

הצעת ראשי מרכז טאוב

סדר יום חדש לישראל

פרופ' **ערן ישיב**, כלכלן (עורך)
ראש תכנית מדיניות הכלכלה

פרופ' **דן בן-דוד**, כלכלן
מנהל המרכז

פרופ' **דב צ'רניחובסקי**, כלכלן
ראש תכנית מדיניות הבריאות

פרופ' **איל קמחי**, כלכלן
סגן מנהל וראש תכנית מדיניות שוק העבודה

פרופ' **יוסי שביט**, סוציולוג
ראש תכנית מדיניות החינוך

פרופ' **מיכאל שלו**, סוציולוג
ראש תכנית מדיניות הרווחה החברתית

ירושלים, אב תשע"א, אוגוסט 2011

כתובת המרכז : רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון : 02-5671818

פקס : 02-5671919

דואר אלקטרוני : info@taubcenter.org.il

כתובתנו באינטרנט : www.taubcenter.org.il

נדפס בדפוס מאור-ולך, ירושלים

הצעת ראשי מרכז טאוב

סדר יום חדש לישראל

פתח דבר

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל הינו מוסד עצמאי ולא-מפלגתי למחקר חברתי-כלכלי, היושב בירושלים. המרכז מספק למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב מבט-על מקצועי בתחומי הכלכלה והחברה. הצוותים הבינתחומיים – הכוללים חוקרים בולטים מהאקדמיה ומומחים מובילים מתחומי המדיניות – והצוות המקצועי של המרכז עורכים מחקרים ומציעים המלצות למדיניות בסוגיות החברתיות-כלכליות המרכזיות מולן ניצבת המדינה.

במסמך זה, ראשי מרכז טאוב – שהם גם חוקרים באוניברסיטאות תל-אביב, העברית ובן-גוריון – מציגים גישה רחבה לטיפול שורש בבעיות העיקריות של החברה והמשק בישראל. ייחודו של המסמך הוא בהסכמה חוצת תחומים ודיסציפלינות, בזיהוי הבעיות וכן בהצבעה על המדיניות הדרושה לטיפול מעמיק בהן. ההמלצות המובאות כאן מבוססות על עבודות מחקר של מרכז טאוב וכן על עבודות מחקר נוספות.

* פרסום זה, ככל פרסומי המרכז, הוא על דעתם ואחריותם של מחבריו בלבד. אין בו כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים, ואת התומכים בפעולותיו.

הצעת ראשי מרכז טאוב

סדר יום חדש לישראל

מבוא

ממחצית יולי 2011 התפתחה בישראל מחאה רחבת היקף הקוראת לשינוי חברתי-כלכלי. עד כה, דרישות המפגינים היו מגוונות ולעיתים לא ממוקדות. עם זאת, התביעה המשותפת לכלל המשתתפים במחאה החברתית היא התביעה לצדק חברתי ולתמיכה במדינת הרווחה לפי דגם חברתי-כלכלי דומה לזה הנהוג בצפון אירופה. ראשי המחאה ותומכיהם מאשימים את המדינה בנסיגה מהבטחת הביטחון הכלכלי של אזרחיה, ודורשים ממנה להפעיל את מלוא השפעתה בתחומים מרכזיים בחייהם. הם קוראים לסיוע במאבק על קיום מכובד והוגן על פי עקרונות של סולידריות ושוויון.

על רקע זה, מתווה במסמך סדר יום חדש לישראל. אנו, ראשי מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, מציעים שינויים בסדר העדיפויות הלאומי, הנראים לנו חיוניים לנוכח הנושאים העולים מהמחאה הציבורית. איננו מאמצים את דרישות המחאה כלשונו. אנו מציעים התייחסות קונקרטית ופתרונות מבניים לבעיות העיקריות מולן ניצבים החברה והמשק בישראל – חלקן מועלות על-ידי משתתפי המחאה וחלקן לא – כפי שהן עולות מעבודותיו של מרכז טאוב במשך השנים.

המחאה הציבורית

במהלך ההפגנות הועלו מספר נושאים, שעיקריהם:

- **צדק חברתי וצמצום פערים** – קריאה לחלוקה שוויונית יותר של המשאבים הלאומיים ונטל המיסים.
 - **מדינת הרווחה** – קריאה להבטחת השירותים החברתיים, שירותי הבריאות, החינוך (החל בגיל הרך) ואחרים על-ידי המדינה. לא פעם מדובר בהבטחת הנגישות לשירותים בסבסוד הולם ואף לאספקתם במימון מלא של המדינה.
 - **עצירת ההפרטה** בתחומים שונים.
 - **שינוי מבנה המיסוי** – דרישה להפחית את המע"מ ל-5 אחוזים ולהקפיא את המתווה להורדת המיסים הישירים.
 - **דיוור בר-השגה** – פעולה ממשלתית שתביא להפחתה משמעותית בשכר הדירה ובמחירי הדירות, כמו גם קריאות להרחבת הדיוור הציבורי ולהנהגת פיקוח על שכר דירה ותנאי השכירות.
 - **הנהגת חינוך** חינם מגיל 3 חודשים, צמצום גודל הכיתות במערכת החינוך והנהגת יום לימודים ארוך במערכת החינוך הציבורית.
 - **הפסקת ההעדפות הסקטוריאליות** – הוזכרו התמיכות בחרדים ובהתנחלויות והעדפות שונות של מגזרים באוכלוסייה בדיוור ובחינוך.
 - **שירותי בריאות** – שיפור תנאי השכר של הרופאים, טיפוח הרפואה הציבורית וצמצום פערים בין מרכז לפריפריה.
 - **שוק העבודה** – רפורמה במערכת השכר, שתביא בחשבון, בין היתר, את עליות המחירים, הפיקוח על זכויות עובדים, העלאה של שכר המינימום וביטול העסקה קבלנית במגזר הציבורי.
 - **צמצום הריכוזיות במשק**.
- בדברינו להלן – סדר יום חדש – אנו מציעים סדרי עדיפויות חדשים המתייחסים לנושאים אלו ולנושאים נוספים העולים מעבודות מרכז טאוב.

סדר יום חדש

גל המחאות הנמשך חשף והעלה למודעות נרחבת את הבעיות העמוקות של החברה והמשק בישראל והוא מאפשר דיון ציבורי העשוי לשנות את סדרי העדיפויות הלאומיים. זו עשויה להיות הזדמנות היסטורית. מסמך זה מבוסס על ראייה מערכתית אוניברסלית שצריכה לעמוד כנר לרגלי קובעי המדיניות בישראל – טובת הכלל לעומת טובתן של קבוצות לחץ בעלות אינטרסים מגזריים, מוסדיים, עסקיים ו/או אישיים.

הפיגור שנוצר בפיתוח התשתיות האנושיות והפיזיות של המדינה, המגביל את יכולותיה, מהווה נקודת מוצא חשובה למסמך זה. טיפול שורש בבעיותיה המרכזיות וארוכות הטווח של ישראל מחייב תפנית חדה בכל הקשור לשיקום, לשדרוג ולבניית תשתיות אלה. השקעות ניכרות אך משכלות בתחומים אלה נחוצות כדי להתגבר על פיגור שנוצר במשך עשורים. זהו המפתח העיקרי להקטנת שיעורי העוני והפערים בחברה ולהאצה משמעותית של הצמיחה ברמת החיים הכוללת.

