

אפשר גם אהדת

מתווה לכינונה
של חברה מתוקנת

המחאה החברתית 2011-2012

יוסי יונה | אביה ספיבק (עורכים)

ק|אדום

הוצאת הקיבוץ המאוחד

אפשר גם אחרת
מתווה לכינונה של חברה מתוקנת

דוח המחאה החברתית 2011-2012

עורכים

יוסי יונה | אביה ספיבק

אפשר גם אחרת מתווה לכינונה של חברה מתוקנת

דוח המחאה החברתית 2011-2012

עורכים

יוסי יונה | אביה ספיבק



הוצאת הקיבוץ המאוחד

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

To Do Things Different
A Model For A Well-Ordred Society

The Social Protest 2011-2012

Editors

Yossi Yonah | Avia Spivak

עורך הסדרה: גיורא רוזן

המערכת:

שלומית אביאסף

דבי אילון

דנה פריבך-חפץ

עוזי שביט

צוות עריכה: שרה סורני, עורכת ראשית

אורנה יואלי, כנרת יפרח, עודד כרמלי, דדי קומס, איילת קמאי

עיצוב הספר והעטיפה : ינק יונטף

מסת"ב 978-965-02-0674-1 ISBN

© 2012 - תשע"ב, כל הזכויות שמורות

להוצאת הקיבוץ המאוחד ולמחבר

© Hakibbutz Hameuchad

Publishing House Ltd., Tel Aviv

Printed in Israel 2012

www.kibutz-poalim.co.il

הדפסה: דפוס חדקל בע"מ

תוכן העניינים

11 **רשימת חברי הוועדות**

פתח דבר

17 יוסי יונה | אביה ספילבק

שער ראשון

25 **המחאה של קיץ 2011: אקטיביזם חברתי ודמוקרטיה מתדיינת**

רבקה פלדחי | יוסי יונה | יצחק גל-נור

26 **א דברי רקע**

ב המלצות לשינויים מבניים שמעלים הדוחות של

34 **צוותי המומחים**

34 **1ב חקיקה**

35 **2ב מינהל ציבורי**

36 **3ב כלכלה**

ג חשיבה מחודשת על מדיניות ציבורית: דור, בריאות, חינוך,

37 **רווחה ותעסוקה**

37 **1ג דור, קרקע ותחבורה**

38 **2ג בריאות**

38 **3ג חינוך**

39 **4ג רווחה ותעסוקה**

40 **ד על ייצוג, מחאה, דמוקרטיה ויחסי השלטון עם החברה האזרחית**

46 **ה דברי סיכום**

שער שני

49 **ועדת משפט: חוק יסוד זכויות חברתיות**

50 **א דברי רקע**

51 **ב תקציר**

52 **ג דיון והמלצות**

62 **ד דברי סיכום**

שער שלישי

65 **ועדת המינהל הציבורי: שינוי סדרי ממשל ומינהל**

66 **א דברי רקע**

67	ב תקציר ועיקרי ההמלצות	ב
68	הפרטה	1ב
68	תהליך התקצוב	2ב
69	מבנה שירות המדינה ואיכותו	3ב
70	יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי	4ב
70	יחסי השלטון המרכזי וארגוני החברה האזרחית	5ב
71	ג דיון והמלצות	ג
71	תהליכי הפרטה	1ג
78	תהליכי תקצוב	2ג
81	רפורמה בשירות המדינה	3ג
85	יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי	4ג
94	יחסי השלטון המרכזי וארגוני החברה האזרחית	5ג
101	ד דברי סיכום	ד

שער רביעי

103	ועדת כלכלה: שינוי כיוון	
104	א דברי רקע	א
106	ב תקציר ועיקרי ההמלצות	ב
106	תקציב חברתי חדש	1ב
113	רפורמה בשוק העבודה	2ב
114	הפחתת הרווחים המונופוליטיים והורדת מחירים	3ב
116	דמוקרטיזציה כלכלית- חברתית	4ב
118	ג דיון והמלצות	ג
118	הגדלת השירותים החברתיים	1ג
123	העלאת שיעורי המסים הישירים	2ג
127	רפורמה מקיפה בשוק העבודה	3ג
129	הקטנת הוצאות הביטחון	4ג
130	דמוקרטיזציה של הדיון החברתי- כלכלי	5ג
132	ד דברי סיכום	ד

שער חמישי

135	ועדת דויר, תחבורה, קרקע ותכנון: מדיניות מרחבית לצדק חברתי	
137	א דברי רקע	א

143	ב	תקציר ועיקרי ההמלצות
143	1ב	דיוור
147	2ב	תחבורה
148	3ב	קרקע
150	4ב	תכנון
153	ג	דיון והמלצות
153	1ג	דיוור
173	2ג	תחבורה
182	3ג	קרקע
189	4ג	תכנון
195	ד	דברי סיכום
198	ה	נספח: כלי מדיניות בתחום הדיוור

שער שישי

245		ועדת בריאות: צמצום פערי הבריאות כמשימה לאומית
246	א	דברי רקע
248	ב	תקציר ועיקרי ההמלצות
249	ג	דיון והמלצות
255	ד	דברי סיכום
256	ה	נספחים
256	1ה	נתוני בריאות נבחרים
259	2ה	אומדן ראשוני של עלויות כספיות

שער שביעי

261		ועדת רווחה: ישראל כמדינת רווחה מפותחת
262	א	דברי רקע
266	ב	תקציר ועיקרי ההמלצות
269	ג	דיון והמלצות
269	1ג	מדיניות ביטחון סוציאלי
272	2ג	שירותי רווחה אישיים
276	3ג	מדיניות רווחה ייחודית למשפחה
278	4ג	בניית קהילות וחיזוקן
282	5ג	העוני

288	הפרטת השירותים החברתיים	6ג
293	דברי סיכום	ד

שער שמיני

295	ועדת תעסוקה: ערכי יסוד לעבודה הוגנת	
296	א דברי רקע	
297	ב תקציר ועיקרי ההמלצות	
299	ג דיון והמלצות	
299	פרק ראשון: לקראת תעסוקה הוגנת – שיפור תנאי העבודה והשכר...	1ג
306	פרק שני: צמצום מיקור-חוץ וחזרה להעסקה ישירה	2ג
308	פרק שלישי: הגברת אכיפת הזכויות	3ג
309	פרק רביעי: נגישות לצדק והעלאת מודעות לזכויות עובדים	4ג
309	פרק חמישי: חתירה לשוויון הזדמנויות ולהתאמת שוק העבודה לאוכלוסיות שונות	5ג
311	פרק ששי: חתירה לשוויון מגדרי	6ג
322	פרק שביעי: עידוד התארגנות עובדים ודמוקרטיה במקום העבודה	7ג
328	פרק שמיני: אימוץ מדיניות תעסוקה פעילה	8ג
330	פרק תשיעי: יצירת מודלים מגוונים לתעסוקה	9ג
333	פרק עשירי: הצעד הבא – עיצוב מנגנוני הידברות	10ג
335	דברי סיכום	ד
337		

שער תשיעי

339	ועדת חינוך: תיקון החינוך הציבורי	
340	א דברי רקע	
341	ב דיון ועיקרי ההמלצות	
344	ג דיון והמלצות	
344	חיזוק החינוך הציבורי ויצירת שוויון בחינוך	1ג
353	חיזוק בתי הספר הציבוריים כמוסדות חינוך	2ג
356	דברי סיכום	ד
358	ה נספחים	ה
358	(א-) השוויון ומדיניות המימון של החינוך בישראל:	1ה
358	מי "זכאי" להשקעה בחינוך?	
364	תרשימים ולוחות	1ה

- ה2 החינוך והטיפול בגיל הרך – תמונת מצב 369
- ה3 ההשכלה הגבוהה 370

שער עשירי

- היש והאין: תגובת המומחים לדוח טרכטנברג 375
- א דברי רקע 376
- ב כלל הוצאה 377
- ג המלצות ועדת טרכטנברג לעומת המלצות צוותי המומחים 378
- ד התייחסות דוח טרכטנברג לתחומים השונים והמלצות צוותי המומחים 381
- 1ד דיור ותחבורה 381
- 2ד מינהל ציבורי 389
- 3ד בריאות 391
- 4ד רווחה וביטחון סוציאלי 392
- 5ד כלכלה 393
- 6ד תעסוקה 401
- 7ד חינוך 404

שער אחד-עשר

- פערי יישום: על המעט שנותר מהמלצות ועדת טרכטנברג 409
יוסי יונה
- א דברי רקע 410
- ב פערי יישום 411
- 1ב מינהל ציבורי: משילות מדשדשת 411
- 2ב מדיניות כלכלית: המלצות בנסיגה 413
- 3ב יוקר המחיה: מדד בעלייה 415
- 4ב ועדת הריכוזיות: אישור ההמלצות - לקרוא בין השורות 418
- 5ב מדיניות קרקע, דיור ותכנון: מה שהיה הוא שיהיה 419
- 6ב תעסוקה: המשך הפגיעה בזכויות העבודה של השכבות החלשות 424
- 7ב חינוך: גרסת בנימין נתניהו לעץ הנדיב 427
- ג דברי סיכום: אין חדש תחת השמש 429
- העם דורש צדק חברתי: אמנה חברתית כלכלית 433

רשימת חברי הוועדות

(על פי סדר הופעת הדוחות)

המחאה של קיץ 2011: אקטיביזם חברתי ודמוקרטיה מתדיינת

פרופ' רבקה פלדחי, החוג להיסטוריה, אוניברסיטת תל-אביב
פרופ' יוסי יונה, המחלקה לחינוך, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
פרופ' יצחק גל-נור, החוג למדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים; עמית מחקר במכון ון ליר בירושלים; לשעבר נציב שירות המדינה

משפט

יו"ר: פרופ' מרדכי קרמניצר, סגן נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה; פרופ' אמריטוס, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים
ד"ר אבישי בניש, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, האוניברסיטה העברית בירושלים
עו"ד דבי גילד חיו, האגודה לזכויות האזרח
פרופ' אבנר דה שליט, דיקן הפקולטה למדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים
פרופ' דוד הראל, מדעי המחשב, מכון ויצמן למדע
ד"ר יוסי נחושטן, המסלול האקדמי, המכללה למינהל
עו"ד טלי ניר, האגודה לזכויות האזרח
פרופ' יורם רבין, המסלול האקדמי, המכללה למינהל; המרכז הבינתחומי הרצליה
ד"ר דימיטרי שומסקי, החוג להיסטוריה של עם ישראל, אוניברסיטת חיפה
עו"ד טליה ששון, המועצה לשלום ולביטחון

מינהל ציבורי

יושבי ראש: פרופ' יצחק גל-נור, החוג למדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים; עמית מחקר במכון ון ליר בירושלים; לשעבר נציב שירות המדינה/
גב' ורד ליבנה, האגודה לזכויות האזרח
רכזת: גב' רעות מרציאנו, מכון ירושלים לחקר ישראל
פרופ' מאגיד אלחאגי, סגן נשיא ודיקן מחקר, אוניברסיטת חיפה
עו"ד דבי גילד-חיו, האגודה לזכויות האזרח בישראל
ד"ר ניסן לימור, ראש המכון לאחריות אזרחית, המרכז ללימודים אקדמיים, אור יהודה; עמית מחקר בכיר וראש פורום ון ליר למזרח השלישי, מכון ון ליר בירושלים
עו"ד אן סוציני, האגודה לזכויות האזרח בישראל
ד"ר אמיר פז-פוקס, הקריה האקדמית קריית אונו; המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים
ד"ר ורדה שיפר, נשיאת קרן מנדל
עו"ד טליה ששון, המועצה לשלום ולביטחון
בישיבות השתתפו לסירוגין חברים נוספים ואחרים ניסחו חלק מן ההמלצות ותרמו לניסוח הסופי של הדוח.

כלכלה

יו"ר: **פרופ' יוסי זעירא**, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים

רכז: **מר מתן גילת**, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

רכזת: **גב' אנה זפסוצ'ני**, המכון הישראלי לדמוקרטיה; האוניברסיטה העברית בירושלים

פרופ' לאה אחדות, המרכז האקדמי רופין; מכון ון ליר בירושלים

פרופ' אריה ארנון, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; מכון ון ליר בירושלים

ד"ר מאיר אמיר, קו לעובד

גב' תמר בן יוסף, כלכלנית ועיתונאית, גלובס

מר פתחיה בר-שביט ז"ל, "חיסונים פיננסיים"

ד"ר שרון חדד, המחלקה לניהול ובקרה תעשייתית, המכללה האקדמית ספיר

מר רועי מימרן, האוניברסיטה העברית בירושלים; יו"ר פורום החוסכים לפנסיה בישראל

מר בועז סופר, "תקשוב"

פרופ' אביה ספיבק, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; מכון ון ליר בירושלים

מר אריה שרמן, כלכלה ומינהל עסקים, המרכז האקדמי רופין

ד"ר, תחבורה, קרקע, תכנון

יו"ר: **ד"ר אמילי סילברמן**, מוסד נאמן, הטכניון

רכזת: **גב' יעל גרינברג**

עורכים:

ד"ר ענאיה באנה, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי

עו"ד גיל גן-מור, האגודה לזכויות האזרח

גב' איריס האן, מכון דש"א, דמותה של ארץ

ד"ר

יושבי ראש: פרופ' נטע זיו, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב/

עו"ד גיל גן-מור, האגודה לזכויות האזרח בישראל

ד"ר ענאיה באנה, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי

עו"ד מיכל ביטרמן, המועצה הישראלית לבנייה ירוקה

עו"ד אורה בלום, קליניקות משפטיות, אוניברסיטת תל-אביב

ד"ר ישי בלנק, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב; "במקום"

ד"ר דני בן שחר, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון

ד"ר גילת בן שטרית, תכנון ערים, מכללת עמק יזרעאל; הקואליציה לדיור בר-השגה

גב' רות ויינשנק-ונר, עמותת "סיכוי"

עו"ד עלי חיידר, מנכ"ל עמותת "סיכוי"

ד"ר אפרת טולקובסקי, מנהלת מכון גזית כזמן לנדל"ן באוניברסיטת תל-אביב

פרופ' נעמי כרמון, הפקולטה לארכיטקטורה ותכנון ערים, הטכניון

עו"ד נדיה מונילבסקי, האגודה לצדק חלוקתי

אדר' נוף נעמה מישור, "במקום"

ד"ר טלי מרגלית, המחלקה למשפטים, המכללה האקדמית ספיר; האגודה לצדק חלוקתי

ד"ר אמילי סילברמן, מוסד נאמן, הטכניון
מר אמנון פורטוגלי, המכללה החברתית כלכלית
עו"ד שרון פרימור, עמותת "סינגור קהילתי"
ד"ר ארז צפדיה, המחלקה למינהל ולמדיניות ציבורית, המכללה האקדמית ספיר; "במקום"
מר מיכאל רועה, לשעבר סגן ראש עיריית תל-אביב

תחבורה

יושבי ראש: גבי **בקי שלייסלברג**, חברת PGL: תוכניות אב לתחבורה/
גבי **חני כהן-כספי**, מתכנתת תחבורה, הנדסת תנועה, אנד ירושלים
ד"ר ישי בלנק, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב; "במקום"
מר לוטס גיא, IBM
מר יואב לרמן, אורבניסט
פרופ' דוד מהלל, מוסד נאמן, הטכניון
גבי אלבה מרינה
מר יוסי סעידוב, המשרד ליעוץ תקשורת וחשיבה אסטרטגית
ד"ר אדרי' יודן רופא, מדרשת שדה בוקר בנגב; עמותת "מרחב"
מר מוסי רז, מרצ
מהנדסת דינה רשף, "שינוי ירוק"
מר נחמן שלף, יזם היי טק; עמותת "מרחב"; הטכניון
ייעוץ: פרופ' יורם שיפטן, היחידה להנדסת תחבורה וניאו-אינפורמציה, הטכניון

קרקע

יושבי ראש: פרופ' **אורן יפתחאל**, המחלקה לניאורגריפיה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב/
ד"ר סנדי קדר, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה
ד"ר ת'אבת אבו-ראס, מנהל פרויקט עדאלה בנגב
ד"ר אביטל מרגלית, המחלקה למשפטים, המכללה האקדמית ספיר
מר אמנון פורטוגלי, המכללה החברתית כלכלית

תכנון

יושבי ראש: ד"ר **אדרי' יודן רופא**, מדרשת שדה בוקר בנגב, עמותת "מרחב"/
ד"ר **נורית אלפסי**, המחלקה לניאוגריפיה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
ד"ר מרב אהרון, עיצוב אורבני, בצלאל
גבי מיכל ביטרמן, "שינוי ירוק"
אדרי' ליאת בריקס-אתגר, המחלקה לארכיטקטורה, בצלאל
אדרי' שמואל גרואג, המחלקה לארכיטקטורה, בצלאל; "במקום"
אדרי' דרור גרשון, מנכ"ל עמותת "מרחב"
אדרי' יעל דורי, אדס, טבע ודין
ד"ר דליה דרומי, מנכ"לית "במקום"

גבי איריס האן, מכון דש"א, דמותה של ארץ
גבי תמר זנדברג, מרצ, חברת מועצת העיר תל-אביב
אדרי יובל יסקי, המחלקה לארכיטקטורה, בצלאל
גבי חנה מורן, מורן – תכנון ערים ואזורים
אדרי נבריאלה נוסבאום, משרד אדריכלות
אדרי עירית סולסי, יו"ר עמותת "מרחב"
פרופ' טובי פנסטר, החוג לניאוגרפיה וסביבת האדם, אוניברסיטת תל-אביב; ראש המכון
לדיפלומטיה ושיתוף פעולה אזורי והמעבדה למחקרי תכנון, סביבה וקהילה (ECLAB)
אדרי שלמה שאול, עמותת "מרחב"
פרופ' אדר' הלל שוקן, בית הספר לאדריכלות, אוניברסיטת תל-אביב; עמותת "מרחב"

בריאות

יושבי ראש: **פרופ' דני פילק**, המחלקה לממשל ופוליטיקה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב/
פרופ' נדב דוידוביץ', המחלקה לניהול מערכות בריאות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב;
יו"ר המכון לחקר מדיניות בריאות בנגב

רכזת: **עו"ס שלומית אבני**, רופאים לזכויות אדם
גבי היינר אבו-שארב, מנהלת עמותת "יסמין אלנגב"
מר רמי אדוט, האגודה לזכויות האזרח
פרופ' גבי בן-נון, המחלקה לניהול מערכות בריאות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב;
לשעבר סמנכ"ל כלכלה וביטוח בריאות במשרד הבריאות
עו"ס פקדו גדמו, מנכ"ל טנא בריאות
פרופ' אייל גרוס, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב; האגודה לזכויות האזרח
ד"ר ניהאיה דאוד, יו"ר המועצה הלאומית לקידום בריאות; אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
פרופ' מיכאל וינגרטן, הפקולטה לרפואה בצפת
ד"ר מוחמד חטיב, הפקולטה למדעי הרווחה והבריאות, אוניברסיטת חיפה
גבי ברברה סבירסקי, מנהלת מרכז אדוה
ד"ר אסי סיקורל, בית הספר לרפואה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
גבי עדית סרגוסטי, ארגון "בזכות"
מר בכר עוואדה, מנכ"ל אנודת הגליל, האגודה הערבית הארצית למחקר ושירותי
בריאות
גבי רונית פיסו, מנכ"ל הקואליציה לבריאות הציבור
גבי רחל פרץ, רכזת קבוצת ב"ש-שוויין בבריאות

רווחה

יו"ר: **פרופ' בלהה דודזון-ערד**, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב
רכזת: **עו"ס אביגיל חצור-סיון**, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
פרופ' אמנון בהם, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה
פרופ' דני גוטוויין, החוג לתולדות ישראל, אוניברסיטת חיפה
פרופ' יוני גל, בית הספר לעבודה סוציאלית ולמדיניות חברתית, האוניברסיטה

העברית בירושלים

פרופ' עדיית וייס-גל, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב
ד"ר אסתר זיכלינסקי, בית הספר לעבודה סוציאלית, המרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון
עו"ס ענבל חרמוני, עמותת "עתידנו"

פרופ' חיה יצחקי, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בר-אילן
ד"ר גילה לאור, בית הספר המרכזי לעובדים בשירותים החברתיים, תל-אביב
ד"ר דרורית לוי, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בר-אילן

ד"ר ליה לוי, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב
פרופ' מנחם מוניקדם, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בר-אילן
עו"ס"ק גל מיבר הלר, מחלקת הרווחה, עיריית תל-אביב

עו"ד טלי ניר, האגודה לזכויות האזרח בישראל
ד"ר אלישבע סדן, בית הספר לעבודה סוציאלית ולמדיניות חברתית, האוניברסיטה
העברית בירושלים

עו"ס"ק רותי סופר, תל-אביב, מנהל רווחה
ד"ר רוני סטריאר, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה
עו"ס"ק מעין סימון, מחלקת הרווחה, עיריית ירושלים

פרופ' פייסל עזאזה, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה
ד"ר אמיר פז-פוקס, הקריה האקדמית אונו; המרכז ע"ש יעקב חזן לצדק חברתי ע"ש
יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

ד"ר גיא פלדמן, דוקטורנט לעבודה סוציאלית, ברין מור קולני, פנסילבניה
פרופ' יוסי קטן ז"ל, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב
עו"ס רלי קצב, מנהלת תוכניות קצה, "עלם"

עו"ס ענבל שלוסברג, יו"ר עמותת "עתידנו"
פרופ' מיכל שמאי, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה

תעסוקה

יו"ר: גבי נדיה אסמאעיל, יוזמות קרן אברהם
רכזת: גבי רותם הורוביץ, המכון הישראלי לדמוקרטיה; האוניברסיטה העברית בירושלים
עו"ד יוסי אברהם, מכון ברוקדייל

עו"ד אלה אלון, "המשפט בשירות הקהילה", אוניברסיטת תל-אביב
ד"ר גילי ברוך, "שתיל"
מיכל דגן, "שימור לקוחות"

חנה זהר, קו לעובד
עו"ד ענת טהון-אשכנזי, עמותת "איתך"
ד"ר אסף לבנון, הפקולטה למדעי הרווחה והבריאות, אוניברסיטת חיפה

ד"ר גיא מונדלק, אוניברסיטת תל-אביב
עו"ד גדיר ניקולא, קול העובד
עו"ד טלי ניר, האגודה לזכויות האזרח

עו"ד איתי סבירסקי, הקליניקה למשפט ורווחה, אוניברסיטת תל-אביב
עו"ד יפעת סולל, המכללה האקדמית למשפטים ברמת גן; המכללה החברתית כלכלית
ד"ר אציק ספורטא, בית הספר למינהל עסקים, אוניברסיטת תל-אביב
יאסר עווד, עמותת "סיכוי"
ד"ר אמיר פז-פוקס, הקריה האקדמית אונו; המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב
חזן במכון ון ליר בירושלים
עו"ד קרן שמש-פרלמוטר, מנהלת עמותת "איתך"
ד"ר הילה שמיר, הקליניקה לזכויות עובדים, אוניברסיטת תל-אביב

חינוך

יו"ר: פרופ' יצחק קשת, בית הספר לחינוך, אוניברסיטת תל-אביב
רכז: מר איתי שניר, החוג לפילוסופיה, אוניברסיטת תל-אביב
ד"ר האלה אספניולי, יו"ר ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי
עו"ד ניבי גל-אראלי, הפקולטה לחינוך, אוניברסיטת חיפה
ד"ר נדי ביאליק, בית הספר לחינוך, אוניברסיטת תל-אביב
ד"ר איריס בן-דוד הדר, בית הספר לחינוך, אוניברסיטת בר-אילן
ד"ר חנית גור זיו, התוכנית לחינוך לצדק חברתי, סמינר הקיבוצים
מר מרסלו וקסלר, תוכנית השכלתית לנערים נושרים, סמינר הקיבוצים
גב' יערה ישורון, ארגון "הורים עובדים לשיוני"
עו"ד יעל כפרי, "המשפט בשירות הקהילה", אוניברסיטת תל-אביב
ד"ר גל לוי, המחלקה לסוציולוגיה, למדע המדינה ולתקשורת, האוניברסיטה הפתוחה
גב' רויטל לן-כהן, מנהלת טיפולית, "הבית של רויטל"
גב' ננה קלינגר, "מאבק ההורים"

מחאת האוהלים של קיץ 2011 הפתיעה את כולם. הגורמים שהביאו לפריצתה אמנם קיימים כבר שנים ארוכות, אך לא היה כל סימן שיעיד שמתרגשת עלינו סערה שתסחף מאות אלפים אל הרחובות. לא היה כל רמז או אות שיעידו שקצה נפשו של הציבור במדיניות החברתית והכלכלית שהנהיגו ממשלות ישראל בעשורים האחרונים, המדיניות שממנה צמחו תחלואיה הרבים של החברה הישראלית. דומה היה שהציבור למד להשלים עם הפערים הכלכליים ההולכים ומתרחבים, עם הפגיעה המתמשכת בשירותים הציבוריים, עם הרמיסה המחריפה של זכויות העובדים, עם צמיחתם המבהילה והמקוממת של מדדי העוני, ועם חוסר יכולתו של הדור הצעיר להבטיח את עתידו בארץ הזאת. והנה, פתאום, פרצה המחאה החברתית. הייתה זו מחאה בהיקף ובעוצמה שהחברה הישראלית לא ידעה. היה זה מפגן אזרחי מרשים, מפעים ואדיר בהיקפו. המחאה סחפה אחריה רבים שהאמינו שאפשר להביא לשינוי מבני בסדרי העדיפויות החברתיות-כלכליות של החברה הישראלית. היא החדירה בנפשם של רבים את האמונה שאפשר לשקם את הסולידריות החברתית המדולדלת ולהפוך את החברה הישראלית להומנית יותר והוגנת יותר.

תגובתה של ממשלת ישראל למחאה החברתית התמקדה בניסיון להמעיט בחשיבותה ולפקק במניעה. אך גם כשנאלצה הממשלה לגבש מענה לדרישות המוחים, הוא לא בישר על שינוי של ממש במדיניותה הכלכלית. הממשלה הקימה את "הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי", המוכרת כוועדת טרכטנברג, וביקשה ממנה לנסח המלצות שמתיישבות באופיין ובהיקפן עם מדיניות זו. זה היה המנדט הצר שלה, ובמסגרתו היא פעלה. מדיניות זו, שמנחה את המשק הישראלי זה שנים ארוכות, מודרכת על ידי תפיסה אידיאולוגית הרואה בשוק החופשי פתרון לכל תחלואי החברה. בעצם, הממשלה ביקשה להתמודד עם התביעות של תנועת המחאה באמצעות השקפת העולם והמדיניות שהמוחים תפסו כשורש הבעיה וכמקור צמיחתם של תחלואים אלה. יתר על כן, נציגי השלטון ייחסו למוחים כוונות טובות, אך בד בבד האשימו אותם בהיעדר ניסיון ובנאיביות. הם שבו וטענו שאין

תחליף למדיניותה של ממשלת ישראל, המשקפת לדעתם את חוקי הכלכלה עצמם. זו המדיניות ואין בלתי. כל ניסיון לשנותה וכל ניסיון לסטות מעקרונותיה, הם טענו, טומן בחובו סכנות רבות למשק הישראלי, בהן גירעונות תקציביים, אינפלציה דוהרת ואף חדלות פירעון של המדינה. יוון סיפקה לקברניטי המשק דוגמה מוחשית ואקטואלית למצב הביש שאליו עלולה הכלכלה הישראלית להיקלע אם ישונו עקרונות היסוד המנחים את מדיניותה הכלכלית של ממשלת ישראל. למעשה, הממשלה הציגה בפני הציבור משוואה מעוותת שלפיה כל שינוי עקרוני במדיניותה הכלכלית וכל היענות לתביעותיהם המבניות של המוחים – כגון ביטול כלל ההוצאה, ביטול התקציב הדו-שנתי וביטול חוק ההסדרים – צופנים לנו קטסטרופה כלכלית. חלפה כמעט שנה מאז תחילתה של המחאה החברתית וממשלת ישראל בשלה; היא נצמדת בעיקשות למדיניות כלכלית שממשיכה לגרום להרס ולחורבן של המרקם החברתי בישראל.

אחת המטרות המרכזיות שלשמן התגייסו צוותי המומחים שכתבו את המסמך שבידיכם היא להזים את טענותיה של הממשלה ולהפריכן. תפקידם של צוותי המומחים היה לתת ביסוס לאמירה שאפשר גם אחרת. מסמך זה מספק ניתוח מקצועי של מומחים מתחומי הכלכלה, החינוך, הבריאות, הדיור, המינהל הציבורי, המשפטים, התעסוקה והרווחה, והוא נועד להראות שיש חלופה למדיניות שמנהיגות ממשלות ישראל זה שלושה עשורים. הוא מציע ניתוח שחושף בין היתר את התפקיד שמילאה המדינה עצמה ביצירת הבעיות החברתיות-כלכליות המעיקות על החברה הישראלית ומציג חלופה המנוסחת לאור הערכים שהעלתה על נס תנועת המחאה, חלופה שמגובה בידע מקצועי רחב ובניסיון רב-שנים של המומחים. התגייסותם של המומחים נתנה גיבוי ערכי ומקצועי לתביעותיה של תנועת המחאה ואפשרה לה להתמודד עם ניסיונות חוזרים ונשנים לפגוע בלגיטימציה שלה בעיני הציבור. זה היה הרקע להתגייסותם של צוותי המומחים העומדים מאחורי פרסומו של הדוח אפשר גם אחרת: מתווה לכינונה של חברה מתוקנת. מחברי הדוחות שבמסמך זה תרגמו לשפת המעשה מומחיות שנצברה במשך שנים ארוכות של מחקר ופעילות. רבים מאתנו אמנם היו שותפים גם בעבר לפעולות שנועדו לקדם מטרות חברתיות לאורם של ערכי צדק חברתי ושוויון אזרחי,

אך מעולם לא נקרתה בדרכנו הזדמנות כה חשובה וכה מיוחדת במינה לחבר דוח המבטא את כאבו, את רחשי לבו ואת מאווייו של הציבור הרחב שגדש את כיכרות הערים של ישראל ואת רחובותיה. הזדמנות נדירה נפלה לידינו להציג השקפת עולם חברתית-כלכלית מגובשת, מלווה הן בניתוח מעמיק ומקיף של המציאות החברתית, על תחלואיה ובעיותיה היסודיות, והן בניסוחן של המלצות אופרטיביות שישומן יכול לתת מענה לתחלואים אלה. אכן, היומרה שלנו הייתה שאפתנית: להציג **מתווה לכינונה של חברה מתוקנת.**

חברה מתוקנת, אומר ג'ון רולס (Rawls), הפילוסוף האמריקני הדגול, מונחית על ידי תפיסה ציבורית של צדק. תפיסה כזו, הוא מוסיף, מבטיחה שהחברה תתנהל כמערכת הוגנת של שיתוף פעולה. המחאה החברתית ביטאה בבירור את דעתו של הציבור בסוגיה עקרונית זו. החברה הישראלית, מחו ההמונים, אינה מתנהלת כמערכת הוגנת של שיתוף פעולה; המדיניות החברתית-כלכלית של ממשלת ישראל, הם אמרו, אינה צודקת, אינה הוגנת, ויוצרת עיוותים חברתיים בלתי נסבלים. מדיניות זו מביאה להצטברותם של הון ומשאבים בהיקף חסר תקדים בידיהם של מעטים מצד אחד, ופוגעת ביכולתם של רבים לחיות בכבוד מצד שני. מדיניות זו מנשלת ציבור הולך וגדל מזכויותיו הבסיסיות, דוחקת אותו לשוליה של החברה ומקפדת את היכולת של בניו ובנותיו להבטיח את עתידם בארץ. "העם דורש צדק חברתי"; "העם דורש מדינת רווחה", אלה היו הסיסמאות שעלו מכיכרות הערים הגדולות, מהכפרים ומהעיירות.

