



# דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי



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

מהדורה שנייה - לאחר עריכה, תיקון טעויות סופר ודפוס והגהה לשונית

הודפס בתאריך - תשרי תשע"ב אוקטובר 2011, ירושלים

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, ודיוור 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.....
11.....	תודות.....
13.....	הרכב הוועדה והצוותים.....
21.....	לקראת עיצובה של חברה ישראלית צודקת יותר.....
65.....	מערכת המס - עיקרי ההמלצות.....
107.....	שירותים חברתיים - עיקרי ההמלצות.....
155.....	תחרותיות ויוקר המחיה-עיקרי ההמלצות.....
201.....	דיר- עיקרי ההמלצות.....
245.....	הסביבה המקרו כלכלית והמדיניות הפיסקאלית.....
259.....	שיתוף ציבור בעבודת הוועדה.....





ראש הממשלה  
Prime Minister

ירושלים, י' אב תשע"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 ועדות המשנה על המאמץ הכביר שהשקיעו במשימה לאומית זאת, ואני משוכנע כי גם הציבור בישראל ידע להעריך זאת. חברי הוועדה וועדות המשנה הקדישו לילות כימים למשימה מתוך מודעות לגודל השעה ולהזדמנות הבלתי רגילה שנקרתה 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 לדוח המיוחל. מעל לכול ברצוני לציין את תרומתו היוצאת-דופן של יובל אלגרבל, הכוח המניע והמגדלור של הוועדה, אשר עוצמת תבונתו וערכיותו האירו כל פינה חשוכה והציתו ודרכנו 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 ועובדי האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה בראשותו של אודי פראוור וצוותו תרמו תרומה גדולה לאורך כל הדרך. ברצוני להודות לשר מיקי איתן המופקד על שיפור השירות לציבור וממשל פתוח על הסיוע הרב בפיתוח כלי ההידברות ובשיתוף הציבור בוועדה. עליי לציין בסיפוק ובעונג את שיתוף הפעולה הפורה שנקם 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 בלי 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 שנהנינו ממנה 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 לבצע 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 לנגיד בנק ישראל
11. ד"ר שלומי פריזט - כלכלן ראשי, הרשות להגבלים עסקיים
12. פרופ' פנינה קליין - ביה"ס לחינוך, אוניברסיטת בר אילן, כלת ישראל לחינוך
13. פרופ' יוג'ין קנדל - ראש 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 מלי"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 הרצלייה
- פרידה ישראלי - ממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר
- ד"ר קרנית פלוג - המשנה לנגיד בנק ישראל
- ד"ר אבי שמחון - יו"ר הועדה המייעצת לשר האוצר, האוניברסיטה העברית

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
- ד"ר דימיטרי רומנוב - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
- פרופ' אבי וייס - מומחה חיצוני

רכזת הצוות: יעל מבורך, משרד האוצר

סייעו והשתתפו: שרון קדמי, עו"ד אבי ליכט, עו"ד יואל בריס, 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'ואן גרייב, הילה בן חיים, רועי שלם, אור גולדפרכ, דניאל מרום, צביה דורי, ערן יעקב.





### 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 - ביי"ס לחינוך, אוניברסיטת בר אילן
- פרופ' יוחנן שטסמן - ראש המערך לשיקום וגריאטריה, ביי"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, ד"ר גיא נבון, חגי עידו, דב בארי, הותם רולף, רבקה לויפר, אורי שמרת, גיא הרמתי, רן רידניק.

### 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
- 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 דורון דרוקמן, ישראל שוורץ, שרה צימרמן, ורד אולפינר, יאיר פינס, אריאל יוצר, צחי דוד ליווי מקצועי: אבנר סעדון, ד"ר גבי גולן, אבי כהן, חגי לוין, לירן אבישר, הלל פרימן



## 5. צוות מקור

- 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,

## פעילות הוועדה

הוועדה פעלה כוועדת מומחים ובה אנשי אקדמיה, מומחים מהמגזר הפרטי ובכירים מהמגזר הממשלתי. הוועדה מנתה חמישה עשר חברים, שפעלו הן במסגרת המליאה והן במסגרת של ארבע ועדות משנה בחלוקה מקצועית על פי הנושאים שפורטו במנדט שניתן לוועדה: תמהיל המסים, שירותים חברתיים, תחרותיות ויוקר המחיה, ודיוור. ועדות המשנה הסתייעו במומחים נוספים ובאנשי מקצוע שאינם מקרב חברי הוועדה. בנוסף פעלו במסגרת הוועדה שני צוותים רחביים: צוות מקרו-כלכלה וצוות הידברות עם הציבור.

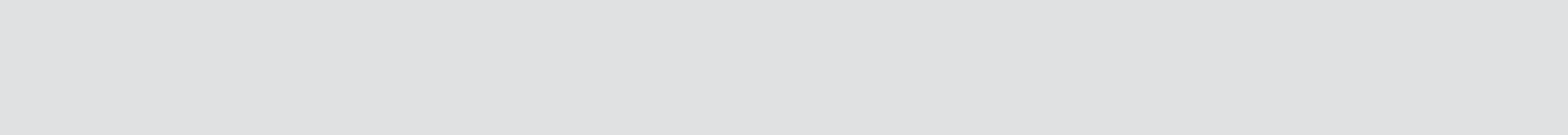
מליאת הוועדה נפגשה על בסיס שבועי במשך שבועה שבועות לכנישות ממושכות, ובשבוע האחרון לפעילותה התכנסה לשלושה מפגשים מרתוניים. בישיבות המליאה נמסרו עדכונים על ההתקדמות שהושגה בכל ועדת משנה במהלך השבוע, ונדונו לעומק הסוגיות העקרוניות שעמדו בפני הצוותים וההמלצות הפרטניות.

ועדות המשנה פעלו כל אחת בתחומה, וקיימו עשרות מפגשים שהתפרסו על פני מאות שעות במהלך שבועות אלה. בישיבות אלו דנו והתחבטו בנושאים הספציפיים הנוגעים לכל תחום, בפתרונות החלופיים ובדרכי הביצוע. קשר שוטף התקיים בין ראשי הוועדות ורכזיהן לבין ראש הוועדה והמטה המקצועי של הוועדה.

במקביל, התקיים תהליך חסר תקדים של שיתוף הציבור. הוועדה הקדישה מאמצים רבים להקשיב לציבור ולקיים איתו שיח נרחב, אשר התגלה כפורה וחשוב ביותר. מערך השיתוף התבצע באמצעות מספר ערוצים: הזמנת הציבור לפנות בכתב עם הצעות ורעיונות, ביקור חברי הוועדה במאהלים ושיח פורה ברשתות החברתיות. על ערוץ ההידברות שהתקיים במסגרת עבודת הוועדה הרחבנו בפרק האחרון בדוח זה.



# לקראת עיצובה של חברה ישראלית צודקת יותר



# לקראת עיצובה של חברה ישראלית צודקת יותר

## תוכן העניינים

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





## 1. פתח דבר

**"העם דורש צדק חברתי!"**. זו הזעקה הרמה שהפכה לסמל מחאת האוהלים, זו הססמה שנישאה ע"י אלפים ורכבות 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 שאינם עוצרים בצד זה או אחר של קווי השבר המסורתיים - ימין-שמאל, חרדי-חילוני, מזרחי-אשכנזי, עולים-וותיקים.

יותר מדיי 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 החדושי, 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, כרדיפה אחרי הסיפוק המידי של מאווי הפרט על חשבון מאווייו של האחר.

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי הוקמה כי הממשלה הטתה אוזן קשבת למחאה. אילולא זאת, הייתה הדרישה לצדק חברתי 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 שילחו הממשלות דאז לא ועדות מקצועיות אלא אלות שוטרים, והתבצרו זמן רב בהכחשה עיקשת לשורשי השבר והמחאה. הפעם הממשלה נהגה אחרת, ומינתה ועדה עם מנדט רחב ביותר, עצמאות מרבית ומשימה לבצעה בשבועות ספורים. ללא מחאה לעולם לא הייתה קמה ועדה שזו מלאכתה, אך ללא ועדה 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 ואת ההסדרים 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 לאלימות 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 בהרכה מדינות בעולם: מהמהפכה הצרפתית ומלחמת האזרחים בארה"ב ועד למהומות בלונדון או באתונה השנה, תמורות גדולות לרוב בזעזועים ובמחירים אנושיים כבדים, ולא דווקא מניבות תוצאות רצויות.

אנו עומדים פעם נוספת בפני שינוי אשר את עומקו ואת השלכותיו 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 ההידברות, הצפייה הדרוכה להמלצות תוך שמירת על גחלת המחאה ועד להגשת הדוח לראש הממשלה. מיד 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 נוכח המחאה הוא הבנת השורשים העמוקים שעומדים מאחורי הרגשות העזים שהתפרצו במהלכה. אפשר לזהות בכירור 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, עם הוצאות הדיור, ועם טיפול וחינוך הולמים לילדיהן הקטנים. הקושי מתייחס הן לכאן ועכשיו, ואף חשוב מכך לעתיד: בלבן של משפחות אלו מקנן ספק כבד אם יעלה בידן לבסס את מעמדן הכלכלי בעתיד הנראה לעין.

המקור השני למחאה הוא תחושה עמוקה של אי-צדק, הממוקדת בשני היבטים שונים בתכלית זה מזה, בשני קצות ההתפלגות: הראשון קשור להגדלת האי-שוויון כתוצאה ממה שקרה בקצה העליון של ההתפלגות, ובפרט לאלה אשר נראה כי "התעשרו על חשבוננו". תחושה זו מועצמת נוכח החשד כי המדינה תרמה לאי-שוויון בכך שהיא עמדה מנגד ושכללי המשחק של כלכלת השוק לא היו הוגנים דיים, כיוון שהביאו לריכוזיות יתר, לריבוי של מונופולים, להפקת רווחים פרטיים לא מידתיים מניצול של אוצרות טבע וכדומה. ההיבט השני של תחושת האי-צדק מופנה כלפי אלו אשר אינם שותפים דיים בנשיאת הנטל, הן בשל השתתפותם המועטה בתעסוקה והן בשל הימנעותם משירות למען הכלל ובפרט משירות צבאי. מגזרים אלה הם גם העניים ביותר, אך תחושת הסולידריות שהייתה מתחייבת נפגמת ואף מתהפכת, כיוון שבחלקו הגדול העוני נגרם כתוצאה מאי-השתלבותם 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 והם מנותקים ממצוקות הציבור ומתחושותיו ועל כן זוכים לחשדנות ולחוסר אמון. בעיני הציבור הרחב תהליך קבלת החלטות המתקיים במערכת השלטונית נתפס כתהליך עמום ולקוי, שאינו מאפשר שיח פתוח דרכו אפשר להשפיע עליו. כל אלו יוצרים בקרב הציבור חוסר אונים אל מול גופי השלטון, ומצמיחים את הטענות נגד "השיטה" בכללותה, שהן 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 מתקיימים גם יחסי גומלין הדוקים ביניהם, ובכך הם מזינים ומעצימים זה את זה.

### 1. המצוקה הכלכלית

מצוקה כלכלית פירושה חוסר 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 אינה מתורגמת ישירות לרמת החיים אלא אחרי שעוברת מסגרת מסגרת שנייה, זו של יוקר המחיה.

ההכנסה ברוטו של הפרט מושפעת בעיקר ממצב התעסוקה במשק, מהכישורים ומההשכלה של הפרט, וכן מכללי המשחק בשוק העבודה ובפרט ממידת האכיפה של חוקי העבודה. 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. גורם זה מהווה מערכת מקבילה של ביטחון סוציאלי.

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

**המשאבים הציבוריים** באים לידי ביטוי בגודל התקציב המוקדש לשירותים החברתיים ובהרכבם, שהם 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 שדרכה עוברים שירותים אלה מושפעת בין היתר מהסדרי התעסוקה ומיחסי העבודה במגזר הציבורי (למשל, גמישות ניהולית אל מול ארגוני עובדים חזקים), מהעדפות סקטוריאליות וגיאוגרפיות המשליכות על הזמינות של שירותים חברתיים למעמד הבינוני, מהממשק המיניסטרילי-פקידותי, וכן מיכולת המדידה של תפוקות השירות ואיכותו. מסגרת רבת שכבות זו גורמת לכך שגודל התקציב הממשלתי המוקדש לשירותים חברתיים לאו דווקא מיתרגם 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).

לכסוף יש את השירותים הניתנים ע"י המגזר השלישי, המשפיעים גם הם על רמת החיים ולרוב מיועדים למצוקות שאינן 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.

כדי להבין מנין נובעת המצוקה הכלכלית יש לבחון אפוא מה אירע 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 ההכנסה שיפרה במקצת את השכר נטו, אך בשיעור קטן, כיוון שכאשר כ-50% ממשקי הבית כלל אינם 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 מאוד, חלקם כתוצאה מאחריות ממשלתית ישירה. כמו כן, חלה עלייה 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, כמה שירותים חברתיים הוצאו מהממשלה למיקור חוץ ללא פיקוח ואכיפה מספקים, חלקם על פי קריטריונים צרים אשר נוגעים בעיקר למחיר ולעלויות ופחות לאיכות (ראה פרק 7 להלן). כמו כן, הכשלים ביכולת הביצוע של המגזר הציבורי מנעה שיפור בשירותים שנותנת הממשלה. לפיכך יש צורך לכוון 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 משיעור הצמיחה לנפש. תוך כדי כך גדל האי-שוויון 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 האי-צדק

תחושה זו מורכבת כאמור משני נדבכים: החרפת האי-שוויון בחלוקת ההכנסות 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 ומחדשנות טכנולוגית כפי שקורה בהיי-טק, הזוכה להערכה רבה ואינה מזינה תחושות אנטגוניסטיות. כמו כן התפתחה בארץ תרבות של ראוותנות אשר מאוד חריפה את תחושת 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, וכך חוסר השוויון מתבטא לא רק בהגדלת השונות בהתחלקות ההכנסות אלא גם בנגישות פוחתת לשירותים חברתיים.

אשר לתחושת האי-צדק בשל **נשיאה לא שווה בנטל**, יש לעמוד על פרדוקס בולט של החברה הישראלית, והוא שאותם מגזרים הנתפסים (בצדק או שלא בצדק) כמתנערים מנשיאה בנטל או כנהנים מזכויות

יתר שייכים ברובם לשכבות העניות, ביניהם כאלו אשר אינם משתתפים בשוק העבודה שאינם משרתים בצבא ובשירות אזרחי או נהנים מהטבות יתר בשל השתייכות מגזרית או גיאוגרפית. מכיוון שסולידריות חברתית כרוכה הגדרתית בסיוע לשכבות החלשות, יוצא 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 כדי 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 כדי להנציח את התמיכה של הרוב במיעוט. גישה כזו מעודדת הטלת סנקציות על אותם מגזרים כדי לדרבנם לשינוי.

כפי שיובהר בפרק 6 להלן בהקשר של השתלבות החרדים, הוועדה מצדדת ברובה הגדול בגישה הראשונה. יש לציין שעובדתית חלק מאפיקי ההשתלבות 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 את הפרק על עידוד תעסוקה שבדוח על השירותים החברתיים).

את תחושת האי-צדק אפשר אפוא 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 ככדות 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, ועם כולן יחד באופן מערכתי. כל ניסיון לטיפול חלקי, קוסמטי או בר חלוף נדון לכישלון. בנוסף, כל צעד/כלי מדיניות שמוצע כאן מכוון באופן ברור לטיפול באחת או ביותר מסוגיות היסוד ומוסבר על פיהן. באופן דומה גם היעילות והקבילות של כל הצעת מדיניות תיבחן בעיקר על פי יכולתה לתרום לטיפול בסוגיות היסוד.

שורשי המחאה משליכים אחד לאחד על היעדים שהנחו אותנו: הפחתת המצוקה הכלכלית, שיכוך תחושת האי-צדק ומעבר מניכור להכללה. כך, למשל, צעדים להפחתת המצוקה הכלכלית כוללים בין היתר הפחתת ביוקר המחיה דרך הפחתת מסים עקיפים והגברת התחרות בשווקים והגברת נגישות והוזלה של שירותים חברתיים לצד יצירת תנאים להגדלת ההכנסה ברוטו בטווח הארוך. צעדים לשיכוך תחושת האי-צדק יכללו את הקטנת האי-שוויון באמצעות שינוי בתמהיל המסים וכן צמצום פערים בנשיאה בנטל באמצעות עידוד ההשתתפות בתעסוקה והצעת מגוון אפיקי שירות. אשר לנושא הניכור, אף שאיננו

במנדט הוועדה אנו מקווים שההידברות הנרחבת שקיימנו עם הציבור (לראשונה בישראל) מבשרת שיח חדש בין הציבור לשלטון ושהיא עשויה 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, להתלבט ולזקק אותם מחדש כלפי עצמו. תהיה זו איוולת לנסות ולשחזר ולו קמצוץ מהים העצום של חשיבה שהושקעה בכך, בוודאי 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 מצדם 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 צורכי 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 אפוא 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 השפעה של הפרט על הקולקטיב). אבל החברה שאנו חיים בה 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: אכפת 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 האי-שוויון השורר בפועל, כתוצאה ממה שקורה בשני קצות 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 מימושן בהמשך. אין זה מעשי (ואף לא רצוי) לנסות ולבטל את השונות הזאת כליל, אך חובה לצמצם את היקפה ככל האפשר. זאת בלי 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 היא קריטית הן כדי לאפשר מימוש הפוטנציאל של כל פרט והן כדי לשמר את המסגרת עצמה. אי-צדק בכללי המשחק הוא מרשם בטוח לתגובה נגדית, אשר רבות כמותה נרשמו במהלך המאה ה-20 והובילו לתוצאות הרוות אסון. הוגנות מחייבת גם יצירת תנאים לביטחון ולקיום מכובד לעת פרישה, וזאת במיוחד לאור העובדה שבשלב זה אין אפשרות לתיקון אחורה ועל כן גורלו של האדם אינו עוד בידיו.

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

גם בימינו אנו, על אף הקדמה המדעית, הטכנולוגית והכלכלית העצומה שהביאה להפחתה דרמטית בשבריריותו של האדם ובמידת חשיפתו לכוחות שרירותיים, עדיין אותה מכונת הגרלה אימתנית המכונה "גורל" מנפיקה מדי יום ביומו מהלומות קטנות כגדולות על כל אחד מאתנו בכריאות, בקריירה, ביחסים הבין-אישיים, בכלכלה וכיו"ב. פעם המשפחה הרחבה הייתה למסגרת שידעה לספוג זאת ולתת מידה מינימאלית של "ביטוח" אל מול אי-ודאויות אלה. כך גם עם השבט ועם הסולידאריות החברתית ההדוקה



של חברות קטנות, כגון זו של יהדות ה"שטעטל". בימינו אנו החברה בכללותה והמדינה כשליחתה מחויבות אף הן לקחת חלק מהאחריות על כך. זהו ה"חוזה" המובלע שהאזרח הנורמטיבי חש כי חתם עליו 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 היא הרבה יותר מאשר מנגנון ביטוחי לעת צרה; היא ממד ערכי המעשיר את קיומנו ככני החברה האנושית. מימוש של צדק חברתי על שלוש משמעויותיו דורש מחויבות מפורשת, אסטרטגיה מושכלת ופעולה נמרצת של המדינה לאורה. אלה ציפיותיו המוצדקות של האדם הנורמטיבי במאה ה-21, גם בחברה הישראלית. הדבר מצריך את תרגומם של עקרונות אלה למדיניות פרו-אקטיבית, כמו גם חשבון נפש ובדיקה עצמית של הממשלה מעת לעת, כדי 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, מערכי תרבות אוניברסאליים ומערכי 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 פירושה שהפרט מפנים את ערכי המוסר, התרבות והמורשת המשותפת, פועל לאורם, מרסן את עצמו מחד גיסא ותורם לכלל מאידך גיסא, זאת לא רק ואף לא בעיקר בשל חשבון של שכר ועונש, אלא שעצם השייכות לחברה והתרומה אליה מסב לו משב רוח ותחושה של התעלות, הרבה מעבר להנאות ולריגושים הנובעים מסיפוק המאוויים האישיים בלבד.

מכנה משותף אין פירושו אחידות, דוגמה או כפייה של ערכי קבוצה אחת על קבוצות אחרות, בוודאי 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 גיסא ומכנה משותף ערכי מאידך גיסא 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 סולידאריות, אבל גם איך נחוש והחלטי. שהרי אין לנו הלוקסוס לבזבז את ההזדמנות היוצאת דופן שניתנה לנו כיום לעצב עתיד טוב יותר בניסויי סרק או בקריצה לאוטופיות.

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

## 4. מרחב הפעולה של הוועדה

### 4.1 המנדט וקווי המתאר של עבודת הוועדה

המנדט שקיבלה הוועדה הוא קרוב לוודאי הרחב ביותר שניתן אי פעם ("שינוי כלכלי-חברתי"), ופרק הזמן שהוקצב לוועדה הוא הקצר ביותר (שבעה שבועות). התחומים הפרטניים שעל הוועדה לתת עליהם את דעתה כוללים תמהיל המסים, השירותים החברתיים, תחרותיות ויוקר המחיה ודיוור. אבל הציפייה 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 ועדה זו או של מסגרת אחרת כלשהי לכצע במלואה משימה כה רחבה, יומרנית ולא תחומה, בודאי לא בפרק זמן כה קצר. אבל בין הצעת פתרונות לכול 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 הוא **החומש** הקרוב: המדיניות המוצעת מתייחסת הן ל**טווח הקצר**, קרי שנת התקציב 2012, הן ל**טווח הבינוני**, קרי השנים 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 בכמה 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 ניתנים ליישום באופן מיידי (כגון שינוי בשיעורי המסים הישירים או הבלו), בעוד שהפעלת מס ייסף או הפעימה השנייה של הורדת מכסים ידרשו מאמצים לא מבוטלים.
5. **חוסר הבשלות** בחלק מהמקרים קשור לקוצר הזמן שעמד לרשות הוועדה. במקרים אלה עמדה לנגד עינינו השבועה של הרופאים - "ראשית כול 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 בפריסת השקפה, רעיון מנחה וכיווני עשייה רצויים. אנו משוכנעים שבמציאות החדשה שנוצרה עקב המחאה יהיה גם לאמירות אלו משקל רב בעיצוב השיח הכלכלי-חברתי במדינת ישראל, ושום ממשלה לא תוכל להתעלם מהן.

### 4.2 אוכלוסיית המיקוד

הוועדה החליטה להתמקד באוכלוסיית המשפחות העובדות<sup>1</sup>, הורים לילדים צעירים. זאת כיוון שעלינו לתת מענים לשדרה המרכזית של החברה בישראל, קרי זו שנושאת בעיקר הנטל גם מבחינה כלכלית וגם בנתינה לכלל (קרי, בשירות הצבאי או האזרחי). הורים עובדים לילדים בגיל הרך נמצאים מן הסתם

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

בתחילת ההתפתחות המקצועית והתעסוקתית שלהם, ועל כן שכרם נמוך גם ביחס לעצמם בעתיד. יחד עם זאת, העלויות של הקמת משפחה, גידול ילדים בגיל הצעיר ורכישת דירה הן גבוהות מאוד, ואינן תואמות את עובדת היותם בשלב התחלתי במישור התעסוקתי. בשנים האחרונות חלה התייקרות תלולה ביותר בדיור, בהוצאה הפרטית על חינוך ובתחזוקה של משק בית. לא פלא אפוא 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. לדוגמה: הוועדה ממליצה לתת שתי נקודות זיכוי לגברים הורים לילדים בגיל 0-3; חלק ניכר מהתקציבים התוספתיים לשירותים חברתיים יועדו לחינוך ילדים בגיל 0-9 וכדומה. יחד עם זאת אנו מציעים כלים אשר תכולתם רחבה ביותר: הורדת מכסים, מתן אפשרות לרכישה דרך האינטרנט בפטור מוגדל, נקיטת צעדים להגברת התחרות בשווקים שבהם פרמות בעלות כוח שוק פוגעות ביוקר המחיה וכדומה. גם בתחום הדיור חלק מהמהלכים הם בעלי אופי כללי: הגדלה משמעותית לאורך זמן של היצע הדירות תגרום מן הסתם לירידת מחירים בשוק כולו, והדבר ייטיב 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 הוא כאמור מהשדרה 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 את הגברת הסיוע לחלש. **במכלול הצעדים המוצעים אנו חותרים אפוא למיקוד באוכלוסייה העובדת הצעירה תוך דאגה למצוקות הקשות וגם נתינה מידתית לכלל.**

### 4.3 השמירה על המסגרת התקציבית

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

בצד ההוצאות גודלו של תקציב המדינה נקבע על פי כלל פיסקאלי, 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 ושהגירעון לא יגדל כתוצאה מזה. הוועדה ממליצה על שינוי בתמהיל המסים באופן 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 יגדל סך הגבייה לעומת התכנון המקורי, והדבר הכרחי כדי למנוע גירעון גדול בהרבה מהמותר על פי הכלל הפיסקאלי הקיים.

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

מכאן שמהלך משולב זה יניב סכום כולל של **60 מיליארד ₪** לחומש הקרוב, אשר יופנה למטרות התכנית המוצעת כאן, הן להקלה ביוקר המחיה והן להגברת השירותים החברתיים.<sup>3</sup>

כעת לשיקולים שמאחורי עמדה זאת. מדינת ישראל מצויה זה מכבר בצבת לחצים ואילוצים המעיקים מאוד על תקציבה. ראשית, חוב לאומי גבוה (העומד על 76% תוצר), אשר פירושו שחלק משמעותי מתקציבה מיועד לתשלומי ריבית, 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 הגיאו-פוליטיים שמסביבנו. שנית, למדינת ישראל הוצאות ביטחון גבוהות מאוד, הגבוהות ביותר בעולם המערבי במונחים של אחוזי תוצר. שלישית, פיגור רב בתשתיות ובשירותים חברתיים מרכזיים כמו חינוך ובריאות, המצריכים תקציבים רבים רק כדי לסגור פערים.

מצד המסים הבעיה היא שבסיס המס בישראל צר מאוד: כחמישים אחוז ממשקי הבית אינם משלמים מס הכנסה כלל. על כן הגדלה משמעותית של תקבולי המסים כדי לממן תוספות תקציביות כרוכה או בהגדלת מסים עקיפים (בעיקר מע"מ), שהם רגרסיביים 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 כדי להפוך את המערכת לפרוגרסיבית יותר, אבל בעולם הגלובאלי חסר הרחמים שאנו חיים בו 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 לכל 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 הוא תמורות מבניות ושינוי בסדרי העדיפויות, ולא פתרונות 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 יופחתו אותם תקציבים שוב ויופנו למטרה ב', והכול יחזור לקדמותו. אין דבר קל יותר מאשר להחליט להוסיף תקציבים, בדיוק כפי שאין קל יותר מאשר לגשת לקניון הקרוב ו"לגחץ" את כרטיס האשראי, אבל בסופו של יום הפניית משאבים מוגברים למטרה מסוימת כרוכה בהכרח 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 כדי לאפשר גידול מקביל בתקציבים החברתיים. הדבר כלל לא פשוט, וכרוך בלקיחת סיכונים משמעותיים ובניהולם המושכל ע"י הדרג המדיני. אבל בנקודת הזמן שאנו מצויים בה, 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 מצריך שינויים מבניים הדורשים זמן ומאמץ מקצועי, בעוד שהגדלת תקציבים מיידיית הייתה מונעת זאת. דוגמה מובהקת לכך: הוועדה סבורה שיש להעביר את מערך הגיל הרך ממשרד התמ"ת למשרד החינוך, זאת כיוון שלמעונות תפקיד חינוכי-התפתחותי מובהק. הדבר כרוך בשינוי מוסדי מורכב ובמאבקים לא פשוטים.

3 ללמדנו שאחריות אין פירושה מיעוט משאבים כלל ועיקר.

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 איננו יכול לחמוק מהשאלה של האפקטיביות של הממשלה באספקתם. שימת דגש בלעדית על הגדלת התקציב מונעת זאת: שוב, דרך המילוט הקלה ביותר היא 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 מול צרכים חברתיים. חשוב אפוא שהממשלה תקבע לעצמה עקרונות מנחים ואף יעדים כמותיים וכל מעשה מצדה המשליך על נושאים כלכליים-חברתיים יוערך ויידון בין היתר על פי עקרונות אלה. תקציב המדינה הוא 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 הוא בראש והראשונה להקצות את המשאבים הדרושים כדי לספק את המוצרים ואת השירותים הציבוריים שהממשלה לוקחת אחריות עליהם, והכנסות 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 היא קביעת גודל התקציב (כשלעצמו וכאחוז מהתוצר), וכמו כן הרכבו, האמור לשקף את סדרי העדיפויות של הממשלה.

כפי שצוין לעיל, תקציב המדינה בישראל נתון לצבת קשה של לחצים, ומרחב התמרון בהתאם צר מאוד: הגדלה משמעותית של ההוצאה הציבורית כדי לתת מענה לצרכים הרבים תביא או לגירעון גדול ועל כן להגדלת נטל החוב ולסיכון פיסקאלי, או, לחלופין, להכבדה של נטל המס עד כדי פגיעה בתמריצים ובהשקעות. עם זאת, 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 האי-שוויון והצמצום 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 ובני-קיימא הנגזרים 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 והאי-שוויון.
3. **צמיחה** כלכלית היא 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 הנמדד איננו חזות הכול: היבטים חשובים של **איכות החיים** שאינם נכללים בו, ובכלל זה מידת האי-שוויון, המצב הבריאותי, איכות הסביבה וכדומה. מכאן שיש להרחיב את היריעה בקביעת הפרמטרים שלפיהם הביצועים של המשק נמדדים ולכוון את המדיניות בהתאם.
4. היבט חשוב של איכות החיים הוא מידת האי-שוויון במשק: אי-שוויון גדול גורר תחושה של **אי-צדק**, הדרה וניכור, אשר עלולים לפגוע בלכידות החברתית ובכוכנות 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 הוא 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 הוא לגיטימי ורצוי כדי להגביר את יעילותם ואת זמינותם לאזרח, ובלבד שהדבר נעשה במקרים המתאימים לכך תוך תכנון מושכל ושימת 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 שמספק את השירות בפועל.
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 שמשרתי הציבור נשענים עליה.
10. על הממשלה לאמץ ערוצי הידברות עם הציבור הרחב במתכונת של **"דמוקרטיה השתתפותית"**, בפרט בכבואה לדון על שינויים ועל גיבוש מדיניות הנוגעים לציבור, וזאת כיוון שהדבר מאפשר זרימת רעיונות ושיקוף מצבו של האזרח אל מול הממשלה, מגביר את תחושת השייכות ומחזק את הדמוקרטיה. כמו כן, ההידברות 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 החרדי<sup>4</sup>

אין ספק כי קיים צורך אקוטי להתמודד ביושר ובתבונה עם המתחים הבין-מגזריים בחברה הישראלית, ובפרט עם החיכוך 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 בלי 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 משום שבשלו התנאים בחברה החרדית עצמה ובציבוריות הישראלית כדי לפתוח דף חדש ביניהן.

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

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 מאוים ע"י נורמות שעיקרן 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, להחרפת התופעות השליליות ולהנצחתן.

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 יצאו 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 מאוים ע"י הדינאמיקה המסחררת של החברה המערבית המודרנית. האם אנו יכולים לערוך באמת ובתמים להמשכיות ולחיות של 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 ממדי העשייה בישראל בלי שנדרשת לוותר על אופייה והחיה בהרמוניה עם סביבתה.

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



אחד הנתיבים הקריטיים שיש לפרוץ הוא התעסוקה,<sup>5</sup> עקב 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 בשורה 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 ידע וכלים שיאפשרו להם בבוא היום להשתלב בהצלחה בתעסוקה איכותית.<sup>6</sup> 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 לשיבות הקטנות, אנו ערים לכך שמשגרות אלו, המקבילות לבתי הספר התיכוניים בחינוך הכללי, מיועדות כיום ללימודי קודש בלבד. יש לשאוף שלאורך זמן ישולבו גם לימודים מכשירי תעסוקה במסגרות אלה, ואז כמובן יהיה על משרד החינוך לסייע לעשות כן, כפי שהוא נוהג 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 בזוית הראייה: כל עוד בעולם החרדי הדבר נראה מובן מאליו ואף אידיאל, בחברה הישראלית הלא-חרדית הדבר נתפס לרוב כתמוה, וגרוע מכך, כאמצעי לחמוק לאורך זמן מחובות חברתיות ולאומיות. כדי לדון על כך באופן שקול יש לנסות ולשים סוגיה זאת בהקשרים המוכרים לכל אחד מהצדדים.

מהזווית החרדית לימודי תורה הם כאמור אידיאל וערך שאין שני לו, אבל השאלה הנוקבת היא אם פירושו של דבר שלימוד תורה שאין בצדו 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 של החברה החרדית זו הדעה שתופסת לה אחיזה ומה שמונע את מימושה הנרחב הם 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, לדוגמה 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 ביישומם 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 פירמידיה דומה, ובראשה אותם עילויים אשר יהיו בעתיד להנהגה של העולם החרדי. על כן התמיכה המופנית ללומדים בישיבות ובכוללים צריכה להיות מחולקת למוסדות באופן שתעודד את המוכשרים ביותר מבין האברכים להמשיך ללמוד ואת הרוב הגדול תתמרץ 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 לחילוניים, 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 בעוכרנו. 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 הוא 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 למצותה 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 הוא לספק "מוצרים ציבוריים" (public goods), דוגמת ביטחון, שלטון החוק ויחסי חוץ. כך בימי שמואל הנביא, שעם ישראל פנה אליו להמליך עליו 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 לממוצע 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 ההרכב של שירותים אלה. לדוגמה, אם פעם תקשורת הייתה שירות ממשלתי לכל דבר, כיום הדבר הוא 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 כמה היבטים מרכזיים באספקת שירותים ציבוריים מרגע שנקבע מרחב האחריות לגביו: (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 לא 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 אפשר להפריד בין מי שנהנה ממנו לבין אלה שלא (סוגיית ה-free rider) וכדומה.

לגבי תפקידה של הממשלה בייצור ובאספקה בפועל של השירותים החברתיים, כפיקוח עליהם ובאכיפתם, 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 אם מדובר בשירות שעיקרו ייצור ואספקה בהיבט הרוטיני-טכני שלו, אם מדובר בשירות שאפשר לאפיינו על פי ממדים כמותיים-מדידים; ואם מדובר בהפעלת סמכות ליבה שלטונית. מכאן שלא תיתכן תשובה כוללת ואחידה לשאלת תפקידה של הממשלה בייצור ובאספקה של שירותים חברתיים, אלא שיש לדון בכל שירות ושירות בהתאם לנסיבותיו ולמאפייניו. החשוב הוא להבטיח כי **אחריותה הכוללת של הממשלה** לאספקתו של השירות הציבורי, לאיכותו ולמדיניותו לא תפחת, בין אם היא בחרה בדרך של אספקת המוצר בעצמה או באמצעות גורם חיצוני.

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

כוללני כהפרטה. אף 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 ואת אחריותה על תחום מסוים. לעומת זאת, בהקשרים שבהם הממשלה ממשיכה להיות אחראית על השירות ובפרט במקרים שבהם מימונו נותר ברובו מימון ציבורי, הרי שמדובר כאמור במיקור 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 הם פרטיים. שימוש גורף במונח הפרטה מצמצם את השיח ומונע דיון מושכל בהיבטים השונים של כל אחד מהמקרים. עירוב מונחים זה איננו מקרי: באותם מקרים שבהם הממשלה התכוונה לבצע מיקור 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 לעתים עם שאלת היכולות של הסקטור הציבורי ואיכותו. הטענה השכיחה היא כי נוכח הכשלים הרבים המעציבים על יכולת הביצוע של הממשלה (בהם הסדרי ההעסקה הקשיחים שאינם מאפשרים גמישות ניהולית ובכך מתן שירות יעיל, יכולות לקויות בתכנון ובבקרה, העירוב בין גופי הביצוע והרגולציה) הרי שאין מנוס מביצוע השירות באמצעות גורמים חיצוניים. שיקול זה, גם אם יש לו מקום, הוא בוודאי איננו שיקול יחיד. ראשית, יש שיקולים התומכים בהעדפת מיקור חוץ ללא קשר לטיבה של חלופת האספקה הישירה על ידי הממשלה, ולהפך, יש שיקולים המחייבים, לעתים, ביצוע ישיר של הממשלה. שנית, אי אפשר לפטור את בעיית יכולת הביצוע של הממשלה באמצעות מפלט מיקור החוץ, שכן בהיעדר שיפור מהותי ביכולות הממשלה גם 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 ולמקצועיות; הפוטנציאל לרגולציה אפקטיבית בשל ההפרדה המבנית בין הגורם המפקח לגורם הביצוע; חדשנות והיכרות מזווית אחרת של הצרכים והאופן המתאים לאספקת השירות. בחלק מהמדינות המעבר למיקור חוץ משקף גישה שלפיה על הממשלה להתמקד בקביעת המדיניות ובתרגומה לסטנדרטים, למדדי איכות ולתהליכי 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 את השירות. 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, והממשלה לא תעמוד באחריותה ותמצא את עצמה מול גורם מפעיל חיצוני ללא יכולת של ממש להגדיר לו את שדרש 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 שהממשלה מעוניינת להשיג. במיקור חוץ המדדים שנקבעו קובעים במידה רבה את מחויבות הספק, והיכולת לעדכן אותם ולשנותם 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 לבחון את רמת השירות הניתן לאורך זמן ולפקח עליו נפגעת. במקרים אחרים יעדים ומדדים שאינם מספקים עלולים ליצור מערכת תמריצים מעוותת אשר תפגע בטיב השירות או במקבולו.
3. **פגיעה במרכיב האיכות:** טענה מרכזית שעולה בהקשר של מיקור חוץ היא שהמדינה פועלת בשיטה זו בלי 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 לעתים, תוך חיסכון של המפעיל בהשקעה, בין היתר, במשאב האנושי על חשבון האיכות.
4. **רגולציה:** על בעיה זו הרחבנו בפרק על יוקר המחיה ועל התחרותיות, וכשלי היסוד המפורטים שם עולים גם כאן: כך, למשל, מיקור החוץ עלול להביא לעתים ליצירתו של שוק חדש ששולטים בו מונופולים או אוליגופולים בלי שתהיה מולם רגולציה אפקטיבית וחזקה. בנוסף לפגיעה הפוטנציאלית באיכות השירות קיים גם החשש מפני תלות בספק יחיד על כל המשתמע מכך. ולבסוף, מצבי תלות בספקים יוצרים היפוך יצרות שבו המפעיל משפיע על קביעת המדיניות והסטנדרטים ("Regulatory Capture") יותר מאשר להפך.
5. **צמצום האחריות כלפי העובדים:** טענה שעולה בהקשר של מיקור חוץ היא כי הוצאת השירות למיקור חוץ עלולה להביא להרעה בתנאי העסקה ולפגיעה בזכויות העובדים. יובהר כי אחריותה של הממשלה ביחס לעובדים אלה היא 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 שאפשר לתרגמם להתקשרות בהירה וקוהרנטית, ובהתאם לכך לבנות מכרזים מושכלים שיתמרו את המפעיל לעבר היעדים והסטנדרטים הרצויים. לשם כך הוועדה ממליצה כי במשרד אשר יש בו מיקור חוץ משמעותי תגובש תשתית ידע בנושא, יתאפשרו תיאום ולמידה בין היחידות השונות המפעילות שירותים במיקור חוץ, ויפותחו 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 באופן 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 את 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 יידונו בוועדת ההיגוי (כמפורט בפרק היישום שלהלן) ויוגשו לאישור הממשלה. הוועדה ממליצה כי תהליך זה יושלם עד ל-1.6.2012.

לבסוף הוועדה מבקשת לציין את דאגתה מפני מצב שבו הדיון החשוב שצריך להתקיים בסוגיות שלעיל יביא חלילה לשיתוק ולקיפאון 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 שהמדובר הוא **לא בצמצום תפקידה של הממשלה אלא בשינוי באופן מימוש אחריותה**. הבחינה והשיפורים שיבואו בעקבותיה יהיו הדרגתיים, כאשר ההתמקדות צריכה להיות בחיזוק הפיקוח והבקרה על שירותים המופעלים במיקור חוץ ובגיבוש קווי המדיניות הנדרשים לעתיד, תוך כדי למידה, תיקון ושיפור במקום שאפשר, שאם לא כן ייפגע השירות הניתן לאזרחים ונצא כולנו נפסדים.