כיצד יכולות מערכת הקצבאות והמיסים, ומערכת השירותים החברתיים, לתרום אף הן ליעדים אלה? אנו שותפים לדעה של כל ממשלות ישראל שהדרך היעילה ביותר להבטיח את הביטחון הכלכלי של האזרחים היא לדאוג לכך שהרוב המכריע, בפרט מהמסוגלים לפרנס את עצמם, יעבדו וישתכרו לפרנסתם. אולם המדיניות הנוכחית מנתבת אנשים רבים, הנמצאים על סף העוני, להעסקה בשכר נמוך, ומציאות זאת תורמת דווקא להנצחת העוני במקום לצמצומו. יש לשנות באופן יסודי את מגמת ההתנערות של המדינה מאחריותה הכוללת, לרבות פיצול תכניות במערכת הקצבאות בישראל, ולקבל כמחיר הכרחי וצודק את עיקרון המס הפרוגרסיבי (מי שמרוויח יותר משלם יותר), אשר בדומה למדינות צפון אירופה ניתן ליצור סביבו קונצנזוס חברתי-פוליטי.

להלן פירוט של השינויים המרכזיים הנחוצים בסדר היום הלאומי.

הוצאות הממשלה

רקע. על פי נתוני ה-OECD, חלקה של ההוצאה הציבורית הכוללת בישראל בתוצר של 2010 היה 45.5 אחוז. נתח זה מסך התוצר הוא סביר אך נמוך לעומת העבר (52.6 אחוז בשנים 2000-2005) ולעומת חלקה של ההוצאה הציבורית במדינות הרווחה של צפון אירופה, הנע בין 46 אחוז (נורבגיה) ל-58 אחוז (דנמרק). יש לזכור, שבשונה ממדינות אלה, חלק נכבד מההוצאה הציבורית בישראל מוקצה לביטחון, ופירוש הדבר, שההוצאה האזרחית בישראל נמוכה אף יותר. גם ההשקעה בתשתיות נמוכה במיוחד בישראל (ועל כך נוסף בהמשך).

הצעות מדיניות. חשוב ביותר לבחון מחדש את העדיפויות הלאומיות הקובעות את גודל התקציב ואת חלוקתו, ולא לקבל כמובן מאליו את הקיים. כמו כן, הבעיה אינה רק גודל התקציב או חלוקתו אלא דרך ניהולו והאופן בו המערכת הציבורית מנצלת – או אינה מנצלת – את המשאבים העומדים לרשותה. במסמך זה נשמרת מסגרת הגירעון ואף נשמר התוואי היורד של יחס החוב לתוצר. חשוב להדגיש, כי הכיוון החדש המוצע כאן הוא ברמה הכוללת ולא ברמה של סעיף תקציבי כזה או אחר. הבעיה אינה רק בגודל הוצאות החינוך, הרווחה והבריאות – למשל – אלא גם באופן חלוקתן הפנימית ובאופן ניהולן. לפיכך יש:

- להקצות את ההוצאות הציבוריות בראייה ממלכתית ולא מגזרית, כדי להגדיל עד כמה שניתן את מספר הנהנים מסך המקורות.
- לחזק את הרעיון של מדינת הרווחה לפיו על הממשלה להבטיח לכלל אזרחיה שירותים חברתיים בתחומי הבריאות, החינוך, מעונות היום, הטיפול בנכים ובקשישים, ועוד.
- לשדרג את התשתיות האנושיות והפיזיות של המדינה, כדי להקטין את שיעורי העוני ולהגביר את הצמיחה ברמת החיים הכוללת.
- לייעל את המנגנון הממשלתי, הנחשב כאחד החסמים לקביעת מדיניות ארוכת טווח ויישומה.

בתקופה בה הכלכלה העולמית עלולה להיכנס למיתון עמוק נוסף, ולאור החשש שהמשברים הפיננסיים, שכבר פוקדים אחדות ממדינות המערב, יתפשטו למדינות נוספות, יש לשקול בכובד ראש כל גידול בהוצאות הממשלה ולהתרכז בעיקר באופן החלוקה של התקציב הקיים. אם, בכל אופן, יוחלט להגדיל את ההוצאה הציבורית, כולל בהשקעות הממשלתיות, יש להתנות זאת בהעלאה מקבילה של התקבולים ממיסים. בהקשר זה, מוצעות שתי חלופות: האחת, הגדלת התקציב ב-20 מיליארד ש"ח (כ-2.5 אחוזי תוצר)¹ כדי לטפל בצרכים החשובים ובהיענות מסוימת לדרישות דוברי המחאה; והשנייה, הגדלת התקציב בכ-40 מיליארד ש"ח (כ-5 אחוזי תוצר), הגדלה שתחזיר את שיעור ההוצאה הציבורית בישראל לרמתו ב-2005 ותקרב אותו לשיעור במדינות הרווחה של צפון אירופה כיום. חלופה זו עשויה לשפר טיפול נרחב יותר בפיגור הקיים בתשתיות האנושיות והפיזיות.

מקורות המימון

רקע. קיימים מספר קשיים משמעותיים בכל הנוגע למערכת המס: 51 אחוז מהפרטים בישראל (54 אחוז מהשכירים) הם מתחת לסף המס,² כלומר אינם משלמים כלל מס הכנסה. נטל המס על חברות ירד בכ-6 אחוזי תוצר מאז שנת 1986. במונחים של היום, זה שקול לכ-48 מיליארד ש"ח. נטל המיסוי העקיף גבוה במיוחד ועמד ב-2010 על 51 אחוז מסך התקבולים ממיסים. ממדי הכלכלה השחורה בישראל (23 אחוז מהתוצר, או כ-190 מיליארד ש"ח, לפי הערכות גסות מאוד)³ מקטינים – כנראה מאוד – את התקבולים מגביית מיסים. אין תכנון משכל של תמהיל המס, וקיימות תכניות להפחתות מס עתידיות, שאינן

¹ שינוי כזה יביא את היחס בין ההוצאות לתוצר של ישראל לרמות הממוצעות שאפיינו את מדינות צפון אירופה בשנים 2000-2007, לפני המשבר העולמי האחרון.

² הנתונים להלן בנושאי המיסוי לקוחים מדו"ח מינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר, 2011.

³ דן בן-דוד (2011). "הכלכלה השחורה בישראל". בתוך דן בן-דוד (עורך). *דו"ח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2010*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 75-77.

עקביות עם יעדים אחרים, כגון תוואי הגירעון הממשלתי והחוב הלאומי. עם זאת קיים מרחב תמרון מוגבל לשינוי מערכת המיסים, כאשר העשירון העליון משלם כבר עתה כשני-שליש מסך המס כולל ביטוח לאומי וביטוח בריאות וכשלושה-רבעים מסך מס ההכנסה.

