

חזון להצלת ישראל מהאוטוסטרדה אל הגיהנום

דן בן-דוד

על הממשלה הבאה לחשוב בגדול, מחוץ לקופסה,
כי זו אולי היציאה האחרונה מהאוטוסטרדה

מאז שנות השבעים הפער בתמ"ג לשעת עבודה (הקובע אם ניתן לתת שכר גבוה) בין ממוצע מדינות ה-G7 המובילות את העולם המפותח לבין ישראל גדל יותר מפי שלושה. רמת הידע של ילדי ישראל בתחומי היסוד – לא כולל חרדים, שאינם לומדים את החומר ואינם משתתפים במבחנים הבינלאומיים – נמוכה מבכל המדינות המפותחות. בה בעת, פערי הידע בין ילדי ישראל הם הגבוהים במערב. מחצית מהאוכלוסייה עניה כל כך שהיא אינה מגיעה אל המדרגה התחתונה של מס ההכנסה, בעוד ש-92% מכלל תשלומי מס ההכנסה בארץ מוטלים על כתפי עשרים אחוז מהאוכלוסייה בלבד. העלמות המסים בישראל מתבטאות באובדן תוצר של כחמישית מהתמ"ג. כתוצאה מכך, כשליש מסכום שאבד אינו מגיע לאוצר המדינה כמסים.

מאז שנות השבעים מספר מיטות האשפוז לנפש בישראל נמצא בנפילה חופשית והצפיפות בבתי החולים היא הגבוהה ב-OECD כשמספר בוגרי הרפואה לנפש הוא הנמוך ב-OECD. ב-1970, הצפיפות בכבישי ישראל היתה זהה לממוצע במדינות אירופה הקטנות. בחצי מאה שחלפה, גדלה הצפיפות בכבישי ישראל לפי שלושה מהממוצע באותן מדינות – וזאת למרות שמספר כלי הרכב לנפש בישראל נמוך ב-40%. על כל אקדמאי שחוזר לישראל, ארבעה עוזבים. מספר הרופאים הישראלים השוהים בחו"ל ביחס למספר הרופאים בישראל עלה בכ-50% בתוך עשור אחד בלבד.

כך נראות התוצאות של סדר יום סקטוריאלי ואישי לעומת סדר יום ממלכתי. הפערים בינו עצומים. קשה להבין כיצד חלקים כה גדולים של האוכלוסייה פשוט לא מקבלים את זה שחברה מודרנית כוללת לא רק יתרונות, אלא גם כללים ותקנות המבטיחים את שלומם ואת רווחה שלהם ושל אחרים. הבריונות, האלימות וההתעלמות מחוקים הן רק קצה הקרחון. אין אכיפה – לא היתה במהלך המגפה וגם לא בהר מירון – וזו בעיה ענקית גם בתחום של גביית מסים.

כמחצית מהילדים בארץ מקבלים השכלה ברמה של עולם שלישי והם שייכים לחלקי האוכלוסייה הגדלים בקצב המהיר ביותר. הבעיה העיקרית היא שילדים אלה יוכלו לקיים בבגרותם רק משק של עולם שלישי, שלא יוכל לתחזק מערכות בריאות ורווחה – וצבא – של עולם ראשון.

פירוט רחב יותר של בעיות השורש הכלכליות-חברתיות של מדינת ישראל נמצא [באתר מוסד שורש](#), אך אפילו התמונה החלקית המתוארת לעיל מבהירה איך נראית אוטוסטרדה אל הגיהנום. הבטחון הלאומי של ישראל בעתיד מונח על כתפי הממשלה הבאה, לא פחות. זו אולי ההזדמנות האחרונה של המדינה ליצור חיבורים רחבים בין שמאל וימין, דתיים וחילוניים, ערבים ויהודים, ולהקים קואליציה שביכולתה להסיט את ישראל מאותה אוטוסטרדה. זה לא יהיה קל. לכל אחד ממרכיבי החזון המוצג בהמשך יש קבוצות לחץ רבות שנהנות מהמצב הקיים, והן יחוללו מהומות אלוהים כדי לשמר את כוחן. נזדקק להנהגה שתדע לעמוד בלחצים, להסביר את החזון שלה ולהתמיד בהנחלתו.