תפקידנו, המומחים שערכו את הדוחות המוצגים במסמך, היה למלא בתכנים את הסיסמאות הללו; תפקידנו היה למלא מחדש את הערכים שנשאו את הכותרות "צדק חברתי" ו"מדינת רווחה", ערכים שעדיין נותרו חקוקים בזיכרון הקולקטיבי של החברה הישראלית אך נדחקו לקרן זווית ורוקנו מתוכנם בשיטתיות. דחיקתם לתהום הנשייה של התודעה הקולקטיבית היא תוצאה של השתלטות הדרגתית של השקפת העולם הניאו-ליברלית על החשיבה הכלכלית בשיח הציבורי, הפוליטי והאקדמי בישראל. כמו שמפורט בכל פרקיו של המסמך, אפשר גם אחרת, השקפת עולם זו חותרת לפטור את המדינה מאחריותה לגורל אזרחיה ולהפקירם לכוחות שוק משולחי רסן; היא רואה ביחיד

אחראי בלעדי לרווחתו הכלכלית. והנה, דווקא בשעה שדומה היה שהשקפת העולם הניאו-ליברלית השיגה שלטון ללא מצרים בתודעתה של החברה הישראלית, עלו לפתע קולות רמים שקראו עליה תיגר. תביעת המוחים להביא לשינוי מבני של השיטה אמנם הייתה בבחינת הד שעלה מתהום הנשייה של התודעה הציבורית, אך היא עדיין סיפקה את המנדט לעבודתנו; אמנם לא הייתה בידם משנה סדורה ולא הייתה בידם תפיסת צדק מגובשת, אך הם היטיבו לסמן עבורנו את האידיאל הרצוי. הדוחות שחיברנו מציעים לציבור סדרת פתרונות חלופיים לביצוע השינוי המבני שהוא דורש. המשותף לפתרונות הללו הוא התביעה שהמדינה תבטיח את התנאים הבסיסיים המאפשרים לאזרחיה להתקיים בכבוד; המשותף לפתרונות הללו הוא הקריאה להשיב את אחריותה היסודית של המדינה לגורל אזרחיה, להבטחת רווחתם הבסיסית ולאספקת התנאים הדרושים למיצוי התרומה שלהם. לחיים הכלכליים, הפוליטיים והתרבותיים של החברה הישראלית. הפתרונות הכלולים בדוחות גובשו מתוך דיאלוג פורה בינינו לבין המוחים, בינינו לבין שוכני האוהלים. פעמים רבות באנו ללמד ויצאנו למדים. אמנם יש בידינו ידע רב וניסיון ארוך שנים, אך עדיין נזקקנו לידע, לתובנות ולמומחיות של הציבור שבאנו לשרת. למדנו שאי-אפשר לנסח סדרי עדיפויות באספקת פתרונות דיור בלא מפגש עם שוכני האוהלים; למדנו שאי-אפשר לנסח פתרונות חינוך בלי לבקר בשכונות מצוקה; למדנו שאי-אפשר להציע פתרונות לתושבי הפריפריה הגיאוגרפית בישראל בלי לשמוע את דעתם ולאמץ את נקודת המבט שלהם. אך זה לא היה רק תהליך למידה; היה זה תהליך של שבירת מחיצות בין תחומי דעת אקדמיים: בין אנשי אקדמיה לפעילים פוליטיים; בין אנשי אקדמיה לאנשי מקצוע; ובין מומחים לשוכני המאהלים. שבירת המחיצות יצרה שותפות רחבה בין אזרחים, שאחד מגילוייה המרשימים הוא השולחנות העגולים שפשטו לאורכה ולרוחבה של הארץ. אזרחי המדינה – שפעלו עד כה כיחידים – כמהים לפעול על בסיס קהילתי, כמהים להפוך לציבור (public) המבקש ליטול חלק פעיל בניהול העניין הציבורי (ה-res-publica) ובקידום הטוב המשותף שלו.

מחברי הדוחות נסחפו ברצון ברוח הסערה של קיץ 2011. הם נענו בחדווה ובהתלהבות מהולה בתחושה עמוקה של שליחות

לבקשתם של פעילות ופעילי המחאה להעניק גיבוי אידיאי ומקצועי לתביעותיהם. היענות זו משקפת את אחד הגילויים המפעמיים והמרשימים של פטריוטיזם אזרחי שידעה החברה הישראלית מעודה. היענותם מגדירה מחדש את המושג של האקדמאי כמשרת הציבור ומספקת ביטוי נוסף למושג האינטלקטואל הציבורי, זה שאינו ספון במגדלי השן האקדמיים אלא מבקש לתרגם את ערכיו ואמונותיו לשפת המעשה. ואכן, מתוך גילוי של התגייסות מלאה, מסירות אזרחית, מחויבות ערכית ומקצועיות מופתית עמלו מחברי הדוחות במשך חודשים ארוכים כדי ללמוד ולחקור את הנושאים שעליהם הופקדו ולנסח את המלצותיהם. ההמלצות בנות-ביצוע ומתיישבות עם ההבטחה הגלומה בכותרתו של הדוח הרחב והמעמיק הנפרש מעל דפיו של מסמך זה: *אפשר גם אחרת: מתווה לכינונה של חברה מתוקנת.*

כשמו של המסמך כן הוא. אין אנו רואים בו חזון אוטופי, להפך, אנו רואים בו אידאל מעשי, פרוגרמה יישומית. כמו כן, אין אנו רואים בו סיכום דברים, להפך, הוא בגדר תחנה אחת – אמנם חשובה ביותר – במאבק ממושך לכינונה של חברה הפועלת כמערכת הוגנת של שיתוף פעולה. המחאה לא הגיעה אל קצה; היא בוחנת את דרכיה ומגדירה מחדש את יעדיה ואת דפוסי פעולתה. היא אמנם גילתה רגיעה, אך זוהי רגיעה זמנית. ממשלת ישראל, כך נדמה, נחושה לקצר את ההפוגה ומספקת למחאה את החמצן הדרוש להתחדשותה. אטימותה של הממשלה והיעדר נכונות להתמודד באומץ ובכנות עם המצוקות החברתיות של החברה הישראלית מעצימות את כעסו של הציבור ואת תסכולו. תחושות אלה מתורגמות לגלי מחאה חדשים ההולכים וצוברים תאוצה מחודשת. תפקידו של הדוח לנוכח גילוייה החדשים של המחאה מכריע: הוא נועד לשמש מצפן ערכי ומקצועי המסייע לספינות המוחים לנווט על גלי המחאה המחודשים; הוא מעניק גיבוי ערכי ומקצועי לתביעתו הבסיסית והמתמשכת של הציבור לשינוי השיטה. אנו מאמינים גם שמסמך זה יכול לשמש את מנהיגי העתיד של החברה הישראלית בבואם לפעול לכינונה של חברה הוגנת והומנית. המסמך ימשיך להראות שאפשר גם אחרת, שקיימת חלופה ערכית ומקצועית לשיטה הנהוגה בארצנו – שיטה ניאו-ליברלית שמתאר דיוויד הרווי (Harvey) כ"הצבר"

(accumulation) של הון ומשאבים בידיהם של מעטים באמצעות "נישול" (dispossession) של רבים, רבים מדי.¹ כל אחד מהדוחות חובר על ידי צוות מומחים נפרד. לכן אפשר למצוא המלצות זהות המוצגות בדוחות שונים. בחרנו שלא להשמיט ולא לגרוע מאום כדי לשמור על אופיו העצמאי של כל דוח ודוח. לדוגמה, ההמלצה להבטיח העסקה ישירה בשוק העבודה מוצגת הן בדוח שחיבר צוות המומחים שעסק בכלכלה והן בדוח של צוותי המומחים שעסקו בתעסוקה, ברווחה ובחינוך. המלצה זו, כמו אחרות, נוגעת לשורשי הרפורמה של כל אחד מהתחומים שבהם עסקו צוותים אלה, ולכן חיוני שתופיע בכל הדוחות הללו.

לא אחת קרה גם להפך: צוותים שונים הגיעו למסקנות שונות, אפילו הפוכות. אמנם כל הדוחות נכתבו תחת מטרייה ערכית משותפת, אך לעתים התגלעו חילוקי דעות בין חברי הוועדות. היו שביקשו לנסח המלצות הנושאות אופי כללי, והיו שביקשו לנסח המלצות מפורטות; היו שביקשו לנסח דרישות צנועות, והיו שביקשו לנסח דרישות מפליגות. כמו כן, היו מקרים שבהם התקיימה חפיפה בתחומי העיסוק של הוועדות, ונוסחו המלצות שונות באותו הנושא. בכל המקרים הללו בחרנו שלא לאכוף הסכמה על הצדדים. גרסנו שאלה גם אלה הן המלצות ראויות הנעות על המנעד הערכי המשותף לחברי כל הוועדות. ההכרעה הסופית בנידון, אנו סבורים, היא עניין להחלטה עתידית של השותפים לדרך.

כדי להדגיש ולהבליט את ייחודן של ההמלצות המנוסחות בדוח המומחים הוספנו שני פרקים: האחד, עורך השוואה בין המלצות המומחים לבין המלצות ועדת טרכטנברג (שער עשירי). השוואה זו מאפשרת לקוראים לעמוד על ההבדל הערכי בין שני הדוחות ועל המסקנות המעשיות הנגזרות מהם. השני, עוסק בפערי היישום בין המלצות ועדת טרכטנברג לבין החלטות הממשלה (שער אחד-עשר). הוא נועד לבחון עד כמה מחויבת הממשלה ליישם את המלצות הדוח שעליהן היא סמכה את ידיה. בעת אישור המלצות ועדת טרכטנברג, הכריז ראש הממשלה:

David Harvey, 2006. "Primitive Accumulation, Accumulation by Dispossession, Accumulation by 'Extra-economic' Means," *Progress in Human Geography*, October 2006 (30): 608-625

פתח דבר "הבטחתי וקיימתי".² פרק זה בא להראות שהבטחה זו לא קוימה בחלקה הגדול, וכן שהמלצות מרכזיות של ועדת טרכטנברג הושמטו בהחלטות הממשלה, לעתים בהשפעתם של גורמים אינטרסנטיים.

חותם את הדוח המסמך: **העם דורש צדק חברתי: אמנה חברתית-כלכלית**. אמנה זו היא פרי יוזמה של תנועת "דרור-ישראל" החותרת לצירופם של כל גופי המחאה והארגונים התומכים בה.

לבסוף, דפוס העבודה של צוותי המומחים, ששיקף היגיון ביזורי, המעניק להם אוטונומיה בדרכי פעולתם, בא לידי ביטוי גם במבנה השונה של הדוחות. העריכה שנעשתה בהם נמנעה מלאכוף בנוקשות מבנה אחיד על כולם וביקשה להעניק להם אחדות בסיסית בלבד, שנועדה להקל על הקוראים שיבקשו להתעמק בדוח כולו ובהמלצותיו הפרטניות.

2 <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000688920>

תודות

רבים היו שותפים להקמתן של ועדות המומחים ולפרסומו של הדוח – אפשר גם אחרת: מתווה לכינונה של חברה מתוקנת. אנו רוצים להביע את הערכתנו הרבה לכל אלה ולהודות להם מקרב לב. תודה לפעילות ולפעילי המחאה החברתית על שלל ארגוניהם ותנועותיהם, ולציבור המוחים הרחב, על האמון ללא סייג שנתנו בנו; תודה לד"ר דותן לשם, המנהל האקדמי של צוותי המומחים, ולגל הרץ, שתיאם את פעולת הרכזים של צוותי המומחים, שעמלו רבות, בשום שכל ובתבונה, בתהליך הרכבת הוועדות; תודה לראשי הוועדות ולרכזים שחזרו ושיפרו את הדוחות ונענו לבקשותינו החוזרות ונשנות להוסיף ולתקן עד לרגע מסירת כתב היד לדפוס.

הוצאתו לאור של דוח המומחים התאפשרה בסיועם הנדיב ובתמיכתם של קרן פרידריך אברט, ומנהלה בישראל ד"ר ראלף הקסל, של פרופ' עוזי שביט, מנכ"ל הוצאת הספרים של הקיבוץ המאוחד/ספרית פועלים ושל גיורא רוזן, העורך הראשי של ספרי קו אדום. הירתמותם לפרויקט זה היא עדות לאמונתם שאפשר ליצור חברה דמוקרטית נאותה וצודקת, שתפעל לאור ערכים של סולידריות חברתית, דמוקרטיה השתתפותית ואחריות המדינה לאספקת רשת ביטחון סוציאלית לכל אזרחיה. כמו כן, אנו מבקשים להודות למכון ון ליר בירושלים על סיועו בהוצאתו לאור של הדוח.

ברצוננו גם להביע את הערכתנו העמוקה לשרה סורני על מסירותה ועל המקצועיות המופתית בהתקנת כתב היד ובהבאתו לדפוס. רבים עמלו על עריכתם של הדוחות ועל הגהתם ולהם נתונה תודתנו על מחויבותם המלאה לפרויקט זה ועל עבודתם המקצועית – תודה לאורנה יואלי, לכנרת יפרח, לעודד כרמלי, לדדי קומם ולאיילת קמאי. ותודה גם לינק יונטף על העיצוב והסידור של הדוח.

המחאה של קיץ 2011 אקטיביזם חברתי ודמוקרטיה מתדיינת

רבקה פלדחי, החוג להיסטוריה, אוניברסיטת תל-אביב
יוסי יונה, המחלקה לחינוך, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
יצחק גל-נור, האוניברסיטה העברית בירושלים; עמית מחקר
במכון ון ליר בירושלים; לשעבר נציב שירות המדינה³

3 מסמך זה נשען בין היתר על תובנותיהם וסיועם של חברי צוות החזון: לאה שקדיאל (יו"ר הצוות), אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, מכללת ספיר, מדרשת שדה בוקר; עמרי דל-נור (רכז הצוות), האוניברסיטה העברית בירושלים; אבי עבדי (רכז הצוות), האוניברסיטה העברית בירושלים; ד"ר מאיר בוזגלו, האוניברסיטה העברית בירושלים; ד"ר ראיף זריק, אוניברסיטת תל-אביב, אוניברסיטת חיפה, מכון ון ליר בירושלים; ד"ר שרית בן שמחון-פלג, אוניברסיטת תל-אביב; הרב ד"ר בני לאו; עדינה בר שלום, המכללה החרדית בירושלים; פרופ' משה הלברטל, האוניברסיטה העברית בירושלים, אוניברסיטת ניו יורק; פרופ' אבישי מרגלית, האוניברסיטה העברית בירושלים, אוניברסיטת פרינסטון; פרופ' ח'אולה אבו-בקר, המכללה האקדמית עמק יזרעאל.

מה שמשך אותי, בהתחלה, היה הסיפור. לא הצדק... לא הסיפור האישי שלי, בן 26 שלא רואה עתיד במדינה הזאת, וגם ההווה שלו הולך ומצטמצם מיום ליום. מה שמשך אותי פנימה, מ-14 ביולי ואילך, היה הסיפור של כולנו: בנים ובנות לדור שהחיים פה רומסים אותנו, שחי מהלוואה להלוואה, שהשכירות שלו גבוהה כמעט כמו חובות הענק שחונקים אותו. שמדי יום – במקום להתנהג כמו צעיר בשיא אוננו ויצירתיותו – צריך להתפלל שהחיים שלו יתקצרו בחודש, כדי שהמשכורת תיכנס והוא יוכל לנשום ליומיים. אולי, אולי אפילו לצאת לקפה. דור שההווה שלו מחורבן כל-כך ושהאופק שלו עגום כל-כך, עד שלא נותרה לו ברירה אלא לצאת לרחוב ולנסות ליצור עולם שיש בו מקום גם לנו וגם לכל אחד אחר שנדחק לשוליים...⁴

הקיץ של שנת 2011 בישר על שבר בתודעה של החברה האזרחית בישראל. בעיצומו של שקט ביטחוני יחסי ויציבות כלכלית החלה להתגבש בקרב רבים התחושה שכשל מערכת עמוק הופך את ניהול חייהם למשימה בלתי אפשרית. רבים חשו שתחלואיה הכלכליים-חברתיים של החברה – בהם עלייה לא סבירה ביוקר המחיה וקושי להשיג דיור נאות – הם פועל יוצא של סדר חברתי קלוקל. הציבור הבין אל נכון שהתרחבותם של הפערים הכלכליים-חברתיים והריכוזיות של משאבים כלכליים בידי מעטים, לעומת התרוששות הולכת וגוברת של חלקים נרחבים מהציבור אינם גזרה משמים, אלא תוצאה ישירה של מדיניות כלכלית נפסדת. ההידרדרות באיכותם של השירותים הציבוריים בתחומי הבריאות, החינוך, הרווחה והתחבורה אף היא תוצר של מדיניות ההפרטה שנועדה להרחיב את המגזר העסקי על חשבון אחריות המדינה. זוגות צעירים רבים גילו שהשתתפותם של שני בני הזוג בשוק העבודה אינה מחלצת אותם ממצוקה כלכלית, ולעתים אף לא מעוני. ציבור הולך וגדל, המקיף את מעמד הביניים ואת תושבי הפריפריה החברתית והגיאוגרפית של ישראל, חש שהמדינה אינה קשובה למצוקותיו

4 אשר שכטר, "רוצים הישג למחאה? קבלו: צעירים שרק חלמו לברוח מכאן וחי מחודש לחודש נשארים כאן – כדי להילחם".
<http://j14.org.il/articles/15891>

ואינה ממלאת את חובתה להבטיח את עתידו בארץ הזאת. הקמת מדינת ישראל הייתה מלווה בתקווה לכינונה של חברת מופת, אולם בשנות האלפיים התברר שהישגי החברה שהתגבשה אינם מושתתים על שוויון וערכות הדדית אלא על רדיפת בצע, סיאוב ושחיתות במוסדותיה הפוליטיים.

מתוך מציאות זו נטלו קומץ צעירים את היוזמה ונטו אוהלים בשדרות רוטשילד בתל-אביב. בעקבותיהם הוקמו מאהלים בכל חלקי הארץ, ומהם יצאו ההמונים להפגנות בערי ישראל. לאקטיביזם החברתי הער והתוסס הזה התלווה תרבות של דמוקרטיה מתדיינת המדגישה את ערכו של השיח הציבורי ואת החשיבות של משא ומתן פתוח בין האזרחים לרשויות השלטון כדי להציג תביעות ולגבש סדרי עדיפויות. עד מהרה הפכו אתרי האוהלים למרכזי שיח בין הקבוצות שהצטרפו לתנועת המחאה והעניקו לה את ייחודה, את עוצמתה ואת חיוניותה. פעילות ופעילי המחאה חברו לארגוני הסטודנטים באוניברסיטאות ולמאהלים של חסרי דיור ברחבי הארץ וקיימו שיתוף פעולה עם תנועות חברתיות כגון "דרור-ישראל". למרות החשדנות בין מרכז לפריפריה נוצר שיתוף פעולה פורה ביניהם, לרבות פעולות מחאה משותפות ואירוח הדדי במאהלים. יחד יצרו כל אלה את תנועת המחאה האזרחית הרחבה ביותר שידעה החברה הישראלית מעודה.

בד בבד נרקמה ברית בין אנשי המחאה לאנשי אקדמיה בעלי מחויבות חברתית, בהם מומחים מתחומי הכלכלה, המשפט, מדע המדינה, מינהל ציבורי, תכנון, בריאות, חינוך, רווחה, תעסוקה ותרבות. המומחים השתתפו בדיונים במאהלים כדי לשלב את הידע שצברו פעילי השטח בניסוח ההמלצות לשינוי מדיניות. בדיונים אלה נידונו בעיות היסוד של החברה ועלו אפשרויות מעשיות לפתרונות שמתיישבים עם עקרונות של צדק חברתי וערכות הדדית. הפתרונות המוצעים קראו תיגר על המדיניות של ממשלת ישראל ועל הפערים הכלכליים והחברתיים שיצרה. לראשונה התקיים דיון שבו חברו דיירי אוהלים, פעילי שטח, אינטלקטואלים, ארגונים אזרחיים ותנועות חברתיות בשאיפה לנסח מחדש עקרונות יסוד שמן הראוי שינחו את שיקומה של החברה הישראלית ואת יחסי הגומלין בין האזרחים לשלטון. דיון זה התמקד בצורך לשנות את המדיניות, להנהיג סדרת שינויים

מבניים, ובעיקר להביא לדמוקרטיזציה של המדיניות החברתית-כלכלית.

כבר עתה אפשר להצביע על הישגים גדולים של תנועת המחאה שרישומם לטווח ארוך. היא הצליחה לערער שני סיפורים שגורים הן בקרב המנהיגות הפוליטית והתקשורת והן בקרב הציבור הרחב. על פי הסיפור הראשון, מאז שנות התשעים התפצלה החברה הישראלית למגזרים נפרדים שריכזו את עיקר מאמציהם לקדם את האינטרסים הצרים שלהם על חשבון טובת הכלל. התנהלות פוליטית זו, כך אומר הסיפור, אינה מאפשרת לבנות זהות אזרחית חוצת גבולות סקטוריאליים. לפיכך גם המחאה נתפסה תחילה כהתארגנות סקטוריאלית של בני המעמד הבינוני האשכנזי-החילוני-הוותיק, "צפונבונים", "אוכלי שושי" ו"מעשני נרגילה". היא נתפסה כהתארגנות של "מתבגרים נאיבים" שאיבדו את ההגמוניה של משפחותיהם ועתה מנסים להשיבה לעצמם במידה של פתיות.

מול הסיפור הזה ביקשה תנועת המחאה לגבש מכנה משותף בין חלקיה של החברה הישראלית. המחאה אמנם ביטאה בתחילה את תסכוליו של מעמד הביניים וקובלנותיו, אך ככל שחלפו הימים הורחבו גבולותיה במגמה לכלול תביעות של צדק חברתי לכול ולקנות חשיבות מיוחדת לאוכלוסיות החלשות בחברה. תנועת המחאה הראתה שבמאבק אזרחי משותף אפשר להתגבר על הסיווגים המחלקים את החברה לקבוצות משנה. הצלחתה של המחאה לאתגר סיפור זה, אפילו חלקית, חשובה ומרכזית ביותר לעתידה של החברה הישראלית. התמיכה הציבורית הרחבה במחאה מלמדת שנבטה בציבור תפיסה המבקשת להגדיר מחדש את האזרחות כמוקד עצמאי של זהות והזדהות קולקטיבית, ללא הבדלי לאום, גזע, השתייכות אתנית, דת ומגדר. תפיסה זו רואה בציבור האזרחים ריבון המחויב לערכים דמוקרטיים ומודרך על ידי הרצון לנסח את הטוב המשותף ולנטול חלק פעיל בתהליכי קבלת ההחלטות הקובעים את עתידו. תפיסה זו אינה רואה את הפרט כמונע רק על ידי הרצון לקדם את האינטרס האישי שלו וכמי שכל מעייניו נתונים לאינטרסים סקטוריאליים הנגזרים מהשתייכותו לקבוצה מסוימת, אלא כאזרח המבקש לנטול חלק פעיל בעיצוב האינטרס המשותף לכלל האזרחים. השבר התודעתי שחוותה החברה הישראלית בקיץ 2011 תורם לגיבושה

של תפיסה חדשה של אזרחות שתתבסס על הגדרה רחבה של הקולקטיב, שחוצה גבולות סקטוריאליים ומדגישה סולידריות וערבות הדדית. ההגדרה הרחבה אינה סותרת פלורליזם; היא מכירה בקיומן של מגוון קהילות זהות: לאומיות, אתניות, דתיות, תרבותיות ואחרות, אך מציבה מולן גם את האפשרות לפתח זהות אזרחית משותפת ואיתנה. עוד ארוכה הדרך להטמעתה של תפיסה זו בציבור ובקרב קבוצות חברתיות שהשתתפותן במחאה הייתה מוגבלת, אך הישגיה של המחאה בהקשר זה מעניקים תקווה שהיעד אפשרי.

הסיפור השני קשור להיגיון הכלכלי הניאו-ליברלי שהשתלט על השיח הפוליטי בישראל ובמדינות רבות אחרות ונשא בכנפיו תמורות במדיניות החברתית-כלכלית. מקורן של תמורות אלו בישראל הוא התוכנית לייצוב המשק שהונהגה ב-1985. חלק ניכר מהצעדים שנקטו היו מחויבי המציאות מפני שנועדו לבלום את האינפלציה, לאזן את מאזן התשלומים ולייצב את המשק. הצעדים האלה אכן הוכתרו בהצלחה. ואולם, התוכנית חתרה גם לחולל שינוי מבני במשק שמשמעו נסיגה מהתפיסה המטילה על המדינה אחריות להבטיח רשת ביטחון חברתי לאזרחיה והחלפתה בתפיסה השואפת לצמצם בחדות אחריות זו ואולי אף לבטלה. שתי התפיסות מכירות בחשיבותן של שוק חופשי, אך הראשונה – המנחה את המדיניות הכלכלית ברבות מהמדינות המפותחות – אינה מעניקה בלעדיות לעקרונותיה של כלכלת השוק ומבקשת לרסן אותם, ואילו השנייה, הניאו-ליברלית, משליכה את כל יהבה על עקרונות אלו. כאמור, התפיסה שקנתה אחיזה איתנה בישראל היא זו שמשקפת היגיון ניאו-ליברלי וקובעת שכלכלת השוק מספקת את ההסדר החברתי היחיד המסדיר את יחסי הגומלין הבין-אישיים, מאפשר צמיחה כלכלית ומבטיח רווחה חברתית. תפיסה זו מהדהדת את דבריה של מרגרט תאצ'ר, ראש ממשלת בריטניה לשעבר, שפקפקה בקיומה של חברה: "אין דבר כזה חברה", היא אמרה, "יש יחידים, גברים ונשים, ויש משפחות".⁵ הסיפור הניאו-ליברלי, הקורא תיגר על קיומה של חברה, חתר לאפשר שני מהלכים משלימים: הראשון, צמצום אחריותה של המדינה לרווחת אזרחיה; השני, הגדלת אחריותו של

5 *The Sunday Times*, 1987. "Epitaph for the Eighties? 'There is No Such Thing as Society,'" retrieved from: <http://briandeer.com/social/thatcher-society.htm>

היחיד לרווחתו. את המהלכים מנחה האמונה שצמיחה כלכלית ורווחה חברתית מותנות בהקטנת המיסוי על עבודה והון, ובה בעת צמצום ההקצאה הציבורית למימון השירותים החברתיים, ולעתים אף הסרת אחריות מוחלטת למימונם. הסיפור הניאו-ליברלי נועד גם לאפשר החדרתם של מנגנוני שוק לשירותים שהמדינה מממנת, באמצעות עמותות, עובדי קבלן, מיקור חוץ וכיוצא באלה (ראו על כך בהרחבה בדוחות של צוותי המומחים). הוא קבע שרק המגזר הפרטי העסקי יבטיח מתן שירות יעיל ואיכותי לאזרח.

על פי מערכת המושגים החדשה של הסיפור הניאו-ליברלי, האזרח הוא אפוא לקוח המקיים משא ומתן תמידי עם ספקי שירות, ועליו מוטלת האחריות הבלעדית לרווחתו הכלכלית. הוא מוגדר הומו-אקונומיקוס, אדם כלכלי, ומתבקש לכלכל את חייו ביעילות מרבית במציאות שבה הוא אינו נהנה עוד מרשת ביטחון סוציאלית. רווחתו היחסית אמורה להיות פועל יוצא של החלטותיו, והחלטותיו בלבד.⁶ הדהודים של התפיסה הרואה ביחיד אדם כלכלי אפשר למצוא בדוח של ועדת טרכטנברג, שהקימה הממשלה כדי לתת מענה לתביעותיהם של המוחים. "צדק חברתי", קובעת תפיסה זו, "פירושו הלימה בסיסית ועקבית בין התנהגות נורמטיבית, תרומה ומאמץ של הפרט, לבין התגמול שהפרט מקבל בכל מישור ומישור".⁷ הייתה זו מרגרט תאצ'ר שנתנה ביטוי תמציתי לגישה זו באומרה: "אין חזקה (entitlement), אלא אם כן מישהו קיים קודם חובה".⁸ דוח הוועדה ממשיך ברוח הדברים הללו ואומר: "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 אי השוויון השורר בפועל, כתוצאה ממה שקורה בשני קצוות ההתפלגות, העליון והתחתון".⁹

אף שחברי ועדת טרכטנברג נדרשו לחובת המדינה לגונן על

6 להצגה שיטתית של תפיסה זו ראו למשל: Bobbitt, Philip, 2002. *The Shield of Achilles: War, Peace, and the Course of History*. New York: Alfred A. Knopf.

7 הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי, 2011. "גיבוש השקפה מנחה", מתוך: <http://hidavrut.gov.il/content/4261>

8 ראו הערה 6.

9 ראו הערה 7.