הצעות מדיניות. עם העלייה המוצעת בהוצאות הממשלה הגלומה בדברים שלהלן, וכדי לשמור על רמת הגירעון הנוכחית, יש:

- "לסתום חורים", המאפשרים לבעלי הכנסות גבוהות להתחמק ממיסוי צודק, ולמנוע "שימוש משכל" בחסות החוק להקמת חברות קש, המאפשרות ליהנות מהחלופה של מס חברות לעומת מס אישי.
 - לבטל הטבות מס – קיימות ומתוכננות – בסך 20 מיליארד ש"ח (מתוך סדר גודל של כ-38 מיליארד ש"ח הטבות קיימות), בדגש על פטורים בשוק ההון.
 - לחלק את מימון הפרויקטים התשתיתיים בין הדורות על-ידי גביית חלק מההוצאות במיסים מהדור הנוכחי ולקיחת הלוואות, שיוחזרו על-ידי גביית מיסים מהדורות הבאים.
 - לתגבר את כוחות המשטרה, את מערכת האכיפה של רשות המיסים ואת מערכת המשפט באופן משמעותי, כדי להקטין במידה ניכרת את הכלכלה השחורה במדינה ובכך להגדיל את התקבולים ממיסים ואת השוויוניות בנטל המס.
 - יש להנהיג דיווח חובה על הכנסות לרשויות המס, ולהגדיל באופן משמעותי את המשאבים המוקצים לאכיפה של חובה זאת.
- במידת הצורך, ולאחר שמוצו הנקודות הקודמות, ניתן גם:
- לבטל את ההפחתות המתוכננות במיסים הישירים.
 - להגדיל את תשלומי הביטוח הלאומי של המעסיקים (שירדו מכ-16 לכ-5.5 אחוזים) בכ-5 מיליארד ש"ח, ולעצור את הפחתת מס חברות ואף להעלותו כך שסך התקבולים יעלה בכ-5 מיליארד ש"ח נוספים, וישוב, פחות או יותר, לרמת ההכנסות בשנת 2005.

- עם הזמן, ובמידת האפשר, יש להפחית את המע"מ ולעבור לתוואי שיעלה את משקל המיסים הישירים על חשבון העקיפים (שהינם רגרסיביים). הפחתת המע"מ ל-10 אחוזים תביא לירידה של כ-20 מיליארד ש"ח בתקבולי מיסים (כ-2.5 אחוזי תוצר).
- יש לבחון ברצינות את האפשרות והסבירות של הקטנת תקציב הביטחון בצורה משמעותית, למשל בסכום של כ-5 מיליארד ש"ח, במיוחד על-ידי צמצום תשלומי השכר והפנסיה. בהתאם למתווה ועדת ברודט⁴, יש להאיץ את יישום המלצות מקינזי⁵ ולשקול את קיצור שירות החובה.

דיוור

רקע. התחושה הרווחת, שהיכולת לרכוש דירה הולכת ומתרחקת, מגובה בנתונים. עודף הביקוש הביא לעלייה ריאלית של כמעט 40 אחוז במחירי הדיוור מאז דצמבר 2006.⁶ בעוד שבדצמבר 2006 נדרשו 7.5 שנות עבודה בשכר ממוצע כדי לרכוש דירה ממוצעת, באפריל 2011 התארכה התקופה לכדי 11.2 שנים – עלייה של 50 אחוז בשלוש וחצי שנים. כלומר: מדובר בנתון המתקרב לשיא של 12.1 שנות עבודה תמורת דירה, השיא של מאי 1996, לאחר גל העלייה הגדול של תחילת אותו עשור. בסיכומו של דבר, יש היום צורך לעבוד 15 אחוז יותר תמורת דירה לעומת המצב ששרר בישראל בינואר 1973 (9.7 שנות עבודה), ובאופן כללי, המצב היום משקף עלות – במונחי שנות עבודה – הגבוהה ב-21 אחוז מהעלות הממוצעת של 9.3 שנים עבור כל התקופה 1973-2011.

⁴ ועדת ברודט הגישה במאי 2007 דו"ח מקיף ומפורט על ניהול תקציב הביטחון.

⁵ דו"ח של חברת הייעוץ מקינזי, אשר זכתה בחוזה רב שנתי לבחינת ההתייעלות בצה"ל. הדו"ח הראשון הוגש בנובמבר 2009 וכלל הצעות לייעול הצבא בהיקף של 1.3-1.6 מיליארדי ש"ח לשנה. הבדיקה הראשונה נגעה לתהליכי רכש. בהמשך נבדקים גם נושאי כוח אדם.

⁶ פולינה דובמן, יוסי יכין, סיגל ריבון (2011). "שוק הדיוור בישראל 2008-2010: האם התפתחה בועה במחירי הדירות?". בנק ישראל, מאמר לדיון 2011.06.

הצעות מדיניות. יש להגדיל את היצע הקרקע ולהאיץ את תהליכי אישור הבנייה ואת היקף הבנייה עצמה; להשקיע יותר בתשתיות תחבורה, כולל רכבות, אוטובוסים וכבישים, כדי להפוך את הפריפריה נגישה יותר, תוך בדיקה מקצועית של עלות-תועלת; וכן לשדרג באופן משמעותי את רמת החינוך ואת שירותי הרפואה הניתנים ביישובי הפריפריה, כדי להפוך יישובים אלה לאטרקטיביים יותר למי שמתגוררים היום בערים הגדולות והיקרות.

יש למסות באופן דיפרנציאלי רוכשי דירות לצורך השקעה לעומת רוכשי דירה ראשונה, וכן למסות רכישות על-ידי אזרחים זרים ומי שאינם תושבי ישראל. מעבר לכך, יש לשפר מאד את התכנון העירוני ולקדם טכנולוגיות בנייה חדשות.

בטווח הקצר מוצע לסבסד רכישת דירות ושכירתן לזכאים שייקבעו לפי קריטריונים של הכנסה עד להשלמת הרפורמה בשוק. דרושה רפורמה יסודית במינהל מקרקעי ישראל.

שוק העבודה

רקע. שוק העבודה בישראל סובל מבעיות מהותיות רבות. שיעור תעסוקת הגברים בישראל נמוך יחסית למדינות המערב – בגילאי העבודה העיקריים (35-54) מדובר על 80.5 אחוז בהשוואה ל-85.8 אחוז בממוצע במדינות ה-OECD. בקרב הנשים בולט במיוחד שיעור התעסוקה הנמוך של הנשים הערביות.⁷ הבעייתיות מתבטאת באובדן התוצר: למעשה, שיעורי התעסוקה הנמוכים בישראל, בהשוואה לממוצע ה-OECD, גרמו לאובדן תוצר של כ-29 מיליארד ש"ח בשנת 2009 בלבד.⁸ סוגיה מהותית נפרדת היא העסקת עובדים זרים בקנה מידה נרחב – אחד מכל שמונה עובדים במגזר העסקי אינו ישראלי. תופעה זו

⁷ ערן ישיב (2011). "מבט מאקרו". בתוך דן בן-דוד (עורך). *דו"ח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2010*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 33-36.

⁸ ממוצע שיעורי התעסוקה ב-OECD ב-2009 בקרב גילאי 15+ היה 56.5 אחוז לעומת 52.6 אחוז בישראל. אובדן התוצר חושב בעזרת היחס בין שיעורי תעסוקה אלה, בהינתן תמ"ג של 768.3 מיליארד ש"ח ב-2009 ובהנחות של גמישות תוצר לעבודה של 0.68 ושכל עובד נוסף שווה רק 0.75 ממי שכבר עובדים.

פוגעת בתעסוקה ובשכר של עובדים מקומיים פחות מיומנים, גורמת להנצחת דפוסי ייצור מיושנים, הנסמכים על עבודה זולה, ומעמיסה נטל על שירותי הרווחה. בנוסף לכך, נעשה שימוש נרחב בחברות כוח אדם להעסקה זמנית של עובדים תוך ניצול רבים מהם, פגיעה בצבירת ההון האנושי שלהם והגדלת רווחי הפירמות על חשבון שכר העובדים. הדבר תורם להגדלת אי-השוויון במשק.