רפורמה כוללת במערכת החינוך

זריקת כסף על המערכת ללא תיקונה כמוה כזריקת כסף לים. העומס בכיתות אינו נובע ממחסור במורים. בזמן שמספר הילדים בכיתה בישראל גבוה בהשוואה ל-OECD, מספר הילדים למורה (שווה ערך משרה מלאה) שווה לממוצע ה-OECD בחינוך היסודי ואף נמוך מממוצע ה-OECD בחינוך העל יסודי. לא חסרות לילדי ישראל שעות לימוד. בארץ לומדים הרבה יותר ימים בשנה בהשוואה לכל מדינות ה-OECD, ומספר שעות הלימוד השנתיות הוא מהגבוהים ב-OECD. יש בישראל מורים מעולים, שהיו יכולים להצליח בכל מקצוע שהיו בוחרים, אך החליטו להיות מורים מתוך תחושת שליחות. אולם, הם אינם מדגם מייצג של כלל המורים. הרמה הכללית של מורי ישראל באוריינות קריאה ומתמטיקה נמצאת בתחתית של המורים בעולם המתועש. בעוד ששכר המורים החודשי בישראל נמוך לעומת ה-OECD, השכר לשעת הוראה גבוה מאוד.

רפורמה בחינוך צריכה להתבסס על שלוש אבני יסוד: (א) קביעת ליבת לימודים טובה בהרבה מזו הקיימת, אחידה בכל זרמי החינוך וחובה לכל ילדי ישראל (כולל הפסקה מוחלטת של מימון לבתי ספר שאינם מלמדים ליבה מלאה ולכל המוסדות בהמשך הדרך המקבלים בוגרים מבתי ספר שאינם מלמדים ליבה מלאה); (ב) שינוי מהותי באופן שבו מכשירים, בוחרים ומתגמלים מורים; (ג) שינוי מבני במשרד החינוך ובאופן תפקודו.

מלחמת חורמה בכלכלה השחורה

כשמדברים על כיסוי גרעונות הענק שנוצרו השנה – שלא לדבר על שנים קודמות – השיח מתמקד בערוצים הנוחים והקונבנציונליים: העלאת מסים וקיצוצים תקציביים. אך בישראל יש שני אפיקים נוספים שקובעי המדיניות אינם מוכנים לגעת בהם, אפיקים שהיו מביאים למהפכה בהכנסות ובהוצאות המדינה: ישראלים רבים אינם משתתפים בנשיאת נטל המס (ורבים אף מוסיפים בעצמם לנטל כשהם רשומים כנוזקים) ואין לנו מושג אמיתי מהי החלוקה בפועל של הכספים הציבוריים.

אילו ישראל היתה מקטינה את היקף הכלכלה השחורה שלה לרמות בצרפת, גרמניה, קנדה וארה"ב, היו מתווספים לתמ"ג בכל שנה עוד 200-100 מיליארד שקל (תלוי במדינת השוואה). במלים אחרות, היו מתווספים לקופת המדינה עוד 60-30 מיליארד שקל במסים חדשים. לשם השוואה, ב-2018 משרד הבריאות הוציא 34 מיליארד שקל, החינוך היסודי והעל-יסודי הסתכם ב-26 מיליארד שקל, וכל ההשכלה הגבוהה עלתה למדינה 11 מיליארד שקל.

הצלחת הגביה בכביש 6 מראה כיצד התנהגות הישראלים הופכת לנורמטיבית כשיש אכיפה רצינית. לשם הגברת גביית המסים, ניתן להתחיל בחובת דיווח שנתית על כל ההכנסות השנתיות של כל תושב בישראל. אין מדובר במילוי ערימות של טפסים בסגנון הנהוג בארה"ב, שמטרתו להגן על אינטרסים צרים ומשונים, ומחייב הסתייעות ברו"ח להבנה ולמילוי הטפסים. מדובר בטופס פשוט של עמוד או שניים, המפרט את סך ההכנסה מעבודה וסך ההכנסה ממקורות נוספים. כשכל אזרח בישראל יצטרך להצהיר ולחתום מדי שנה על כל הכנסותיו, וכשהמדינה תבדוק ותעניש ברצינות מעלימי מס, התמונה תשתנה מקצה לקצה – הישראלים אינם יותר רמאים מהאזרחים של כל מדינה אחרת. הם מרמים כי כאן זה אפשרי. כשזה יחדל להיות כדאי, תמונת ההכנסות ממסים תשתנה ללא הכר.