## 8. מקרה בוחן: החינוך בגיל הרך

הרכב השירותים הציבוריים שהממשלה לוקחת אחריות עליהם משתנה כאמור לאורך זמן לאור התמורות החלות בממדים 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 בגיל צעיר.

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 שגובר הקצב של "ההרס היצירתי" ("creative destruction") כתוצאה מהקדמה הטכנולוגית המהירה, יכולתם של פרטים להיצמד לתעסוקה איכותית או בכלל להיות מועסקים תלויה יותר ויותר בגמישות כישוריהם וביכולתם להסתגל לנסיבות משתנות. אלה, מצדן, תלויות בקיומו של בסיס רחב ומוצק של יכולות גנריות, ידע וכישורים אשר נרכשים בשלב מוקדם בחיים. הפרט נוטה לרוב להשקיע פחות מדיי 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 את 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<sup>7</sup> וכיום מדובר 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 בלי דאגה.

עד לאמצע המאה ה-20 היה החינוך בגיל הרך 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 לשמש מסגרת **טיפולית** ("day care"), להבדיל ממסגרת **חינוכית**.

התקדמות המחקר המדעי בנושא התפתחות הילד הצביעה על כך שהגילים 0-3 הם קריטיים לפיתוח

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

היכולות הקוגניטיביות והאיזון הרגשי של הילד, אשר מצדם הם בעלי חשיבות מכרעת להמשך התפתחות הילד, כולל יכולתו לרכוש ידע וכישורים על פני מחזור חייו. יתרה מזאת, הפוטנציאל לנזק בלתי הפיך לילד כתוצאה מטיפול לקוי בשלבים אלה עצום: מחקרים באמצעות PET Scans הראו פגיעה מוחית ברורה בילדים אשר לא זכו בגילים אלה 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 - ואז יהיה מאוחר מדי. מכאן, שמעונות יום אינם כלל ועיקר עניין של מציאת פתרונות נוחים להורים כדי שיוכלו 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 כי, שלא כבגילאי 3-4 אל לה לממשלה לקחת אחריות **מלאה** על הגיל הרך, בוודאי 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 בגילים אלה. אין לנו לא הידע ולא הסמכות לקבוע זאת. שנית, לא ברור כיום מה המבנה הרצוי של התחום בכללותו, הווה אומר, אם יש לעודד בעיקר מעונות פרטיים, לפקח עליהם ולסבסד אותם, או שמא הכלי העיקרי צריך להיות הקמתם של מעונות ציבוריים, כמה שונות יש לאפשר בהקשר זה וכדומה. שלישית, צריך מידתית בהשקעה הציבורית בשלבים השונים של החינוך, ואין לעשות מהלך דרסטי שיפר את האיזונים.

מתבקשת אפוא מידה נאותה של זהירות בהסדרת מעורבות הממשלה בתחום, שמא ייעשו 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 בדוח, אך חשוב לציין כבר כאן כמה מהן:

- בפן המוסדי מעונות יום הם עדיין באחריות **משרד התמ"ת**, עובדה המשקפת גישה מיושנת, שלפיה אלה נועדו בעיקרו של דבר לאפשר את יציאת ההורים לעבודה. מצב זה דורש שינוי יסודי ומיידי - מעונות יום הם כאמור מוסדות חינוכיים-התפתחותיים קריטיים, ועל כן הם צריכים להיות תחת האחריות של **שר החינוך**. זה צעד ראשון ותנאי הכרחי לכל המהלך.
- דרוש **פיקוח** של הנעשה במעונות הציבוריים והפרטיים הקיימים כיום, ומדובר 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 ולפיתוח יכולות פיקוח ואכיפה אפקטיביים בעקבותיו.
- יש להקים **גוף מקצועי** לגיל הרך שיכלול את מיטב המומחים בתחום, אשר יתווה אסטרטגיה לפיתוח תכנים חינוכיים-התפתחותיים למעונות, ולפיהם יקבעו הן דפוסי ההשקעה בהם והן הסטנדרטים לפיקוח.

לבסוף יש לציין כי לא רק מהות הטיפול הניתן בגיל הרך ואיכותו עמדו לנגד עינינו, אלא גם **הנטל הכספי** הכבד הרובץ על הורים לילדים בגיל הרך. המענים המוצעים הם: (א') באמצעות מתן שתי נקודות זיכוי לאבות לילדים בגיל 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, וכך הילדים ההולכים אליהם יהיו זכאים לסבסוד.



## 9. כשלי הסקטור הציבורי וכיווני שינוי

### רקע

קיומו של סקטור ציבורי איכותי, המתפקד ביעילות ובהוגנות, הוא 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 שהסקטור הציבורי מתמודד עמם ממדים 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, להיעדר 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 תכניות עבודה מפורטות ועל קביעת יעדים ומדידים; קודמו הליכים לחיזוק יכולות תכנון המדיניות במשרדי הממשלה; הוחל במהלך לחיזוק הסגל המנהלי הבכיר ולגיוס עתודה ניהולית לסקטור הציבורי, והושקעו משאבים רבים בפיתוח ובהטמעה 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 שבהן המדיניות מוטמעת ביחידות ש"בכו 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 היגיון דווקא במדינה קטנה כישראל, שהרי המדינה יכולה בקלות רבה לנהל תהליכים מבוזרים בלי לאבד סמכויות מרכזיות. ריכוזיות יתר זו הובילה בין היתר לאיבוד "תחושת השטח" של הממשלה. מנגד, יחידות הקצה של המשרדים - לשכות השירות במחוזות ובערים - הן חלשות ולעתים קרובות נטולות יכולות ביצוע.

#### 2. בירוקרטיה מכבידה

עם השנים נוצרה בישראל בירוקרטיה רוויה בפרוצדורות, בטפסים, באישורים, בגופים וברגולציה. בתהליך ארוך של שנים נוצרו "שכבות גיאולוגיות" של בירוקרטיה, ואין ספק כי רבות מהן מיותרות ואף מזיקות. בשנים האחרונות מתחזקת המגמה העולמית לאיזון ולריסון של המגבלות הבירוקרטיות, וזאת במקביל לשיפור השירות לאזרח באמצעות כמה ערוצים, ביניהם: בהירות המידע, צמצום זמן התגובה,

הפחתת המגנע 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 הביורוקרטי, אשר הולך והופך לכשל מערכתי.

כשלים ביורוקרטיים הם גם מצע פורה לצמיחתה של שחיתות שלטונית. במקום שקיים בו תור לא סביר לקבלת שירות צומחת מערכת מסועפת של 'מאכערים' ושל 'לוביזם'; במקום שמצטבר בו כוח רב בידי פקידות קבועה מתפתחת תרבות של קשרים והעדפה למקורבים; במקום שבו 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, נעשו בישראל 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, והאתגר המרכזי הוא האופן שבו מתאפשר לשמר את ערכי השירות ואת ההסדרים החוקיים שמגדירים אותו ויחד עם זאת מתאפשר להקנות לשירות 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 ועל פרוצדורות גובה מחיר כבד במונחים של יכולת הביצוע.

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

### 4. היעדר ראייה מערכתית 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 אינם ששים להישמע לסדר היום הממשלתי, לא כל שכן לשתף פעולה עם משרדים אחרים. רפורמות ממשלתיות רבות מדי נתקעות בנין אי-הסכמה של משרדי מטה או מי ממשרדי 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, על השוויון ועל יכולת השגשוג של החברה הישראלית. בהיעדר יכולות תכנון וחשיבה ארוכת טווח, ובהיעדר מיומנויות נדרשות בשלב של יישום המדיניות, המשאבים מוקצים 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 נפגעת 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 האי-שוויון ואת תחושת הניכור.

במציאות זו אין מקום לדון בשאלת גודלו של הסקטור הציבורי או באופן אספקתם של השירותים הניתנים על ידו בלי להידרש ליכולת הממשלה לעמוד באחריות המוטלת על כתפיה ולשרת את אזרחיה כראוי. הגדלת תקציבים או שינוי באופן אספקת השירותים הציבוריים בלי לפעול באופן יסודי לחיזוק גופי המטה, לשיפור היכולות לתכנן המדיניות ויכולות הביצוע ולחיזוק מערכי הפיקוח והבקרה - עלולים להתברר לאורך זמן כשגיאה חמורה. במצב זה נדרשת אסטרטגיה ממשלתית מקיפה לשדרוג יכולותיו של הסקטור הציבורי ושיפור יסודי של מערכי הניהול והביצוע, כוח האדם, הביורוקרטיה 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 לממשלות גדולות המעורבות עמוקות בחיי הכלכלה, תוך שהן מספקות בעצמן חלק גדול מהשירותים הציבוריים ומשמשות כמעסיק העיקרי במשק. מאז מתחולל מעבר לצורת הפעלה חדשה שבה הממשלה עוסקת בעיקר בקביעת מדיניות, בהתנעת הליכי יישום, בקידומה של רגולציה הדוקה ובתהליכי מדידה, פיקוח ובקרה אפקטיביים. גם במקומות שבהם הממשלה נדרשת לספק בעצמה את השירות לאזרח (ובתחומים רבים חובתה להמשיך לעשות כן) הרי עומדים לרשותה כלים חדשים, ידע וטכנולוגיה מתקדמים, המאפשרים לה לשכלל את השירות הניתן לאזרחים ולשפרו תוך שהיא מקלה באופן ממשי את הנטל הביצועי. מצב זה מחייב תכנית ממשלתית כוללת, שתזכה לעדיפות גבוהה בסדר היום הממשלתי, אשר תבטיח טיפול מערכתי בממדי 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 תכניות עבודה שנתיות ככלי תכנוני מרכזי בעבודת יחידות הממשלה ויצירת מתודה למעקב, לבקרה ולהערכה של תכניות אלו במהלך השנה, שתשמש כלי 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/איחוד של יחידות ומשרדים חופפים.

ביזור פירושו העברת סמכות שבצדה אחריות. תנאי לביזור מוצלח הוא הבטחה מוקדמת של קיומם של תנאים בסיסיים, ובכללם חיזוק היחידות שמבזרים אליהן את הסמכויות וקיומם של מדדי ביצוע, מטרות ויעדים, מערכי בקרה אפקטיביים, כלים ניהוליים והסדרי העסקה גמישים.

ב. שיפור בהליכי התקצוב: בכלל זה מבנה ידיוותי יותר של התקציב שיגביר את יכולות הביצוע במשרדים ויגביר את השקיפות; הגברת השיתוף של משרדי הממשלה בשלב תכנון התקציב וגיבושו באופן 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 ההחלטות: חשיפת גורמי היעוץ 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 ביורוקרטי שאפשר לייצר באמצעותם שינוי משמעותי בשירות הממשלתי.

ב. ייצור תשתית להפחתת הנטל הביורוקרטי הכוללת מתודולוגיה אחידה, פלטפורמה וכלים ואשר תוכל לשמש את כל גופי הממשל.

ג. ייעול מערכי הרגולציה וחיזוקם - קידום תכנית ממשלתית לבחינה של מערכי הרגולציה הממשלתית, הפחתת 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 בפרק על יוקר המחיה והתחרותיות).

### 4. יישום מיידי של רפורמה בנציבות שירות המדינה שתוביל את התהליך לפיתוח כוח האדם בשירות הציבורי בהתאם לעקרונות האלה:

א. על הממשלה לפעול להתאמת הניהול של תחום כוח האדם לאתגרים הקיימים ולהשגת יעדיה; לשמירת ערכים של מנהל תקין בשירות המדינה, בדגש על טוהר המידות, על יושרה ועל שקיפות; לראיית שירות המדינה כמכלול - בתחושת השייכות, באתוס השירות ובראיית 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, תתבצע בהליך הדרגתי וסדור הכולל הדרכה, הסמכה, קביעת מדדי הצלחה ומתן כלי ייעוץ ומעקב ובקרה.

ג. יש לבנות "עמוד שדרה ניהולי" בשירות המדינה ולבסס את איכותו ואת מקצועיותו של הסגל הבכיר בשירות המדינה.

ד. תיקבע מדיניות כוללת לפיתוח משאבי אנוש ולניהול קריירה בשירות המדינה, תוך חתירה למצוינות, להתמקצעות ולהכשרת העובדים ולשם העברת ידע וניסיון בתוך הממשלה באמצעות, בין היתר, מסלולי קריירה רוטציוניים.

5. על הממשלה לפעול להסדר חדש אשר יכלול הגמשה מהותית של הסדרי ההעסקה הנוכחיים. על הסדר זה לאפשר גיוס כוח אדם איכותי ותגמול המצטיינים על בסיס תהליכי מדידה והערכה שיטתיים בצד הליכי פיטורין אפקטיביים. אפשר לעשות זאת בהסדר מכובד גם בלי 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 ויקבעו 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 שבהם פעלו בתקופת כהונתם בממשלה.

7. מעל כל אלה נדרשים בנייה וטיפוח של האתוס הציבורי והגדרה של מערכת הערכים שעליה 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 למימושו.**

המחאה הראתה כמיהה של אזרחים רבים להשתתף ולקחת אחריות על הנעשה במרחב הציבורי. בתוך הסקטור הציבורי יש עובדי ציבור רבים מסורים ומיומנים שרוצים לראות פרי לעמלם ואופק של התפתחות אישית ומקצועית. בין 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 ואינן מתעניינות בו, במצוקותיו ובמאוויו, וכמו כן האזרח עצמו אינו מסוגל להשפיע עליהם. תחושת הניכור מזינה מצדה חוסר אמון, ציניות, אי-נכונות לשרת ולשאת בעול האישי והקולקטיבי, פאסיביות ובקצה אף ייאוש, על כל מה שמשמע מכך.

צמצום מרחב השיח הציבורי תרם רבות לכך. בעבר נפרס מרחב זה ע"י הממד המדיני-ביטחוני, הממד הדתי-חילוני, הממד הכלכלי-חברתי ולעתים גם ממדים נוספים (כגון הממד העדתי, הממד של ותיקים-עולים וכדומה). אולם בשנים האחרונות הפך הממד המדיני-ביטחוני לדומיננטי עד כדי סירוס הממדים האחרים. היתרון של מרחב רב-ממדי 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 שבה יש ריבוי כה גדול של זרמים ומגזרים שאי אפשר להכיל במרחב של שיח ציבורי תחום ומצומצם.

אין זה המקום לנתח כיצד זה קרה, אבל העובדה היא שבשנים האחרונות הממד הכלכלי-חברתי התנוון והפך כמעט לא רלוונטי. לעומת זאת ה"מין-שמאל" המדיני, בפרט במובן של עמדות כלפי הסוגיה הפלשתינאית, כפה את עצמו על מרחב השיח הציבורי כולו, וכך ברגע שהפרט תויג על פיו, אי אפשר היה להיבדל באמצעות עמדות הנוגעות לממדי שיח אחרים. במדינת ישראל אף אחד כמובן אינו עוסק חלילה במחיקת מילים, אך הצמצום בפועל של מרחב השיח הציבורי הוביל לא לשכחה ולא לתרדמת אלא לתסכול ולניכור.

אחת מתופעות הלואי החיוביות ביותר של המחאה היא שהישראלים החדשים מגלים לראשונה שפה נאותה אשר באמצעותה הם מסוגלים לנסח את אשר על לבם בלא חשש שיתויגו לפי הדיכטומיות הקלסיות אשר התלווה אליהן משקל עודף שלילי. מתברר שאפשר לקבול על יוקר המחיה, על מחסור במוסדות חינוך לגיל הרך, על חוסר בדירות קטנות להשכרה וכדומה בלי שהדבר יתפרש כאמירה פוליטית המשליכה בהכרח על עמדה כלפי עתידה של ארץ ישראל או של מדינה פלשתינאית. ניתוק הקשר הנורדי שחרר אנרגיות ושאיפות ותקוות של דור שלם אשר נשא בנטל, התנהג בצורה נורמטיבית, אך לא מצא את מקומו אל מול מצוקותיו מחד גיסא ומסירוסו של מרחב השיח הציבורי מאידך גיסא.

היעדרו של הממד הכלכלי-חברתי בשיח של תמול-שלושם 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, וסביבם מתנהלים ויכוחים לוחטים ברשתות החברתיות, בכיכרות ובאוהלים, לא פחות מאשר בפורומים של מומחים.

אך אין זו רק החזרתו של הממד 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.<sup>8</sup> הדבר מבשר את 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. 8 "אגורה" ביוני היא המרחב הציבורי הפיזי של ערי יוון העתיקה, בפרט של אתונה, שבה התנהלו השיח והחיים האזרחיים העשירים של אז.

אחר, והרשתות החברתיות מאפשרות אינטראקציות רבות-משתתפים לא-מוגבלות לא בזמן ולא במרחב. כך מעטים בעלי יזמה 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 שהתכונה הקולקטיבית של אזרחי המדינה אינה נופלת מזו של נבחרי העם, פקידי הממשלה, שליחי האינטרסנטים המסורתיים או המומחים מטעם. ייתכן 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,<sup>9</sup> בין משרדי ממשלה ביצועיים לבין משרדי המטה, בין רגולטורים לבין עצמם, וכך הלאה. חוסר אמון הפך לנורמה, המקשה מאוד על תפקוד המערכות השלטוניות, וכמובן 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 ההידברות המסועפת והחדשנית שניהלה הוועדה אל מול אלפי אזרחים (ראה בדוח), הדבר אפשרי, ומוטב שהמוסדות ישכילו לחבק את ההזדמנות הנדירה הזאת בכל מעודם.

9 ראה את 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 האימוץ והיישום של המלצות הוועדה

### א. מבוא

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

פרקים אלה פורסים עקרונות יסוד שלדעת הוועדה צריכים להשתלב בסדר החברתי-כלכלי החדש הנדרש למדינת ישראל. מבחנם יהיה מבחן התודעה וההפנמה. עד כמה הם יהוו יסוד לחשיבת המדיניות החדשה? עד כמה יופנמו ממדי השיח החדשים ויוטמעו בלב תהליכי קבלת ההחלטות של הממשלה? עד כמה ילוו את מקבלי ההחלטות עקרונות יסוד של צדק חברתי, של סולידאריות וחתירה למכנה משותף ושל דמוקרטיה השתתפותית? אלו שאלות שאי אפשר לענות עליהן בתהליכים מובנים ובהליכי מעקב ובקרה רגילים. הם צריכים לחלחל אל ליבת העשייה הציבורית, שכן הדבר הקריטי הוא מידת האמון של הציבור שתהליך השינוי אכן הופנם ומתורגם לעשייה.

באשר להמלצות בנות-יישום, בחלק מהמקרים מדובר בצעדי מדיניות מפורטים שאפשר ליישם בפרק זמן קצר תוך הגדרת יעדים מדידים, מדדי תפוקה ותוצאה ולוחות זמנים. צעדים אלה מפורטים בעיקר ההמלצות ובטבלאות המסכמות. בחלק מהמקרים המליצה הוועדה על צוותי יישום ועל צוותי מעקב ובקרה ייעודיים להבטחת השלמת הביצוע של הצעדים המומלצים (כך בתחום הדיור, הפחתת המכסים, מדיניות הגיל רך וכדומה). במקרים אחרים תיידרש הבניה של תהליכי ליווי ומעקב מוסדרים להבטחת יישומן המלא של ההמלצות. **סל נרחב זה של צעדים בשל לדיון מעמיק ולקבלת החלטות בממשלה וליישום עד סוף שנה זו (31.12.2011).**

כמו כן הוועדה ממליצה על שינויים מיידיים בתחום התקציב ובתמהיל המסים, אשר יש להטמיעם בחוקי התקציב והמסים 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 האורבני, גיבוש מדיניות בתחום 'מיקור החוץ' ובסוגיות שונות הקשורות לתחרותיות וליוקר המחיה). גם בנושאים אלה, המחייבים תהליך מקצועי של גיבוש ההשקפה, יש לקיים תהליך של ליווי ומעקב הדוקים אשר יבטיחו כי הדיון בהם יושלם בפרק זמן קצר וכי המלצות המדיניות שגיבשו על ידי הצוותים השונים יובאו לשולחן הממשלה מיד לאחר מכן, במטרה להחליט על המדיניות הרצויה וליישמה.

### ב. קווים מנחים לתהליך היישום

#### 1. אבני הדרך ליישום הדוח

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



הצעדים האופרטיביים ומינוי 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 ובחקיקת המסים
- 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 שבו 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 שבדוח יוקצו בבסיס התקציב, ובכלל זאת תקציבים במתכונת הרשאה להתחייב.
- הוועדה המליצה על שינויים בסדר העדיפות התקציבי בסדר גודל של כ-30 מיליארד ₪ במהלך החומש הקרוב, מתוכם כ-4 מיליארד ₪ בשנת 2012; לפיכך:
  - על הממשלה לפעול לתיקון חוק התקציב לשנים 2011-2012 ולשנות את סדרי העדיפויות בתקציב המדינה בהתאם להמלצות הוועדה לפני 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 בדוח הוועדה), בסמוך לאישור ההמלצות על ידי הממשלה.
  - התקציבים הרב-שנתיים הנדרשים למימוש ההמלצות יעוגנו בהחלטת הממשלה ובסיכומים תקציביים רב-שנתיים בין משרד האוצר ומשרדי הממשלה הרלוונטיים.
- הוועדה המליצה על שינויים בתמהיל הכנסות המדינה ממסים, בדגש על הפחתת הנטל על אוכלוסיית היעד שנקבעה, בהיקף של כ-30 מיליארד ₪ במהלך החומש הקרוב, מתוכם כ-6 מיליארד ₪ 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

- האחראיות 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 ועדת 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 שבהם ההשפעה של היישום אמורה לבוא לידי ביטוי מהיר. בפרט על הוועדה לדווח על שינויים במחירי הדיור, במחירים לצרכן באותם מקרים שבהם הורדו מכסים ומסים עקיפים אחרים וכדומה.

### 4. הטמעה בתכניות העבודה הממשלתיות וקביעת יעדים ומדדים

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

### 5. דיווח לציבור

הממשלה תפרסם דוח ביצוע מפורט עד ליום 31.12.2011 לגבי המידה והאופן של יישום ההמלצות בפרק הזמן שחלף בציון יעדים, מדדים ואבני דרך להמשך היישום ובצירוף לוחות זמנים.

### ג. חשיבות הליווי ובקרת היישום

ריבוי הוועדות הציבוריות בישראל בשנים האחרונות והניסיון הלא אחיד ביישום מסקנותיהן מעוררים 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 עמם תגבר וסדר 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

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

"העם דורש צדק חברתי!" זו הסיסמה שנישאה ע"י אלפים ורבבות בחוצות ערי ישראל והפכה לסמל מחאת האוהלים. מה פשר הדבר? על איזה צדק מדובר? הוטלה עלינו המשימה להיות למתרגמי המחאה לשפה שיייתכן כי תניב מענים. הנה אפוא 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 וביטחון 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 ובוודאי לא כפייה של ערכי קבוצה אחת על קבוצות אחרות. האתגר הגדול הוא לטפח את המשותף בו בזמן שמכבדים את השונה. זהו אפוא 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 יש לממשלה השפעה עצומה על הנעשה בו, הן באופן אקטיבי (דרך התקציב, המסים, הרגולציה וכדומה) והן באופן פאסיבי, קרי דרך מה שהיא אינה עושה (כמו למשל אל מול אי-שוויון גובר או ריכוזיות בשווקים). בבואנו לנתח את מקור המצוקות ולגבש לאורן המלצות לשינוי, המיקוד הוא מן הסתם על אחריות הממשלה ועל מה שהיא יכולה לעשות כדי לחולל את השינוי הרצוי. על היתר איננו שולטים.

אנו נציג כאן עקרונות מנחים למדיניות הממשלה בתחום הכלכלה והחברה ותכנית פעולה מקיפה הכוללת המלצות פרטניות ומתווה תקציבי. התכנית וצעדי המדיניות מתפרסים 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 המסים, בהפחתות מסים עקיפים ובמתן 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 ועל החברה. 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 והאי-שוויון.
3. **צמיחה כלכלית** היא 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 הנמדד איננו חזות הכול: היבטים חשובים של **איכות החיים** אינם נכללים בו, ובכלל זה מידת האי-שוויון, המצב הבריאותי, איכות הסביבה וכדומה. מכאן שיש להרחיב את היריעה בקביעת הפרמטרים שלפיהם נמדדים הביצועים של המשק ולכוון את המדיניות בהתאם.
4. היבט חשוב של איכות החיים הוא 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 הוא 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 הוא לגיטימי ורצוי כדי להגביר את יעילותם ואת זמינותם 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 שמספק את השירות בפועל.

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 שמשרתי הציבור נשענים עליה.
10. על הממשלה לאמץ ערוצי הידברות עם הציבור הרחב במתכונת של "דמוקרטיה השתתפותית", כפרט בבואה לדון על שינויים ועל גיבוש מדיניות הנוגעים לציבור, וזאת כיוון שהדבר מאפשר זרימת רעיונות ושיקוף מצבו של האזרח אל מול הממשלה, מגביר את תחושת השייכות ומחזק את הדמוקרטיה. כמו כן, ההידברות 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, כפרט של דירות קטנות, וזאת בעיקר באזורי הביקוש המרכזיים; (ג') להציע פתרונות זמינים יותר לדיור בר-השגה למשפחות המתקשות להתמודד בכוחות עצמן בשוק הדיור, ובכלל זה סיוע מוגבר בשכר דירה לזכאי הדיור הציבורי ולקשישים; (ד') לגבש פתרונות למגזר הערבי 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, באחזקת משק בית, בחינוך, בבריאות, במזון ובתחבורה. לגבי חלק ממרכיבים אלה העלייה ביוקר המחיה משקפת צמצום אחריות המדינה באספקת שירותים ציבוריים ו/או כשלי רגולציה. חלקם משקפים את 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 בכמה ענפים שהשתרש בהם כוח מונופוליסטי רב-עוצמה. הוועדה ממליצה עוד לקבוע כללי פעולה חדשים לרגולטורים הממשלתיים באופן שהדאגה ליוקר המחיה תהיה אחד היעדים שהם מחויבים אליהם.
3. מקור נוסף ליוקר המחיה הוא המחסומים הרבים המונעים יבוא ותחרות בינלאומית בשווקים מקומיים. על כן הוועדה ממליצה להוריד את כל המכסים 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 כפטר ממסים ולהתאים בהקדם האפשרי את התקינה המקומית לתקינה הבינלאומית.
4. בתחום השירותים החברתיים הוועדה התמקדה בעיקר בחינוך הגילאים הצעירים, וזאת הן בשל החשיבות העצומה של חינוך איכותי בשלבים המוקדמים ושל הפיתוח של יכולות גנריות

להשתלבות ב"עידן הידע", והן כיוון שחינוך הוא 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 ועל הרחבה של מעורבות הממשלה בגיל הרך (גילאי 0-3), על יישום מלא של חוק חינוך חובה לגילאי 3-4 ועל פרישה ארצית של מסגרות לימודיות לשעות אחר הצהריים על כלל גילאי 3-9. כמו כן הוועדה ממליצה על הפחתה בתשלומי ההורים ועל הקלה בתחום ספרי הלימוד.

5. בהמשך לשירותים החברתיים הוועדה ממליצה גם על שורה של צעדים להנגשתה ולהרחבתה של **התחבורה הציבורית** בפרט לצורכי תעסוקה. כמו כן הוועדה ממליצה על צעדים להסרת מחסומים **בשוק העבודה**, בפרט לשם שילובם של נשים ערביות וגברים חרדים **בתעסוקה**.

6. בתחום **המסים** הוועדה ממליצה על שינוי מרחיק לכת בתמהיל המסים כדי 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 לחודש; (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 החברות 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, והחלק 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 יבואו כ-2.5 מיליארד ש"ח כבר בשנת התקציב 2012 **מקיצוץ בבסיס של תקציב הביטחון**.
3. סך התקבולים הנוספים שיתקבלו כתוצאה מביטול מתווה הורדת המסים והעלאת מסים אחרים כאמור לעיל 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 ישמשו להורדות מחירים ולהקלה ביוקר המחיה, לזמינות גוברת של שירותים ציבוריים, להקלה ניכרת בתשלומים על חינוך, לגידול 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 הם עוצמתיים

ביותר וחסרי תקדים בהיקפם וברוחב יריעתם ויש בכוחם 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 להקל על יוקר המחיה, להגדיל את הזמינות ואת ההיקף של השירותים החברתיים, לסייע במציאת דיור הולם, להגביר את התחרות ואת ההוגנות בשווקים לטובת הצרכן ולהקטין את האי-שוויון. כל אלה מבשרים על אופק חדש ומבטיח, בפרט למשפחות עובדות וצעירות הנושאות בעיקר הנטל כמו גם בתקווה לעתיד טוב יותר.

שלא נטעה: דוח 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 לגיטימי, אך עצתנו לכול היא: "חבקו את השינוי, השתלכו בו, ואל תנסו לעצור את שעון ההיסטוריה לטובתכם אתם, לטובת כולנו." ואם כך יהיה, נוכל לומר בבוא היום, במילותיו של המשורר, "והשאר יסופר בתולדות ישראל".







# מערכת המס עיקרי ההמלצות





## תוכן העניינים

69	חלק א' - רקע עובדתי
69	א. הרציונל של מערכת המס
71	ב. מערכת המס בישראל והשוואה בינלאומית
82	ג. מדיניות המס בעשור האחרון
89	חלק ב' - עיקרי ההשקפה
91	חלק ג' - המלצות
91	א. תפישה כללית
92	ב. המלצות הוועדה



# 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.<sup>1</sup> 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 המינימלית, **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 הגלובלי 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. מאידך, מיסוי נמוך של ההון יתמוך בתרגום של החדשנות והיזומה 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 חיצוניות<sup>2</sup> 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 המזכרים לעיל: פרוגרסיביות, עידוד הצמיחה והכוונת התנהגות, יוצר מערכת מס מורכבת, המכילה שיעורי מס, החזרים, פטורים, זיכויים וכו'. ככל שהמערכת מסובכת יותר קיים קושי של האזרח או החברה העסקית להבין את חבות המס שלהם ללא עזרה של מתווכים (רואי חשבון עורכי דין וכו'), מחד, ומאידך נוצרת אפשרות לתכנון מס ולמציאת פרצות במערכת (על ידי אותם מתווכים) וקושי לגורמי האכיפה לזהות התנהגויות לא חוקיות. הדבר בולט במיוחד כאשר שיעורי המס גבוהים, שאז מתפתחת תעשייה נרחבת של פעילות להקטנת המסים לצד "כלכלה שחורה" בהיקפים גדולים. בשני המקרים מדובר על בזבוז 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.<sup>3</sup> בעת תכנון התקציב החלטות אלה מתקבלות במקביל ומהוות את הרמה המצרפית של המדיניות הפיסקלית 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 מבלי 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, שכן 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 ב"אובדרפט 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 בונוס 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 בינלאומית<sup>4</sup>

### נטל המס הכולל

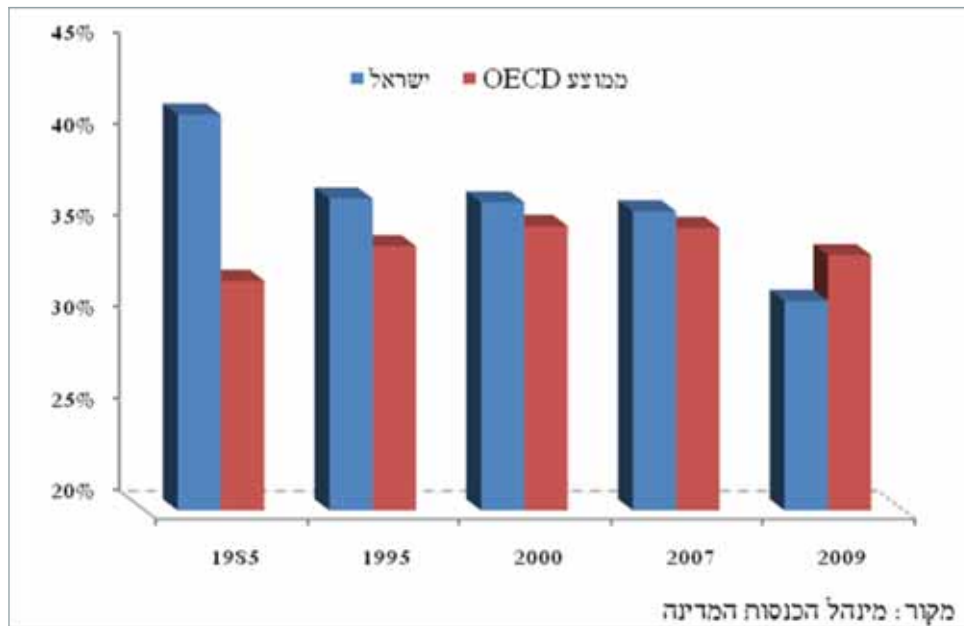
נטל המס בישראל - סך גביית המסים במונחי תוצר - עמד בשנת 2009 על 31.4 אחוזי תוצר, כ-2.5 נקודות אחוז פחות מממוצע מדינות ה-OECD<sup>5</sup>. זוהי תוצאה של מדיניות הורדת המסים בשנים האחרונות (שתתואר ביתר פירוט בחלק הבא). כפי שניתן לראות בתרשים 1, המצב היה שונה לחלוטין באמצע שנות ה-80, תקופה בה נטל המס בישראל 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.

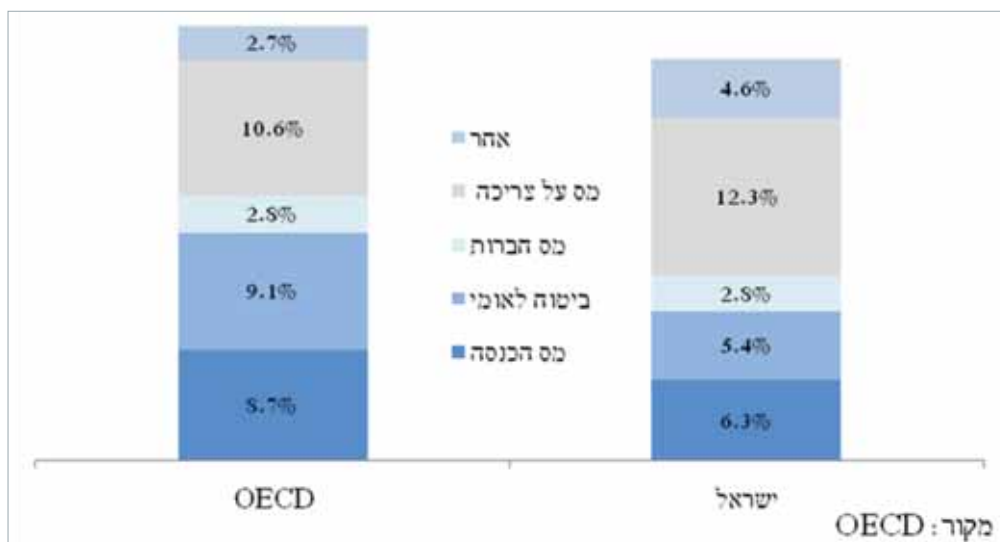
5 כל הממוצעים בפרק זה הינם ממוצעים פשוטים (ארייתמיים) של הנתונים במדינות ה-OECD ולכן נותנים משקל דומה לכל מדינה, וזאת מגישה כי החלטה על מערכת המס הינה החלטה ברמת המדינה ולא ברמת הפרט ועל כן לגודל המדינה לא מיוחסת משמעות עודפת. יש לציין כי בסקירות השנתיות שלו מנהל הכנסות המדינה מביא השוואות בינלאומיות כאשר הממוצעים משוקלים 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, על יעילותה, על הצמיחה, על 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 אלה מוטלים ישירות על ההכנסה ולרוב מנוכים במקור. המסים העיקריים בקטגוריה זו הינם:

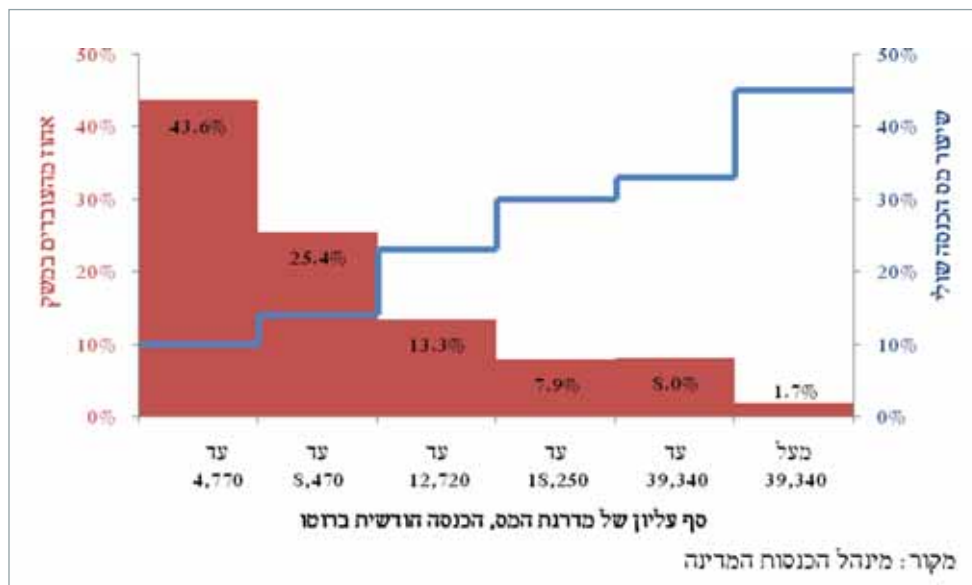
- מס הכנסה על יחידים אליו מתווספים דמי ביטוח לאומי ומס בריאות
- מס חברות
- מס רווחי הון
- מיסי מקרקעין.

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 ועל פיקדונות. שינויים אלו הביאו לירידה ניכרת בנטל המיסוי הישיר שרמתו היום נמוכה מהרוב 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

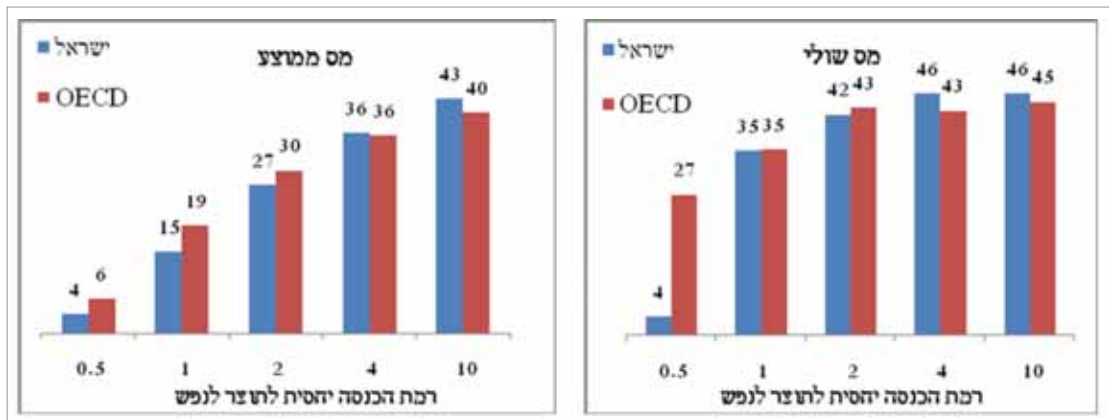


חבות המס, הנקבעת על ידי שיעורי המס, מקוזזת באמצעות נקודות זיכוי המוענקות לכל תושב ישראל בהתאם למאפייניו האישיים. לדוגמה, אָם לשני ילדים זכאית ל-4.75 נקודות זיכוי ששווין החודשי בשנת 2011 מסתכם בכ-1,000 ש"ח. אם אותה אישה מרוויחה 10,000 ש"ח בחודש, מס הכנסה שהיה עליה לשלם הוא כ-1,500 ש"ח. אולם, בניכוי נקודות 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.<sup>6</sup> 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,<sup>7</sup> 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).<sup>8</sup>

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 ברוכן 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. אפשר להמחיש זאת בשני הנתונים הבאים:

- **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 כ-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 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.<sup>9</sup>

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%

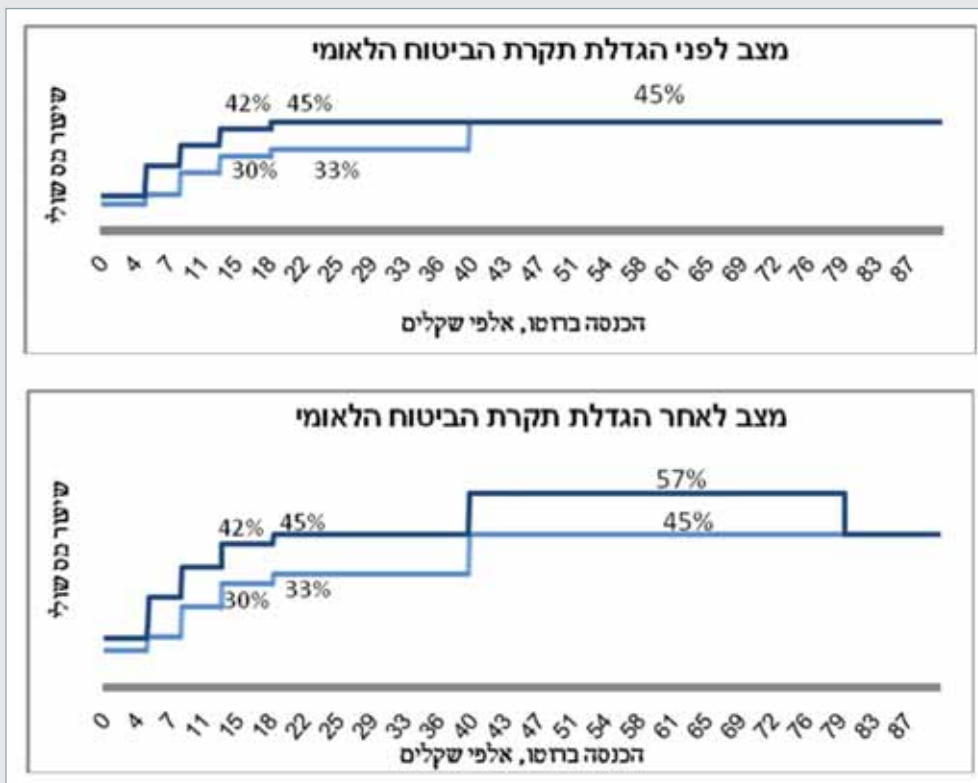
ישראל חריגה באופן משמעותי יחסית למדינות ה-OECD מבחינת נטל המס המופנה לביטוח הלאומי - 5.4 אחוזי תוצר בישראל לעומת ממוצע מדינות ה-OECD העומד על 9.1 אחוזים. הסיבה לכך היא שתשלומי המעביד לביטוח הלאומי נמוכים משמעותית - 1.4 אחוזי תוצר לעומת 5.3 בישראל ו-OECD, בהתאמה. גם ממצא זה משקף במידה רבה את הפרוגרסיביות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

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, ברטניה ואירלנד אין מדרגות של דמי הביטוח הלאומי, פרט לתקרה על התשלומים.