שוק העבודה בישראל מתאפיין כשוק דואלי: בשוק הראשוני מרוכזים עובדים מיומנים בעלי יציבות תעסוקתית ושכר גבוה יחסית, ומנגד, בשוק המשני מרוכזים עובדים בלתי מיומנים, המועסקים בשכר נמוך, לעיתים נמוך משכר מינימום, שהם חסרי יציבות תעסוקתית וניצבים בפניהם חסמים גדולים במעבר לשוק הראשוני. השוק המשני כולל קבוצות עובדים כגון ערבים, עובדים זרים, עולים מאתיופיה ועוד. קבוצות אלה חלשות מבחינות רבות, לדוגמה מבחינת ייצוגן על-ידי איגודי עובדים. כמו כן, קיימת סבירות גבוהה לכך שלפחות חלק מן המדווחים כבלתי מועסקים עובדים בפועל אך אינם מדווחים לרשויות המס. האכיפה של דיווח אמת לרשויות אינה מספקת, ואף כמעט נעדרת כליל כאשר מדובר בהעלמות מס בהיקף קטן יחסית.

הצעות מדיניות. נדרשת רפורמה מקיפה שתכוון להחלפת תמריצים לאי-עבודה בתמריצים לעבודה. יש לאמץ מתן מס הכנסה שלילי לבעלי הכנסות נמוכות בממדים שיהוו תמריץ אמיתי לעבודה. במקום החזר של 9 אחוזים, כפי שמוצע בישראל – וגם זה תחת התניות מגבילות ביותר, המורידות עוד יותר את התמרוץ לעבודה הגלום במס הכנסה השלילי, צריך לאמץ שיעור מס שלילי של 40 אחוז, כנהוג היום בארה"ב – שיעור שהוכח כתמרוץ משמעותי לעבודה. כמו כן, המס השלילי שהונהג בארה"ב ניתן עד לרמות הכנסה גבוהות בהרבה מהמוצע בישראל. לצד צעדים אלה, יש לערוך מבצע נרחב להגברת המודעות לתכנית המס השלילי.

בנוסף לתמריץ הכספי של המס השלילי, נדרשים מרכזי תעסוקה והשמה: מערכת ההתאמה בין העובדים ו"העבודות" בישראל צריכה לעבור שינוי מהותי. מרכזי תעסוקה והשמה יוקמו כמרכזים אזוריים, כשבכל אזור הם יתמחו בתחומים המשקפים את המאפיינים של האוכלוסייה והמעסיקים המקומיים,

כדי לאפשר מתן טיפול אישי ככל האפשר. המרכזים יהיו אמונים לאתר, להציע ולהמליץ לכל פונה על חלופות שונות: השלמת השכלה, הכשרה מקצועית ו/או חיפוש מיידים של מקום עבודה. המרכזים ילוו את הפונים במהלך כל מסלול שייבחר עד למציאת מקום העבודה וכן לתקופה שתוגדר לאחר מכן. מרכזי ההשמה יתוגמלו בהתאם לשיעורי ההצלחה בהשמה ובהתאם למשך הזמן בו יועסק העובד.

יש לפעול לשדרוג משמעותי בתשתית התחבורה הבין-עירונית והפנים עירונית, להחלת יום לימודים ארוך במערכת החינוך, וכן להפעלה של תכניות העשרה ותמיכה במעונות יום בשכונות ובאזורים המאופיינים ברמתם הכלכלית-חברתית הנמוכה יחסית. צעדים אלה יספקו מערך תמיכה לצעדים שפורטו לעיל.

יש לצמצם במידה ניכרת את מספר העובדים הזרים בכלל ואת הלא-חוקיים בפרט, בעיקר על-ידי ייקור העסקתם באופן משמעותי בעזרת מס מיוחד ועל-ידי הגברת האכיפה האפקטיבית על תשלום המס, כולל הטלת קנסות משמעותיים על המעסיקים ועל מתווכי כוח אדם במקרה הצורך. נדרשת רגולציה קפדנית של חברות כוח אדם וחברות קבלן, כולל מתן אפשרות להתאגדות עובדים וכן הקמת מערכת ענישה למעסיקים החורגים מכללי ההעסקה שייקבעו.

בכל הנוגע לשכר העבודה במגזר הציבורי, יש לשאוף לעבור לתשלום של שכר ברוטו בסכום אחד ושקוף, המכיל בתוכו את כל רכיבי השכר הנהוגים היום. הגברת השקיפות לגבי השכר האמיתי תאפשר דיוני שכר הוגנים וברורים יותר וכל עובד ידע מהי הכנסתו החודשית והשנתית לאשורה. לצד צעדים אלה, יש להגדיל את קצבאות הזיקנה, המהוות את הרובד הראשון של מערכת הפנסיה (הנמוך במידה רבה מהנהוג בעולם).

נדרשים צעדים ספציפיים לקידום התעסוקה בקרב קבוצות גדולות באוכלוסייה, ששיעורי ההשתתפות שלהן בשוק העבודה נמוכים: הגברים החרדים והנשים הערביות הן שתי הקבוצות הבולטות מבחינה זו, אך גם בקרב נשים חרדיות וגברים ערבים שיעורי ההשתתפות נמוכים יחסית. צעדים אלה יכולים לכלול סבסוד, שנועד לעודד ביקוש לעובדים אלו, עזרה ביצירת מקומות

עבודה חדשים המתאימים להעסקתם, שיפור נגישות תחבורתית לכפרים ערביים, גישור על הפער הקיים ברמת החינוך וההשכלה הגבוהה לערבים (בהשוואה ליהודים) במיוחד, ואף חקיקה נגד אפליה. כדי להקטין מאוד את בעיות התעסוקה העתידיות בקרב אוכלוסיות אלה, יש לשדרג באופן משמעותי את רמת החינוך בתחומי היסוד של ילדיהן עד סוף כיתה י"ב. הבעיה של רמת החינוך בתחומי היסוד נוגעת גם לאוכלוסייה החרדית, שיש לחייב את כל התלמידים במערכת החינוך שלה בלימודי ליבה ברמה גבוהה עד סוף כיתה י"ב.

חינוך והשכלה גבוהה

רקע. על מערכת החינוך להתמודד מול בעיות רבות, ובכלל זה: רמת ההישגים בישראל נמוכה מן הרמה ב-25 מדינות OECD מפותחות, ופערי ההישגים בין התלמידים גדולים בישראל לעומת כל אותן מדינות OECD.⁹ כמו כן, חלק גדול והולך מן התלמידים איננו לומד את מקצועות הליבה. כיתות גדולות מדי, בעיקר בחינוך הערבי ובחינוך הממלכתי הלא-דתי, מקשות על תהליכי ההוראה והלמידה.¹⁰ המורים אינם שבעי רצון מרמת השכר, ותנאי הקבלה ללימודי ההוראה נמוכים מאוד. אי-שוויון גדל והולך בין בתי-הספר – הן במשאבים והן בהישגים – יוצר מתח חברתי.

בהשכלה הגבוהה בולטות כמה בעיות מרכזיות, ובהן הזדקנות הסגל האקדמי והעדר שכבה רחבה מספיק של סגל צעיר, 'בריחת מוחות', תקציבי מחקר בלתי מספקים, וניהול לקוי במוסדות רבים. שלל בעיות אלה הביא לירידת הרמה

⁹ דן בן-דוד (2011). "הישגים בחינוך – השוואה בינלאומית מעודכנת", בתוך דן בן-דוד (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2010*, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 285-292.