היקף הכלכלה השחורה במדינות שהנהיגו חובת דיווח נמוך בהרבה מבשאר המדינות המפותחות. ומתברר שכשהמנגנון קיים וההרתעה מופנמת, עלות המערכת לגביית מסים (יחסית לתמ"ג) במדינות עם חובת דיווח היא נמוכה מהעלות שלה במדינות שאין בהן חובת דיווח.

הגדלה ניכרת של השקיפות התקציבית

התפנית הכלכלית-חברתית שהובילה לתוואים הבעייתיים המתוארים לעיל החלה באמצע שנות השבעים – בתקופה שבה סך ההוצאה הציבורית האזרחית של ישראל (לא כולל הוצאות בטחוניות) היתה גבוהה מהממוצע ב-OECD (ביחס לתמ"ג). למעשה, ההוצאה הציבורית האזרחית של ישראל היתה גבוהה או דומה לממוצע ב-OECD במשך עשרות שנים, כלומר, מחסור בכסף ציבורי אינו הסיבה לתפנית הכלכלית-חברתית. ככל הנראה ממשלות ישראל החלו לתת עדיפות להקצאות תקציביות בכיוונים סקטוריאליים ואישיים על פני כיוונים ממלכתיים. בהיעדר שקיפות תקציבית, לא ניתן לדעת בוודאות מה היקף התקציבים שהוסטו ומי היו הנהנים העיקריים מהם.

מעולם לא הוצגו מספרי אמת על היקף התמיכות של המדינה, באופן ישיר ובאופן עקיף באמצעות ארגונים ותקנות תקציב מוסווים. רק כשכל בוחר ידע מי מקבל כמה, ועד כמה הסכום פר מקבל דומה או שונה, נוכל להתחיל לנהל דיון ציבורי מבוסס עובדות על העדיפויות הלאומיות של מדינת ישראל. זוהי אבן יסוד של הדמוקרטיה ושל בחירה מושכלת בין חלופות.

כמו כן, על ממשלת ישראל לחשב ולפרסם לכלל הציבור את התשואה החברתית של כל הפרויקטים התשתיתיים הגדולים (תשואה חברתית משקפת את התמורה לחברה כולה לעומת תשואה פרטית המשקפת רק את התמורה לנהנים הישירים מפרויקטים). דירוג פרויקטים לפי תשואה חברתית אינו מחייב פוליטיקאים לפעול רק לפיו, אך הוא יחייב אותם לתת הסברים משכנעים לציבור מדוע נבחרה חלופה ג' על פני חלופה א' אם התשואה של א' גבוהה יותר.

טיפול שורש בתחום הדיור

ברקע: אוכלוסית ישראל גדלה בקצב שאין לו אח ורע בעולם המפותח – 3.1 ילדים במשפחה ישראלית – כמעט ילד שלם יותר מהמדינה הנמצאת במקום השני. לפי הלמ"ס, אוכלוסית ישראל צפויה להכפיל את עצמה בעוד שני דורות בלבד. צפיפות האוכלוסין אז תהיה גבוהה יותר מהצפיפות הקיימת בכל מדינות העולם, מלבד בנגלדש – עם ביקוש לדיור בהתאם. ככל שרמת החינוך בישראל תשתפר ומעמד הביניים יגדל, זה יתבטא לא רק בשיפורים כלכליים-חברתיים אלא גם בירידה בפריון הילודה הארצי – על כל המשתמע מכך בהקשר לביקוש לדיור.

גורם נוסף שיקטין באופן משמעותי את הביקוש לדירות הוא ביטול האפליה הקיימת לטובת המשקיעים בנדל"ן. אין כל סיבה להטבות המקטינות את החבות במס על תשואות בתחום הנדל"ן – שבמקרים מסוימים פוטרות לחלוטין ממסים – לרמה נמוכה מחבות המס המוטל על תשואות בתחומי השקעה אחרים, שאולי היו תורמים יותר לצמיחת המשק. ביטול הטבות למשקיעים עשוי גם להשפיע על היצע הדיור. כשאנשים פרטיים פטורים מתשלום מסים על שכר דירה, קטן התמריץ לחברה עסקית מתחרה להקים קומפלקס של דירות להשכרה כנהוג במדינות אחרות. כמו כן, דרוש טיפול שורש בכל המרחב – מאופן ההתנהלות של מינהל מקרקעי ישראל ועד לוועדות התכנון והבניה – כדי לאזן בין הצרכים, המיקומים והתשתיות.