אזרחיה מפני מפגעי הגורל, תפיסת הצדק שלהם אינה מכירה בזכויות חברתיות בסיסיות של היחיד שאינן תלויות בתרומתו לחברה וב"כושר ההשתכרות שלו"; הזכויות שבהן היא מכירה הן אלו שנקנות בזיקה ישירה לתרומתו של האזרח ול"התנהגותו הנורמטיבית", כלומר בעיקר להתנהגותו כהומו-אקונומיקוס. נעיר עוד שבדוח קיים פער בין המבוא, שכתב יושב ראש הוועדה מנואל טרכטנברג, ובין חלק ניכר מההמלצות המעשיות: דברי המבוא נותנים ביטוי להשקפת עולם המכירה באחריותה של המדינה לערוב לזכויותיו החברתיות של היחיד ולצמצם את אי-השוויון הכלכלי בחברה, ואילו ההמלצות נגזרות מהשקפת עולם ניאו-ליברלית המצמצמת את אחריותה של המדינה להבטיח רשת ביטחון סוציאלי לאזרחיה.

בחסות העיסוק בנושאי ביטחון ותחת הסיסמה "שוק חופשי", הלך הסיפור הניאו-ליברלי והוטמע בתודעה הציבורית, עד שהיה לפריזמה מרכזית שדרכה התבקשו אזרחי ישראל לראות ולנהל את חייהם ולפרש את יחסי הגומלין שלהם עם המדינה. הטמעתו של סיפור זה בתודעה הציבורית הביא לכך שהסרת אחריותה של המדינה מהדאגה לרווחת אזרחיה תיתפס כמובנת מאליה וכמהלך שאינו דורש דיון ביקורתי. האזרחים למדו להשלים עם צמצומו של המגזר הציבורי, כלומר עם הפחתה עקבית של משקל הוצאות המדינה בתוצר (ראו דיון מפורט בדוח של ועדת הכלכלה). הם התפתו להאמין לרטוריקה המתארת את המגזר הציבורי כמסורבל, מושחת, עתיר משאבים, בזבזני, ובלתי יעיל, כאיש השמן הרוכב על גבו השחוח של המגזר הפרטי, האיש הרזה, ולהמלצה לשמור על דיאטה חמורה (שהחריפה בחלוף השנים עד שהייתה להרעבה). איש לא טרח לבדוק את ההגדרות המקובלות של "מגזר ציבורי", ואף לא לתהות על כך שהמגזר הממשלתי בישראל קטן ביחס לממוצע במדינות דמוקרטיות. בכך השלימו האזרחים עם קיצוץ בהוצאות הממשלה לשירותים חברתיים ועם העברה הדרגתית של מימונם אל האזרחים, כמו שמשתקף בבירור בתחומי הבריאות והחינוך. הם הסכימו עם הפיכתו של המגזר הציבורי לגוף מדולדל איברים ונטול תקנים של אחריות, מורים, רופאים, עובדים סוציאליים, פסיכולוגים, עובדי ניקיון, מרצים, שמאי מס הכנסה ועוד. עד פרוץ המחאה לא מחה ציבור האזרחים על חיסולו של הדיור הציבורי, על צמצום היקפן של

המשכנתאות לדירור, על צמצומו של סל הבריאות הציבורי, על הקיצוץ בקצבאות הביטוח הלאומי ועל הפחתת שעות הלימוד בבתי הספר.

במציאות זו האזרח אינו אלא בבואה חיוורת של האדם הכלכלי: גיבור הסיפור הניאו-ליברלי נדרש לקבל החלטות במציאות של היעדר מידע, בשוק לא משוכלל ונעדר יציבות, אגב נטילת סיכונים לא סבירים. הוא נדרש, בין היתר, למצוא את פרנסתו בשוק עבודה הדוגל ב"גמישות תעסוקתית", קרי נעדר ביטחון תעסוקתי, ועליו גם להתמצא בשוק פנסיה מורכב וסבוך. יתר על כן, האדם הכלכלי, זה שעליו מוטלת החובה לכלכל את פעולותיו בשיקול דעת ובתבונה, התבקש להתעלם מאי-השוויון העמוק והמבני בנקודת הזינוק של הפרטים ומכך שעושר ורווחה אינם פועל יוצא של התנהלות כלכלית מיטבית דווקא, אלא במידה רבה גם של נסיבות אקראיות. כאמור, הוא התבקש להאמין שרווחתו היחסית היא פועל יוצא של החלטותיו, והחלטותיו בלבד.

התוצאה לא איחרה לבוא. הטמעת התפיסה הרואה ביחיד אדם כלכלי המכלכל את ענייניו בתבונה ובשיקול דעת היטיבה עם אלה שנקודת הזינוק שלהם העניקה להם יתרונות על פני אחרים; הם המשיכו לקיים רמת חיים גבוהה ולרכוש שירותים חברתיים באיכות משופרת, בעוד רוב הציבור נאלץ להסתפק בשירותים חברתיים ירודים. יתרה מזאת, צמצום המשאבים שמקצה המדינה למימון השירותים החברתיים העמיק את החלוקה של החברה למגזרים: במקום שהמדינה תישא באחריות לכלל אזרחיה, נאבקו הקבוצות הסקטוראליות זו בזו על משאבים מוגבלים. במאבק ניצחו המקורבים למרכזי השלטון על חשבון הקבוצות החלשות והפריפריה.

תנועת המחאה דחתה את האופן שבו ביקשה האידיאולוגיה הניאו-ליברלית לעצב את יחסי הגומלין בין האזרחים לבין עצמם ובין האזרחים למדינה. היא גם דחתה מניה וביה את התפיסה הצרה של צדק חברתי המונחת בבסיס האידיאולוגיה הזאת. תנועת המחאה אינה מתנגדת לשוק חופשי, אך אינה מקבלת את ההגדרה הקפיטליסטית-עסקית המצומצמת שלו. היא שואפת לגבש תפיסה חלופית של יחסי הגומלין בין המדינה לאזרחיה

ובין האזרחים לבין עצמם. על פי תפיסה זו, המדינה אחראית ליצור רשת ביטחון חברתית לאזרחיה בשירותי בריאות, חינוך, רווחה, דיור בר-השגה, תעסוקה הוגנת ועוד. תנועת המחאה תובעת להשיב את המדינה לאזרחיה ולא להפקירם לכוחות שוק פרועים ומשולחי רסן הנשלטים בידי מעטים. המטרה כפי שטוען הסוציולוג זיגמונד באומן, היא להבטיח את קיומה של מדינה שתהיה חזקה דיה באופן שתוכל לכפות על בעלי אינטרסים כלכליים לכבד את הרצון הפוליטי של הציבור ואת העקרונות המוסריים של הקהילה הלאומית.¹⁰ תנועת המחאה תובעת למעשה לחדש את האמנה החברתית שהופרה בין המדינה לאזרחיה. לפי תפיסה חלופית זו, יחסי הגומלין בין האזרחים אינם מושתתים אך ורק על תחרות ועל אינטרסים אישיים צרי עין; אזרחים אינם מונעים רק על ידי רדיפת בצע וחמדנות; מעייניו של אדם, ביקשו המוחים להמחיש בישיבתם באוהלים וביציאתם לרחובות, נתונים גם לעצמו ולבני ביתו וגם לאחיו האזרחים ולחברה שבה הוא חי.

הצלחתה של מדיניות חברתית-כלכלית אינה נמדדת רק בהישגים משקיים – אחוזי צמיחה, הכנסה ממוצעת לנפש, שיעורי ייצוא ושיעורי תעסוקה – אלא גם ברמת אי-השוויון בחברה. מכאן התביעה של פעילי המחאה והציבור שנהה אחריהם לאמץ מדיניות שתאפשר לכל הקבוצות בחברה, גם המוחלשות שבהן, ליהנות מפירות הצמיחה הכלכלית. מכאן נבעה למשל הדרישה לטפל בתנאי ההעסקה של העובדים, ובעיקר עובדי הקבלן, ולא לראות בהם חומר גלם הכפוף לדרישות של "גמישות תעסוקתית". בתוך כך ערערו המוחים גם על התפיסה שתחרות היא ערך העומד לעצמו, או אפילו עיקרון ניהולי, בכל תחומי החיים. תחרות יכולה להיות חיובית ולשפר את איכות השירות, אך תחרות ללא רסן במקומות עבודה, בחדר המורים או בין מוסדות להשכלה גבוהה יכולה לפגוע באיכות, ואגב כך לפגוע בסולידריות החברתית. חברה שוויונית המבוססת על סולידריות מקדמת את העשייה המשותפת, תורמת לרמת החינוך ולפיתוחו של ההון האנושי ומשמשת זרז לצמיחה כלכלית. ואכן, בבואם לנסח את הדוחות, עמדו לנגד עיניהם של

10 <http://www.social-europe.eu/2009/11/reconnecting-power-and-politics>

צוותי המומחים הערכים שניצבו בבסיס המחאה ושהוציאו את ההמונים לרחובות: שוויון הזדמנויות, צמצום פערים, צדק חלוקתי, ערבות הדדית ודמוקרטיה מתדיינת (deliberative democracy). הדוחות במסמך זה מציעים לציבור פתרונות חלופיים למדיניות חברתית-כלכלית ודרכים לבצע את השינוי היסודי הנדרש לשם כך. הם מוגשים כנקודות פתיחה לדיון ציבורי, ולא כהמלצות סגורות וסופיות. הגדרתן של ההמלצות כטנטטיביות נובע מאימוץ העיקרון שההכרעה בדבר המדיניות החברתית-כלכלית שראוי להנהיג בישראל היא ערכית במהותה, ולכן עליה לשקף את רצונו של הציבור ולהיקבע על ידו.

ב המלצות לשינויים מבניים שמעלים הדוחות של צוותי המומחים

תנועת המחאה הצליחה להעלות את הנושאים החברתיים על סדר היום הציבורי ולימדה את כולנו פרק ביצירת שיח דמוקרטי. הממשלה הגיבה כדרכה משכבר הימים וניסתה להשביע את הארי בקומץ שינויים מוגבלים וזניחים. צוותי המומחים קמו כדי לסייע לאנשי המחאה להציג חלופה לטקטיקה שנקטה הממשלה ולשרטט מתווה לשינויים של ממש. לדוגמה, צוותי המומחים סיעו להסיר את המסווה מתגובת הממשלה בדבר קיומם של "אילווצים תקציביים" על ידי הצגתה של תפיסה אחרת לחלוקת התקציב. **אפשר גם אחרת**, זו הבשורה העולה מהדוחות של צוותי המומחים בספר זה. היעדים המוצגים בדוחות הם ארוכי טווח ותורמים ליצירת תשתית ערכית ומקצועית להמשך המחאה ולקידום יעדיה: כינון חברה הומנית יותר, הוגנת יותר ושוויונית יותר. הדוחות ממליצים על שינויים מבניים בתחום המשפט, החקיקה, הכלכלה, המינהל הציבורי, הדיור, הרווחה, התעסוקה, החינוך והתרבות בישראל. כמכלול הם משקפים תפיסת אינטגרטיבית וקוראים לשינוי בסדרי העדיפויות של המדיניות החברתית-כלכלית.

11 חקיקה

ההמלצה המרכזית של הצוות המשפטי היא לכונן ברית בין האזרחים למדינתם היונקת את השראתה מהשקפת עולם חברתית ושבה המדינה נושאת באחריות לרווחת אזרחיה. נדבך

עיקרי בדוח החקיקה הוא ההמלצה לחוקק חוק יסוד: זכויות חברתיות כחלק מהחוקה הנוהגת בישראל. הדוח קובע שזכויותיו החברתיות של אדם אינן נופלות בחשיבותן מזכויותיו האזרחיות והמדיניות אלא יוצרות אתן מִצָּרְף שלם. מלבד חובת המדינה להימנע מלפגוע בכבוד האדם ובחירותו, היא חייבת ליצור תנאים שיאפשרו לו קיום בכבוד אנושי והגשמה עצמית מתוך התחשבות באחרים ומתוך אחריות כלפיהם. הצוות מציין שמדינת ישראל הכירה בחובתה זו הן בחקיקת חוקים שנועדו להבטיח לתושבי המדינה אמצעי קיום נאותים, והן באשרור האמנות הבינלאומיות בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות וזכויות אזרחיות ומדיניות בשנת 1991. הוספתו של חוק יסוד: זכויות חברתיות לספר החוקים נועדה להציב משקל נגד לחוקים המעניקים משקל מכריע לאינטרסים כלכליים, קנייניים ומעין קנייניים ולזכותו של הפרט להגן על רכושו מפני התערבות הרשויות. מטרת החוק למסד את ההכרה בזכותו הבסיסית של האדם לקיום בכבוד ובזכויותיו בתחומי העבודה, החינוך, הבריאות, הדיור, הביטחון הסוציאלי והרווחה החברתית. מלבד זאת, הצוות המשפטי קורא להקים נציבות עצמאית שתפקידה לשמור על הזכויות החברתיות ולקדםן.

22 מינהל ציבורי

הדוח של הצוות מתמקד בהפרטה, בתהליך התקצוב, במבנה שירות המדינה ואיכותו, בשלטון המקומי ובחברה האזרחית. הוא מזהה את הכשלים והמכשלות בכל אחד מהתחומים ומציע המלצות מעשיות לשינוי המצב מיסודו. הדוח טוען שבלא רפורמה מבנית יימשכו כשלי המדיניות בכל התחומים שהממשלה מופקדת עליהם ויהיה קשה לחולל שינויים בדיור, בחינוך, בבריאות, ברווחה ובתעסוקה.

ראשית, הדוח מלמד שאין מדיניות סדורה, שקופה ואחראית בכל הנוגע לתהליכי הפרטה, ואין פיקוח נאות עליהם, אף שהשפעתם החברתית והכלכלית מרחיקת לכת. התוצאה המצטברת של מדיניות ההפרטה היא התנערות של המדינה מאחריותה לאזרחים, ירידה באיכות השירותים ועלייה בשיעור האי-שוויון. מחברי הדוח מציגים תפיסה שונה, שלפיה יעילות כלכלית אינה ערך העומד לעצמו, מה גם שבשם היעילות והתחרות החמירה

הריכוזיות, ולא ברור אם ההפרטות אכן הועילו לציבור הרחב. ההמלצה המרכזית של הוועדה היא להקפיד את כל תהליכי ההפרטה עד שתגובש מדיניות הפרטה כוללת ואחראית שתשקול עלות מול תועלת, תשתף את הציבור בתהליכי הגיבוש ותבחן את התועלת לציבור מהפרטות שכבר נעשו. שנית, הדוח מצביע על שאין בהירות ושקיפות בתהליך התקצוב, ושהוא מוטה לטובת אינטרסים עסקיים ופוליטיים סקטוריאליים. אין חלוקת תפקידים רציונלית בין הדרג הפוליטי לדרג המינהלי בשירות המדינה, שגם הוא מידלדל באנשים איכותיים בשל רמת שחר נמוכה. שלישי, שירות המדינה חייב לעבור רפורמה מבנית יסודית שמרכיביה מפורטים בדוח. רביעית, המדינה אינה מכירה בשלטון המקומי כנדבך דמוקרטי עצמאי, אינה מתקצבת אותו כהלכה ואינה מאצילה לו סמכויות, אך מגד מטילה עליו משימות כבדות משקל. פער זה – ולא התנהלותו חסרת האחריות כביכול – הוא המקור למשברים התכופים בשלטון המקומי. חמישית, נחוצה מדיניות אחרת לבניית מארג יחסים בין המדינה, המגזר השלישי והמגזר העסקי באופן שישרת את הציבור.

33 כלכלה

דוח צוות הכלכלה מתווה קווים לשינוי יסודי במדיניות החברתית-כלכלית בישראל שעולה בקנה אחד עם התביעה של תנועת המחאה להשתית את המדיניות על ערכים של סולידריות וצדק חלוקתי. הדוח קורא תיגר על הטענה הרווחת בממשלה, במשרד האוצר ובקרב פרשנים כלכליים שלפיה הגדלת ההוצאה הציבורית לדיור, חינוך, בריאות, רווחה ותעסוקה תפגע בצמיחה וביציבות המשק. לטענה זו, אומר צוות הכלכלה, אין ביסוס מקצועי. הצוות קורא לשנות כיוון פעולה בארבעה תחומים עיקריים לתקופה של שלוש שנים: ראשית, להגדיל את ההוצאה הקבועה בתקציב בשיעור של 2.5% מהתוצר ולממן אותה בהעלאת מסים ישירים בסכום זהה, בעיקר על ההכנסות הגבוהות. שנית, לערוך רפורמה בשוק העבודה, שעיקריה הם ביטול ההעסקה הלא-ישירה במגזר הציבורי; מתן זכויות עבודה שוות לעובדים זרים כדי להקטין תחרות עם העובדים הישראליים; ביטול האפליה של הערבים אזרחי ישראל גם מטעמי צדק וגם משום שהיא המחסום העיקרי להשתלבותם בשוק העבודה; ועידוד תעסוקת חרדים על ידי ניתוק הקשר בין פטור משירות

צבאי ללימוד בישיבה. שלישית, לנקוט אמצעים להקטנת הריכוזיות הענפית, וכן להקים גופים ציבוריים בתחומים כמו קרנות פנסיה, רשתות שיווק, בנקים ועוד. רביעית, לפתוח בצעדים המעודדים דמוקרטיזציה של המדיניות הכלכלית על ידי הגדלת השקיפות, מאבק בקשרי הון-שלטון וביטול מחסומים חוקיים כמו התקציב הדו-שנתי, ההגבלה על כלל ההוצאה וחוק ההסדרים. רפורמות אלה ישפרו את מיקומה של ישראל במועדון המדינות המפותחות בכל נושאי הרווחה המרכזיים. זוהי מטרה מעשית ומדידה שעל פיה אפשר לשפוט כל ממשלה בישראל.

ג חשיבה מחודשת על מדיניות ציבורית: דיור, בריאות, חינוך, רווחה ותעסוקה

ההמלצות ליישם שינויים מבניים בתחומי החקיקה, המינהל הציבורי והכלכלה מספקים את התשתית הערכית, הארגונית והתקציבית להמלצות של צוותי המומחים בתחומי הדיור, הקרקע, התחבורה, הבריאות, החינוך, הרווחה, התעסוקה והתרבות.

11 דיור, קרקע ותחבורה

נקודת המוצא להמלצות המומחים היא הסתכלות רחבה שמביאה בחשבון את ההקשרים המורכבים של כל אחד מתחומי הדיור. כך, דיור אינו נתפס כבעיה של פרטים שידם אינה משגת לרכוש או לשכור דירה, כי אם כבעיה חברתית שפתרונה מחייב שילוב בין הצרכים הפרטיקולריים ובין טובת הכלל. פתרון לבעיית הדיור אינו יכול להיות מומשג אפוא במונחים של קורת גג גרידא, אלא כרוך למשל בהשקעה בתחבורה שתאפשר נגישות למרכזי תעסוקה ותרבות. היתכנותם של דיור נאות ודיור בר-השגה קשורה קשר הדוק גם לחלוקת משאבי קרקע לתועלת כלל החברה, מתוך התחשבות בצרכים המיוחדים של קבוצות מיעוט. כמו כן, דיור נאות קשור לדפוסי תכנון שקוראים תיגר על עקרונות אידיאולוגיים מיושנים, כגון פיזור האוכלוסייה, שנועדו לשרת אינטרסים לאומיים צרים ומובילים לאפליה של קבוצות מיעוט, הן יהודיות והן ערביות. המלצות הדוח, לעומת זאת, מבקשות לשרת אינטרסים של אוכלוסייה רחבה ככל האפשר ולקדם את כינונה של חברה סולידרית יותר ומקוטבת פחות.

בתחום זה ניכר הנזק הרב שהסבה העברת שירותים מהמגזר הציבורי למגזר הפרטי, נזק שמתבטא בעיקר בפערים בין המרכז לפרפריה באיכותם ובנגישותם של שירותי הבריאות. הצוות מציע פרשנות רחבה למושג הבריאות, שכוללת לא רק את הטיפול במחלות החריפות והכרוניות, אלא גם את רפואת הקהילה ובריאות הציבור (רפואה תעסוקתית, רפואה מונעת). יתרה מזאת, הצוות מציע גישה המדגישה את התפקיד המרכזי של גורמים חברתיים בקביעת רמת הבריאות של האדם, בהם מצוקה כלכלית, תת-תזונה, דיור לא הולם, דפוסי תעסוקה מוטי סיכון ועוד. על כן הוא ממליץ ליצור תנאים חברתיים שיאפשרו בריאות תקינה של התושבים, כגון תזונה, דיור, מערכות מים וביוב, רמת השכלה, רמת הכנסה ואיכות הסביבה. מדוח הבריאות עולה ששינוי בתפיסה מחייב לעצור את תהליכי ההפרטה של מערכת הבריאות ואת העברת המימון ומתן השירותים מהמגזר הציבורי למגזר הפרטי. תחת זאת יש לחזק את מערכת הבריאות הציבורית ולדאוג למקורות מימון נאותים שיאפשרו לה למלא את תפקידיה. מערכת הבריאות הציבורית צריכה לשרת את כלל הציבור בשווה ולהתאים את שירותי הבריאות לצרכיה של כל קהילה, ובייחוד לקהילות החשופות להדרה חברתית וגיאוגרפית. כמו צוות הדיור, גם צוות הבריאות קובע שיש לשמור על הממד האוניברסלי בהערכת הצרכים של כלל האוכלוסייה, אך בלי לזנוח את הצרכים הייחודיים של קהילות שונות זו מזו.

31 חינוך

צוות החינוך מצביע על פגיעה מתמשכת בחינוך הציבורי בארץ, הנגרמת בשל אפליה מובנית ותהליכי שוק והפרטה הנוגסים כמעט בכל ממד בחינוך הציבורי ומתבטאים בעיקר בקיפוח ילדי הגיל הרך, החברה הערבית והבדווית ושכונות המצוקה הפרושות לאורכה ולרוחבה של ישראל. בד בבד ניכרת פריחה של בתי ספר פרטיים ופרטיים למחצה וריבוי מסלולי לימוד לא שוויוניים בבתי הספר הממלכתיים, שהפכו את החינוך הציבורי לשסוע, מקוטב ומפלה. צוות החינוך מדגיש את ההכרח לחזק את החינוך הציבורי, להפסיק את המימון הציבורי לבתי ספר פרטיים ולהגביר את הפיקוח עליהם. המטרה היא להעניק

לכל ילדה וילד בישראל חינוך שאופקיו אינם מצומצמים להשגת תוצאות טובות במבחני הבגרות ובמבחנים הבינלאומיים, אלא פתוחים ללימוד במלוא מובן המילה, שנוצר במפגש איכותי בין מורה לתלמיד.

43 רווחה ותעסוקה

תחומים אלה סובלים עד מאוד מהכפפתם להיגיון כלכלי צר. בשם הצורך ליעל מערכות – אך בעצם כדי לצמצם עלויות – נקטה המדינה תהליכי הפרטה של שירותי הרווחה ונסוגה ממעורבותה בשוק התעסוקה. כתוצאה מכך ירד במידה ניכרת שיעור ההשקעה בשירותי הרווחה, והמשימות המוטלות על עובדי הרווחה הוכבדו והתרחבו בלי שחל גידול במספרם. את המחיר העיקרי שילמו נזקקי הקצבאות שהכנסותיהם הריאליות ירדו מתחת לרמה המאפשרת חיים בכבוד מחד גיסא, ועובדי הרווחה שמשכורותיהם הלכו ונשחקו מאידך גיסא. אל החלל שנוצר בין הגידול בצרכים ובין הירידה ביכולת לתת להם מענה נכנסו ארגוני החברה האזרחית, ולמרות תרומתם וכוונותיהם הטובות, הם הפכו את תחום הרווחה לשדה של צדקה.

הקטנת המגזר הציבורי לוותה בפתיחת שוק התעסוקה לתחרות פרועה בין מעסיקים. שוק זה, שניכרת בו עלייה חדה במספרם של עובדי החברות הקבלניות וחברות השירותים, אינו מאפשר ביטחון תעסוקתי ופוגע בזכויות הבסיסיות של העובדים. וכאילו אין די בכך שהמדינה אינה מגנה על עובדים אלה, היא עצמה הפכה למעסיקה הגדולה ביותר שלהם. בדרך זו מסייעת המדינה לדחיקתם של עובדים רבים למעגל העוני ולהגדלת מספרם של הנזקקים לשירותי רווחה. המשק הישראלי, כמו שמעידים הדוחות, הוא חממה לצמיחת התופעה של עובדים עניים.

המלצות צוותי הרווחה והתעסוקה לשיקומם של שני תחומים אלה משקפים יחסי תלות ביניהם. צוות הרווחה קורא לשיפור הביטחון הסוציאלי באמצעות העלאת גובה הקצבאות, קידום שירותי הרווחה האישיים, פיתוח מדיניות רווחה ידידותית למשפחה, גיבוש מדיניות לאומית לבניית קהילות וחזוק חוסנו, וצמצום ניכר של ממדי העוני בישראל. בד בבד הוא מציע לערוך שינויים יסודיים בתהליכי ההפרטה של השירותים החברתיים ולחדש את אחריותה של המדינה עליהם. המלצות צוות התעסוקה

מרחיבות את היריעה ומציגות ערכי יסוד לעבודה הוגנת וקריאה לשינוי מסגרת השכר ומסגרת הפנסיה, כך שלאפשרו קיום בכבוד. בין ההמלצות: מעבר להעסקה ישירה במגזר הציבורי והגבלת היקפה של ההעסקה הקבלנית המותרת; הרחבת אחריותה של המדינה לאכיפת זכויות עובדים; עידוד התארגנות עובדים; חתירה מתמדת לשוויון ולצמצום פערים; הנהגת מדיניות פעילה בעולם העבודה וקידום צורות העסקה מגוונות; קיצור שבוע העבודה ויום העבודה; הגברת הבטיחות בעבודה; קידום דמוקרטיה במקום העבודה; ומיסוד פורום הידברות חברתי-כלכלי המשלב נציגים מהממשלה, המגזר העסקי, ארגוני העובדים, החברה האזרחית והאקדמיה.

ד על ייצוג, מחאה, דמוקרטיה ויחסי השלטון עם החברה האזרחית

דוחות צוותי המומחים נכתבו כמענה לדרישת תנועת המחאה ומשקפים משבר אמון מתמשך בין חלקים ניכרים מהציבור ובין נציגיו הנבחרים. המשבר כרוך בספקנות עמוקה באשר לרצון הכן וליכולת של הממשלה והכנסת לנסח מענה למצוקות של החברה הישראלית. משבר אמון זה השתקף היטב בסירובם המוחלט של המוחים, לפחות בשלבי המאבק הראשונים, לאפשר לנבחר הציבור דריסת רגל בפעולות המחאה. המפלגות – הערוצים העיקריים המתווכים בין הציבור לנבחריו והזירה הטבעית לשיח ציבורי – נתפסו כגופים שחדלו מזמן למלא את תפקידם ומשמשים בעיקר להרכבת רשימות מועמדים. חמור מכך, ציבור המוחים רואה בהם גופים שחדלו לייצג סדר יום אזרחי, גופים שרובם מקבל את השיח הכלכלי ההגמוני המתפאר בהישגיו של המשק הישראלי במונחים של תלייג עולה וחוב לאומי יורד, אגב התעלמות משיעורי העוני, מיוקר המחיה ומקריסתם של השירותים החברתיים. המחאה החברתית שיקפה גם אי-נחת ותסכול עמוק לנוכח הפקרת האזרח לשרירות החלטותיו של השלטון המרכזי, אלא אם כן הוא שייך לקבוצת אינטרס מאורגנת היטב. היא שיקפה את תביעתם לאפשר לציבור להשפיע על תהליכי קבלת החלטות במוקדי הכוח של הפוליטיקה הישראלית. ואכן, אחת המטרות המרכזיות של צוותי המומחים היא לנסח הסדרים פוליטיים אפשריים ולעודד תהליכים

הקוראים תיגר על ההסדר הקיים, זה שאינו מאפשר לאזרח לבטא את צרכיו והעדפותיו ומונע ממנו למעשה ייצוג נאות בקביעת המדיניות החורצת את גורלו ומכתיבה את רווחתו ואת איכות חייו. בכל משטר דמוקרטי שורר מתח בין ייצוגיות ובין יכולת משילות, וגם בייצוגיות שורר מתח בין טובת הכלל ובין אינטרסים של קבוצות ושל יחידים. סכנה גדולה טמונה הן במשטרים פופוליסטיים המתיימרים לדעת מה "רצונו של העם" ולפעול בשם "טובת העם", והן במשטרים השבויים בידי אינטרסים של מעטים, שמייצגים רק את עצמם אך מתיימרים לייצג את כלל הבוחרים. משטרים דמוקרטיים של ממש מחפשים את האיזון בין הלחצים הצולבים. בישראל איזון זה הופר. הפער בין העדפותיהם של רוב הבוחרים ובין המדיניות הנוהגת הוא כה עמוק, עד שהוא מאיים להפוך את הדמוקרטיה הישראלית לקליפה חלולה שהייצוג בה הוא עניין פרוצדורלי גרידא. אחד ממופעיו של משבר זה הוא הירידה בהשתתפותו של הציבור הישראלי בבחירות לכנסת. מצבה של ישראל בהקשר זה אמנם אינו חמור בהשוואה למדינות אחרות, כפי שמציין מחקר של המרכז הישראלי לדמוקרטיה, אבל "עדיין ניכרת בישראל מגמת ירידה לאורך זמן בהשתתפות בבחירות"¹¹. מופע אחר, חשוב יותר, של המשבר הוא המעורבות הפוחתת והעניין הקטן של הציבור בתהליכים הפוליטיים. המחאה מסמנת שינוי במגמה זו, אך רק ימים יגידו מה עומקו ומה היקפו.

מכל מקום, משבר הייצוג בין העם לנבחריו התבטא יותר מכול בעמדתו של הציבור כלפי המחאה. סקר שערך מכון מחקר הגל החדש בראשית אוגוסט 2011 עבור חדשות ערוץ 10 מצא כי 85% מכלל הנשאלים תומכים במאבק החברתי, ורק 9% מתנגדים לו. יתרה מזאת, תמיכה דומה נמצאה בקרב מצביעי מפלגות הקואליציה, כגון הליכוד (85%) וש"ס (78%).¹² ממצאים אלה מלמדים באופן שאינו משתמע לשתי פנים על היעדר הלימה בין

11 ניר אטמור ויעל הדר, 2006. "השתתפות פוליטית בישראל: מגמות ההצבעה בישראל מ-1949 ועד 2003, ואיפה אנחנו בהשוואה לעולם?" מתוך: www.idi.org.il/researchandprograms/elections_2006/pages/research_and_programs_elections_2006_2.aspx

12 נדב פרי, 2011. "סקר: 85% ממצביעי הליכוד ו-78% מש"ס – תומכים במחאה החברתית", מתוך: <http://news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=819412>

דפוסי ההצבעה של הבוחרים ובין סדר היום החברתי-כלכלי שהממשלה מקדמת.