¹⁰ בחינוך הממלכתי-דתי, גודל הכיתה הממוצעת בבית-הספר היסודי עומד על 26-23 תלמידים, בעוד שבחינוך הממלכתי העברי הוא עומד על 30-26, ובחינוך הממלכתי ערבי – כ-31. יש בהבדלים אלו חוסר צדק בהקצאת משאבי המדינה. ההוצאה הממוצעת לתלמיד גדולה יותר ככל שגודל הכיתה קטן. לכן, ההוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך הדתי גבוהה בהשוואה לחינוך הממלכתי – העברי והערבי. את העיוות הזה יש לתקן.

האקדמית הן במחקר והן בהוראה. חשוב לציין כי בשנים האחרונות ננקטו מספר צעדים להעלאת שכר המורים והמרצים ולהגדלת ההקצאה של משאבים למחקר.

הצעות מדיניות. יש לשפר את שכר המורים בהתאם לרמות המקובלות במערב (ביחס לתוצר לנפש), לצד שיפור משמעותי באיכות כוח ההוראה ובדרישות המקצועיות מן המורים. תוקם רשות לאומית לחינוך, שתהיה מקצועית וממלכתית, ותינתן לה הסמכות העליונה לקביעת תכנית הליבה של מערכת החינוך. היעד יהיה הנחלת ליבת לימודים ברמה גבוהה, אחידה ומחייבת בכל מערכות החינוך. כדי לקבל רישיון הפעלה ותקציב מהמדינה, כל בתי-הספר בישראל יהיו חייבים לאמץ וליישם באופן מלא את תכנית הליבה. עם זאת, אין כל מניעה שהזרמים השונים במערכת ידגישו תחומים נוספים מעבר לתכנית הליבה. יש להתנות את מתן רישיון הפעולה של בית-הספר, את חידושו ואת תקצוב בית-הספר בהעדר מיון על רקע עדתי וחברתי בתהליך הקבלה וההרשמה של תלמידים.

משאבים כלכליים יועברו לבתי-הספר על-פי מפתחות תקציב שקופים, ידועים ואחידים, המביאים בחשבון את המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסיית התלמידים. לשם כך דרוש מעבר משיטת תקצוב לפי כיתה לתקצוב לפי ילד – שיטת התקן הדיפרנציאלי – בכל רמות החינוך. דבר זה יבטיח תקצוב נוסף לבתי-הספר עם ילדים מהשכבות החברתיות החלשות. לאור החשיבות הרבה של החינוך בגיל הרך – בעיקר עבור הילד, אך גם בהתייחס לשחרור ההורים לשוק העבודה – היקפו של תקציב החינוך צריך לאפשר חינוך חובה חנם לכל תלמיד מגיל 3 עד סוף כיתה י"ב. מערכת החינוך כולה תועבר ליום לימודים ארוך (שיהיה בגדר רשות לגילאי הגן) ותקציבה יאפשר לבתי-הספר לקיים תכנית לימודים הכוללת את תכנית הליבה ואת תכניות הבחירה. מנהלי בתי-הספר – שיעברו הכשרה מקצועית בתחום הניהול – יכינו את תכניות העבודה ויקצו להן את המשאבים הנדרשים. באחריותם גם לבצע את תכניות העבודה, ולעמוד ביעדים ובתקציב לגיוס מורים ופיטוריהם (בכפוף להסכמי העבודה).

יש לצמצם את ההבדלים בגודל הכיתה הממוצע בין מגזרי החינוך השונים. לשם כך יש להקטין את הכיתות בחינוך הממלכתי, העברי והערבי, ולהשוותן, ככל הניתן, לכיתות במגזר הממלכתי דתי.¹¹

בתחום ההשכלה הגבוהה, הממשלה החליטה לאחרונה לממן "מרכזי מצוינות" שיתקצבו תקנים לחברי סגל חדשים. צעד חשוב זה נועד לאפשר גיוסם למערכת של חוקרים מצטיינים, אך הוא מוגבל בהיקפו לתחומים מסוימים. כדי למלא את השורות המידלדלות של הסגל האקדמי המובחר בכלל תחומי מערכת ההשכלה הגבוהה, יש להחזיר את היכולת התקציבית והתקנים שהיו לה בשנות השבעים – לפני שמספר התקנים לנפש באוכלוסייה הצטמצם בכמחצית. כמו כן, יש להגביר את הנגישות ללימודים גבוהים על-ידי מתן אפשרות למימון מלא של שכר הלימוד באמצעות הלוואות שהחזרן יהיה מותנה בכושר החזר של הבוגרים לאחר סיום לימודיהם (בדומה לנהוג באוסטרליה ובבריטניה).

בריאות

רקע. ממשלות ישראל לא יישמו שינויים מבניים רבים במערכת הבריאות, למרות המלצות של מספר ועדות ציבוריות.¹² חלקו של המימון הציבורי בסך ההוצאה הלאומית לבריאות ירד מרמה של כ-70 אחוז בשנת 1996 לכ-60 אחוז ב-2010, השיעור הנמוך ביותר מאז יש נתונים בנושא בישראל (1963) ומבין המדינות המפותחות המעניקות ביטוח בריאות ממלכתי.¹³ המימון הציבורי הומר בחלקו בהשתתפויות בתשלום עבור טיפולים ובפרמיות ביטוח מרצון,

¹¹ אנו ערים לכך שחלק מהעיוות הזה מקורו בעובדה, שהאוכלוסיות הדתיות מהוות מיעוט במקומות רבים, ועל כן – אינן יכולות לקיים כיתות גדולות. אך זה הסבר חלקי בלבד לפערים בין המגזרים בגודל הכיתה.

¹² מדינת ישראל (1990). ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל, דין וחשבון ("ועדת נתניהו"); מדינת ישראל (2002). דו"ח הוועדה לבחינת הרפואה הציבורית ומעמד הרופא בה ("ועדת אמוראי").

¹³ דב צ'רניחובסקי (2011). "מערכת שירותי הרפואה". בתוך דן בן-דוד (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2010*, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 295-342.

בעיקר ביטוחי "שירותי רפואה נוספים" (שב"ן – "ביטוחים משלימים"), בהם מחזיקים 80 אחוז ממשקי הבית. ביטוחים אלה מממנים טיפולים במתקנים רפואיים פרטיים.

מבחינת משקי הבית, השינוי במימון מתבטא בעלייה בחלקה של ההוצאה הפרטית עבור שירותי רפואה מתוך סך ההוצאה (כלומר, ויתור – גבוה יחסית בחמישוני ההכנסה הנמוכים – על צריכת מוצרים ושירותים אחרים לטובת טיפול רפואי), הורדת כ-2,000 בתי אב לעוני, והפחתת הנגישות היחסית לשירותי רפואה לקבוצות חלשות.¹⁴ ביטול ההשתתפויות בתשלום בתחנות לבריאות המשפחה והוספת שירותי בריאות השן לילדים לזכאות הציבורית, משפרים במידת מה את המצב.

מבחינת היצע שירותי רפואה, המערכת הציבורית מאבדת משאבים ויכולת ארגונית להיענות לצורכי הציבור. חולים, ובעיקר כאלה היכולים לשלם והמחזיקים בביטוחים פרטיים, מופנים מהמערכת הציבורית למערכת הפרטית, בה תשתיות וטכנולוגיות יקרות ובחלקן מיותרות. מומחים "נעלמים" לעבודה פרטית בשעות שעליהם לעבוד במערכת הציבורית.¹⁵ בהתאם לכך, עומסי העבודה על מתמחים ומומחים הנותרים במערכת הציבורית גדלים, ובעקבות זאת מתרחבים פערי ההכנסות בין אלה לבין המומחים העובדים במספר משרות, לרבות בשוק הפרטי.