רפורמה במערכת הבריאות

רק בנס ניצלה ישראל מתוצאות חמורות עוד יותר של מגפת הקורונה. השילוב של צוותים רפואיים מהשורה הראשונה בעולם ותושיה רבה ברמות המקומיות מנע את הפיכת האנדרלמוסיה הניהולית לקטסטרופה לאומית.

ככלל, יש מחסור חמור של כח אדם מקצועי בתחום הבריאות לצד תנאי אשפוז בלתי מספקים עד מחפירים. הזנחת המערכת במשך שנים הובילה להכפלת מספר המתים ממחלות זיהומיות בשני העשורים האחרונים (באותה תקופה, לא חל כל שינוי במוצע של ה-OECD). עוד לפני מגפת הקורונה, מספר המתים השנתי ממחלות זיהומיות לנפש בישראל היה 70% יותר גבוה משיעור המתים במדינה המדורגת במקום השני ב-OECD. מספר מתים ממחלות זיהומיות הגדול פי 17 ממספר ההרוגים השנתי בתאונות דרכים במדינה.

בדומה למערכת החינוך, ולכלל המערכות הציבוריות בישראל, מערכת הבריאות מפגרת בתחומי המדידה וההערכה – שהם כלי ניהול קריטיים. בנוסף, כמו במערכות הציבוריות האחרות, משרד הבריאות קובע את הכללים, אחראי על חלק גדול של הביצועים, ומפקח על התוצאות של עצמו – עם כל ניגודי העניינים שיש בכך. המחלה הממשלתית של ניהול מיקרו (micro management) מלמעלה מייצרת חיץ בין סמכות לאחריות ופוגע מאוד באופן התפקוד של המערכת. נדרשת רפורמה שתאזן בין רמת טיפול גבוהה בכל הרבדים לבין תגמול מספק לצוותים הרפואיים לבין רמת תקצוב שאינה שוברת את הקופה. זה לא קל באף מדינה, אך הרבה יותר ניתן להשגה כשיש כל כך הרבה תקלות מבניות המחייבות טיפול מן השורש בישראל.

שינוי תפיסה בשוק העבודה

עוד לפני המגפה, שוק העבודה בישראל התאפיין בקוטביות, המגבירה פערים כלכליים ובו בזמן פוגעת בצמיחה הכלכלית. מצד אחד, בתחומים מסוימים קיימים ארגוני עובדים עוצמתיים שאינם מעוניינים בטובת הארגון שבו הם עובדים אלא בטובת עצמם, וזה מונע ניהול ענייני ויעיל. מצד השני, קיימות חברות פרטיות שאין להן כל עניין בטובת עובדיהן או בהכשרתם. לתוך המציאות הזו נכנסים מחוקקים המסרבליים עוד יותר את כללי העסקת עובדים.

בהקשר זה, ישראל אינה צריכה להמציא את הגלגל. מודל ה-flexicurity הסקנדינבי מספק גמישות רבה (flexibility) למעסיקים בכל הקשור להעסקה ולפיטורים של עובדים לצד מתן הגנה (security) לעובדים – לא במניעת פיטוריהם, אלא בהעשרתם המקצועית המתמדת בזמן שהם עובדים ובמיוחד כשהם מפוטרים, עם חבילת תמיכות רצינית (אך מוגבלת בזמן), במטרה לאפשר התאמה למקום העבודה הבא.

נחוצות תוכניות הכשרה מקצועית שיכללו מרכיב של שדרוג ההשכלה למי שחפץ בכך לצד שיתוף מעסיקים בקביעת תחומי ההכשרה – ובמקביל יש להקים גוף עצמאי למדידה והערכה היכול לעקוב אחרי הביצועים ולאתר מה מצליח יותר ומה פחות.