### תיבה ב - תקרת הביטוח הלאומי ו"הגיבנת"

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. 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 התפיסה 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%.



1 בחוק המקורי נקבע כי התקרה תחזור לפי 5 מהשכר הממוצע במשק בראשית 2011, אך בעת אישור תקציב 2011-2012 כונסת נקבע כי בשנת 2011 תפחת התקרה לפי 9 מהשכר הממוצע במשק ובשנת 2012 לפי 8.

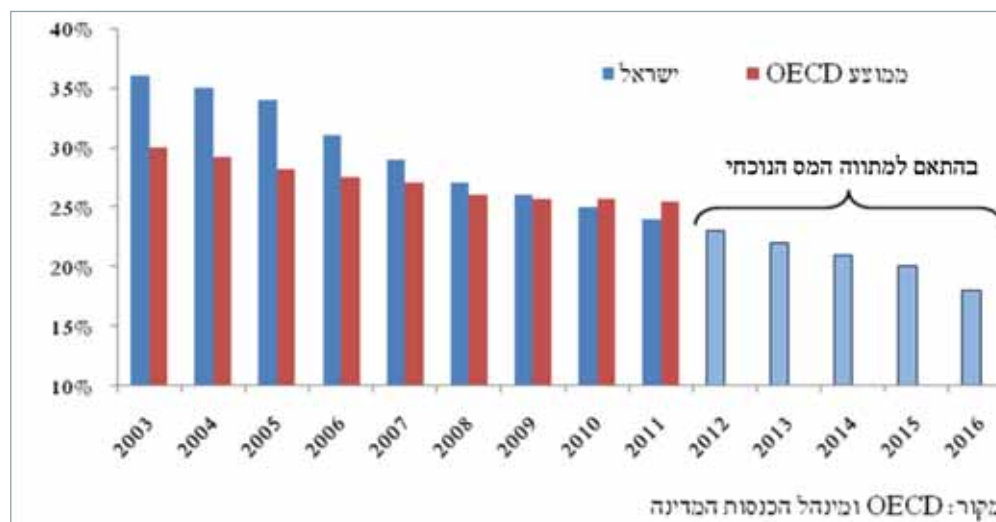
## מס חברות

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 לוו 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 תעשייתי והיקף הייצוא. מפעל וחברה מוטבים יהיו זכאים להטבות במשך תקופה של 7-10 שנים מיום

מימוש הזכאות. ההטבות הקיימות הינן מענקים, הלוואות, שיעור מס מופחת, פחת 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 רווח 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 בכורסה בת"א ועל ריבית על פיקדונות ותכניות 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 שישלם 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

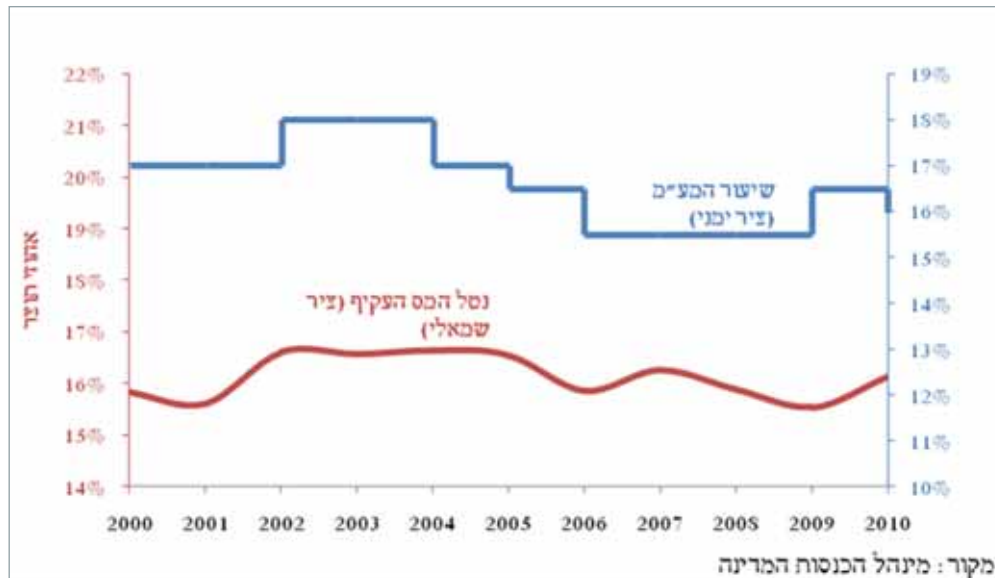
המסים העקיפים מוטלים על הצרכנים הסופיים ונגבים באמצעות מתווכים (מוכרי המוצרים או השירותים) שמעבירים אותם לרשויות המס. ענפי המס העיקריים בקטגוריה זו הם:

- 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 הפידיון 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<sup>11</sup> 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).<sup>12</sup> 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 רשימת 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 "לבנים" (תנורים, מקררים, מכונות ומייבשי כביסה ועוד), מזגנים, מוצרי קוסמטיקה, סוללות ומכשירי טלפוניה קוויים.

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 השוויון (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 בייבוא מוצרי תעשייה לבין מוצרי חקלאות. שיעור המכס בייבוא מוצרי תעשייה הינו 12% בעוד שבענפי 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 הייבוא 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, הלבשה 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 בייבוא הינו כ-1% מסך הייבוא.



## מסי נדל"ן

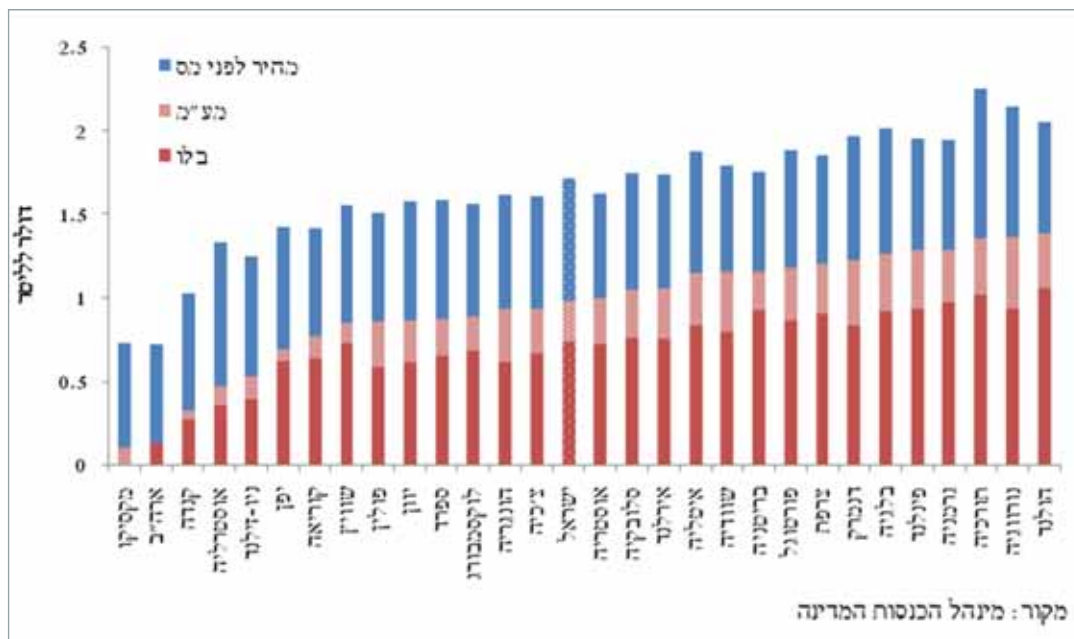
על מקרקעין מוטלים המסים הבאים: מס רכישה המוטל על הרוכש, מס שבח המוטל על המוכר, כמו כן מוטל מס הכנסה על רווחים ממכירת מקרקעין המהווים מלאי עסקי בידי המוכר (קבלנים, מתווכים וסוחרים מקרקעין) ומס הכנסה על השכרת מקרקעין.

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 ממש 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 לציין כי כ-80 אחוזים מהעסקאות בדירות יד ראשונה פטורות מהמס וכי ההכנסות ממש 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 לממוצע מדינות ה-OECD.

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

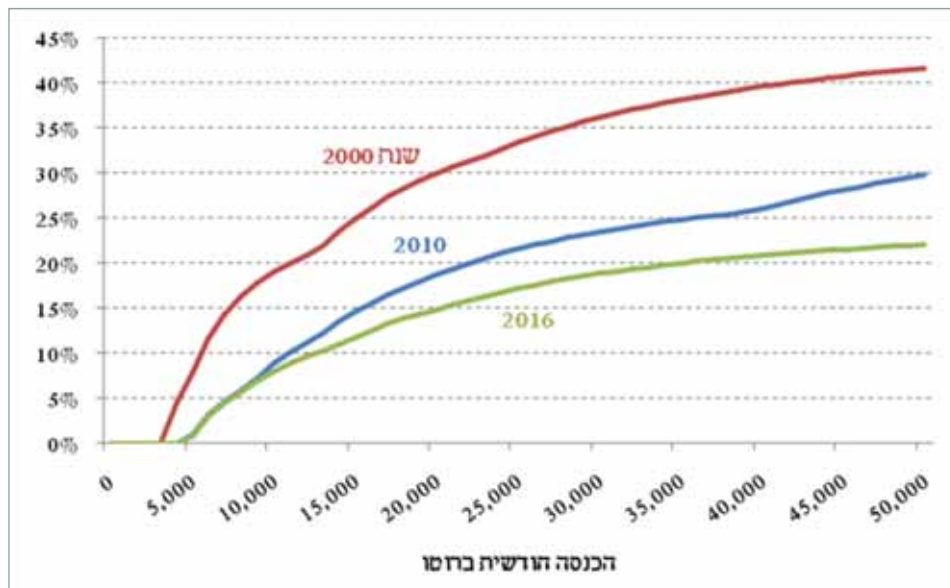


## ג. מדיניות המס בעשור האחרון

### 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 תואי להורדת שיעורי מס ההכנסה וכללה לראשונה מס על רווחי הון בבורסה ועל ריבית מפקדונות בבנקים בשיעור של 15% (המס על נכסים לא צמודים היה 10%). המלצות אלו תוקפו "בתכנית 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 מסוימים. 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 הוצאה 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



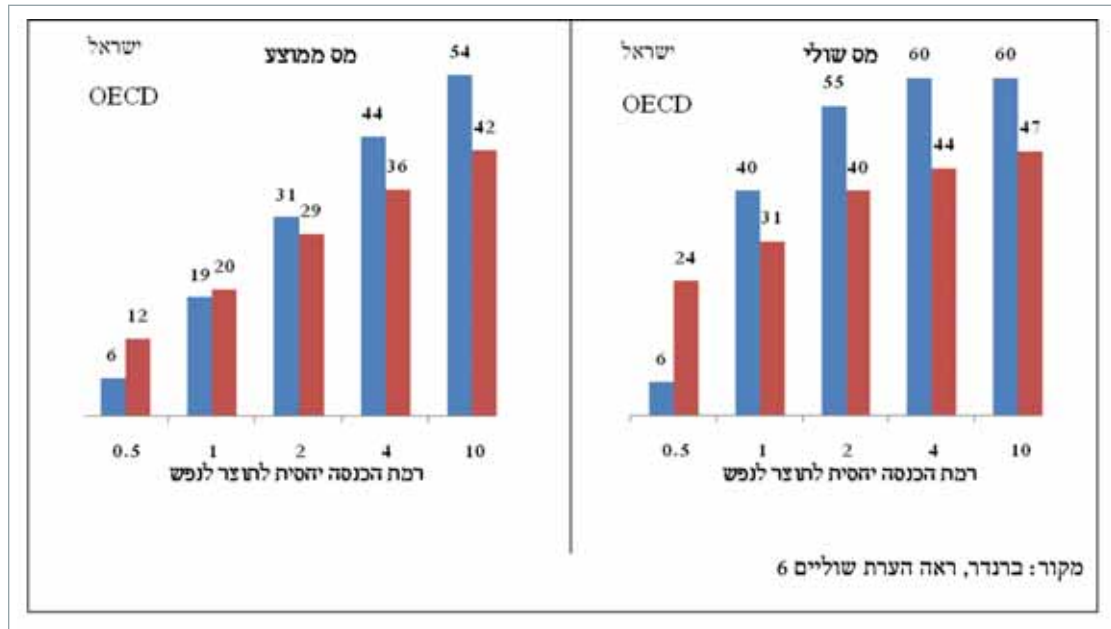
אם כן, ראשיתן של הפחתת שיעורי המס בוועדת רבינוביץ' ו"בתכנית להבראת כלכלת ישראל". תכנית זו שמה לה למטרה להוציא את המשק מהמיתון העמוק בו היה שרוי, כאשר שתי מטרות העיקריות היו הגדלת הצמיחה במשק וצמצום הגירעון. בשעת משבר זו, המימד החברתי נדחק הצידה ונקבע כי "היעד המרכזי של המדיניות המקרו-כלכלית בשנים הבאות הוא למצות את פוטנציאל הצמיחה של המשק באמצעות המגזר העסקי"<sup>13</sup>. תפיסת 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, התפיסה 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 בתכנית מקיפה להאטת גידול הוצאות הממשלה, כולל אפיון וחקיקת הצעדים שאפשרו את יישומה, כך שהפחתות שיעורי המס נתפסו כבנות-קיימא.

13 מכתב הנגיד בדו"ח בנק ישראל לשנת 2003.

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

תרשים 11 – שיעור מס שולי וממוצע על הכנסות מעבודה, 2002<sup>14</sup>  
עוכד נשוי עם שני ילדים



הרפורמה 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 והשאפה הייתה להמשיך את מומנטום הצמיחה. השקפת המדיניות<sup>15</sup> לא השתנתה בהרבה וגרסה שוב כי: א. הפתרון העיקרי לצמצום פערים הוא צמיחה; ב. מנוע הצמיחה העיקרי הוא הפחתת מסים. תכנית זו לא לאותה בתכנית מפורטת נוספת לבלימת הגידול בהוצאות, ולכן משמעותה הייתה הגדלה של הגירעון, ביחס לתוואי שגובש בתכנית 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 לאווה המתווה באפיון של הצעדים הדרושים בצד ההוצאות כדי לשמור על תקרת הגירעון הקבועה בחוק.

מדיניות הפחתת המסים כאוונה גם למסים העקיפים, אך השינויים במסים אלו היו קטנים יחסית ונטל המס העקיף נותר יציב לאורך תקופה זו.<sup>16</sup> 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", נובאר 2008. אתר רשות המסים.

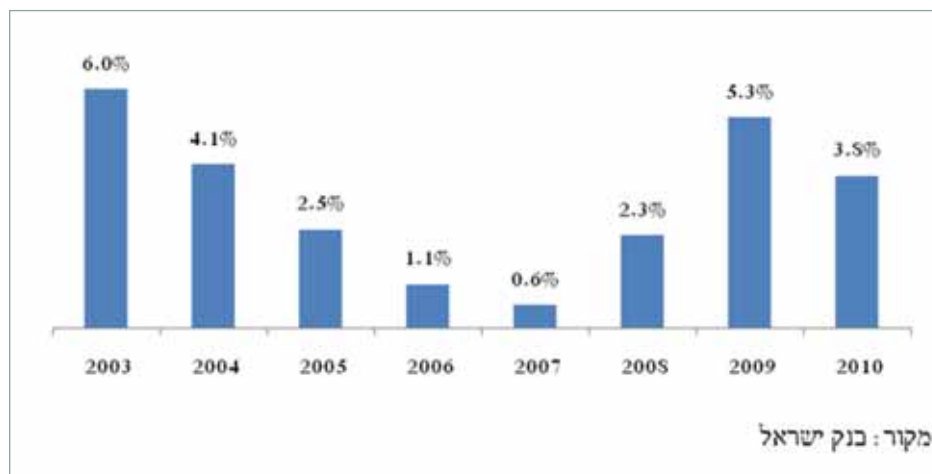
במיסוי העקיף היו הרפורמה במיסוי הרכב שהביאה להוזלה משמעותית, בעיקר במכוניות עם רמת זיהום נמוכה, לצד הגדלת המיסוי על סיגריות והפחתת המסים על מוצרי אלקטרוניקה "לבנים".

### כיצד 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 שרויות 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.

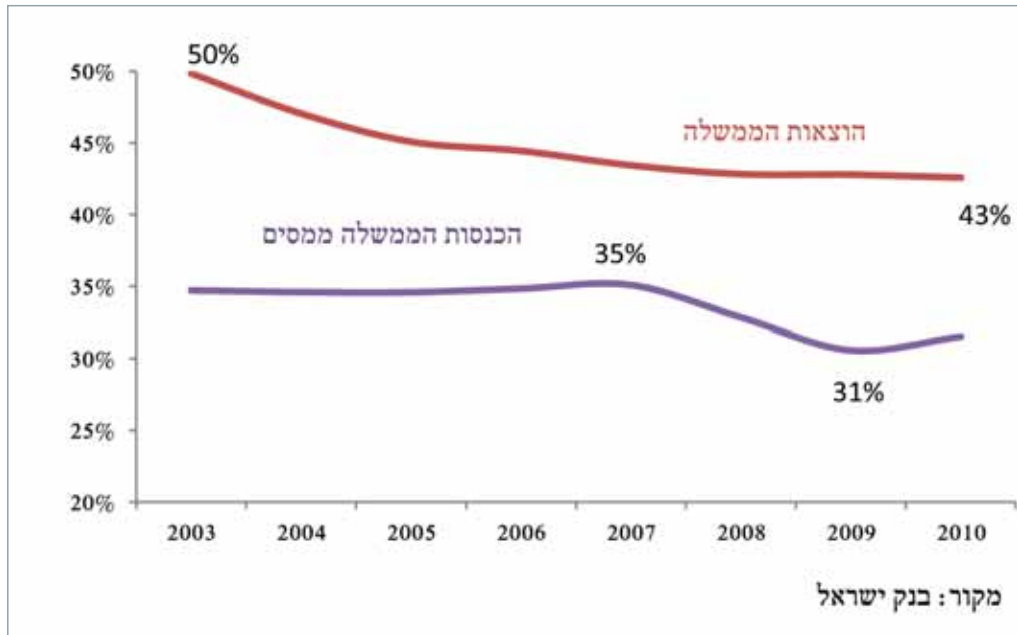
זאת ועוד - הורדת שיעורי המס, ככלל, מקטינה הכנסות ובכך מגדילה את הגירעון התקציבי.<sup>17</sup> מחקרים בנושא מצביעים על כך שבמדינות המפותחות, כשליש בלבד מאובדן ההכנסות חוזר לקופת המדינה בשל פעילות כלכלית מוגברת או שיפור הציות לחוקי המס (כמובן שהדבר תלוי בגורמים רבים כמו סוג המס המופחת, רמתו לפני ההפחתה ועוד). כלומר בממוצע, 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 הנבייה 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 שמוותר "מרווח" להורדת מסים מבלי שחלקם בתוצר קטן.<sup>18</sup> 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 שבאשית 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.<sup>19</sup> 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 כפרט 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 ממשכרי חוב על רקע תוואי גירעון שיצא משליטה במדינות רבות. לאחר הטראומה שספגו השווקים במשבר הפיננסי, גם מדינות שנחשבו לאיתנות במיוחד מבחינה פיסקאלית נכחנות 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 ובעת 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 לכודד 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. כפרט, להפחתת שיעורי מיסוי גבוהים צפויה להיות השפעה חיובית יותר בהשוואה להפחתת שיעורים שרמתם ממוצעת מלכתחילה.<sup>20</sup> 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 העוגה המשקית כך שהממשלה יכלה להסתפק ב"נתח" קטן יותר.<sup>21</sup>

למרות ההסתייגויות 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 האחרונה<sup>22</sup> 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 פותרת 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 במדד 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.<sup>23</sup> 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 שייתכן והפחתות המס הביאו להקטנה של שכר הברוטו של חלק מהעובדים. כאמור, הקושי בבידוד 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 לתוצר<sup>24</sup>. 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 מעולתה.

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 לזעזעים פנימיים (לדוגמה, השפעתה המינורית של מלחמת לבנון השנייה על המשק) והן לזעזעים 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. סופו 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 פיסקאלי 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.<sup>25</sup> בהתאם, הוועדה הקפידה על כך שהשינויים המצרפיים 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 תובנה זו היא, כי אין לבחון האם שינוי במס ספציפי כשלעצמו פגע או היטיב 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. הפחתתם 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 ושימות

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 בבחינת ההצעות שעלו בוועדה, מכיוון שקיים מנעד רחב

<sup>25</sup> 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 המנהלית 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.<sup>26</sup> 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 לשיווי המשקל בו תתייצב המערכת לאחר הטלת המס ותגובת הנישומים, שיווי משקל שעלול להיות שונה בתכלית מהרציול 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 בכלן ניתן היה לתת המלצות קונקרטיות ליישום מיד. 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

<sup>26</sup> דוגמה ציורית לכך הם הבתים 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.

#### רציונל:

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 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 הצפויים, 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	
<b>סה"כ</b>	<b>3.2</b>	<b>2.1</b>	<b>2.1</b>	<b>4.1</b>	<b>2.5</b>

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.<sup>27</sup> 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:**

<sup>27</sup> 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 הביטוח 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 בגביית 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 שמשם 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 ב-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%.<sup>28</sup>

#### 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.<sup>29</sup> 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 מיסויה 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

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

<sup>29</sup> לדוגמה, אם שיעור התשואה הריאלית עומד על 3% ושיעור האינפלציה על 2.2% (בדומה לממוצעים ב-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 לדווח 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 ההמשך 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 ב-1.6 נקודות אחוז (מ-5.9 אחוזים ל-7.5 אחוזים) במהלך מדורג על פני שלוש שנים.<sup>30</sup>

##### רציונל:

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

<sup>30</sup> שינויים נוספים בשיעורי הפרשות של עובדים ואו 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 ובגרעון 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.

#### 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 ששך 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 חנים 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:

תפקידם 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 להפגמת 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 העלאות הבלו על הבנזין עומדת על כ-1.5 מיליארד ש"ח לשנה ועלות ביטול העלאות 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 בגין 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 יבוא והן על התוצרת המקומית. בניגוד למכס, מס זה איננו מיועד להגנה על היצור המקומי והוא מוטל בעיקר על מוצרים שצרכתם יוצרת השפעות חיצוניות 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 חיצוניות. 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 הועדות 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 הביקורות 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 בפני החוק במערכת המס יגדל, ויצטמצם היתרון התחרותי של עסקים מעלימי המס על פני עסקים שומרי חוק.

נושא נוסף אותו יבדוק הצוות הוא "ההון השחור" שמקורו בפשיעה. היקף הפעילות של ארגוני הפשיעה בישראל נאמד במיליארדי ש"ח (מוערך ב-OECD ב-3-5 אחוזי תוצר) וגורמים נזקים עצומים למשק ולחברה בישראל. ה"הון השחור" שמקורו בפשיעה הוא לא רק מקור להכנסות נוספות כי אם גם חסם לתחרות החופשית ולצמיחה הכלכלית. יתר על כן, התעשרות שלא כדין תורמת לתחושת אי-השוויון ואי-הצדק ומכרסמת בערך של שלטון החוק.

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 בפני רשות המסים הן מבחינת היקפם והן מבחינת יעילותם. כמו כן, מומלץ לשקול החמרתם של אמצעי הענישה הקיימים בחוק בנוגע לעבירות מס.

## 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 המיסויית 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 הכנסה במישורין,<sup>31</sup> נקבע כי, ככלל, דיכידנד בין חברות יהיה פטור ממס. קביעה זו נועדה, בין היתר, למנוע מיסוי עודף כאשר קיימת שרשרת חברות בין החברה מפיקת הכנסה לבין היחיד. עם זאת, פטור זה יוצר במקרים מסוימים תמריץ להקים חברת החזקה פרטית אליה ינוקזו כל הדיכידנדים 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 שככל 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

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

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 הגביה ולהגברת ההלימה בין כוונת המחוקק למציאות בפועל.

לסיכום, הוועדה מציעה לבצע שינויים במסים הישירים ובמסים העקיפים, במהלך החומש הקרוב בהיקף משמעותי. הדבר נועד למימון המלצות הוועדה 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 בטרונותיהן וחטרונותיהן 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:

הוועדה ממליצה כנגד הפחתה של שיעור המע"מ האחיד. והשארתו 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.<sup>32</sup> 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 לשבעת עשירונים 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 בהרבה 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 כמוכן 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.<sup>33</sup> 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 הוצאה של משק בית עולה הוא משלם יותר מע"מ. מכיוון שכמעט בכל המוצרים הוצאה עולה עם ההכנסה הרי שהפחתת המע"מ, גם באופן דיפרנציאלי, תתבטא בהורדת עלויות גדולה יותר למשפחות מבוססות.<sup>34</sup>

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 אינה 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.

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.

## אי החלת מס רכוש על קרקע

### מהות ההצעה:

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

### רציונל:

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 שבטל 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 מתנות, 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 כחות 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 בהחלת 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 בהחלת 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	לוח לביצוע	יעדי התוצאה
מסים	ביטול מתווה המס הישיר הפחות	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 הסטטוסטורי, 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 למליון ₪ 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	חיוק 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. כפרט: הפחתת הבלו על בניזין ב-40 אגורות לליטר, הבלו על הסולר ב-20 אגורות לליטר והמס על כחם ב-34 ש"ח לטון.	שינויי חקיקה נדרשים	31.12.2011	הקלת יוקר המחייה, אובדן הכנסות של 2,500 מלש"ח בשנת 2012
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





# שירותים חברתיים עיקרי ההמלצות





## תוכן העניינים

111..... ❑ **חינוך**

113..... מעונות יום ומשפחתונים לגילאי 0-3

117..... חינוך בגני ילדים בגילאי 3-4

119..... מסגרות לימודיות בשעות אחר-הצהריים לגילאי 3-9

121..... הפחתת הנטל בתשלומי הורים וברכישת ספרי לימוד

123..... תנועות נוער

111..... ❑ **תעסוקה**

130..... עידוד תעסוקת חרדים

135..... עידוד תעסוקה במגזר המיעוטים

139..... מענקי מס הכנסה שלילי

140..... אכיפת חוקי עבודה

141..... סיוע בהשתלבות אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה

142..... עובדים זרים

142..... הקלת הנטל על אימהות חד-הוריות

146..... ❑ **סיעוד**

148..... ❑ **תחבורה**



# חינוך

## רקע

כפי שפירטנו בפרק ההשקפה הכללית, הוועדה רואה 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 החינוך ובתחום הטיפול בילדים בגיל 0-9. עוד הוחלט להמליץ על הקצאת תקציבים תוספתיים ניכרים בתחומים אלה אשר יביאו, לדעת הוועדה, להפחתת העלות של גידול הילדים בגיל צעיר ולצמצום פערים חברתיים.

## תפיסת המדיניות הכללית

מסגרות הטיפול והחינוך לגיל הרך ולגילאים צעירים הן מוקד לקידום מטרות חברתיות חשובות ביותר: תמיכה בהתפתחות הילדים וטיפול 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 האלה:

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 בהתפתחות של הילד וביכולתו להתקדם בגיל מבוגר יותר. פערים חינוכיים שאפשר לתקנם בקלות יחסית בגיל צעיר הופכים לקשים מאוד לתיקון בהמשך הדרך. היעדים הפדגוגיים והחברתיים מכתיבים את הצורך בחיזוק מיוחד של שלבי החינוך המוקדמים. חיזוק החינוך בשלבים אלה חיוני להבטחת שוויון 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 חינם 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 בגיל 0-3, בעלות בסך של כ-800 ש"ח בחודש עבור הגן לגילאי 3-4 במסגרות הציבוריות ובעלות גבוהה יותר במסגרות הפרטיות ובעלות דומה, ואף גבוהה יותר, עבור מסגרות צהריים לגילאי 3-9. הפחתת עלות השירותים החברתיים בתחום החינוך בגילאים אלה במקביל להנגשתם תהיה 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, היא 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 האלה:

1. העברת האחריות על תחום הטיפול בגיל הרך לשר החינוך
2. הרחבת ההיקף של היצע מעונות היום במחיר מפוקח - יעד כולל של תוספת 60,000 מקומות לילדים במעונות תחת מנגנון הפיקוח הממשלתי בחומש הקרוב, מתוכם 30,000 בכינוי ממשלתי
3. האצת התהליך של חקיקת חוק הפיקוח ומתן תמריצים ליישומו 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 לגילאי 3-4

במסגרת זו יומלץ על יישום מלא של חוק חינוך חובה לגילאי 3-4 עד שנת התשע"ה באופן מדורג כמפורט להלן.

#### חלק ג' - מסגרות לימודיות בשעות אחר-הצהריים לגילאי 3-9:

במסגרת זו יומלץ על פריסה ארצית, במתווה חמש שנתי, של מסגרות יום לימודיות תוספתיות לשעות הצהריים (5 ימים בשבוע עד השעה 16:00) במימון ממשלתי מלא ביישובים חלשים ובשיעור סבסוד ממשלתי משתנה ביתר היישובים (כמפורט להלן).

#### חלק ד' - הפחתת הנטל בתשלומי הורים וברכישת ספרי לימוד לתלמידים בכיתות א'-י"ב

#### חלק ה' - תמיכה בתנועות הנוער



## חלק א: מעונות יום ומשפחתונים לגילאי 3-0

### רקע

מסגרות הטיפול והחינוך לגיל הרך משמשות 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 בגיל 3-0 (שלושה שנתונים) על כ-470 אלף<sup>1</sup>, 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, עם 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 בכמה מישורים כדלקמן: הגדרה ואכיפה של תקנים בטיחותיים, טיפוליים ופדגוגיים, פיקוח על המחיר המרבי, סבסוד השעות של ילדי נשים עובדות במעונות בהתאם למבחני תעסוקה והכנסה. כמו-כן האגף תומך 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 שבו 7 ילדים ומעלה יידרש לקבל רישיון אשר יקבע תנאי כשירות להפעלת מסגרות לפעוטות, לרבות תנאים הנוגעים לניסיון תעסוקתי, כישורים והכשרה מקצועית, עמידה בכינות מקצועיות ותקן עובדי המסגרת לפעוטות ולבעלי תפקיד אחרים בה. הצעת חוק נמצאת בהכנה לקריאה שנייה ושלישית בוועדה לזכויות הילד של הכנסת.

### בעיות במצב הקיים

בדיוניה הוצגו בפני הוועדה ובפני צוות המשנה שורה של חסמים ובעיות הקשורים במדיניות הממשלה בנוגע לילדים בגילאי 3-0, העיקריים שבהם:

1. **מדיניות פדגוגית:** הוועדה התרשמה כי לא הושם עד כה דגש מספק על החשיבות שבטיפוח איכות הטיפול והחינוך שהילדים מקבלים כבר בגיל הרך. נקודה זו משמעותית להתפתחות הילד בשנים מאוחרות יותר וליכולתו להתקדם ולהצליח בחייו הבוגרים. סוגיה 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, לבריאות ולאיכות 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 ועקב כך יש הורים רבים הנאלצים לשלוח את ילדיהם למעונות פרטיים שמחירים לרוב גבוה יותר, ללא יכולת ליהנות ממנגנון הסבסוד, או לחילופין, להימנע מיציאה לעבודה. בולט במיוחד הוא היעדרם 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: א. הם אינם מעוניינים לקבל על עצמם את הביורוקרטיה הממשלתית. ב. מחסור בהיצע של מעונות יום מאפשר ביקוש יציב גם במחירים גבוהים מהמחירים המפוקחים. ג. אספקת רמת שירות גבוהה מהתקינה הקיימת בחלק מהמעונות גורמת לעלות גבוהה יותר למעון. ד. חלק מהמעונות אינם עומדים בתקינה הקיימת, ועלות התאמתם לתקינה זו היא גבוהה.

### עיקרי המלצות

#### 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 ומתוך הרצון לייצר מדיניות פדגוגית רציפה ושלמה החל משלבי התפתחותו המוקדמים של הילד. אין באמירה זו כדי לומר שמשרד התמ"ת אינו ממלא את תפקידו בהתאם לסמכויותיו; אמירה זו באה לשקף את הצורך בשינוי מבני ארגוני אשר יביא לידי ביטוי את החשיבות שבשינוי תפיסת העולם ביחס לגיל הרך.

לדעת הוועדה המלצה זו היא התשתית הבסיסית שעליה נשענות יתר המלצות 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 ורישוי המסגרות לפעוטות והפיקוח עליהן. כמו כן, שר החינוך יהיה אחראי על קביעת המחיר המפוקח ועל קביעת הסבסוד לילדים במעונות המפוקחים, והכול במסגרת תהליך קבלת ההחלטות 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 המלצות. 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 התמ"ת והאוצר לגיבוש תכנית ליישום המלצה האמורה. הצוות יגיש עד ליום 1.1.2012 תכנית מפורטת לממשלה ובה פירוט אבני הדרך ליישום העברת האחריות, תוך התייחסות, בין היתר, לתיאום הנדרש בין משרד התמ"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), ובתחילת שנת הלימודים הבאה יופעלו המעונות תחת אחריות שר החינוך.

**2. החלת פיקוח על כלל המסגרות הטיפוליות ל-7 ילדים ומעלה כדי להבטיח כי ילדים הנמצאים במסגרות טיפוליות מחוץ לבית ישהו 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. כמו כן הוועדה קוראת להאצת תהליך היישום של חוק הפיקוח, לכשיאושר, כדי שהתהליך יושלם באופן מדורג בתוך 5 שנים (עד 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 אפשר 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 שלפיו יתווספו בתוך חמש שנים 60,000 מקומות חדשים (מעבר לגידול הטבעי המוערך בכ- 10,000 מקומות נוספים) למערך המפוקח, שיכלול 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, תמרוץ מעונות פרטיים להיכנס למערך הפיקוח על המחירים כדלקמן:

**א. בינוי מעונות יום במימון ציבורי לכ-30 אלף ילדים חדשים בחמש השנים הקרובות**

הגדלת ההיצע תתבצע, ככלל, בשני מוקדי אוכלוסייה עיקריים: אזורים שבהם יש עודף ביקוש למעונות יום מפוקחים ביחס להיצע, לרבות מקומות שבהם 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 בממוצע, 235 מלש"ח בשנת 2012).

**ב. תמרוץ 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, הוועדה סבורה כי על הממשלה לפעול באופן יזום לתמרוץ מעונות היום להיכנס למערך הפיקוח. לפיכך מוצע כי הממשלה תסייע במימון של התאמות לתקינה שתידרש לאחר אישור חוק הפיקוח והתקנת התקנות, למעונות שיתחייבו לקבל על עצמם את צו הפיקוח על המחיר למשך 5 שנים לפחות. מנגנון התמרוץ 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 תמרוץ מעונות יום פרטיים להיכנס למערך הפיקוח על המחירים מוצע להקצות תקציב תוספתי בסך 700 מיליוני ש"ח על פני 5 השנים הבאות (מתוכם 300 מלש"ח בשנה הראשונה).

הרחבת היצע המעונות בהיקף של 60,000 מקומות בחומש הקרוב כרוכה גם בהרחבת מנגנון הסבסוד הקיים בעלות המוערכת בכ-600 מיליוני ש"ח בהפעלה מלאה במונחי 2016 לבסיס התקציב.

#### 4. הגברת המעורבות של הרשויות המקומיות בחינוך לגיל הרך

הוועדה ממליצה לפעול להגברת המעורבות של הרשויות המקומיות בתחום החינוך בגיל הרך, בין היתר באמצעות תמרוץ הרשויות להכנת תכניות לפריסה עתידית של מעונות יום בכלל, תוך מתן דגש לעירוב שימושים עם ייעודי קרקע מתאימים ולהקצאת שטחים ובינוי בפועל של מעונות יום בהתאם לתכנית החומש.

#### 5. תגבור מערכי ההדרכה הפיקוח והאכיפה במסגרות

כדי להבטיח את איכות הטיפול הניתן לילדים במסגרות אלו, ומתוך הכרה בחשיבות של איכות הטיפול, יש להגביר ולשפר את מערך הפיקוח וההדרכה הקיימים בהתאם לתכנית מפורטת שתגובש בין המשרדים ולמתווה העמידה בהוראות חוק הפיקוח.

ליישום ההמלצה מוצע להקצות תוספת של כ-355 מיליוני ש"ח על פני החומש הקרוב (תוספת של 65 מיליוני ש"ח לבסיס תקציב 2012 ועלייה ל-75 מיליוני ש"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 ועדה 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, הוא 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. על כן הצוות מעדיף להעניק נקודות זיכוי דווקא לגברים, ש-75% מהם אכן מגיעים לסף המס, וזאת כדי 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 התכנית והעמידה ביעדים

ההשפעה של פעולות הממשלה על בינוי מעונות המספקים שירות שמחירו מפותח ועל תמרוץ 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 את ביצוע ההתאמות בצעדי המדיניות במהלך 5 השנים הבאות.

מוצע כי שרי החינוך והתמ"ת ידווחו לממשלה פעם ב-6 חודשים על התקדמות היישום של כלל הצעדים המפורטים בתחום הגיל הרך, בדגש על ההתקדמות בתהליך יישומו של חוק הפיקוח, בהרחבת היצע המעונות ובתהליך של 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 בינוי מעונות ותמרוץ מעונות פרטיים להיכנס למערך הפיקוח על המחיר ובעלות של כ-1.8 מליארדי שקלים לטובת סבסוד אוכלוסיית הילדים שתתווסף למעונות המצויים תחת מנגנון הפיקוח על המחיר ולטובת השיפור של מערך הפיקוח וההדרכה.

## חלק ב' - חינוך בגני ילדים בגילאי 3-4

### רקע

בשנת 1984 אישרה הכנסת את התיקון מספר 16 לחוק לימוד חובה, התש"ט - 1949 (להלן - חוק לימוד חובה) הקובע כי החוק יחול החל מגיל 3 (במקום מגיל 5, כפי שהיה נהוג עד אז). תכלית החוק היא מתן מסגרת חינוכית מפוקחת החל מגיל 3 כדי להעניק הזדמנות שווה לכל הילדים במדינת ישראל. כיום יישומו המלא של החוק קבוע לשנת הלימודים תשע"ה (ספטמבר 2014). בפועל נדחה יישום החוק במשך שנים, והוא מיושם באופן חלקי כפי שיפורט להלן.

