעולם. לנוכח האמור, מטרת המדיניות בתחום היא פיתוחה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה תוך שמירה על שני יעדים מרכזיים:

1. העברת נוסעים מהרכב הפרטי לתחבורה הציבורית על ידי הפיכת מערכת התחבורה הציבורית לנוחה ויעילה לפרט.
2. מתן ניידות תחבורתית לכלל האוכלוסייה (ובפרט לאוכלוסיות חלשות)

■ עיקרי ההמלצות -

ההמלצות המוצגות להלן מחולקות לשניים: החלק הראשון כולל צעדים מבניים לשיפור התחבורה הציבורית לטווח הבינוני והארוך. החלק השני כולל צעדים מיידיים לשיפור רמת השירות והנגישות של התחבורה הציבורית כבר בטווח הקצר.

צעדים מבניים לקידום התחבורה הציבורית לטווח הבינוני והארוך

1. מערכות הסעת המונים

(הערה - קטע זה מופיע, בחלקו, גם בפרק הדיור)

היעדרן של מערכות הסעת המונים מהווה צוואר בקבוק מרכזי בפיתוח הרשת התחבורתית ובפתוח הכלכלי של מדינת ישראל. פיתוח המערכות במטרופולינים הכרחי לצורך השלמת רשת תחבורה ציבורית היררכית של קווי רכבת בינעירוניים, רשת קווי אוטובוסים מזינים ומשלימים ורשת עירונית שתאפשר לנוסעים שימוש יעיל בתחבורה הציבורית מדלת לדלת. מהניסיון הנצבר בעולם ומניתוח צרכי הקיבולת העתידיים הנדרשים, רק מערכות להסעת המונים תוכלנה לבסס אלטרנטיבה רלוונטית לרכב הפרטי ולהתמודד עם תופעת הגודש. כמו כן, רק מערכות הסעת המונים תוכלנה לאפשר נגישות טובה למרכזי התעסוקה המרכזיים במטרופולינים לתושבי המטרופולינים וליוממים. אף על פי כן הקמתן של מערכות אלו במטרופולינים אינה מתבצעת בקצב הנדרש על מנת להתמודד עם המגמות המתוארות לעיל ונדרשת האצה משמעותית של קצב הפיתוח. לצורך כך נדרשת הצבת הנושא בראש סדר העדיפויות של הממשלה לפיתוח תשתיות. כמו כן, הדבר מצריך הסרת חסמים בהיבטי התכנון, הביצוע והמימון.

לאור זאת מוצע, שתוכנתכנית סדורה של הממשלה למימוש הקמתן של רשתות הסעת המונים במטרופולינים בטווח של כ-15 שנים בדומה לתוכנית "נתיבי ישראל" לקידום תחבורה לכריפריה. התוכנית צריכה להיות מגובה בתקציבים הדרושים (כ-30 עד 40 מיליארד ש"ח) תוך גיוס כלל גורמי הביצוע הממשלתיים ובפיקוח הדוק של ועדת שרים ייעודית.

כמו כן, מוצע לקדם הצעת חוק ממשלתית לשם האצת קידומם של מערכות הסעת המונים תוך הסרת חסמים וקיצור הליכים הדרושים להקמתן, לרבות מתן כלים נוספים לגופי הביצוע בתחום. במסגרת זו, יש להקים גופי תכנון ייעודיים לאישור תכנון ולרשויות מערכות הסעת המונים.

2. מבנה הרגולציה על התחבורה הציבורית

אסדרת ענף התחבורה הציבורית כיום מורכבת מאי פעם. בישראל פועלים כ-17 מפעילי תחבורה ציבורית המפעילים כ-6,000 אוטובוסים בכ-2,000 קווי שירות הכוללים כ-26,000 תחנות. בנוסף פועלות כ-18,000 מוניות שירות בכ-150 קווי שירות. כל זאת תוך ריבוי הסדרים כספיים מול המפעילים השונים, ריבוי תעריפים והסדרי סובסידיות. על אף זאת, אסדרת הענף כולו מתבצעת על ידי אגף לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה. לאור זאת ובהתאם לנעשה במרבית המטרופולינים בעולם המערבי, מוצע להקים רשות מטרופולינית ייעודית לתחבורה ציבורית במטרופולינים הגדולים בישראל בהובלתן של הרשויות המקומיות. רשויות אלו תהוונה רכיב מרכזי בהנחת היסודות ל-פריצת-דרך המתחייבת בתחבורה הציבורית בישראל.

לאחרונה הושלמה עבודת מטה משותפת לרשויות המקומיות בגוש דן ולמשרדי התחבורה והאוצר לאפיון המודל להקמת רשות תחבורה מטרופולינית במטרופולין ת"א. מוצע לממש באופן מידי את הקמת הרשות על פי עקרונות המלצות עבודת המטה בדרך של הסכם בין הממשלה לרשויות המקומיות לבין עצמן והקמת התאגיד. כמו כן, מוצע לקדם הקמת רשויות מטרופוליניות במטרופולין ירושלים ובמטרופולין חיפה בהתאם למתווה המוצע במטרופולין תל-אביב. בהמשך להליכים אלו מוצע לקדם הצעת חוק ממשלתית להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות שתעגן את הסמכויות והכלים הדרושים לצורך פעולתן היעילה.

צעדים מידיים לשיפור רמת השירות והנגישות של התחבורה ציבורית

בטווח הקצר ניתן להביא לשיפור בשירותי התחבורה הציבורית באמצעות הגדלת הסובסידיה הממשלתית לצורך תוספות שירות. מבין הכלים הניתנים ליישום בטווח הקצר הושם דגש על הבטחת רמת הניידות הבסיסית לאוכלוסייה. בנוסף, מומלץ על יישום כלים נוספים אשר ישפרו את רמת השירות בתחבורה הציבורית במאפייני התדירות, מהירות הנסיעה, הכרטוס, המידע לנוסע והשילוביות. לבסוף מומלץ על מספר צעדים להוזלת תעריפי נסיעה לאוכלוסיות ייעודיות ואולם נושא זה אינו מרכזי בקידום יעדי המדיניות שכן אינו מהווה חסם לשימוש בתחבורה הציבורית.

בתחום שיפור הניידות מומלץ להקצות תוספת של 200 מיליוני ש"ח בשנה לקידום הצעדים הבאים:

א. טיפול כולל ברמת הניידות הקיימת בכריפריה - צעד זה כולל שני מרכיבים עיקריים: הגדרת תנאי סף למינימום שירות ליישובים כפריים וכריפריאליים תוך שיפור השירות ליישובים אלו וכן פריסת קווים מהירים וישירים מהכריפריה למרכזי התעסוקה ולמרכזי המטרופולינים.

ב. הגברת רמת הניידות לאוכלוסיית הקשישים - מוצע לשפר את רמת השירות למוסדות דיור מוגן, בדגש על אלה שאינם נמצאים במרכזי ערים, וליעדים נוספים בהתחשב בצרכים הייחודיים של אוכלוסייה זו.

ג. הוזלת תעריפי נסיעה לאוכלוסיות ייעודיות - מוצע לצמצם את עלות הנסיעה בתחבורה הציבורית לאוכלוסיות הזכאים בהתאם לקריטריונים של ביטוח לאומי, כך שהיקף ההנחה תעלה לרמה המקסימאלית הקיימת בתחבורה הציבורית, קרי 50% (בדומה לנהוג עבור אזרח ותיק). בנוסף, מוצע לעודד את השימוש בתחבורה הציבורית על ידי הרחבת ההנחה ל- 50% לסטודנטים העושים שימוש קבוע בתחבורה הציבורית בכל הקווים, לרבות רכבת ישראל.

בתחום שיפור איכות השירות מומלץ להקצות תוספת, בהבשלה מלאה, של כ-300 מל"ח בשנה לקידום הצעדים הבאים:

א. שיפור השילוביות בין הרכבת לתחבורה הציבורית באוטובוסים - צעד זה כולל שני מרכיבים עיקריים: שיפור מערך ההזנה לרכבת באוטובוסים והנהגת כרטיסים משולבים בין האוטובוסים לרכבת כך שהתעריף בקווים אלו יהיה נמוך באופן משמעותי מהתעריף הרגיל בקווי השירות.

ב. הגדלת היצע השירות במרבית הקווים האזוריים והעירוניים במטרופולינים וקיצור זמני הנסיעה - מוצע להביא להגברת התדירות תוך הקטנת המרווח בין נסיעה לנסיעה ב-33% במרבית קווי האוטובוס האזוריים והעירוניים במטרופולינים. בנוסף להגברת השירות, מוצע לבצע שיפורים על מנת להגביר את מהירות הנסיעה ובכלל זאת הגברת האכיפה בנתיבי תחבורה ציבורית והעברת תהליכי הכרטוס אל מחוץ לאוטובוסים.

ג. שירות למכללות - מוצע לשפר את רמת השירות הניתנת למכללות, על ידי תוספת נסיעות ושיפור התדירות.

ד. מערכות מידע לנוסע - מוצע לבצע שיפורים משמעותיים בכל הנוגע למידע לנוסע, בתחנות, באוטובוסים ובאינטרנט.

ליישום ההמלצות לעיל מוצע להקצות על פני החומש הקרוב סך של כ-2.5 מיליארדי ש"ח מתוכם כ-1.3 מיליארדי ש"ח ממקורות פנימיים ומשינוי בסדרי עדיפויות תקציביים וכ-1.3 מיליארדי ש"ח נוספים מתקציבים תוספתיים.

הוועדה ממליצה על מהלך זה רק במידה ויימצאו התקציבים הנדרשים לכלל התוכנית.