השבר בין הפוליטיקה הפרלמנטרית ובין הציבור משתקף גם בדפוסי פעילותן של המערכות הפוליטיות, הנעדרים שקיפות בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעות לאינטרסים החיוניים של הציבור הרחב. דומה שאין כמו חוק ההסדרים – שבאמצעותו מועבר תקציב המדינה מדי שנה בכנסת ללא כל דיון ציבורי ואף ללא דיון פרלמנטרי הולם – כדי ללמד על עומקה וחומרתה של בעיה זו; לא זו בלבד שחוק ההסדרים מונע מהציבור כל אפשרות למעורבות של ממש בתהליכים אלה, אלא שאף נציגינו בכנסת ניצבים חסרי אונים למולם וכמעט משוללי השפעה בהתווייתם. ההשפעה הגוברת והמסוכנת של קבוצות אינטרסים על תהליכי קבלת ההחלטות במוקדי השלטון מעמיקה אף היא את הפער בין הפוליטיקה הפרלמנטרית ובין רחשי לבו של הציבור. השפעה זו פוגעת באינטרסים של הציבור והופכת חברי כנסת רבים לעושי דברם של שועי הארץ ושל הלוביסטים המייצגים אותם בכנסת. דוגמה בוטה להשפעה מסוג זה היא הקמפיין האגרסיבי שערכו הלוביסטים של חברות הגז במחצית השנייה של 2011 שמטרתו להקטין את התגמולים שעל חברות אלו להעביר לקופה הציבורית, קמפיין ש"חלקו חצה קווים אדומים", כדברי שר האוצר.¹³

אחת הסיבות להיווצרותו של כשל הייצוג בישראל היא חלוקתה של החברה הישראלית למגזרים נפרדים, שבגללה ניתן משקל יתר לקבוצות מיעוט הפועלות כלשון מאזניים בזירה הפוליטית ומכריעות בין שני הגושים: ימין ושמאל. תהליכים אלו העניקו לגיטימציה ציבורית לעלית כוחם של "מומחים נטולי אינטרסים" לכאורה בניהול כלכלתה של ישראל, כלומר ניהולה על פי ההיגיון הניאו-ליברלי המסיר את אחריותה של המדינה לרווחת אזרחיה. אך השתלטותם של "מומחים" על כלכלתה של ישראל לא הקטינה את השפעתם הישנים בחברה (יהודים-ערבים, דתיים-חילונים, אשכנזים-מזרחים), אלא חידדה והעמיקה אותם ואף הביאה להיווצרותם של שסעים חדשים שמקורם באי-שוויון

13 ערן אזור ורועי פרימט, 2011. "ששינסקי: לא בטוח לגבי רווחיות לווייתן; שטייניץ: תגליות הגז שוות 700 מיליארד ש" – יש גבול לחמדנות", מתוך: www.themarket.com/markets/1.596055

שהחריף: עניים לעומת עשירים; שכירים לעומת בעלי הון; ופריפריה לעומת מרכז. מתחים אלה חופפים חלקית את השסעים השנים, כי בקרב העניים ותושבי הפריפריה שיעור גבוה של ערבים ומזרחים. המדיניות הכלכלית שקידשה את כוחות השוק וראתה בהם שיקוף של עשייה מקצועית נטולת פניות, הביאה אפוא להחרפת אי-השוויון המעמדי והפכה אותו למופע הבולט ביותר של כוחות אלו.

כאמור, רבים ראו את המחאה כמייצגת מגזר מסוים בחברה היהודית-הישראלית: האשכנזים הוותיקים החילונים בני המעמד הבינוני. אך המחאה חצתה את השסעים המסורתיים על פי מגזרים, מפלגות, לאום, דתיות, ותק בארץ וכיוצא באלה. היא לא נשאה למשל חותם עדתי כפי שהיה בעבר, ואף שהיא החלה כמחאה של מעמד בינוני תל-אביבי, המסר העיקרי שלה היה של סולידריות חברתית שמקיפה את כל הציבור. פעילי המחאה עמלו לטשטש את ההבחנה בין מרכז לפריפריה, וגם בין יהודים לערבים, והציגו מסר של מכנה משותף בחברה שנתפסה כשסועה ללא תקנה. תנועת המחאה ביקשה לנסח סדר יום אזרחי שחוצה גבולות סקטוריאליים. מהלך זה נמצא בתחילתו, והצלחתו עד כה הייתה מוגבלת. לפיכך יש לראות בו אתגר מתמשך ולהשקיע מאמצים כדי שיעלה בידנו לגבש תפיסה מחודשת למושג האזרחות. כאמור, האזרח בתפיסה זו אינו יחיד המודרך על ידי הרצון לקדם את עצמו או את האינטרס של קבוצתו בלבד, אלא מי שמבקש ליטול חלק פעיל בעיצוב הטוב המשותף ובקידומו.

תפיסה זו אינה מייצגת את הצורך לכונן הסדרים פוליטיים שיבטיחו ייצוג אפקטיבי של קבוצות מיעוט בחברה הישראלית, אך היא מוסיפה ממד לתפיסתם של האזרחים את זהותם הפוליטית. אזרחות אינה מגדירה רק את זכויותיו וחובותיו של היחיד, אלא היא מוקד עצמאי של הזדהות וזהות קולקטיבית שמעודדת התפתחות של סולידריות חברתית ללא הבדלי לאום, גזע, דת, אתניות, מגדר ותרבות. אזרחות זו לא נועדה לאפשר את התפתחותה של חברה אזרחית שתפקידה למלא את החלל שנוצר בעקבות נסיגת המדינה מהאחריות לגורל אזרחיה ולרווחתם, אלא של חברה שמפתחת מנגנונים של השתתפות פוליטית ויונקת את השראתה מהאידיאל של דמוקרטיה מתדיינת. בדמוקרטיה כזו

גם לאזרחים יש יד בתהליכי קבלת ההחלטות ועיצוב מדיניות, ולא רק לשחקנים רבי-עוצמה, כגון בעלי הון, תאגידים, גופים כלכליים וקבוצות לחץ. הדמוקרטיה המתדיינת מעלה על נס את העיקרון הפוליטי שהציבור הוא הריבון, ושתפקידם של נבחרים הציבור לייצג אותו בפרקי הזמן שבין הבחירות, בעוד האזרחים ממשיכים לפעול ולהשתתף בתהליכי קביעת המדיניות ולא מותירים זאת אך ורק לנציגיהם בשלטון.

כמו שטוענים חוקריה של התרבות הדמוקרטית, לעתים שורר מתח בין פעילות מחאה ובין דמוקרטיה מתדיינת.¹⁴ אמנם שני סוגי הפעילות האלה מבקשים לגייס את הציבור ולהמריץ אותו להשפיע, אבל לעתים מטרותיהם שונות. פעולת מחאה אקטיביסטית מתאפיינת בדרך כלל בקריאת תיגר על המצב הקיים באמצעות הפגנות, שביתות ואף הפרות של הסדר הציבורי. לעומת זאת, בדמוקרטיה מתדיינת יש הסדרים מחייבים של משא ומתן בין האזרחים לבין עצמם ובין האזרחים למוסדות הציבור. מטרתה של הדמוקרטיה המתדיינת לתת ביטוי לאינטרסים ולהעדפות של האזרחים ושל הקבוצות החברתיות בגיבוש סדרי העדיפויות ובקביעת המדיניות במגוון תחומים של החיים הציבוריים. עשייה אקטיביסטית מתמקדת בערעור הקיים ובחתרנות, ואילו הפעילות המאפיינת את הדמוקרטיה המתדיינת מכוונת ליעדים מתונים, כשהמשתתפים נושאים ונותנים עם נציגיו של הסדר הקיים ופועלים בתוך גבולותיהן של המסגרות הדמוקרטיות.

עם זאת, שני הדפוסים – פעילות מחאה ודמוקרטיה מתדיינת – משלימים זה את זה, כפי שראינו במחאת הקיץ של 2011 בישראל, ובניגוד למה שהתרחש בכמה מדינות אחרות. השלבים הראשונים של המחאה התמקדו בגיוסו של ציבור רחב לקריאה לשנות מהיסוד את השיטה החברתית-כלכלית בישראל. זו הייתה דוגמה לעשייה אקטיביסטית שהתרחשה באותו הזמן במקומות שונים בעולם. בעשותם כך היטיבו המוחים למלא את המילה מחאה – protest – במשמעותה המקורית, שהיא "לשאת עדות בציבור" (pro-testari). הם אכן נתנו ביטוי ציבורי לכעסם, לתסכולם ולקריאת התיגר שלהם נגד הסדר החברתי הקיים במגוון עשיר

14 ראו לדוגמה: Young, Iris. M., 2001. "Activist Challenges to Deliberative Democracy," *Political Theory* 29(5): 670-690

של פעולות מחאה שהתקיימו במרחב הציבורי. מכאן גם הסיור של פעילי המחאה לשאת ולתת עם נציגי השלטון, סיור שנבע מהתחושה שהסדר הקיים מאופיין בחוסר צדק יסודי, שהנגישות של המוחים למוקדי קבלת ההחלטות מוגבלת ביותר, ושרוב נבחרי הציבור אטומים לתופעה המקוממת של אי-צדק בחברה. פעולות המחאה נועדו אפוא להביע זעם ותסכול מתוך כוונה לעורר את הציבור מתרדמתו.

בה בשעה התגבשו בישראל מעגלי שיח שינקו את השראתם מעקרונותיה של הדמוקרטיה המתדיינת. מעגלים אלה נערכו במבחר יישובים ברחבי הארץ ויישמו הלכה למעשה תהליך קבלת החלטות המשתף יחידים וקבוצות בחברה. זוהי אחת הדרכים המרכזיות לבסס משטר דמוקרטי ולהבטיח את הלגיטימציה של מוסדותיו הנבחרים. אף שבשלב זה נראה שהביטוי לכך מוגבל ובלתי מספק, ההשפעה לטווח ארוך עשויה להיות מהפכנית. גם התגייסותם של צוותי המומחים היא בגדר היענות להיגיון של הדמוקרטיה המתדיינת, ורוב הדוחות בספר זה נולדו מתוך דיאלוג עם פעילי המחאה ועם שוכני המאהלים.

ההמלצות הכלולות בדוחות אינן מקיפות כמובן את העדפותיהן של כל הקבוצות בחברה ולא נוסחו מתוך משא ומתן עם נציגי השלטון אלא כחלופה לדוח שחיברה ועדת טרכטנברג. לפיכך אין לראות בהן ביטוי לדמוקרטיה מתדיינת הפועלת בשיתוף פעולה בין הציבור לנציגי השלטון, אלא חוליה מתווכת בין מחאה לדמוקרטיה מתדיינת, המספקת את ההיבט הפרוגרמטי של העשייה האקטיביסטית. במילים אחרות, המוחים לא הסתפקו בהפגנות, שביתות, הקמת מאהלים בניגוד לחוק וכו', אלא הציעו גם חלופה לסדר הקיים, שהתגבשה בעקבות התדיינות ודיאלוג רב-משתתפים בין המוחים לצוותי המומחים שלהם.

השילוב בין פעולות מחאה לפעילות המאפיינת דמוקרטיה מתדיינת, כמו שבא לידי ביטוי במחאת הקיץ של 2011, מסמן דפוס פעולה חדש בפוליטיקה הישראלית. לשילוב זה פוטנציאל לרסן את האינטרסים העסקיים של ההון ולהגביל את האינטרסים הצרים של המדיניות הממשלתית. עם זאת, הדרך לגייס את הציבור ולהפכו לגורם המשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות – החל בשכונות העוני, דרך השלטון המקומי וכלה במדיניות הארצית – עדיין ארוכה.

כאמור, אקטיביזם חברתי והתדיינות דמוקרטית מכילה משלמים זה את זה. יחסי השלמה מעין אלה דורשים, בין היתר, הסדרים פורמליים כגון חקיקה המחייבת רשויות ממשלתיות ורשויות מקומיות לקיים דרך קבע תהליכי שיתוף ציבור בעת עיצוב מדיניות בסוגיות חשובות על פי דגמים שפועלים בהצלחה במדינות אחרות; הטמעה של תהליכי דיון והתייעצות עם אזרחים כחלק בלתי נפרד מעבודתם של משרדי הממשלה; והקמתם של פורומים מקומיים להתדיינות בתהליכי תכנון, תקצוב, חינוך, תחבורה ועוד. הדוח של צוותי המומחים הוא דוגמה לאופן שבו אפשר לאזן בין העוצמה הפוליטית של השלטון ובין רצונות האזרחים. הוא נוצר כתוצאה משימוש במנגנוני הידברות היונקים השראתם מהרעיון של דמוקרטיה מתדיינת, מנגנונים שנוסדו הודות לפעולות המחאה ההמוניות שקראו לשינוי יסודי של סדרי העדיפויות. כפי שעלה ממחאת האוהלים, חלקים ניכרים מהציבור אינם מסתפקים בתביעה לשובה של המדינה שבידה סמכות בלעדית לנהל את המשק והחברה, אלא תובעים מעורבות ישירה בעיצוב המדיניות במדינה וברשויות המקומיות לאור הערך של צדק חברתי. ערך זה הוא בר-מימוש ופירושו יצירת חברה הוגנת, הומנית וסולידרית שנותנת לכל האזרחים ביטחון בסיסי והזדמנות להתקיים בכבוד.

ה דברי סיכום

המחאה החברתית-כלכלית של קיץ 2011 מסמלת יותר מכול את השינויים שחלו בחברה ובתפיסת הציבור, בעיקר צעירות וצעירים, את תפקידה של המדינה. "מחאת האוהלים" החלה כיוזמה של יחידים שעברו לגור באוהלים בשדרות רוטשילד בתל-אביב כזעקה על יוקר הדיור, ובתוך זמן קצר התרחבה בהיקפה ובמטרותיה תחת הסיסמה "העם דורש צדק חברתי". להפגנות ההמוניות ברחבי הארץ הצטרפו אזרחים מכל המגזרים בדרישה להוריד את יוקר המחיה המטיל עול כבד על מעמד הביניים והמעמד הנמוך, להפחית את המסים העקיפים ולהשקיע בדיור ציבורי ובשירותי החינוך, הבריאות והרווחה. מלבד הדרישות הללו נשמעו התביעות לקיים שיח ציבורי דמוקרטי, לחזור למדינת רווחה, להפסיק את מדיניות ההפרטות ולהנהיג מדיניות המבוססת על סולידריות חברתית. תהליכי ההפרטה הבלתי מבוקרים של

ממשלות ישראל שהפקירו תחומי חיים רבים לקפיטליזם דורסני
היו יעד ברור להתנגדות הציבור המוחה.

המחאה הצביעה על שינוי בתפיסתם של רבים באשר לתפקידה
של המדינה והביעה התנגדות לא רק למדיניות הכלכלית הנוהגת,
אלא גם להיגיון הכלכלי-עסקי-מסחרי שהשתלט על סדר היום
הפוליטי בישראל, המושתת על אידיאולוגיה ניאו-ליברלית. היא
ביטאה מורת רוח מהעברת חלקים נכבדים מתפקידי המדינה
למגזר העסקי, בהנחה שהוא יעיל יותר ולא מושחת, והביעה
את כמיהתו של הציבור שתגדל המעורבות של המדינה בחברה
ובכלכלה אגב שיתופו בקביעת המדיניות. המחאה הראתה
שגחלת ההשתתפות הפוליטית של הציבור עדיין בוערת. מה
שהחל כחילופי מסרים וגיוס פעילים ברשתות החברתיות עבר
עד מהרה לדפוסי השתתפות מסורתיים, כמו נוכחות נמשכת
ברחובות והפגנות המוניות. אחרי תקופה ארוכה של אדישות
פוליטית התעוררה מחאה חברתית-כלכלית בהיקף שלא היה
כמוהו בנושאים שאינם מדיניות חוץ וביטחון. זהו שינוי הטומן
בחובו תקווה לעתידה של החברה בישראל.

**ועדת משפט: חוק יסוד
זכויות חברתיות**

חברי הוועדה

יו"ר: פרופ' מרדכי קרמניצר, סגן נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה;
פרופ' אמריטוס, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים

ד"ר אבישי בניש, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית,
האוניברסיטה העברית בירושלים

עו"ד דבי גילד חיו, האגודה לזכויות האזרח

פרופ' אבנר דה שליט, דיקן הפקולטה למדעי החברה, האוניברסיטה
העברית בירושלים

פרופ' דוד הראל, מדעי המחשב, מכון ויצמן למדע

ד"ר יוסי נחשתן, המסלול האקדמי, המכללה למינהל

עו"ד טלי ניר, האגודה לזכויות האזרח

פרופ' יורם רבין, המסלול האקדמי, המכללה למינהל; המרכז
הבינתחומי הרצליה

ד"ר דימיטרי שומסקי, החוג להיסטוריה של עם ישראל, אוניברסיטת
חיפה

עו"ד טליה ששון, המועצה לשלום ולביטחון

א דברי הקע

שער שני

ביוני 1950 קיבלה הכנסת הראשונה החלטה מכריעה שנודעה כהחלטת הררי. על פי החלטה זו, החוקה של ישראל לא תתקבל כמסמך אחד אלא בשלבים: "הכנסת הראשונה מטילה על ועדת החוקה חוק ומשפט להביא הצעת חוקה למדינה. החוקה תהיה בנויה פרקים-פרקים באופן שכל אחד מהם יהיה חוק יסודי בפני עצמו. הפרקים יובאו בפני הכנסת, במידה שהוועדה תסיים את עבודתה, וכל הפרקים יתאגדו לחוקת המדינה"¹⁵. הפרק העוסק בזכויות אדם, שהוא נדבך מרכזי בכל חוקה במדינה דמוקרטית, טרם הושלם. בשנת 1989 הוכנה במשרד המשפטים הצעה לחוק יסוד: זכויות היסוד של האדם. נוסח ההצעה נידון בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, אך לבסוף הוחלט שגם מגילת זכויות האדם של ישראל תחוקק פרקים-פרקים, וההצעה הכוללת חולקה לכמה הצעות לחוקי יסוד.

במרס 1992 חוקקה הכנסת שני חוקי יסוד העוסקים בזכויות אדם – חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק. שני חוקי היסוד היו לאבני יסוד במשפט החוקתי של מדינת ישראל והקנו לזכויות המנויות בהם מעמד חוקתי על-חוקי. זכויות אחרות, שאף הן חלק ממערכת זכויות היסוד של האדם בישראל, טרם זכו להיכלל במפורש בחוקי היסוד של המדינה. תהליך עיגון הזכויות ראוי שיימשך, שכן מצב הדברים הקיים, שבו רק מקצת מזכויות היסוד המוכרות זכו לעיגון משפטי, הופך את חוקי היסוד לחוקה חסרה ונעדרת איזון הכרחי בין סוגים שונים של זכויות.

ההצעה לחוקק את חוק יסוד: זכויות חברתיות מתבססת על תפיסה ערכית ומוסרית שאין זכויותיו החברתיות של אדם נופלות בחשיבותן מזכויותיו האזרחיות והמדיניות ואינן שונות מהן במהותן. כל זכויות האדם קיימות בהקשר חברתי, כך שכולן דורשות מהמדינה לפעול הן כדי למנוע פגיעה בהן, והן כדי להבטיח נגישות שווה אליהן. כך, מלבד חובתה של המדינה להימנע מלפגוע בכבוד האדם ובחירותו, היא חייבת ליצור תנאים שיאפשרו לאדם קיום בכבוד מתוך הגשמה עצמית, כל עוד אין בכך כדי לפגוע בזכויות הבסיסיות של זולתו. מדינת ישראל הכירה בחובה זו כשחוקקה חוקים שיבטיחו אמצעי קיום נאותים לתושבי המדינה, וכן כשאשררה בשנת 1991

15 החלטת הכנסת מ-13 ביוני 1950, ד"כ תשי"א 1754.

את האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות ואת האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות. חוקי היסוד שנחקקו נותנים משקל מכריע לאינטרסים כלכליים, קנייניים ומעין קנייניים ומגנים על בעל הקניין מפני התערבות הרשויות. אין בהם הכרה בזכויות הבסיסיות לקיום בכבוד או בזכויות חברתיות בתחומי העבודה, החינוך, הבריאות, הדיור, הביטחון הסוציאלי והרווחה. כמו שראינו, המוחים שיצאו לרחובות בקיץ 2011 בתביעה לצדק חברתי – תביעה המעוגנת גם במורשתה התרבותית וההיסטורית של ישראל – מייחסים לזכויות אלו חשיבות רבה ביותר. תביעתם הייתה ברורה וחדה: על המדינה לערוב לְמימוש הזכויות האלה, ובכך להבטיח את תנאי חייהם הבסיסיים. המוחים שימשו פה לרוב החברה הישראלית, שתמכה בדרישותיה העקרוניות של המחאה (ראו מאמרם של פלדחי, יונה וגל-נור במסמך זה). לדרישה לְממש את הזכויות החברתיות הלכה למעשה יש מקום בכל מדינה ומדינה, ועל אחת כמה וכמה בישראל, שבה נדרשים התושבים להתגייסות מיוחדת לְמען המדינה והחברה.

ועדת חשפוט:
חוק יסוד זכויות
חברתיות

ב תקציר

חוק יסוד זה מבקש להעניק הגנה חוקתית לזכויות חברתיות. החוק חיוני בכל מדינה, אך בעיקר לנוכח המרקם החקיקתי בישראל, שבו חוק יסוד: חופש העיסוק מתפרש כהגנה על זכויות מעסיקים, ואילו הזכויות החברתיות וזכויות העובדים אינן מעוגנות ואינן מוגנות, ואכן נפגעות בשנים האחרונות על ידי פעולות השלטון. זהו מצב חוקתי לא סימטרי שטמונה בו סכנה ממשית להפרת האיזון בין העובדים לְמעסיקים ובין השכבות החלשות לשכבות החזקות בחברה. חשיבותו של חוק היסוד המוצע אינה טמונה אפוא רק בהכרה בזכויות החברתיות ברמה ההצהרתית-חינוכית, כי אם בתיקון הרושם הקיים שבהתנגשות משפטית בין זכויות אדם מסוגים שונים ניתנת הבכורה לזכויות הקניין וחופש העיסוק על פני זכויות יסוד חברתיות.

ג דיון והמלצות

הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות

שער שני

<p>זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו, בהיותו בן חורין ובזכותו לשוויון, והן יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל.</p>	<p>1. עקרונות יסוד</p>
<p>חוק יסוד זה מטרתו להגן על הזכות לחיים בכבוד ועל הזכויות החברתיות של האדם בישראל כדי לעגן בחוק יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ואת חתירתה לאחווה ולצדק חברתי, ברוח חזונם של הנביאים.</p> <p>החוק נועד לבסס חברת בני אדם חופשיים, משוחררים ממחסור ומחשש ליכולת לקיים עצמם, הפועלים מתוך אחריות לעצמם, לזולתם ולחברה בכללותה.</p> <p>החוק מעגן את אחריות המדינה לאזרחיה, לתושביה ולדורות הבאים ואת חובתה ליצור את התנאים הדרושים לקיומה של חברה כאמור.</p>	<p>2. מטרה</p>
<p>(א) לכל אדם הזכות לחיים של כבוד מתוך מימוש עצמי והשתלבות בחברה.</p> <p>(ב) הממשלה תפרט בקווי היסוד שלה ובליוי הנמקה את התנאים הנחוצים לחיים בכבוד ואת הפעולות שיינקטו כדי לממש תנאים אלה.</p>	<p>3. חיים בכבוד</p>

<p>לכל אדם הזכות לשוויון. אין להפלות אדם במימוש זכויותיו מחמת מינו, נטייתו המינית, זהותו המגדרית, מעמדו האישי, גילו, גזעו, מוצאו, דתו, לאומיותו, השקפותיו, רכושו, ייחוסו או כל מעמד אחר, להוציא הוראה שנועדה לתקן אפליה קיימת או לקדם שוויון בפועל של קבוצה שקופחה בעבר.</p>	<p>4. שוויון</p>
<p>לכל אדם הזכות לנגישות למרחב הציבורי ולמשאבי הטבע של המדינה.</p>	<p>5. נגישות למרחב הציבורי ולמשאבי טבע</p>
<p>(א) לכל אזרח או תושב זכות לחיים ברווחה, ובכלל זה הזכות לממש את הזכויות המנויות בחוק יסוד זה; המדינה תפעל בחקיקה ובאמצעים אחרים לפיתוח ולקידום התנאים להבטחת מימושן של הזכויות החברתיות כפי יכולתה הכלכלית. (ב) היקף הזכויות החברתיות המנויות בסעיפים 8-12 ייקבע בחוק או על פיו.</p>	<p>6. זכויות חברתיות וחובת המדינה</p>
<p>הממשלה תמסור לציבור אחת לשנה דין וחשבון שבו יפורטו תמונת המצב העדכנית בכל אחד מתחומי הרווחה האישית והכלכלית, פעולותיה בתחומים אלה בשנה החולפת ותוכניות הפעולה שלה לשנה הבאה. הכנסת תקיים דיון בדין וחשבון זה מדי שנה ולא יאוחר מתום 60 יום מפרסום הדוח.</p>	<p>7. חובת דיווח ממשלתית</p>
<p>לכל אזרח או תושב זכות לדיוור נאות, בר-השגה, בסביבה שיש ממנה נגישות לתעסוקה לשירותים ולתשתיות.</p>	<p>8. דיוור</p>

<p>(א) לכל אזרח או תושב זכות לקבל שירותי בריאות וליהנות מחובת המדינה לפעול להבטחת בריאות הציבור, לרבות הזכות לסביבה בריאה, הזכות לנגישות לרפואה מונעת והזכות לטיפול רפואי באמצעות ביטוח בריאות ממלכתי המבוסס על עקרונות הצדק, השוויון והעזרה ההדדית.</p> <p>(ב) חובה על מוסד רפואי להעניק טיפול רפואי חירום לכל אדם.</p>	<p>9. בריאות</p>
<p>(א) לכל אזרח או תושב זכות לחינוך ולהשכלה חינם של 13 שנות לימוד, ו-11 השנים הראשונות מגיל חצי שנה – חובה.</p> <p>(ב) מדינת ישראל תפעל להרחבת הזכות לחינוך והשכלה חינם ל-15 שנות לימוד, מגיל 3 שנים ואילך.</p> <p>(ג) מדינת ישראל תשקוד על קידום החינוך וטיפול רמתו מתוך הכרה בערכו ובחשיבותו לפיתוח רוח האדם, כישוריו והגשמתו העצמית, לכינונה של חברה צודקת ולהבטחת שוויון הזדמנויות לכל תושב; המדינה תנקוט את כל הפעולות הדרושות לעמידה ביעד זה, לרבות תגמול הולם לעוסקים בהוראה ובחינוך.</p> <p>(ד) חינוך והשכלה יירכשו במוסדות חינוך ממלכתיים או במוסדות חינוך אחרים שהמדינה הכירה בהם על פי תנאים שקבעה ושחלה עליהם החובה להעניק ללומדים ליבה חינוכית משותפת במהותה ומחויבת לערכי היסוד של המדינה.</p> <p>(ה) לכל אזרח או תושב זכות להשכלה גבוהה בכפוף ליכולותיו ולכישוריו.</p> <p>המדינה תיצור תנאים שיבטיחו שמחסור כלכלי לא ימנע נגישות להשכלה גבוהה.</p>	<p>10. חינוך והשכלה</p>

<p>(א) לכל אזרח או תושב זכות לביטחון סוציאלי, לרבות במקרים של זקנה, אבטלה, מוגבלות, מחלה, לידה והתאלמנות.</p> <p>(ב) לכל אזרח או תושב זכות לקבל שירותי רווחה.</p>	<p>11. ביטחון סוציאלי</p>
<p>(א) לכל אזרח או תושב זכות לעבוד למחייתו.</p> <p>(ב) לכל אדם זכות ליהנות משכר הוגן ותשלום שווה תמורת עבודה בעלת ערך שווה, מתנאי עבודה והעסקה הוגנים ונאותים, מסביבת עבודה בטוחה ובריאה, ממנוחה וחופשה בתשלום ומהאפשרות להיות מקודם על בסיס שיקולים ענייניים בלבד.</p> <p>(ג) המדינה תפעל לקדם את מימושה של הזכות לעבודה מתוך הכרה בערך העבודה, באמצעות פעולות להגברת התעסוקה, לרבות תעסוקה של שני בני זוג, ולהכשרה והשמה של אוכלוסיות ויחידים המבקשים להשתלב בשוק העבודה המבטיח קידום ופיתוח מקצועי.</p>	<p>12. עבודה</p>
<p>לכל אזרח או תושב זכות להתאגד, ובכלל זה הזכות להקים מפלגות וליצור התאגדויות פוליטיות.</p>	<p>13. הזכות להתאגד</p>

<p>(א) לכל אזרח או תושב זכות להתאגד באיגודים מקצועיים.</p> <p>(ב) לכל אזרח או תושב זכות להצטרף לאיגוד מקצועי לפי בחירתו.</p> <p>(ג) איגודים מקצועיים רשאים להתאגד במסגרת ארגון גג מקיף ובינם לבין עצמם.</p> <p>(ד) איגודים מקצועיים של עובדים ומעבידים רשאים לנהל משא ומתן ולהתקשר בהסכמים קיבוציים, לפי עקרונות משפט העבודה.</p>	<p>14. ארגוני עובדים וארגוני מעבידים</p>
<p>עובדים זכאים לשבות בשל סכסוך עבודה, כדי להגן על זכויותיהם וכדי לקדם את ענייניהם כעובדים, לפי עקרונות משפט העבודה.</p>	<p>15. שביטה</p>
<p>מאסר או מעצר של אדם יהיו בדרך שתבטיח שמירה מרבית על כבוד האדם ושאר זכויותיו.</p>	<p>16. זכויות עצירים ואסירים</p>
<p>(א) לכל ילד זכות לתנאי חיים בסיסיים ולפיתוח יכולותיו, ככל האפשר במסגרת המשפחה.</p> <p>(ב) להורים, האפוטרופוסים הטבעיים של ילדם, ולכל אפוטרופוס אחר על פי דין, יש האחריות, החובה והזכות להבטיח את טובת הילד.</p> <p>(ג) לא מילאו ההורים או כל אפוטרופוס אחר על פי דין את חובותיהם כלפי ילדם, תפעל המדינה למילוי החובות ההוריות כמוגדר בחוק.</p> <p>(ד) המדינה תגן על קטינים מפני פגיעה גופנית או נפשית ומפני ניצול חברתי או כלכלי.</p>	<p>17. זכויות הילד</p>

<p>(א) תוקם ותעוגן בחוק נציבות לקידום זכויות חברתיות שתפעל לקידום ההכרה בזכויות המנויות בחוק יסוד זה ולשמירה עליהן ועל מקומן ותטפל בתלונות בנושאים אלה. (ב) הנציבות תהא עצמאית ובלתי תלויה. (ג) יוענקו לנציבות כל הסמכויות והאמצעים הדרושים למילוי תפקידיה.</p>	<p>18. נציבות לקידום זכויות חברתיות</p>
<p>אין פוגעים בזכויות שלפי חוק יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו.</p>	<p>19. פגיעה בזכויות</p>
<p>כל רשות מרשויות השלטון וכל הפועל מטעמה חייבים לכבד את הזכויות שלפי חוק יסוד זה.</p>	<p>20. תחולה</p>
<p>אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות חוק יסוד זה, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים; עם זאת, בשעה שקיים במדינה מצב חירום מותר להתקין תקנות שעת חירום מכוח סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה שיהא בהן כדי לשלול או להגביל זכויות יסוד לפי חוק יסוד זה, ובלבד שהשלילה או ההגבלה לא תחול על הזכות לחיים בכבוד ותהיה לתכלית ראויה ובמידה שלא תעלה על הנדרש.</p>	<p>21. יציבות החוק</p>
<p>אין לשנות חוק יסוד זה אלא בחוק יסוד שנתקבל ברוב של שני שלישים מחברי הכנסת או ברוב שתמך בקבלת חוק היסוד לפי המספר הקטן יותר, ובהליך הדרוש לשינוי חוק יסוד.</p>	<p>22. נוקשות</p>

<p>הוראות חיקוק שאלמלא חוק יסוד זה היו תקפות בעת כניסתו לתוקף יעמדו בתוקפן עד תום חמש שנים מיום תחילתו של חוק זה אם לא בוטלו או תוקנו קודם לכן, אך פירושן ייעשה ברוח ההוראות של חוק יסוד זה.</p>	<p>23. הוראות מעבר</p>
--	------------------------

חוק היסוד המוצע מדגיש את המאחד בין זכויות האדם השונות – האזרחיות והחברתיות כאחד. בין השאר בולט הדמיון במבנה של חוקי היסוד השונים המעגנים את זכויות האדם: ההגנה החוקתית מוקנית בדרך של קביעת הזכות, ולצדה קבועה פסקת הגבלה המציבה תנאים לפגיעה באותה הזכות.