### מיפוי אוכלוסיית הילדים בגילאי 3-4

מתוך כ-300,000 ילדים בגיל 3-4 בישראל החוק חל על כ-105,000 ילדים בשנת הלימודים תשע"א (כ-35% מהילדים). החוק מיושם בצורה מלאה ביישובים או בשכונות שחל עליהם צו חינוך חובה חנים או שלגביהם התקבלה החלטת מדיניות למתן פטור. במסגרת זו נכללים יישובים בשתי הדרגות החברתיות-כלכליות הנמוכות (אשכולות 1-2), ביישובי קו עימות, בשכונות שנכללות בפרויקט שיקום שכונות, ביישובי 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 הם זכאים לסבסוד בהתאם למבחני הכנסה. יתרת הילדים, כ-80,000 (27%), נשארים בביתם או הולכים למסגרות פרטיות שאינן מפוקחות (על פי סקרי הלמ"ס הקבוצה האחרונה מונה כ-23,000 ילדים).

המחיר בגנים המפוקחים על ידי המדינה בשנת הלימודים תשע"א עמד על 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 10% ל-90% מהעלות), ושיעור הסבסוד המקסימלי (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 בגין ילדים בגיל 3-4 הנמצאים במסגרות הממומנות באופן מלא או חלקי על ידי המדינה עומד על כ-1.3 מיליארד ש"ח בשנה.

### תפיסת המדיניות ועיקרי ההמלצות

מרבית אוכלוסיית גילאי 3-4 אינה זכאית לחינוך חינם. כתוצאה מכך מושת על הורי ילדים אלו נטל כלכלי משמעותי המגיע כמעט ל-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 ומחירן לעתים גבוה יותר או ללא כל מסגרת. עובדה זו מכבידה אף היא את הנטל על ההורים שאינם במסגרות הציבוריות, והיא משמשת חסם ליציאתם של ההורים לשוק העבודה, ועשויה לפגוע, במקרים שבהם הילד איננו במסגרת לימודית טובה, בהתפתחותו ובסיכויי ההצלחה שלו בלימודים ובחיים הבוגרים, וכתוצאה מכך להעמיק את הפערים החברתיים ואת האי-שוויון.

במשך שנים רבות עוכב יישומו של חוק חינוך חובה. לדעת הוועדה, יש לפעול ליישומו 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 גילאי 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, והוראות החוק הנוגעות לחובת ההשתתפות בלימודים יחולו באופן מלא משנת הלימודים הקבועה בחוק - תשע"ה. כהוראת שעה, ועד למימוש מלא של החוק, הוועדה ממליצה על מימון מלא של הגנים הציבוריים החל מינואר 2012<sup>2</sup>, וכך יהיו הלימודים בגנים אלה 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 1.1.2012 תכנית רב-שנתית מפורטת ליישום מלא של החוק על כלל אוכלוסיית גילאי 3-4 תוך התייחסות לתכניות הבינוי המפורטות, לתקציב ולאבני הדרך להשלמת הבינוי והפריסה. התכנית 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 גילאי 3-4. עם יישום החוק במלואו תגדל העלות השוטפת למימון החינוך בגילאי 3-4 בכ-1.8 מליארד 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 מיליוני ש"ח לבסיס תקציב 2012 לצורך סבסוד הילדים המצויים בגנים הציבוריים.

2 התשלום המלא בינואר 2012 יתוקצב ויינתן בכפוף להשלמת הבדיקה המשפטית והיישומית. מכל מקום יינתן סבסוד מלא בספטמבר 2012.

## חלק ג': מסגרות לימודיות בשעות אחר-הצהריים לגילאי 3-9

### רקע

כיום שעות הפעילות במרבית הגנים ובתי הספר אינן נמשכות מעבר לשעה 14:00. עד שנת הלימודים הנוכחית הסתיימה הפעילות ברוב הגנים בשעה 13:20, ובעקבות רפורמת "אופק חדש" החל משנה זו הפעילות בגנים הציבוריים מסתיימת בשעה 14:00. בכיתות א'-ג' הלימודים מסתיימים לרוב בין השעות 13:45-12:45.

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 - יוח"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 שרפורמת "אופק חדש" מיושמת בו או שמונה שעות בבית ספר שרפורמת "אופק חדש" אינה מיושמת בו). 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 שעות בבית ספר שמיושמת בו רפורמת "אופק חדש" (ומ-41 שעות בבית ספר שבו הרפורמה אינה מיושמת). החוק מיושם בצורה הדרגתית בהתאם לצווים של שר החינוך,<sup>3</sup> ויישומו המלא קבוע לשנת הלימודים תשע"ו (ספטמבר 2015).
2. **מיל"ת** (מסגרות יום לימודיות תוספתיות): תכנית מיל"ת פועלת במוסדות שונים, במימון משותף של משרד החינוך, הרשויות המקומיות וההורים. לצורך הפעלת התכנית 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 כדי לאפשר תגבור לימודים אפקטיבי לתלמידים מתקשים וכן שיעורי העשרה. בגני הילדים, התכנית מקיפה את כל ילדי כיתת הגן. נכון לשנת הלימודים תשע"ב, אחוז ההשתתפות של הרשות המקומית וההורים במימון מיל"ת משתנה בהתאם למדד הטיפוח של הרשות, והשתתפות הרשות וההורים נעה בטווח של 30%-50%, והרשות רשאית לגבות מההורים עד 50% מעלות ההשתתפות.
3. **צהרונים**: הצהרונים הם מסגרות, פרטיות לרוב, המאריכות את יום הלימודים עד לשעות 16:00 או 17:00. חלקם נמצאים בפיקוח משרד התמ"ת ואף זכאים לסבסוד ממשלתי בהתאם למבחני 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 המבוססות על מבחני הכנסה, כאשר דרגת ההנחה המקסימלית מגיעה לסבסוד בסך של 400 ש"ח ברמת הכנסה

3 עפ"י הצו, רשימת הזכאים ליום חינוך ארוך היא בהתאם למתווה הזה: "שכונות שיקום, רוחה חינוכית, יישובי עדיפות לאומית א', קו עימות, יישובים שזוהו כבעלי שיעור גבוה של אבטלה, יישובים הנמצאים באשכול הראשון והשני של המדד החברתי כלכלי".

לנפש הנמוכה מ-2,000 בש"ח בחודש ודרגת ההנחה המינימלית מגיעה לסכסוד של 250 ש"ח לחודש ברמת הכנסה לנפש שבין 4,581-5,000 ש"ח לחודש.

תמונת המצב בהתייחס לאוכלוסייה הנמצאת במסגרות אחר-הצהריים

יח"א	מיל"ת	צהרונים	מספר הילדים במסגרות צהריים	מספר הילדים בקבוצת הגיל	אחוז הילדים הנמצא במסגרות צהריים	
גני ילדים (גילאי 3-5)	35,000	20,000	18,300	73,300	450,000	16%
כיתות א'-ג' (גילאי 6-9)	105,000	6,000	3,500	114,500	430,000	27%

### תפיסת המדיניות ועיקרי ההמלצות

קיומן של מסגרות לימודיות בשעות אחר-הצהריים מזמן 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, ולעתים הדבר כרוך בנטל כספי כבד.

לאור האמור לעיל, הוועדה ממליצה על החלה אוניברסלית מדורגת של מסגרות לימודיות לשעות אחר הצהריים בימים א'-ה' בגנים ובבתי הספר הרשמיים בגילאי 3-9 באופן שהפעילות תסתיים בשעה 16:00.

הוועדה ממליצה כי בגיבוש התכנית 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 והשלטון המקומי, בראשות מנכ"ל משרד החינוך. ועדת ההיגוי תגבש תכנית עבודה מפורטת, הכוללת הגדרה מפורטת של מטרות התכנית, יעדי המדיניות ומדדים להשגתם, אפיון מדויק של מתכונת הפעילות והתכנים, עקרונות מנחים לפריסת התכנית ברמת האשכולות, היישובים ובתי הספר, אבני דרך ליישום, מיפוי מפורט של התקציבים המיועדים, סטנדרטים מצופים, מודל מפורט של אופן אספקת השירות - תוך דגש על תהליך קביעת הסטנדרט ועל תהליכי הליווי, הבקרה וההערכה הנדרשים ועל הקריטריונים להשתתפות ההורים במימון. הוועדה ממליצה כי התכנית 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 של גיבוש המודל המפורט, עקרונות המדיניות, סטנדרט השירות ומודל הפעלה, הפיקוח והבקרה - בהתאם לעקרונות המפורטים בפרק ההשקפה הכללית בעניין אספקת השירותים הציבוריים.



בהתאם הוועדה ממליצה כי **תמונה מינהלת ביצוע מקצועית** אשר תהיה אחראית על התפעול השוטף ועל ביצוע המהלך בשטח.

היות שהעלות הכוללת של החלת מסגרות לימודיות לילדים בשעות אחר-הצהריים על כלל התלמידים בגיל 9-3 היא משמעותית, הוועדה ממליצה על פריסה מדורגת על פני השנים באופן שבשלושת האשכולות הנמוכים יינתן מימון ממשלתי מלא ובשבעת האשכולות האחרים תיקבע השתתפות דיפרנציאלית. בהתאם מוצע כי המימון הממוצע על פני אשכולות 4-10 יתחלק באופן שווה בין המדינה (50%) לרשויות המקומיות ולהורים (יתרת המימון). שיעור ההשתתפות בפועל של המדינה יהיה דיפרנציאלי על פני האשכולות באופן שבאשכולות הנמוכים הוא יהיה גבוה יותר משמעותית וירד באופן הדרגתי עם העלייה ברמת האשכול. העקרונות לחלוקת יתרת המימון בין ההורים לבין הרשויות המקומיות יגובשו על ידי ועדת ההיגוי עד ליום 1.1.2012.

הוועדה ממליצה על השלמת פריסת המסגרות לאשכולות 1-3 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 התכנית עד שנת 2016.

הוועדה ממליצה כי משרד החינוך ידווח לממשלה על פרטי תכנית היישום המפורטת בהתייחס לאמור עד ליום 1.1.2012.

ליישום ההמלצה מוצע להקצות סכום של כ-7 מיליארדי שקלים במהלך החמש הקרוב למימון ההשתתפות של המדינה במסגרות הלימודיות לשעות אחר הצהריים. העלות התוספתית המלאה בבסיס תקציב המדינה לאחר השלמה מלאה של פריסת התכנית במתכונת המוצעת על ידי הוועדה תעמוד על כ-2,350 מיליוני ש"ח לשנה. עוד מוצע כי מתוך הסכום האמור יוקצו 300 מיליוני ש"ח בשנת 2012 ומיליארד ש"ח ב-2013 למימון הפעימה הראשונה של פריסת המסגרות, כמפורט לעיל.

## חלק ד': הפחתת הנטל בתשלומי הורים ובכישת 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", אך שאין מדובר בקרן אלא בתקציב המעוגן כסעיף בתקציב המאושר של משרד החינוך. תקציב המלגות בשנות הלימודים תשס"ט-תשע"א עמד על כ-55 מיליון ש"ח.

בחודש יולי 2010 מינה שר החינוך ועדה לבחינת תשלומי ההורים בראשות מנכ"ל משרד החינוך, ד"ר שמשון שושני, ובהשתתפות ר"ח משה לאון ונציגי אגף תקציבים באוצר (להלן - ועדת שושני). מתווה ההמלצות המסתמן של הוועדה, לאחר בחינת האלטרנטיבות השונות, הוא הגדלת השתתפות המדינה

במימון תשלומי ההורים לטובת יצירת מנגנון פרוגרסיבי אשר יסבסד את תשלומי ההורים לתלמידים ממשקי בית מעוטי יכולת. בשל מגבלות תקציביות נטתה ועדת 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 שמופצים 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 של 600-800 ש"ח לתלמיד בשנה על ספרי הלימוד.

כדי להקטין את הנטל על ההורים אושר בחודש מרס 2011 תיקון לחוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א-2000, אשר קובע כי אם 60% מהורי התלמידים בבית הספר מצביעים בעד הפרויקט בית הספר ייכנס למתכונת של השאלת ספרי לימוד. בית הספר הנכנס לפרויקט זכאי לתקציב חד-פעמי להתחלת הפרויקט (רכישה התחלתית של ספרי לימוד), בהתאם למדד הסוציו-אקונומי של המוסד. התקציב הממוצע למוסד עומד על כ-40 אלף ש"ח. התשלום השנתי לתלמיד הלומד בבית ספר הנמצא במתכונת של השאלת ספרי לימוד עבור רכישת ספרי לימוד הוא 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 ל-2,000 ש"ח לשנה לתלמיד, ללא אבחנה ברמת ההכנסה של משקי הבית של התלמידים, הן נטל כלכלי על משפחות מעוטות הכנסה.

כדי להקל על משקי בית אלו הוועדה ממליצה לנקוט את הצעדים האלה:

- 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. מוצעת 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. מוצעת 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 מיליון ש"ח לבסיס תקציב משרד החינוך בשנת 2012 ולהעלותו בשתי פעימות ל-500 מיליון ש"ח משנת 2014 ואילך.

## חלק ה': תנועות נוער

תנועות הנוער הן 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'. הוועדה צופה 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 מיליוני ש"ח לתקנה הרלוונטית במשרד החינוך, מתוכם 15 מיליוני ש"ח לבסיס התקציב ו- 5 מיליוני ש"ח נוספים ממקורות משרד החינוך.**

## סיכום

בדיוניה בחרה הוועדה למקד את עיקר המשאבים התוספתיים בתחום השירותים הציבוריים בעיקר בחינוך בגילאים הצעירים, וזאת בשל החשיבות העצומה של חינוך איכותי בשלבים המוקדמים, כיוון שחינוך הוא הכלי העיקרי להבטחת שוויון הזדמנויות ולהקטנת הפערים בחברה. לצד אלה מצאה הוועדה כי השקעה בתחומים אלה עשויה להקל באופן ממשי על הנטל הכלכלי המוטל על הורים לילדים צעירים, אשר נדרשים להפנות נתח ניכר מהכנסתם לצורך גידול ילדיהם דווקא בתקופה שבה הכנסותיהם עדיין אינן גבוהות. נטל כלכלי זה הוא אף חסם משמעותי להשתלבותם של הורים רבים בשוק התעסוקה.

לפיכך החליטה הוועדה להמליץ על הקצאה תוספתית של כ-18 מיליארד ש"ח 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 יגדל על פי המלצות אלה בסוף החומש הקרוב בכ-5.4 מיליארדי שקלים. כן החליטה הוועדה להמליץ על מתן 2 נקודות זיכוי לגבר תוך הערכת אבדן 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 יארך זמן. ההשפעה של צעדים אלה על איכות החינוך, על האי-שוויון ועל הנטל הכלכלי הכרוך בגידול הילדים לא תהיה מיידית; תהליכי הבינוי אורכים זמן, ופיתוח 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 הפריסה 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 שבהם השפעתה על האי-שוויון ועל שיוויון ההזדמנויות, על איכות החינוך ועל הפחתת יוקר המחיה תהיה משמעותית יותר.**

עם זאת, ונוכח העובדה שהבשלת רבים מהצעדים תיקח זמן ונוכח הרצון לתת מענה מידי, גם אם חלקי, למצוקה הכלכלית שאוכלוסיית ההורים לילדים בגילאים קטנים מתמודדת עמה - **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 חינוך לגילאי 3-4 כבר בשנת תשע"ג ועל הענקת סבסוד ניכר בתחום של תשלומי ההורים כבר בשנת תשע"ג.

**צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת**

צעדים בגילאי 0-3

התחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	הלויז' לביצוע	מדד התוצאה
העברת הסמכות והאחריות על תחום החינוך לגיל הרך למשרד החינוך	העברת הסמכות והאחריות על תחום מעונות היום והמשפחתונים לגיל הרך ממשרד התמי"ת למשרד החינוך	החלטת ממשלה	השלמת ההעברה ספטמבר 2012	
החלת תקינה ופיקוח על מעונות שבהם 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 ספט'	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 החינוכיות
תגבור הדרכת המטפלות וההכשרות המקצועיות	תגבור מערך ההכשרות הקיים	תקצוב	1.1.2012	

צעדים בגילאי 9-3

התחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	הלו"ז לביצוע	מדד התוצאה
חינוך בגילאי 4-3	חוק לימוד חובה חינוך מגיל 3	חינוך חובה לגילאי 3-4; חינוך חינוך בשנת הלימודים הקרובה לכלל התלמידים בגנים הציבוריים	יישום מלא עד לתשע"ג; תחילת ביצוע בשנת 2012 לתלמידים בגנים הציבוריים	שיפור החינוך, הקלה על יוקר המחיה, עידוד התעסוקה
מסגרות צהריים לגילאי 9-3	סיפוק מסגרות לתכניות צהריים לגילאי 9-3	קיום יום לימודים ארוך עד השעה 16:00 לגילאי 9-3	יישום מלא עד לתשע"ג; תחילת ביצוע בתשע"ג בהתאם לקריטריונים שייקבעו ע"י ועדת ההיגוי	שיפור החינוך, הקלה על יוקר המחיה, עידוד התעסוקה
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 הפרויקט להשאלת ספרי לימוד 2. קיום מנגנון פרוגרסיבי לגביית תשלומי הורים 3. הצבעה בכלל בתי הספר עד ספטמבר 2012	1. יצירת מנגנון פרוגרסיבי לגביית תשלומי הורים 2. הרחבת הפרויקט להשאלת 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)

התחום	הנושא	מנדט	אופן ניהול התהליך	תוצרי התהליך	לו"ז להשלמה
חינוך	יישום החלת מסגרות אחר-צהריים בגילאי 9-3	משרד החינוך, בשיתוף אג"ת	הקמת ועדת היגוי בין-משרדית ומינהלת ביצוע לטובת יישום מהלך כולל	הפעלת מסגרות אחר-צהריים בגילאי 9-3	תשע"ו
חינוך	דיגיטציה	משרד החינוך	דיגיטציה של ספרי לימוד קיימים וחיוב מהדורה דיגיטלית של ספרי לימוד חדשים	תוכני לימוד דיגיטליים כתחליף לשימוש בספרי לימוד	תשע"ז
חינוך 3-0	העברת אחריות לשר החינוך	שר החינוך	צוות יישום בראשות משרד החינוך ובשיתוף משרדי התמ"ת והאוצר	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 והממונה על התקציבים	המלצות	6.1.2012

היבטים תקציביים<sup>4</sup>

ס"כ ההקצאה על פני חומש	הפריסה הרב-שנתית					העלויות	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	סבסוד בגין הרחבת היקף הילדים השוהים במעונות
355	75	75	75	65	65	שוטף	הפעלת מערך פיקוח אפקטיבי, הדרכת מטפלות ותגבור הכשרות מקצועיות

ס"כ ההקצאה על פני חומש	הפריסה הרב שנתית					העלויות	צעד המדיניות המומלץ
	2016	2015	2014	2013	2012		
7226 + 2650	1,802	1,802	1,565	1,158	900	שוטף	חינוך חובה לגילאי 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 ובכרישת ספרי לימוד
75	15	15	15	15	15	שוטף	תנועות נוער

4 יישום כלל הצעדים בהתאם ליעדים שפורטו בדוח יוכפף למסגרות ולמגבלות התקציביות המפורטות בטבלה שלהלן

## המגזר השלישי

כמהלך דיוניה נחשפה הוועדה גם לתרומתו הקיימת והפוטנציאלית של המגזר השלישי לנושאים אשר על סדר יומה ועל סדר היום החברתי-כלכלי של מדינת ישראל. אף כי 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 על זכויותיהם של האזרחים וכערוץ לביטוי הלכי רוח, צרכים ומצוקות של האזרחים. הואיל והוועדה לא מיצתה את הדיון בסוגיות הנוגעות למגזר השלישי, היא סברה כי נכון יהיה לסמן את אותם נושאים אשר להערכתה ראויים לכירור ולעיון בהמשך.

כאופן כללי נחשפה הוועדה לצורך לבחון ערוצים לחיזוק המגזר השלישי מחד גיסא ולטיוב הממשק שבין המגזר לבין הממשלה מאידך גיסא, תוך בחינה של הגדרת התפקידים של כל מגזר ושמירה על גבולות הגזרה ועל הסמכות ועל התפקיד של שני הצדדים.

הרחבת הדיאלוג שבין המגזר השלישי לבין הממשלה ביחס לסוגיות מרכזיות העומדות על סדר היום החברתי-כלכלי ובהקשר של שירותים חברתיים והיחסים 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 שהם כלי בעל פוטנציאל חשוב ליצירת קשר בין-מגזרי מעמיק וארוך טווח. לצד פלטפורמות קיימות של הידברות ועל רקע המחאה עולה הצורך לבחון את האפשרות ליצירת הידברות גם בצמתים חדשים של תכנון ועשייה וגם לשלב פלטפורמות חדשות כגון אלו האינטרנטיות שבהן התנסתה הוועדה. על רקע מרכזיות המגזר באספקת שירותים נראה גם כי בחינה משותפת של נקודות מפגש של הממשלה עם המגזר 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 הוא מרכזי.

המחאה החברתית הגיעה בתקופה שבה המגזר השלישי מתמודד עם ירידה בהכנסות ועם ההכרה בצורך לפעול לשינוי בתמהיל הכנסותיו כדי לשרוד ולהצליח לעמוד במשימותיו. על רקע זה הועלה בפני הוועדה הרעיון לבחון את האפשרות לגיוון ולהרחבה של 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 שיעור ההשתתפות בכוח העבודה עדיין נמוך באופן ניכר בהשוואה לשיעורי ההשתתפות המאפיינים את המדינות המפותחות בעולם ומהווה אחת מבעיות היסוד של המשק הישראלי. לדוגמה, שיעור ההשתתפות בגילאי 25-64 בישראל בשנת 2010 עמד על 75.5%, בעוד ששיעור ההשתתפות בארה"ב, בכריטיניה, בקנדה ובגרמניה 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 עומדת 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 המיעוטים. 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 כגיעה משמעותית בתוצר וברמת החיים של כלל האוכלוסייה. בתרחיש שבו כל קבוצת אוכלוסייה תשמור על שיעור התעסוקה הנוכחי ירד שיעור התעסוקה הכללי ב-2 נקודות האחוז ב-2020 (כגיעה 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, והיא מהווה מנוע צמיחה פוטנציאלי משמעותי. אם לא ישתנו המגמות הקיימות, קיים פוטנציאל לכגיעה משמעותית בתוצר וברמת החיים של אזרחי המדינה.

## יעדי המדיניות ואמצעיה

ביום 15 ליולי 2010 אימצה ממשלת ישראל במסגרת החלטה מס' 1994 יעדי תעסוקה אשר משמעותם 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 שאפתניים ומאתגרים, והם מחייבים הובלת שינויים מבניים עמוקים ומורכבים בשוק העבודה. ללא יישום שינויים אלו - בהם קידום תכניות ממוקדות לעידוד תעסוקת אוכלוסיות מעוטות השתתפות והגדלת הכדאיות להשתלב בעבודה לנוכח אלטרנטיבת האי-השתתפות - לא תהיה אפשרות להשיג את יעדי התעסוקה.

בהמשך לצעדים שפורטו לעיל צוות זה ממליץ על שורה של כלים וצעדי מדיניות נוספים בשוק העבודה הנדרשים כדי להגשים את יעדי התעסוקה ולהגיע לרמות התוצר הנפש של 15 המדינות המפותחות ביותר תוך צמצום הפערים החברתיים בתחומים האלה:

1. קיום תכניות ממוקדות לצורך הסרת חסמים ועידוד תעסוקת חרדים ובני מיעוטים שיפורטו להלן
2. ביצוע שינויים מבניים שמטרתם הגדלת הכדאיות לצאת לעבודה של האוכלוסיות האמורות בסעיף 1 והקטנת התמריצים לאי-השתתפותן 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 המענק של מס ההכנסה השלילי לאימהות העובדות 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, ובשנת 2010 הוא עמד על כמחצית מכך - 42%.

### החסמים לשילוב בעבודה של גברים חרדים

אפשר לזהות כמה 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 לצאת לעבודה: יציאת הגבר החרדי לעבודה גוררת אבדן של תמיכות שונות, ובהן הנחות בארנונה, מלגת הבטחת הכנסה והתמיכות שהכולל נותן. לעתים קרובות אבדן זה משתווה לשכר הצפוי לאבדן 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 מדיניות רחבה להסרת החסמים המקצועיים והכלכליים כדי 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 תיעשה במתווה הדרגתי מתוך שיתוף ורצון לשפר 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 יתנדבו 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 האלה:
    - א. פריסה ארצית של מרכזי הכוון תעסוקתיים וייעודיים לאוכלוסייה החרדית בשיתוף הרשויות המקומיות. מרכזים אלו ישמשו "שער לעולם העבודה" בעבור כל אדם חרדי החפץ בכך באמצעות מתן ייעוץ, ליווי והכוונה תעסוקתית לגברים ולנשים 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 ייעודיים לאוכלוסייה החרדית מדי שנה. אלה 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. המכינה תאפשר לכל מתנדב לשירות אזרחי-ביטחוני הנמצא מתאים ללימודי השכלה גבוהה במקצועות חיוניים לשוק העבודה ללמוד במכינה קדם-אקדמית במקביל להתנדבותו.
    - ד. הפעלת תכנית ניסיונית שתאפשר לימודי בגרות לצעירים בני 16-25 מחוץ למסגרת הישיבה.
    - ה. הרחבת תכנית חרדים לעתידם המממנת לימודים אקדמיים לגברים חרדים במקצועות נדרשים. זאת תוך מיקוד המשאבים הקיימים לתמרוץ סטודנטים חרדים ללמוד מקצועות נדרשים בשוק העבודה והעברת התכנית לאחריות ולניהול של הוות"ת.
  - ו. התמודדות עם סוגיית התמיכה בתלמידי הישיבות המשמשת תמריץ שלילי להשתלב בשוק העבודה. כיום תקציב התמיכה בישיבות מגיע לכמיליארד ש"ח בשנה, והוא מתחלק בין 110,000 תלמידי ישיבה ומותנה באי-יציאתם של תלמידים אלו לשוק העבודה (הכולל מאבד את התמיכה המוענקת בגין התלמיד מרגע שהוא עוזב את הלימודים ומשתלב בתעסוקה).
- לנוכח 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 ותוך הכוונה לכלים ולתכניות שהצוות ממליץ עליהן.

3. הקניית יכולת השתלבות בשוק העבודה המודרני לכל תלמידי ישראל, בכל שכבות הגיל, באמצעות הפעולות האלה:
- א. חיוב כל התלמידים בכיצוע מבחני המיצ"ב בגיל היסודי. כיום, מבחני המיצ"ב, המשמשים מדד אמין לבחינת ההיקף והאיכות של הלימודים המתבצעים במוסדות החינוך - בכיתות ב', ה' ו-ח', אינם חלים על מרבית זרמי החינוך במגזר החרדי; לצורך קבלת תמונת מצב עדכנית ומלאה על הטיב ועל ההיקף של הלימודים במערכת החינוך מוצע להחיל את מבחני המיצ"ב על כלל התלמידים בישראל, לרבות כלל התלמידים במסגרות החינוך החרדיות.
- ב. המשך שיפור מערך הפיקוח במוסדות החרדיים 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. הגברה וייעול של הפיקוח על התמיכות בכוללים, ובכלל זה בחינת האפשרות להגדלה הדרגתית של מספר התלמידים המינימלי בכולל המזכה בתקצוב מ-15 תלמידים ל-50.
- ה. הרחבת מספר התלמידים החרדים (בעיקר הנוער החרדי הנושר) במערכות החינוך הטכנולוגי של משרדי התמ"ת והחינוך והעמדתו על 3,900 תלמידים בתוך חמש שנים.
- באשר לישיבות הקטנות, הוועדה ערה לכך שמסגרות אלו, המקבילות לבתי הספר התיכוניים בחינוך הכללי, מיועדות כיום ללימודי קודש בלבד. יש לשאוף שלאורך 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 מיליוני ש"ח במהלך החומש הקרוב.

צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת

התחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	הלוי"ז לביצוע	מדד התוצאה
התמודדות עם החסם החוקי	התנדבות לשירות צבאי או לשירות אזרחי; בנוסף, לאפשר שירות אזרחי-ביטחוני בחדרי מיון בבתי חולים	עמידה ביעדי ההתנדבות מתוקף החלטה מס' 2698 מיום 9.1.2011, הקובעים כי החל מ-2015 למעלה מ-60% מהגברים החרדים יתנדבו לאחד מהמסלולים האמורים	2,400 מתנדבים בשנת 2012 (1,200 לשירות צבאי ו-1,200 לשירות אזרחי); בשנת 2015 - 4,800 מתנדבים	שילוב בתעסוקה של למעלה משני שלישים של המתנדבים
התמודדות עם החסם המקצועי	פריסה ארצית של מרכזי הכוון תעסוקתיים ייעודיים לאוכלוסייה החרדית, בשיתוף הרשויות המקומיות	הכוונה תעסוקתית של כ-4,000 חרדים בשנת 2012, ובמתווה עולה עד לכ-12,000 חרדים בשנת 2015	פריסת מרכז ראשון בשנת 2012, מרכז נוסף בשנת 2013, 3 נוספים בשנת 2014 ו-3 נוספים בשנת 2105	השמה ישירה בעבודה או במערכת ההשכלה הגבוהה של למעלה ממחצית הפונים
התמודדות עם החסם המקצועי	הקצאת שוכרי הכשרה מקצועית	הקצאה של כ-500 שוכרים מדי שנה	הקצאת 500 שוכרים על ידי מרכזי ההכוון בכל אחת מהשנים 2012-2015	ניצול מלא של השוכרים, תשלום החלק השלישי בשוכר בעבור כשני שלישים 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 ניסיונית 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 התכנית "חרדים לעתידים" המממנת לימודים אקדמיים 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 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

התחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	הלו"ז לביצוע	מדד התוצאה
התמודדות עם החסם המקצועי	חיוב כל התלמידים בביצוע מבחני מיצ"ב	החלת מבחני המיצ"ב המשמשים 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	
התמודדות עם החסם הכלכלי	החלת העקרונות שנקבעו על ידי ועדת נבאי לעניין מלגות קיום לאברכים גם על התמיכה הניתנת לשיבות בנין התלמידים	החלת העקרונות שנקבעו על ידי ועדת נבאי באופן 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 המתמרץ את תלמיד הכולל, במהלך השנה האחרונה ללימודיו בכולל, להשתלב בתעסוקה או בהכשרות מקצועיות	החל מדצמבר 2011	שילוב בתעסוקה של שלישי מהאברכים הלומדים בכוללים לפחות
התמודדות עם החסם הכלכלי	ביטול התמיכה לכוללים בנין תלמידי ישיבה המגיעים מחו"ל לטובת לימודי ישיבה בארץ		החל מדצמבר 2011	

היבטים תקציביים<sup>1</sup>

סה"כ הקצאה על פני חומש	הפריסה הרב-שנתית					העלויות	צעדי המדיניות המומלצים
	2016	2015	2014	2013	2012		
760	235	215	155	95	60	שוטף	סה"כ

1 יישום כלל הצעדים בהתאם ליעדים שכורטו בדו"ח יוכפף למסגרות ולמגבלות התקציביות כפי שמפורטות בטבלה שלהלן.

## עידוד התעסוקה במגזר המיעוטים

### רקע

כפי שצוין בפרק המבוא, שיעורי ההשתתפות והתעסוקה בישראל נמוכים באופן משמעותי ביחס לשיעורי ההשתתפות והתעסוקה של המדינות המובילות בעולם מבחינת התמ"ג לנפש. קבוצת האוכלוסייה המתאפיינת בשיעורי ההשתתפות והתעסוקה נמוכים במיוחד היא מגזר המיעוטים. בשנת 2009 עמד שיעור התעסוקה של נשים מהמגזר 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

אפשר לזהות כמה חסמים ליציאתן לעבודה של נשים מהמגזר; שהעיקריים שבהם:

1. טיפול בילדים רבים בגיל צעיר יחסית
2. בעיות השכלה, שפה וכישורים מקצועיים
3. פריפריאליות והיעדר 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 והיעדר הכוונה תעסוקתית בגילאי 18-22 הגורמים לכך ששיעור גבוה מהצעירים בני המיעוטים אינם משתלבים בתעסוקה או בלימודים אקדמיים
7. שכר נמוך והיעדר אכיפת חוקי עבודה

### צעדי מדיניות מומלצים

בשנתיים האחרונות התקבלו בממשלה כמה החלטות המקצות מעל לשלושה מיליארדי ש"ח לטובת עידוד התעסוקה, העצמת ההון האנושי, שיפור מערכת התחבורה הציבורית, שיפור תשתיות וחיזוק הביטחון האישי ביישובי 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 והגדלת השכר הפוטנציאלי של המעוניינות להשתלב בתעסוקה באמצעות פעולות לשיפור כישוריהן המקצועיים.

זאת באמצעות הפעולות האלה:

- א. פריסה ארצית של כ-22 מרכזי הכוון ייעודיים לאוכלוסיית המיעוטים (תוספת של 2 מרכזי הכוון מעבר להפעלת 20 המרכזים העתידיים לקום מתוקף החלטות החומש למגזר המיעוטים) שימשו כ"שער לעולם העבודה" בעבור כל בן מיעוטים החפץ בכך באמצעות מתן ייעוץ, ליווי והכוונה תעסוקתית לגברים ולנשים וכן באמצעות מגוון כלי הכשרה והשמה (שוברי הכשרה מקצועית, הקניית כישורים רכים וכו')
- ב. הקצאת שוברי הכשרה מקצועית ייעודיים לבני מיעוטים על ידי מרכזי ההכוון האמורים והפעלת תכנית הכשרה להשכלה גבוהה באמצעותם (חיזוק האנגלית, הכנה לפסיכומטרי, ייעוץ והכוון וכו')
- ג. הרחבת התכנית "אשת חיל", המספקת ליווי, העצמה והכוון תעסוקתי לנשים ממגזר המיעוטים שאינן משתתפות בשוק העבודה, ל-36 יישובים חדשים, באופן שתכלול 1,080 משתתפות חדשות מדי שנה
- ד. הפעלת תכנית להקניית כישורים תעסוקתיים וללימודי שפה למתנדבי השירות האזרחי-לאומי המעוניינים בכך
- ה. סבסוד מעונות יום לנשים ממגזר המיעוטים העובדות במשרות חלקיות ומתן עדיפות לילדיהן בקבלה למעון
- ו. מיקוד עבודת היחידה לאכיפת חוקי עבודה במשרד התמ"ת בפעילות אכיפה יזומה נגד מעסיקים המפרים את זכויותיהם של עובדים בשכר נמוך
- ז. הרחבת מספר התלמידות בנות המיעוטים במערכות החינוך הטכנולוגי של משרדי החינוך והתמ"ת
- ח. הפעלת כלים אחדים לעידוד הביקוש לעובדים בני מיעוטים, לרבות המשך פיתוח אזורי תעשייה, הגדלת הנגישות לאשראי ועידוד היזמות
- ט. הפעלת תכנית ללימודי סיעוד לנשים ממגזר המיעוטים בדרום הארץ, הכוללת מימון לימודים ומלגות קיום
- י. הפעלת תכנית להשלמת השכלת יסוד, תוך מתן ליווי שוטף והכוון תעסוקתי בסיום הלימודים.

ליישום הצעדים האמורים מוצע להקצות סכום של כ-785 מיליוני ש"ח על פני החומש הקרוב.



צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת

התחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	הלויז' לביצוע	מדד התוצאה
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	התנדבות לשירות אזרחי-לאומי	עמידה ביעדי ההתנדבות הקבועים בהחלטה מס' 3564 מיום 31.7.2011, באופן שלמעלה מ-20% משנתון בנות המיעוטים יתנדבו בשנת 2014	הגדלת מספר המתנדבים מדי ספטמבר	שילוב בתעסוקה ו/ או באקדמיה של 75% מהמתנדבים לפחות
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	הרחבת התכנית "אשת חיל" המספקת ליווי, העצמה והכוון תעסוקתי לנשים ממגזר המיעוטים שאינן משתתפות בשוק העבודה	הרחבת התכנית ל-36 יישובים חדשים באופן שתכלול 1,080 משתתפות חדשות מדי שנה	פרישה של התכנית ב-36 מוקדים חדשים החל מ-2012	השמה בעבודה או במערכת ההשכלה הגבוהה של 70% מהמשתתפות לפחות
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	הפעלת מרכזי הכוון ייעודיים לאוכלוסיית המיעוטים	הכוונה תעסוקתית של כ-7,500 בני מיעוטים בשנת 2012 ובמתווה עולה, עד לכ-16,250 בני מיעוטים בשנת 2016	פריסת 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 היישום בשנת 2012	
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	סבסוד מעונות יום לנשים ממגזר המיעוטים העובדות במשרות חלקיות ומתן עדיפות לילדי נשים ממגזר המיעוטים בקבלה למעון; מתן סבסוד זהה לסבסוד שמקבלות אימהות העובדות 36 שעות שבועיות לנשים ממגזר המיעוטים העובדות לפחות 24 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 נגד מעסיקים המפרים את זכויותיהם של עובדים בשכר נמוך	אישור החוק להגברת האכיפה בכנסת ומיקוד פעילות האכיפה המינהלית נגד 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 שלישים מהתלמידות

התחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	הלו"ז לביצוע	מדד התוצאה
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	הפעלת כמה כלים לעידוד הביקוש לעובדים בני מיעוטים	גיבוש התכנית ויישומה על כפי 4 שנים	גיבוש התכנית עד מרס 2012	
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	הפעלת תכנית ללימודי סיעוד לנשים ממגזר המיעוטים בדרום הארץ, הכוללת מימון לימודים ומלגות קיום	קליטת 120 משתתפות חדשות בשנה	הפעלת 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
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	הפעלת תכנית הכשרה להשכלה גבוהה (חיזוק אנגלית, הכנה לפסיכומטרי, ייעוץ והכוון וכו') על ידי מרכזי ההכוון הייעודיים	קליטת 500 משתתפות בשנת 2012 והרחבה הדרגתית עד ל-1,250 משתתפות בשנת 2016	תחילת 2012	השתלבות באקדמיה של 80% מהמשתתפות לפחות
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 ב-2012, 1,000 שוברים ב-2013-2015 ו-2,000 שוברים ב-2016	ניצול מלא של השוברים, תשלום החלק השלישי בשובר בעבור כשני שלישים מהמוכשרים
התמודדות עם חסמים לתעסוקה	יישום 4 תכניות החומש למגזר המיעוטים (בעלות כוללת של כ-3 מיליארדי ש"ח)	יישום מדורג על כפי 5 שנים בהתאם לאבני הדרך של החלטות הממשלה		

היבטים תקציביים<sup>2</sup>

סעיף הקצאה על פני חומש	פריסה רב שנתית					העלויות	צעדי המדיניות המומלצים
	2016	2015	2014	2013	2012		
785	165	165	185	150	120	שוטף	עלות של צעדי המדיניות (לא כולל את עלות תכניות החומש)

2 יישום כלל הצעדים בהתאם ליעדים שכורטו בדוח יוכפף למסגרות ולמגבלות התקציביות כפי שמפורטות בטבלה שלהלן.

## מענקי מס הכנסה שלילי

### רקע

התכנית "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: גובה ההכנסה, מספר הילדים וגיל המבקש, ויכול להגיע עד לסכום של כ-460 ש"ח לחודש לעובד. ההטבה מוענקת ברמה של הפרט הבודד (מתחת לתקרה שנקבעה להכנסה המשפחתית), ומשפחה שבה 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 תשלום נוסף בעבור עבודה המגדיל את כושר השתכרות של הפרט. למעשה זהו מנגנון משמעותי לשמירת עובדים בעלי כושר השתכרות נמוך בשוק העבודה, וכן מנגנון חשוב להחזרה אל שוק העבודה של אלו אשר נואשו מעבודה בשכר המינימום ואף מתחת לו.

### צעדי מדיניות

מוצע להגדיל את מענק מס הכנסה 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 המלצה זו משתלבת עם המלצת הצוות להקלת הנטל על ההורים בגידול ילדיהם.

### צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת

התחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	הלו"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

סה"כ הקצאה על פני חמש	הפריסה הרב-שנתית					העלויות	צעד המדיניות המומלץ
	2016	2015	2014	2013	2012		
800	200	200	200	200	0	שוטף	הגדלת המענק ב-50% לאימהות עובדות

## 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 האכיפה תורמת 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 לזכויותיהם של העובדים החלשים ובפרט עובדי הקבלן.