צעדי מדיניות מומלצים לטווח הקצר - טבלה מסכמת

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לויז לביצוע	מדד התוצאה
תחבורה ציבורית	רשת קווים מהירים פריפריה מרכז	הפעלת רשת קווים מהירים מהפריפריה למרכז	2012	שיפור השירות מהפריפריה למרכז והפחתת התלות ברכב הפרטי
תחבורה ציבורית	שיפור מערך המידע לציבור	פריסת שלטי מידע בשמן אמת ברחבי הארץ, שיפור המידע באוטובוס ושיפור אתר המידע המרכזי	2012 - 2013	שיפור מערך המידע לציבור
תחבורה ציבורית	כרטוס משולב עם הרכבת	יצירת כרטיסים משולבים עם הרכבת	2012	שיפור השילוביות עם הרכבת
תחבורה ציבורית	שירותי תח"ץ ממוקדים לקשישים	הפעלת קווי תחבורה ציבורית ממוקדים לצרכי קשישים	2012	שיפור שירותי התחבורה הציבורית הניתנת לקשישים
תחבורה ציבורית	הגדרת תנאי סף לשירותי תח"ץ בפריפריה	הפעלת מערך קווים לכלל היישובים בפריפריה תוך שמירה על סטנדרט שירות מינימאלי	2012	הבטחת רמת נייחות לתושבי הפריפריה
תחבורה ציבורית	הגברת השילוביות	הפעלת קווים המשולבים עם פעילות הרכבת	2012	שיפור רמת השילוביות עם רכבת ישראל
תחבורה ציבורית	אכיפה בנת"צים	הפעלת מערך אכיפה מבוסס מצלמות בנתיבי תחבורה ציבורית	2012	אכיפה יעילה בנתיב התחבורה הציבורית
תחבורה ציבורית	הגברת השירות למכללות	הפעלת שירותי תחבורה ציבורית ממוקדים למכללות	2012	שיפור רמת השירות הניתן למכללות
תחבורה ציבורית	הגדלת היצע השירות במטרופולינים	הוספת קווי תחבורה ציבורית בקווים מטרופוליניים	2012	הגברת התדירות בקווים אלו בכ- 30%
תחבורה ציבורית	כרטוס מחוץ לאוטובוס	פריסת אמצעי כרטוס מחוץ לאוטובוס תוך הישענות על כרטיסים חכמים	2012-2013	צמצום זמני ההמתנה בתחנות וצמצום עיסוק הנהג במכירת כרטיסים
תחבורה ציבורית	הרחבת ההנחות לזכאים	הרחבת ההנחה הניתנת לזכאים לכ- 50% באופן דומה להנחה הניתנת לקשישים תוך החלת על כלל הזכאים	2012	
תחבורה ציבורית	הנחות לסטודנטים	מתן הנחה של עד כ- 50% לסטודנטים העושים שימוש קבוע בתחבורה הציבורית	2012	

עסקים קטנים

עסקים קטנים ובינוניים מהווים למעלה מ-98% מציבור העסקים בישראל ואחראים ללמעלה מ-50% ממקומות העבודה במגזר העסקי, בין אם מדובר בעצמאים ובין אם מדובר בעסקים המעסיקים עובדים נוספים. חשיבותו של מגזר העסקים הקטנים והבינוניים לכלכלה, לצמיחת התוצר ולהגדלת התעסוקה במשק זוכה בשנים האחרונות להכרה גוברת והולכת מצד מדינות שונות באירופה ובצפון אמריקה, המשקיעות משאבים רבים על מנת לקדם עסקים אלה.

ממשקיו של העסק הבודד עם הממשלה רבים ומגוונים. רובם המכריע נובע מהוראות הרגולציה בפירושה הרחב - כלומר, אכיפת סמכויות השלטון בדרך של הוראה או פעולה של הממשלה המתערבת בפעילות במשק. הרגולציה הכרחית לקיומה של החברה המודרנית: היא זו המאפשרת לגבות מיסים על מנת להבטיח את פעולת הממשלה, להגן על הציבור מפני נזקים בריאותיים או סביבתיים, להטיל אחריות משפטית על חברה, ואף להשתמש במוסדות השלטוניים השונים על מנת להגן על זכויותיו של העסק או של האזרח. עם זאת, במקרים רבים, אופן אכיפת סמכויות השלטוניות נעשית בדרכים בלתי-יעילות, בהן חלוקת האחריות בין הממשלה לציבור אינה מיטבית, והמצריכות הקצאת משאבים ציבוריים מחד והצבת דרישות מוגזמות מהעסק מאידך. העלות העודפת המושתת על העסקים הקטנים, הפועלים ברובם בסביבה תחרותית, מגולגלת במקרים רבים לכיסו של הצרכן בדרך של העלאת המחירים.

לשם המחשה, פתיחת עסק מחייבת רישום ברשות המיסים (בשני משרדים שונים) ובמוסד לביטוח לאומי; הקמת חברה בע"מ מצריכה בנוסף רישום התאגדות ברשם התאגידי; עסקים מסוגים רבים שעשויה להיות להם השפעה מזיקה על הציבור, החל מבתי קפה וכלה במפעלים המשתמשים בחומרים מסוכנים, נדרשים לעבור הליך רישוי עסק, אשר לו שותפים הרשות המקומית ועד אחד-עשר משרדי ממשלה שונים, הדורשים מהעסק לעמוד בדרישות שונות, מורכבות, יקרות ולעתים אף סותרות; במהלך פעילותו נדרש העסק לשלם לרשויות שונות עד 33 תשלומי מיסים מדי שנה - למס הכנסה, למע"מ, למוסד לביטוח לאומי ולרשות המקומית; במקרה שעסק אינו מצליח לגבות חוב הוא פונה לרוב להליך משפטי, העשוי להתנהל במשך שנים ארוכות ולגרור עלויות משפטיות כבדות בצידו; וכל זאת - נוסף על הקשיים הייחודיים לעסק ולתחום פעילותו, בין אם מדובר באישור עמידה בתקן מטעם מכון התקנים, באישור ייבוא מוצר מזון ממשרד הבריאות, ועוד.

ריבוי הממשקים, החובה למלא טפסים שונים, הצורך להגיש בקשות חוזרות ונשנות, לאסוף מסמכים ולהציגם לפקידי המשרד הממשלתי הרלוונטי מהווים נטל אדמיניסטרטיבי ניכר על העסקים בישראל. חברות גדולות מתמודדות בקלות יחסית עם דרישות הרגולציה: הן מצוידות במיטב עורכי הדין, רואי החשבון, מנהלי החשבונות ושאר אנשי מקצוע המבטיחים שהחברה תוכל לפעול בחופשיות המרבית תוך מתן מענה לדרישות השלטוניות. עסקים קטנים, לעומת זאת, נאלצים להתמודד עם דרישות הרגולציה באמצעות משאבים מוגבלים, דבר המכביד באופן ניכר על תפעולם השוטף. לנטל האדמיניסטרטיבי גם השלכות מאקרו-כלכליות: באירופה הוערך הנטל האדמיניסטרטיבי על המגזר העסקי בכ-3% מהתמ"ג; בהשלכה לישראל, הנטל האדמיניסטרטיבי הנובע מאכיפת הוראות הרגולציה עומד על כ-24 מיליארד ₪ בשנה.

נוסף על הנטל האדמיניסטרטיבי, מוטל על העסקים נטל מהותי - הצורך לציית לדרישות הרגולציה השונות. לדוגמה, שירותי כיבוי אש עשויים לדרוש שבמרכול תותקן מערכת יקרה לכיבוי שריפות, והשירותים הווטרינריים מציבים לעתים דרישות הנוגעות לאופן הטיפול במוצרי בשר לאורך שרשרת האספקה. אף שדרישות אלה עשויות לגרור עלויות משמעותיות בצדן, הן נובעות ממטרת הרגולציה עצמה - הצורך להגן על הציבור, והן אינן תלויות ביעילות המנגנון הממשלתי או האופן שבו הוא בוחר לאכוף את סמכויותיו.

אינדיקציה נוספת הנוגעת לסביבה העסקית בישראל ניתן למצוא במדד "עשיית עסקים" (Doing Business) של הבנק העולמי, המתפרסם מדי שנה ומשווה את טיב הסביבה העסקית ב-183 מדינות ואיזורים כלכליים שונים בעולם. בעוד שבדירוג הכללי ישראל מדורגת במקום ה-29 - לא רחוק ממרבית המדינות המפותחות - בתחומים מסוימים מדורגת ישראל בין מדינות אפריקה השונות, למשל בתחומים הקשורים בתפקוד מערכת בתי המשפט בתובענות אזרחיות, ברישום זכויות במקרקעין ובסגירת עסק. מדד זה היווה זרז להקמתה בשנת 2010 של הוועדה לשיפור הליכי עשיית עסקים בישראל בראשות מנכ"ל משרד האוצר, שסימנה את תחילת פעולת הממשלה לטיפול באופן מרכזי ומכוון בסביבה העסקית בישראל. מאז הקמתה פעלה הוועדה במספר תחומים ממוקדים - שיפור תהליך פתיחת עסק, קיצור הליכי מיסוי מקרקעין, פישוט הממשק של יבואני המזון עם משרד הבריאות, מחשוב תהליך מכירת ורכישת נכס, ועוד. בעת פרסום הדו"ח, העבודה במרבית התחומים בעיצומה, ובמקצת התחומים הסתיימה וסימנים ראשונים לשיפור כבר מורגשים. בנוסף מרחיבה הוועדה בימים אלה את עבודתה באמצעות מהלך רוחבי למדידה כמותית של נטל הרגולציה המושת על המגזר העסקי בתחומים נבחרים, על מנת לדרוש מהמשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר לפעול להקטנת הנטל האדמיניסטרטיבי בתחומם ולהציג שיפור מהותי במדידה חוזרת. תהליך זה נמצא בתחילתו וצפוי להימשך מספר שנים.

מחויבותה של הממשלה להמשך תהליך שיפור הסביבה העסקית הכרחית הן על מנת לתמוך במהלכים אחרים שמטרתם הפחתת יוקר המחייה, הן על מנת להגדיל את התעסוקה במשק, והן על מנת להגביר את התחרותיות בשווקים השונים שתתרום להגדלת כ



שיתוף הציבור בעבודת הוועדה



שיתוף ציבור בעבודת הוועדה

1. תמצית

פרק זה מתאר את האופן בו ניהלה הוועדה את ערוצי הדיאלוג ושיתוף הציבור שהופעלו על ידה במהלך עבודתה. הוועדה זיהתה מראשית דרכה את החשיבות לקיים מגוון רחב של ערוצים אשר יאפשרו לה להימצא בקשר שוטף עם ציבור האזרחים והארגונים. הוועדה ראתה בכך מענה לדרישות הציבור שהופנו ביחס לקשר שבין הממשלה לבין האזרחים, ולתחושת הניכור כלפי הממשלה.

ערוצי ההידברות הביאו בפני הוועדה שלל רעיונות, טענות ועמדות, כתובות ובמפגש ישיר - אשר העשירו את דיוניה והשפיעו הלכה למעשה על ההמלצות שגיבשה.

הוועדה הפעילה את ערוצי ההידברות הבאים: אתר ייעודי לעבודתה בו הוצגו שידורים חיים של מפגשי השיתוף שקיימה ובו התקבלו פניות אליה, רשתות חברתיות, קבלת פניות בעקבות 'קול קורא', מפגשים ישירים עם אזרחים שפנו לוועדה וביקורים במאהלי המחאה. בסך הכל פנו אל הוועדה אלפים במגוון רחב של ערוצים שיפורטו להלן.

הוועדה רואה חשיבות רבה בהמשך השיח שבין הציבור לבין הממשלה ומקווה כי כפועלה לשיתוף הציבור בעבודתה תרמה לקידום, לחיזוק ולפיתוח השיח שבין הממשלה לבין האזרחים, בנושאים אשר על סדר היום הכלכלי- חברתי של המדינה.

הוועדה לא מיצתה בדיוניה ובהמלצותיה את הדיון בסוגיות היסוד שהעלתה המחאה ועל כן מבקשת להדגיש את החשיבות שהדיון בסוגיות אלה יימשך, וכי הוא יתבצע תוך שיתוף של הציבור.

2. רקע

ב - 10 באוגוסט 2011 מונתה הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי על ידי ראש הממשלה.