עקרונות היסוד הם זהים ומושתתים על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן חורין. לכן התווספה בחוק יסוד זה (סעיף 1) הזכות לשוויון, שהיא אחת מאבני הראשה של זכויות האדם ומהווה תשתית לזכויות החברתיות. חוק יסוד זה (סעיף 2) מטרתו להגן על הזכות לחיות בכבוד ועל הזכויות החברתיות של האדם בישראל, כדי לעגן בחוק יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ואת חתירתה לאחווה ולצדק חברתי, ברוח חזונו של הנביאים. החוק נועד לבסס חברה שתאפשר לאנשיה להתקיים בכבוד וברמת חיים נאותה, ולהיות בני חורין שיפעלו מתוך אחריות כלפי עצמם וכלפי החברה בכללותה. תפקידו של חוק זה לעגן את אחריות המדינה כלפי אזרחיה בהווה ובעתיד, ואת חובתה ליצור את התנאים הדרושים לקיומה של חברה נאותה. מטרת החוק לבטא את מחויבות המדינה לחירות האדם, כיחיד החי ופועל בחברה, ולערכים של אחריות וסולידריות חברתית.

ההצעה מבחינה בין הזכות לחיים בכבוד שהיא כשלעצמה זכות בלתי מותנית ביכולת הכלכלית של המדינה ולא חלים עליה סייגים נוספים, לבין הזכויות החברתיות בכל הנוגע לתחום שמעבר לזכות זו, המותנות ביכולתה הכלכלית של המדינה. מבנה זה של ההצעה נועד להבהיר את חובתה הבלתי מותנית של המדינה לספק תנאים הדרושים לחיים של כבוד המאפשרים מימוש עצמי והשתלבות בחברה (סעיף 3 להצעה). זכות זו והחובה שכנגדה נובעות מן הזכות לכבוד אנושי. עיגונה הרעיוני של זכות זו הוא בפסיקת בית

המשפט העליון, אך ההצעה מציבה רף גבוה יותר מזה שעולה מן הפסיקה. רף זה בא לידי ביטוי באפיון התנאים הדרושים לחיים של כבוד שיאפשרו מימוש עצמי והשתלבות בחברה. על רקע הכללתה של זכות זו, התייתרה התייחסות מיוחדת לזכות למזון ומים שהיא בגדר מובן מאליו הכרחי במסגרת הזכות לחיים בכבוד. על מעמדה המיוחד של זכות זו ניתן ללמוד גם מן העובדה שאי-אפשר לשלול אותה או להגבילה בתקנות שעת חירום (סעיף 21).

לפי ההצעה, נדרשת הממשלה לפרט ולנמק בקווי היסוד שלה את התנאים הנחוצים לחיים בכבוד ואת הצעדים שיינקטו כדי לממש תנאים אלה. חובה זו נובעת מעקרונות השקיפות והאחריותיות. תכליתה של ההוראה לחייב את הממשלה לפרט ולנמק את מכלול התנאים הדרושים לחיים של כבוד המאפשרים מימוש עצמי והשתלבות בחברה. הפירוט יכלול גם את הצעדים שהממשלה תנקוט למימוש התנאים האלה. הוראה זו נועדה ליצוק תכנים קונקרטיים ומעשיים למימוש הזכות האמורה. באשר לזכויות החברתיות שמעבר לזכות לחיים בכבוד, ההצעה קובעת (סעיף 6) כי לכל אזרח או תושב זכות לחיים ברוחה, ובכלל זה למימוש הזכויות המפורטות בחוק היסוד. על המדינה לפעול בדרכי חקיקה ובאמצעים אחרים לפיתוח ולקידום התנאים להבטחת מימושן של הזכויות החברתיות בהתאם ליכולתה הכלכלית. היקפן של הזכויות החברתיות ייקבע בחוק או על פיו.

לפי ההצעה (סעיף 7) חייבת הממשלה למסור דין וחשבון שבו יוצגו הפעולות והנושאים שאותם נקטה בכל אחד מתחומי הרווחה האישית והכלכלית, ובו היא תציג את תמונת המצב העדכנית ואת תוכניותיה לשנה הבאה. כמו כן תוטל על הכנסת חובה לדון בדוח מדי שנה ולא יאוחר מתום 60 יום מעת פרסומו. הוראה זו נובעת מעקרונות השקיפות, הדיווחיות והאחריותיות. תכליתה של ההוראה להבטיח שהממשלה אכן פועלת למימוש הזכויות החברתיות המנויות בחוק היסוד. היא נועדה גם לאפשר דיון פרלמנטרי וציבורי מושכל בסוגיות האמורות. כדי להבטיח את מימוש הזכויות הלכה למעשה, מוצע להקים נציבות לקידום זכויות חברתיות.

לפי סעיף 18, תוקם בחוק נציבות עצמאית ובלתי תלויה שמטרתה לקדם את ההכרה, הכבוד והשמירה של הזכויות

המוזכרות בחוק יסוד זה ולטפל בתלונות בנושאים הקשורים לזכויות האלו. לרשות נציבות זו יועמדו האמצעים ויוענקו לה הסמכויות למילוי תפקידה על הצד הטוב והיעיל ביותר.

ההצעה מכילה גם את הזכות לשוויון ולא-אפליה, להוציא הוראות חוק שתכליתן העדפה מתקנת (סעיף 4) ואת הזכות לנגישות למרחב הציבורי ולמשאבי טבע (סעיף 5). לפי סעיף 4, לכל אדם הזכות לשוויון. אין להפלות אדם במימוש זכויותיו מחמת מינו, נטייתו המינית, זהותו המגדרית, מעמדו האישי, גילו, גזעו, מוצאו, דתו, לאומיותו, השקפותיו, רכושו, ייחוסו, או כל מעמד אחר להוציא הוראה שנועדה לתקן אפליה קיימת או לקדם שוויון בפועל של קבוצה שקופחה בעבר. לפי סעיף 5, כל אדם זכאי לנגישות למרחב הציבורי ולמשאבי הטבע של המדינה. הזכויות המנויות הן: הזכות לדיר (סעיף 8); הזכות לבריאות (סעיף 9); הזכות לחינוך והשכלה (סעיף 10); הזכות לביטחון סוציאלי ולשירותי רווחה (סעיף 11); הזכות לעבודה (סעיף 12). לפי סעיף 8, כל אזרח או תושב יהיה זכאי לדיר הולם, בר-השגה שיאפשר נגישות לשירותים לתשתיות בקרבת מקום מגוריו. לפי סעיף 9, זכאי כל אזרח או תושב לקבל שירותי בריאות נאותים וליהנות מחובת המדינה לפעול להבטחת בריאות הציבור, ובכללם הזכות לסביבה בריאה, הזכות לקבל שירותי רפואה מונעת נגישים, והזכות לטיפול רפואי באמצעות ביטוח בריאות ממלכתי אשר יהיה מבוסס על עקרונות הצדק, השוויון והעזרה ההדדית. כמו כן נקבע כי אסור לסרב להעניק טיפול חירום רפואי.

לפי סעיף 10, כל אזרח או תושב זכאי לחינוך והשכלה חינם של 13 שנות לימוד – 11 השנים הראשונות מגיל חצי שנה – חובה. זוהי זכות מוגדרת וחד-משמעית. נוסף על כך, תפעל המדינה להרחבת המסגרת לחינוך והשכלה לחמש-עשרה שנות לימוד חינם, החל מגיל שלוש שנים. כמו כן המדינה תשקיע את מרב מאמציה בקידום החינוך ובטיפוח רמתו מתוך ההכרה בערך זה ובחשיבותו לפיתוח רוח האדם, לכישוריו ולהגשמתו העצמית, לייסודה של חברה הוגנת וצודקת ולהבטחת שוויון הזדמנויות לכל תושביה. היא תעמיד את כל האמצעים הדרושים לכך, לרבות תגמול הולם וראוי של העוסקים במלאכת ההוראה והחינוך. את החינוך וההשכלה ירכשו התלמידים במוסדות חינוך

ממלכתיים או במוסדות חינוך אחרים שהמדינה הכירה בהם על פי תנאים שהיא קבעה, ובכללם החובה להעניק ללומדים ליבה חינוכית משותפת במהותה ומחויבת לערכי היסוד של המדינה. סעיף קטן(ה) מתייחס לנושא ההשכלה הגבוהה, ולפיו לכל אזרח ותושב תהיה הזכות להשכלה גבוהה, בהתאם ליכולותיו וכישוריו. על המדינה ליצור תנאים מתאימים שיבטיחו שמחסור כלכלי לא יהווה מכשול לרכישת השכלה גבוהה.

לפי סעיף 11, כל אזרח או תושב יהיה זכאי לביטחון סוציאלי, לרבות במקרים של זקנה, אבטלה, מוגבלות, מחלה, לידה והתאלמנות. כמו כן, כל אזרח או תושב יהיה זכאי לשירותי רווחה. לפי סעיף 12, לכל אזרח או תושב תהיה הזכות לעבוד למחייתו. כל עובד זכאי ליהנות משכר הוגן ומתשלום שווה תמורת עבודה בעלת ערך שווה, מתנאי העסקה הולמים ונאותים, מסביבת עבודה בטוחה ובריאה, ממנוחה וחופשה בתשלום ומן האפשרות לקידום לפי שיקולים ענייניים בלבד. המדינה תעשה ככל הנדרש כדי לקדם את מימושה של הזכות לעבודה מתוך הכרה בערך זה. הצעדים שהיא תנקוט ייעשו במטרה להגביר את התעסוקה, לרבות של שני בני הזוג. המדינה תפעל להרחיב את מעגל העובדים, באמצעות הכשרה והשמה.

נוסף על כך ההצעה קובעת את הזכות להתאגדות (סעיף 13), את הזכות להתאגד באיגודים מקצועיים (סעיף 14), זכות השביתה (סעיף 15), זכויות עצירים ואסירים (סעיף 16) וזכויות הילד (סעיף 17). לפי סעיף 13, כל אזרח או תושב ייהנה מהחופש להתאגד, לרבות הזכות להקים מפלגות וליצור התאגדויות פוליטיות. לפי סעיף 14, כל אזרח או תושב יוכל להתאגד באיגודים מקצועיים; כמו כן לכל אזרח או תושב תהיה הזכות להצטרף לכל איגוד מקצועי לפי רצונו ובחירתו. האיגודים המקצועיים יוכלו להתאגד בינם לבין עצמם ותחת ארגון גג מקיף. כמו כן יורשו איגודים מקצועיים של עובדים ומעבידים לנהל משא ומתן ולהתקשר בהסכמים קיבוציים, לפי עקרונות משפט העבודה.

לפי סעיף 15, לעובדים הזכות לשבות, בשל סכסוך עבודה, לשם הגנה על זכויותיהם ולקידום ענייניהם כעובדים, לפי עקרונות משפט העבודה, לפי סעיף 16, במאסר או במעצר של אדם תובטח שמירה מרבית על כבודו ועל זכויותיו. לפי סעיף

17, לכל ילד זכות לתנאי חיים בסיסיים ולהתפתחות במסגרת המשפחה ככל שניתן, החובה והזכות להבטיח את טובתו של הילד מוטלת על ההורים, האפוטרופוסים הטבעיים של ילדם, או על כל אפוטרופוס אחר על פי דין האחראיות. אם ההורים או כל אפוטרופוס אחר לפי דין לא מילאו את חובותיהם כלפי ילדם, תפעל המדינה למילוי החובות ההוריות כמוגדר בחוק. כמו כן, על המדינה להגן על קטינים מפני פגיעה פיזית או נפשית ומפני ליצול חברתי או כלכלי.

ד דברי סיכום

הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות המוצעת כאן מעניקה הגנה חוקתית למכלול זכויות יסוד של תושבי המדינה, דומה לזו הניתנת להן במדינות דמוקרטיות בעולם. עד כה חוקה הכנסת 12 חוקי יסוד, וכמה מהם – בעיקר חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק – מקנים מעמד חוקתי על-חוקי לזכויות אדם. עם זאת, הזכויות החברתיות לא זכו עד כה להגנה חוקתית בישראל, אף שמקצתן מעוגנות בחוק הישראלי הרגיל. מצאנו שזהו חסר יסודי שיש למלאו. אנו מאמינים שזכויותיו החברתיות של אדם אינן נופלות בחשיבותן מזכויותיו האזרחיות והמדיניות ואינן שונות מהן עקרונית, והיעדר הגנה חוקתית עליהן חושפת את אזרחי המדינה ותושביה לפגיעה בתנאי חייהם הבסיסיים. הגנה חוקתית לזכויות החברתיות הנזכרות בהצעת החוק תבטיח שהפגיעה בהן תיעשה רק בדרך של חוק, במידה שאינה עולה על הנדרש ובאופן שהולם את ערכיה של מדינת ישראל, כמו ההגנה החוקתית הניתנת לזכויות אדם אחרות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

זאת ועוד, חוק היסוד המוצע כאן מבטיח שיתקיים איזון עדין בין זכויות אדם ששורר ביניהן מתח. כיום מוגנות בחוקי יסוד זכויות אדם המגנות על בעלי אינטרסים כלכליים (תאגידיים כלכליים, מעסיקים ואחרים), כמו זכות הקניין וחופש העיסוק, ואילו לזכויות חברתיות, שלעתים מתנגשות בזכויות אלה, אין הגנה חוקתית. יתר על כן, המדינה – שאמורה להגן על תושביה מפני כוחות השוק – מתנערת לא פעם מאחריותה לרווחתם הכלכלית הבסיסית, והם נותרים ללא הגנה ראויה. חוק היסוד המוצע, אם יתקבל, יתרום את תרומתו להגנה זו.

לסיום נוסף שבהיעדר חוק יסוד: זכויות חברתיות נשאר בידי המדינה ומוסדותיה הציבוריים מקום נרחב לשיקול דעת בדבר זכויות בסיסיות כמו הזכות לעבודה, לחינוך, לבריאות, לרווחה ולדיור: ירצו – ייתנו, לא ירצו – לא ייתנו. מאות האלפים שיצאו בקיץ 2011 לרחובות בדרישה לצדק חברתי ביטאו היטב את התנגדותם להסדר חברתי זה; הם רואים במדינה את הגוף שבאחריותו לספק את הצרכים הבסיסיים שלהם בתחומים אלו. הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות מבטיחה שישראל תצעד בעקבות מדינות מתקנות רבות המבטאות בחוקה את מחויבותן לרווחה הכלכלית של אזרחיהן ומקנות לזכויות החברתיות הגנה חוקתית על-חוקית.

ועדת חשפוט:
חוק יסוד זכויות
חברתיות

ועדת המינהל הציבורי: שינוי סדרי ממשל ומינהל

חברי הוועדה

יושבי ראש: פרופ' יצחק גל-נור, החוג למדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים; עמית מחקר במכון ון ליר בירושלים; לשעבר נציב שירות המדינה/
גב' ורד ליבנה, האגודה לזכויות האזרח

רכזת: גב' רעות מרציאנו, מכון ירושלים לחקר ישראל
פרופ' מאג'ד אלחאג', סגן נשיא ודיקן מחקר, אוניברסיטת חיפה
עו"ד דבי גילד-חיו, האגודה לזכויות האזרח בישראל
ד"ר ניסן לימור, ראש המכון לאחריות אזרחית, המרכז ללימודים אקדמיים, אור יהודה; עמית מחקר בכיר וראש פורום ון ליר למגזר השלישי, מכון ון ליר בירושלים
עו"ד אן סוציו, האגודה לזכויות האזרח בישראל
ד"ר אמיר פז-פוקס, הקריה האקדמית קריית אונו; המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים
ד"ר ורדה שיפר, נשיאת קרן מנדל
עו"ד טליה ששון, המועצה לשלום ולביטחון

בישיבות השתתפו לסירוגין חברים נוספים ואחרים ניסחו חלק מן ההמלצות ותרמו לנוסח הסופי של הדוח.

א דברי הקע

שאלות של ממשל ומינהל נוגעות בשורשי הבעיות שהמחאה החברתית של קיץ 2011 העלתה על פני השטח. אם הפוליטיקה היא אמנות האפשרי, המינהל הציבורי נועד לעשות את הפוליטיקה לאפשרית. למינהל הציבורי, בניגוד למינהל העסקי, משימות ציבוריות, וההצדקה לקיומו היא שירות הציבור כולו, ולא חלקים מתוכו.

שער שלישי

למדינת ישראל אין עדיין מינהל ציבורי אפקטיבי מבחינת מבנהו, דפוסי הפעולה שלו וחלוקת התפקידים בין הדרג הפוליטי לדרג המינהלי ובין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. חוסר היציבות הנמשך של המערכת הפוליטית פוגע אף הוא בכושר התפקוד של המינהל הציבורי, ובעיקר של שירות המדינה, וגורם לחלחול של דפוסי התנהגות פוליטיים אל תהליך קבלת ההחלטות של הדרג המינהלי. במקום שמשקלן של אמות המידה המקצועיות יגבר בהדרגה בהכרעות הפוליטיות, אנחנו מוצאים יותר ויותר "עשייה פוליטית" (ובעיקר פשרות רעות) בשיקול הדעת המינהלי. במדינות דמוקרטיות נערכות מדי תקופה רפורמות במינהל הציבורי כדי להתאים את שירות המדינה לצרכים המשתנים, ובשל הלחץ הציבורי לשיפור השירותים בתמורה לנטל המסים, והתביעה לתהליך קביעת מדיניות שקוף יותר. גם בישראל נשמעות תביעות ציבוריות כאלה, אולם כל הניסיונות להנהיג רפורמות מקיפות במינהל הציבורי נכשלו מסיבות שאינן מחויבות המציאות. בישראל נעשה מאמץ מכוון לדלל את שירות המדינה ולהחלישו והדבר משמש אמתלה לתהליכי הפרטה, להעסקת עובדי קבלן ולטענות סרק ש"הביורוקרטיה" מכשילה כביכול את הפוליטיקה. אנחנו סבורים שההפך הוא הנכון; חיזוק המינהל הציבורי המרכזי והמקומי ושיתוף הפעולה שלו עם ארגוני החברה האזרחית ייצור את היכולת לחולל את השינויים שהציבור דורש.

לישראל טכנולוגיה מתקדמת, ציבור משכיל וכלכלה מודרנית. לעומת זאת, המינהל הציבורי שלה עדיין דומה לזה הקיים במדינות לא מפותחות, כאלה שטרם השכילו להתאים את הכלי ההכרחי הזה – המינהל הציבורי – לצרכים של ימינו.

בדוח זה בחרנו שלא להתייחס לשאלות הנכבדות של הממשל בישראל (שיטת הבחירות, פיקוח הכנסת על הממשלה וכו') והתמקדנו בסוגיות אחדות במינהל הציבורי שטעונות תיקון מידי.

המכנה המשותף לנושאים שנבחרו הוא שבכולם המדינה כיום פועלת כך שהתוצאה היא: הגברת הריכוזיות (לדוגמה: הפרטת תשתיות והעברתן לידי בעלי הון; תהליך תקצוב ריכוזי; היעדר סמכויות לשלטון המקומי); העדפה של אינטרסים עסקיים ופוליטיים-סקטוריאליים (עקיפת משרדי הממשלה בתואנות של "בירוקרטיה"); היעדר שקיפות בתקציב; חוסר הכרה בתרומתם של ארגוני החברה האזרחית); שימור מבנים מינהליים נוקשים שמציבים מחסומי נגישות בפני אזרחים ואינם רגישים לשאלה של חלוקת משאבים שוויונית בחברה (מדיניות התקציב); מערכת השכר במגזר הציבורי; הפרטת שירותים חברתיים בשיטה של דלדול ההקצבות הציבוריות; שליטה מינהלית ברשויות מקומיות).

המלצותינו נועדו לתרום להליכים דמוקרטיים יותר של קביעת מדיניות בישראל, ולשפר את התשתית החוקית והמינהלית שבלעדיהם לא ניתן יהיה לממש את התמורות בחברה ובכלכלה המוצגות בדוח זה.

ב תקציר ועיקרי המלצות

המינהל הציבורי בישראל נועד אפוא לעשות את הפוליטיקה לאפשרית, ולשם כך הוא זקוק לשינוי יסודי. ועדת המינהל הציבורי איתרה שלוש בעיות רוחב שנוצרו כתוצאה מדפוס הפעולה של הממשלה: 1. הגברת הריכוזיות במינהל הציבורי; 2. העדפה של אינטרסים סקטוריאליים – עסקיים ופוליטיים – על פני טובת הכלל; 3. שימור מבנים מינהליים נוקשים, המציבים מחסומי נגישות בפני אזרחים, ושאינם רגישים לשאלה של חלוקת משאבים שוויונית בחברה.

להלן המלצות הוועדה בחמישה תחומים קריטיים לחברה הישראלית: הפרטה, תהליך התקצוב, מבנה שירות המדינה ואיכותו, המשבר בשלטון המקומי ויחסי הממשלה והחברה האזרחית. המלצות ועדת המינהל הציבורי נועדו לשפר את איכות קביעת המדיניות בישראל. אם הדבר לא ייעשה, לא ניתן יהיה לממש את התמורות החברתיות-כלכליות החיוניות לחברה הישראלית.

11 הפרטה

בישראל נוהגת מדיניות הפרטה ממושכת, עקבית ואגרסיבית. לעומת זאת, אין מדיניות הפרטה סדורה מנומקת ושקופה. אין פיקוח ובקרה על מדיניות ההפרטה ואין גם הערכה מחקרית בדבר הצלחתה או כישלונה של מדיניות זו. במקרים רבים, ההפרטה, לרבות מיקור-חוץ, פוגעת באחריותה של המדינה כלפי אזרחיה, מפחיתה את איכות השירות ומפרה את עקרון השוויון. במקרים המעטים שנבדקו (לדוגמה, שירותי הבריאות בבתי הספר), רמת השירות ירדה, ואפילו המטרה של הגברת "היעילות הכלכלית" לא הושגה.

שער שלישי

המלצות מרכזיות

יוקפאו כל תהליכי ההפרטה, לרבות מיקור-חוץ, עד לגיבוש מדיניות הפרטה כוללת ואחראית; יוגדרו שירותים שאינם בני הפרטה; מעבר להעסקה ישירה בשירות המדינה; הפסקה של שימוש בחוק ההסדרים ככלי להפרטה; תהליכי ההפרטה של שירותים ציבוריים יוסדרו בחקיקה ראשית; הפרטת שירות ממשלתי תתבסס על בחינת מורכבות ורגישות השירות, היקף שיקול הדעת הנדרש בעת ביצוע התפקיד, פגיעה באזרחים ובעובדים, היתכנות פיקוח אפקטיבי, עלות מול תועלת כלכלית (לרבות עלויות הפיקוח); תחול חובת שיתוף וידוע הציבור; ייבחנו התועלות לציבור מהפרטות שכבר נעשו.

22 תהליך התקצוב

תקציב המדינה הוא תוכנית העבודה של הממשלה, וככזה הריהו המסמך שקובע את הפעילות של הממשלה ומוסדותיה. אגף התקציבים מחזיק במונופול ריכוזי על תהליך התקצוב והצעת התקציב שהוא מכין מוגשת לאישור כאופציה יחידה, ללא חלופות. התקציב סובל מהיעדר בהירות ושקיפות. משרדי הממשלה אינם שותפים ממשיים לתהליך ועדת הכספים של הכנסת שדנה בהצעת התקציב במתכונת לא ידידותית ובמועדים המונעים דיון מעמיק וקבלת החלטות מושכלת. חוק ההסדרים הוא חוק לא דמוקרטי המשמש בפועל כלי לקידום אידיאולוגיה חברתית-כלכלית שמרנית, ללא בקרה ממשית של הכנסת והציבור. הצוות מודע לחששות המוצדקים מפני חוסר אחריות

תקציבית של גורמים פוליטיים וקבוצות אינטרס בעלות השפעה, ומדגיש את חשיבות תפקידו של אגף התקציבים בקביעת המסגרת התקציבית והפיקוח עליה. עם זאת, התהליך כפי שהוא היום תורם למצב שנוצר.

המלצות מרכזיות

ביטול המונופול של אגף התקציבים על תהליך התקצוב; הפיכת משרדי הממשלה לשותפים מלאים בהכרעות העקרוניות בתחומיהם המקצועיים; מסגרת התקציב תאושר בכנסת לשנתיים, אך חוק התקציב יוחזר למתכונת שנתית; תוכניות העבודה של משרדי הממשלה יהיו הבסיס לתקציב (ולא להפך); ספר התקציב יהיה ידידותי, שקוף, נהיר ובהיר ויכלול גם חלוקה פנימית של ההוצאות על פי הנושאים, התחומים והקבוצות אליהן מיועדים התקציבים; יבוטל לאלתר חוק ההסדרים; תיקבע מערכת שכר עקבית ובעלת היגיון פנימי בשירות המדינה ונגזרותיו.

3ב מבנה שירות המדינה ואיכות

שירותים ציבוריים איכותיים, יעילים ושוויוניים הם תנאי הכרחי להבטחת רווחה ואיכות חיים לכל אזרחי המדינה. למדינת ישראל אין מינהל ציבורי אפקטיבי מבחינת המבנה, דפוסי הפעולה וחלוקת התפקידים בין הדרג הפוליטי לזה המינהלי. לדולו המכוון של שירות המדינה, בשנים האחרונות, פגע ביכולתו לבצע כראוי את תפקידיו, לרבות הפיקוח על שירותים שהופרטו. רמת השכר בשירות המדינה והיעדר מבנה הגיוני יוצרים עיוותים ומקשים למשוך כוח אדם איכותי.

המלצות מרכזיות

רפורמה מקיפה בשירות המדינה וצמצום מספר משרדי הממשלה ל-15 לכל היותר; ייחקק חוק יסוד: השירות הציבורי; יבוטלו כל המינויים הפוליטיים; יונהגו מסלולי קריירה והכשרה; יוקם סגל מקצועי בכיר ש"שייך" לשירות המדינה ולא למשרדים; תמומש מדיניות מעשית של קליטה וקידום של קבוצות מודרות: נשים, ערבים ובעלי מוגבלות; יצומצמו ויוסדרו הרשויות הסטטוטוריות (45 במספר); תגובש מדיניות אחידה וכוללת בתחום הרגולציה; ישופר השכר בשירות הציבורי ותונהג מערכת שכר ברורה ושקופה.

4ב יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי

הפערים בין הרשויות המקומיות הם מקור מרכזי לפערים החברתיים-כלכליים והחינוכיים בישראל. בתחומים רבים הועברה האחריות מהמדינה לרשויות המקומיות, תוך כדי התייחסות אליהן כאל "קבלני ביצוע" בלבד, ומבלי שהוענקו להן הסמכויות והמשאבים לביצוע המשימה. המשבר חמור במיוחד ברשויות העניות ובראשן הרשויות הערביות, הסובלות מהיעדר הכנסות ומחלוקת משאבים בלתי שוויונית.

המלצות מרכזיות

יועצם השלטון המקומי; יחוקק "חוק יסוד: הרשויות המקומיות", זאת במקום הצעת חוק העיריות; תתואם מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי למשימות המתרחבות של הרשויות המקומיות; תבוטל התלות הפוליטית הנוכחית בהשתתפות הכספית של המדינה והחלפתה באמות מידה שיקבעו על ידי גוף בלתי תלוי – "ועדת סל שירותים לשלטון המקומי"; יבוטלו המסגרות המחוזיות של משרדי הממשלה והעברת הסמכויות לרשויות המקומיות או לרשויות אזוריות שיקומו; יחולקו באופן שווה המשאבים בין המועצות האזוריות לרשויות מקומיות פריפריאליות; יושם דגש מיוחד לפיתוח הרשויות המקומיות הערביות ותושווה רמת התקציבים והשירותים לזו של יישובים יהודיים מקבילים.