### צעדי מדיניות מומלצים

מאחר שבמדינת ישראל קיימים חוקים מתקדמים להגנה על זכויות העובדים, יש למקד את צעדי המדיניות בצעדים לייעול ולהגברה של האכיפה של חוקי העבודה. 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 מינהלית ומתן אפשרות למינהל האכיפה וההסדרה במשרד התמי"ת להשית עיצומים כספיים על מעסיקים המפרים חוקי עבודה. בהתאם לכך על הממשלה לפעול לאישור הצעת החוק הממשלתית להגברת האכיפה של דיני עבודה 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 של מזמין השירותים או המעסיק 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 היתכנות הצעד האמור) והן באמצעות המשך תגבור כוח האדם לאכיפת חוקי העבודה. תגבור זה יתבצע תוך מיקוד האכיפה בהפרות חוקי עבודה של עובדים מאוכלוסיות חלשות החוששות כל העת לאבדן מקום עבודתם בכלל ושל עובדים בני מיעוטים בפרט. בנוסף יש למקד את האכיפה בהפרות חוקי העבודה של עובדים זרים, וכך תפחת כדאיות ההעסקה שלהם על פני עובדים ישראלים.

**צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת**

התחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	הלויז' לביצוע	מדד התוצאה
אכיפת חוקי עבודה	אישור הצעת החוק הממשלתית להגברת האכיפה של דיני העבודה	אישור החוק להגברת האכיפה בכנסת ומיקוד פעילות האכיפה המינהלית נגד 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 היתכנות משפטית			
אכיפת חוקי עבודה	תגבור כוח האדם לאכיפת חוקי עבודה בהתאם למתווה שייקבע על ידי שרי התמי"ת והאוצר	תפוקות מפורטת לתחומי האכיפה שיתוגברו ולכמות העיצומים הכספיים וההתראות שיינתנו		בהתאם למתווה שייקבע

**סיוע בהשתלבות אנשים בעלי מוגבלות בשוק העבודה**

בישראל חיים למעלה מ-210,000 אנשים בעלי מוגבלות בגילי 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 באופן שהכנסותיהם של מקבלי הקצבה מעבודה ומקצבת הנכות יהיו תמיד גבוהות מההכנסה מקצבה בלבד. למרות שינוי זה, השתלבו מעטים מאוד מהזכאים לקצבת נכות בשוק העבודה והגדילו את הכנסותיהם מעבודה. עוד יצוין, כי הממשלה מקצה משאבים רבים באמצעות משרדי הממשלה השונים כדי לסייע בשילוב אנשים בעלי מוגבלות בתעסוקה. עקב 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 ובהתאם לחוק הביטוח הלאומי. מרכזים אלה ישמשו כתובת אחת לאנשים בעלי מוגבלות המבקשים להשתלב בשוק התעסוקה.

למימוש המלצה זו מוצע להקצות סכום כולל של 330 מיליוני ש"ח (70 מלש"ח בבסיס התקציב בכל אחת מהשנים 2013-2016, ובנוסף 50 מיליוני ש"ח חד-פעמי להתנעת התכנית 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, להשתלבות בשוק העבודה ולחינוך ילדים. עוד יצוין, כי שיעור הזכאות של משפחות אלה לקצבת הבטחת הכנסה גבוה יותר מאשר במשפחות אחרות. כדי לסייע לאוכלוסיית החד-הוריות מוצע להקצות סכום של כ-75 מיליוני ₪ בשנת 2012 ולהעלותו ל-100 מיליוני ₪ משנת 2013 ואילך כדי 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. המלצות הצוות יובאו לאישור שרי הרווחה והאוצר.

## ■ עובדים זרים והשפעתם על המשק הישראלי

### רקע

להעסקת עובדים זרים יש 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 כלשונן במטרה לצמצם את הפגיעה בעובדים הישראליים, ולהמשיך ולפתח את הענפים מבחינה טכנולוגית
2. הרחבת השירותים הסייעודיים תוך הגדלת שיעור העובדים הישראליים
3. מניעת התופעה של גביית דמי תיווך שלא כחוק, וזאת באמצעות חתימה על הסכמים או על 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 שבהם מועסקים עובדים זרים כדי לעודד את העובדים הזרים לצאת כחוק מישראל בתום תקופת העסקתם
5. המשך יישום החלטות הממשלה בנושא הטיפול בתופעת ההסתננות מגבול מצרים, וכן השלמת בניית הגדר בגבול מצרים.

צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת

התחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	הלו"ז לביצוע	מדד התוצאה
ענפי הבניין והחקלאות	יישום החלטות 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 שנת 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 שמועסקים בהם 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
מסתגנים מגבול מצרים	המשך פעולות הממשלה	יישום החלטות הממשלה בנושא, וכן השלמת בניית הגדר	ינואר 2013	צמצום מספר המסתגנים הנכנסים

סיכום ההמלצות

כאמור, הרחבת מעגל המועסקים במשק היא אחד מהאתגרים הגדולים של כלכלת ישראל בעשור הקרוב, והיא משמשת מחד גיסא מנוע צמיחה פוטנציאלי משמעותי, אך מאידך גיסא איום משמעותי על פוטנציאל הצמיחה, אם לא ישתנו המגמות הקיימות. לכן אימצה ממשלת ישראל יעדי תעסוקה במסגרת החלטה מס' 1994 מיום 15 ביולי 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-10.5 נקודות האחוז בצמיחת התוצר בשנה (תוספת של כ-3.75-7.5 מיליארדי ש"ח לתוצר בשנה). עמידה ביעדי התעסוקה צפויה לשפר את רמת החיים של כלל תושבי המדינה, לצמצם עוני ואי-שוויון וכן לפנות מקורות תקציביים שאפשר יהיה להקצותם לטובת שיפור רמת השירותים החברתיים שהמדינה מספקת.

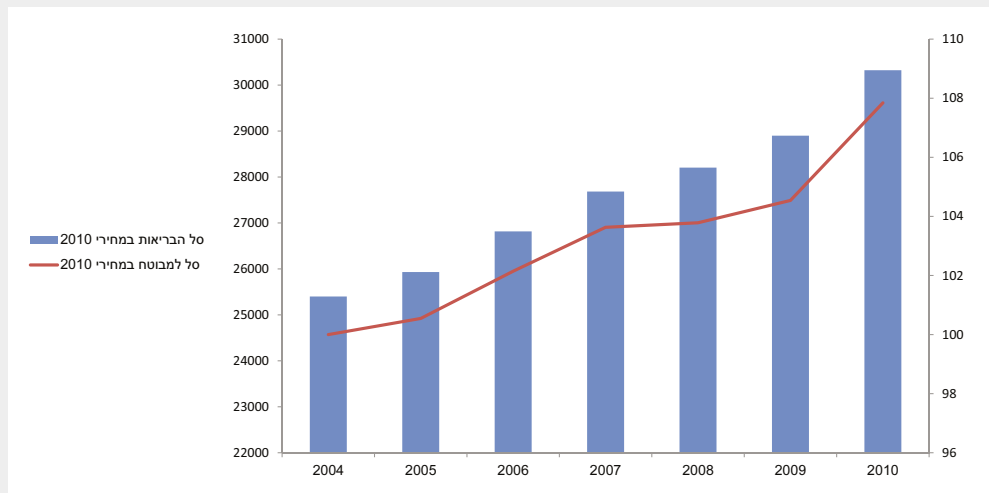
למימוש המלצות אלה המליצה הוועדה על הקצאת סכום כולל של 2.7 מיליארדי ש"ח במהלך החומש הקרוב.

## בריאות

### מערכת הבריאות

חוק ביטוח הבריאות הממלכתי, שנחקק בשנת 1995, ביסס סל שירותים ותרופות ציבורי מהרחבים בעולם המתעדכן משנה לשנה והניתן 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 הוא כ-80% מתקציב מערכת הבריאות הציבורית והוא ממומן מתקבולי המוסד לביטוח לאומי (כ-53.5%), מהשלמה מתקציב המדינה (כ-40%) ומהשתתפויות עצמיות של המבוטחים (כ-6.45%). עלות הסל מתעדכנת על-פי מנגנון הקבוע בחוק ביטוח הבריאות הממלכתי 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 על ידי קופות החולים משרד הבריאות אחראי 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. מרב הגידול כאמור הופנה לרכישת ביטוחים משלימים מקופות החולים (שב"ן) אשר הוכנס לחוק ביטוח הבריאות בשנת 1998 וגדל מאז בקצב מהיר, וכיום כ-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 בשיפור ברמת החיים בישראל אשר הביא לגידול ברכישת שירותי בריאות שאינם ברובד הציבורי הרחב, כגון טיפולים קוסמטיים, טיפולי פנאי ובחירת הרוכא המטפל בביטוחים הפרטיים. כשלי השוק המאפיינים את שוק הבריאות, ובראשם



מחסור באינפורמציה וקשיחות הביקוש למוצרי בריאות, עלולים להביא, בהיעדר 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 בסל שירותי הבריאות שבאחריות קופות החולים באופן הדרגתי, באופן שעד שנת 2013 יהיה כל ילד עד גיל 14 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 הוא אחד ממנועי הצמיחה הגדולים של ההוצאה של משקי הבית על בריאות.

כפי שתואר בפרק התחרותיות ויוקר המחיה, תחום הבריאות מעורר סוגיות כבדות משקל שיש להידרש אליהן ושלא טופלו על ידי הוועדה. עם זאת, נוכח האמור לעיל, מומלץ לשקול דרכים להגברת הרגולציה על ביטוחי הבריאות הפרטיים ולהגברת השקיפות בהם.

## סיכום

### חיזוק המערך הממשלתי לסיוע לקשישים החיים בקהילה ועידוד העסקת עובדים ישראלים בסיעוד

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 המרבי 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 שאפשר. הביטוי המרכזי לתפיסה זו הוא קצבת הסיעוד המעניקה שעות סיעוד לקשיש המתקשה בכיצוע פעולות יום-יומיות ושנועדה לאפשר את המשך חייו בקהילה. עם זאת, האחריות והמחויבות לטיפול בקשיש מוטלת על בני משפחתו, ותפקיד הממשלה הוא לספק לקשיש ולבני משפחתו כלים ושירותים תומכים כדי לאפשר שמירה מרבית על אורח חייו תוך הבנה כי לכל קשיש ובני משפחתו צרכים והעדפות שונות.

בתוך כך יש כמה גופים ממשלתיים העוסקים במתן שירותים שונים לקשישים סיעודיים המתגוררים בקהילה. על השירות הניתן לקשישים המתגוררים בקהילה להיעשות בראייה כוללת של הצרכים הייחודיים שלו ושל בני משפחתו, של שעות הסיעוד שהוא זכאי להן ושל מגוון הכלים שהממשלה מעמידה לו ולבני משפחתו.

מבנה קצבת הסיעוד כיום, הקובע שלוש רמות זכאות, מביא לכך ששיעור כיסוי הצרכים הסיעודיים אינו מיטיב דיו עם אוכלוסיית הקשישים ועם הבעיות הסיעודיות הגדולות יותר (כפי שציין מבקר המדינה בדוח 61' לשנת 2010). מעבר לבעייתיות האמורה בהקצאה הנוכחית של שעות הסיעוד הרי שמבחן ההכנסה הנוכחי לקצבה אינו יעיל דיו ואינו מאפשר הקצאת משאבים יעילה לאוכלוסייה הנזקקת מבחינה כלכלית. בעייתיות זו של מבחן ההכנסות באה לידי ביטוי בכך שמבחן ההכנסות איננו רציף ובכך שנעשית בו בדיקה של הכנסותיו החודשיות של הקשיש בלבד, ללא בדיקה מקיפה של כלל נכסיו הנדל"ן וההון שברשותו.

בשל החשיבות של קצבת הסיעוד 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 האפשר את הצורך במיסוד. בנוסף אפשר לשפר את מבחני ההכנסה המבוצעים כחלק מהליך הזכאות לקצבה במטרה להביא לכך שהקצבה תינתן באופן רציף יותר 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 התגבור של מערך הקהילות התומכות ומרכזי היום לקשישים והגדלת הזמינות שלהם לאוכלוסייה. בנוסף, בהמשך לתכנית שהפעיל משרד הבריאות יחד עם קופות החולים בשנים 2008-2010, מוצע להמשיך לשפר את הקשר ואת התיאום בין הגופים ולצרף גם את המוסד לביטוח לאומי, וזאת כדי לשפר את הטיפול שניתן לקשיש בקהילה תוך הפנמת העלות הכוללת של הטיפול באוכלוסייה זו.

כמו כן, באמצעות השיפור וההרחבה של השירותים הניתנים לקשישים במסגרת שעות סיעוד בחוק

הביטוח הלאומי על-ידי עובדים ישראלים או במסגרות קהילתיות משלימות (שבהן מועסקים עובדים ישראלים), אפשר 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 מליארדי ₪ על פני החומש הקרוב. התקצוב ייפרס החל משנת 2013 (150 מיליוני ש"ח) ובעלייה הדרגתית עד ל-600 מיליוני ש"ח בשנת 2016 (מתוכם 300 מיליוני ש"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 כמשך שנים נמוכות משמעותית מההשקעות במרבית המדינות המפותחות, תוך הישענות 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 מהרמה במטרופולינים מערביים אחרים, שבהם 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 שבהם עיקר השירות 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, שהיא נמוכה כיום ביחס למדינות המפותחות, ובשל היקף השטחים הפנויים המוגבל להרחבת תשתית הכבישים במטרופולינים.

לנוכח 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 להסעת 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, שבהם רמת המינוע נמוכה משמעותית משאר האוכלוסייה, יש 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, זיהום אוויר) ומרכיב הכרחי לצמיחה חברתית וכלכלית. למערכת התחבורה הציבורית יתרונות כלכליים, סביבתיים ובטיחותיים על פני התחבורה הפרטית. מנייתוח 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 ₪ (הגדלת שיעור השימוש בתחבורה ציבורית באחוז אחד היא שוות ערך לחיסכון של כ-400 מיליוני ₪ 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 הבנייה בערים, לרבות הגדלת היצע הדיור באזורי הביקוש.

למרות כל האמור לעיל לא זכתה התחבורה הציבורית לאורך השנים להשקעה הנדרשת כדי שתספק רמת ניידות מינימאלית לכלל האוכלוסייה ותהיה 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 וליעילה 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 היא צוואר בקבוק מרכזי בפיתוח הרשת התחבורתית ובפיתוח 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 מתברר שרק 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 כדי 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 שתוכן תכנית סדורה של הממשלה למימוש הקמתן של רשתות הסעת המונים במטרופולינים בטווח של כ-15 שנים, בדומה לתכנית "נתיבי ישראל" לקידום תחבורה לפריפריה. התכנית צריכה להיות מגובה בתקציבים הדרושים (כ-30 עד 40 מיליארד ש"ח), תוך גיוס כלל גורמי הביצוע הממשלתיים ובפיקוח הדוק של ועדת שרים ייעודית.

מוצע לקדם הצעת חוק ממשלתית לשם האצת קידומן 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 ולרישוי 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 האגף 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 תהיינה רכיב מרכזי בהנחת היסודות לפריצת-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 מיידי את הקמת הרשות על פי העקרונות וההמלצות של 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 ואת הכלים הדרושים לצורך פעולתן היעילה.

## צעדים מיידיים 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 בפריפריה - צעד זה כולל שני מרכיבים עיקריים: הגדרת תנאי סף למינימום שירות ליישובים כפריים ופריפריאליים תוך שיפור השירות ליישובים אלו וכן פריסת קווים מהירים וישירים מהפריפריה 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 מלש"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 כנימיים ומשינוי בסדרי עדיפויות תקציביים וכ-1.2 מיליארדי ש"ח נוספים מתקציבים תוספתיים.

הוועדה ממליצה על מהלך זה רק במידה ויימצאו התקציבים הנדרשים לכלל התכנית.

צעדי מדיניות מומלצים לטווח הקצר - טבלה מסכמת

התחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	הלו"ז 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 ניידות 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 בנתיבי 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, ומצריכות 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 התאגידים; 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 ש"ח 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 ואזורים 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 בתיפקוד 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 הדוח, 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 כח הקניה של הצרכן.

הוועדה ממליצה לפעול להאצת והרחבת הטיפול הממשלתי בסוגיות המפורטות לעיל.



# יוקר המחיה והתחרותיות עיקרי ההמלצות





## תוכן העניינים

159.....	1. רקע
166 .....	2. כשלי הרגולציה והשפעתם על יוקר המחיה והתחרותיות
178.....	3. חסמים בתחום ייבוא מוצרים
184.....	4. סיכום ביניים - רגולציה כלכלית וקבוצות לחץ
187.....	5. כשלי שוק בענפי המשק השונים
194.....	6. סוף דבר
196.....	7. צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת



# 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 בשליטת הממשלה:

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 בדוח הועדה באמצעות מספר דוגמאות מייצגות, וכמו כן מוצגים מתווים לשינויים הנדרשים לצורך הפחתת יוקר המחיה. בחלק מהמקרים גיבשה הועדה פתרונות ספציפיים שניתנים ליישום בטווח קצר-בינוני. בחלק אחר ומפאת קוצר הזמן, מותווה רק כיוון הפעולה הרצוי, והמשך התהליך עליו ממליצה הועדה. יודגש, כי המבחן העיקרי ביישומם של דוח זה אינו בטיפול בכשלים הנקודתיים שיוצגו בו, אלא בחיזוק מערכות הרגולציה בישראל ושיפורן והחדרת תחרות בשווקים, בהתאם להמלצות הועדה.

יצוין כי מצד אחד מדובר בתמונה קודרת יחסית, לפיה חלק מהחלטות הממשלה, החלטות ועדות הכנסת והחקיקה המשפיעות על התנהלותם של השווקים, לא משקפות איזון ראוי

בין רווחתם של האזרחים לבין רווחיהם של גופים פרטיים שונים, ועדי עובדים כמונופולים 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 הנצרכת. 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 כי בעוד מדד 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 2010 מחירים שוטפים	הוצאה לתצרוכת 1999 מחירים שוטפים	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%	הלבשה 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.
  - 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 הגורמים המרכזיים למחאה החברתית; תחום זה יטופל בהרחבה בפרק של צוות הדיור, וגם בהמשכו של דוח 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 דוח הועדה.
  - ההוצאה על שירותי החינוך עלתה בכ-40% בתקופה הנבחנת, בעיקר בשל עלייה בתשלומים למעונות וגני ילדים, שכר לימוד לבתי ספר יסודיים ולימודים אקדמיים. ככולם 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)<sup>2</sup>. ככלל, ניתן לראות כי במרבית המוצרים, עליות מחיר משמעותיות לוו בירידות משמעותיות יותר בכמות, אך קיימים הבדלים מהותיים בין הקבוצות ובין המוצרים. בטרם ננתח 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 ולכסוף, 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
תרופות 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
שכר לימוד לבית ספר יסודי	חינוך תרבות ובידור	36.2	35.2

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 שההלכה המרכזית לסטטיסטיקה אינה מודדת באופן ישיר את השינוי הכמותי בצריכת מוצרי הסל על פני זמן, לכן מדובר באומדן לשינוי הכמות הנגזר בלבד שבאדיא אינו משקף 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
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 לנן 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 בכיטוח משלים ופרטי גדל על פני העשור בעשרות אחוזים. 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%<sup>3</sup>.

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 וביצים - 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 ההוצאה 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 הדוח, ולמרביתם יידרש טיפול סדור מצד הממשלה בהמשך הדרך.

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

לוח 3: פריטים מרכזיים שמחירם עלה והכמות קטנה

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 במונחי 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 גדלה

שם פריט	קבוצה	אחוז שינויי מחיר 1999-2010	אחוז שינוי כמותי נגזר 1999-2010
בגדים עליונים לגבר	הלכשה והנעלה	-21.4	17.2
הנעלה לגבר	הלכשה והנעלה	-38.0	106.4
הנעלה לילד/ה	הלכשה והנעלה	-39.8	92.9
בגדים עליונים לאישה	הלכשה והנעלה	-40.1	90.2
בגדים עליונים לילד/ה	הלכשה והנעלה	-41.0	80.5
הנעלה לאישה	הלכשה 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, הלכשה והנעלה". מחירי המוצרים בקטגוריה זו, הכוללים מכשירים חשמליים כגון טלוויזיות, כלי בית שונים, כלי מטבח, הלכשה, 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. כשלי הרגולציה והשפעתם על יוקר המחיה והתחרותיות

### רקע

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 ייבוא 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 המדרשים לעמידה 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 בשווקים 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 ולפערים בין המצב הרצוי לבין זה המצוי ומצביעה על הסיבות המרכזיות לקיומם של פערים אלו, שעיקרם:

## 2.1 משקלם של יוקר המחיה והתחרות בפונקציה המטרה הרגולטורית

### כללי

על רגולטורים שונים מוטלת החובה לקדם מטרות 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, אך 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.

### מקרה בוחן

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.

## המלצה

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. זאת, 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 בדוח 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

### כללי

הוועדה סבורה כי קיים כיום קושי בהתמודדות של מקבלי ההחלטות השונים מול גופים מפוקחים וקבוצות לחץ. קושי שיוצר לעיתים הטיה בהחלטות לטובת האחרונים אל מול האינטרס של כלל הציבור. תוצאה זו אין מקורה בזדון או אטימות של מקבלי ההחלטות - 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.

### מקרה בוחן

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 בעילות 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 סל סובסידיה ממשלתית הגבוהה בכ- 25% מזו שמקבלים מפעילים הפועלים בתנאי תחרות. העלות העודפת למשק בגין הסובסידיה שניתנת לאגד ולדן נאמדת בכ-720 מליוני ש"ח בכל שנה.

## המלצות

הועדה ממליצה 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 לבחירתו 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;

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

לצורך כך מוצע להנחות את מנכ"ל משרד 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;

2.2.2 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, בכנסת, ולפעול להגבלת פעילותם גם בממשלה;

## 2.3 קשיים בפיקוח בדיעבד על ענפים לא תחרותיים

### כללי

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 בוחן 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 ולהידוק הפיקוח.

### מקרה בוחן

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 שהדבר 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 עניינו 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 מסויים 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).

## המלצות

### 2.3.1 שינויים מבניים בתחום התחרות וההגבלים העסקיים:

א. הועדה ממליצה להרחיב את הכלים העומדים לרשות הממונה על ההגבלים העסקיים ובפרט בקשר עם פיקוח בדיעבד על התנהגות בעלי מונופולין, בהתאמה עם דוח הביניים של הוועדה לבחינת הריכוזיות במשק:

(1) מתן סמכות להטלת עיצומים כספיים, באופן שיאפשר טיפול יעיל ומהיר בהפרות חוק ההגבלים העסקיים שאינן נדרשות לטיפול פלילי.

(2) שינוי ס' 31 לחוק ההגבלים העסקיים באופן שיאפשר הקלת התנאים בהם הממונה רשאי להורות על הפרדת נכסים או פירוק מונופולים, גם בהיבט אזורי.

(3) מתן סמכות לממונה להטיל תנאים מבניים במסגרת טיפולו בקבוצות ריכוז.

(4) ביטול ס' 3(6) לחוק ההגבלים העסקיים המעניק פטור להסכמי בלעדיות הדדית.

ב. בניית מגגנונים בני קיימא לקידום רמת תחרותיות גבוהה במשק ושימורה 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 לאבחן ולבחון קשיים וכשלים בתחרות בשווקים מרכזיים במשק, זאת כאמצעי מקביל 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 יכולתה 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 דוח 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 שהטלת אחריות זו על הממונה על הגבלים עסקיים לא תביא לפגיעה בתפקידה הבסיסיים והממוקדים של הרשות בתחום איכיפת חוק ההגבלים העסקיים;

ג. בדוח 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 ההגבלים העסקיים תהיה גוף המטה שייסיע לרגולטורים, לממונה על הגבלים עסקיים ולועדה המתמדת שמוצע להקים במסגרת המלצות דוח 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 הציבור.

### 2.3.2 הידוק הפיקוח על המחירים בענפי המשק:

- 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 כרי 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 דוח סוארי המשמש לפיקוח על רווחיות כוללת של חברות הנתונות לפיקוח מחירים. הדוח 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 לגרור הכרה ברווח גבוה יותר לחברות מפוקחות. יתרה מזו, לכאורה, מנגנון הפיקוח הקיים מאפשר לחברות המפוקחות 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;

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

### כללי

כשל נוסף שזיהתה הוועדה קשור עם מגבלות ביכולתה של הממשלה לפעול בנחישות ליישום מדיניות לרווחת האזרחים מול גופים כלכליים או פוליטיים רבי עוצמה. בהקשר זה ניתחה הוועדה את שוק הדיור למגורים בישראל. כחלק משורשי המחאה, יקבל שוק זה התייחסות רחבה בפרק נפרד של הדוח. אך בהקשר הנדון כאן, ייערך ניתוח של שוק הדיור ויומחש העיקרון הכללי, לגבי יכולתה המוגבלת של הממשלה לאכוף את יעדיה על גופים בעלי עוצמה.

### מקרה בוחן 1:

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 פיברור 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 יחידות<sup>4</sup>. בין השנים 1997-1999, גדל מספר משקי הבית בישראל בכ-151 אלפי משקי בית<sup>5</sup>.

הלוח הבא ממחיש זאת בצורה ברורה:

**לוח 5: תוספת גמר בניה ומשקי בית בתקופות שונות**

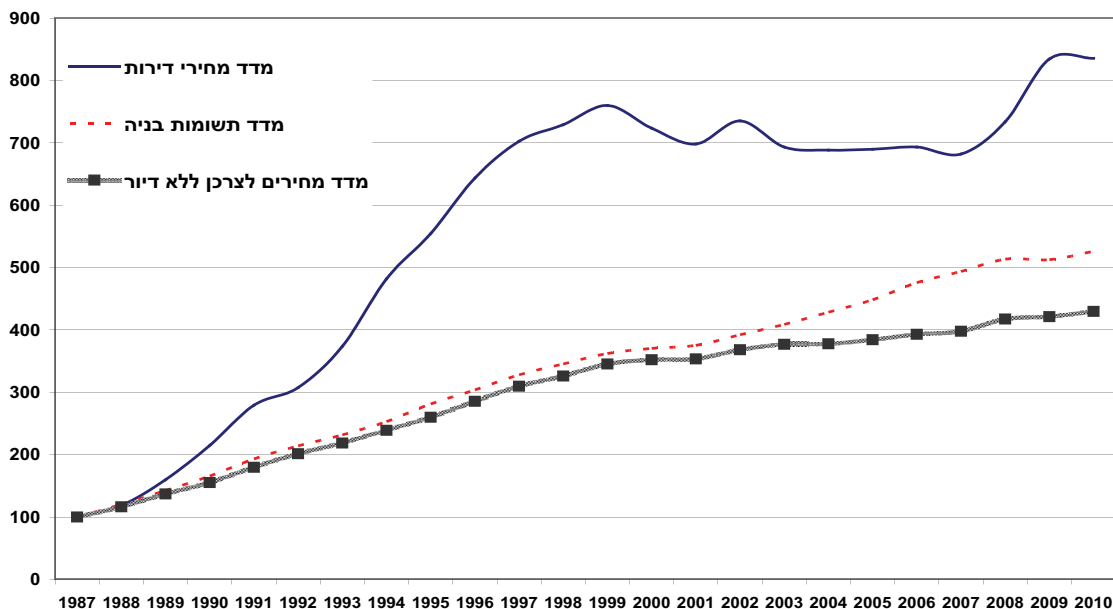
תקופה	תוספת דירות ברוטו (אלפי יח"ד) (1)	תוספת משקי בית (אלפי יח"ד) (2)	היקף בינוי למשק בית בתקופה (1)/(2)	שיעור שינוי מדד תשומות הבנייה למגורים	שיעור שינוי מחירי דיור	יחס שינוי במחירי דיור לתשומות
1987-1996	383.9	450.6	0.85	204%	544%	2.67
1997-2007	450.8	493.8	0.91	51%	3%	-
2008-2010	96.0	105.3	0.91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

השוואה כשוטה של מחירי הדירות בישראל למחירי תשומות הבנייה על פני 20 השנים האחרונות מלמדת כי מחירי הדירות עלו בצורה חדה עם תחילת גל העלייה מכריה"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,

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.

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 רבי 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 וברנטה 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 ₪ 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 לייעול והוזלת הבנייה מחד ואת השיפורים

באיכות וסטנדרט הבנייה על פני זמן מאידך. אם מדינת ישראל רצתה לשמר את היחס בין הרנטה 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 ₪ 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 ₪ לשנה שהם כ-350 אלפי ₪ בממוצע למשק בית חדש באוכלוסיה.

## כללי

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.

## מקרה בוחן 2:

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 ₪ בשנה. הכשל המרכזי בענף הוא העדר תחרות. חברות הנמל הקיימות מהוות מונופול אזורי כל אחת בתחומה וביחד 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 כמונופולים 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.

### המלצה

הועדה סבורה כי יש לפעול לאיזון נכון וראוי מזה הקיים בין האינטרסים של כלל הציבור לבין אלו של ציבור העובדים כמונופולים 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.

### 3. חסמים בתחום ייבוא מוצרים

#### כללי

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 לייבוא 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 בנין 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 לייבוא 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 נזהרים שבעתיים אם להחלטתה בודדת הייתה משמעות של מאות ואלפי שקלים בשנה (במונחי משק בית בודד) ובדאי שהיו נמנעים מלהשית עלות שכזו על הציבור.

## חסמי היבוא המרכזיים הקיימים במשק הישראלי:

### 3.1 היטלי סחר ואמצעי הגנה

#### כללי

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.

#### המלצה

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. בפרט, 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 בחקיקה.

### 3.2 תחום התקינה

#### כללי

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 שהוכרו כרשמיים בתחום המזון, ובדק 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.

## המלצות

הועדה ממליצה לפעול בהקדם להמשך צמצום חסמי היבוא שמקורם בתקינה ובבדיקות תקן בדרכים הבאות:

- א. 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.
- ב. 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.
- ג. מוצע לעגן בחקיקה כי לא ניתן יהיה לקבוע שתקן מקורי יהיה תקן רשמי, אלא לאחר שהוכהר מעבר לכל ספק סביר כי אין תקן בינ"ל שניתן לאמץ במקומו.
- ד. מוצע לאמץ את המדיניות האירופאית ולהרחיב את מתן האישורים על בסיס הצהרת היבואן, וזאת לצד התאמות בדין הישראלי שיאפשרו הגברת הפיקוח הפרטי והציבורי על אותן הצהרות יבואן.
- ה. לפעול על מנת ליצור איזון טוב יותר בין נציגי הצרכנים, היבואנים והתעשייה המקומית בועדות התקינה.
- ו. תהליך מקביל יש לבצע גם להתאמת תקנים או מפרטים שקבועים על פי דינים אחרים, לתקינה בינלאומית. לאור מורכבות הנושא, ולאור התועלת הרבה שייכולה 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.

### 3.3 מכסים ומסי קנייה

#### כללי

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 פריטי 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 ש"ח. 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 הקנייה מבקש לגלם במחיר. אולם לגבי מוצרים אחרים, למשל טלפונים וחלקיהם ומוצרי אלקטרוניקה, קשה לראות מדוע מס הקנייה אכן נדרש. גביית מסי הקנייה עמדה בשנת 2010 על כ-29.9 מיליארד ש"ח, 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.

#### המלצות

##### א. השלמת תכנית החשיפה

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 פריטי 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 פריטי המכס ל-0%. זאת, למעט פריטים חריגים, שלגביהם ישתכנע צוות יישום תוכנית החשיפה, שיוגדר להלן, שקיימת הצדקה להפחתת שיעורי המכס בפריסה ארוכה יותר או להשאת ההגנה המכסית בתוקפה, וזאת משיקולים שנסקרו לעיל.

##### ב. טיפול פרטני בתחום הרכב, המזון והחקלאות

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 יש צורך ציבורי להצדיקו בכל פריט ומוצר בנפרד, ולא בטעונוים כוללניים ולא ממוקדים ביחס לענף כולו. לכן, הקו המנחה עליו ממליצה הוועדה 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).

הוועדה ממליצה שבחינת ההגנות בתחום המזון תתבצע בוועדה שהוקמה לצורך בחינת שוק המזון בראשותו של המנהל הכללי של משרד התמי"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.

#### ג. עידוד יבוא מקדם תחרות

מוצע לקבוע כי בכל מקום בו קיימת מכסת יבוא או רישוי ליבוא (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.

#### ד. ביטול מיסי קניה

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.

#### ה. הקמת צוות ליישום 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 התמי"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 התמי"ת.

#### ו. הרחבת היבוא דרך האינטרנט

לבסוף, הוועדה 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 בפטור 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.

#### 4. סיכום ביניים - רגולציה כלכלית וקבוצות לחץ

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 כיום 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 לכדה. 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 - שיעור הבלו על הפטקוק

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, במזין 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 והבזין בהיקף של 20 אג' בשנת 2011 ועוד 20 אג' ב-2012. סך הגבייה הצפויה עמדה על כמיליארד ₪ 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 מליון ₪ בשנת 2011 ו-22 מליון ₪ נוספים ב-2012 - שהם סכום זניח ביחס להיקף המכירות השנתיות של החברה. בישיבת הועדה 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 נציגי 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 הפלשתיאית). גם הפנייתו

של מנכ"ל נשר לנושא היטלי ההיצף (נושא שנדון 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 ההתייקריות האלה, בסוף את מי אנחנו מחריגים? את מפעל נשר."

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

"ביאזה משרד לוכיסטים אנחנו נדע? שנדע לאן לשלוח את החשבונות."

לכך השיבה חברת הכנסת באותה מטבע:

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

**בסופם של הדברים, החליטה הוועדה 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 המחייה. על כל אלו עמדנו לעיל.

## 5. כשלי שוק בענפי המשק השונים

### רקע

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.

### 5.1 ענף המזון

#### כללי

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 הועדה, ההסבר לממצאים אלו מצוי, בין היתר, ברמת הריכוזיות הגבוהה במקטע הייצור/הייבוא של מוצרי המזון במשק הישראלי ובהגנות מפני תחרות, הן הגנות מכסיות והן הגנות אחרות, שמעניקה המדינה לענף מזה שנים רבות. החל בחוקי ההסדרה של ענפי הגידול החקלאי והפטרור 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.

#### המלצות

בטווח קצר הועדה ממליצה לבחון הפחתה במחירים של מוצרי מזון תחת פיקוח כגון ביצים וחלב, באמצעות הפחתה במרווח השיווק במוצרים אלו, על מנת להביא לשינוי בטווח הזמן המידי במחירי מוצרי המזון. לאור מורכבות הנושא ומידת המעורבות הממשלתית הרבה שבו, וכן לאור מסגרת הזמן המוגבלת שהועמדה לעבודת הועדה, מומלץ להעביר את ממצאי הניתוח המפורט שנערך כאן אל הועדה 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.

## 5.2 ענף נמלי הים

### כללי

תלותו של המשק הישראלי בנמלי הים היא גבוהה וכמעט מוחלטת. תפקודם הלא יעיל של נמלי ישראל משית 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.

### המלצות

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 הרו"מ לפעול להסרת חסמים בהליכי התכנון הסטטוטורי של מסופי הנמל העתידיים תוך איזון הדרישות הסביבתיות וקביעה כי עד סוף 2012 יושלמו הליכי התכנון.

## 5.3 ענף הבנקאות<sup>1</sup>

### כללי

פעילות הבנקים מהווה רכיב מרכזי בפעולתה 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 ₪ בשנה. הוועדה 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. הוועדה סבורה שקיימת חשיבות רבה לקידום התחרות בין הבנקים.

### המלצה

לצורך כך מוצע להקים ועדה שתציע פתרונות לפישוט המוצר הבנקאי, להעצמת כוח המיקוח של הלקוחות ולהקמת Credit Bureaus, במגזר משקי הבית והעסקים הקטנים. הוועדה 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.

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

## 5.4 ענף המים

### כללי

המגזר העירוני של משק המים מורכב מ-54 תאגידי מים וביוב, 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.

### המלצות

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 הפסדים 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.

## 5.5 ענף שיווק גז בישול (גפ"מ)<sup>2</sup>

### כללי

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.

### המלצות

בטווח הקצר מוצע 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.

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

## 5.6 תחנות תדלוק<sup>3</sup>

### כללי

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.

### המלצות

- א. 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.
- ב. מומלץ לתת עדיפות בהליכי תכנון לעצמאיים.
- ג. מומלץ להנחות את המינהל ומוסדות התכנון לתכנן קרקעות ל-40 תחנות תדלוק חדשות לעצמאים בתוך שנתיים ואת המינהל לשווקן בסיום התכנון.
- ד. מומלץ להנחות את משרד התשתיות הלאומיות לפעול ליישום תקנות התקן תדלוק אוניברסאלי.
- ה. 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.
- ו. מוצע כי מנגנון זה ואופן יישומו יוטמע בטיטוט חוק משק הדלק אותה הניח משרד התשתיות הלאומיות על שולחן הממשלה בעבר, ואשר הוא מתעתד להניחה שוב, בנוסף להסדרים המוצעים בו בהקשר זה.

## 5.7 ענף הרכב

### כללי

ההיקף הכולל של הפעילות הכלכלית בענף הרכב על מקטעיו השונים נאמד בכ-100 מיליארד ש"ח בשנה. ענף זה הינו הענף התחרותי 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

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

ברכש רכב חדש מחד, והאינטרס שיש להן במחירי הרכב המשומש מאידך. לכן, דומה כי יש הצדקה לפעול להקטנת משקלן של האחרונות בענף באופן ממש. הועדה התרשמה כי היבטי התחרות בתחום הרכב כוללים, מעבר להיבטים תחרותיים, גם היבטי מיסוי רחבים ושינויים מבניים שלא יוכלו לקבל ביטוי במסגרת הועדה שהקים שר התחבורה.

### המלצות

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 וברכבים המשפחתיים בפרט; צמצום עיוותי המס הקיימים בענף הליסינג שמשמעם, על פי נתונים שהוצגו לוועדה, אבדן הכנסות של כ-1.2 מיליארד ש"ח 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.

## 5.8 ענף המלט

### כללי

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% מ-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, ומחיריה נקבעים בהתייחס לטווח נורמטיבי של תשואה על ההון הפעיל, בהתאם לדוח סוארי, אשר נכתב בשנת 1996 ולא עודכן מאז. מחיריה 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. הועדה 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 מכתיבים 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

א. בטווח הקצר, כפי שהוזכר לעיל לגבי כלל המשק, ממליצה הועדה לעדכן את דוח סוארי לבדיקת רווחיות של חברות במסגרת פיקוח מחירים.

- ב. 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.
- ג. 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.
- ד. הוועדה ממליצה להורות למינהל מקרקעי ישראל בשיתוף עם משרד התחבורה וחברת נמלי ישראל, לאתר שטחים בסמוך לנמל שיאפשרו לאחסן את המלט המיובא.
- ה. יש להנחות את משרד האוצר להכין תוכנית מפורטת על מנת ליצור תחרות מקומית בענף המלט בתוך שנתיים באמצעות סיוע ממשלתי להקמת מפעל לטחינת 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.

## 5.9 ענף התחבורה הציבורית

### כללי

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.

### המלצות

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.



## 5.10 ענף הפנסיה

### כללי

בענף הפנסיה והביטוח מנוהלים 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 ככינוי "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.

### המלצות

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.

## 5.11 ענף הסולר לתחבורה<sup>4</sup>

### כללי

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 בחוזה ההתקשרות. לכך מתווספת העדרה של תחרות אפקטיבית בין תחנות התדלוק כאמור לעיל. אומדן העדר התחרות בענף מוערך בכ-400 מיליון ש"ח בשנה.

### המלצה

לאור זאת, הועדה סבורה כי יש להחיל פיקוח מיידית על מחירי סולר לתחבורה, בשער בתי הזיקוק ובתחנות התדלוק, בדומה למנגנון הפיקוח בשוק הבנזין.

4 הגב' מיכל עבאדי-בויאנג'ו לא נטלה חלק בדיון בנושא זה.

## 6. סוף דבר

ממצאי הוועדה מלמדים שקיימת ריכוזיות משמעותית ברכים 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 במובנה 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. הוועדה 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 המהווים 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 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 בדוח 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 להיסגר - 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.

המסתכל מן הצד עשוי לסבור שפרק יוקר המחיה והתחרותיות, הציג לא יותר מאוסף של מקרים או דוגמאות לכשלים נקודתיים בפעולתה של המדינה בכואה 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 בהם 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.