הוועדה מונתה על רקע התגברות המחאה שהחלה כמה שבועות קודם לכן. המחאה הופנתה בין השאר, כלפי התנהלות הממשלה בסוגיות ספציפיות מגוונות ובהן יוקר המחיה, הדיור, הוצאות חינוך עבור ילדים בגיל הרך, ועוד. המחאה גם ביטאה את תחושת המוחים כי השלטון מרוחק מהם, ותחושת ניכור של האזרחים ביחס לנבחר העם ומקבלי ההחלטות¹. המוחים דרשו כבר משלב מוקדם להיפגש עם נבחר העם ובראשם ראש הממשלה, וביקשו לייצר ערוץ ישיר להידברות עימם.

בכתב המינוי של הוועדה נכללה התייחסות מפורשת להיבט הדיאלוג שבין הממשלה והמוחים ולפיה:

"במהלך עבודתו, יקיים הצוות דיאלוג עם מגזרים שונים בציבור הישראלי, ובכלל זה נציגי קבוצות וארגונים, וישמע את עמדותיהם ורעיונותיהם לעניין צעדי מדיניות אפשריים בתחומים השונים".

נוסף על האמור, ובהסכמת יו"ר הוועדה, מינה ראש הממשלה מר בנימין נתניהו את השר מיכאל איתן, השר המופקד על שיפור השירות לציבור וממשל פתוח, כאחראי לסייע בפיתוח כלי ההידברות ושיתוף הציבור בוועדה.

1 למעשה, ניתן למקם את המחאה על ציר כלל עולמי של תהליכי משבר של לגיטימיות ומשבר של משילות, המתהווים למן ימי מלחמת העולם השנייה, ובאים לידי ביטוי בצורות שונות ובהן הירידה באחוזי ההשתתפות בבחירות; הירידה באמון האזרחי במוסדות המדינה; עלייתה והתבססותה של החברה האזרחית כולל דרישתה הגוברת להשתתף בתהליכי קבלת החלטות, ועוד. תהליכים אלו הביאו להתחזקותם ולהתרחבותם של תהליכים דמוקרטיים משתפים במדינות שונות בעולם.

למעשה, הקמת הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי כשלעצמה היוותה תגובה של הממשלה למחאה, המבטאת קשב של הממשלה לקריאות אזרחיה.

על רקע דרישות המוחים והרוח שעלתה מן המחאה בכל הנוגע לתחושות של אזרחים כי השלטון 'אטום', כי קולם אינו נשמע וכי הם מעוניינים להשפיע על סדר היום הציבורי, ובהמשך לכתב המינוי, היה ברור כי חובתה הערכית והפורמאלית של הוועדה מחייבת את יצירתם של ערוצים לשיתוף הציבור בעבודת הוועדה.

במרוצת הימים הראשונים להקמת הוועדה, ומתוך ראיית החשיבות והמורכבות שבניהול הדיאלוג והקשר עם האזרחים, הוקם בוועדה **צוות הידברות** בראשות יו"ר הוועדה פרופ' מנואל טרכטנברג, שמטרתו לסייע לוועדה בהגדרת ערוצי ההידברות והשיתוף ובכיצועם².

צוות הוועדה בסיוע צוות השר איתן וצוות האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, גיבשו בתוך ימים ספורים את התפיסה שעמדה ביסוד תהליכי השיתוף שהופעלו על ידי הוועדה. תהליכי השיתוף שגובשו והופעלו בוועדה, הושפעו ממגמות כלל עולמיות (המתפתחות במדינות שונות בהיקפים ובאופנים שונים) של תהליכי שיתוף ציבורי ושל המעבר ההדרגתי מדמוקרטיה ייצוגית לדמוקרטיה שיתופית (או השתתפותית) / דיונית (דליברטיבית). כן הושפעו מן האפשרות להסתייע בערוצים הטכנולוגיים הקיימים המאפשרים מגוון רחב של ערוצי שיתוף, כתשתית לשיתוף רחב היקף, זמין ומהיר, מאי פעם בעבר.

בפרק זה נבקש לתאר את תהליכי וערוצי שיתוף הציבור אשר הופעלו על ידי הוועדה במרוצת ימי עבודתה. הוועדה רואה חשיבות בתיאור זה מכמה סיבות: התקדימיות שבהפעלתם במסגרת של ועדה ממשלתית; החשיבות שהיתה בתהליכים כשלעצמם ותרומתם לעבודת הוועדה וכן - מיעוטו של ידע כתוב על אודות תהליכי שיתוף ציבור שהופעלו בישראל ובפרט במסגרת עבודתם של גופים ממשלתיים ובהם ועדות.

ייחודם של תהליכי השיתוף בוועדה שיתוארו להלן, נובע גם ממשך זמן העבודה הקצר של הוועדה, מהצורך להיערך במהירות להפעלת כל ערוץ מערוצי שיתוף הציבור - החל משלב גיבוש המטרות והעקרונות דרך שלב התכנון ועובר להפעלתו הלכה למעשה. מדובר בתהליכים שהתגבשו תוך כדי תנועה, תוך תגובה לתהליכים שהתרחשו במסגרת המחאה, ובהינתן מגבלות שונות. לכסוף הוא נובע מהיקף ערוצי השיתוף והיקף ההשתתפות בפועל שהוועדה יצרה.

3. מטרות השיתוף

בהגדרת תהליכי השיתוף שהופעלו על ידי הוועדה, הושם דגש על שלוש מטרות השיתוף אליהן מקובל להתייחס:

1. **מענה לרצון האזרחים בקשר עם הוועדה (ועם השלטון):** לייצר מענה לדרישת האזרחים להישמע, לכך שיקשיבו להם ולהשפעתם על תהליכי קבלת ההחלטות של הוועדה, על ידי העמדת ערוצים מגוונים למטרה זו. בנושא זה - שימת דגש על יצירת כמה לשמיעת אזרחים שאינם מאוגדים בהכרח בארגונים מייצגים ("אזרחים פרטיים") מתוך הבנה שהמחאה היא בראש ובראשונה מחאת האזרחים. לייצר ערוצי הידברות גם כמענה לסדר היום שהעלתה המחאה שחייב פתיחת ערוצי הקשבה.

2 חברי הצוות: מר שחר כהן חבר הוועד המנהל בנובה (חבר הוועדה), מר גידי גרינשטיין, מייסד ונשיא מכון 'ראות', מר אהוד פראוור, ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, מר ניר הירשמן, נציג השר מיכאל איתן, וראשי צוות הרשתות החברתיות של הוועדה (צוות מנואל) - גבי שירי פרציגר כהן וד"ר אורן צוקרמן. כמרכז הצוות מונה מר יובל אלגרבל. כן סייע לצוות בעבודתו מר רונן גופר מומחה לדמוקרטיה השתתפותית מקרן מנדל-ישראל.

2. **ערוץ ליצירת קשר ישיר עם האזרחים השותפים למחאה:** ליצר **ערוץ ישיר למפגש** אנושי עם אזרחים שיאפשר **הקשבה בלתי אמצעית** לכאביהם, לרצונותיהם, לעוצמת המחאה ביחס לנושאים השונים ולמשקולות שהם שמים לצד כל טענה ודרישה.

3. **ערוץ לקבלת ידע ומידע:** לקבל **ידע ומידע** מאזרחים - ביחס לסדר היום החברתי-כלכלי (מה חשוב להם / מה מפריע להם / מהם רצונותיהם) וביחס לנושאים אשר על סדר היום של הוועדה כפי שהוגדרו בכתב המנדט. מידע שיכול להעשיר את הדיון בוועדה בפריטי מידע / רעיונות / הצעות לפעולה חדשים.

תהליכי שיתוף ציבור נעשים לא פעם גם על מנת ללמוד מהציבור לגבי היבטים יישומיים של ההחלטות המתקבלות. הדבר נכון כאשר יש נושא מוגדר ובעלי עניין מוגדרים. בוועדה דובר בסדר יום מתגבש מיום ליום ובהליכי שיתוף משלב מוקדם של עבודתה. לכן היבט זה של תהליך השיתוף לא קיבל ביטוי מרכזי.

4. ערוצי שיתוף הציבור בוועדה

לאור מטרות השיתוף הועמדו לשימוש מספר ערוצים מרכזיים לשיתוף אזרחים בעבודת הוועדה. הערוצים לא התפתחו כמקשה אחת אלא בתהליך מדורג וקצר, ויצרו בפועל מספר פלטפורמות משלימות והן:

א. **אתר שיתוף הציבור:** התאמת האתר לעבודת הוועדה - קבלת פניות, קבלת תגובות, רעיונות וניירות עמדה; שידור מפגשי השיתוף של הוועדה.

ב. **רשתות חברתיות:** פייסבוק, טוויטר, בלוג ויו טיוב

ג. **אתר הוועדה => 'קול קורא' לקבלת פניות מהציבור בדוא"ל**

ד. **ביקורים של יו"ר הוועדה וחברים בוועדה ובצוותיה במאהלים**

ה. **מפגשי שיתוף** מובנים עם אזרחים שפנו לוועדה וכן מפגש עם נציגי מאהלים ועם נציגי הסטודנטים להלן יובא תיאור קצר של כל אחד מהערוצים והאופן בו פעל בימי עבודת הוועדה.

4.4 אתר שיתוף הציבור

אתר שיתוף הציבור (www.shituf.gov.il) הוא חלק מכרויקט הממשל הפתוח, המפעיל בשנתיים האחרונות כרויקטים של שקיפות ושיתוף ציבור בעבודת הממשלה. אתר שיתוף הציבור - הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, www.hidavrut.gov.il נפתח ביום הששי לעבודת הוועדה, במטרה לאפשר את חשיפת הציבור להליך עבודת הוועדה ולקדם את שיתוף האזרחים בתהליך. לצורך תפעול האתר נשכר צוות ייחודי אשר עסק בעריכה והפקת תכני הווידאו לאתר.

האתר נתן לוועדה את האפשרות לעשות שימוש בתשתיות הטכנולוגיות הקיימות בו, על מנת להרחיב את מעגל האזרחים שיכולים להגיב על נושאים אשר על סדר יומה או להעלות בפניה נושאים אשר ראוי שיהיו על סדר יומה. כן אפשר לציבור הרחב לצפות במפגשי שיתוף הציבור אותם קיימה בשידור חי, ובכך למעשה פתח את דיוניה לקהל הרחב. באמצעות האתר יכלו גם הצופים במפגשים להגיב 'און-ליין' לשידורים, ותגובות מרכזיות שניתנו במהלך המפגשים אף הובאו, בעת המפגשים, בפני חברי הוועדה. לצד אלו יכלו הגולשים לקרוא הצעות והערות של אזרחים אחרים, לדרג הצעות אלו ולהגיב עליהן, וחשוב מכל - להציע לוועדה הצעות משל עצמם.

כמו כן, ועל מנת להפוך את האתר לכימת שיח פתוחה, אפשר האתר לגולשים להעלות מאמרי דעה, חלקם ביקורתיים מאוד כלפי מדיניות הממשלה. במסגרת זו פורסמו 66 מאמרי גולשים. עוד הועלו לאתר 75 ניירות עמדה בנושאים שונים.