5ב יחסי השלטון המרכזי וארגוני החברה האזרחית

חברה דמוקרטית אינה יכולה להתקיים ללא חברה אזרחית תוססת ופעילה. בישראל פועלים כ-20,000 ארגונים ללא מטרת רווח. רבים מהם ממלאים תפקידים שהיו בעבר באחריות המדינה ורק מעטים ממלאים את התפקיד של החברה האזרחית – השתתפות פעילה והשמעת ה"קול האזרחי" בתהליכי קביעת המדיניות. הארגונים נתונים ללחצים צולבים: הם נדחקים למלא שירותים חיוניים שהממשלה הזניחה; והם אינם זוכים לאמון משרדי הממשלה. הממשלה לא רק שאינה מעודדת פילנתרופיה והתנדבות, אלא אף מקשה עליהם.

המלצות מרכזיות

תנוסח אמנה בין הממשלה לבין המגזר השלישי (בהשתתפות המגזר העסקי) שתעגן את מנגנוני ההידברות והשיתוף של החברה האזרחית בעיצוב מדיניות; יצומצמו מנגנוני הרגולציה ויוקם גוף סטטוטורי, משותף ועצמאי להסדרת הרישום, הפעילות והרגולציה של ארגוני המגזר השלישי; יבוטלו הסדרי המס המפלים לרעה את ארגוני החברה האזרחית, דוגמת מס השכר; יינתן עידוד לפילנתרופיה אזרחית באמצעות מתן תמריצי מס, הפניית חלק מההכנסות של ההפרטות לנושאים חברתיים, הקצאת שיעור מסוים מהכנסות כספי הגרלות ושימוש בכספי חשבונות רדומים למטרות חברתיות; יינתן מימון ממשלתי מלא לסל שירותים שיוחלט להפריט; יינתן עידוד ליזמות חברתית עסקית והסדרתה לתועלת הקהילה; יפותחו מנגנונים אפקטיביים של פיקוח עצמי על ידי ארגוני המגזר השלישי, כדי לסגור את הפתחים המועדים לשימוש לרעה ולמנוע שחיתות.

ועדת המינהל
הציבורי:
שינוי סדרי ממשל
ומינהל

ג דיון והמלצות

11 תהליכי הפרטה

במדינת ישראל קיימת מאז שנות השמונים מדיניות עקבית של הפרטה. הנחת המוצא במדיניות זו היא כי הפקת מוצרים ומתן שירותים באמצעות ארגונים עסקיים יעילה יותר ומושחתת פחות, ועל פי תפיסה זו נעשו מהלכי הפרטה במגוון רחב מאוד של תחומים: תשתיות, רוחה, חינוך, בריאות, דיור וכו'. ההפרטה של שירותים ומוצרים והעברתם מהמדינה לידי גורמים לא ממשלתיים יורדת לעתים לשורשי סמכויות המדינה ואחריותה בתחום הבטחת השוויון, האיכות וזכויות היסוד של תושבי המדינה ורווחתם.

אחת השיטות הנפוצות להפרטה היא "ייבוש תקציבים" בשירותים ציבוריים והצגת ההפרטה כמוצא יחיד לפתרון המצוקה. המחסור שנוצר כתוצאה מהקיצוצים בתקציב, או מצמצום מתן השירותים נועד להתמלא על ידי ארגונים עסקיים, או באמצעות שירותים של עמותות. הדוגמה הבולטת הייתה הניסיון להקים בית סוהר פרטי בישראל על פי הדגם שקיים במדינת טקסס בארצות

הברית (ולא קיים כמוהו במדינות דמוקרטיות אחרות), שסוכל על ידי בית המשפט העליון.

למרות שהפרטה היא אחת הרפורמות המתמשכות והמשפיעות ביותר על החברה הישראלית, הממשלה ויזמי הפרטה אחרים במשרדי הממשלה לא ערכו מעולם הערכה שיטתית של תוצאותיה הכלליות, או אפילו בחינה משמעותית של השלכותיה התחומיות, לגבי יתרונותיה הכלכליים, תועלתה לחברה, איכות השירותים המופרטים וההשלכות מבחינת הפגיעה בזכויות אדם, או בזכויות העובדים.

בעניין זה, שליטתה של ועדת טרכטנברג קיים הבדל מהותי בין הפרטה ובין מיקור-חוץ. לדעת הוועדה, בעוד שבתהליכי הפרטה המדינה מצמצמת את שליטתה ואחריותה על תחום מסוים, הרי בתהליכי מיקור-חוץ הממשלה נותרת אחראית על השירות, אף אם הגופים המספקים אותו בפועל הם פרטיים. אנו מבקשים להדגיש כי על אף הצורך להבחין בין שני תהליכים אלו, מיקור-חוץ הוא הפרטה. בפועל אנו רואים שהאחריות של המדינה נעשית נומינלית ובמקרים רבים מיקור-חוץ מרחיק את משרדי הממשלה ממתן השירות ומלקוחותיו. הדבר פוגע כעבור זמן-מה ביכולת הפיקוח, כי המפקח הציבורי מאבד את ההבנה והמומחיות לגבי התוכן של השירות המסופק. התוצאה בפועל במקרים רבים היא פגיעה אקוטית ביכולת המדינה לשלוט ולפקח על השירותים הניתנים על ידי גופים חיצוניים, אחריותה מצטמצמת (גם אם לא חוקית) והתחרות שהתקיימה בשלב המכרזים מפנה מקום למונופול או לשליטה ריכוזית בתחומים שבהם התבצע מיקור החוץ. דינו של מיקור-חוץ כדין כל הפרטה – אין להניח מראש שהדבר הוא חיובי, אלא יש להצדיק החלטה כזו על בסיס מכלול שיקולים הנוגעים הן לכדאיות הכלכלית, והן להבטחת איכות השירות, ופוטנציאל הפגיעה בשוויון, בזכויות אדם וכו'.

הבעיות

היעדר מדיניות הפרטה. הפרטות מבוצעות על ידי הממשלה ומשרדי הממשלה באופן נקודתי שלא בהתאם למדיניות כללית וסדורה. מהן שנעשות בחקיקה ראשית, ומהן בתקנות, מכרזים, החלטות מינהליות ועוד.

1. היעדר הגדרה של שירותים ציבוריים שאין להפריטם:

הפרטה נתפסת כברירת המחדל הפוטנציאלית, לא רק לחברות ממשלתיות או לתאגידים סטטוטוריים, אלא גם לכל שירות ציבורי, בלא שנקבעו גבולות לתחומים שאין להפריטם. במדינות דמוקרטיות אחרות, גם כאלה שנקטו מדיניות הפרטה, נקבעו תחומים שאין לגעת בהם, כגון גנים לאומיים, חופי הים, פרקליטות המדינה, ועוד. בישראל אין גבולות ואין הגדרה ל"מעשי מדינה" שהם מחוץ לתחום, כולל אפילו תחום הביטחון.

2. **פגיעה באיכות השירותים החברתיים ובזכויות אדם כתוצאה**

מהפרטה: פעמים רבות ההפרטה גרמה לפגיעה באיכות השירותים הניתנים, רמתם והיקפם, בעיקר לאוכלוסיות המוחלשות ביותר במדינה, או ליישובים בפריפריה (לדוגמה, כישלון הפרטת שירותי בריאות התלמיד).

3. **פגיעה בשוויון:** הפרטות רבות גרמו לפגיעה בנגישות השווה

לשירותים ובמתן העדפה לקבוצות קטנות (לדוגמה, הפרטה של משאבי קרקע ציבורית – ראו המלצות צוות קרקעות).

4. **היעדר שקיפות:** למרות השפעתם המכרעת על אופייה של

המדינה, ההחלטות לגבי הפרטה נעשות במחשכים, הרחק מהעין הציבורית, בלא הצגת מלוא המשמעויות ובלתי כל אפשרות לדיון ציבורי. רובן המכריע של ההפרטות מבוצעות באמצעות החלטות מינהליות במשרדי הממשלה (לדוגמה, הפרטת מרכזי הטיפול במכורים לסמים). ככאלה הפרטות מינהליות אינן חשופות לבקרה פרלמנטרית וציבורית והן לא מקיימות עקרונות של שקיפות, חובת היוועצות, יידוע הציבור ושיתופו.

5. **פגיעה בזכויות עובדי קבלן וספקי השירותים:** העברת

שירות ציבורי לידי חברה פרטית הפועלת על בסיס שיקולי רווח פוגעת לרוב ברמת השכר ובזכויות העובדים. למרות שעובדים אלה ממשיכים להעניק שירות ציבורי לכל דבר, הם מועסקים ללא ביטחון תעסוקתי וללא הגנה ראויה על תנאי העסקתם (לדוגמה, עובדים סוציאליים המועסקים על ידי עמותות וחברות פרטיות). במשק הישראלי ב-2011 שיעור עובדי הקבלן הוא בין 5%-10% מכלל העובדים, כאשר בשירות הציבורי מוערך שיעורם בכ-20%, זאת בעוד שבארצות מתפתחות שיעור ההעסקה הקבלנית עומד בממוצע

על 1.5% מהעובדים. ההעסקה הקבלנית נעשית בדרך של שימוש בחברות קבלני כוח אדם, קבלני שירותים ומיקור-חוץ, והיא משתרעת על חלק ניכר מהמקצועות במשק (אבטחה, הסעדה, ניקיון, שמירה, עריכת דין, סיעוד, מחשוב, עובדים סוציאליים, מרצים ומורים ועוד). וראוי להדגיש, המדינה מסירה מעצמה את האחריות לפגיעה בעובדים בתירוץ שהיא לא מסוגלת לפקח על המעסיקים האלה.

6. לא מתבצעת בדיקת עלויות מול תועלות: ההנחה הגורפת לפיה גורמים עסקיים יעילים יותר במתן שירותים לא הוכחה. לעתים קרובות ה"יעילות" מושגת על ידי הורדת רמת השירות (לדוגמה, שירותי ניקיון בכמה רשויות מקומיות), או העסקת עובדים לא מומחים וזולים (לדוגמה, שירותי מתן מידע במשרדי ממשלה). לעתים גם התחשיב הכלכלי של העלות-תועלת היה רשלני ובדיעבד התברר שהמדינה, כלומר הציבור, הפסיד מן ההפרטה (לדוגמה, מכירת חברות ממשלתיות בתחום התשתיות).

7. היעדר פיקוח ובקרה נאותים: גופי הרגולציה בישראל לא עומדים במשימה (ראו סעיף 9 להלן) וכתוצאה מכך אפילו סמכויות הפיקוח של רשויות הרגולציה מופרטות לגורמים פרטיים (לדוגמה, העברת הבדיקות של עמותות על ידי רשם העמותות לגופים פרטיים).

8. פגיעה ברמת המומחיות ובמבנה של שירות המדינה: ההפרטה טומנת בחובה גם העברה של ידע ומומחיות ממשרדי הממשלה לגורמים פרטיים. כך, תהליכי ההפרטה המסיביים פוגעים בתפקודו של שירות המדינה ומרוקנים אותו מתוכן. פגיעה במומחיות המשרדים שהפריטו שירותים משפיעה על יכולתם לקיים בקרה ופיקוח אפקטיביים על הגופים הפרטיים ומפחיתה את הסיכוי שיחזירו לאחריותם את השירות, או חלקו, במקרה של כישלון ההפרטה, או כאשר מתבצעת הפרה של התחייבויות מצד הזכייין (לדוגמה, פיקוח משרד החינוך על המכינות הקדם אקדמיות).

9. ביצוע תהליך ההפרטה באמצעות מכרזים: שימוש במנגנון המכרזים, כאשר המתחרים נדרשים להתחרות לא רק על איכות השירות כי אם גם על המחיר, מביא לתהליך של מסחור והורדת מחירים שתוצאותיו פגיעה באיכות השירות

(במיוחד כאשר מדובר בעמותה המתקשה בגיוס מקורות) ולערעור האיתנות הפיננסית של הארגונים. המלצות לביצוע הנחת היסוד: חובת ההוכחה במחלוקת על הצורך בהפרטה של שירות/מוצר ציבורי, תהיה על מחייבי ההפרטה. משרד ממשלתי המבקש להפריט שירות הנמצא בסמכותו, ידרש להצדיק החלטה זו על בסיס מכלול שיקולים וקריטריונים הנוגעים הן לכדאיות הכלכלית של ההפרטה, הן להבטחת איכות השירות, והן ל**פוטנציאל** הפגיעה בזכויות אדם וכו'.

1. **הקפאת כל תהליכי ההפרטה** (לרבות מיקור-חוץ) במשרדי הממשלה, ברשויות הסטטוטוריות ובחברות הממשלתיות עד לגיבוש מדיניות הפרטה ממשלתית כוללת ואחראית.
2. **יש לחזור להעסקה ישירה בשירות המדינה**, אגב קידום חקיקה שתהפוך את ההעסקה העקיפה ללא משתלמת (ראו המלצות צוות התעסוקה).
3. **גיבוש מדיניות הפרטה עקרונית** בכל משרד ממשלתי: הגדרת תחומי ליבה שאין להפריטם, או להעבירם למיקור-חוץ; חובה לקבוע מדיניות כוללת שנסמכת על חובת הרשות כנאמן הציבור לנהל את ענייניה באופן מושכל ומוקפד.
4. **הפסקה מיידית של שימוש בחוק ההסדרים ככלי להפרטה** (הוא הדין במדיניות הלאמה של ממשלה אחרת).
5. **קביעת גבולות ההפרטה:**

א. **יוגדרו שירותים שאין להפריטם:** ייקבע מה הם המוצרים והשירותים הערכיים שהם באחריות מלאה של המדינה (לדוגמה, ביטחון ומשפט, גביית מסים, וגם – חופים, שמורות טבע, אתרי זיכרון וכו'), ואלו שלא יועברו לאחריות ארגונים לא ממשלתיים.

ב. **יוגדרו שירותים שאין להפריטם בדרך של מיקור-חוץ**, משום שהביצוע חייב להישאר בידי עובדי מדינה (לדוגמה, כלילאה בבית סוהר, חקירות של המשטרה, קביעת שומות של מסים וכו').¹⁶

ג. **בכפוף לנאמר לעיל, משרד ממשלתי המבקש להפריט שירות מסוים יצדיק את החלטתו על בסיס הקריטריונים שייקבעו:**

16 בארצות הברית נקבע ב-2010 שישנם "תפקידי ממשל מהותיים" (inherently governmental functions) שהאחריות עליהם ולביצועם חייבת להישאר בידי עובדי המדינה הפדרליים.

- מורכבות השירות המופרט ורגישותו.
- היקף שיקול הדעת הנדרש לצורך ביצוע התפקיד והיכולת למנוע נגישות למימוש זכויות.
- אפשרות הפגיעה בזכויות אדם ובפרט בנוגע לזכויות אוכלוסיות מוחלשות, לרבות זכויות עובדים.
- עלות ותועלת כלכלית, לרבות עלויות עקיפות של פיקוח.
- היתכנות הפיקוח הממשלתי על השירות המופרט והאפקטיביות שלו, בין השאר לפי עלות הפיקוח עצמו.

6. גיבוש חוק להסדרת הליך הפרטה. תהליכי הפרטה של

מוצרים/שירותים ציבוריים יוסדרו בחוק שיקבע את המסגרת המחייבת את הממשלה ואת משרדי הממשלה בכל הפרטה שהם מבקשים לבצע, וזאת כדי להבטיח שקיפות, שיתוף הציבור ודיון פרלמנטרי. החוק יחייב את משרדי הממשלה לנהל תהליך מסודר ושקוף בשלבים:

א. פרסום מוקדם של הכוונה להפרטתו של שירות ציבורי

מסוים (כולל מיקור-חוץ): כדי לאפשר שיתוף משמעותי של הציבור, ובמיוחד של הגופים שיש להם מומחיות או עניין מיוחד בנושא, יש להבטיח פרסום מוקדם ככל האפשר של יוזמת ההפרטה. הפרסום יכלול: נתונים על הכדאיות הכלכלית של ההפרטה (כולל עלויות הפיקוח); חלופות ריאליות להפרטה כגון אפשרויות אחרות להפעלת שירות מסוים; השלכות פוטנציאליות על איכות השירותים ועל זכויות העובדים; בחינה לפי קריטריונים שנקבעו מראש לגבי גבולות ההפרטה (כמפורט להלן). בשלב זה יש לאפשר לציבור פרק זמן נאות כדי להגיב לפרסום יוזמת ההפרטה.

ב. הפרטה של מוצרים או שירותים ציבוריים תיעשה ככלל

בחקיקה, אלא אם יחליט המשרד, כי אפשר להסתפק באמצעי אחר כגון תקנה, החלטה מינהלית או מכרז וזאת כאשר השירות אינו בגדר תפקידו המהותיים של המשרד. יש לנמק כל החלטה על הפרטה שלא בחקיקה ולהביאה בפני ועדת הכנסת הרלוונטית.

ג. החקיקה, או כל אמצעי אחר שייקבע לביצוע ההפרטה, תהיה מפורטת ותכלול, בין היתר, הגדרה של השירות המופרט, סמכויות הזכייין ואחריותו, בעלי התפקידים בספק השירותים וסמכויותיהם, חובת הדיווח והיקפו, מנגנוני הפיקוח על השירות והספק. החוק יקבע גם אמצעים להחזרת השירות לאחריות מלאה של המשרד (ראו להלן).

ד. העברת ההחלטה תחת שבט הביקורת הפרלמנטרית והציבורית: ההחלטה תובא בפני ועדת הכנסת הרלוונטית וניתן יהיה להשמיע הסתייגויות וביקורת. המשרד הממשלתי יגיש לוועדה הרלוונטית חוות דעת כלכלית מפורטת בדבר שיקולי ההפרטה וכן חוות דעת בעניין השלכות ההפרטה על זכויות צרכני השירות, העובדים והציבור בכללותו (תסקיר זכויות אדם).

ה. הליכי ההפרטה: לגבי נושאים שיאושרו להפרטה יש לקבוע את כללי הביצוע – באמצעות מכרז או על ידי מתן רישוי. יש להפריד בין מכרזים למתן שירותים מקצועיים בשירותים חברתיים (רווחה, חינוך, בריאות, קליטה וכו'), לבין שירותי עזר (שירותים מינהליים). לגבי שירותים מקצועיים ייערכו המכרזים אחת לחמש עד שבע שנים, במטרה לעודד השקעה ופיתוח השירות. באותם שירותים מקצועיים שלגביהם יוחלט על שיטת הרישוי, יש להבטיח מנגנון דיווח ופיקוח נאות.

ו. התנאים בגיבוש ההסדר הקונקרטי (תנאי המכרז): תנאי המכרז צריכים להבטיח שמירה על זכויות צרכני השירות ועובדי הזכייין ולהבטיח פיקוח אפקטיבי. המכרז יכלול, בין היתר:

- מדדים להערכת איכות השירות והגדרת התוצאות הרצויות לאחר ההפרטה לטווח הארוך.
- הגדרה מדויקת של אמצעי הפיקוח שיופעלו כלפי הספק.
- חובות דיווח.
- כפיפות לביקורת.
- הבטחת תנאי ההעסקה של עובדי הזכייין, לכל הפחות בהתאם לתנאי ההעסקה של עובדי ציבור בתפקידים מקבילים.

- אפשרות מיידית להחזרת השירות לידי המדינה במקרה של הפרה.
 - קביעת מדרג של הפרת חובות על ידי הזכייך.
 - קביעת סנקציות בהתאם למדרג ההפרה.
- ז. **פרסום מסמכי המכרז ושיתוף הציבור:** מסמכי המכרז וההתקשרות יפורסמו עם הגורם הפרטי ובטרם היציאה למכרז יעברו גם מסמכים אלה הליך של ביקורת ציבורית ופרלמנטרית, כדי לאפשר תגובות.
- ח. **דיווח שנתי לציבור של תוצאות ההפרטה:** כל משרד ממשלתי שביצע הפרטת שירות יפרסם אחת לשנה דיווח על הפעלת השירות בידי הגורם הפרטי שיכלול, בין היתר, נתונים בדבר העלות התקציבית, אמצעי הפיקוח שננקטו וממצאי הפיקוח.
7. **פיקוח על הפעלת השירות:** פיקוח ובקרה על התנהלות ספק השירות והבטחת אפשרות להחזרת השירות לידי המדינה במקרה של הפרת חוזה, כישלון במילוי התפקיד או פגיעה בזכויות יסוד של צרכני השירות. הפיקוח יוותר בכל מקרה בידי המדינה ולא יופרט. כחלק מהפיקוח על השירותים המופרטים, על המשרד הממשלתי למנות גורם במשרד שיהיה אחראי על קבלת תלונות הציבור וטיפול בהן.
8. **מוצע שהממשלה תערוך מחקר הערכה יסודי על הפרטת התשתיות** בעשרים השנים האחרונות וכך גם כל משרד על הפרטת מוצרים/שירותים בתחומו.

21 תהליכי התקצוב

תקציב המדינה הוא תוכנית העבודה השנתית של הממשלה וככזה הריהו המסמך המכונן את הפעילות השנתית של הממשלה ומוסדותיה. זו הסיבה לכך שההצבעה על חוק התקציב בכנסת כמורה כהצבעת אמון בממשלה. תהליך התקצוב הוא תהליך פוליטי שמהותו עיסוק בהכרעות ערכיות של המערכת הפוליטית לגבי סדר העדיפויות של הממשלה והכרעותיה בין היעדים השונים. ממשלות עשויות לשנות את סדרי העדיפויות בשל סיבות חיצוניות או פנימיות, ולכן התקציב, כמו גם מסגרת התקציב (סך כל ההוצאות), אינם מקודשים. מעמדו של תקציב המדינה כתוכנית העבודה של הממשלה מחייב במדינה דמוקרטית

שתהליך בנייתו ותוכנו יהיו מובנים למקבלי ההחלטות בממשלה ובכנסת, שקופים ונגישים לציבור, וכי תתאפשר השתתפות פעילה של הציבור בתהליך הכנתו, כלומר בקביעת העדיפויות.

הבעיות

תהליך התקצוב בישראל הוא מהמפגרים שבין המדינות הדמוקרטיות והריכוזי שבהן. יש לכך סיבות היסטוריות וגם חששות מוצדקים מפני פתיחת התקציב על ידי גורמים פוליטיים וקבוצות אינטרס בעלות השפעה. עם זאת, התהליך כפי שהוא היום תורם למצב הזה, בעיקר בשל הסיורב העיקש של אגף התקציבים במשרד האוצר להיפרד מהמונופול הריכוזי שבידיו על תהליך התקצוב בישראל. ההמלצות שלנו לא מתעלמות מהאילווצים הפוליטיים, אך הן מנסות לחרוג מהקיבעון הנוכחי.

הצעת התקציב שמכין אגף התקציבים מוגשת לאישור כאופציה היחידה, ללא חלופות, ובפועל לא קיים שום גוף אחר אשר מנתח את ההצעה, לרבות ההנחות הכלכליות והחברתיות שעומדות בבסיסה. התהליך כולו אינו שקוף ואינו נגיש לציבור; גם ועדת הכספים של הכנסת וחברי הכנסת מקבלים את הצעת התקציב במתכונת ובמועד שמונעים דיון ממשי ובוודאי שלא מאפשרים בקרה ממשית; דומה שספר התקציב בנוי כך שרק מי שהכין אותו מבין מה מסתתר בין מאות עמודיו וקרוב לאלף סעיפיו. במצב זה, התקציב לחדוד ותוכניות העבודה של משרדי הממשלה לחדוד, והדבר מונע מהמשרדים להכין תוכניות עבודה חדשניות ויצירתיות. השיח התקציבי ממוקד בסעיפי התשומות בלבד – כמה עולה כל דבר – ואינו מאפשר בחינה מהותית של מה עושים באמת, כלומר התוצאות של ההוצאות התקציביות מבחינת השפעתן על החברה, הקבוצות השונות, האזורים הגיאוגרפיים ורמת השירותים לאזרחים.

נוסף על כך, חוק ההסדרים הנלווה לתקציב הוא חוק לא דמוקרטי. הוא אינו כלי לעריכת "הסדרים" הנוגעים ישירות רק לתקציב ולמיסוי, אלא אמצעי לקידום אידיאולוגיה חברתית-כלכלית, ללא בקרה ממשית של הכנסת והציבור. כאמור, אין להשתמש בו להפרטות, וגם לא להלאמות, אם תקום בעתיד ממשלה שת רצה בכך. בעיה נוספת היא היעדר מערכת שכר בשירות המדינה שגורמת להבדלים בין המשרדים ובין הדירוגים השונים ופוגעת באיכות

שירות המדינה. מכאן גם השביתות התכופות והממושכות שבהן עיקר הוויכוח הוא על הנתונים ומשמעותם (ראו להלן בחלק על שירות המדינה). מבנה זה משרת את המונופול של משרד האוצר יותר מאשר את טובת שירות המדינה והשירות שניתן לאזרחי ישראל.

עקרונות מנחים

- יש לקבוע שתפקידו החשוב של אגף התקציבים הוא להציע את המסגרת השנתית של התקציב ומשאושרה, לעמוד על המשמר שלא תיפתח, אלא אם הממשלה החליטה שיש צורך בכך מסיבות חיצוניות או פנימיות, או מסיבות טכניות (כגון שינוי באומדן ההכנסות). משרד האוצר מופקד על המדיניות המאקרו כלכלית, ולא על הניהול של משרדי הממשלה.
- ביטול המונופול הריכוזי של אגף התקציבים על תהליך התקצוב, והפיכת משרדי הממשלה לשותפים מלאים להכרעות עקרוניות בתחומיהם המקצועיים, כגון חינוך, דיור, רווחה, בריאות, תחבורה וכו'.
- יצירת שקיפות בתהליך על כל שלביו, הכנת תקצירים ברורים וידידותיים של ספר התקציב והנגשתו לציבור.
- מתן כלים עצמאיים לממשלה ולוועדת הכספים של הכנסת כדי שיוכלו לבחון חלופות למדיניות החברתית-כלכלית המגולמת בתקציב.
- שינוי מהותי בדיון הפרלמנטרי בהצעת התקציב ובשיטות הפיקוח על התקציב.

המלצות לביצוע

1. ביטול מוחלט של חוק ההסדרים.
2. החזרת התקציב למבנה של תקציב שנתי (ביטול התקציב הדו-שנתי): מסגרת התקציב תאושר בכנסת לשנתיים, אך חוק התקציב יוחזר למתכונת שנתית.
3. חיזוק המעורבות והתרומה הסגולית של משרדי הממשלה באמצעות הגשת תוכניות עבודה, שיהוו בסיס לתקציב, ומחויבות לתפוקות, לתוצאות ולניתוח השפעתן על החברה. חיבור תוכניות העבודה של המשרדים והכנת התקציב לתהליך אחד.
4. הנהגת פרסום מוקדם של גרסה "ידידותית" של הצעת

התקציב, כתמריץ לדיון בתקשורת ולהשתתפות ציבורית.
5. משנקבעה מסגרת התקציב הכללית והמסגרות התקציביות של המשרדים, לא תינתן למשרדים אפשרות לשנותם אלא בנסיבות יוצאות דופן, ואילו הפיקוח של אגף התקציבים יהיה על ביצוע תוכניות העבודה ולא על סעיפי התשומות בתקציב.

6. ייאסר על אגף התקציבים לנהל משא ומתן עם מפלגות וקבוצות אינטרס על חלוקת התקציב. זה תפקידו של הדרג הפוליטי.

7. התקציב יכלול גם חלוקה נושאת חוצה משרדים (ולפחות "סימון נושאי" של הסעיפים), שיאפשר להבין מהו התקציב הכולל המוקצה לתחום מסוים (לדוגמה, נוער בסיכון); לנושא (לדוגמה, קליטת עלייה) ולקבוצות בחברה (לדוגמה, האוכלוסייה הערבית). הצעת תקציב שאינה רק רשימה של סעיפי הוצאה, אלא ניתוח מקצועי והשוואתי לאורך זמן של נושאים, תאפשר למקבלי החלטות לדעת מה ההשפעות של התקציב וכן תאפשר לעקוב אחר ביצוע ההקצאות בפועל.

8. תיקבע מערכת שכר עקבית ובעלת היגיון פנימי בשירות המדינה ובגזרותיו.

9. ועדת המומחים רואה בהנגשתו של תהליך התקצוב לציבור, ובמתן אפשרות להשתתפות ולביקורת על התקציב, כבר בשלבי הכנתו, כלי מרכזי להבטחת התשומה של החברה האזרחית לתהליכי קבלת החלטות ולהבטחת חלוקה צודקת יותר של משאבי המדינה.

31 רפורמה בשירות המדינה

שירותים ציבוריים איכותיים, יעילים ושוויוניים אמורים להבטיח רווחה ואיכות חיים, הכוללים בין היתר חינוך, רווחה, שיכון ובריאות לכל אזרחי המדינה. שירות ציבורי איכותי אמור גם ליצור רשת ביטחון חברתית למיעוטי הכנסה, לקבוצות חלשות, לאזרחים שגרים בפריפריה, לנשים, לערבים אזרחי ישראל, לגמלאים ולקשישים. נוסף על כך, שירות המדינה צריך לסייע מקצועית לקובעי המדיניות לקבל החלטות ולפקח על גופים עסקיים ולא ממשלתיים נותני שירותים כדי להבטיח שוויון, נגישות, ושירות איכותיים.

למדינת ישראל אין עדיין מינהל ציבורי אפקטיבי מבחינת המבנה, דפוסי הפעולה, וחלוקת התפקידים בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המינהלי. התופעה מקיפה את המגזר הציבורי על כל רבדיו: משרדי הממשלה, הרשויות הסטטוטוריות, החברות הממשלתיות והרשויות המקומיות. המינהל הציבורי בישראל דומה יותר לזה שקיים במדינות הפחות מפותחות. הוא מבוסס עדיין על אתוס של שליטה ריכוזית, מערכת שכר עשויה טלאים-טלאים שאינה מתגמלת היטב את העובדים, ועל חקיקה משנות החמישים. מספר עובדי המדינה צומצם וכשישים אלף העובדים הקבועים מוקפים במינויים פוליטיים ובעובדים ארעיים, והם אינם מסוגלים לעמוד במשימה. מאז שנות השבעים חלו שינויים מרחיקי לכת בחברה הישראלית, שהפכה רבגונית ובעלת צרכים חדשים. במדינות דמוקרטיות אחרות הונהגו רפורמות מרחיקות לכת בשירותים הציבוריים במטרה להתאימם לצרכים החדשים ולמבנים החברתיים המשתנים. בישראל השירות הציבורי קפא על מקומו, דימויו ירוד והממשלה, במקום לתקן ולשנות, מנסה לעקוף את המנגנון שלה עצמה, כמו במקרה של חוק הוויד"לים (ועדות לדיור לאומי) שהיא חוקקה בכנסת לאחרונה.