המערכת הציבורית חסרה יכולת להתמודד עם שינוי. שינויי המימון, בעיקר, תורמים לחוסר יעילות כלכלית, להחרפת פערים ולעוני, המתבטאים בהגדלת הפערים בין המרכז לבין הפריפריה.

הצעות למדיניות. להשיב את המימון הציבורי ל-70 אחוז מסך ההוצאה הלאומית לבריאות, כדי לממן תוספות לזכאות הציבורית, להגדיל היצע כוח

¹⁴ גיא נבון ודב צ'רניחובסקי (2011). "השפעת ההוצאה הפרטית על שירותי רפואה על התפלגות ההכנסות ועוני בישראל". בנק ישראל ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב (בהפקה).

¹⁵ אין נתונים מדויקים על התופעה. כבר ב-2001-2000 דיווחו כ-50 אחוז מהמומחים, שהשיבו על הסקר, שהם עוסקים בעבודה פרטית. נורית ניראל, אריה שירום ושורוק איסמעיל (2004). "מאפייני ההעסקה של רופאים יועצים ברפואה השניונית בישראל", *הרפואה* 143 (7): 488-482.

אדם, להשקיע במערכת הציבורית ולבצע שינויים מבניים שעיקריהם להלן: בטווח הקצר ניתן להפוך את "שירותי הבריאות הנוספים" (שב"ן) לאוניברסליים, ולהבטיח שיינתנו לכל הנזקק לכך במערכת הציבורית. זאת, באמצעות שינוי הפרמיות עבורם לתשלום חובה או, וזה עדיף, באמצעות חלק ממס הבריאות הפרוגרסיבי, אשר ניתן להפכו לפרוגרסיבי יותר על-ידי העלאת תקרתו.¹⁶ יש לפטור קשישים וחולים כרוניים מהשתתפויות בתשלום¹⁷ ולהעניק לפריפריה חלק ראוי בהקצאה הציבורית.¹⁸

בתחום הזכאות, יש להרחיב זכאויות בתחומי רפואת השן והטיפול הסעודי, ולאפשר חופש בחירת רופא באשפוז ציבורי ולא רק באמצעות שירותי רפואה פרטיים (שר"פ) ואחרים. בנושא כוח אדם רפואי בכלל, ורופאים בפרט, יש לבחון את מסגרות ההכשרה, ההתמחות והרישוי הקיימות, גם לצורך גיוס כוח אדם בחו"ל, להעניק חוזים אישיים ותוספות שכר משמעותיות למתמחים ובעיקר לרופאים מומחים שעובדים במערכת הציבורית בלבד ובמסגרת חופש בחירת רופא, ולאכוף חוקים ותקנות בעניין תעסוקת רופאים העובדים במערכת הציבורית.

באשר לשינויים מבניים, יש להעתיק פעולות רפואיות מהמערכת הפרטית לציבורית, לשלב את שירותי בריאות האם והילד ושירותי בריאות הנפש בשירותי הרפואה הכללית,¹⁹ לבצע רפורמה בביטוח ובטיפול הסעודי,²⁰ להעביר

¹⁶ אם יהיה תשלום חובה, המדינה תממן, בסך של כ-0.8 מיליארד ש"ח את הפרמיה של "זכאים" – מקבלי מענקי הבטחת הכנסה וכו'. תוספת זו על הסכום הקיים במערכת תוסיף למערכת הציבורית כ-4 מיליארד ש"ח.

¹⁷ השתתפויות אלה מכסות חלקים מזעריים מעלות השירות אך לעיתים משמעותן רבה ביותר בהכנסותיהם של מעוטי היכולת ושל חולים כרוניים.

¹⁸ מדינת ישראל (1990, 2002) לעיל. דב צ'רניחובסקי (2011). "שינוי בהקצאה לקופות-החולים לצמצום פערים בין מרכז לפריפריה – האמנם?". ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

¹⁹ מדינת ישראל (1990, 2002) לעיל. חוה פלטי (2006). "רפואה מונעת לנשים הרות ולילדים". ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; אבנר אליצור, יהודה ברוך, מרדכי שני (2004). "הרפורמות בבריאות הנפש בישראל". ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

את מוסדות האשפוז הכללי של הקופות ושל הממשלה לרשות אשפוז ממלכתית או להפוך אותם לתאגידים הפועלים על פי תעריפי אשפוז ריאליים²¹, להפוך את משרד הבריאות למיניסטרוני העוסק בקביעת מדיניות, תקינה, בקרה ואכיפה ולא מינהל שירותים אינטרסנטי, ולהרחיב את ההשקעות במערכת הציבורית עם העדפה מתקנת לפריפריה, עם אפשרות לניהול מבוזר של תקציבי שירותי הרפואה בחלקי הארץ השונים.

תשתיות

רקע. ישראל סובלת מפיגור בתחומים רבים של תשתיות (פיזיות ברובן) בהשוואה לעולם המפותח: בתחומי התחבורה, החשמל, המים, הביוב, שירותי ההצלה והכבאות ובאמצעים נגד זיהום. אחת האינדיקציות להיקף המקורות, המוקדש לנושא זה, היא תקציב 2011, המייעד 12.5 מיליארד ש"ח להשקעות בענפי המשק מתוך תקציב כולל (ללא תשלום חובות) של 271 מיליארד ש"ח. פירושו של דבר, שרק כ-4.6 אחוזים מהתקציב וכ-1.5 אחוזים מהתמ"ג (לעומת 3-4 אחוזים במדינות מפותחות) מוקדשים לנושא זה.

הצעות מדיניות. הגדלת תקציב התשתיות החיוניות לצורך התמודדות עם הפיגור הקיים. מתן עדיפות לרכבות, כבישים, אוטובוסים, ייצור והולכת חשמל, ומערכות מים וביוב. דרושה בחינה רצינית של כדאיות ואופן ההשקעה ברכבות. בטווח הארוך יש להשוות את ההוצאות על תשתיות למקובל במערב ובצפון אירופה, אך נדרשת תקופת מעבר להשלמת הבנייה של אותן תשתיות, שתחייב

²⁰ דב צ'רניחובסקי ומיכל קורא (2009). "מימון וארגון הטיפול הממושך בישראל: סוגיות והצעות לרפורמה". *גרונטולוגיה, כרך לו (1)*: 117-140.

²¹ מדינת ישראל (1990, 2002) לעיל. מדינת ישראל (2004). דו"ח הוועדה לבחינת התפעול, הניהול, התקצוב והבעלות על בתי-החולים הממשלתיים ("ועדת ליאון"). אריה שירום ואחרים (1997). "תיאגוד בתי-חולים ציבוריים בישראל; הערכת התפתחות וחלופות למדיניות". ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. חשוב לציין כי – בניגוד לדעות המופצות לעתים קרובות בציבור – אין בפעולות המצוינות בסעיף 6 בבחינת הפרטה.

הוצאות ניכרות. כדי לעמוד בהן, על המדינה לממן חלק מן התשתיות בשיטות של BOT (הקם, תפעל, מסור) ו-PFI (יוזמה מימונית פרטית) לפי התאמת שיטות אלה לפרויקטים הספציפיים. יחד עם זאת, חשוב להדגיש, שבמקרים מסוימים המדינה תצטרך להשקיע באופן ישיר בבניית התשתיות. במקרים אלה, יידרשו הלוואות ארוכות טווח למימון הפרויקטים וגלגול חלק מהתשלום לדורות הבאים, שיהנו גם הם מן התשתיות.