באתר שודרו און-ליין 8 מפגשי השיתוף של הוועדה. שידורים חיים אלה הועברו גם לאתרי החדשות המרכזיים, לאורך כל ימי הדיונים³. תקצירי המפגשים הועמדו לצפיית הציבור באתר גם לאחר השידורים. נספרו למעלה מ- 50 אלף כניסות לאתר, כאשר בממוצע ארכה כל כניסה כ- 5 דקות ונצפו במהלכה בממוצע 3.46 עמודים. נתונים אלה אינם משקפים את מספרי הגולשים אשר צפו בשידור באתרי החדשות, המייצגים מאות אלפי גולשים אשר צפו בשידורים בפועל.

בסה"כ נאספו באתר 3,336 הצעות גולשים לוועדה.

כמו כן, נאספו למעלה מ- 1,874 תגובות של גולשים על השידורים החיים ועל הצעות של גולשים אחרים עד ליום 19.9.11.

נתונים נוספים מופיעים בנספח המצורף לפרק זה.

נושאים מרכזיים אשר עלו באתר במסגרת הצעות הציבור לוועדה הם:

בתחום הדיור: הוזלת ריביות על משכנתאות, תוכנית ארוכת טווח לדיור בר השגה, טיפול נכון בתכנון ובשיווק קרקעות, הוזלת מחירי הדיור ועידוד הבנייה.

בתחום השירותים החברתיים: שיפור התחבורה הציבורית כנקודה קריטית הגורמת ליצירת בעיות אחרות, שיוויון בנטל החברתי בין המגזרים השונים, חינוך והשכלה גבוהה, מימון מעונות לגיל הרך והרחבת שעות פעילות המעונות על מנת לאפשר יום עבודה ארוך יותר.

בתחום התחרותיות והמחירים: פיקוח על מוצרי יסוד והגברת התחרותיות במשק.

בתחום המיסוי: ביטול אגרת הטלוויזיה, הפחתת הארנונה והפחתת המע"מ על מוצרי יסוד.

אתר הידברות - כללי הפעולה

אתר 'הידברות' עשה שימוש בניסיון שנצבר במסגרת הפרויקט האינטרנטי של "שיתוף הציבור", והופעל כחלק מתשתית זו. בהפעלתו הוגדרו מספר כללים מנחים:

1. שקיפות מלאה ביחס לשימוש בהצעות:

א. עם קבלת ההצעה באתר קיבל כל גולש דוא"ל, המאשר את קבלת ההצעה.

ב. הצעות הגולשים הועברו ככתבן וכלשונו לרכזי צוותי הוועדה השונים ורכז הוועדה, והודעה על כך נשלחה לגולשים.

ג. הצעות הגולשים סוכמו לתקצירי מנהלים, אשר הועברו לרכז הוועדה ולרכזי הצוותים, על מנת לאפשר להם להביא בחשבון ביתר קלות את ההצעות בין מכלול השיקולים. התקצירים פורסמו באתר.

ד. תגובות הציבור הועלו במסגרת השידורים החיים של הוועדה והוצא סיכום יומי לימי השימועים בו נכללו גם תגובות והצעות הגולשים.

3 אתרי החדשות שהעבירו בשידור חי את הדיונים היו פורטלי Ynet, Walla, ערוץ 2, Nrg, נענעם10, כלכליסט, דה מרקר וגלובס.

ה. כלל מציעי ההצעות יקבלו הודעה על פרסום הדו"ח וקישור למסקנות הרלוונטיות לצוות המשנה אליו ביקשו להעביר את הצעתם.

2. מתן חופש מירבי לכל סוג של הבעת דעה, תוך הגדרה ברורה של גבולות השיח:

לגולשים ניתנה האפשרות לומר את אשר על ליבם במסגרת האתר, כולל דברי ביקורת כנגד הממשלה, המדינה ומוסדותיה. עם זאת, במסגרת התחייבות האתר כלפי הגולשים נכתב בבירור כי צוות האתר מתחייב: "... לשמור על דיון מכובד ולעשות כל שביכולתו על מנת להסיר תגובות הנושאות אופי פוגעני...". הלכה למעשה נמחק אחוז מזערי בלבד של הצעות (6 מתוך 3,336) על רקע אופי פוגעני כאמור.

3. הקפדה על עדכון מהיר של האתר

4 ב. רשתות חברתיות: פייסבוק, טוויטר, בלוג ויו טיוב

הוועדה החליטה על שימוש בריבוי ערוצי מדיה אינטרנטית, במגמה ליצור קשר בלתי אמצעי בין ציבור גולשים רחב לבין קבוצה מצומצמת של מומחים (חברי ועדה) שעוסקים בעבודה אינטנסיבית. השימוש בכל ערוץ התמקד באפיוניו המרכזיים ובהתאמתם למטרות שהוגדרו:

יוטיוב - כמדיה השמה דגש על תקשורת בלתי אמצעית, קלה להפצה, הכוללת גם מאפיינים לא מילוליים אך מוגבלת בהשתתפות שהיא יוצרת; **בלוג** - כפלטפורמה אישית היוצרת ראשית שיחה עם הגולשים; **פייסבוק** - כפלטפורמה אקטיבית לדיון רב משתתפים, פתוח, שמאפשר לגולשים עצמם לבחור את נושא הדיון ללא "הכתבה מלמעלה". פלטפורמה המייצרת דינמיקה של 'כיכר העיר', בה הגולשים מכתיבים את הדיון יותר מאשר "בעל הפלטפורמה". עיצוב פלטפורמת פייסבוק מאפשרת לגולשים ליחיתם על מנויי "לדיונים" ("fans" או "like"), וכך לקבל עדכון על הקיר שלהם בכל פעם שיש עדכון או תגובה. מנגד זוהי פלטפורמה סגורה מקודמותיה שכן רק מי שהצטרפו אליה שותפים לדיונים המתנהלים במסגרתה והיא אינה פתוחה לכל. הוועדה הפעילה אפליקציה שהתמודדה עם הצורך להעביר את עיקרי הדיונים מהפייסבוק לוועדה ולהתגבר על מבנה הדיון בפייסבוק שמקשה על מיון הדיון ותמצותו; טוויטר - כפלטפורמה לשיחה תמציתית, אינטנסיבית, מהירה ומבוזרת מאוד, שאין בה שום שליטה או יכולת פיקוח, ללא דף אחד שמרכז את השיחה. זוהי פלטפורמה אופטימאלית כבמה לקישורים לפלטפורמות האחרות באמצעות הוספת קישור לתוכן נוסף - לווידיאו ביוטיוב, לפוסט בבלוג, לדיון בפייסבוק, לכתבה שהתפרסמה באינטרנט, או למסמכים רשמיים רלוונטיים שמאוחסנים באתרים שמאפשרים גישה פתוחה (לדוגמה פלטפורמת scribd).

גם כאן, הוגדרו על ידי הוועדה **עקרונות פעולה**, הדומים בעיקרם לעקרונות שהוגדרו בערוצי ההשתתפות האחרים, אך הותאמו למדיה החברתית:

שקיפות במשמעות כפולה: בהירות לגבי - מי אנחנו, את מי אנחנו מייצגים ומה המקורות העומדים לרשותנו ופתיחות והעברת מידע רב ככל שאפשר מהוועדה לציבור. חשיבותה של שקיפות במדיום מבוסס על דיאלוג רב. היא מבססת את אמינות הדובר והופכת אותו לשותף בשיח. ללא שקיפות ואמינות לא ייתכן דו שיח מהותי. בעבודה במדיות החברתיות הודגש כי מטרת מפעיליהן להיות צינור בין זירות השיח החברתיות לוועדה בשני הכיוונים.

מיידיות: זירות המדיה החברתית פועלות בקצבים שונים לחלוטין מזירות המדיה המסורתית ובהתאם לכך הציפייה של המשתתפים בהן למידע ולתשובות תוך פרקי זמן קצרים גבוהה מאד. עקרון המיידיות קובע ששאלות וטענות יקבלו מענה בתוך שעות ספורות גם אם הוא מענה חלקי בלבד.

משני משתנים אלו נבע העיקרון השלישי שעניינו **בשיתוף פעולה**: עבודת צוות הרשתות החברתיות חייבה שיתוף פעולה של חברי הוועדה והיועצים לה.

העבודה בערוצי השיתוף של הרשתות החברתיות התבצעה בשלושה שלבים מרכזיים:

שלב ראשון - ביסוס הערוצים:

נוכחות של גוף מוסדי במדיה החברתית מתקבלת בדרך כלל באי אמון. אם מפאת שימוש לא נכון בעבר במדיה ואם מפאת התחושה הרווחת שהמדיה החברתית היא המגרש של הציבור. על מנת ליצור אמון ראשוני ומקום לשיחה פעל צוות הרשתות החברתיות תוך שמירה אדוקה על עקרונות השקיפות והמיידיות, והתאמת שפת התקשורת לכלי - לשחרור של מידע, תמונות, סרטונים ודיווחים בזמן אמת.

שלב שני - אתגרים והזדמנויות בפתיחת ערוצי ההקשבה:

כפי שציינו - המדיה החברתית היא מדיה דיאלוגית ועובדה זו יוצרת אתגרים מצד אחד והזדמנויות מצד שני. ברגע שהושתתו זירות השיחה, התחיל לנבוע זרם של שאלות, הערות, ביקורת והצעות. זרם זה הוא הזדמנות חשובה הקיימת בשיתוף הציבור על ידי המדיה החברתית - לא רק מקור לרעיונות והצעות אלא ססמוגרף המודד את עוצמתן של המצוקות השונות בציבור. הוא גם אתגר בכל הנוגע למיין התגובות, למענה להן ולהעברת עיקריהן לוועדה. בשלב זה היתה חשיבות רבה לשיתוף הפעולה של חברי הוועדה: ראשי צוותים התארחו בפייסבוק וענו על שאלות הגולשים, תרמו פוסטים לבלוג וענו על שאלות מטוויטר. פעילות זו אפשרה להתמקד בנושאים ספציפיים מחד ולייצר קשר בלתי אמצעי בין הציבור לבין האנשים ש"יקבעו את גורלם" מאידך.

שלב שלישי - התכנסות ושיח מקצועי:

עם כניסת הוועדה לשלב כתיבת הדו"ח, השתנה גם אופי השיחה. כתיבת הדו"ח התבצעה בדלתיים סגורות. השיח השתנה מדיון שמעודד שאלות רבות ככל האפשר, לדיון מוגבל באופיו. אוירת השקיפות והשיתוף שנוצרה בשלב הראשון וקצב הדיאלוג הומרו בשלב זה בשיח מתמקד באיסוף שאלות "בוערות" בנושאים כלליים (למשל: מהי מדינת רווחה? חוק ההסדרים, חוק הווד"לים) ובמענה להן. באופן זה נמשך הדיון וההשתתפות גם ללא מתן מידע שוטף כבתחילה, על הנעשה מאחורי הדלתיים הסגורות של ישיבות הוועדה.