עד כה סירב הדרג הפוליטי לשנות את שירות המדינה, בעיקר בגלל שליטתו במינויים הפוליטיים, אבל נתן יד לצמצומו ולדלדולו באמצעות הפרטות וקיצוץ במספר עובדי המדינה. רפורמות הכרחיות (בשירות המדינה עצמו, במינהל מקרקעי ישראל, ברשות השידור ובגופים רבים אחרים) סוכלו והתפקוד הלקוי עקב מחדלים אלה משמש לכאורה "הוכחה" לכך שבמינהל הציבורי יש סחבת, ביורוקרטיה, עובדים נרפים וכו'.

הבעיות

שירות המדינה בישראל אינו מצליח לתת שירותים ברמה ובמגוון ההכרחיים, לא די שהוא מדולדל, הוא איבד ידע ומקצועיות ולמעשה אין בידיו כלים מקצועיים ומשאבים הכרחיים כדי לתת מענה למגוון הצרכים של החברה הישראלית, בייחוד לקבוצות החלשות בקרבה, ולאזרחים כפרטים. יש כמה תוכניות טובות להכשרת עתודה של מנהלים לשירות הציבורי, אך אין עדיין מערכת כוללת שתמשוך אנשים צעירים מוכשרים לשירות המדינה, לארגוני המגזר השלישי ולרשויות המקומיות.

בפועל אין "מערכת שכר" בשירות המדינה מבחינת המבנה וההיגיון הפנימי גם יחד. שקיפות אינה קיימת כלל, והנתונים על ההבדלים בשכר לעובדים בין משרדי הממשלה השונים נחשבים לסוד מדינה. אין גם מדיניות שכר, כי אין קשר ברור בין השכר לבין הניהול. תחת זאת נחתמים מדי כמה שנים הסכמים בין האיגודים המקצועיים ובין ארגוני עובדים שונים לבין הממונה על השכר במשרד האוצר. העובדים מתקשים לדעת מהו שכרם ומהן התוספות, ואין הבחנה ברורה בין העלאות שכר לבין העלאות בדרגה או תוספות ותק. חלק מן התוספות ניתנות לקבוצת עובדים מסוימת בלבד כדי למנוע "השלכות רוחב", דהיינו בקשות דומות של קבוצות אחרות. מערכת שכר עמומה גורמת להתמרמרות ולשביתות, ומצב זה פוגע עוד יותר בדימוי של שירות המדינה בעיני הציבור. השכר בשירות המדינה בישראל הוא נמוך בהשוואה למדינות ה-OECD.

נוסף על כך, תהליכי הפרטה הטילו את האחריות לפיקוח על משרדי הממשלה או על גופים מיוחדים (כגון רשות החשמל) מבלי שיינתנו להם האמצעים לכך. בפועל שירות המדינה מאבד את היכולת לרגולציה כי אין לו הידע והמומחיות לעשות כן. האחריות נעשית נומינלית ומיקור החוץ הוא בפועל גם הפרטה של האחריות.

המלצות לביצוע

- לבצע רפורמה רבתי בשירות המדינה, לרבות במערכת השכר. רפורמה מקיפה בשירות המדינה היא תנאי הכרחי, בטווח ארוך, להשגת היעדים החברתיים והכלכליים של החברה בישראל.
- לעגן בחקיקה את צמצום מספר משרדי הממשלה ל-15 משרדים לכל היותר.

מהות הרפורמה הנדרשת בשירות המדינה

1. מבנה

- א. חקיקת חוק יסוד: השירות הציבורי להסדרת המערכת, ובמיוחד למניעה מוחלטת של מינויים פוליטיים במשרדי הממשלה, ברשויות ובחברות הממשלתיות.
- ב. חקיקה בתמיכת האופוזיציה בכנסת להנהגת הרפורמה הרחבה שישומה ידרוש עשור.

ג. הסדרת הרשויות הסטטוטוריות (צמצום 45 הקיימות) והחברות הממשלתיות והגופים הממשלתיים האחרים ויצירת מדיניות אחידה וכוללת, לרבות בתחום הרגולציה.

2. איכות כוח האדם בשירות המדינה

א. ביטול כל המינויים הפוליטיים והקמת מחיצה חוקית בלתי עבירה בין הדרג הפוליטי לבין הסגל הבכיר המקצועי. בקרה יעילה על מינויים בשירות המדינה ובגופים הסטטוטוריים, שיעשו על פי כישורים בלבד.

ב. כשלב מעבר, ביטול המכרז הפנים-משרדי ומעבר למתכונת של מכרזים בין-משרדיים.

ג. פיתוח מסלולי קריירה והכשרה. לאחר הטמעת מסלולי הפיתוח וההכשרה יעברו כל מכרזי גיוס העובדים למתכונת של מכרזים פומביים.

ד. הקמת סגל בכיר בשירות המדינה שימנה כ-1,000 עובדים. ב-4 הדרגות הבכירות ייבנו מסלולי קריירה ייעודיים לסגל הבכיר, שיתקדם במעלה הקריירה, בכפוף להכשרה מקצועית ולימודים מתקדמים בתחומי המדיניות הציבורית והניהול.

ה. יש לציין לחיוב כמה תוכניות צוערים בסגנון "תלפיות" להכנת עתודות מנהיגות לשירות הציבורי בתחומי החינוך (התוכנית להכשרת מנהיגות חינוכית בבית הספר ע"ש מנדל; תוכנית "חותם"); בשירות המדינה (אלכ"א; תוכנית וקסנר ללימודים מתקדמים; תוכנית "צוערים למינהל הציבורי"); והשלטון המקומי ("עתידים: צוערים לשלטון המקומי"). על הממשלה להרחיב תוכניות אלה כדי ליצור מערכת הכשרה שלמה ולהשקיע את המשאבים הדרושים במטרה למשוך אנשים צעירים ולהכשירם ברמה גבוהה לשירות הציבורי. יש להקים תוכניות צוערים נוספות לתחומים החברתיים: רווחה, בריאות, דיור ושיכון, הגנת הסביבה ועוד וכן עתודת הניהול בארגוני המגזר השלישי. תוכניות אלה, שנועדו להכשיר את מנהיגות השירות הציבורי בטווח הבינוני הארוך, יוקמו בשיתוף פעולה בין אגף התקציבים, נציבות שירות המדינה ומשרד ראש הממשלה.

- ו. הפעלה ממשית של החוק לקידום נשים, ולגיוס ערבים ואנשים עם מוגבלויות לשירות המדינה.
 - ז. הנהגת מערכת שכר חדשה ושיפור השכר בשירות המדינה כדי למשוך מועמדים/ות איכותיים.
 - ח. חזרה להעסקה ישירה בשירות המדינה (ראו נושא ג1, המלצה מס' 2).
3. שיפור איכות השירות
- א. הפעלת תוכנית אופרטיבית לשיפור השירות לאזרח על ידי הנהגת שיטות איכות, סקרי שביעות רצון של לקוחות, מתן שירות מבוזר ומידע באמצעות האינטרנט.
 - ב. הנהגת שיטות ניהול מודרניות: תוכניות עבודה, עבודת מטה, תקצוב על פי תפוקות ומסגרות תכנון-תקצוב רב-שנתיות, שקיפות ואחריות ציבורית.
 4. הפעלה, הלכה למעשה, של "חוק חופש המידע".

4.2 יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי

ההתארגנות האנושית ביישובים מקומיים קדמה למסגרות הגדולות – ערים, מחוזות, מדינות ואימפריות. עוד לפני יישובים נעשו "רשויות מקומיות", והוכרו בתור שכאלה במסגרת המדינה, האופי הקהילתי שלהם חייב מעורבות רבה של התושבים והם יצרו מנגנוני השתתפות שהיו ונתרו חיוניים לכל משטר דמוקרטי.¹⁷ השלטון המקומי מצוי בתווך בין האזרח לבין השלטון המרכזי והוא "משרתם של שני אדונים". כשלטון נבחר-לייצוגי מקור סמכותו הוא מלמטה כלפי מעלה, הוא מבטא את העדפות האזרחים, פועל כדי להיענות לצורכיהם ואחראי בפניהם. כמסגרת שלטונית בתוך המדינה, השלטון המקומי כפוף הן לחוקים ולנורמות הכלליות והן לרגולציה של השלטון המרכזי. עובדה זו אינה משנה את מקור סמכותו של השלטון המקומי – מן התושבים ולא מרשויות השלטון של המדינה. הרשויות המקומיות אינן חלק מן הרשות המבצעת של המדינה ויש להתייחס אליהן כאל שלטון נבחר, נפרד ואוטונומי.

הרשויות המקומיות דואגות לרווחתם, לחינוכם, לבריאותם

17 האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי קובעת כי "הרשויות המקומיות הן אחד היסודות העיקריים של כל משטר דמוקרטי" שכן הן מאפשרות לאזרחים להשתתף בניהול ענייני הציבור. <http://conventions.coe.int/treaty/EN/Treaties/Html/122.htmh>

ולאיכות חייהם של התושבים. בישראל הן מופקדות על מתן שירותים ארציים: חינוך, רווחה, בריאות, דת וקליטת עלייה; ועל שירותים מקומיים: פיקוח על הבנייה, סלילת רחובות, ביוב, בנייה ותחזוקה של מפעלי מים, הסדרת שווקים ובתי מטבחיים, סילוק מטרדי תברואה, שמירה על הניקיון, רישום רוכלים וסבלים ושירותי כבאות. הרשימה לעיל מראה שחלוקת התפקידים היא שרירותית והיא שונה לגמרי במדינות אחרות, על פי התפיסות בדבר מהותו של השלטון המקומי. גישה אחת רואה בשלטון המקומי זרוע ביצוע של השלטון המרכזי, מתעלמת מאופיו הייצוגי ומדגישה את תפקידו המינהליים. גישה זו שלטת בישראל והיא עולה בקנה אחד עם הנטייה לריכוז העוצמה בידי השלטון המרכזי.

הגישה שאנו מציעים מדגישה את הייצוגיות של השלטון המקומי כגוף נבחר ואת המחויבות שלו לנורמות של שירות, שקיפות והיענות לצורכי האזרחים. לדעתנו יש לחתור ליחסי שותפות בין השלטון המקומי למרכזי, לעודד ביזור של הסמכויות ולפעול להעצמתו של השלטון המקומי, בעיקר ברשויות החלשות יותר שהן כיום ביישובי הפריפריה וביישובים הערביים.

רשויות מקומיות בישראל הן נדבך חשוב של הדמוקרטיה – ראשיהן נבחרים בבחירות ישירות ויש להן מועצות נבחרות, ועל כן הן זכאיות להיות מוכרות כבעלות לגיטימציה שלטונית. לנבחרים ברשויות המקומיות אחריות – ישירה או עקיפה, ולעתים כזו הנכפית עליהן בלא עיגון בחוק – לשורה של שירותים חברתיים, ובהם אחריות למתן שירותי רווחה, למגוון שירותי חינוך לנוער ולצעירים, לבטיחות במוסדות ציבור ועוד. כיוון שהרשות המקומית היא הרשות השלטונית הקרובה לאזרח, הרי האזרח מצפה ממנה גם לשירותים שאינם בתחום סמכותה, כמו דיור לחסרי דיור, ולעתים אף תעסוקה. הניסיון בישראל מצביע על כך שכאשר רשויות מקומיות נטלו לעצמן סמכויות (במיוחד בתחום החינוך) הן הצליחו לחולל שינויים ולשפר את רמת חי תושביהן. עם זאת, מדובר בדרך כלל ברשויות מבוססות, שהן בעלות עוצמה משלהן ביחסיהן עם משרדי הממשלה ועם רשויות השלטון המרכזי. רשויות מקומיות, מתוקף העובדה שיש להן אוכלוסייה מוגדרת ומוכרת שאליה הן מחויבות, יכולות להעניק שירותים מותאמים לקבוצות האוכלוסייה שבתחומן, וגם לעצב

קהילה מקומית שמגשרת על פני אינטרסים פרטיקולריים או קבוצתיים. בישראל קיימות דוגמאות בולטות לרשויות שהצליחו "לרבע את המעגל" (בשפתו של ראלף דרנדורף)¹⁸ וליצור קהילה סולידרית על בסיס מקומי.

הבעיות

המשבר הנמשך ברשויות המקומיות: מקורות ההכנסה של השלטון המקומי בישראל נקבעו כך שלאורך השנים רוב הרשויות המקומיות נמצאות בגירעון ובחובות. בשנים 1990-2006 הגירעון הממוצע לשנה ברשויות היה כ-5.5% וברשויות הערביות כ-6.5%, ואילו החובות ירדו בהדרגה, כתוצאה מההגבלות שהטיל משרד האוצר, מ-78% בשנת 1998 ל-54% בשנת 2006.¹⁹ הירידה בחובות הייתה על חשבון התושבים, כי במקביל חלה התדרדרות ברמת השירותים. פחות הכנסות ופחות הלוואות הם מרשם בדוק למשבר, גם ברשויות היעילות והלא-מושחתות. הבעיה העיקרית היא שההכנסות מארנונה על עסקים הן זעומות ביישובים הקטנים והעניים, וההכנסות מארנונה ממשקי בית הן פועל יוצא מהמעמד החברתי-כלכלי של כל יישוב. לכך יש להוסיף את אוזלת ידן של הרשויות המקומיות העניות לִגְבוֹת ארנונה ותשלומי חובה אחרים. קושי נוסף בחלק מן הרשויות המקומיות הוא התרבות הפוליטית הקלוקלת שנוצרה בהן. ראשית, מינוי בעלי תפקידים שלא על פי כישורים, מינויים שמושפעים מקשרים אישיים, משפחתיים וכלכליים. שנית, בדומה לשלטון המרכזי, הקשר בין הון לשלטון הלך והתחזק גם ברשויות המקומיות. שליטת, קשיי הניהול גורמים לכך שרשויות מקומיות לא מעטות "חוסכות" במתן שירותים לתושבים ומפגרות בגביית המסים, ולעומת זאת חורגות לא פעם מסמכויותיהן לדוגמה בפיקוח על התכנון והבנייה. עם זאת, דוח מבקר המדינה קובע במפורש שהאחריות לליקויים אלה משותפת לרשויות המקומיות ולמשרד הפנים.²⁰

18 Dahrendorf Ralf, 1997, *After 1989 – Morals, Revolution and Civil Society*, New York: Ipswich Book Company Ltd. Ipswich, Suffolk, pp.68-79

19 אבי בן בסט ומומי דהן, 2008, המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 8, 13.

20 מבקר המדינה - דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי, נובמבר 1992, עמ' 6. מבקר המדינה - דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי, דו"ח מס' 2004, עמ' 7.

התמונה העגומה משקפת את חוסר הבהירות לגבי חלוקת הסמכות והאחריות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, בראש ובראשונה בהשתתפות תקציבית. חלקה של ממשלת ישראל במימון הוצאות הרשויות המקומיות היה 40% לעומת 49% במדינות ה-OECD.²¹ המשבר הגיע לשיא ב-2005 כאשר רשויות מקומיות חדלו לשלם שכר לעובדיהן.

מקורות תקציביים: מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הם: הכנסות עצמיות (ארנונה על משקי בית ועל עסקים, מיסוי על נדל"ן, דמי שירות ורישיונות, אגרות שירותים והיטלים) למימון השירותים המקומיים; **השתתפות המדינה** מתקציב משרדי הממשלה (מענקים ייעודיים) בעיקר למימון שירותי החינוך והרווחה הממלכתיים; **ומענק כללי** של משרד הפנים ("מענק איזון") להבטחת השירותים הבסיסיים ברשויות חלשות, או לרשויות במשבר. מקורות נוספים הם מלוות מבנקים וממשרד האוצר, קרנות של הרשויות ותרומות.

ההכנסה העצמית – חלקה עד שנות השמונים בתקציב הרגיל של כל הרשויות היה כשליש והשאר בא מתקציב המדינה. בשנות התשעים התהפך היחס בעקבות צמצום המימון הממשלתי וכשני שלישים היו הכנסות עצמיות של הרשויות.

ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות, לפי מעמד מוניציפלי, 2006 (באחוזים)

מסך כל התקבולים	מתקבולים בתקציב הרגיל	
54%	64%	כל הרשויות
59%	70%	עיריות
38%	46%	מועצות מקומיות
42%	52%	מועצות אזוריות

מקור: מעובד מתוך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2008, עמ' 483.

21 ב-2003. אבי בן בסט ומומי דהן, 2008, עמ' 25.

הנתונים הכלליים לעיל לפי סוגי הרשויות מטשטשים את ההבדלים העצומים שבין רשויות מבוססות, שבהן ההכנסה העצמית גבוהה בגלל הרמה החברתית-כלכלית של תושביהן, לבין רשויות שמתבוססות, כי ההכנסה העצמית שלהן זעומה. נציג לדוגמה את הקצוות: במועצה האזורית תמר שיעור ההכנסות העצמיות ב-2006 היה 94% ובמועצה המקומית אבו-בסמה – 6%. הארנונה על משקי הבית נחשבת למס פרוגרסיבי כי הנטל נקבע לפי יוקרת אזורי המגורים וגודל הדיור. מחקרים חדשים מטילים ספק בקביעה זו בגלל הפערים בין הרשויות השונות ומשום ששיעורי הארנונה לא משקפים היטב את פערי ההכנסות.²² ביישובים מבוססים רב משקלה של הארנונה מעסקים, ולהפך ביישובים עניים. כתוצאה מהבדלים אלה – במיוחד בגלל גובה ההכנסה לנפש וההתפלגות הגיאוגרפית של העסקים – קיימים פערים גדולים מאוד בשיעורי הארנונה, ולכך יש להוסיף את ההבדלים בכושר הגבייה של הרשויות.

השתתפות המדינה: המענקים הייעודיים של משרדי הממשלה מממנים את השירותים הממלכתיים, בעיקר חינוך ורווחה, על פי אמות מידה שאמורות להיות אחידות. מאז שנות השמונים חלה ירידה תלולה בהשתתפות הייעודית והלא-ייעודית של הממשלה בתקציב הרשויות המקומיות עד לשיעור ממוצע של כ-40% בשנות ה-2000. המימון הממשלתי אמור להשיג שתי מטרות: לערב למינימום הכרחי של שירותים לתושבים; לתרום לשוויון או לפחות לצמצם פערים בין הרשויות. בפועל השתתפות הממשלה לא מספיקה אפילו למימון השירותים הייעודיים, והדבר הוביל לגירעון תקציבי והגביר את אי-שוויון בין הרשויות בהתאם לקווי החלוקה של המצב החברתי-כלכלי של התושבים.²³

מענק האיזון: מחושב על פי הפער בין ההוצאות המינימליות לבין ההכנסות הפוטנציאליות של הרשות והוא נועד להבטיח סל שירותים בסיסי לתושבי הרשויות החלשות. בעבר המענק היה נושא לשתדלנות של ראשי הרשויות, ואף נוצל לצרכים פוליטיים

22 רון הורן, ספטמבר 2008, פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים, ירושלים: מכון פלורסהיימר. ראו גם: רז סמילנסקי, "הארנונה בישראל לא משקפת את הפערים בשווי הנכסים", *The Marker*, 12 בדצמבר 2008.

23 ההוצאה של הממשלה על שירותי החינוך והרווחה לתלמיד ברשויות המקומיות היא על פי הרמה החברתית-כלכלית של היישוב, כלומר, היא מגבירה את אי-השוויון. ראו אבי בן בסט ומומי דהן, 2008, עמ' 16, 26.

של שרי הפנים. בשיטה הזו היה לרשויות עניין להגדיל את הוצאותיהן ולהציג רמת הכנסות נמוכה כדי לזכות במענק. בתחום זה חל שיפור גדול וב-2000 נקבעו אמות מידה אחידות להקצאת מענקי האיזון לרשויות המקומיות: לפי מספר התושבים, המצב החברתי-כלכלי, הכנסה עצמית מינימלית והוצאה מרבית לנפש. נקבעו גם תמריצים להתייעלות ותוספות מיוחדות ליישובים בקו העימות ובשטחים המוחזקים. השינוי הביא לכך שלא כל רשות קיבלה מענק וב-2003 נגרעו 19 רשויות "חזקות" מרשימת הזכאיות. אולם אמות המידה החדשות לא שינו את המצב מעיקרו, כי במקביל הופחתה השתתפות המדינה בשיעור ממוצע של 20%. גרוע מזאת, חלק ממענק האיזון הפך לסעיף עונשין להגברת הגבייה ברשויות עם הכנסות עצמיות נמוכות. הוצאה הייתה הפחתה ניכרת בשנים 2000-2006 בשיעור מענקי האיזון בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות החלשות (בעיקר בגלל אי-ביצוע "תוכנית ההבראה") וירידה מתונה בזה של הרשויות החזקות.²⁴ אפשר לומר שהפטרונות הפוליטית הקודמת של השלטון המרכזי כלפי ראשי הרשויות המקומיות התחלפה בפטרונות ביורוקרטית.

הכנסות נוספות: להשלמת התמונה נזכיר שבעבר היה משקל גם ל"הכנסות המועברות", שהמדינה העבירה לרשויות על פי חוק ושמקורן במסים ובאגרות שהממשלה גבתה כמו מס רכישה, מס שבח ואגרת כלי רכב. מאז 1985 צומצמו ההכנסות המועברות והן אינן מהוות מרכיב משמעותי בתקציבי הרשויות. מקור מוגבל נוסף הן מלוות ממוסדות בנקאיים, שעל פי חוק יסודות התקציב טעונות אישור שרי האוצר והפנים. המלוות מהוות שיעור זעום מהכנסות הרשויות המקומיות, אם כי פירעון מלוות היה 6% מן ההוצאות בשנת 2006.

הכפיפות למשרדי הפנים והאוצר: משרד הפנים ירש מממשלת המנדט את סמכויות הפיקוח על השלטון המקומי. שר הפנים הוא שמחליט על הקמת כל סוגי הרשויות וקובע את גבולותיהן. הן נדרשות לקבל את אישור שר הפנים, באמצעות הממונים על המחוזות, בנושאי תקציב, קבלת הלוואות, מתן ערבויות, עסקאות מקרקעין, פטורים ממכרזים והקמת תאגידיים. מאז 1988 אין צורך באישור מראש של שר הפנים לכל חוק עזר

שנחקק על ידי המועצה המקומית, אך בסמכותו לעכב את פרסום החוק ברשומות ואף לפסול אותו.

חוק יסודות התקציב 1985 הקנה לשרי הפנים והאוצר סמכויות פיקוח רחבות על ביצוע התקציב ברשויות המקומיות ואמצעי ענישה מרחיקי לכת כלפי רשויות החורגות מתקציביהן. הם שקובעים את שיעור הארנונה (באישור ועדת הכספים בכנסת), את השכר של בעלי התפקידים, והם רשאים להפסיק עבודות שלא אושרו בתקציב ולקצץ בהשתתפות הממשלה כאשר הרשות חורגת מתקציבה. הפיקוח התהדק עוד יותר בעקבות התיקון לחוק ב-2004 שהקנה לשר הפנים סמכויות רחבות למנות ועדה קרואה כאשר לדעתו הרשות המקומית אינה מתפקדת כראוי.

המשבר ברשויות המקומיות מקורו כאמור בבעיית הלגיטימציה. לדוגמה, מראשית שנות התשעים, לאחר העלייה מארצות חבר העמים ומאתיופיה, הוטלה על הרשויות המקומיות האחריות לדיור, לתעסוקה, לקליטה התרבותית והחינוכית של העולים שהגיעו אליהם, זאת בלא שהוכרה סמכותן לעסוק במטלות המורכבות הללו, ובלא ששותפו בקביעת מדיניות הקליטה. השלטון המרכזי צריך לקבוע מדיניות כללית ולפקח על מימושה ולא יותר. כך לדוגמה, בתחום החינוך חובתו לדאוג לאכיפת חוקי החינוך ולשוויון מלא בין כל התלמידים; באותו האופן – מדיניות הביטוח הלאומי לא צריכה להיות שונה מאזור לאזור, אך שירותי הרווחה ברשויות המקומיות צריכים להיות מותאמים לצרכים השונים של התושבים.

אם תשתנה התפיסה – והרשויות המקומיות לא ייתפסו כזרועות ביצוע הממלאות תפקיד מטעמו של השלטון המרכזי, הכפופות להוראות הפרטניות של משרדי הממשלה, והתלויות במשאבים הכלכליים שהפטרון מעמיד לרשותן – אפשר יהיה להגדיר במדויק את גבולות האוטונומיה שלהן. כאמור, המשבר ניכר בעיקר ברשויות המקומיות בפריפריה וביישובים הערביים. ברבות מהן הודחו ראשי הרשויות שנבחרו ותחתן מונו ראשי רשות ועדות קרואות מטעם משרד הפנים. לדוגמה, בנגב מונו בשנים האחרונות ראשי רשויות ממונים בערד, בירוחם, באופקים, ובמועצה האזורית אבו-בסמה. הרשויות המקומיות בישראל אינן זוכות להכרה ביכולתן לחולל שינוי ופיתוח בתחומן למרות מספר גדל והולך של הצלחות (ולא רק ברשויות מבוססות). הן

אינן נהנות מאמון משרדי הממשלה שאמורים להעביר אליהן משאבים לצורך תפקודן. הפערים בין הרשויות המקומיות הם אחד המקורות המרכזיים לפערים בחברה הישראלית, לדוגמה, בהישגים חינוכיים וברמת השירותים הרפואיים.

על הרשויות המקומיות מוטלת האחריות הישירה למתן שירותים ממלכתיים חיוניים, אולם אחריות זו לא מלווה בסמכות. רשויות מקומיות עניות (אלה שאינן להן הכנסות מעסקים ומתעשייה ועם תשלומי ארנונה נמוכים) אינן מסוגלות לממן את השירותים הנדרשים מהן. קיימת עמימות מכוונת לגבי חלוקת התפקידים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, עמימות שהולכת וגוברת לנוכח הסביבה המשתנה ומערכת חוקים שאיננה מותאמת לשינויים הללו. גם אם השלטון המקומי בישראל היה גובה היטב את כל מסי הארנונה והיה נקי משחיתות – עדיין הייתה קיימת בעיה של חוסר משאבים ותפקוד לקוי, כי המשבר המתמשך הוא מבני.

המלצות לביצוע²⁵

1. להכיר ברשויות המקומיות כנדבך עצמאי, לגיטימי וחשוב בדמוקרטיה בישראל. תפקוד ראוי של השלטון המקומי, בעיקר במתן שירותים חברתיים יהווה מהפכה חיובית במערכת הפוליטית והמינהלית.
2. לחוקק חוק יסוד: הרשויות המקומיות, במקום הצעת חוק העיריות המונחת על שולחן הכנסת.²⁶ עיקרו: הסדרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, על רשויותיו השונות.
3. לחלק מחדש את הסמכויות והתפקידים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי באופן שהיתרון של הרשות המקומית כרשות הקרובה ביותר לאזרח ינוצל לשם השבחת השירותים בחינוך, ברווחה, בתחבורה ועוד. המטרה היא להעצים את השלטון המקומי ולהפחית את תלותו במשרדי הפנים והאוצר ובמשרדים האחרים. למדינה יותר התפקיד של קביעת המדיניות והפיקוח וכך אחריות המימון של השירותים, זאת כדי למנוע אי-שוויון ופערים, בעוד שלרשות תהיה סמכות הביצוע המלאה.

25 נוסחו בחלקו על בסיס מסקנות הספר של אבי בן בסט ומומי דהן, 2009. הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

26 ראו דוד נחמיאס ואח', דצמבר 2011. "חוק יסוד לשלטון המקומי", נייר עמדה, הרצליה: המרכז הבינתחומי.

4. התלות הפוליטית הנוכחית בהשתתפות הכספית של המדינה תוחלף באמות מידה שייקבעו על ידי גוף בלתי תלוי – "ועדת סל שירותים לשלטון המקומי".
5. לבטל את ההתניה היוצרת תלות בין ההקצאה הממשלתית לרווחה, לבין שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית.
6. לבנות מחדש את רובדי השלטון, באופן שהשלוחות המחוזיות של משרדי הממשלה (ובראשן "הממונים על המחוזות" של משרד הפנים) יבוטלו, וסמכויותיהן יועברו לרשויות מקומיות או לרשויות אזוריות שיהפכו לגורם שלטוני. חלוקה חדשה כזו (כפי שהומלצה בדוח ועדת דברת לרשויות חינוך אזוריות) עשויה ליצור נדבך מינהלי אזורי בין השלטון המרכזי לבין הקהילות המקומיות, לשפר את השירותים לאזרחים ולהגביר את השוויון.
7. דגש מיוחד ברפורמה יושם על פיתוחן של הרשויות המקומיות הערביות, כאשר המטרה היא להשוות את רמת השירותים בהן לרמת השירותים ביישובים יהודיים מקבילים.
8. במסגרת ההבניה מחדש של רובדי השלטון יש להבטיח חלוקה שוויונית יותר של משאבים בין המועצות האזוריות לבין הרשויות המקומיות בפריפריה.
9. מימון פעולות השלטון המקומי צריך להביא בחשבון את מקורות ההכנסה הקיימים והפוטנציאליים של הרשות המקומית, כאשר על השלטון המרכזי להבטיח שמצבה של הרשות המקומית לא יגרום להעצמת הפערים הכלכליים והחברתיים. במסגרת זו יש לאפשר לרשויות המקומיות אוטונומיה רבה יותר בגיוס משאבים, בפיקוח של רשות סטטוטורית. במקביל, בתקציב המדינה ובדברי ההסבר שלו יוצגו באופן בהיר השלכות פעילות הממשלה על הצעות, ההכנסות והגירעון של הרשויות המקומיות (ראו פרק על תהליך התקצוב בדוח זה).
10. לחדול ממדיניות "איחוד הרשויות" שנכשלה, ולאמץ במקומה תמריצים לאיחוד שירותים של רשויות מקומיות באותו אזור.