רווחה

רקע. בשנים האחרונות ניכרה העברה משמעותית של הפעולה בתחום הרווחה מהממשלה לידי פרטים ועמותות, באופן שהעמיק את אי-השוויון, שהחליש את רשת הביטחון החברתית שהמדינה מעניקה לשכבות החלשות או לפרטים שונים בתקופות חולשה, וחלה ירידה בתמיכה בזוגות צעירים בשוק הדיור. תופעות אלה מזינות כיום – בין היתר – את גל המחאה החברתית, מפני שגדלה השונות בין הזכויות החברתיות של קבוצות ומגזרים, חלו קיצוצים בשירותים לקבוצות בעלות מוגבלויות ומצוקות כלכליות ואחרות; ובמקביל לכך, השינויים באופן אספקת השירותים גרמו להרעת תנאי העבודה והשכר של העובדים המספקים אותם.

רפורמות בקצבאות ובשירותים החברתיים צריכות להתבסס על ההבנה שכל אזרח ומשפחה חשופים לסכנות, בין אם כתוצאה מאובדן הכנסות בשל פיטורין, פעולות איבה, מדיניות הממשלה, תאונה, זיקנה, מחלה קשה ועוד, ובין אם בשל מוגבלויות מולדות או נרכשות. העקרונות של אחריות קולקטיבית וסיוע הדדי מחייבים שינוי ההיערכות.

הצעות מדיניות. יש לשנות באופן יסודי את המגמות של צמצום האחריות הממשלתית, הסלקטיביות הגוברת, ופיצול התכניות שמאפיין את מערכת הקצבאות בישראל. יש לחדש את המגמה, שנחלשה זה זמן רב, של בניית מערכת קצבאות אוניברסלית, שעיקרה תכניות ביטוח לאומי שמימון משותף לעובדים, למעסיקים ולממשלה (מה שמחייב להחזיר את חובת המעסיקים להשתתף).

בתוך כך, יש לשלם קצבה אוניברסלית נאותה לגמלאים ולהחליף את השיטה המפוצלת היום בה נעשית "השלמה" לזקנים נזקקים במיוחד, אולם היא אינה מאפשרת להם לעבור את קו העוני.

הפער העמוק בין רבבות העובדים בשכר נמוך וללא תנאים סוציאליים בסיסיים לבין אלה שנמצאים בעשירונים הגבוהים מצריך, בין היתר, מדיניות שתודא אכיפתם של חוקים שאמורים להבטיח שכר מינימום וזכויות יסוד של עובדים. ממשלת ישראל צריכה לסמן את הדרך באופן התייחסותה לעובדיה ולשירותים שהיא מספקת. לא רק שעל האזרחים ליהנות משירותים ברמה גבוהה יותר, אלא שעל שהמדינה כמעסיק להעניק למספקי השירותים שכר הוגן וזכויות סוציאליות. ככלל, יש לעודד גידול בכמות ובנגישות של משרות ציבוריות שמשלמות שכר גבוה דיו כדי לממן את הצרכים השוטפים של העובדים ומשפחותיהם ולאפשר להם לתרום, בתשלום המיסים, למימון השירותים והקצבאות שהממשלה מספקת להם ולאזרחים אחרים.

זהו שינוי כיוון מהותי מהמדיניות הנהוגה זה שנים רבות בארץ, מדיניות המשלבת צמצום שירותים ציבוריים עם הוזלתם לכאורה על-ידי הטלת האחריות לאספקתם על גורמים לא-ממשלתיים, שמעסיקים את עובדיהם בשכר נמוך וללא זכויות ראויות. השינוי המוצע תואם את הצורך של הציבור לשירותים טובים יותר – בריאות וחינוך, כמובן, אך גם מעונות-יום ציבוריים, שיקלו על הורים שעובדים, וטיפול בקבוצות נזקקות, כמו קשישים סיעודיים, חולים כרוניים, ילדים ומבוגרים בעלי מוגבלויות, ורבים אחרים. צריך לצמצם את תפקיד העמותות והיזמים הפרטיים במתן שירותי רווחה, ושירותי החינוך והבריאות. את כל אלה ואחרים ראוי שהציבור יקבל מן הממשלה מתוקף זכויות חברתיות ולא כחמלה ופילנתרופיה.

ריכוזיות

רקע. נושא הריכוזיות זוכה לתשומת לב תקשורתית גדולה אך המחקר בישראל בנושא מועט יחסית. במחקר של קוסנקו (2008),²² שהתבסס על מאגר נתוני פאנל ייחודי והורכב מכ-650 חברות ציבוריות, אשר נסחרו בבורסה של תל אביב בין השנים 1995 ו-2005, נמצאה ריכוזיות גבוהה. כ-20 קבוצות עסקיות, רובן ככולן בבעלות משפחות, שלטו בכ-160 חברות ציבוריות ובקרוב למחצית מנתח השוק בתקופה הנסקרת. נתח השוק של 10 הקבוצות הגדולות הוא מהגבוהים בעולם המערבי, ועומד על 30 אחוז מהשוק. נמצא כי מבנה השליטה של הקבוצות העסקיות בישראל הוא פירמידלי מובהק: כ-80 אחוז מהחברות המסונפות מוחזקות במבנה זה, וקבוצות אלה מאופיינות בפיזור ענפי רחב עם התמקדות במגזר הפיננסי: כ-50 אחוז מהחברות במגזר זה הן חברות מסונפות.

ריכוזיות פוגעת בתחרות, מביאה להקצאה לא יעילה של מקורות, מגבילה שקיפות לגבי אופן התנהלות החברות, וכוללת שליטה נרחבת בחלקים של המשק שבעת משבר עלולה ליצור בעיות מאקרו-כלכליות. הריכוזיות מעוותת את תמריצי ההשקעה ולכן גורמת לנטילת סיכונים יתר בשווקים הפיננסיים. הריכוזיות אף מביאה לקשרי "הון-שלטון" שעלולים לפגוע בתפקוד הפוליטי-חברתי של המדינה.

הצעות מדיניות. הדרך המרכזית לטיפול בתופעת הריכוזיות היא שינויי מיסוי ושינויים רגולטוריים. בארה"ב נערכו רפורמות מיסוי בשנות השלושים של המאה הקודמת במטרה לפרק מבנים כאלו, והן הצליחו בכך. מרכיב משמעותי ברפורמות אלו היה מיסוי כפול של העברת דיבידנדים בין חברות (כאשר גם החברה המשלמת וגם החברה המקבלת משלמות מס). צעד אחר נעשה בבריטניה, שם הבורסה של לונדון קבעה בשנות ה-60 כלל שלפיו בעל שליטה בחברה ציבורית אינו יכול להחזיק ביותר מ-30 אחוז מהון המניות. אין בכך כדי

²² קונסטנטין קוסנקו (2008). "התהוותן של הקבוצות העסקיות בישראל והשפעתן על החברות ועל המשק". בנק ישראל, מאמר לדיון 2008.2.

לקבוע שאלה הם צעדים המתאימים לישראל. כיום פועלת ועדה ממשלתית לבדיקת הנושא בראשות איל גבאי וחיים שני – שני מנכ"לים על סף פרישה. לאור הטיפול המוגבל בנושא רחב וחשוב זה עד כה, יש לחקור את הבעיה לעומק ובהתאם לכך, להציע צעדים נוספים ומשמעותיים בתחומי המיסוי והרגולציה. צעדים אפקטיביים יביאו לירידת מחירים, להגברת השקיפות, ולניצול טוב יותר של המקורות במשק. הם גם יביאו להפחתת סיכונים בשוק ההון.