במקביל נוצל שלב זה למתן ידע בסיסי לגבי מונחי יסוד בכלכלה ולשיח של "חינוך כלכלי" בזירות החברתיות. כך שוחררו פוסטים של מונחי יסוד בכלכלה בבלוג, נערכו דיונים כלכליים ארוכים בטוויטר ואף נערך רב שיח עם כלכלנים.

נושאים מרכזיים אשר עלו במסגרת הצעות הגולשים באתרי המדיה החברתית לוועדה הם:

בתחום הדיור: פתרונות דיור לצעירים ולסטודנטים; גובה הסיוע בשכר-דירה לאנשים עם מוגבלות; פיקוח על מחירי השכירות; הגבלה, פיקוח ומיסוי על דירות לתושבי חוץ וקרקעות לא מנוצלות לבנייה.

בתחום השירותים החברתיים: תחבורה ציבורית; חינוך - חינוך חינוך לילדים מגיל 3, הכרה בהוצאות פעוטון ו/או סיוע מטפלת וקצבאות לאוכלוסיות שונות (קצבאות ילדים, נכים, ניצולי שואה וכיו"ב).

בתחום התחרותיות והמחירים: חקיקה בנוגע לפרסום עלויות של מוצרים; הוזלה של מחירי המים בפריפריה; עידוד צמיחתם של העסקים הקטנים והעצמאיים וסיוע להתפתחותם על מנת להילחם

במונופולזציה; מיסוי דיפרנציאלי; הגברת התחרותיות ופתיחת השוק למתחרים נוספים במוצרים בסיסיים.

בתחום המיסוי: מיסוי עקיף דיפרנציאלי; מע"מ נמוך על מוצרי יסוד ומע"מ גבוה על מוצרי מותרות; מיסוי על "כלכלה שחורה" ו"כסף שחור"; העלאת מס החברות; הפחתת המיסוי העקיף (בדגש על הבלו, מכס על מוצרים שאינם מיוצרים בארץ וכיוצא ב' ומס עיזבון.

כללי: לצוות זה הועברו הצעות בנושאים כלליים, נוספים כגון: הגברת האכיפה על ידי מוסדות המדינה האמונים על כך; העלאת גיל הפרישה מצה"ל; לימוד כלכלה ומשק בית בחינוך העל יסודי והגברת השקיפות והבנתו של הציבור בנוגע לתקציב המדינה.

צוות הרשתות החברתיות העביר לצוותי הוועדה את ההצעות העיקריות שהועלו במסגרת ערוץ זה. לנתונים נוספים על פעולת הרשתות החברתיות ראה את הנספח המצורף.

4 ג. אתר הוועדה: 'קול קורא' ופניות שהתקבלו במענה לו

ביום 14.8.11, ארבעה ימים לאחר מינויה, פרסמה הוועדה 'קול קורא' הקורא לאזרחים להעביר לוועדה את התייחסויותיהם לא יאוחר מיום 20.8.11. לאחר שקיבלה מאות פניות, ומשאזרחים רבים פנו בבקשה להעביר פניות גם לאחר המועד האחרון שנקבע, האריכה הוועדה את המועד האחרון לקבלת התייחסויות עד ליום 24.8.11 בשעה 14:00. בסך הכל קיבלה הוועדה בערוץ זה במשך ימי הפעלתו, 1,391 פניות. לתהליך מיון הפניות הוגדרו שתי תכליות מרכזיות:

א. העברת רעיונות הפונים ותכני פנייתם לחברי הוועדה;

ב. איתור פניות אשר להופעת כותביהן בפני הוועדה יהיה ערך מוסף על קריאתן בלבד.

בהתאמה לתכליות אלו גובשו לוועדה מעת פרסום ה'קול הקורא' **עקרונות מנחים לטיפול בפניות:**

- **אחידות במיון:** קביעת פרמטרים אחידים למיון כל הפניות (אלו קיבלו ביטוי בקובץ אקסל ששימש את כל העוסקים במלאכת המיון);
- **שקיפות:** תוצאות המיון יהיו גלויות לצוות הוועדה ולציבור (מופיעות להלן);
- **מיידיות:** לאור לוחות הזמנים הקצרים לעבודת הוועדה ניתן דגש להעברה מהירה של מידע מהפניות, ושל הפניות גופן אל חברי הוועדה וצוותיה ומרכזי הצוותים;

בהתאם לאמור, קוטלגו כל הפניות שהתקבלו במענה ל'קול הקורא', בהתאם לפרמטרים הבאים:

א. **פרטי הפונה:** פרטי התקשרות, מועד קבלת הפנייה, שייכותו של הפונה (אזרח פרטי או שייך למאהל, מייצג ארגון או איגוד, נבחר ציבור, וכן האם איש מקצוע בתחום הפנייה).

ב. **תחום העיסוק של הפנייה:** הפניות סווגו בהתאם לצוותי המשנה של הוועדה. מקום בו פנייה כללה יותר מתחום אחד סווגו תחום ראשי ותחומים משניים (ללא דירוג מהותי ביניהם). פניות שהציגו תפיסה כללית סומנו כ'כוללניות'. כן נכללו הסיווגים הבאים: 'סיפור אישי', 'על הוועדה' - פניות שהתייחסו לדרך עבודת הוועדה וכד'; שינוי שיטת הממשל; שינוי השיטה הכלכלית.

ג. **היקף הפנייה וסוגה:** הבחנה בין הצעה קונקרטיית למקבץ הצעות קונקרטיית בתחום אחד או יותר מתחומי העיסוק של הוועדה; התייחסות להצעה לכיוון פעולה וכן לפנייה 'כוללנית'.

ד. **נייר עמדה:** האם לפנייה צורף נייר עמדה.

ה. **קבצי רעיונות:** פניות אשר כללו רעיון קצר, ללא פיתוח מלא שלו, שנראה היה שהוא מתייחס לנושאים אשר על סדר היום של הוועדה או של מי מצוותיה, תוארו במשפט קצר על מנת להבטיח שהרעיון הגלום בהן יובא בפני חברי הוועדה וצוותיה.

מניתוח כלל הפניות לוועדה בערוץ זה (1,391 פניות) עולה ההתפלגות הבאה:

- כ - 29% מהפניות עסקו בתחום השירותים החברתיים
- כ - 22.7% מהפניות עסקו בתחום הדיור
- כ - 20.1% מהפניות עסקו בתחום המיסוי
- כ - 15.2% מהפניות עסקו בתחום התחרותיות ויוקר המחיה
- כ - 13% מהפניות עסקו בתחומים אחרים שסוגו כ'כללי' וכללו את קטגוריות המשנה של התייחסות לשיטה הכלכלית-חברתית, שינוי שיטת הממשל, עבודת הוועדה ונושאים אחרים.

ביחס לאפיון הפונים עולה ההתפלגות הבאה:

- כ - 79.9% מהפונים היו אזרחים פרטיים
 - כ - 9.3% מהפונים היו אנשי מקצוע בתחום הפנייה
 - כ - 5.6% מהפונים פנו בשם ארגון חברתי
 - כ - 4% מהפונים פנו בשם ארגון בעלי עניין (איגוד מקצועי וכד')
 - כ - 1.2% מהפונים היו נבחרים ציבור
- נתון מעניין ביותר הינו ש 80.4% מהפונים היו גברים ורק 19.6% מהפניות התקבלו מנשים.

העברת מסמכים לצוותי הוועדה ולחבריה:

סיווגן של כל הפניות רוכז בגיליון אקסל שהועבר לרכזי הצוותים, ואשר אפשר להם גם להגיע באמצעותו לכל אחת מן הפניות גופה.

לצד קובץ האקסל, הועברו למרכזי צוותי הוועדה ולחברי הצוותים והוועדה שהשתתפו במפגשים ניירות עמדה מרכזיים שהתקבלו במענה ליקול הקורא. בסך הכל הועברו בדרך זו 320 ניירות עמדה (23% מכלל הפניות).

בנוסף, הועברו למרכזים תמציות של הרעיונות שנכללו בקבצי הרעיונות שתוארו לעיל. בערוץ זה הועברו 250 תמציות (18% מכלל הפניות).

יצוין כי חלק מהפניות כללו סיפור אישי, התייחסות כוללנית ללא פירוט של רעיון מוגדר או אמירות כלליות. כמו כן יובהר כי פניות רבות כללו התייחסות ליותר מנושא אחד.

נוסף על האמור, וכדי לקדם את התכלית השנייה שנזכרה לעיל, הנוגעת **להופעת פונים בפני הוועדה**, נדרשה **מערכת פרמטרים נוספת**. זו התבססה על הידיעה כי משכי הזמן העומדים לרשות הוועדה באופן כללי ולצורך עריכת מפגשי שיתוף הציבור קצרים, ועל כן, כי יופיעו בפניה רק אחוז קטן מבין הפונים (שטף הפניות גדל מדי יום בלמעלה ממאה פונים).

לאור האמור נסקרו הפניות בהקשר זה גם על בסיס הפרמטרים הבאים:

א. בקשת הפונה להופיע בפני הוועדה.

ב. מידת התרומה של הפנייה להצגה בפני הוועדה: הפניות סווגו על-פי מעגלים של רלבנטיות להופעה בפני הוועדה מבחינת תוכן. זאת על בסיס שיקולים של מידת הקוהרנטיות, הפיתוח והבהירות של הרעיון המוצע; הקשר של הרעיון לתחומי העיסוק של הוועדה ומידת התרומה של הפנייה להבנת הנושא/התחום.

בעת הגדרת הפונים אשר יוזמנו להופיע בפני הוועדה נלקחו בחשבון גם השיקולים הבאים:

א. ייצוג הולם לפי קבוצות באוכלוסייה - פריפריה ומרכז (ככל שנמסר מידע על כך על ידי הפונים), נשים וגברים, יהודים וערבים (ככל שניתן היה לזהות מהפנייה), דתיים וחילוניים, עולים חדשים וכיו"ב.

ב. גיוון הרעיונות בתוך תחום העיסוק של הצוות שעורך את המפגש או בין תחומי העיסוק של הוועדה - במפגש של חברי וועדה.

ג. אזרחים פרטיים מול נציגים: יצירת תמהיל בין אזרחים פרטיים לארגונים ממוסדים ולנבחרי ציבור. הזמנת הפונים לכל אחד ממפגשי הוועדה בוצעה בשיתוף פעולה עם מרכזי כל צוות ועם מרכז הוועדה, לאחר שאלו קיבלו את כל המידע שתואר לעיל מבעוד מועד. בסך הכל הופיעו בפני הוועדה 90 מן הפונים שפנו אליה במסגרת 'הקול הקורא'.

14. מפגשי שיתוף של הוועדה עם הפונים

כפי שפורט מעלה, יושב ראש הוועדה החליט כי חברי הוועדה יקיימו מפגש ישיר עם פונים שפנו לוועדה. הוועדה קיימה בסך הכל 8 מפגשים: ארבעה מפגשים בראשות יו"ר הוועדה מהם שניים כלליים, האחד עם נציגי מאהלים והאחד עם נציגי הסטודנטים, ועוד ארבעה מפגשים של כל אחד מצוותיה המקצועיים. בסך הכל הקדישה הוועדה כ - 24 שעות למפגשי שיתוף הציבור. פירוט על המפגשים מופיע בנספח לפרק זה.