## 7. צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לויז' 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; גוף מטה לוועדה המתמדת	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
רגולציה	מנגנון הפיקוח על המחירים והשירותים	להקצות משאבים לפיקוח מקצועי; למייס יפרסם באופן סדיר נתונים על מחירי מוצרים נבחרים; לעדכן את דוח סוארי לפיקוח על רווחיות; מעקב אחר מוצרים שיצאו מפיקוח והשווקים בכלל	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 לבחינת 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	אימוץ תקינה בין לאומית; שימוש בהצהרת יבואן והחמרת ענישה	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

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לויז לביצוע	מדד התוצאה
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 כבעלות פרטית ובתחרות אפקטיבית
תחרות בשווקים	ענף המים	שינוי מנגנון קביעת מחיר המים לצרכן	רבעון ראשון 2012	הורדת מחיר המים שמשמעו חיסכון 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 חיסכון של כ-150 מיליון ש"ח בשנה
תחרות בשווקים	ענף תחנות התדלוק	חיזוק מעמד התחנות העצמאיות באמצעות שחרור התחנות הכבולות, 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
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	ענף החסכון הפנסיוני	קידום שקיפות ופישוט המוצר; העמקת חינוך וייעוץ פנסיוני; קביעת תקרת דמי ניהול נמוכה מהקיימת.	דצמבר 2012	הפחתת הנטל על החוסכים
תחרות בשווקים	ייבוא דרך האינטרנט	ייבוא אישי בפטור ממכס על \$300	תוך 90 יום	עדכון סעיף הפטור ממכס

### תהליכי המשך (גיבוש ויישום מדיניות)

תחום	נושא	מנדט	אופן ניהול התהליך	תוצרי התהליך	לויז' להשלמה
רגולציה	תורת רגולציה	יצירת תורת רגולציה ממשלתית רחבה	באחריות מנכ"ל משרד האוצר ומשרד המשפטים	ת"ול רגולטורי ממשלתי	במהלך 2012
מכסים ומסי קניה	תוכנית החשיפה	החלטה פרטנית על חשיפת מוצרים נבחרים	צוות לישום תוכנית החשיפה	מדיניות מפורטת לחשיפה	ינואר 2013
תקינה	רפורמה במכון התקנים	גיבוש רפורמה מקיפה כמוסדות 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	פישוט המוצר הבנקאי והקמת credit buearu	120 יום ממועד הקמת הועדה
תחרות בשווקים	ענף שיווק גז 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

תחום	נושא	מנדט	אופן ניהול התהליך	תוצרי התהליך	לויז להשלמה
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
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

## 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.







# הדיור עיקרי ההמלצות





## תוכן העניינים

205	.....	■ רקע
210	.....	■ עיקרי ההשקפה
210	.....	האתגרים המרכזיים של שוק הדיור
213	.....	יעדי המדיניות
214	.....	■ עיקרי ההמלצות
214	.....	תהליכים וצעדים מבניים לטווח הארוך
218	.....	צעדי מדיניות למימוש יעד הרחבת ההיצע
219	.....	צעדי מדיניות לעמידה ביעדים הכמותיים
221	.....	צעדים משלימים להרחבת ההיצע
		צעדי מדיניות למימוש יעד הבטחת קיומו
223	.....	של תמהיל דירות מגוון ובהישג יד
		צעדי מדיניות למימוש יעד המדיניות בתחום המענה
228	.....	לצורכי אוכלוסיות בעלות מאפיינים ייחודיים
214	.....	■ צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת
214	.....	■ נספחים



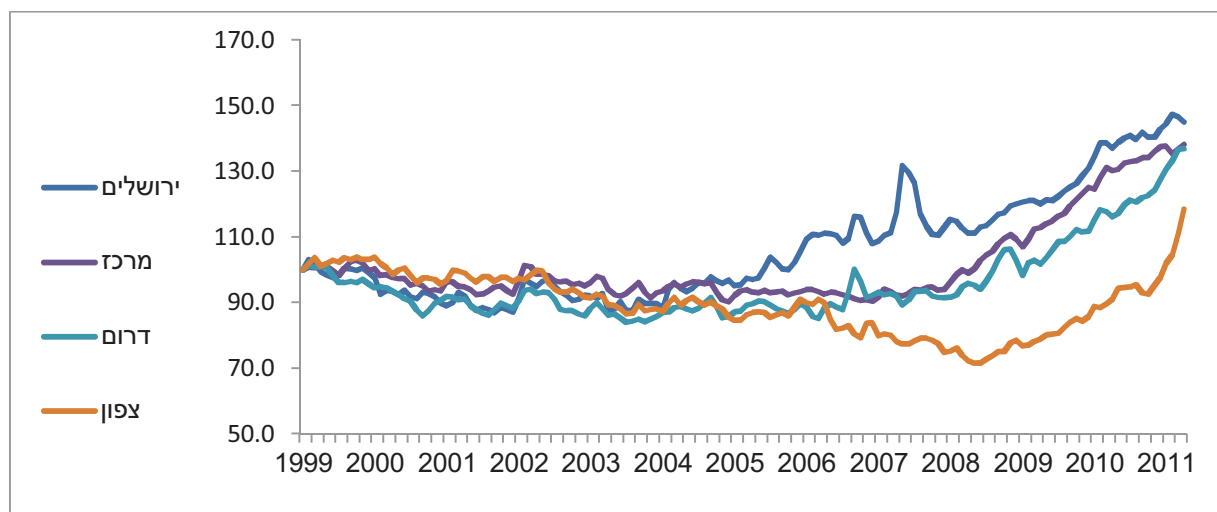
# עיקרי ההמלצות - פרק דיור

## רקע

בשנים האחרונות חלה עלייה חדה במחירי הדיור. משנת 2007 ועד לרבעון הראשון של שנת 2011 עלו מחירי הדיור בכ-63% בערכים נומינליים (ובכ-42% בערכים ריאליים). מדובר בתופעה כלל ארצית. מגמת עליית המחירים ניכרת גם בשוק הדיור להשכרה. מחירי שכר הדירה עלו מאז שנת 2007 בשיעור נומינלי של 29% (כ-15% ריאלי).

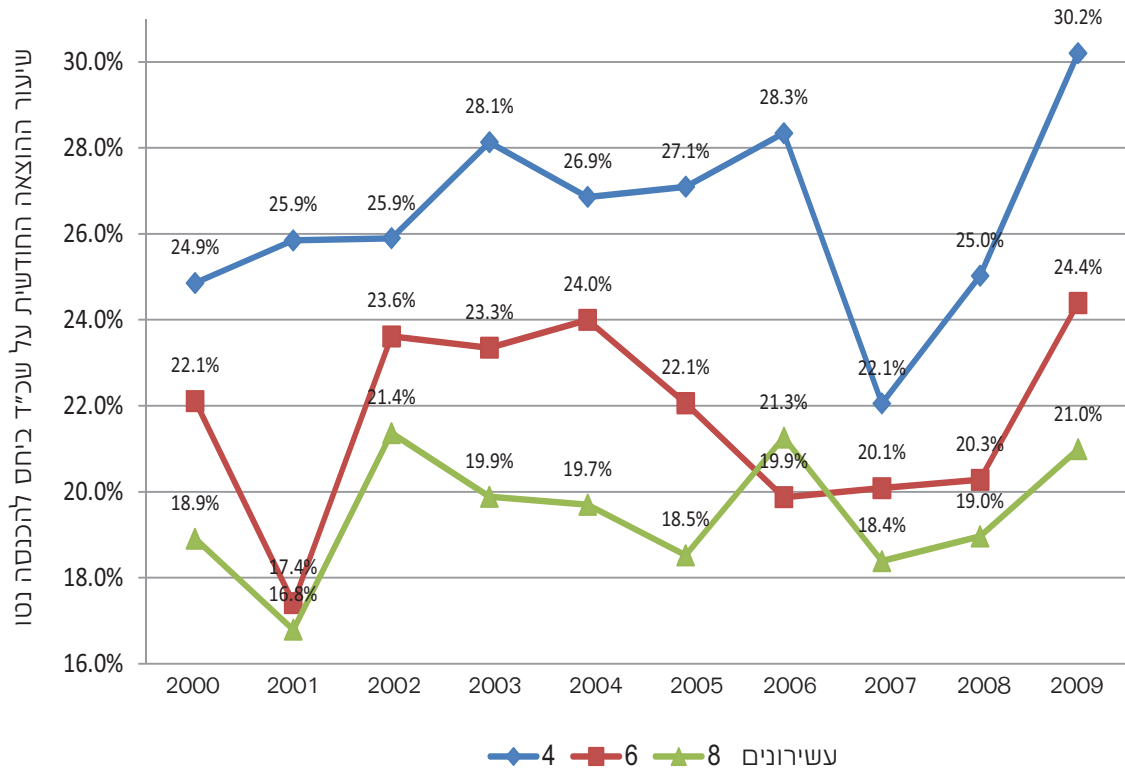
עליית המחירים גרמה לגידול ניכר בנטל הוצאות הדיור של משקי הבית בישראל, והקשתה באופן משמעותי על יכולתם לרכוש דירות. לשם ההמחשה, מספר המשכורות הממוצעות (ברוטו) לשכיר הדרושות לרכישת דירה עלה מכ-99 משכורות בשנת 2007 לכ-130 משכורות בשנת 2010.

עליית מחירי הדיור לפי מחוזות



מקור: למ"ס - מדד מחירים הדוני שיטת CIPM

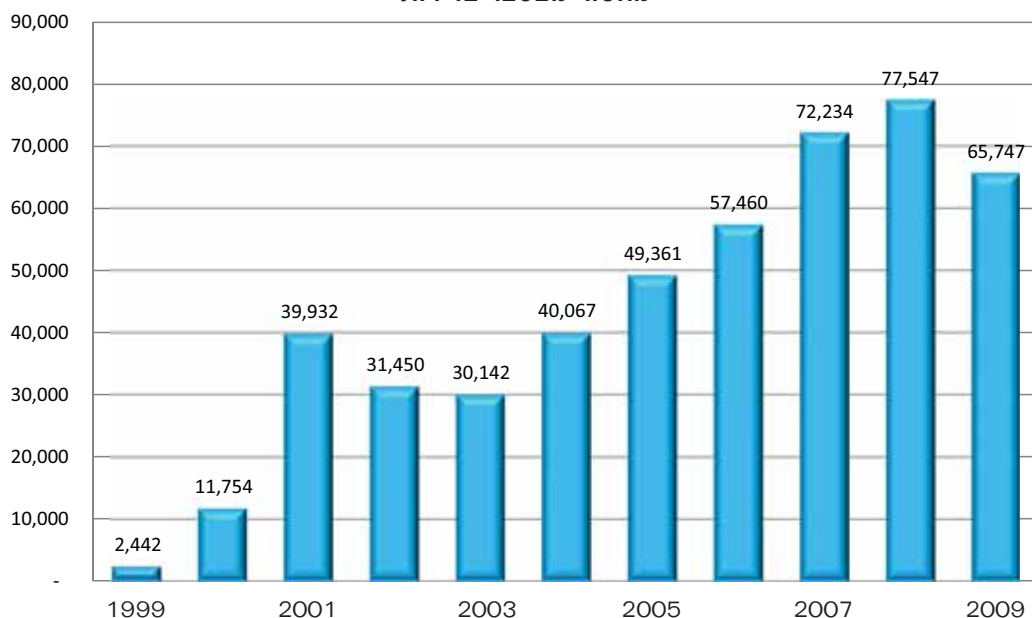
הוצאה חודשית על שכ"ד מתוך ההכנסה הכספית נטו



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

עליית המחירים היא תוצאה של מחסור חמור בהיצע הדירות ושל עלייה חדה בביקוש לדיר, 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 דיר, הוא תולדה של חסמים רבים לאורך שרשרת ייצור הדירה, משלב התכנון ועד לגמר הבנייה.

מחסור מצטבר בדירות



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

מבין הגורמים למחסור שנוצר בהיצע הדירות ולעליית מחירי הדיור אפשר 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; התארכות 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 ומוניציפלית שאפשרה העדפת דירות גדולות ככלי להגדלת הכנסות עצמיות ברשויות המקומיות ולמשיכת אוכלוסיות חזקות ומבוססות לערים. למגמה זו תרמו גם הוראות מינהליות בדבר תקני הבנייה המתקדמים (שתי חניות לדירה, הגדלת שטחים משותפים ועוד), אשר גרמו לייקור עלויות הבנייה ולהפיכה של הדירה למוצר יוקרתי יותר. התייקרות המוצר באה לידי ביטוי גם בעליית מחירי הקרקע. היעדרן של דירות קטנות, ככלל ובמפרט בסיסי, לצד העלייה החדה של מחירי הדיור, 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 התופעה של 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 של כניסת גורמים עסקיים לשוק השכירות לטווח הארוך. בישראל הדירות מושכרות לטווח קצר ומצויות בבעלותם של גורמים פרטיים בלבד. היעדרו של שוק השכרה משוכלל לטווח ארוך וההתנהלות מול משכירים פרטיים גורם אף הם 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 ממד נוסף כאשר בוחנים את חומרת התופעה במגזר הלא-יהודי. מסיבות רבות קשה לאמוד את היקף המחסור במגזר זה, אולם עדויות שונות מראות כי ביישובים רבים יש מצוקת דיון משמעותית ומחירי דירות גבוהים יחסית לרמת ההכנסה הממוצעת ביישובים אלו. מבין החסמים הרבים המקשים על התפתחות שוק הדיור במגזר הלא-יהודי אפשר לציין את מגבלות השטח של הרשויות הערביות ואת חוסר היכולת לממש קרקע מדינה בתחומי היישובים ובסמוך להם עקב ייעודן התכנוני, המחסור בתכניות מתאר מקומיות והקושי בקידום תוכניות מפורטות שמכוחן ניתנים היתרי הבנייה, קושי בניוס מקורות מימון ליזמים ולמשתכנים, הבעלות הפרטית על קרקע המקשה לעתים על הוצאת היתרי בנייה והבניה הבלתי 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 הוא דירות לא ראויות לשימוש שעומדות ריקות לפעמים לאורך שנים ואף נהנות מפטור מלא מארנונה ללא הגבלת זמן.

גם בתחום מדיניות הסיוע בתחום הדיור לאוכלוסייה ברמה סוציו-אקונומית נמוכה נוצרו פערים. בתחום הדיור הציבורי יש כ-2,460 משפחות ותיקות הממתינות לדיור ציבורי וכ-450 קשישים ותיקים הממתינים לדיור בהוסטלים. זאת לצד כ-40,000 קשישים עולים שעל פי נתוני משרד הקליטה ממתינים אף הם לדיור ציבורי. מנגד, היצע הדירות בדיור הציבורי צומצם באופן משמעותי, וכ-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 הדיוור, 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 והבנייה והאצת התכנון במסגרת הוראת השעה (ועדות לדיוור 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 ביזמת הממשלה ומתן כלי חוקי לוועדות התכנון המחוזיות בהליך של 'הקלה גורפת' להוסיף יחידות דיוור קטנות בתכנית מאושרת).

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

עם זאת, וחרף המאמצים לפתרון משבר הדיוור במישורים השונים, בעיית הדיוור 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; השינויים המבניים היסודיים שהותנעו במערכות התכנון ורשות מקרקעי ישראל נמצאים עדיין בשלבי חקיקה או יישום ראשוניים. גם צעדי הממשלה שנועדו לטפל בבעיית תמהיל הדיוור טרם יושמו ומעבר להם נדרש לנקוט צעדים נוספים ומשלימים. ולבסוף, נותרו חסמי ביצוע והשלמות בתפיסת המדיניות בנוגע לחלק מהצעדים שהוחלט עליהם כדי להבטיח פתרונות דיוור לאוכלוסיות בעלות מאפיינים הייחודיים.

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

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

הוועדה מבקשת להדגיש את העובדה כי שוק הנדל"ן מאופיין במחזוריות. לפיכך אין לשלול את האפשרות שמחירי הדירות ירדו בשנים הקרובות. לשינוי מגמה חד בשוק הדיוור השפעות מאקרו-כלכליות נרחבות, המחייבות לנקוט זהירות ושום שכל במינון ובעוצמת הכלים המופעלים. לדעת הוועדה הדרך לעשות זאת היא בניתוב המאמץ הממשלתי להרחבת ההיצע ולפתרון הכשלים המבניים בשוק, בדגש על מאמץ משולב



להרחבת תמהיל ההיצע והתאמתו למגוון הביקושים ולצורכי האוכלוסייה, תוך הימנעות מנקיטת צעדים חפוזים, בשל לחצי המחירים העלולים להביא לפגיעה ארוכת טווח בשוק הנדל"ן ובכלכלה הישראלית. הוועדה אף פונה לממשלה לפעול לגיבוש כלים להתמודדות אפשרית עם בעיית האשראי הבנקאי לליווי פרויקטים למגורים. צמצום מקורות המימון להקמת הפרויקטים יפגע במאמץ הממשלתי להגדלת ההיצע ועלול לגרום להמשך המגמה של 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 היא 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 שבו ההוצאות השוטפות של הפרט (של רכישת השכלה וגידול ילדים) הן גבוהות וכשהאופק הכלכלי עדיין איננו ברור ומובטח. בדומה, תשלומי שכר דירה חודשיים הם נטל כלכלי כבד על הפרט אשר נאלץ להפנות חלק ניכר מהכנסתו הפנויה למימון מקום מגוריו.

צורכי הדיור של האוכלוסייה שונים ומגוונים. סטודנטים וצעירים, זוגות עם ילדים, משפחות בוגרות וקשישים - כל אלה 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 טיפוסי הדירות הנדרשות ועל ההחלטה אם לרכוש דירה או לשכור לטווחי זמן קצרים או ארוכים. לעליית מחירים חדה ולהיעדרו של תמהיל דיור התואם את צורכי 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 ההומוגניות בשוק הדיור והמחסור בדירות קטנות יש השלכות חברתיות ואורבניות קשות מבחינת אופייה של רקמת החיים העירונית ורמת הפערים החברתיים. תמהיל דירות הומוגני עלול ליצור סביבת חיים מנוכרת, הנשענת על שכונות יוקרה ועל פרברים עניים ועל הדרה של אוכלוסיות רבות מהמרחב העירוני ודחיקתם אל שולי הערים או אל פרברים 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 לצורכי האוכלוסייה הגדלים והשונים. הוא מחייב פעילות ממשלתית נמרצת ליישום החלטות הממשלה ולעמידה ביעדים כמותיים ובלוחות זמנים ברורים תוך נקיטת צעדים מיידיים משלימים.

לישראל מאפיינים ייחודים בתחומי הקרקע והדיור. מדינת ישראל מתמודדת עם צרכים גדלים בשל שינויים דמוגרפיים וגידול באוכלוסיית הצעירים והקשישים, עם שונות בהרכב האוכלוסייה (מגזרים, רקע סוציו אקונומי), עם מחסור במשאב הקרקע ובשטחים פתוחים ועם מדיניות ממשלתית לפיזור אוכלוסין. לאלה מצטרפות המעורבות הגבוהה של המדינה בשוק הנדל"ן בהיותה בעלים של כ-93% מהקרקע ומעורבותה

כיום בשוק המקרקעין.

אלו אתגרים שכוחות השוק כשלצמם 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 הפרטיים מושכים לכיוונים שונים ומביאים לביזור ולעיכוב של 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 במסודות התכנון (הוועדות המחוזיות) המאשרים את תכניות הבנייה. בפועל ביצעו 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 הן למעשה שני פנים של אותה משוואה: מערכות התכנון ומינהל מקרקעי ישראל אינם מצליחים להתאים את היצע יחידות הדיור לשינויים אקסוגניים בביקושים, בין אם שינויים אלו נובעים מעלייה בהיקפים נרחבים בשנים 1990-1995 ובין אם הם נובעים משינויים בשערי הריבית לאחר המשבר הכלכלי בשנת 2008. בפרט, דומה שגופי הייזום והתכנון אינם מצליחים לפעול די הצורך כדי 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 כדי 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 ופנאי עשירים, חינוך ושירותים ציבוריים והיצע נרחב של מסחר ושירותים.

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

שאלות אלה נוגעות הן למרחב העירוני באזורי הביקוש והן לערים בפריפריה; אלו גם אלו מחייבים מדיניות פיתוח כוללת המותאמת לנתוני היסוד, לאופיים ולכיווני ההתפתחות הרצויים שלהם.

עד כה התקשו ממשלות ישראל לקדם מדיניות סדורה ואפקטיבית בתחום הפיתוח העירוני. על אף המדיניות המוצהרת של הממשלה להשיג את יעדי הפיתוח, בפועל הביאו התוצאות לפיתוח חסר ברוב תחומי החיים, לרבות דיור, תשתיות ומסחר. עדות ברורה לכך אפשר למצוא בעלייה משמעותית של מחירי הדיור בשנים האחרונות, כאשר המדינה, שלה מעורבות גדולה בצד היצע הקרקעות הזמינות למגורים, לא הצליחה להתאים את היקפי היצע לביקושים המשתנים. לפערים אלה מצטרפים הניסיונות הרבים לקדם תהליכים של התחדשות עירונית (פינוי וכינוי) 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 ואת שגשוגו של המרחב העירוני. לגופי הממשלה השונים ולשלטון המקומי תפקיד מרכזי בחידושן ובפיתוחן של הערים - במרכז הארץ, במטרופולינים ובפריפריה.

לדעת הוועדה על הממשלה לגבש מדיניות ברורה ואפקטיבית בתחומי התכנון והפיתוח, הנשענת על יעדים ארוכי טווח ועל הליכי יישום ברורים, אשר תבטיח פיתוח מיטבי של המרחב העירוני במרכז ובפריפריה ומענה לצרכים המשתנים והגדלים של החברה והמשק. מדיניות זו צריכה להתרגם לפעילות ממשלתית מתואמת - בתחומי הפנים, התחבורה, התעסוקה והשיכון - 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 פיתוח 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 לצורכי 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 ההוצאות של משקי הבית
  - מתן מענה לצורכי אוכלוסיות בעלות מאפיינים ייחודיים, ובכלל זה 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 ופתרונות דיור מוגן לאוכלוסיית הקשישים הנזקקים.
- לצד יעדי מדיניות אלה נדרש מאמץ ממשלתי כולל ומשולב להבטחת קידום של יעדי המדיניות ויישום צעדי המדיניות שהוחלט עליהם ושורת הצעדים המשלימים. בכלל זה נדרשת הגדרה ברורה של יעדים ברורים ומדידים, לרבות יעדים כמותיים, לכל אחד מגופי הממשלה המעורבים בשוק הנדל"ן. בהקשר זה נדרש יישום מהיר של תכנית הביצוע המפורטת בנספח לדוח 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 בגיבוש וביישום של מדיניות התכנון והפיתוח של שוק הנדל"ן ופיתוחו של המרחב העירוני. הוועדה קוראת לשיתוף השלטון המקומי בתהליכי היישום של הצעדים המומלצים בשוק הדיור.

## עיקרי ההמלצות

## ■ תהליכים וצעדים מבניים לטווח הארוך

## ■ קידום מדיניות לאומית כוללת לחידושו ולפיתוחו של המרחב העירוני

הוועדה סבורה כי נדרש גיבוש מדיניות ברורה ואפקטיבית בתחומי התכנון והפיתוח, הנשענת על יעדים ארוכי טווח ועל הליכי 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 להתרגם לפעילות ממשלתית מתואמת - בתחומים שונים, ובהם הפנים, התחבורה, התעסוקה והשיכון - תוך שילוב זרועות בין גורמי היישום והביצוע השונים כרובד 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 והמסחר, 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 של השלטון המקומי ולשילובו במדיניות הפיתוח בהתחשב ביכולותיו.

## ■ קידום ופיתוח מערכות להסעת המונים

מערכת תחבורה ציבורית יעילה, המושתתת על מערכות להסעת 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 הדיור באזורי הביקוש. הניסיון במדינות אירופה וארה"ב מלמד כי הקמתן של מערכות מסילתיות להסעת המונים לצד מדיניות תכנון המעודדת את 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 להסעת 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 להסעת המונים במטרופולינים בטווח של כ-15 שנים, בדומה לתכנית "נתיבי ישראל" לקידום תחבורה לפריפריה. התכנית צריכה להיות מגובה בתקציבים הדרושים (עלותה מוערכת בעשרות מיליארדי שקלים) תוך גיוס כלל גורמי הביצוע הממשלתיים ובפיקוח הדוק של ועדת שרים ייעודית.

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



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

כדי לזרז את אישור התכניות המתאריות כאמור לעיל, מוצע לקדם את הצעת החוק הממשלתית להקמת ועדות משנה מיוחדות לפינוי-בינוי בוועדות המחוזיות אשר תפעלנה לאישור מהיר של התכניות המתאריות לפינוי בינוי במחוזות השונים.

לצורך קידום תכניות מפורטות ומתאריות לפינוי ולבינוי ממליצה הוועדה להקצות 30 מיליוני ₪ לתקציב משרד השיכון בשנים 2012-2014.

#### ■ קידום וליווי צמוד של מתחמי פינוי-בינוי

כפי שיפורט להלן, הוועדה ממליצה 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 המצויים באזור המרכז ואשר לדעתה אפשר לקדם את הליך התכנון הסטטוטורי לגביהם בפרק זמן סביר ולאפשר ליזמים להתחיל בבניית פרויקטים משמעותיים אלו.

טבלה מפורטת מצורפת כנספח לדו"ח.

#### ■ טיפול בעלויות פיתוח בהתחדשות עירונית

הוועדה מצאה כי יש מקום לפיתוח כלי נוסף שיאפשר קידום פרויקטים לפינוי ולבינוי אשר אינם מקודמים על ידי הרשות המקומית, מאחר שהעלויות בגין עבודות הפיתוח אשר הרשות מחויבת לבצע כדי לאפשר את הבנייה גבוהות מהכנסות הרשות מאגרות ומהיטלים.

בהתאם מוצע כי הממשלה תשלים את עלויות הפיתוח שהרשות מחויבת להם 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 ₪.

#### ■ השלמת הקמתו של מנגנון שמאי מכריע בפינוי-בינוי

במסגרת התכנית 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 הוועדה מדגישה את החשיבות שבקידום הליכי החקיקה בתחום התכנון והבנייה והליכי היישום של הרפורמה ברשות מקרקעי ישראל שהם 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 אפשר להוציא היתרי בנייה 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 התכניות 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-40,000 יחידות דיור בממוצע, ולפחות 20% מהן (40,000 אלף על-פני החומש הקרוב) תיועדנה לדיור בהישג יד, תוך מתן עדיפות למסלול השכירות על פני הבעלות.

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

להערכת הוועדה הגדלת שיווקי הרשות לצד הבנייה ביזמה פרטית יגדילו את מספר הדירות שתיבנינה 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 בפרויקטי דיור גדולים

#### הסרת חסמי שיווק ופיתוח

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

בכלל זאת מוצעים הצעדים האלה:

- 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 של הוועדה ובכלל זה ליווי ומעקב אחר התקדמות תכנית השיווקים המפורטת לעיל ואחר חסמים בשיווק
- הרחבת סמכות הוועדה לטפל גם במתחמים נבחרים שאינם רק בקרקעות בבעלות המינהל, ובמתחמים של פינוי-בינוי, כמפורט בהמשך.
- מתן סמכות לוועדה בתיאום עם הממונה על התקציבים, ליצירת תקנות תקציביות נפרדות למימוש החלטותיה, במקרה שהתקציב לא יועבר על ידי המשרד הרלוונטי תוך פרק זמן סביר
- הסמכת ועדת החסמים לאשר, קדם מימון מתקציבי המשרדים הרלוונטיים להקמת תשתיות המשמשות חסם לשיווק ולבניית מתחמי מגורים במסגרת תכניות הוד"לים אשר בנייתם מותנית בכיצוע התשתיות האמורות.

#### ליווי צמוד של מתחמים נבחרים

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

כדי להקדים את מועד התכנון, השיווק והבנייה של יחידות הדיור בתכניות מרכזיות אלו מומלץ למסד תהליך ליווי ממשלתי צמוד של התכניות לאורך שלבי התכנון והפיתוח תוך ביצוע מעקב ובקרה הדוקים אחר קידומם, מתן עדיפות בתכניות העבודה של המשרדים לפרויקטים שיש בהם כדי לקדם מתחמים אלו, הקדמת התכנון המפורט לתשתיות וקביעת אבני דרך ולוחות זמנים להשלמת ההליכים הסטטוטוריים.

הוועדה גיבשה תכנית מפורטת של מתחמים לליווי תוך ניתוח החסמים העיקריים וקביעת יעדים כמותיים ולוחות זמנים להשלמת ההליך הסטטוטורי. התכנית מתייחסת ל-27 מתחמים המכילים היקף של כ-165,000 יחידות דיור וכן 14 מתחמים לפינוי-בינוי המכילים היקף של כ-8,200 יחידות דיור.

התכנית מצורפת בנספח לדוח 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 ההיצע

### עידוד השיווק באמצעות הורדת מחיר המינימום במכרזי ממ"י

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

על רקע האי וודאות בשוק הנדל"ן, וכדי למנוע מקרים שבהם מכרזי המינהל ייכשלו עקב הצעות מחיר נמוכות ממחיר המינימום בשל שמאוויות לא עדכניות, מוצע להפחית את מחיר המינימום במכרזים ולהעמידו על 35% מהשומה. עם זאת, כדי 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 שלפיה המדינה כבעלים אמורה להבטיח ניצול יעיל של הקרקע (בין היתר באמצעות מנגנון מכרזי שבו הזכייה 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 ותמנע תופעה של מכרזי קרקע כושלים בשל קביעה מינהלית וכתוצאה מכך עיכוב של זרימת הקרקעות לשוק הנדל"ן.

### צמצום הריכוזיות במקרקעין והגברת התחרות בשוק הבנייה

הוועדה רואה בדאגה את המציאות שבה 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, הוועדה סבורה כי יש להבטיח פיזור של האחזקות בקרב מספר רב של גופים ומניעת 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 מסוים מתוך מספר יחידות הדיור המוצעות במכרז, והשיעור המקסימלי ייקבע על פי קריטריונים הקשורים בקיומם של אילוצים תכנוניים ובסך היקף יחידות הדיור 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. כדי לעודד את הקבלנים לבנות על אותם מקרקעין ובכך להגדיל את היצע הדירות למגורים מוצע להשית, בהוראת שעה, היטל בגין כל דירה שהיא זמינה לבנייה שלא תימכר בתקופת הזכאות "היטל עיכוב בנייה".

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

### ■ הקלה בפיצול דירות

כאשר תכנית קובעת את מספר יחידות הדיור המרבי, פיצול של יחידות הדיור שנקבעו בה הוא משום סטייה מהתכנית. בהתאם לסמכותו התקין שר הפנים תקנות המאפשרות הגדלה של מספר יחידות הדיור בבניין באמצעות הליך קצר של הקלה מהוראות התכנית כל עוד אין המדובר בסטייה ניכרת.

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

### ■ טיפול בדירות ריקות

מנתונים שהתקבלו מחברת החשמל לבקשת הוועדה עולה כי בישראל יש 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, באופן שייקבע סיווג חדש לדירת מגורים שאיננה בשימוש ושהארנונה המקסימלית המותרת לגבייה בה היא כפולה מהארנונה המקסימלית המותרת לגבייה מדירת מגורים. אישור גביית הארנונה החריגה יינתן במקרים המתאימים.

### ■ תמרוץ שיקום דירות שאינן ראויות לשימוש

לצד הדירות הריקות יש גם דירות המוגדרות כלא ראויות לשימוש. לבעלי הנכס אין בהכרח תמריץ לשפץ את הנכס ולהחזירו לשימוש מאחר שהנכס פטור מתשלומי ארנונה ללא הגבלת זמן. נכס לא בשימוש הוא מטריד משמעותי במרקם העירוני, הן מבחינת היותו מוקד למשיכת פעילות שאינה רצויה והן בשל השפעתו החיצונית השלילית (מחסור בדיור ותפיסת קרקע ללא שימוש).

מוצע כי הממשלה תפעל לתיקון פקודת העיריות ולצמצום תקופת הזכאות לפטור מארנונה הניתן כיום לנכס שאינו ראוי לשימוש באופן שתגבר הכדאיות לשיקומו של הנכס כאמור. בהתאם תיקבע תקופת הפטור ל-9 חודשים, ובמקרים חריגים תהיה הרשות המקומית 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 משווקי מ"י ניתן פרק זמן של 50 ימים כדי להעביר לרשות את התשלום עבור הקרקע. ההתפתחויות הצפויות בשוק הנדל"ן - עלייה במספר התחלות הבנייה של דירות ובקרקעות המשווקות למגורים - עלולות להביא ליצירת לחצי אשראי על היזמים, וכתוצאה מכך מירידה של קרקעות זמינות בשוק וללחצי המחירים בעתיד.

כדי 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 היעד של הבטחת קיומו של תמהיל דירות מגוון ובהישג יד

### קידום חקיקה לדיור 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 לדיור בר השגה משני הסוגים הנ"ל.

□ יצירת שוק דיור להשכרה לטווח ארוך

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

לצד הצורך בשיווק קרקעות המיועדות להשכרה בלבד, הוועדה סבורה כי יש מקום לאפשר גם למוסדות התכנון לקבוע בתכניות בניין עיר כי מתחמים מסוימים, אם בקרקע פרטית או בקרקע 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 את הצורך בדירות קטנות שלגביהן יפורט בהמשך. ככלל מוצע לאפשר קביעת ייעוד לדיור בר השגה משני הסוגים הנ"ל - דיור בר השגה שהוא דירות קטנות ודיור בר השגה שהוא דיור להשכרה. התיקונים הנוספים יעשו ביחס לשני קבוצי הזמן שנקבעו ברפורמה - ההסדר הקבוע והסדר הביניים.

בהסדר הקבוע יש להידרש לקביעת כללים ביחס לתכנית מקומית כוללנית החלה על מרחב תכנון מקומי או על חלק משמעותי ממנו. הוועדה סבורה כי על התכנית הכוללנית לקבוע הוראות לעניין דיור בר השגה. כחלק מקביעותיה תוכל התכנית הכוללנית לקבוע כי ניצול זכויות בנייה בשיעור מסוים יתאפשר רק אם יהיה בתכנית המקומית ייעוד של שטח לדיור בר השגה. כהליך משלים להוראה זו נקבע בהצעת החוק כי בתכנית מקומית אפשר יהיה לקבוע שטח שייעודו לדיור בר השגה.

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

כלי נוסף שיש לאמץ נוגע גם לשלב הביניים וגם להסדר הקבוע, והוא מתייחס לצורך "לקבע" את הייעוד לדיור בר השגה באופן שלא יהיה אפשר לשנות או לבטל ייעוד זה לאורך תקופת זמן ארוכה. במהלך תקופת הזמן האמורה, יתאפשרו שינוי ייעוד לדיור בר השגה או הקלה לעניין כמות יחידות הדיור 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 בתכנית ייעוד לדיור בר השגה ייעוד זה יישמר לאורך זמן ולא ייעשה בו שימוש בניגוד לכוונת מוסד התכנון. המענה לצורך זה יינתן על דרך עיגון בחקיקה ייעודית של האפשרות לוודא שהדיור 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 בתכנית 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 על ידי 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 ומינהליות.

□ בניית דירות קטנות

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

בדומה לייעוד למגורים 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 תכנית מפורטת, אלא אם כן יתקיימו נסיבות חריגות. בשלב הקבוע תצטרך תכנית מקומית כוללת להידרש לסוגיית הדירות הקטנות והחליט על הצורך בקיומן במרחב התכנון המקומי הרלבנטי ועל השיעור של צורך זה. ההגדרה המוצעת לדירה קטנה היא דירה שגודלה עד 85 מ"ר (בוד"לים נקבעו 75 מ"ר). ושטחי השירות והשטחים הציבוריים בבניין הם 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 שבמסגרתו יזמים בונים בנייני מגורים להשכרה לטווח של עשרות שנים. בניינים אלו מנוהלים באמצעות חברות אחזקה ומושכרים לדיירים לתקופות זמן ממושכות (למעלה מ-5 שנים). היצע דירות מסוג זה מקנה ודאות ויציבות לשוכרים ופותר אותם מהצורך במעברי דירה תכופים כפי שמאופיין בשוק ההשכרה הפרטי התלוי במערכת השיקולים וההעדפות של בעלי הדירות השונים.

מתחמי השכרה לטווח ארוך הם 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 סולידית 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 שורה של צעדים - בתחום הקרקע, התכנון והמיסוי ובתחום מערכת היחסים שבין השוכר והמשכיר - כדי להבטיח את התפתחותו המהירה של שוק זה בישראל.

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

□ תכנון

- הקרקע תיועד 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 הטרונגי הכולל דירות קטנות.

□ שיווק

- מינהל מקרקעי ישראל ישווק קרקעות ביעוד מגורים להשכרה לטווח ארוך (20 שנה). הזוכה במכרז יתחייב בחוזה שלא למכור את הדירות מתוך הפרויקט אלא להשכירן לתקופות הזמן האמורות. היזם יוכל למכור את הפרויקט ובלכד שהתנאי של חובת השכרת כלל הדירות לטווח ארוך יישמר.
- במכרזי קרקע לדיור 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 ואת החסמים 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 (השוכר יהיה רשאי לקצרה בפועל בהתאם לתנאי החוזה) ומנגד קביעת כללים אשר יאפשרו למשכיר אכיפה אפקטיבית של תנאי החוזה.

□ יעדים כמותיים

- טווח הזמן המינימלי, מוצע לפעול לקידום, בתוך שנה, של מכרזי קרקע להשכרה לטווח ארוך בהיקף של כ-2,000 יחידות דיור.
- על הממשלה להציב יעד של 30,000 יחידות דיור במסגרת בניינים להשכרה אשר יוקמו על קרקע מדינה באזורי הביקוש בהתאם לטווחי הזמן המפורטים בנספח.

■ **קביעת קריטריונים לזכאות לדיור בהשכרה בשכ"ד מפוקח ולרכישה 'במחיר למשתכן'**

הממשלה החליטה על הקצאה של 5,000 יחידות דיור לשכירות ארוכת טווח שחלקן יהיו 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 הקבלן מתחרה 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 כמה מודלים אפשריים לקביעת האוכלוסייה הזכאית לדיור המוזל, בין אם בשכירות ובין אם בבעלות.

הוועדה הבחינה בין מודל ההקצאה של דירות בשכירות לעומת אלו שבבעלות, והיא ממליצה כי בעתיד יש להעדיף את מודל השכירות על פני הבעלות, הן משום שההטבה הניתנת לזכאי לשכירות קטנה מההטבה הניתנת בבעלות, אך בעיקר משום שקבוצה רחבה יותר יכולה ליהנות מההטבה.

בין חברי הוועדה הייתה תמימות דעים כי במתן ההטבות הללו בדיור יש להעדיף אוכלוסיות עובדות אשר תורמות מזמן וממרחן למדינה.

לב המחאה הציבורית מקורה בציבור העובד והמשרת בצבא או בשירות אזרחי ולמרות עבודתו ותרומתו חש כי המדינה אינה מסייעת לו דיו בהשגת דיור בהישג ידו. לכן הוועדה סבורה שיש לתת עדיפות לאוכלוסיות הממצות את כושר ההשתכרות שלהן אך שכרן אינו גבוה מאוד ולכן הן עדיין מתקשות לעמוד בנטל הוצאות הדיור. בנוסף, ההעדפה צריכה לקחת בחשבון את השירות הצבאי או האזרחי של המעוניינים בקבלת העדפה, וכן את השירות במילואים.

בהתאם הוועדה ממליצה כי תנאי הזכאות לדיור בהשכרה יהיו כדלקמן:

- חסר דירה בהתאם להגדרות משרד השיכון
- ממצה כושר השתכרות (הוועדה מציעה כי מיצוי כושר ההשתכרות ייחשב כעבודה בהיקף של 125% משרה של שני בני הזוג יחד וכן ערכים שונים ליחידים ולמשפחות חד הוריות, והכול בהתאם להגדרות מיצוי כושר ההשתכרות על פי המוסד לביטוח לאומי).
- הכנסה עד רמת העשירון השביעי לפי נתוני הלמ"ס
- גיל 35 עבור רווקים ללא ילדים
- באשר לתעדוף הזכאים העומדים בתנאי הסף, הוועדה ממליצה 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 ההכנסה של העשירון השביעי, הוא 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 לתקופת שירות המילואים.