אפילוג

המשמעות של צדק חברתי במדינת רווחה מתוקנת

לזכותם של מובילי המחאה ייאמר, כי הם אינם קוראים למעורבות ממשלתית מוגברת רק בתחומים ספציפיים אשר ישפרו את איכות חייהם האישיים. דרישתם רחבה בהרבה ושואפת לשוק חופשי אך אנושי יותר, המובטח באמצעות תפקיד פעלתי יותר של המדינה. הם שואפים להפיח בפעלתנות זו ערכים של סולידריות, של שוויון וצדק חברתי, אשר מקומם פחת בתפיסת המדיניות הכלכלית של העשורים האחרונים. אימוץ סדר יום תועלתי בלבד מצד משתתפי המחאה – סדר יום המוקדש אך ורק להחייאת היתרונות של בני מעמד הביניים עבור דור מאוכזב, שציפה לרמת חיים גבוהה לפחות כשל הוריו – הייתה מפירה ערכים אלו.

משכנתאות אינן מהוות פיתרון דיור עבור העניים באמת, וניעור שוק השכירות בתל-אביב לא יהווה פיתרון עבור המתגוררים בבית-שאן או ברהט. זו מטרה ראויה לסייע לעובדים סוציאליים ולקבוצות אחרות של עובדים במגזר הציבורי בעלי שכר נמוך, ולקרב את שכרם לשכר הגבוה, ממנו נהנים בני אותו דור ששפר מזלם לעבוד במשכורות גבוהות במגזר הפרטי. חשוב לא פחות לפתור את בעיות השכר הנמוך של מאבטחים, של עובדים זרים, של עובדי ניקיון, של עובדי סיעוד ושל רבים אחרים, המרכיבים את המגזר העצום של עבודה בשכר מינימום ומתחת לשכר מינימום בשוק העבודה הישראלי. פיתרון כזה ידרוש הושטת יד ויצירת חיבור עם קבוצות מחוץ ל"מעמד הביניים", שאינן שייכות לזרם המרכזי

של החברה הישראלית מבחינה אתנית ותרבותית (חלקן אף ללא אזרחות בישראל). הדבר ידרוש סדר יום משותף לכינון חוקי עבודה וחוקים חברתיים שיעצימו עובדים ויסייעו להם למצוא חלופות לשכר הנמוך שהם מקבלים בשוק העבודה – כולל במגזר הציבורי, ולאכיפתם של חוקים אלה.

בטווח הארוך יותר, הפערים בין אלו שהם באמת מעוטי הזדמנויות לבין מעמד הביניים בפועל או בכוח נובעים משני מקורות: ישנם אלו שאין להם גישה לחינוך טוב, שיעניק כישורים הנדרשים על-ידי מעסיקים; וישנם אלו שיש להם כישורים, אך אין להם גישה למעסיקים המוכנים לשלם שכר הוגן עבור כישורים אלה. שתי הבעיות הללו חמורות במיוחד עבור אזרחי ישראל הערבים, כיוון שהם מתמודדים עם אפליה מצד מעסיקים ואפליה מצד הממשלה במדיניותה הכלכלית והחברתית, וכן במדיניות הקרקעות ותכנון הבנייה.

אך ישנן גם צורות נוספות של אי-שוויון הממשיכות להתקיים. אחת מהן מוכרת היטב בישראל – הפער בין המרכז לפריפריה. אחרת, מוכרת פחות – הפערים בין מעמדות סוציו-אקונומיים. על מנת שילדים בני המעמד הנמוך ישיגו גישה שוויונית יותר לרכישת כישורים נדרשים, יש להגביר את ההעדפה בתקצוב הציבורי לבתי-ספר עם ילדים שבאים למערכת מרקע חברתי-כלכלי נמוך, ולקדם את האינטגרציה של ילדים ממשפחות מעוטות הזדמנויות בבתי-ספר הפונים בעיקר למבוססים.

בעיה דומה מתגלה גם בתחום הקצבאות ובתחומים אחרים של מדינת הרווחה. קבוצות לחץ חזקות מצליחות להשפיע על סדר היום הלאומי לטובת אינטרסים צרים, ולהטות את הקצאת המשאבים לטובתן, במקום שזו תיעשה בראייה מערכתית לטובת כלל הציבור. מדיניות חברתית המבוססת על שוויון, על סולידריות ועל צדק תצטרך להיות נטולת פניות ואף עיוורת לזהות המוטב, ולהתמקד אך ורק בשאלות כגון, האם יש לו או לה ילדים, האם גילוה מעל 65, והאם הוא/היא בעל/ת מוגבלות או סובל/ת מהכנסה שאינה מספקת.

במילים אחרות, חשוב להכיר בכך שצדק חברתי דורש לא רק מאמצים לתמוך בחסרי משאבים ויתרונות, אלא גם מחייב צמצום זכויות יתר של אוכלוסיות מבוססות יותר.

רשימת מקורות

- אליצור, אבנר, יהודה ברוך, מרדכי שני (2004). "הרפורמות בבריאות הנפש בישראל". מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בן-דוד, דן (2011). "הכלכלה השחורה בישראל". בתוך דן בן-דוד (עורך). *דו"ח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2010*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 75-77.
- (2011). "הישגים בחינוך – השוואה בינלאומית מעודכנת". *דו"ח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2010*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 285-292.
- דובמן, פולינה, יוסי יכין, סיגל ריבון (2011). "שוק הדיור בישראל 2008-2010: האם התפתחה בועה במחירי הדירות?". בנק ישראל, מאמר לדיון 2011.06.
- ישיב, ערן (2011). "מבט מאקרו". בתוך דן בן-דוד (עורך). *דו"ח מצב המדינה – חברה כלכלה ומדיניות 2010*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 33-36.
- מדינת ישראל (1990). ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל, דין וחשבון ("ועדת נתניהו").
- (2002). דו"ח הוועדה לבחינת הרפואה הציבורית ומעמד הרופא בה ("ועדת אמוראי").
- (2004). דו"ח הוועדה לבחינת התפעול, הניהול, התקצוב והבעלות על בתי-החולים הממשלתיים ("ועדת ליאון").
- משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה (2011). דין וחשבון שנתי.
- נבון, גיא ודב צירניחובסקי (2011). "השפעת ההוצאה הפרטית על שירותי רפואה על התפלגות ההכנסות ועוני בישראל". בנק ישראל ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב (בהכנה).
- נירל, נורית, אריה שירום ושורוק איסמעיל (2004). "מאפייני ההעסקה של רופאים יועצים ברפואה השניונית בישראל", *הרפואה 143* (7): 482-488.
- פלטי, חוה (2006). "רפואה מונעת לנשים הרות ולילדים". ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- צירניחובסקי, דב (2011). "מערכת שירותי הרפואה". דו"ח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2010. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 295-342.
- (2011). "שינוי בהקצאה לקופות-החולים לצמצום פערים בין מרכז לפריפריה – האמנם?" ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- צירניחובסקי, דב ומיכל קורא (2009). "מימון וארגון הטיפול הממושך בישראל: סוגיות והצעות לרפורמה". *גרונטולוגיה. כרך לו* (1): 117-140.
- קוסנקו, קונסטנטין (2008). "התהוותן של הקבוצות העסקיות בישראל והשפעתן על החברות ועל המשק". בנק ישראל, מאמר לדיון 2008.2.
- שירום, אריה ואחרים (1997). "תיאגוד בתי-חולים ציבוריים בישראל; הערכת התפתחות וחלופות למדיניות". מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.