מתכונת עריכת מפגשי שיתוף הציבור של הוועדה וצוותיה

הוועדה קבעה מסגרת למפגשים במטרה להבטיח להם מתכונת אחידה ושוויונית ככל הניתן בהתייחסות לפונים השונים, השמה דגש על מתן האפשרות הנוחה והמכבדת לקיום השיח ועל שקיפות.

נקבעו מספר עקרונות ורכיבים למתכונת המפגשים:

- יוזמנו רק משתתפים אשר הגישו פנייה לוועדה;
- דגש על יצירת תמהיל פונים מגוון ככל הניתן בכל מפגש כמפורט מעלה;
- לכל פונה יינתן פרק זמן זהה להציג את דבריו (10 דקות);
- לאחר דבריו יינתנו מספר דקות נוספות להציג שאלות והבהרות למשתתף על ידי צוות הוועדה;
- המפגשים ישודרו בשידור חי באתר הוועדה (ובערוצי חדשות שבחרו בכך);
- בכל מפגש יתקיימו שתי 'פריצות' לשם הצגת דבר הגולשים באתר שיתוף הציבור וברשתות החברתיות ושאלותיהם למושבי;

- כל פונה שזומן להשתתף קיבל תדרוך טלפוני ובמייל לפני הגעתו למפגש בדבר מתכונת המפגש וכללי התנהלותו;
 - לפני כל מפגש קיבל כל אחד מחברי הוועדה והצוות המקצועי הרלבנטי למפגש תיקייה ובה פניות הפונים שיופיעו במפגש, סדר הדוכרים ומידע על מתכונת המפגש.
- הוועדה השתדלה שלא לחרוג מן המתכונת שנקבעה, על מנת להבטיח את מטרותיה, ולמעט מספר מצומצם של חריגים אף עמדה בכך.
- בסך הכל הופיעו בפני הוועדה במתכונת זו 90 פונים.
- המפגש הלפני אחרון של הוועדה יוחד לשמיעת נציגי מאהלים שפנו לוועדה. מפגש זה התנהל במתכונת מעט שונה: זומנו למפגש גם פונים שהביעו רצונם להיפגש עם הוועדה בערוצים נוספים על היקול הקורא, המפגש היה ארוך מקודמיו ונוהל כמפגש פתוח שבו רשאי לדבר כל מוזמן בכל נושא שנראה לו חשוב שיובא בפני הוועדה.
- לאחר מפגש זה קיימה הוועדה מפגש נוסף עם נציגי סטודנטים שכלל גם הוא נציגים שהביעו רצונם להיפגש עם הוועדה בערוצים נוספים על היקול הקורא.

מפגש זה נעל את מפגשי השיתוף של הוועדה.

יצוין, כי יושב ראש הוועדה ניהל 4 מן המפגשים שהוועדה קיימה. בדבריו במהלך המפגשים עמד באופן ישיר וברור על ערכם, על חשיבות הנאמר בהם ועל חשיבות קיומם של ערוצים לשיתוף ולדיאלוג. רוח זו השפיעה על כלל המפגשים.

4. ביקורים של יו"ר הוועדה וחברים בוועדה ובצוותיה במאהלים

במהלך תקופת עבודת הוועדה יושב ראש הוועדה, חבריה וחברי צוותי המשנה ערכו ביקורים במאהלים מרכזיים ברחבי הארץ. במסגרת ביקורים אלו נחשפו חברי הוועדה באופן בלתי אמצעי להלכי הרוח והקשיבו למצוקות שעלו מן השטח. רשמי הביקורים הובאו בפני מליאת הוועדה. הדיונים שנוהלו בביקורים וכן האינטראקציה עם המוחים, לרבות הרגשית, הותירו את רשמיהם על החברים.

בנספח מובא פירוט המפגשים הרשמיים שנערכו על ידי הוועדה. יצוין, כי בנוסף למפורט שם, נערך מספר רב של ביקורים בלתי רשמיים של חברי ועדה במאהלים.

בנוסף, ערך השר מיכאל איתן מפגשים ב-15 מאהלים ברחבי הארץ ופירוטם מופיע אף הוא בנספח.

5. מאפיינים מרכזיים של שיתוף הציבור שבוצע בוועדה

באופן כללי ניתן למקם את הליכי השיתוף שבוצעו בוועדה על סולמות ההשתתפות המקובלים, כמצויים בשלב שבין הליכי היועצות להליכי השתתפות (לא דובר בהליכים סמליים, מניפולטיביים של 'מס שפתיים' וגם לא בתהליכי יצירת שותפות).⁴

תהליכי השיתוף שהופעלו בוועדה כללו כמה רכיבים תקדימיים ומחדשים, והוועדה מקווה כי הפעלתם תתרום לגוף הידע הנצבר בנושא בישראל ולאפשרויות לשיתוף ציבור שיופעלו בעתיד:

- ועדה שכתב המיניו שלה מאזכר את הצורך בכיצוע דיאלוג עם הציבור;
- שר בממשלה מונה כאחראי לסייע בפיתוח כלי ההדברות ושיתוף הציבור בוועדה;
- הפעלה בו זמנית של מגוון רחב של ערוצים - ישירים ומבוססי טכנולוגיה עדכנית ליצירת שיתוף הציבור;
- מפגשי שיתוף הציבור הוקלטו ושודרו און-ליין באתר שיתוף הציבור וכן בערוצי חדשות שונים;
- הוועדה קיימה שורה של הליכי שיתוף שכללו אלפי אזרחים וזאת בפרק זמן קצר ביותר;
- הוועדה שיתפה את הציבור בנושאים המצויים בליבת עשייתה (ולא בנושאים שוליים, כפי שקורה לעתים, בהם אין למשתף מה להפסיד מעצם עריכת השיתוף);

6. תוצאות השיתוף מנקודת המבט של הוועדה

תהליכי שיתוף ציבור לסוגיהם מעלים חששות (טבעיים) בקרב גופי השלטון המשתתפים. חששות אלו כוללים בין היתר את החשש מיתר הכבדה על תהליך קבלת ההחלטות או היישום, את החשש מפני אובדן שליטה על התהליך, ועוד. על מנת להצדיקם, נדרש בכל הקשר להציג את ערכם, ואף לבחון כי הוא גובר על החששות שהם מעלים.

לאור האמור, מצאנו לנכון להעלות מספר רשמים בנוגע לתוצאות השיתוף מנקודת המבט של הוועדה. באופן כללי ניתן לומר כי מפגשי השיתוף כמו גם הפניות שהופנו אל הוועדה בערוצים השונים, הטביעו את חותמם על חברי הוועדה. כך, המפגשים הבלתי אמצעיים והטעונים לעתים, עם המוחים במאהלים, המפגש עם פונים במפגשי השיתוף וגם הצורך של חברי ועדה להתפנות תוך כדי כתיבה למענה לשאלות מהרשתות החברתיות - כל אלו יצרו חיבור ישיר ושוטף עם האזרחים ועם הדברים שביקשו להפנות לוועדה, והשפיעו על עבודת החברים. הרושם שהותירו, הערך שהשיאו ברעיונות ובנקודות מבט - כל אלו קיבלו ביטוי בעת גיבוש המלצות הוועדה ובכתיבתן.

ממבט קצר טווח⁵ על תהליכי השיתוף המהירים אותם ביצעה, עולות הנקודות הבאות:

4 תהליכי שיתוף נבחנים על פי המידה בה הם משתפים בפועל אזרחים בתהליך קבלת ההחלטות ועל פי זה גם נבחנת מידת האוטנטיות שלהם. הליך השיתוף שערכה הוועדה מצוי בין השלב השני לשלישי של מדרג זה. הוועדה העבירה והנגישה ידע ומידע לציבור, אך גם נוצעה עמו על ידי הליך השימוע ועל ידי הדיאלוג האינטרנטי שערכה. בדרגים גבוהים יותר של שיתוף נמצאים הליכים כגון "ועידות האזרחים" על פי המודל הדני אשר נערכו גם בישראל; Citizen Juries; Citizen; 21st Century Town Meeting המבוצע על ידי ארגון AmericaSpeaks בארה"ב וה - Deliberative Poles המבוצעים על ידי פרופ' ג'יימס פישקין מאוניברסיטת סטנפורד, ברחבי העולם. תהליכים אלה מאופיינים בהתדיינות עמוקה עם אזרחים ולרוב עם מדגם סטטיסטי של האוכלוסייה. בדרגה הגבוהה ביותר נמצאים תהליכים כגון Citizen Assembly שנערכו בכריטיש קולומביה, אונטריו והולנד, אשר לא רק עורכים התדיינות עומק עם אזרחים, אלא גם מוסרים לאזרחים את הזכות והאחריות לקבל החלטות בנושאים מסוימים.

5 אין ספק שבמשך הזמן ניתן יהיה לערוך ניתוחים רבים לתהליכי שיתוף הציבור, מהם ניתן יהיה ללמוד על ערכם, על מגבלותיהם, על הפוטנציאל הגלום בהם ועל הדרכים לשכללם.

- חברי הוועדה נחשפו לרעיונות חדשים ולמידע חדש - בנוגע לבעיות ולפתרונות לבעיות אשר על סדר יומה של הוועדה;
 - חברי הוועדה נחשפו לעוצמת המצוקה, הכאב והתסכול של אזרחים בסוגיות מסוימות ועל ידי כך השתנתה הפרספקטיבה שלהם על בעיות להן היו מודעים;
 - חברי הוועדה קיימו ערוצים לקשר ישיר עם האזרחים המוחים ולקשר זה כשלעצמו היתה תרומה להבנת המחאה ולבעיות אשר אותן היא מבקשת להציף;
 - חברי הוועדה נחשפו לידע ולתובנות הקיימות בקרב אזרחים פרטיים, שאינם מייצגים ארגונים או איגודים או כל גופי ידע מאורגנים, ולפוטנציאל המשמעותי שקיים בקרב ציבור האזרחים לתרומה בעלת ערך להתמודדות עם בעיות מרכזיות אשר על סדר יומה של הממשלה ("חוכמת ההמון").
 - חברי ועדה שהגיעו למפגשי השיתוף סקפטיים ביחס לתועלתם, ציינו כי הופתעו מכך שהמפגשים אכן תרמו בפועל להבנתם את הסוגיות אשר על סדר היום של הוועדה, האירו פרספקטיבות חדשות ותרמו לגיבוש הפתרונות האפשריים לבעיות השונות.
 - הוועדה הרחיבה את הלגיטימציה לפעולתה באמצעות הפעלת ערוצי שיתוף הציבור, על ידי שחיזקה באמצעותם את הקשר עם האזרחים ואת אמונם בחברה ובתהליכי עבודתה;
 - הוועדה השקיעה בתהליכי השיתוף משאבים משמעותיים של זמן, כוח אדם והתארגנות, אך מצאה כי ביחס שבין ההשקעה והתרומה - המפגשים הצדיקו את עריכתם.
- דוגמאות לנושאים שהועלו בפני הוועדה בערוצים השונים נסקרו מעלה וכן בהקשרים שונים בפרקי הדו"ח.