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

הוועדה החליטה שלא להכריע בשאלה זו ובחרה להציע לממשלה שני מודלים אפשריים המביאים לידי ביטוי במשקולות שונים את חשיבות הנושא של מיצוי כושר ההשתכרות בעיני הוועדה:

1. מודל שבו מיצוי כושר ההשתכרות הוא תנאי סף ותעדוף הבקשות מתבצע בהתאם לשירות הצבאי, למספר הילדים ולמספר שנות הנישואים של בני הזוג.

2. מודל שבו מיצוי כושר ההשתכרות איננו תנאי סף אלא קריטריון במשקל משמעותי המסייע ביצירת עדיפות לקבלת דירה. קריטריון זה מצטרף למשקלות השונים שיש לתת לשירות הצבאי, למספר הילדים ולמספר שנות הנישואים של בני הזוג.

בשני המודלים הוועדה סבורה כי היקף הבנייה באזורים השונים ייתן משקל למגוון האוכלוסיות. הוועדה רשמה בפניה 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 בספח לדוח הוועדה.

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

### טיפול בבעיית הדיור במגזר הלא יהודי

- הרחבת תכניות הדיור שבתכנית החומש לפיתוח כלכלי ביישובי המיעוטים לכלל היישובים תכנית החומש לפיתוח כלכלי ביישובי הערבים, הדרוזים והצ'רקסים מציגה תפיסת פיתוח הוליסטית ליישובים אלו, ובין היתר כוללת מרכיבים ייחודיים וחדשניים בתחום הדיור לבנייה רוויה. היום התכנית מיושמת ב-13 יישובים גדולים אשר נבחרו כפיילוט.
- הוועדה סבורה שיש להרחיב את התכנית לעניין ייזום תכניות מתאריות ותכניות מפורטות וסבסוד הפיתוח בבנייה 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 תכנית החומש מומלץ לטפל בכמה סוגיות נוספות שהן ייחודיות למגזרי המיעוטים, כגון רישום עסקאות המקרקעין וגיבוש פתרונות ליווי פיננסי בתחום הנדל"ן.
- אם יימצא כי התכנית הנוכחית איננה אפקטיבית, יוטל על הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים להציג בפני הממשלה תכנית אלטרנטיבית לפתרון בעיית הדיור ביישובי המיעוטים, בהיקף תקציבי דומה.
- עלות הרחבת התכנית נאמדת בכ-250 מיליון ש"ח למשך 5 שנים.
- הרחבת שטחי שיפוט באמצעות ועדות גבולות לפי עדויות שהובאו בפני הוועדה, אחת הבעיות המכבידות על זמינות הקרקעות לבנייה ביישובי המיעוטים נובעת 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 תכניות מתאר ביישובי המיעוטים במקרים שבהם הדבר מהווה חסם לבנייה 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 בנייה רוויה בשטחי הרשויות.
- הקמת יישובים חדשים לאוכלוסייה הלא יהודית המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מקדמת תכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת (תמ"א 44) להקמת עיר ערבית חדשה דרומית לג'דידה מכר. התכנית כוללת כ-10,000 יחידות דיור עבור כ-40,000 תושבים. מטרת התכנית ליצור נדבך עירוני חדש לקליטת אוכלוסייה ברמה סוציו אקונומית בינונית-גבוהה מהמגזר הערבי. מומלץ כי לאחר אישורה הסטאטוטורי של התכנית יירתמו כלל משרדי הממשלה לביצוע מהיר של התוכנית.
- כמו כן, כחלק מפעילות הממשלה לפתרון מצוקת הדיור במגזר הדרוזי, החל משרד ראש הממשלה באוגוסט 2011, לבחון את ההיתכנות להקמת יישוב דרוזי חדש באזור ח'ירבת אלחנכליה שבגליל

המערכי. הנושא מצוי בשלבי בדיקה ראשוניים, והוועדה סבורה שמדובר בתהליך חשוב וכי יש להאיץ את הבדיקה.

#### ■ הקצאת משאבים להבטחת יישום ההחלטה בדבר בניית מעונות סטודנטים

בידי חלק ניכר מהמוסדות להשכלה גבוהה יש קרקעות שאפשר להקים עליהן מבנים למעונות סטודנטים, אך בו בזמן המוסדות נתקלים בקושי להקים מעונות, בעיקר בשל מחסור בתורמים. מעונות הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה, מספקים תנאי דיור הולמים במחיר סביר, ובה בעת מכייתים את לחצי הביקוש 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, שבמסגרתו תינתן עדיפות למוסדות להשכלה גבוהה שהם מלכ"רים. המציעים במכרז יתחרו על המחיר הנמוך ביותר לשכירות.

כדי לקדם את ישימות הצעד שנקטה הממשלה, מומלץ כי היא תקצה סך של 100 מיליון ש"ח למתן מענקי הקמה למוסדות להשכלה גבוהה אשר יאפשרו להוזיל את המחיר המוצע למ"ר שכירות ויסייעו למוסדות להשכלה גבוהה בהקדמה ובהגדלה של גיוס מקורות דרושים לבניית מעונות ברמה נאותה.

#### ■ פתרונות דיור לקשישים זכאים

לאור היצע הפתרונות הנמוך הקיים לטובת אוכלוסיית הקשישים הזכאים לדיור ציבורי ולנוכח העובדה שהיקפי הממתנים לדיור ציבורי רחבים מאוד, מומלץ לפעול ליישום מלא של החלטת הממשלה 3052 על כל עקרונותיה ולפעול מול הרשויות המקומיות להתחיל את בנייתן של 1,000 יחידות דיור בהתאם למדרג הזה:

א. 400 יחידות דיור יאושרו באופן מיידי

ב. 600 יחידות דיור נוספות יאושרו להתחלת בנייה לאחר שהרשויות המקומיות המבצעות את יחידות הדיור הראשונות יציגו תכניות בנייה מאושרות ויסגרו מבחינה פיננסית את מודל הבנייה אל מול הבנקים.

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

מומלץ להקצות לשלב הראשון של הפיילוט עד 44 מיליון ₪ ולבחון הרחבה ל-110 מיליון ₪.

#### ■ סיוע בשכר דירה

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

היקף הגידול בסיוע בשכר הדירה יעמוד על סך של 160 מיליון שקלים, מתוכם 40 מיליון לטובת סיוע בשכר דירה לקשישים הזכאים לדיור 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 המקסימלי בהתאם לכללי המסלול על 3,000 ₪ בחודש.

■ **שמירה על מלאי הדירות בדיוור הציבורי**

לאור צמצום מלאי הדירות בדיוור הציבורי שברשות המדינה, והיקפי ההמתנה הרחבים וכדי להקל על האוכלוסיות הממתינות לדיוור הציבורי מוצע לפעול לשמירה על המלאי הקיים של הדיור הציבורי, ובכלל זה, להפסיק את מבצעי המכר הנוהגים מעת לעת במשרד השיכון, כדי להבטיח כי מלאי זה ישמש כפתרון דיוור גם לזכאים עתידיים.

■ **צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת**

התחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	הלו"ז 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 לדיוור 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 זמין לבנייה באלפי יח"ד
הגדלת היצע הדיור בטווח הבינוני והארוך למגורים	מתן קדם מימון לביצוע תשתיות המהוות חסם לקידום תוכניות למגורים	תקצוב קדם מימון לפרוייקטים על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים	פעילות שוטפת	שחרור אלפי יח"ד לבנייה

התחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	הלו"ז לביצוע	מדד התוצאה
הגדלת היצע הדיור בטווח הבינוני והארוך	ליווי ממשלתי צמוד של מתחמים נבחרים	אישור תוכניות והסרת חסמי פיתוח	פעילות שוטפת	הגדלת היצע קרקעות מתוכננות
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 כמושב 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 ממ"ל-35%	החלטת מועצת ממ"ל	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 ממ"ל	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	קיטון משמעותי במספר הדירות הריקות
הגדלת היצע הדיור בטווח הקצר	עידוד שיקום דירות שאינן ראויות לשימוש	תיקון פקודת העיריות	31.12.2011	קיטון משמעותי במספר הדירות שאינן ראויות לשימוש ושיפור המרקם העירוני

התחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	הלו"ז לביצוע	מדד התוצאה
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
דיור בר השגה	יצירת שוק שכירות מגוון בדגש על שכירות ארוכת טווח	תיקון חקיקה	1.3.2012	הוספת יעוד קרקע בחוק התכנון והבנייה - קרקע בייעוד השכרה.
דיור בר השגה	עידוד גופים מוסדיים להקמת בנייני השכרה לטווח ארוך	תיקוני חקיקה	31.12.2011	שיווק מירב יחידות הדיור לשכירות במכרזים המותאמים לגופים קונצרניים
דיור 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 המשוקקות במכרזי "מחיר למשתכן"	יישום החלטת מועצת ממ"י	שיווק ראשון ברכעון 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 ברכעון אחרון 2011	הקמת 5,000 יח"ד בשיטה זו
טיפול באוכלוסיות מיוחדות	הרחבה הדרגתית של מרכיבי הדיור בתכנית החומש לפיתוח כלכלי בכלל 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 דיור	1.3.2012	הרחבת היצע המגורים לאוכלוסיית הסטודנטים
טיפול באוכלוסיות מיוחדות	הרחבת היצע הדיור 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 הממתנים לפתרונות דיור



התחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	הלויז לביצוע	מדד התוצאה
טיפול באוכלוסיות מיוחדות	הגדלת היקף הסיוע בשכ"ד לזכאים	תקצוב של 130 מלש"ח להגדלת	מייד	הקלה בנטל הדיור של זכאי משרד השיכון
טיפול באוכלוסיות מיוחדות	שמירה על מלאי הדיור הציבורי הקיים.		1.3.2012	קיצור תור הממתינים לדיור ציבורי

### היבטים תקציביים

צעד המדיניות המומלץ	עלויות	כריסה רב שנתית					סה"כ בהבשלה מלאה
		2012	2013	2014	2015	2016	
פינוי ובינוי	חד פעמי	10	10	10			30
סיוע בשכ"ד	שוטף	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 דיור מוגן	חד פעמי	44	66				110
פינוי בינוי תכנון מתארי		10	10	10			30
סה"כ		364	306	230	210	210	1310

**נספח א' - צפי אישור תכניות 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
<b>סה"כ</b>	<b>12,903</b>	<b>20,461</b>	<b>29,487</b>	<b>40,196</b>	<b>47,026</b>	<b>46,604</b>	<b>196,678</b>

**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	סטטוס תכנוני וחסמים עיקריים
רובע גלילות - תוכנית מתארית	1,800	12,000	11.12	חצי שנה עד שנת 2013	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 פינוי 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 - 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 פוטניצאלי	לוי"ז להגשת תכנית	לוי"ז להפקדת תכנית	לוי"ז לאישור התכנית	סטאטוס תכנוני וחסמים עיקריים
קדמת השרון - מתחם צור	680	3,500	12.12	במהלך שנת 2014	במהלך שנת 2015	בהכנה. חסמים - 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 חסמים - 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 בחסמים 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 לתכנית המתארית על 3400 יח"ד.	800 יח"ד - תוך שנה יתרת הדירות- 3 שנים תכנית מתארית.	על 800 יח"ד יש תכנון מתארי ויש צורך לקדם תכנון מפורט.
קרית ביאליק - מתחם אפק	1122	4300		12.11	09.12	תוכנית מפורטת אושרה להפקדה בתנאים בו. המחוזית. קיימת בעיה של תיאום והסטת נחל. מיועד להיכנס לוד"ל.
קדימה מתחם A		1350	תחילת 2010	1.12	4.12	חסם תחבורה - תכנון וביצוע של כביש המחבר ליישוב בני דרוז

שם המתחם	שטח בדונם	מס' יח"ד פוטניצאלי	לויז להגשת תכנית	לויז להפקדת תכנית	לויז לאישור התכנית	סטטוס תכנוני וחסמים עיקריים
מתחם החותרים, טירת הכרמל	780	2150		11.11	06.12	תוכנית מפורטת לקראת אישור להפקדה.
קרית 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	6 תוכניות מפורטות להפקדה
סה"כ		164,945				

נספח ג' - מתחמים לפינוי - בינוי

היישוב והמתחם	שטח בדונם	מס' יחיד פוטנציאלי	הלו"ז להגשת התכנית	הלו"ז להפקדת התכנית	הלו"ז לאישור התכנית	סטטוס תכנוני וחסימים 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
<b>סה"כ</b>		<b>8,245</b>				

## נספח ד' - נוסח היטל עיכוב דיור

ההיטל ייקבע 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 יחויבו 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 תכנית 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 מכירות 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
ראשלי"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
כי 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 מפקח ומוזל)

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

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/ת 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 בקשה נוספת עבור שירות של אחד מבני הזוג לפחות.

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 לכיטוח 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 בנין קריטריונים:

קריטריון	ניקוד	מקסי' ניקוד
ילדים	10 נקי עבור כל ילד עד 3 ילדים	30
שירות צבאי/לאומי/ אזרחי	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.	30
ותק נישואין	5 נקי עבור כל שנת נישואין ועד 4 שנים.	20
נכה רתוק לכסא גלגלים	20 נקי	20

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 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
10	10 נק'	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.

ככל שהמכסה בדירוג גבוה לא תספיק, מתמודדים שלא זכו יועברו להתמודד במסגרת הדירוג הבא.





# הסביבה המאקרו כלכלית והמדיניות הפיסקאלית





## תוכן העניינים

א.	המדיניות הפיסקאלית.....	249
ב.	המלצות בתחום הפיסקאלי .....	255
ג.	המשמעות המצרפית של המלצות הוועדה בתחומים השונים .....	256





# הסביבה המאקרו כלכלית והמדיניות הפיסקאלית

## ■ א. המדיניות הפיסקאלית

### 1. המדיניות הפיסקאלית בעשור האחרון

בשנים 2002-2003 נאלצה הממשלה להתמודד עם משבר כלכלי ופיננסי הולך ומתגבר. ברקע היו שנתיים רצופות של ירידה בתוצר לנפש, יחס חוב תוצר שהתקרב ל 100%, שיעור אבטלה שעלה מעל ל-10% ושפל של שנים בהשתתפות בכוח העבודה. לאור שילובם של אלו עם איומים ביטחוניים שמקורם במלחמת המפרץ השנייה שעמדה לפרוץ והאינתיפאדה השנייה וכן עם צמיחה עולמית איטית, הלך והתדרדר מצבה הפיסקאלי של ישראל. עד תחילת 2003 התקרבו שיעורי הריבית לטווח הקצר ל-12 אחוזים, והתשוואה על איגרות חוב ממשלתיות צמודות ל-10 שנים היתה 6 אחוזים. יעד הגירעון של 3 אחוזי תוצר לא היה מציאותי והדינמיקה של הגירעון והחובות עלתה על מסלול שאינו בר-קיימא. המשימה של שכנוע השווקים כי הממשלה מחויבת לתיקון פיסקאלי הייתה קשה במיוחד לנוכח השינויים החוזרים ונשנים של יעדי הגירעון בעשור הקודם ועליית הגירעון זמן קצר אחרי אימוץ חבילת צעדים פיסקאליים מרסנים ב-2002.<sup>1</sup>

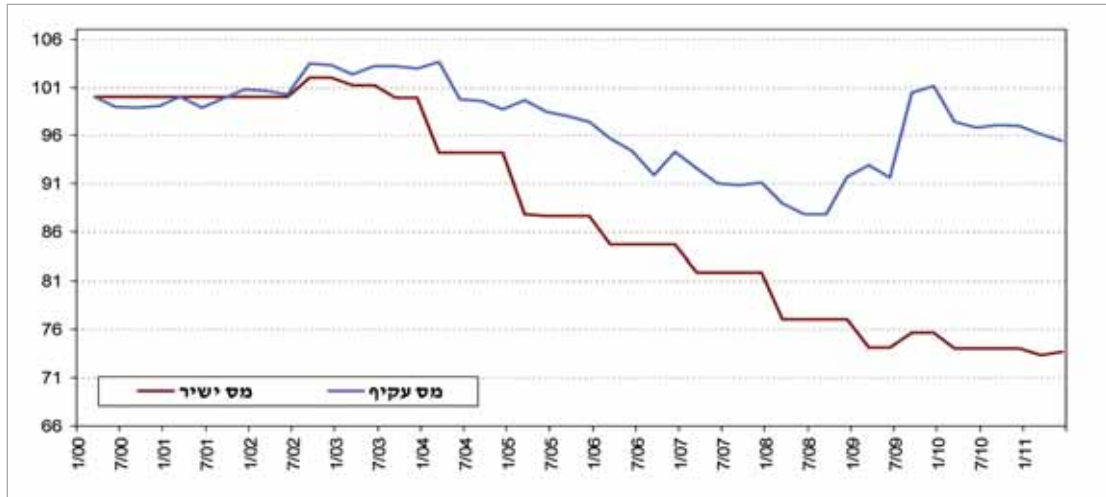
על רקע המשבר הפיסקאלי הממשלה אימצה תוכנית מקיפה להקטנת הגירעון ועידוד הצמיחה. מכיון שבאותו שלב היו משקל ההוצאה הציבורית ונטל המס בישראל גבוהים יחסית למדינות המפותחות, שהן שותפות הסחר העיקריות של ישראל ומתחרותיה בשווקים העולמיים, התבססה התוכנית על הקטנת ההוצאה הציבורית. הקטנתה של זו נועדה לא רק לצמצום הגירעון, אלא גם להקטין את נטל המס בהתאם למתווה שאימצה הממשלה על בסיס המלצות ועדת רבינוביץ' ובכך לתמוך בהתאוששות הפעילות. התכנית אומצה בשני שלבים: באמצע 2003 ובמסגרת אישור תקציב 2004 וכללה חקיקה מראש של מגוון רחב של צעדים פרטניים - שהיישום של חלקם נועד להתפרס על פני מספר שנים - שתמכו בהפחתת הגירעון בהתאם ליעדי התוכנית. במקביל, ובהתבסס על צעדי ייצוב אלה, קיבלה ישראל מארה"ב ערבויות לגיוס חוב שתרמו רבות להצלחת התכנית בשלביה הראשונים.

בהמשך להצלחת התכנית בהקטנת הגירעון ויחס החוב לתוצר ובהחזרת אמון השווקים, החליטה הממשלה להמשיך ולקדם תהליך של הפחתת נטל המס בישראל. ראשית הואץ יישום הפחתות המס שנכללו בהמלצות ועדת רבינוביץ' מ-2008 ל-2006, ומאוחר יותר הוחלט על הפחתה נוספת, ייחודית לבעלי הכנסות נמוכות ובינוניות. בשנת 2005 התקבלה תכנית המסים הרב-שנתית שעל פיה המשיכו להפחית את שיעורי המס על יחידים וחברות עד שנת 2010 (המלצות ועדת מצא-קפוטא), ובשנת 2007 אומצו הפחתות נוספות במקביל לתכנית להעלאת שווי השימוש ברכב. הפחתות אלה לוו בתחילת התהליך גם בהפחתות של המסים העקיפים, שקוזזו בסוף העשור (איור 1). בשנת 2009 הוחלט על עוד

1 דיון זה לקוח בעיקרו מ-ע' ברנדר, "יעדים או צעדים? תפקידם של יעדי הגירעון וההוצאה במאמצי הקונסולידציה הפיסקאלית של ישראל, 1985-2007", הרבעון הישראלי למסים, ל"ג, 129, ע"מ 2-25.

הפחתה של שיעורי מס ההכנסה על יחידים וחברות בשנים 2011-2016.<sup>2</sup>

איור 1: שיעור המס הסטטוטורי הישיר והעקיף, 2000-2010 (מדד ינואר 2000=100)



מקור: בנק ישראל

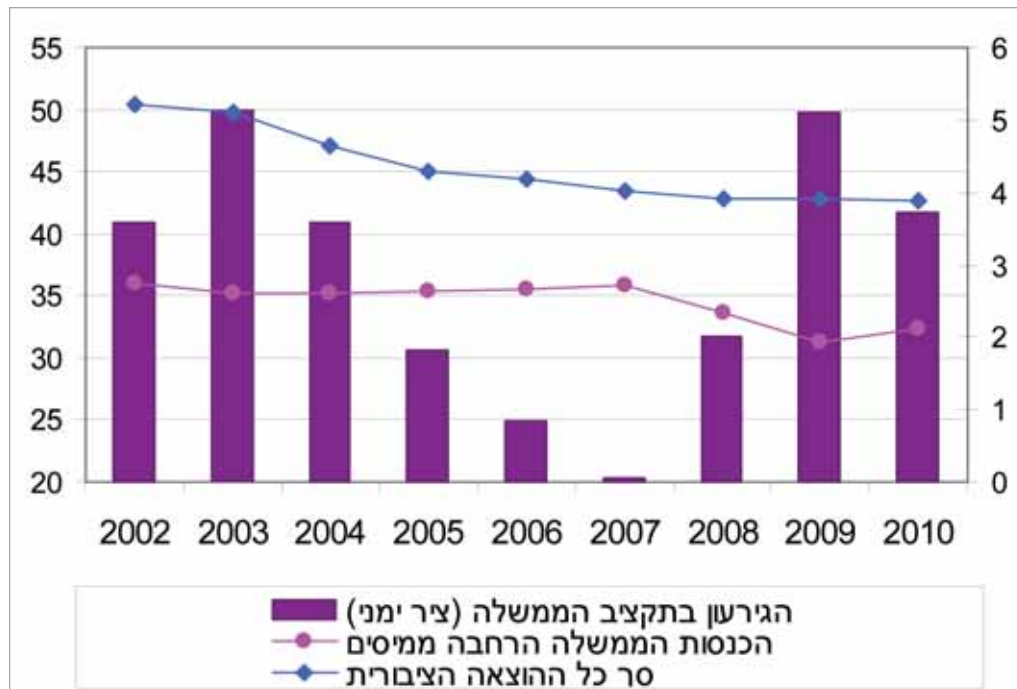
הצעדים שבוצעו במסגרת תכנית הייצוב, לצד התאוששות המשק מהמשבר, השיגו את מטרתם ובשנים 2006 ו-2007 היה תקציב הממשלה קרוב לאיזון. במקביל, הפחתות המסים שבוצעו עד אז הביאו את שיעורי המסים הישירים בישראל לרמות נמוכות מאלו שבמדינות המפותחות<sup>3</sup> כאמור ללא עליה בנטל המס העקיף. עם זאת, הממשלה המשיכה לשמור על תקרת הוצאות שקבעה כי שיעור הגידול הריאלי של ההוצאות לא יעלה על 1.7 אחוזים לשנה ובמקביל המשיכה בהפחתת שיעורי המס. מכיוון שהיקפי הפחתות המסים היו גדולים בהרבה מהחיסכון הצפוי בהוצאות - הקטנת ההכנסות כתוצאה מהפחתת שיעורי המס בשנת 2008 בלבד הייתה 8 מיליארדי ש"ח (במחירי 2011)<sup>4</sup> - משמעותן הייתה הגדלה של הגירעון. כתוצאה מכך, כאשר חלה האטה במשק בעקבות המשבר העולמי, והפחתות המסים של השנים הקודמות התבטאו במלואן בכבייה, חזר הגירעון בשנים 2009 ו-2010 לרמות דומות לאלו של 2003 ו-2004 בהתאמה, למרות שהפגיעה בפעילות ורמת האבטלה היו קטנות בהרבה (איור 2).

2 מקור: מנהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2009-2010, מספר 58, ע"מ 42.

3 מקור: עי ברנדר, שיעורי המס על הכנסות מעבודה בישראל בפרספקטיבה בינלאומית: 2008-2009.

4 מקור: מנהל הכנסות המדינה לעיל.

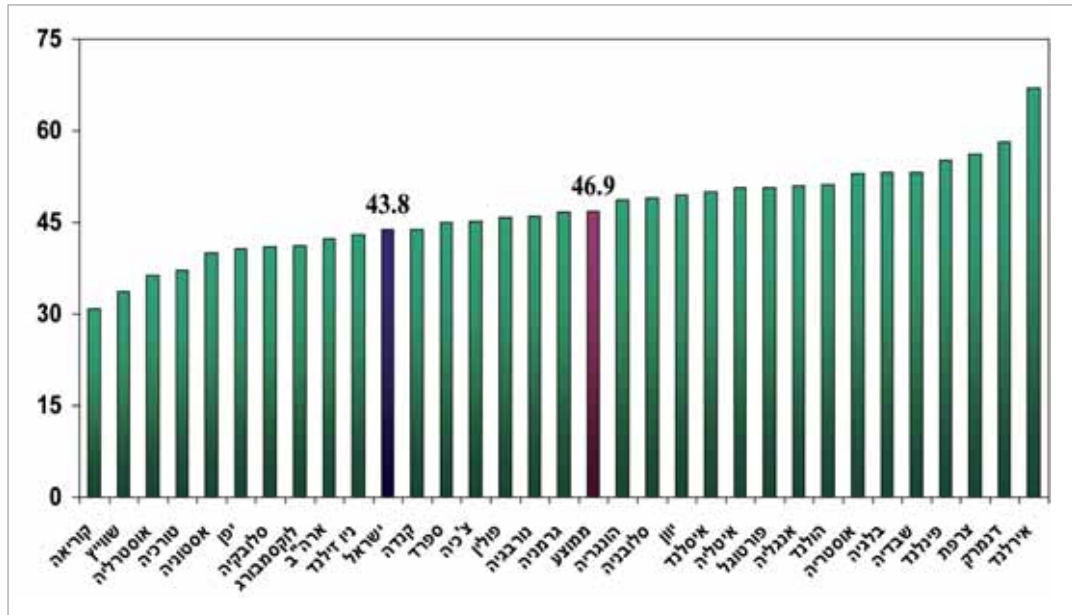
איור 2: הוצאות הממשלה הרחבה, נטל המס והגירעון בתקציב הממשלה: 2010-2002 (אחוזי תוצר)



## 2. המצרפים הפיסקאליים בהווה כפרספקטיבה בינלאומית

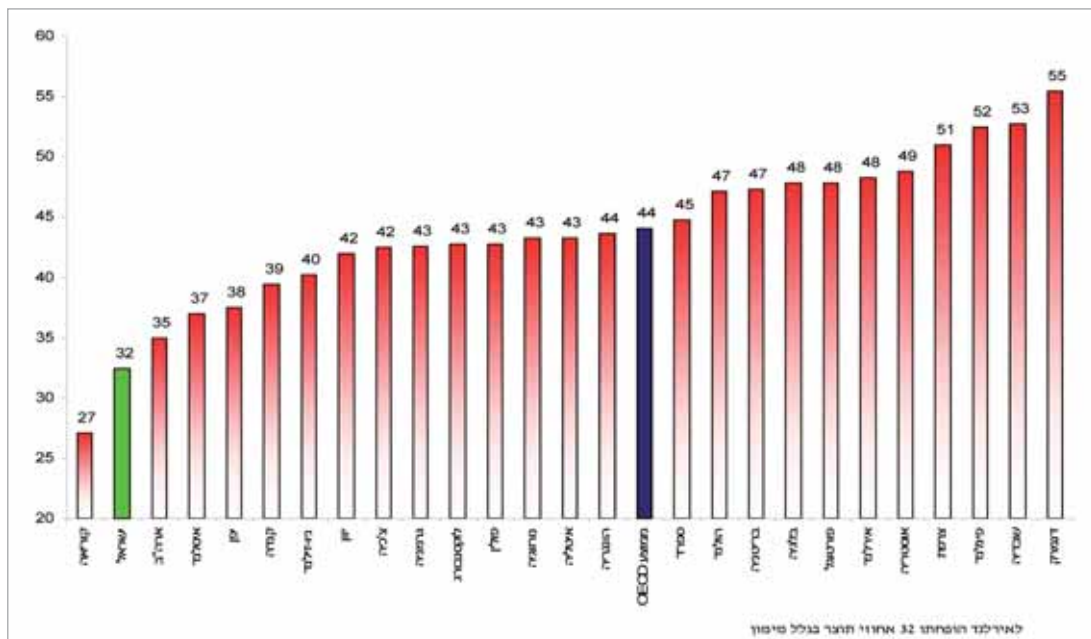
בעקבות תהליכי ההתאמה הפיסקאלית בעשור האחרון, המשקל בתוצר של סך ההוצאה הציבורית בישראל נמוך כיום בשלושה אחוזי תוצר מהרמה הממוצעת במדינות OECD (איור 3). פער זה אינו דרמטי בהתחשב בכך שרבות ממדינות אלה מצויות בשפל כלכלי וחלקן עדיין מוציאות כספים על תוכניות להאצת הפעילות. עם זאת הוא מלמד שההוצאה הציבורית בישראל וודאי שכבר אינה גדולה בהשוואה למדינות אלה. יתר על כן, בהיות הוצאות הביטחון בישראל גדולות בהרבה, בשל מצבה הגיאופוליטי ולאוור הוצאות הריבית הגבוהות יותר שאנו נאלצים לשלם, פירוש הדבר שההוצאה האזרחית ללא ריבית - המשאבים הזמינים לממשלה למתן שירותים חברתיים ולתשלומי העברה - נמוך בהשוואה למדינות המפותחות (איור 4).

איור 3: משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל\* בהשוואה למדינות ה-OECD בשנת 2010 (אחוזי תוצר)



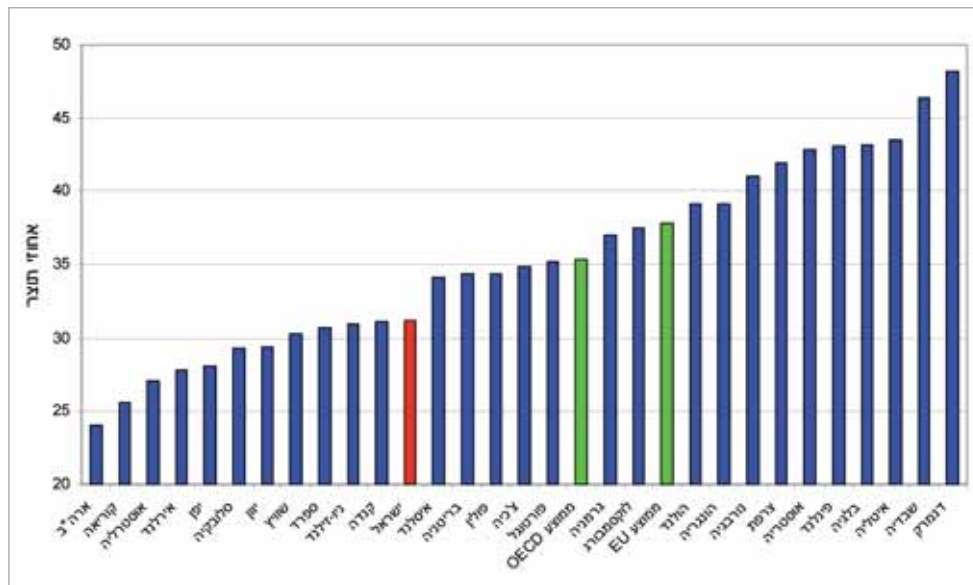
\* הנתון לגבי ישראל, מותאם להגדרות הבינלאומיות על ידי הוספה של מרכיב ההצמדה בתשלומי הריבית, מבוסס על שיעור אינפלציה של 2%. מקור: OECD Economic Outlook 89, חטיבת המחקר בנק ישראל.

איור 4: משקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית בתוצר בישראל ומדינות המפותחות בשנת 2010 (אחוזי תוצר)



המקור: בנק ישראל

איור 5: נטל המס בשנת 2009, ישראל ומדינות ה-OECD (אחוזי תוצר)



המקור: OECD Revenue Statistics 1965-2009 וחישובי בנק ישראל.

### 3. המסגרת המקרו כלכלית

הוועדה לשינוי כלכלי חברתי נדרשה לשמור על אחריות פיסקאלית. כגינה ביציבות הפיסקאלית עלולה להביא להתדרדרות שתחייב את הממשלה לקיצוץ משמעותיים בשירותים הציבוריים ובתשלומי ההעברה (לצד העלאות מסים), שהנפגעים העיקריים ממנה הם השכבות החלשות ושכבות הביניים הנשמכות על שירותים אלה - תהליך הפועל בכיוון הפוך ביחס למטרות אותן הוועדה חותרת להשיג. דרישה זו לאחריות פיסקאלית מקבלת מישנה תוקף לנוכח עליית הסיכון להאטה משמעותית בכלכלה הגלובלית,<sup>5</sup> שיש לה השלכות ישירות על ההתפתחויות בכלכלת ישראל.

תקציב הממשלה כפוף לשני כללים המגדירים במשותף את גודלו ואת הפער המותר בין הכנסות הממשלה להוצאותיה: תקרת הגירעון וכלל ההוצאות.

**תקרת הגירעון:** על פי החוק, בעת אישור תקציב הממשלה אסור שהגירעון התקציבי המתוכנן יעלה על התקרה הקבועה בחוק. תקרה זו נקבעה במתווה רב שנתי שעל פיו הגירעון המרבי בשנת 2012 יהיה 2 אחוזי תוצר, בשנת 2013 1.5 אחוזי תוצר, ומ-2014 ואילך אחוז אחד מהתוצר. הגירעון לצורך זה מתייחס לכל הכנסותיה והוצאותיה הכספיות של הממשלה, למעט תשלומים על פירעון קרן של חובות הממשלה והכנסות מפירעון חובות של הציבור לממשלה (בעיקר משכנתאות שהוענקו בעבר) ומכירת נכסים (הפרטה ומכירת קרקעות). על פי החוק אין חובה לתקן במהלך השנה את התקציב אם מתברר כי הגירעון שונה מזה שנחזה בעת אישור התקציב. עם זאת, היות ותקרת הגירעון היא רב-שנתית, הרי שאם הסטייה של הגירעון מהתוואי צפויה להימשך, נדרשת התאמה לקראת שנת התקציב העוקבת.

<sup>5</sup> בתי ההשקעות המובילים בעולם הורידו בין יוני לספטמבר בחצי נקודת אחוז את שיעור הצמיחה הממוצע החזוי ל-2012 בארבע הכלכלות הגדולות עימן סוחרת ישראל - ארה"ב, השוק האירופי, בריטניה ויפן - וקרן המטבע ובנק ישראל הפחיתו בימים האחרונים את תחזית הצמיחה שלהם למשק הישראלי.

**תקרת ההוצאות:** החל משנת 2005 כפוף תקציב המדינה גם לתקרת הוצאות רב-שנתית<sup>6</sup>. תקרה זו נקבעה בשנים הראשונות להפעלתה כשיעור גידול ריאלי קבוע של התקציב משנה לשנה (בתחילה אחוז אחד לשנה, ומשנת-2007 1.7 אחוזים לשנה)<sup>7</sup>, אך החל משנת-2011 היא נקבעת בהתאם לנוסחה המתחשבת בצמיחה ארוכת הטווח של המשק ובמרחק של יחס החוב הציבורי לתוצר מיעד הביניים של 60 אחוזים שקבעה הממשלה. השיעור המדויק של גידול ההוצאות מחושב על ידי הכפלת שיעור הצמיחה הריאלי הממוצע של המשק ב-10 השנים האחרונות במקדם תיקון המשקף את מרחק יחס החוב לתוצר מהיעד (60 חלקי יחס החוב לתוצר בשנה האחרונה לגביה יש נתונים<sup>8</sup>). ככל שיחס החוב לתוצר גדול יותר מ-60 אחוזים כך מקדם התיקון קטן יותר ולכן גם שיעור גידול ההוצאות פוחת. כך גם ככל שהצמיחה הממוצעת **לאורך זמן** מואצת שיעור גידול ההוצאות יגדל. הכלל הפיסקאלי החדש מאפשר גידול בשיעור גבוה יותר בסכום ההוצאה הממשלתית לעומת השנים הקודמות (משמעות ההבדל בשנת 2011 לדוגמה הייתה תוספת הוצאה של כ-3 מיליארד ש"ח).

תקרות הגירעון וההוצאות אינן תואמות בהכרח זו לזו בכל שנה נתונה. משום כך נקבע כי הכלל המגביל יותר מבין השניים הוא שיהיה אפקטיבי. למשל, במצבים של צמיחה מהירה עשויות הכנסות הממשלה לגדול כך שהגירעון הצפוי יהיה נמוך מהתקרה. במקרה כזה, אף שניתן היה להגדיל את ההוצאות מעבר לתקרה ועדיין לא לחרוג מתקרת הגירעון, החוק אינו מאפשר זאת - הממשלה יכולה לאפשר גירעון נמוך מהתקרה, או להפחית את שיעורי המס. במקרה של צמיחה איטית, המקטינה את תקבולי המסים, הגירעון יהיה גבוה מהתקרה. במקרה כזה תוכל הממשלה להגדיל את ההוצאות בהתאם לכלל, רק אם תחליט על העלאת שיעורי המס כדי להקטין את הגירעון לתקרה הקבועה בחוק. אחרת עליה להגדיל את ההוצאות בשיעור נמוך מזה שמתירה תקרת ההוצאות, ככל שנדרש כדי שהגירעון יהיה נמוך מהתקרה.

**תקבולי המסים:** הרוב המכריע של הכנסות הממשלה מתקבל מגביית מסים. שיעורי המס נקבעים בחקיקה, אך התקבולים בפועל משתנים גם בהתאם לפעילות במשק, המשנה את גודל בסיסי המס (הבסיסים הגדולים הם: השכר, רווחי החברות והצריכה הפרטית). עם זאת, לאורך זמן קיים מתאם ברור בין שיעורי המס לתקבולים - ככל שיעורים שיעורי המס כך פוחתות ההכנסות, גם אם המתאם אינו חד-חד ערכי. משום כך, ניתוח התמונה הפיסקאלית צריך להתחשב בחקיקה הקיימת לגבי שיעורי המס, בפרט אם זו כוללת שינויים משמעותיים בטווח הזמן הרלוונטי. בהקשר האחריות הפיסקאלית חשוב לבחון האם שיעורי המסים הקבועים בחוק מאפשרים לממשלה לעמוד ביעדים הפיסקאליים שנקבעו בכללים שאימצה.

על פי החקיקה הקיימת צפויים שיעורי המס לרדת באופן משמעותי בשנים הקרובות. הרכיבים הבולטים בירידה זו הם מתווה הפחתת המסים הישירים (מס ההכנסה ומס החברות) בשנים 2012 עד 2016 והפחתת מס הערך המוסף בחצי נקודת אחוז בשנת-2013 (ראו פרק המסים בדוח זה). אובדן ההכנסות השנתי הכולל בגין הפחתות אלה לאחר השלמתן (משנת 2016 ואילך) הוא כ-14 מיליארדי ש"ח, מזה

6 התקציב עצמו הוא תקרת הוצאות שנתית: מותר לממשלה להוציא פחות מהסכום שאושר בתקציב, אך לא יותר.

7 בפועל, בכל אחת מהשנים 2005-2010 היה התקציב גדול מהתקרה שנקבעה בכלל. זאת באמצעות הוספת "קופסאות" להוצאות בגין תוכנית ההתנתקות, עלויות מלחמת לבנון השנייה וצעדים להתמודדות עם המשבר ב-2009.

8 למשל, בעת הכנת תקציב 2011 הנתונים האחרונים שהיו זמינים היו לגבי הצמיחה ויחס החוב לתוצר ב-2009

הפחתה של 2.5 מיליארדי ש"ח בשנת-2012 ו-4.1 מיליארדים נוספים בשנת-2013. כנגד הפחתות אלה מתוכננת העלאת מסים של 2.5 מיליארדי ש"ח על הדלקים בשנת-2012 (להרחבה נוספת ראה פרק המיסים).

## ■ ב. המלצות בתחום הפיסקאלי

האסטרטגיה הכלכלית-חברתית שליוותה את המדיניות הפיסקאלית מאז תכנית הייצוב של 1985 ובפרט הצעדים שננקטו בעת המשבר ב-2003, שירתו את ישראל היטב במהלך משברי העשור הראשון של שנות ה-2000. אסטרטגיה זו מיצתה את עצמה וכעת נדרשת אסטרטגיה חדשה שתוביל את המדיניות הפיסקאלית בשנים הבאות.

מאז הפעלת התכנית לייצוב המשק ב-1985, התבססה האסטרטגיה הכלכלית-חברתית של ישראל על הקטנה הדרגתית, אך רצופה, של משקל סך ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר. אסטרטגיה זו אפשרה לייצב את המשק בתחומי האינפלציה ומאזן התשלומים, תוך הקטנת משקל החוב הציבורי, מעבר לעודף נכסים של המשק מול שאר העולם, שחרור מקורות למגזר העסקי והפעלת רפורמות משקיות, שייעלו את המשק הישראלי וקירבו את מבנה כלכלת ישראל לזה של כלכלות המערב.