רפורמה בשיטת הממשל

בנסיבות ובתמריצים הקיימים, למערכת הפוליטית קשה מאוד להתמודד עם מכלול הבעיות הקיומיות של החברה הישראלית. מאחר שאי-היציבות במערכת היא מבנית, המענה לבעיה חייב להיות מבני. יש לספק את תנאי היסוד למשילות: יציבות מערכתית והחזרת האיזון בין הזרוע המבצעת לזרוע המחוקקת. המענה השלטוני צריך להתבסס על שלושה עקרונות החודרים לשורש הבעיות העיקריות. אימוצם כעסקת חבילה הוא תנאי להצלחת הרפורמה (אימוץ אחד בלבד עלול להוביל לאסון).

נשיא: בשיטה הקיימת, ראש ממשלה ממנה את יריבו הפוליטיים העיקריים (ממפלגתו או ממפלגות אחרות) לתפקידי מפתח בממשלתו כדי לשרוד – עם כל ההשלכות הנובעות מכך על יכולתו למשול. זו שיטה שביסודותיה טבוע חוסר יציבות, מה שמתמרץ סחיתות ואיומים תמידיים מבחוץ ומבפנים. במקומה, בראש המדינה צריך לעמוד נשיא (שאינו נגדו כתבי אישום או הרשעות קודמות), שייבחר ביחד עם סגן נשיא, לכהונה קבועה. הנשיא ימנה את שרי הממשלה (די ב-10) על פי כישוריהם המקצועיים. השרים יהיו כפופים לנשיא, והוא יוכל לפטר אותם בכל עת אם לא יעמדו בציפיותיו. שיטה זו תאפשר לנשיא לנהל את המדינה יחד עם שריו במקום לנהל מאבק תמידי נגדם. כהונה קבועה של ארבע שנים (עם הגבלה של שתי כהונות) תאפשר לנשיא פרק זמן סביר לבצע את מדיניותו בצורה יעילה ומתוך ראייה לטווח ארוך.

חברי כנסת: יש ליצור הפרדה מובנית בין הזרוע המבצעת לזרוע המחוקקת. שרים לא יהיו חברי כנסת, ואילו חברי הכנסת יתמקדו בתפקידים היחיד: פיקוח על הממשלה וחקיקת חוקים. במקום בחירה על ידי חברי מרכז, חברי מפלגה או ראש מפלגה, כל חבר כנסת ייבחר באופן אישי על ידי הבוחרים. שליש מהח"כים יבחרו במחוזות לכהונות של שנתיים (כשדאגה לצרכי האוכלוסיה המקומית תהיה הבסיס העיקרי לבחירתם), שליש יבחרו במחוזות-על לכהונות של ארבע שנים (וידאגו לאינטרסים אזוריים) ושליש יבחרו ברמה הארצית לכהונות של שש שנים (וייצגו את הראיה הלאומית לפי תפישתם). איזונים ובלמים: בין השאר, תינתן לנשיא הזכות להטיל וטו על כל חוק שאינו מתאים למדיניותו. הוא יוכל להטיל וטו על סעיפים מסוימים (line item veto) או על החוק כולו. הצבעה של 61 חברי כנסת (או רוב מיוחס שייקבע) בעד ביטול הוטו הנשיאותי תאפשר לחוק לעבור על אף התנגדות הנשיא. את השינוי בשיטת הממשל יש לכלול, ביחד עם חוקי יסוד קיימים ונוספים, בחוקה שתגן על הדמוקרטיה ועל זכויות היסוד בישראל לעוד שנים רבות.

ישראל נמצאת ברגע בן-גוריוני

כמו שאז היתה הזדמנות היסטורית להקים את המדינה, כך כעת יש הזדמנות היסטורית לבצע תיקון מסלול ולהציל את עתידה של ישראל. המשבר הנוראי של השנה האחרונה מספק את תנאי היסוד לשינויים. מצד אחד נמצא ראש ממשלה עם שלושה כתבי אישום המתחבר למפלגות גזעניות ולמפלגות המונעות במכוון מקהילתן זכויות יסוד להשכלה מספקת ולחשיבה חופשית. מצדו השני של המתרס הפוליטי נמצאים כל השאר, שרבים מהם (רובם?) חפצים להבטיח את עתיד המדינה. זוהי אולי היציאה האחרונה שיש לישראל מהאוטוסטרדה אל הגיהנום.