נוסף עליהן ניתן להמחיש את האמור גם בדוגמאות הבאות:

- חלק מדיוני הוועדה נפתחו בהצגת הנושאים אשר על סדר היום כפי שקיבלו ביטוי בפניות שהובאו בפני הוועדה - הן באופן מהותי והן בנתונים סטטיסטיים המתארים את היקף הפניות בתחומי העיסוק שנדונו. עובדה זו הכניסה באופן ברור ומשמעותי את עמדות ורעיונות האזרחים אל תוך החדר והדיון.
- נושא התחבורה הציבורית קיבל משנה חשיבות ועלה בסדר העדיפות בין הנושאים אשר על סדר היום של הוועדה, בשל הפניות הרבות בנושא, שקשרו בין בעיית הנגישות לבין בעיית יוקר המחיה והדיר.
- תשומת הלב שהוועדה נתנה בדיוניה ובהמלצותיה לנושא החינוך והכרתה בחשיבות להתמקד בו, ובכלל זה בהוצאות הורים צעירים ועובדים על חינוך בגיל הרך הושפעה ללא ספק מדבריהם של אזרחים בפניותיהם הכתובות וכן מדברים שנאמרו במפגש שעסק בתחום השירותים החברתיים ובמפגש הכללי, על ידי אזרחיות שהציגו את נקודת מבטן האישית והכוללת יותר על הנושא.
- תחושת הניכור של הציבור, הצורך לשפר את החיבור שבין הממשלה לבין האזרחים והצורך להקשיב לאזרחים - הועברו אל הוועדה בכל ערוצי התקשורת שקיימה עם הציבור וחיזקו את הכרתה בחשיבות קיומם של ערוצים אלו. גם העיסוק בסוגיות ספציפיות של קשר שבין האזרח לבין הממשלה, כגון הצורך להבטיח שהרגולטור יקח בחשבון את השלכות הרגולציה שהוא עורך על הצרכן, ושהממשלה תהיה מודעת להשלכות הבירוקרטיה שהיא יוצרת על האזרחים - הושפע מפניות שהופנו לוועדה בנושאים אלו.

- סוגיית היעדר התחרות בענף רשתות המזון, אשר מייקר את עלויות החיתולים ומוצרי החשמל וסוגיית הקמת ארגון גג לרגולטורים הועלו כפניות שהוועדה קיבלה מאזרחים, נדונו על ידה ומקבלות ביטוי בהמלצותיה. המלצות הוועדה נוגעות להגברת התחרות הענפית בין היתר בענף זה, וכן לחיזוק יכולותיהם ומומחיותם של הרגולטורים.
 - אחת מהמגיבות באינטרנט התייחסה לנושא הייבוא דרך האינטרנט ותרמה לדיון הוועדה בנושא, ולגיבוש ההמלצה על הפחתת המכס על ייבוא דרך האינטרנט.
 - פונה אחר באמצעות האינטרנט התייחס לסוגיית היעדר התחרותיות בין הבנקים, ודבריו נשקלו בעת גיבוש המלצות הוועדה המפורטות בדו"ח.
 - חשוב לציין כי הוועדה שקלה גם רעיונות ופתרונות שהוצגו על ידי הציבור, שנדחו לבסוף. על אף שאלו אינם כלולים בין המלצותיה, הם תרמו לדיונים שקיימה וגרמו לוועדה להתמודד עימם, לנמק לעצמה מדוע לקבלם או לדחותם ולבסוף להכריע.
- לסיכום, הרעיונות הרבים שהועלו בשלל הפניות העשירו את חשיבת חברי הוועדה. הוועדה סבורה שחשוב שאלו יעשירו מכאן ואילך את המשך השיח הציבורי. רעיונות אלו אינם נחלת הוועדה אלא נחלת הציבור והוועדה סבורה כי חשוב שיוסיפו להעשיר את השיח שבין הממשלה לבין הציבור.

7. המלצות להמשך

הוועדה סבורה, כי קיימת ציפייה ציבורית אמיתית של האזרחים להרחבת ערוצי הדיאלוג שביניהם ובין מקבלי ההחלטות ורשויות הביצוע, וכי ציפייה זו היא חלק אינטגרלי מסדר היום של המחאה. הוועדה למדה, מתוך התנסותה, כי קיים ציבור גדול בישראל שרוצה ומוכן להיות מעורב וכי קיים פוטנציאל רב בתרומתו של הציבור (אזרחים וארגונים כאחד) לשיח, לתכנון וליישום, ממנו יכול לצמוח ערך לטובת כלל הציבור והמדינה. על כן סברה, כי קיימת חשיבות שתהליכים מסוג אלו שקיימה בעבודתה לשיתוף הציבור, יישמו גם בהמשך בעבודת הממשלה. לאור האמור, ותוך שהיא מודעת לחשיבות שלא לקבוע בשלב זה מסמרות ולהותיר לממשלה את המרחב לעיצוב המדויק יותר של תהליכי שיתוף הציבור בהקשרים המתאימים, ממליצה הוועדה כמפורט להלן.

א. שיתוף ציבור בדו"ח הוועדה

כחלק מתפיסת שיתוף הציבור ומעקרונותיה וכחלק מקידום תפיסת הממשל הפתוח, שמה הוועדה דגש על שיקוף תהליכי שיתוף הציבור שביצעה בעבודתה, בדו"ח הוועדה. זאת בין היתר גם כדי להעשיר באופן המרכיב את השיח הציבורי, במידע וברעיונות שהופנו לוועדה בנושאים השונים. למטרה זו ננקטו הצעדים הבאים:

1. ככל שניתן היה, ניתן בדו"ח לרבות בפרק זה, ביטוי לפניות או להתייחסויות שהגיעו מהציבור ואשר השפיעו על גיבושו.
2. רשימת הפונים לוועדה במסגרת 'הקול הקורא' (שאישרו לפרסם את פניותיהם) תיכלל בסוף הדו"ח המפורט שיפורסם ויודפס בהמשך. בגרסה האינטרנטית של הדו"ח תיכלל ביחס לכל אחד מארבעת התחומים הראשיים בהם עסקה הוועדה, רשימת הפונים אשר פנו לוועדה בתחום זה. רשימות אלו כוללות לצד כל פנייה תיאור קצר של הרעיונות פנייה שהועלו במסגרתה.
3. הפניות שהופנו במענה ל'קול הקורא', ואשר הפונה התיר את פרסומן, יצורפו לדו"ח בגרסתו האינטרנטית וניתן יהיה לעיין בהן באמצעות לחיצה על שם הפונה.

4. דו"ח הוועדה יהיה נגיש בגרסה אינטרנטית במסגרת אתר שיתוף הציבור.
5. דו"ח הוועדה יופיע במתכונת של מסמך בקובץ פתוח⁶ (שאינו בפורמט PDF) על מנת לאפשר את מירב החיפושים בדו"ח וניתוחים של תכניו לפי רצון הגולשים.
6. פניות הפונים במענה ליקול הקורא' תויגו על מנת להקל על גולשים להגיע אליהן בעת חיפוש מידע בנושאי עיסוקן.

ב. שיתוף ציבור בנוגע לסוגיות היסוד שעומדות ברקע לעבודת הוועדה

בפרק זה תוארו בהרחבה המהלכים שעשתה הוועדה בתחום שיתוף הציבור. יאמר שוב בקצרה כי מעבר לסוגיות החשובות כשלעצמן שהעלתה המחאה, נראה שהייתה ביטוי לצורך בקשב. המחאה מראשיתה לוותה באי אמון לגבי נכונות הוועדה ונכונות הממשלה לקשב. אנו מקווים, כי לגבי הוועדה, המהלכים שתוארו הצליחו להפיג את החשדות כלפיה.

בחומר הכתוב שנשלח לוועדה ובדברי המופיעים בפניה עלה רצון רב, שלא לומר דרישה, להמשיך הדיאלוג הציבורי בנוגע לסוגיות המרכזיות שעמדו ברקע להקמת הוועדה. הוועדה מהתנסותה ומהבנתה את הלכי הרוח שיצרו את המחאה הגדולה בישראל, מצביעה על כך שקיים מקום שהממשלה תדון באופן רציני בדרכים להגברת הקשב לציבור, ביידועו ובהיוועצות עימו ותפתח את הערוצים הנדרשים על מנת להבטיח שהשיח הציבורי ושיתוף הציבור ביחס לסוגיות היסוד העומדות בבסיס עבודת הוועדה - יימשכו.

אין הוועדה רוצה או יכולה להכתיב לממשלה כיצד להמשיך מכאן ואילך. הוועדה מניסיונה יכולה להעיר כי לאזרחים, יש ערך רב לא רק בתכנון אלא גם ביישום. הוועדה ממליצה לפעול לכך שהיישום יעשה בשקיפות, שיכולה להתאפשר דרך מעקב ממשלתי וציבורי אחר תוכניות העבודה אשר תתרגמנה את מסקנות הוועדה לפעולות, דרך שיתוף הציבור בליווי היישום ועל ידי הרחבת הפלטפורמות האינטרנטיות שיתייחסו ליישום.

6 קובץ פתוח: קובץ הניתן בתצורה המאפשרת לאחזר את המידע שבקובץ, להפיצו, לעבדו ולעשות שימוש ברשומותיו וזאת מבלי להגביל את השימוש החוזר במידע, בכפוף לכל דין.