ניתן לקבוע שתהליך זה הצליח וייתכן שגלש אף מעבר לרצוי. מרבית היעדים המקרו כלכליים הושגו וסיפקו למשק הישראלי חוסן כלכלי גם בהשוואה לחזקות שבכלכלות המערב (נסייג רק שהיעד בתחום החוב הציבורי עדיין לא הושג וקיים הצורך להמשיך ולהוריד את משקלו). החוסן הכלכלי של המשק בא לידי ביטוי בעמידתו האיתנה במשבר הפיננסי שפקד את העולם בשנים 2008-2009 וביכולתו לעבור מלחמות - כמלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 ואירועים ביטחוניים משמעותיים כמו מבצע "עופרת יצוקה" בסוף 2008, מבלי לאבד את שיווי המשקל המשקי.<sup>9</sup>

התיאוריה הכלכלית אינה מספקת תשובה פוזיטיבית לשאלת גודלו האופטימלי של הסקטור הציבורי. היקף ההוצאות והמעורבות הממשלתית קשורים קשר הדוק לתפיסות אידיאולוגיות רווחות במשקים שונים, למסורות ולהיסטוריה הכלכלית של כל משק ומשק. גבולות הוויכוח המתנהל היום בעולם נעים בין הדגם הסקנדינבי, המאופיין במדיניות רווחה נדיבה וכוללנית, המחייב נטל מס גבוה, ונתפס כמתאים יותר לחברות הומוגניות יחסית במאפייני אוכלוסייתן, לדגם האמריקני, המאופיין במדיניות רווחה מוגבלת עם נטל מס נמוך (ראו איורים 3-5 בחלק הקודם).

עם סיום חלק משמעותי מתהליך הקונסולידציה, ניתן לקבוע שהפרמטרים המקרו כלכליים של ישראל תוקנו ונמצאים כעת בין שני דגמים אלה. משקל ההוצאה בישראל נמוך מהממוצע במדינות המפותחות. וכן גם נטל המס בישראל נמוך מהממוצע במדינות אלו. אי לכך אנו מעריכים שהימנעות מהפחתה נוספת בנטל המס לא תפגע בתחרותיות המשק מול כלכלות בחו"ל. בחינת משקל החוב הציבורי בישראל, יחד עם אלה של מדינות ה-OECD מגלה כי נטל החוב של ישראל עדיין כבד, בוודאי ביחס לסיכונים הגיאופוליטיים הסובבים אותה, ולכן מומלץ להמשיך ולהפחית את משקלו של החוב בתוצר.

הוועדה ממליצה כי הממשלה תדבוק בכללים הפיסקאליים ובד בבד תפעל להגדלת חלקה של ההוצאה האזרחית בתקציב ותחתור להגדלת משקלה בתוצר. זאת באמצעות הגבלת הגידול של ההוצאה הביטחונית ל-1.3% לשנה (בהתאם למתווה ברודט) והקטנת הוצאות הריבית באמצעות הפחתת משקל החוב הציבורי בתוצר. לפיכך, יש להמשיך באופן עקבי ואמין את מגמת הקטנת משקל החוב יחסית לתוצר, דבר המחייב שמירת גרעון תקציבי נמוך.

9 החוסן הכלכלי של המשק הישראלי קיבל הכרה בינלאומית בהעלאת דירוג המשק על ידי חברת הדירוג Standard & Poor's

לדעת הוועדה איתנותו של המשק איננה נמדדת רק בקצב צמיחתו של התוצר בטווח הקצר וקצב הקטנת משקל החוב לאורך זמן ורמת התחרותיות של המשק אל מול העולם איננה מתמצה רק בשיעורי מס נמוכים. כלכלה חזקה ותחרותית נמדדת גם בטיב מערכת החינוך, ברמת התשתיות האזרחיות, בגובה התמיכה במחקר ופיתוח, ברפואה איכותית ועוד. לפיכך, המשך השחיקה במשקל ההוצאה האזרחית עלול לפגוע במוקדם או במאוחר לא רק ברווחה אלא גם בפוטנציאל הצמיחה בת הקיימא של המשק.

בנוסף ממליצה הוועדה על ביטולו של המתווה הקיים להפחתת המס הכולל את התכנית להפחתת מסי ההכנסה והחברות בשנים 2012 עד 2016 ואת הפחתת שיעור מס הערך המוסף ב-2013. הדעה שרווחה בקרב חברי הוועדה היא כי המשך יישום מתווה המס כמתוכנן במצב הנוכחי לא יאפשר עמידה ביעדי הגירעון במקביל להגדלת ההוצאות על פי התקרה הקבועה בכלל הפיסקאלי ויחייב פגיעה משמעותית בגידול ההוצאה הציבורית.<sup>10</sup> בהמשך, וככל שהמשק הישראלי יעלה על מתווה מחודש של צמיחה מואצת, ראוי יהיה לבחון מחדש מדיניות של הפחתת מיסים תוך שימת לב גם להשפעותיה על חלוקת ההכנסות (כמפורט בפרק המיסים).

### ג. המשמעות המצרפית של המלצות הוועדה בתחומים השונים

המשמעות הכספית הכוללת של סך המלצות הוועדה להשגת המטרות שהוגדרו בתחומי הקלת הנטל, הקטנת יוקר המחייה, צמצום אי השוויון וכו', עומדת על כ-60 מיליארד ש"ח בחמש השנים הקרובות, בחלוקה המפורטת בין צד ההכנסות לצד ההוצאות.

**צד ההכנסות:** שמירה על מסגרת ההוצאות על פי כלל ההוצאה גם בשנים הבאות, כפי שממליצה הוועדה אינה עקבית, על פניו, בחלק ניכר מתרחישי הצמיחה הנוכחיים, עם עמידה בתקרת הגירעון, גם לאחר ביטול מתווה הפחתות המיסים. לקראת הכנת תקציב 2013 ולאור המידע הנוסף והעדכני יותר שיהיה בידי הממשלה בשלב זה לגבי הצמיחה הצפויה, אפשר שתידרש הממשלה להכריע במידה ויידרשו התאמות נוספות.

הוועדה ממליצה על שורה של צעדים בתחום המיסים שמטרתם לשרת את קווי המדיניות שהנחו אותה בעבודתה, בכל הקשור להקלת הנטל על אוכלוסיית היעד (הורים עובדים לילדים צעירים), טיפול ביוקר המחייה הכללי, הקטנת אי השוויון וכיוצ"ב (לפירוט כלל הצעדים ראו פרק המסים בדוח זה). ההמלצות המפורטות בפרק העוסק בכך בדוח, מתייחסות הן להגדלת הכנסות המדינה ממסים (בדגש על העלאה פרוגרסיבית של נטל המס על הון ובעלי הכנסות גבוהות) והן להפחתות מיסים, שנועדו לשרת את המטרות שהוגדרו (בדגש על הקלת נטל המס לאוכלוסיית היעד של הוועדה וטיפול ביוקר המחייה הכללי). **משמעות סך המלצות הוועדה בצד הכנסות המדינה ממסים, אשר יופנו לטובת הקלת הנטל על הציבור הרחב בהתאם למטרות שהוגדרו, נאמדת ב-30 מיליארד ש"ח במהלך החומש הקרוב.** היתרה תאפשר לממשלה להימנע מירידה עתידית בהוצאה הממשלתית ואף בהגדלתה, תוך דבקות בכללים הפיסקאליים.

10 לפירוט נוסף על המתווה הפיסקאלי ראה פרק ו' בדוח בנק ישראל לשנת 2010.



**צד ההוצאות:** על פי הנוסחה הקבועה בחוק, צפוי משקל הוצאות הממשלה בתוצר לעלות נקודתית בשנת 2013 ולהישאר ברמה דומה בשנים שלאחר מכן (בהנחת צמיחה של כ-3.5%). ביטול מתווה הפחתות המסים יתמוך בשמירה על משקל ההוצאות - שכן יקטין את יחס החוב לתוצר בהשוואה לצפוי על פי החקיקה הקיימת. לעומת היציבות הצפויה בסך הוצאות הממשלה, משקלה בתוצר של ההוצאה האזרחית ללא ריבית צפוי לעלות כמעט שכן הגידול בהוצאות הביטחון, על פי מתווה ברודט, איטי יותר. ביטול מתווה הפחתות המסים יגדיל את ההוצאות, הן בזכות השפעתו על יחס החוב לתוצר והן בזכות תרומתו להקטנת הוצאות הריבית של הממשלה. גידול זה יצטרף לגידול שינבע מההסטה מהוצאה ביטחונית להוצאה האזרחית, כפי שממליצה הוועדה. מבין רכיבי ההוצאה, שיעורי הגידול של ההוצאות לשירותים ציבוריים צפויים להיות גבוהים מאלה של סך ההוצאה האזרחית, הן לאור המלצות הוועדה בכל הנוגע לשירותים החברתיים (בדגש על ההשקעה בתחום החינוך, לפירוט בנושא זה ראה פרק שירותים חברתיים בדוח) והן מאחר וחלק מתשלומי ההעברה צפויים לגדול, על פי המתווה הקיים, בשיעור מעט נמוך מזה של סך ההוצאה האזרחית.

המלצות הוועדה בתחום השירותים הציבוריים מתייחסות כאמור בראש ובראשונה להגדלת שירותים חברתיים הממוקדים בהקטנת הנטל מאוכלוסיית היעד של הוועדה (הורים עובדים לילדים קטנים), אך נוגעות גם בטיפול בשירותים חברתיים חשובים התורמים לרווחה הכללית והקטנת יוקר המחיה באוכלוסיות חלשות (דוגמת תחבורה ציבורית, סיעוד לקשישים וסיוע בהמשך השתלבות בתעסוקה של אוכלוסיות ייחודיות). **משמעות סך המלצות הוועדה בצד הגדלת ההוצאות בתקציב המדינה על שירותים חברתיים וציבוריים נאמדת ב 30 מיליארד ש"ח במהלך החומש הקרוב.**

המלצות הוועדה משקפות שינוי בסדר עדיפויות אשר בא לידי ביטוי בצד ההוצאות, ביניהן, תוספות תקציב לחינוך, לעידוד התעסוקה, לדיוור, לרווחה ולתחבורה ציבורית. יישום המלצות הוועדה מחייב הצבעה על מקורות למימון התוספות האמורות, שכן הוועדה רואה חשיבות עליונה בשמירה על המסגרות הפיסקליות של מדינת ישראל.

מקורות המימון ליישום המלצות הוועדה (בצד ההוצאות) הינם הפחתה בתקציב הביטחון מחד והקצאת הרזרבה לעמידה ביעד ההוצאה ותקציב ההתאמות לשנת 2012 בכללותם, מאידך. חשוב להדגיש, כי ניצול הרזרבות שהוקצו בתקציב 2012 במלואם טרם תחילת השנה, מקטין משמעותית את יכולתה של הממשלה לבצע שינויים נוספים בתקציב ולשנות את סדר עדיפויותיה במהלך השנה.





# שיתוף הציבור בעבודת הוועדה





## תוכן העניינים

263	1. תמצית
263	2. רקע
264	3. מטרות השיתוף
265	4. ערוצי שיתוף הציבור בוועדה
265	5. מאפיינים מרכזיים של שיתוף הציבור שבוצע בוועדה
273	6. תוצאות השיתוף מנקודת המבט של הוועדה
275	7. המלצות להמשך
277	נספח



# שיתוף ציבור בעבודת הוועדה

## 1. תמצית

פרק זה מתאר את האופן שבו 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 האלה: אתר ייעודי לעבודתה שבו 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 הכול פנו אל הוועדה אלפים במגוון רחב של ערוצים שיפורטו להלן.

הוועדה רואה חשיבות רבה בהמשך השיח שבין הציבור לבין הממשלה ומקווה כי בפועלה לשיתוף הציבור בעבודתה תרמה לקידום, לחיזוק ולפיתוח של 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 היא מבקשת להדגיש את החשיבות שהדיון בסוגיות אלה ימשך 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 ואת תחושת הניכור של האזרחים ביחס לנבחרי העם ומקבלי החלטות.<sup>1</sup> המוחים דרשו כבר משלב מוקדם להיפגש עם נבחרי העם ובראשם ראש הממשלה, וביקשו לייצר ערוץ ישיר להידברות עמם.

בכתב המינוי של הוועדה נכללה התייחסות מכורשת להיבט הדיאלוג שבין הממשלה למוחים ולפיה:

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

נוסף על האמור, ובהסכמת יו"ר הוועדה, מינה ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, את השר מיכאל איתן, המופקד על שיפור השירות לציבור ועל ממשל פתוח, כאחראי לסייע בפיתוח כלי ההידברות ושיתוף הציבור בוועדה.

1 למעשה, אפשר 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 הייתה 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 היא ליצור 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 ובביצועם.<sup>2</sup>

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 התהליכים ואת ערוצי שיתוף הציבור אשר הופעלו על ידי הוועדה במרוצת ימי עבודתה. הוועדה רואה חשיבות בתיאור זה מכמה סיבות: התקדימיות שבהפעלתם במסגרת של ועדה ממשלתית; החשיבות שהייתה בתהליכים כשלעצמם ותרומתם לעבודת הוועדה, וכן - מיעוטו של ידע כתוב על אודות תהליכי שיתוף ציבורי 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 ועד להפעלתו הלכה למעשה. (מדובר בתהליכים שהתגבשו תוך כדי תנועה, תוך תגובה לתהליכים שהתרחשו במסגרת המחאה, ובהינתן מגבלות שונות), ולבסוף ייחודם נובע גם מהיקף ערוצי השיתוף ומהיקף ההשתתפות בפועל שהוועדה יצרה.

### 3. מטרות השיתוף

בהגדרת תהליכי השיתוף שהופעלו על ידי הוועדה הושם דגש על שלוש ממטרות השיתוף שמקובל להתייחס אליהן:

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 היה צורך לשים דגש על יצירת במה 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 בעמותת נובה (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 פראציגר כהן וד"ר אורן צוקרמן. למרכז הצוות מונה מר יובל אלגרבל. כן סייע לצוות בעבודתו מר רון גופר, מומחה לדמוקרטיה השתתפותית מקרן מנדל-ישראל.



2. **ערוץ ליצירת קשר ישיר עם האזרחים השותפים למחאה:** לייצר 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 / מה הם רצונותיהם) וביחס לנושאים אשר על סדר היום של הוועדה כפי שהוגדרו בכתב המנדט, מידע שיכול להעשיר את הדיון בוועדה בפריטי מידע / בהצעות לפעולה / ברעיונות חדשים.

תהליכי שיתוף ציבור נעשים לא פעם גם כדי 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 כמה ערוצים מרכזיים לשיתוף אזרחים בעבודת הוועדה. הערוצים לא התפתחו כמקשה אחת אלא בתהליך מדורג וקצר, ויצרו בפועל כמה פלטפורמות משלימות:

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 שבו הוא פעל בימי עבודת הוועדה.

#### א. אתר שיתוף הציבור

אתר שיתוף הציבור ([www.shituf.gov.il](http://www.shituf.gov.il)) הוא חלק מפרויקט הממשל הפתוח המפעיל בשנתיים האחרונות פרויקטים של שקיפות ושיתוף הציבור בעבודת הממשלה. אתר שיתוף הציבור - הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, [www.hidavrut.gov.il](http://www.hidavrut.gov.il) נפתח ביום השישי לעבודת הוועדה במטרה לאפשר את חשיפת הציבור להליך עבודת הוועדה ולקדם את שיתוף האזרחים בתהליך. לצורך תפעול האתר נשכר צוות ייחודי אשר עסק בעריכה ובהפקה של תכני הווידיאו לאתר.

האתר נתן לוועדה את האפשרות לעשות שימוש בתשתיות הטכנולוגיות הקיימות בו כדי להרחיב את מעגל האזרחים שיכולים להגיב על נושאים אשר על סדר יומה או להעלות בפניה נושאים אשר ראוי שיהיו על סדר יומה. כן אפשר האתר לציבור הרחב לצפות במפגשי שיתוף הציבור שהיא 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 מכול - להציע לוועדה הצעות משל עצמם.

כמו כן, כדי להפוך את האתר לבימת 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 הדיונים.<sup>3</sup> תקצירי המפגשים הועמדו לצפיית הציבור באתר גם לאחר השידורים. נספרו למעלה מ-50 אלף כניסות לאתר. כל כניסה ארכה בממוצע 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, תכנית 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, שוויון בנטל חברתי בין המגזרים השונים, חינוך והשכלה גבוהה, מימון מעונות לגיל הרך והרחבת שעות פעילות המעונות כדי 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 כמה 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 ולרכז הוועדה, והודעה על כך נשלחה לגולשים.
- ג. הצעות הגולשים סוכמו לתקצירי מנהלים, והם הועברו לרכז הוועדה ולרכזי הצוותים כדי 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 ובו נכללו גם התגובות וההצעות של הגולשים.
- ה. כלל מציעי ההצעות יקבלו הודעה על פרסום הדו"ח וקישור למסקנות הרלוונטיות לצוות המשנה שאליו הם ביקשו להעביר את הצעתם.

3 אתרי החדשות שהעבירו בשידור חי את הדיונים היו פורטלי Ynet, Walla, ערוץ 2, Nrg, נענעס, כלכליסט, דה מרקר וגלובס.

2. מתן חופש מרבי לכל סוג של הכעת דעה, תוך הגדרה ברורה של גבולות השיח

לגולשים ניתנה האפשרות לומר את אשר על לבם במסגרת האתר, כולל דברי ביקורת נגד הממשלה, המדינה ומוסדותיה. עם זאת, במסגרת התחייבות האתר כלפי הגולשים נכתב בכירור 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 באפיוני המרכזיים ובהתאמתם למטרות שהוגדרו:

**יו-טיוב** - כמדיום השם 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-משותפים, פתוח, שמאפשר לגולשים עצמם לבחור את נושא הדיון ללא "הכתבה מלמעלה", פלטפורמה המייצרת דינמיקה של 'כיכר העיר', שבה הגולשים מתייבים את הדיון יותר מאשר "בעל הפלטפורמה". עיצוב פלטפורמת פייסבוק מאפשרת לגולשים "להתווסף" על מניו"ל 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 לכול. הוועדה הפעילה אפליקציה שהתמודדה עם הצורך להעביר את עיקרי הדיונים מהפייסבוק לוועדה ולהתגבר על מבנה הדיון בפייסבוק שמקשה על מיון הדיון ועל תמצותו; **טוויטר** - כפלטפורמה לשיחה תמציתית, אינטנסיבית, מהירה ומבוצרת 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 ביו-טיוב, 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 למדיום החברתי:

**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 המבוסס על דיאלוג רבה. 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 המסורתיות ובהתאם לכך הציפייה של המשתתפים בהן למידע ולתשובות תוך פרקי זמן קצרים גבוהה מאוד. 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 החברתיות מתקבלת בדרך כלל באי-אמון, אם מפאת שימוש לא נכון בעבר במדיה ואם מפאת התחושה הרווחת שהמדיה החברתית הן המגרש של הציבור. כדי 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 ולהצעות אלא ססמוגרף המודד את עוצמתן של המצוקות השונות בציבור. הוא גם אתגר בכל הנוגע למיזן התגובות, למענה להן ולהעברת עיקריהן לוועדה. בשלב זה הייתה 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 גיסא ולייצר קשר בלתי אמצעי בין הציבור לבין האנשים ש"יקבעו את גורלם" מאידך גיסא.

### שלב שלישי - התכנסות ושיח מקצועי

עם כניסת הוועדה לשלב כתיבת הדוח השתנה גם אופי השיחה. כתיבת הדוח התבצעה בדלתיים סגורות. השיח השתנה מדיון שמעודד שאלות רבות ככל האפשר לדיון מוגבל באופיו. אווירת השקיפות והשיתוף שנוצרה בשלב הראשון וקצב הדיאלוג הומרו בשלב זה בשיח מתמקד באיסוף שאלות "בוערות" בנושאים כלליים (למשל: מה הם מדינת רווחה, חוק ההסדרים, חוק הווד"לים) ובמענה להן. באופן זה נמשך בו הדיון וההשתתפות גם ללא מתן מידע שוטף ככתחילה, 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.

### הנושאים המרכזיים אשר עלו במסגרת הצעות הגולשים באתרי המדיה החברתית לוועדה:

**בתחום הדיור:** פתרונות דיור לצעירים ולסטודנטים; גובה הסיוע בשכר-דירה לאנשים בעלי מוגבלות; פיקוח על מחירי השכירות; הגבלה, פיקוח ומיסוי על דירות לתושבי חוץ ועל קרקעות 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 כדי להילחם במונופולרציה; 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" ועל "כסף שחור"; העלאת מס החברות; הפחתת המיסוי העקיף (בדגש על הבלו ועל מכס על מוצרים שאינם מיוצרים בארץ וכיו"ב) ומס עיזבון.

**כללי:** לצוות זה הועברו הצעות בנושאים כלליים נוספים; למשל: 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' לאזרחים להעביר לוועדה את התייחסויותיהם לא יאחר מיום 20.8.11. לאחר שקיבלה מאות פניות, ומשפנו אזרחים רבים בבקשה להעביר פניות גם לאחר המועד האחרון שנקבע, האריכה הוועדה את המועד האחרון לקבלת התייחסויות עד ליום 24.8.11 בשעה 14:00. בסך הכול קיבלה הוועדה בערוץ זה במשך ימי הפעלתו 1,391 פניות.

לתהליך מיון הפניות הוגדרו שתי תכליות מרכזיות:

א. העברת רעיונות הפונים ותוכני פנייתם לחברי הוועדה

ב. איתור פניות שיהיה להופעת כותביהן בפני הוועדה ערך מוסף על קריאתן בלבד.

בהתאמה לתכליות אלו גובשו לוועדה מעת פרסום 'הקול 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, אל צוותיה ואל מרכזי הצוותים.

**בהתאם לאמור קוטלגו כל הפניות שהתקבלו במענה ליקול הקורא לפי הפרמטרים האלה:**

א. **פרטי הפונה:** פרטי התקשרות, מועד קבלת הפנייה, שייכותו של הפונה (אזרח פרטי או שייך למאהל, מייצג ארגון או איגוד, נבחר ציבור, איש מקצוע בתחום הפנייה).

ב. **תחום העיסוק של הפנייה:** הפניות סווגו בהתאם לצוותי המשנה של הוועדה. במקום שבו פנייה כללה יותר מתחום אחד סווגו תחום ראשי ותחומים משניים (ללא דירוג מהותי ביניהם). פניות שהציגו תפיסה כללית סומנו כיכוללניות'. כן נכללו הסיווגים האלה: 'סיפור אישי'; 'על הוועדה' - פניות שהתייחסו לדרך עבודת הוועדה וכד'; שינוי שיטת הממשל; שינוי השיטה הכלכלית.

ג. **היקף הפנייה וסוגה:** נעשתה הבחנה בין הצעה קונקרטיית למקבץ הצעות קונקרטיית בתחום אחד או יותר מתחומי העיסוק של הוועדה והייתה התייחסות ליהצעה לכיוון פעולה וכן לפנייה 'כוללנית'.

ד. **נייר עמדה:** נבדק אם צורף לפנייה 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 כדי להבטיח שהרעיון הגלום בהן יובא בפני חברי הוועדה וצוותיה.

**מניתוח כלל הפניות לוועדה בערוץ זה ( 1,391 פניות) עולה ההתפלגות הזו:**

- 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 שסווגו כ"כללי" וכללו את קטגוריות המשנה של התייחסות לשיטה הכלכלית-חברתית, שינוי שיטת הממשל, עבודת הוועדה ונושאים אחרים.

**ביחס לאפיון הפונים עולה ההתפלגות הזו:**

- 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 הוא 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 ואפשר 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 ל"קול הקורא". בסך הכול הועברו בדרך זו 320 ניירות עמדה (23% מכלל הפניות).

בנוסף הועברו למרכזים תמציות של הרעיונות שנכללו בקובצי הרעיונות שתוארו לעיל. בערוץ זה הועברו 250 תמציות (18% מכלל הפניות).

יצוין כי חלק מהפניות כללו סיפור אישי, התייחסות כוללת 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 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 האלה:

**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 האלה:**

א. **ייצוג הולם לפי קבוצות באוכלוסייה:** פריפריה ומרכז (ככל שגמסר מידע על כך על ידי הפונים), נשים וגברים, יהודים וערבים (ככל שאפשר היה לזהות מהפנייה), דתיים וחילוניים, עולים חדשים וכיו"ב

ב. **גיוון הרעיונות** בתוך תחום העיסוק של הצוות העורך 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 הכול הופיעו בפני הוועדה 90 מן הפונים שפנו אליה במסגרת 'הקול הקורא'.

#### **ד. מפגשי שיתוף של הוועדה עם הפונים**

כפי שפורט לעיל, יושב ראש הוועדה החליט כי חברי הוועדה יקיימו מפגש ישיר עם פונים שפנו לוועדה. הוועדה קיימה בסך הכול **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 הכול הקדישה הוועדה כ-24 שעות למפגשי שיתוף הציבור. פירוט על המפגשים מופיע בנספח לפרק זה.

#### **מתכונת עריכתם של מפגשי שיתוף הציבור של הוועדה וצוותיה**

הוועדה קבעה מסגרת למפגשים במטרה להבטיח להם מתכונת אחידה ושוויונית ככל האפשר בהתייחסות לפונים השונים, השמה דגש על מתן האפשרות הנוחה והמכבדת לקיום השיח ועל שקיפות.

#### **נקבעו כמה עקרונות ורכיבים למתכונת המפגשים:**

- יוזמנו רק משתתפים אשר הגישו פנייה לוועדה;
  - יושם דגש על יצירת תמהיל פונים מגוון ככל האפשר בכל מפגש, כמפורט לעיל;
  - 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 ולהצגת שאלותיהם למושב;
  - 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 הדוברים ומידע על מתכונת המפגש.
- הוועדה השתדלה שלא לחרוג מן המתכונת שנקבעה, כדי להבטיח את מטרותיה, ולמעט מספר מצומצם של חריגים אף עמדה בכך.

בסך הכול הופיעו בפני הוועדה במתכונת זו 90 פונים.

המפגש שלפני האחרון של הוועדה יוחד לשמיעת נציגי מאהלים שפנו לוועדה. מפגש זה התנהל במתכונת מעט שונה: זומנו למפגש גם פונים שהביעו את רצונם להיפגש עם הוועדה בערוצים נוספים על הקול הקורא. המפגש היה ארוך מקודמיו ונוהל כמפגש פתוח שבו כל מוזמן רשאי לדבר בכל נושא שנראה לו חשוב שיובא בפני הוועדה.

לאחר מפגש זה קיימה הוועדה מפגש נוסף עם נציגי סטודנטים שכלל גם הוא נציגים שהביעו את רצונם להיפגש עם הוועדה בערוצים נוספים לקול 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 ונצוותיה במאהלים**

במהלך תקופת עבודתה של הוועדה ערכו יושב ראש הוועדה, חבריה וחברי צוותי המשנה 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 אפשר 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).<sup>4</sup>

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 המינוי שלה מאזכר את הצורך בכיצוע דיאלוג עם הציבור;
- שר בממשלה מונה כאחראי לסייע בפיתוח כלי ההידברות ושיתוף הציבור בוועדה;
- הופעלו בו-זמנית 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, שבהם אין למשתף מה להפסיד מעצם עריכת השיתוף).

## 6. תוצאות השיתוף מנקודת המבט של הוועדה

תהליכי שיתוף ציבור לסוגיהם מעלים חששות (טבעיים) בקרב גופי השלטון המשתפים. חששות אלו כוללים בין היתר את החשש מיתר הכבדה על תהליך קבלת ההחלטות או היישום, את החשש מפני אבדן שליטה על התהליך ועוד. כדי להצדיקם נדרש בכל הקשר להציג את ערכם ואף לבחון אם הוא גובר על החששות שהם מעלים.

לאור האמור מצאנו לנכון להעלות כמה רשמים בנוגע לתוצאות השיתוף מנקודת המבט של הוועדה. באופן כללי אפשר 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.

4 תהליכי שיתוף נבחנים על פי המידה בה שהם משתפים במעל אזרחים בתהליך קבלת ההחלטות ועל פי זה גם נבחנת מידת האותנטיות 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 אזרחים" על פי המודל הדני אשר נערכו גם בישראל; Citizen Juries; Citizen; 21st Century Town Meeting; המבוצע על ידי ארגון America Speaks בארה"ב וה- Deliberative Poles המבוצעים על ידי פרופ' גיימס 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 בבריטיש קולומביה, באונטריו ובהולנד, אשר לא רק עורכים התדיינות עמוק עם אזרחים, אלא גם מוסרים לאזרחים את הזכות והאחריות לקבל החלטות בנושאים מסוימים.

ממבט קצר טווח<sup>5</sup> על תהליכי השיתוף המהירים שביצעה הוועדה, עולות הנקודות האלה:

- 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 שהיו מודעים להן;
- חברי הוועדה קיימו ערוצים לקשר ישיר עם האזרחים המוחים ולקשר זה כשלעצמו הייתה תרומה להבנת המחאה ולבעיות שהיא 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 ("חכמת המון").
- 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 בכך שחייקה באמצעותם את הקשר עם האזרחים ואת אמונם בחבריה ובתהליכי עבודתה;
- הוועדה השקיעה בתהליכי השיתוף משאבים משמעותיים של זמן, כוח אדם והתארגנות, אך מצאה כי ביחס שבין ההשקעה לתרומה הצדיקו המפגשים את עריכתם.

דוגמאות לנושאים שהועלו בפני הוועדה בערוצים השונים נסקרו לעיל וכן בהקשרים שונים בפרקי הדוח.

#### נוסף עליהן אפשר להמחיש את האמור גם בדוגמאות האלה:

- 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 העמדות ואת הרעיונות של 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 והדיוור.
- תשומת הלב שהוועדה נתנה בדיוניה ובהמלצותיה לנושא החינוך והכרתה בחשיבות ההתמקדות 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 בין הממשלה לבין האזרחים והצורך להקשיב לאזרחים - כל אלה הועברו אל הוועדה בכל ערוצי התקשורת שקיימה עם הציבור וחייקו את הכרתה בחשיבות קיומם של ערוצים אלו. גם העיסוק בסוגיות ספציפיות של קשר שבין האזרח לבין הממשלה, כגון הצורך להבטיח שהרגולטור ייקח בחשבון את השלכות הרגולציה שהוא עורך על הצרכן ושהממשלה תהיה מודעת להשלכות הביורוקרטיה שהיא יוצרת על האזרחים, הושפע מפניות שהופנו לוועדה בנושאים אלו.

5 אין ספק שבמשך הזמן אפשר יהיה לערוך ניתוחים רבים לתהליכי שיתוף הציבור אפשר יהיה ללמוד מהם על ערכם, על מגבלותיהם, על הפוטנציאל הגלום בהם ועל הדרכים לשכללם.

- סוגיית היעדר התחרות בענף רשתות המזון, אשר מייקר את עלויות החיתולים ומוצרי החשמל, וסוגיית הקמת ארגון גג לרגולטורים הועלו בכפיות 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 היבוא דרך האינטרנט ותרמה לדיון הוועדה בנושא ולגיבוש ההמלצה על הפחתת המכס על יבוא דרך האינטרנט.
- פונה אחר באמצעות האינטרנט התייחס לסוגיית היעדר התחרותיות בין הבנקים, ודבריו נשקלו בעת גיבוש המלצות הוועדה המפורטות בדוח.
- חשוב לציין כי הוועדה שקלה גם רעיונות ופתרונות שהוצגו על ידי הציבור, ונדחו לבסוף. אך שרעיונות אלו אינם כלולים בין המלצותיה, הם תרמו לדיונים שקיימה וגרמו לה להתמודד עמם, 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 הוועדה כי קיימת חשיבות שתהליכים מסוג אלו שקיימה בעבודתה לשיתוף הציבור ייושמו 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, הוועדה ממליצה כמפורט להלן:

### א. שיתוף הציבור בדוח הוועדה

כחלק מתפיסת שיתוף הציבור ומעקרונותיה וכחלק מקידום תפיסת הממשל הפתוח, שמה הוועדה דגש על שיקוף תהליכי שיתוף הציבור שביצעה בעבודתה בדוח הוועדה. זאת בין היתר גם כדי להעשיר באופן המרבי את השיח הציבורי במידע וברעיונות שהופנו לוועדה בנושאים השונים. למטרה זו ננקטו הצעדים האלה:

1. ככל שהיה אפשרי, ניתן בדוח, 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 הדוח המפורט שיפורסם ויודפס בהמשך. בגרסה האינטרנטית של הדו"ח תיכלל ביחס לכל אחד מארבעת התחומים הראשיים שבהם עסקה הוועדה רשימת הפונים לוועדה בתחום זה. רשימות אלו כוללות לצד כל פנייה תיאור קצר של הרעיונות שהועלו במסגרתה.
3. הפניות שהופנו במענה ל'קול הקורא', ואשר הפונה התיר את פרסומן, יצורפו לדוח בגרסתו האינטרנטית, ויהיה אפשר 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 פתוח<sup>6</sup> (שאינו בפורמט PDF) כדי לאפשר את מרב החיפושים בדו"ח וניתוחים של תכניו לפי רצון הגולשים.
6. פניות הפונים במענה ליקול הקורא' תיוגו כדי להקל על גולשים להגיע אליהן בעת חיפוש מידע בנושאי עיסוקן.

### ב. שיתוף הציבור בנוגע לסוגיות היסוד שעומדות ברקע לעבודת הוועדה

בפרק זה תוארו בהרחבה המהלכים שעשתה הוועדה בתחום שיתוף הציבור. ייאמר 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, להמשך 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 עמו ותפתח את הערוצים הנדרשים כדי להבטיח שהשיח הציבורי ושיתוף הציבור ביחס לסוגיות היסוד העומדות בבסיס עבודת הוועדה ימשכו. 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 שהיישום יעשה בשקיפות שיכולה להתאפשר דרך מעקב ממשלתי וציבורי אחר תכניות 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 בלי 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](http://www.hidavrut.gov.il)

#### נתונים

- מאז פתיחת האתר בתאריך 16/8/11 בוצעו בו 50,366 ביקורים, ונצפו בו 180,146 דפים. הנתון מייצג כ- 35,759 גולשים שונים.
  - סה"כ נאספו באתר 3,336 הצעות גולשים לוועדה.
  - אפשר לחלק את כלל תגובות הציבור לפי החלוקה לארבע ועדות המשנה באופן הזה:
    - לוועדת המיסוי הוגשו 738 הצעות (22.1%).
    - לוועדת השירותים החברתיים הוגשו 836 הצעות (25.1%).
    - לוועדת התחרותיות והמחירים הוגשו 484 הצעות (14.5%).
    - לוועדת הדיור הוגשו 1,278 הצעות (38.3%).
  - לאתר הוועדה הוגשו 75 ניירות עמדה. ניירות אלה עסקו במגוון נושאים רחב ולאו דווקא התפלגו לפי החלוקה לארבעת צוותי המשנה של הוועדה.
  - חמישה סיכומים המרכזים את הצעות הגולשים הועברו לוועדה.
  - זמן שהייה 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 הפנייה 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 ולייקים): 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 ייחודיות (יוניקים): 9,279

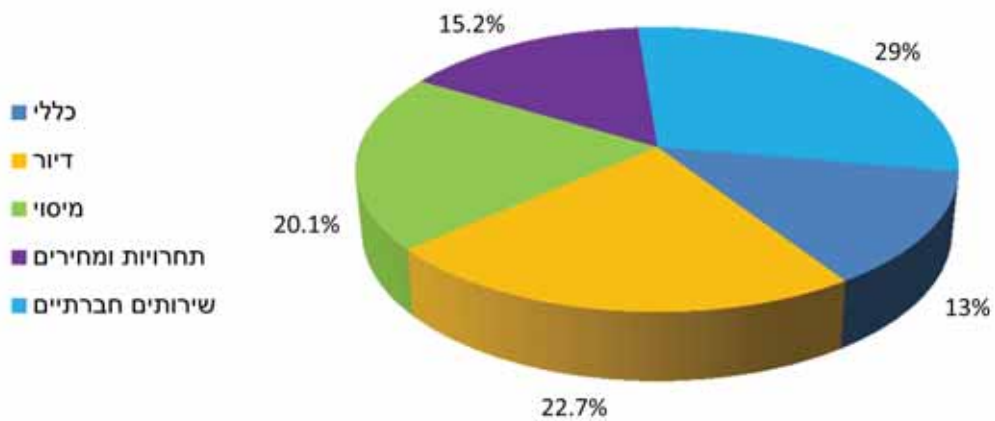
#### יו-טיוב

מס' צפיות בסרטונים: 12,558

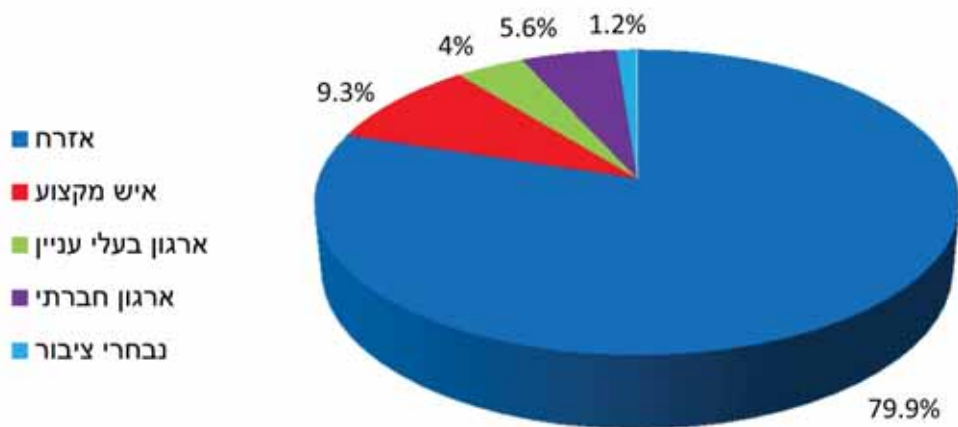
סרטון נצפה ביותר: "מנואל על צוות ספיבק" - 3,785 צפיות.

### 3. אתר הוועדה: 'קול קורא' ופניות שהתקבלו במענה לו

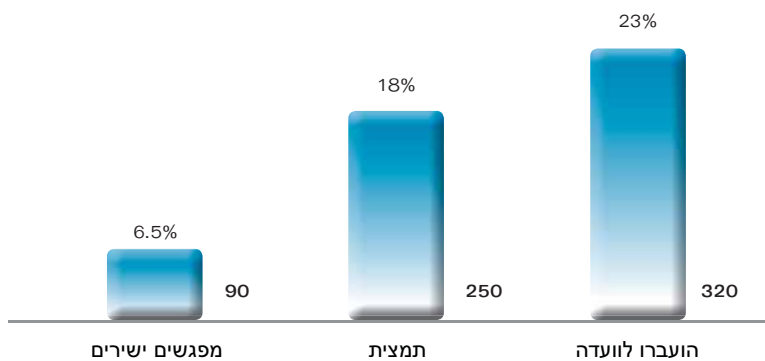
תרשים א': התפלגות הפניות על פי תחומי הפנייה:



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	המאהל	נציגי ועדה שנכחו
15.08.11	כיכר המדינה, ת"א	פרופ' מנואל טרכטנברג שחר כהן
16.08.11	באר שבע	ד"ר שלומי פריזט 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 פריזט שחר כהן

**ב. מפגשי השר מיכאל איתן**

תאריך הביקור	המאהל
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 הביטוח הלאומי, אסתר דומיניסני; כלת פרס ישראל, פרופ' פנינה קליין; ד"ר טלי רגב
23.8.11	שירותים חברתיים	מר שרון קדמי, מנכ"ל משרד התמ"ת	מנהל הרשות לפיתוח כלכלי במגזרי המיעוטים, אימן סוף; כלת פרס ישראל, פרופ' פנינה קליין; שחר 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, הסמנכ"ל לעניינים מקצועיים ברשות המסים; מר 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 המסים לתכנון ולכלכלה; מר אהרון אליהו, סמנכ"ל בכיר ברשות המסים לעניינים מקצועיים ושומה וביקור; מר אבי לכון, 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 הביטוח הלאומי, גבי אסתר דומיניסני; ד"ר רביעה בסיס מהמכללה הערבית לחינוך בחיפה; ד"ר טלי רגב
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	מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר איל גבאי; ד"ר רביעה בסיס מהמכללה הערבית לחינוך בחיפה; ד"ר טלי רגב, כלת פרס ישראל, פרופ' פנינה קליין; ד"ר אבי שמחון