נספח

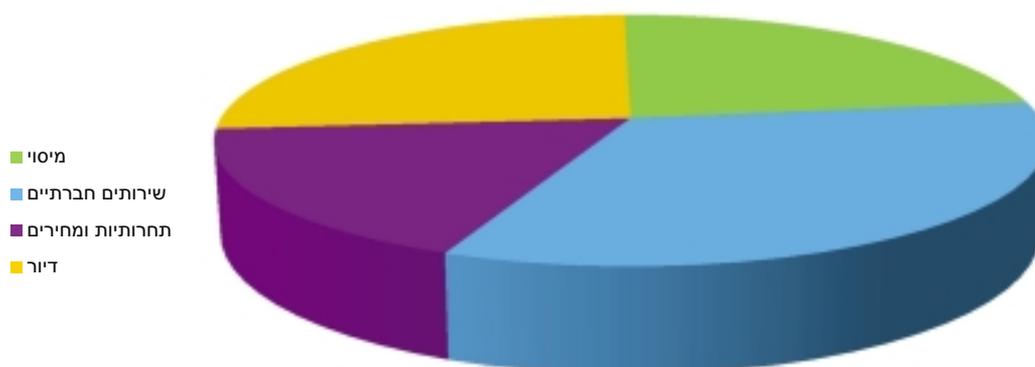
ערוצי שיתוף הציבור של הוועדה – נתונים וגרפים

1. אתר שיתוף הציבור- הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, www.hidavrut.gov.il

נתונים:

- מאז פתיחת האתר בתאריך ה- 16/8/11 בוצעו 50,366 ביקורים באתר, ונצפו בו 180,146 דפים. הנתון מייצג כ- 35,759 גולשים שונים.
 - סה"כ נאספו באתר 3,336 הצעות גולשים לוועדה.
 - ניתן לחלק את כלל תגובות הציבור לפי החלוקה לארבעת ועדות המשנה באופן הבא:
 - לוועדת המיסוי הוגשו 738 הצעות (22.1%).
 - לוועדת השירותים החברתיים 836 הצעות (25.1%).
 - לוועדת התחרותיות והמחירים 484 הצעות (14.5%).
 - לוועדת הדיור 1,278 הצעות (38.3%).
 - לאתר הוועדה הוגשו 75 ניירות עמדה. ניירות אלה עסקו במגוון נושאים רחב ולא דווקא התפלגו לפי החלוקה לארבעת צוותי המשנה של הוועדה.
 - חמישה סיכומים המרכזים את הצעות הגולשים הועברו לוועדה.
 - זמן שהיה הממוצע באתר הוא 5.07 דקות. ממוצע הדפים הנצפים הוא 3.46 לאדם.
 - 56% מהגולשים בוחרים להמשיך ולגלוש באתר אחרי ביקור בעמוד הראשון.
 - 35.6% מהגולשים הם גולשים חוזרים.
 - תגובות רבות שהתקבלו באתר גררו אחריהן דיון פנימי רלוונטי.
- במטרה לעודד שימוש אישי יותר באתר הוועדה ניתנה האפשרות לכל גולש לפתוח חשבון משתמש (כך, הוא יזוהה בכל פעם שייכנס לאתר, וכן יוכל גם לבחור תמונה שתלווה את הערותיו). 871 איש בחרו להירשם לשירות זה.

תרשים א': התפלגות הפניות על פי נושאי הפניה לפי צוותי הוועדה:



2. רשתות חברתיות: פייסבוק, טוויטר, בלוג ויו טיוב

נתונים

פייסבוק:

סה"כ צפיות בעמוד - 55,570

Unique Views 16,949

סה"כ "fans" שמנויים לעמוד ומקבלים עדכונים - 3948

כמות הפוסטים שפורסמו: 198

כמות השיחות שנוצרו מתוך הפוסטים שפורסמו: 194

סה"כ אינטראקציות לפוסטים שפורסמו (תגובות וליקים) - 3,964

כמות הפוסטים שגולשים פרסמו בעמוד: 1,918

כמות השיחות שנוצרו מתוך פוסטים שגולשים פרסמו: 1,431

טוויטר -

סה"כ עוקבים - 577

סה"כ "ציוצים" - 665

סה"כ תגובות לציוצים - 750

סה"כ שיחות שנוצרו בעקבות ה"ציוצים" שלנו - 418

בלוג

צפיות בעמוד - 21,232

צפיות יחודיות (יוניקים) - 9,279

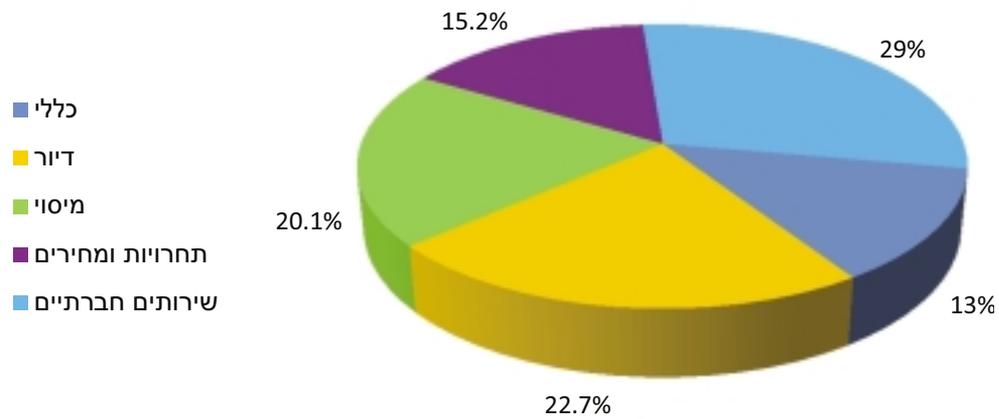
יו-טיוב

מס' צפיות בסרטונים - 12,558

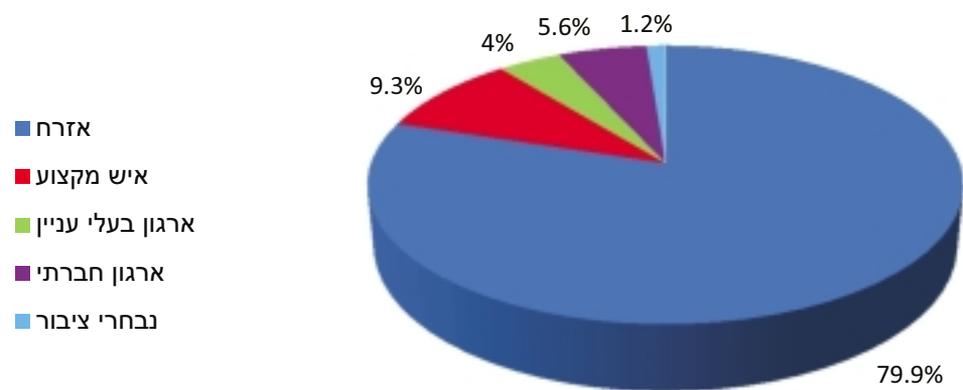
סרטון נצפה ביותר - "מנואל על צוות ספיבק" - 3,785 צפיות.

3. אתר הוועדה: 'קול קורא' ופניות שהתקבלו במענה לו

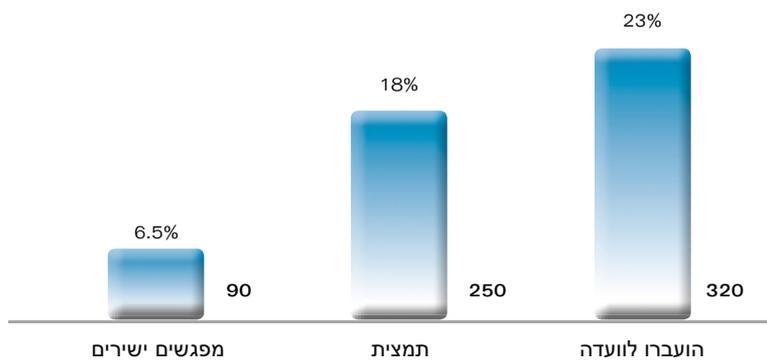
תרשים א': התפלגות הפניות על פי תחומי הפנייה:



תרשים ב': התפלגות הפניות על פי הפונה (מתוך סך של 1,391 פניות):



תרשים ג': העברת מסמכים לחברי הוועדה ולצוותיה



4. מפגשים במאהלים

א. מפגשי חברי הוועדה

תאריך הביקור	מאהל	נציגי ועדה שנכחו
15.08.11	כיכר המדינה, ת"א	פרופ' מנואל טרכטנברג שחר כהן
16.08.11	באר שבע	ד"ר שלומי כריזט שחר כהן
18.08.11	גן הסוס, ירושלים	טלי רגב גידי גרינשטיין שחר כהן
21.08.11	רוטשילד, תל אביב	ד"ר יורם גבאי ד"ר שלומי כריזט שחר כהן

ב. מפגשי השר מיכאל איתן

תאריך הביקור	מאהל
5.08.11	- שדרות - אופקים
18.08.11	- חדרה - חיפה - קריית חיים - קריית מוצקין - ראש פינה - צפת - קריית שמונה
22.08.11	- שכונת התקווה, ת"א - חולון
25.08.11	- רמת גן
29.08.11	- רמת השרון
31.8.11	- נתניה
4.9.11	- בת ים

5. פירוט מפגשי השיתוף שהוועדה ערכה

תאריך	נושא	יו"ר המפגש	חברי ועדה שהשתתפו
22.8.11	מפגש פתיחה - כללי	פרופ' מנואל טרכטנברג, יו"ר הוועדה	מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר איל גבאי, ראש המועצה הלאומית לכלכלה פרופ' יוג'ין קנדל, מנכ"לית ביטוח לאומי אסתר דומיניסיני, פרופ' פנינה קליין וד"ר טלי רגב ממרכז טאוב
23.8.11	שירותים חברתיים	מר שרון קדמי, מנכ"ל משרד התמ"ת	מנהל הרשות לפיתוח כלכלי במגזרי המיעוטים אימון סיף, כלת פרס ישראל פרופ' פנינה קליין ושחר כהן חבר הוועדה המנהל בעמותת נובה
24.8.11	דיור	מר איל גבאי, יו"ר הצוות, מנכ"ל משרד ראש הממשלה	מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון מר מרדכי מרדכי, המשנה לנשיא המרכז הבינתחומי פרופ' רפי מלניק, ד"ר רביעה בסיס מהמכללה הערבית לחינוך בחיפה, רו"ח אהרון אליהו, סמנכ"ל לעניינים מקצועיים ברשות המיסים ומר ראובן קוגן, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר
25.8.11	יוקר המחיה ותחרותיות	ד"ר שלומי פריזט, יו"ר הצוות, הכלכלן הראשי של הרשות להגבלים עסקיים	מר ערן פולק, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר; מר דרור שטרומ, לשעבר ראש הרשות להגבלים עסקיים; פרופ' אבי וייס, מהמחלקה לכלכלה באוניברסיטת בר-אילן ולשעבר הכלכלן הראשי של הרשות להגבלים עסקיים.
25.8.11	מיסוי	מר יהודה נסרדישי, יו"ר הצוות, ראש רשות המסים	ד"ר יורם גבאי, ממונה הכנסות המדינה לשעבר ויו"ר פעילים שוקי הון; מר ערן יעקב - סמנכ"ל בכיר ברשות המיסים לתכנון וכלכלה; מר אהרון אליהו - סמנכ"ל בכיר ברשות המסים לעניינים מקצועיים ושומה וביקורת ומר אבי לבון - סגן בכיר לממונה על הכנסות המדינה
30.8.11	מפגש כללי	פרופ' מנואל טרכטנברג, יו"ר הוועדה	מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר איל גבאי, מנכ"לית ביטוח לאומי גבי אסתר דומיניסיני, ד"ר רביעה בסיס מהמכללה הערבית לחינוך בחיפה וד"ר טלי רגב ממרכז טאוב
31.8.11	מפגש עם נציגי מאהלים	פרופ' מנואל טרכטנברג, יו"ר הוועדה	הממונה על הכנסות המדינה לשעבר מר יורם גבאי, מנהלת מחלקת המחקר של בנק ישראל ד"ר קרנית פלוג, נשיא מכון 'ראות' לחשיבה אסטרטגית גידי גרינשטיין.
6.9.11	מפגש עם נציגי הסטודנטים	פרופ' מנואל טרכטנברג, יו"ר הוועדה	