51 יחסי השלטון המרכזי וארגוני החברה האזרחית²⁷

החברה האזרחית קיימת לעצמה ופועלת במרחב שבין המדינה, השוק הכלכלי ומסגרות ראשוניות כמו המשפחה. חלקים ממנה עשויים לחפוף למסגרות האחרות, וגם פעולות של המדינה, השוק או המשפחה עשויים להיכנס למרחב החברתי הזה ולצאת מתוכו. החברה האזרחית לפיכך היא מערכת מושגית ולא מערכת מוסדית. הארגונים הנכללים "צועדים לצלילי מנעד אינסופי של תופים ולא בהכרח לאותו כיוון"²⁸. כדי להבין את החברה האזרחית יש להשלים עם השונות הבלתי נגמרת של מרכיביה, שעשויה לייאש את אלה המחפשים הגדרות חותכות. ואמנם, מונחים שונים משמשים בערבוביה כדי להגדיר את הארגונים הפועלים בחברה אזרחית ומעידים על ריבוי הדפוסים והמשימות של הפעילות האזרחית: מגזר שלישי, מוסדות/ארגונים ללא כוונת רווח (מלכ"רים/אלכ"רים), ארגונים וולונטריים, ארגוני תרומה (charity), ארגונים לא ממשלתיים (NGO) ועוד. המושג "חברה אזרחית", הוא מטרייה רחבה שתחתיה מסתופפים גם החלקים המאורגנים יותר – ארגוני המגזר השלישי.

מגזר שלישי מציין ארגונים שאינם שייכים לשני המגזרים האחרים: השלטוניים או העסקיים, אותם ארגונים שפועלים בחברה האזרחית ללא מטרות שלטוניות וללא מטרות רווח ולהם המאפיינים הבאים: **פורמליים** – בעלי רמה מסוימת של מיסוד ומבנה ארגוני; **פרטיים** – מחוץ לתחומם של מוסדות המדינה; **ללא מטרת רווח** – אינם מחלקים רווחים למקמייהם ועודפים תקציביים מושקעים בארגון עצמו; **עצמאיים** – אינם נשלטים על ידי גורם חיצוני לארגון; **התנדבותיים** – כוללים מרכיב של התנדבות ותרומה; **פתוחים** – ההצטרפות אליהם וההינתקות מהם נעשים על בסיס רצוני.²⁹ **החלוקה לפי פונקציות:**

27 בנושא זה נאלצה הוועדה, בגלל חוסר זמן, לא לדון בכל הסוגיה של החברה האזרחית בישראל, אלא להצטמצם רק ביחסיה עם השלטון המרכזי, ולהציג עקרונות כלליים מבלי להיכנס לפירוט.

28 "Meeting the Challenge of Change", 1996. *The Report of the Commission on the Future of the Voluntary Sector* London: NCUO Publications, p.15

29 לפי יצחק גל-נור ואח', יוני 2003. דוח הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו, ירושלים: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, עמ' 21-22.

- **ארגונים נותני שירותים:** חלקם משולבים במערכת הציבורית דוגמת האוניברסיטאות, קופות החולים וחלק ממוסדות הדת. פעילותם מוסדרת בחקיקה או בהסכמים ארוכי טווח, כאשר מקור המימון העיקרי הוא ממשלתי וקיים פיקוח של המדינה עליהם. חלקם הם ארגונים הנותנים שירותים על בסיס חוזי. הם משמשים מעין "תחליפי שלטון" ומספקים שירותי חינוך, רווחה ותרבות במימון ממשלתי חלקי ועל פי הסדרים זמניים עם הממשלה או עם רשויות מקומיות.
- **ארגונים קהילתיים:** כר לפעילות חברתית מקומית או כלל אזרחית כמו מועדוני ספורט, ארגוני תרבות ופנאי, הסתדרויות עולים ומועדוני חברים. משקפים מסגרות חברתיות קיימות לפי מקום מגורים, הכנסה ומקצוע, ועניין משותף. המימון העיקרי הוא מדמי חבר.
- **ארגונים לשינוי פוליטי וחברתי:** ייצוג אינטרסים של קבוצות מסוימות בחברה, בדרך כלל קבוצות מוחלשות; ייצוג אינטרס ציבורי כללי כמו שמירה על איכות הסביבה. קבוצות וארגונים אלה – תנועות חברתיות, קבוצות אינטרס ציבורי, ארגוני סנגור, תנועות חוץ פרלמנטריות – מפעילים לחץ על מקבלי החלטות כדי לשנות את חלוקת המשאבים בחברה, או ליצור שינוי בתודעה הפוליטית. ארגוני השינוי חותרים בדרך כלל לתמורה מהותית בסדרי העדיפויות, גם כאשר הם פועלים לקידום אינטרסים ספציפיים של עניים, נשים או ילדים.³⁰ מקור המימון העיקרי הוא תרומות ולא תקציבים ציבוריים, אם כי לעתים הם מקבלים סיוע מארגונים ציבוריים או ממפלגות.
- **איגודים מקצועיים:** ההבחנה המקובלת היא בין ארגונים שמטרתם לקדם אינטרסים של עובדים שכירים (כמו ההסתדרות) לבין ארגונים של בעלי מקצועות חופשיים, סוחרים, בעלי עסקים, תעשיינים (ההסתדרות הרופאים, לשכות המסחר, התאחדות התעשיינים). בדרך כלל מדובר בקבוצות אינטרס גדולות הפועלות לשמור ולקדם אינטרסים מעמדיים, מקצועיים וכלכליים של חבריהן. מקור המימון העיקרי הוא מדמי חבר.

30 ראו איתן אלימי, 2008. "לקרוא לילד בשמו: על השונה (והדומה) בין תנועות חברתיות וקבוצות אינטרס", חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל, ב, 2, עמ' 29-52.

צמיחתו המואצת של המגזר השלישי וההקצבות הגבוהות מתקציבים ציבוריים, לא גרמו לגיבוש מדיניות ממשלתית כללית, ברורה, שקופה ועקבית כלפיו. העברת כספי משלם המסים לארגונים של המגזר השלישי מחייבת רגולציה מטעם המדינה, אך גם הכרה עקרונית בחשיבות עצמאותו של המגזר החברתי, שלא נופלת מזו של המגזר העסקי. העמדה שנקטו רשויות השלטון לא נועדה לעודד את התפתחותו של המגזר השלישי אלא להגביר את הפיקוח עליו. אגב כך ננקטו במהלך השנים פעולות שהֶצְרָו את צעדיהם של הארגונים, החל מהגבלות חוקיות על הזכות להתאגד וכלה בהתערבות בניהול הפנימי של העמותות באמצעות רשם העמותות, החשב הכללי, רשויות המס, משרדי הממשלה המתקצבים ועוד. בעוד שההתערבות הניהולית נבעה בחלקה מהחשש לשימוש לרעה בכספי ציבור ובחלקה מִצְרָים בִּירוֹקְרַטִיִּים, הסיבה למדיניות העמומה של הממשלה הייתה החשש מן ההשלכות הפוליטיות של התעצמותו של המגזר, ובמיוחד מעצמאותם של הארגונים לשינוי חברתי. לאחרונה הוגשו בכנסת הצעות חוק שנועדו להגביל תרומות מחו"ל ולמעשה להגביל את עצמאותם ומרחב פעולתם של הארגונים לשינוי חברתי. יוזמות אלה פוגעות לא רק בחוסנה של החברה האזרחית, אלא גם בדמוקרטיה.

מספר הארגונים: מאז ראשית שנות השמונים חל גידול עצום במספר ארגוני המגזר השלישי, בתחומי פעילותם ובמשקלם הכלכלי. מספר הארגונים ללא כוונת רווח שהיו רשומים אצל רשם התאגידים בסוף 2007 היה 44,846.³¹ מאז 1986 נרשמו בכל שנה בממוצע כ-1,500 ארגונים. מספר הארגונים החדשים שנרשמו ב-2009 היה כ-1,700, מתוכם כ-1,600 עמותות והשאר הקדשות וחברות לתועלת הציבור. בדומה למגזר העסקי, קיימת במגזר השלישי תחלופה מתמדת, ארגונים קמים וארגונים חדלים. מתוך הארגונים שהיו רשומים ב-2007 27,115 (60%) היו פעילים.³²

31 אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, אתר המרכז לחקר המגזר השלישי:
<http://cmsprod.bgu.ac.il/Centers/ictr/inisrael/>

32 בנימין גדרון ויעל אלון, 2007. דו"ח מסד הנתונים 2007: דפוסיים ושינויים במגזר השלישי בישראל בעשרים השנים האחרונות, באר שבע: המרכז לחקר המגזר השלישי. <http://cmsprod.bgu.ac.il/NR/rdonlyres/67CD3063-7886-4F9F-99D8-F0D87D465BD2/27900/summary2007.pdf>

כאמור, רוב הארגונים במגזר השלישי מספקים שירותים חברתיים, ונמצאים בקשרים חוזיים עם הממשלה. האחרים שומרים על עצמאותם, ויחד עם ערוצי התקשורת ומגוון של התארגנויות בלתי פורמליות ממלאים תפקיד מרכזי בקיומה של חברה אזרחית משגשגת בישראל. הארגונים יוצרים במה להשתתפות פעילה להשמעת קולם של אזרחים, לעתים ביקורתית, במטרה להשתתף ולהשפיע על תהליכי קביעת המדיניות.

ארגונים ללא כוונות רווח משלמים מסים בהיקפים של מיליארדי שקלים, מעל לסכומי המענקים והתמיכות המוקצים להם. למעשה, הגדרתם כמלכ"רים מהווה מקור הכנסה למדינה. הסתלקות המדינה ממחויבויותיה באמצעות תהליך ההפרטה, או רצונה של המדינה להרוויח מדפוס פעולה זה, גרם לכך שארגוני המגזר השלישי תלויים בתקציב הציבורי בשיעור שאין לו אח ורע במדינות דמוקרטיות אחרות. לפי נתוני הלמ"ס כ-80% ממקורות המלכ"רים בישראל הם מהתקציב הציבורי, בין אם במענקים ובין אם במכרזים, שעה שבמדינות המערב שיעור זה אינו עולה על 40%.

יחסה של הממשלה: ההתפתחות המואצת של ארגונים ללא מטרת רווח, שחלקם הוקמו על ידי משרדי הממשלה עצמם, הובילו גם לתופעות בלתי רצויות של שימוש לרעה במקצת עמותות, עמן יש להתמודד. בה בעת קיימת במשרדי הממשלה בישראל חשדנות לא דמוקרטית כלפי ארגוני המגזר השלישי, והם נחשבים לעתים למטרד, ה"מפריע" לשלטון לעשות את עבודתו. במקביל, רבים מארגונים אלו נתפסים גם כקבלני ביצוע של משרדי הממשלה, כאשר המדינה נהנית מיכולת הביצוע שלהם, ומהעלות הנמוכה יותר של שירותיהם (בשל היעדר כוונת רווח, גיוס תרומות ומתנדבים, היותם מלכ"רים שאינם מחויבים במע"מ, הטלת מס שכר ואי-מתן אפשרות לקיזוז מס התשומות).

מצד אחד נעשה שימוש בארגוני המגזר השלישי לביצוע מדיניות ההפרטה הממשלתית, ומתן פתרון חלופי לצורכי האזרחים והקהילה; מצד שני, אין תמריצים של ממש לעידוד התרומות וההתנדבות. המדינה משתמשת בארגונים כדי לענות לצרכים שאינה רוצה, או אינה יכולה לספק, ומתנערת בדרך זו מאחריותה. היעדר ההכרה בתרומה הסגולית של הארגונים, נובע לרוב מרצון הממשלה לצמצם את המרחב האזרחי העצמאי ולהגביל את יכולת הפעולה – וההשפעה – של הארגונים המהווים

חלק של החברה האזרחית. אין הוכחה לכך שהסתלקות המדינה מתחומים חברתיים רבים שיפרה את רמת השירותים, להפך, הרושם הוא שבחינוך, בבריאות וברוחה ההפך הוא הנכון. באשר לארגוני השירותים, עמדת הוועדה היא שהעברת מתן השירותים לעמותות כמוה כהפרטת השירות, ועל כן עליה להתבצע בהתאם למדיניות ברורה כפי שמומלץ לעיל בפרק על ההפרטה.

הבעיות

ארגוני החברה האזרחית נתונים ללחצים צולבים המשפיעים על תפקודם – הם אינם נהנים מהאמון המגיע להם מהציבור או מהמשלה, וזאת בשעה שהם נדחקים למלא את החלל שיוצרת הממשלה כשהיא נסוגה מתפקידה כנותנת שירותים. הארגונים נתונים במצוקה כלכלית מתמשכת ורובם המכריע תלוי תלות מתמדת בתקצוב ממשלתי, כשהמדינה איננה מעודדת פילנתרופיה והתנדבות כדי לשפר את מצבם. ישראל אמנם משופעת בארגונים ללא מטרות רווח, וגם בעשייה תוססת, אך עד לפרוץ המחאה בקיץ 2011 לא נראה היה שריבוי הארגונים שלא למטרות רווח הניב חברה אזרחית שביכולתה להשפיע באופן ממשי ומתמשך על המדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה.

חברה דמוקרטית לא תתקיים בלא חברה אזרחית תוססת ופעילה, המשמיעה קולה, מביעה עמדתה, משפיעה על מקבלי ההחלטות, שותפה בעיצוב המדיניות ונוטלת חלק ביישומה. לצורך כך מתחייב שיתוף פעולה בין הממשלה לבין החברה האזרחית במגוון רחב של נושאים. העקרונות המנחים לשיתוף פעולה:

- הכרה של המדינה בחברה האזרחית כמרכיב הכרחי לקיומה של הדמוקרטיה בישראל.
- קיום מנגנוני הידברות ותיאום עם ארגוני החברה האזרחית.
- הסתייעות בארגוני המגזר השלישי כשותפים ולא כקבלני ביצוע התלויים בממשלה.
- צעדים מעשיים לעידוד הפילנתרופיה וההתנדבות.
- הבטחת מקורות כספיים עצמאיים לחברה האזרחית, שאינם תלויי התקציב הציבורי.

המלצות לביצוע

כדי להבטיח את גשוגה של חברה אזרחית בישראל על המדינה להבטיח מרחב בטוח לפעילותה, ולטפח ערוצי הידברות ושיתוף של ארגונים בתהליכי קביעת המדיניות הכלכלית-חברתית. על המדינה להסתפק בניטור ארגוני השירותים (בכפיפות לחוק העמותות) ולהימנע מהתערבות ומהטלת פיקוח על פעילות הארגונים שאינם סמוכים על תקציב המדינה. במקביל, על ארגוני המגזר השלישי לפתח כלי פיקוח עצמאיים שיבטיחו התנהגות נאותה בתחום האתיקה, השכר, השקיפות והדיווח. להלן עיקרי ההמלצות, שמכוונות בעיקר לארגונים לשינוי חברתי, ובהתאמות הנדרשות – גם לארגוני שירות ולארגונים קהילתיים.

1. יישום אמנה בין הממשלה לבין המגזר השלישי (בהשתתפות המגזר העסקי) שתעגן את מנגנוני שיתוף הפעולה בין המגזרים, לרבות דרכי השיתוף הפורמליים בתהליכי עיצוב מדיניות בנושאים האזרחיים.
2. צמצום של מנגנוני הרגולציה והקמת גוף משותף עצמאי (בדומה ובהתאמות נדרשות לנציבות ארגוני הצדקה הבריטית ה-Charity Commission), שיהווה את הגוף הסטטוטורי להסדרת רישום, פעילות ורגולציה של ארגוני המגזר השלישי.
3. ביטול הסדרי המס המפלים את ארגוני המגזר השלישי, ובכלל זה ביטול מס השכר והסדרת משטר מס אחיד וזהה לספקי שירותים מלכ"ריים ועסקיים.
4. עידוד הפילנתרופיה בישראל באמצעות מדיניות מכוונת, מתן תמריצים אפקטיביים וחקיקה להסדרת גיוס כספים. אמצעים נוספים שקיימים במדינות אחרות: הקצאה של שיעור מסוים מכל הפרטה כלכלית לנושאים חברתיים, הקצאת שיעור מסוים מהכנסות כספי הגרלות, שימוש בשיעור מסוים בכספי חשבונות רדומים, ועוד.
5. בדיקת האפשרות לאמץ את המנגנון שנוצר במדינות אחדות להעברת שיעור מסוים ממס ההכנסה לארגוני החברה האזרחית, על פי החלטת הנישומים.
6. שילוב נציגי ציבור בוועדות תמיכה, בוועדות ערר ובגופים העוסקים בקביעת קריטריונים וכללים לגבי מענקים ומכרזים באותם שירותים שיוחלט להפריטם.

7. עידוד של יזמות חברתית-עסקית לתועלת הקהילה, מבחינת התאגוד והמיסוי.
8. תביעה מהמדינה לנקוט "מדיניות מוצהרת, ברורה, עקבית ושקופה כלפי המגזר השלישי".³³ המדיניות שתנוסח באמנה (ראו סעיף 1 לעיל) תושתת כאמור על הכרה של המדינה בחברה האזרחית כמרכיב הכרחי לקיומה של הדמוקרטיה בישראל. היא לא תהיה מדיניות ריכוזית עם מנגנוני פיקוח שיפגעו בעצמאות, ברבגוניות וביצירתיות של המגזר; וגם לא מדיניות שלא תכיר בפלורליזם של הארגונים הוולונטריים, הדומה עקרונית לזו של הארגונים העסקיים.
9. המדינה תפרסם הגדרות ברורות של ערוצי התמיכה, הסדרים שווינויים להכרה ב"מוסד ציבורי" ולהקלות ממסים לתורמים, ושינויים נוספים בשיטות הפיקוח של רשם העמותות.
10. ארגוני המגזר השלישי חייבים לפתח מנגנונים אפקטיביים של פיקוח עצמי כדי לסגור את הפתחים המועדים לשימוש לרעה ולמנוע שחיתות.³⁴
11. יש לציין לחיוב את הצעדים ההצהרתיים החשובים שנקטה הממשלה, שבהם הוכרה תרומתה של החברה האזרחית והוקמו מנגנונים לשיתוף פעולה.³⁵
- נקודת המוצא לדיון בעצמאות החברה האזרחית היא ההנחה שהיא צריכה להתקיים בנפרד מן המדינה. עבור ניאו-שמרנים זהו ה"תחום הא-פוליטי" שכולל גם את השוק הכלכלי, הדת, הקהילה והמשפחה. אולם ההבחנה הזו אינה מציאותית, והיא התמוטטה במידה רבה במשבר הכלכלי של 2008, לפחות לגבי השוק העסקי. המשבר גרר את התערבות המדינה בקודשי הקודשים של העשייה העסקית – המגזר הפיננסי.
- לדעתנו, החברה האזרחית יכולה להיות פוליטית מאוד, א-פוליטית ולפעמים גם אנטי-פוליטית, והיא מייצגת ממד אחר של יצירת נורמות של עשייה אזרחית שאינן נחלתם של שני המגזרים האחרים. החברה האזרחית אינה לייצוגיות-שלטוניות

33 ראו דוח ועדת גל-נור, 2003, עמ' 5.

34 ואכן ארגוני הגג של המגזר השלישי פועלים בכיוון זה. ראו ניסן לימור, 2005. ביקורת בארגונים ללא כוונת רווח – מגזר ההתנדבות והמלכ"רים.

35 ראו החלטת ממשלה מס' 3190 בנושא "יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות", שאושרה בישיבת הממשלה ב-24 בפברואר 2008.

כמו המערכת הפוליטית, ואינה כלכלית-עסקית כמו השוק הכלכלי. היא אינה קיימת בחלל ריק, וכפי שראינו ארגוני החברה האזרחית פועלים בזירות שונות במערכת הפוליטית. במה שעשוי להיתפס כפרדוקס, מערכת פוליטית מתפקדת – כנסת ייצוגית שמחוקקת בזהירות, מפלגות חזקות ומתפקדות, מערכת משפט נטולת פניות שלא חותרים תחת מעמדה ובמיוחד ממשלה בעלת כושר היגוי – היא חיונית לקיומה של חברה אזרחית עצמאית, חזקה ומשפיעה. מערכת פוליטית מתפקדת, במשותף עם אשכול מגוון של ארגונים קהילתיים, חברתיים ופוליטיים, היא גם חיונית לדמוקרטיה.

ד דברי סיכום

המלצותינו נועדו לחזק את אופיים הדמוקרטי של הליכי קביעת מדיניות בישראל ולשפר את התשתית החוקית והמינהלית, שבלעדיה אי-אפשר לממש את התמורות בחברה ובכלכלה המוצגות בדוח זה. ההמלצות נוגעות בשורשי הבעיות שצצו ועלו במחאה החברתית של קיץ 2011. שינוי יסודי במינהל הציבורי, ובייחוד במדיניות ההפרטה ובתהליך התקצוב, הגדרה מחדשת של חלוקת התפקידים בינו לבין השלטון המקומי ושיתוף פעולה עם ארגוני החברה האזרחית – כל אלה הם בגדר הכרח כדי לחולל את השינויים שהציבור דורש. המינהל הציבורי בישראל, ושירות המדינה בפרט, זוכים ליחס שלילי מצדו של הציבור כתוצאה מהזנחה ממושכת ומחוסר נכונות להתאימם לצרכים משתנים. אין אמת בתואנה ש"הביורוקרטיה מכשילה את הפוליטיקה"; ההפך הוא הנכון, דילולו של שירות המדינה והפרטת שירותים הם שפגעו באיכותם ובשירות לאזרח. אחת המסקנות העיקריות מחלק זה בדוח היא שיש לחזק את המינהל הציבורי המרכזי והמקומי בישראל ולשנות את דפוסי עבודתו.

ועדת כלכלה: שינוי כיוון³⁶

חברי הוועדה

יו"ר: פרופ' יוסי זעירא, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים

רכז: מר מתן גילת, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

רכזת: גבי' אנה זפסוצ'ני, המכון הישראלי לדמוקרטיה; האוניברסיטה העברית בירושלים

פרופ' לאה אחדות, המרכז האקדמי רופין; מכון ון ליר בירושלים

פרופ' אריה ארנון, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; מכון ון ליר בירושלים

ד"ר מאיר אמיר, קו לעובד

גבי' תמר בן יוסף, כלכלנית ועיתונאית, גלובס

מר פתחיה בר-שביט ז"ל, "חיסונים פיננסיים"

ד"ר שרון חזד, המחלקה לניהול ובקרה תעשייתית, המכללה האקדמית ספיר

מר רועי מימרן, האוניברסיטה העברית בירושלים; יו"ר פורום החוסכים לפנסיה בישראל

מר בועז סופר, "תקשוב"

פרופ' אביה ספיבק, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; מכון ון ליר בירושלים

מר אריק שרמן, כלכלה ומינהל עסקים, המרכז האקדמי רופין

36

במהלך הכנתו של דוח זה קיבלנו עזרה ופניות מציבור גדול מאוד. למדנו הרבה מן המפגשים שקיימנו עם הציבור, ורבים סייעו לנו בבדיקת נתונים ובעזרה טכנית. אנו מודים לכולם. הרשימה הבאה כוללת רק חלק מן האנשים והגופים שתממו לדוח זה: סולימאן אבו-באדר, לאה אברהמי, ליה אטינגר, נדיה איסמאעיל, מיכאל איתן, גיא אליאב, איציק אמסלם, דנה אמסלם, אלן אריאל, חי ברדה, רן בהיר, עוז גור, מורן דהאן, רונן וולברג, אור טוטנאור, זהרית טל, ציון יסעור, כנרת יפרת, אשרת ישראלי, עדי כהן, שגית כהן, נגה לבציון-נדל, אלינור מאיר, "מטה המאבק לשוויון זכויות של העצמאים והפרילנסרים", "מרכז לקידום צדק חברתי", עמירם סטרולוב, אהוד עוזיאל, גדי עירון, סאמח עיראקי, "עמיתת שחרית", נעמי פרידמן-סוקולר, יאיר צבן, עידו צור, רות קלינוב, טלי קריסטל, רוני רהב, אילון שורץ, רינת שניידובר, מודי שפירא, טל שקד.

א דברי הקע

ב-15 באוגוסט 2011, כחודש לאחר פרוץ המחאה, הוקמו צוותי היועצים ובהם גם הצוות הכלכלי. צוות זה שקד במשך חודשיים על הכנת הדוח המוגש כאן. במהלך עבודתנו קיימנו שבע ישיבות, מהן שתיים בהשתתפות הציבור – האחת במאהל התקווה והשנייה בישיבת בינה בתל-אביב. כמו כן השתתפנו במפגשים ציבוריים רבים והפקנו מהם לקחים חשובים, ואלה הוטמעו בעבודתנו. עבודת הצוות נעשתה בתיאום ובשיתוף פעולה עם צוותי המומחים האחרים, העוסקים בתחומי הדיור, החינוך, הבריאות, התעסוקה, הרווחה ועוד.

שער רביעי

במלאות חודש לעבודתנו, באמצע ספטמבר 2011, התפרסם דוח הביניים שלנו ועתה מוגש הדוח המסכם. הדוח מנסה להראות כיצד אפשר להתחיל לשנות את המדיניות הכלכלית של ישראל ולנתבה לכיוון של חברה שוויונית וסולידרית יותר. ההמלצות שלנו מתרכזות בארבעה תחומים עיקריים: התקציב, שוק העבודה, שוק המוצרים ודמוקרטיזציה של המדיניות הכלכלית בישראל.

המנדט שלנו, לעומת זאת, היה שונה בתכלית. לא עמדו בפנינו מגבלות פוליטיות כלשהן אלא מגבלות המציאות בלבד, שכן כל שינוי מצריך זמן ויש לעשותו בהדרגה, מתוך בדיקה מתמדת של התוצאות. אך אין לפרש את הזהירות שנקטנו כבחירה בדרך של תיקונים קטנים בלבד. אנו מציעים פה קווים להתחלה של שינוי עמוק במדיניות הכלכלית-חברתית בישראל, שינוי שמטרתו פיתוח מדינת רווחה מודרנית בישראל. אנו מקווים שמסמך זה יתרום ולו במעט להשגת מטרה נעלה זו.

הקיץ של שנת 2011 בישר על שבר בתודעה של החברה האזרחית בישראל. המחאה החברתית הסוערת שהתחילה עם קבוצה קטנה סחפה אחריה אנשים בכל רחבי הארץ וככל שהיא נמשכה הקיפה יותר אנשים ויותר שכבות בעם. אנו יודעים מה הצית את המחאה; אולם השאלה היא מה גרם לה להתפשט כאש בשדה קוצים במהירות ובעוצמה גדולים כל כך? לדעתנו, הרקע לכך כפול. מרכיב אחד הוא מצוקה כלכלית הולכת וגוברת. זה למעלה משני עשורים שהפערים בחברה הישראלית גדלים בהתמדה. אי-השוויון התרחב והוא כיום הגבוה ביותר בין מדינות ה-OECD אחרי ארצות הברית ומקסיקו. בעשר השנים האחרונות נשחק השכר הריאלי בכל ענפי המשק, ואילו התוצר

לעובד מוסיף לצמוח בקצב מהיר. כלומר, פירות הצמיחה מצטברים אצל מיעוט קטן בחברה, בזמן שכל השאר רצים במלוא כוחם אבל מוצאים עצמם בנסיגה מתמדת לאחור. אי-השוויון מוגבר על ידי צמצום ניכר של השירותים הציבוריים – החינוך, הדיור, הבריאות והרווחה. הצורך להגדיל את ההוצאות הפרטיות עבור שירותים אלו שוחק עוד יותר את ההכנסות המצטמקות ומגביר את המצוקה. למצוקה כלכלית זו מתלווה המרכיב השני והוא תסכול פוליטי עמוק. מקורו של תסכול זה בתחושה הרווחת בקרב ישראלים רבים, שאף על פי שהם תורמים למדינתם יותר מאזרחים במדינות אחרות בעולם, המדינה משיבה להם פחות ופחות. סיבה נוספת לתסכול היא שלמדיניות הכלכלית של הפרטה מתמשכת וצמצום השירותים הציבוריים שותפות כל המפלגות הגדולות ורוב האליטה בישראל, וציבור הולך וגדל חש כי אין לו פה ואין לו מגן. ביולי 2011 החליט ציבור זה להיות לעצמו לפה ולמגן, ופתח במאבק.

יעדיו של המאבק הזה נגזרים מהתהליכים שהולידו אותו. אלו שלושה יעדים הקשורים זה בזה: האחד – צמצום הפערים בחברה הישראלית והרחבת השוויון. היעד השני – שיקום, הרחבה ושיפור של השירותים החברתיים, המהווים את היסוד למדינת הרווחה: חינוך, דיור, בריאות, רווחה ותחבורה ציבורית. היעד השלישי – דמוקרטיזציה של המדיניות הכלכלית-חברתית כדי להבטיח פתחון פה לציבור הרחב. שלושה יעדים אלו באים לידי ביטוי בדרישות המחאה לצדק חברתי, למדינת רווחה ולזכויות חברתיות. החתירה ליעדים אלו היא בבחינת תפנית של מאה ושמונים מעלות מהמדיניות הנהוגה עד כה – משחיקתה של מדינת הרווחה עד לשיקומה ולשיפורה.

מסמך זה מתווה קווים מנחים לשינוי עמוק במדיניות הכלכלית-חברתית, שעיקרו הגדלת השוויון וחזוק מדינת הרווחה. המסמך מתאר את הצעדים הראשונים בלבד, לשלוש השנים הבאות, אם כי לעתים הוא גולש לעתיד רחוק יותר. כדי לשנות את הכיוון של המדיניות החברתית-כלכלית נדרשת התקדמות בארבעה תחומים מרכזיים. התחום הראשון הוא המדיניות התקציבית. כדי לשקם את השירותים החברתיים שנשחקו יש להגדיל את ההוצאות הציבוריות, והגדלה זו ראוי ורצוי שתמומן על ידי העלאת המסים הישירים. התחום השני הוא

שוק העבודה, אשר יש לו חלק נכבד בגידול אי-השוויון בישראל. אנו מציעים שורה של תיקונים בשוק זה. התחום השלישי הוא שוק המוצרים, שבו יש ענפים לא תחרותיים רבים, ולכן נדרשת מעורבות ממוקדת שמטרתה הורדת מחירים וצמצום המונופולים. התחום הרביעי הוא דמוקרטיזציה של המדיניות הכלכלית-חברתית.³⁷ להלן עיקרי השינויים המוצעים בארבעת התחומים הללו. אחריהם, בפרק ג "דיון והמלצות" יובאו הסברים להצעות בכל התחומים.

שער רביעי

ב תקציר ועיקרי ההמלצות

11 תקציב חברתי חדש

א. הגדלת ההוצאה הציבורית

שינוי הכיוון מחייב לשקם את השירותים החברתיים, להרחיבם ולשפרם. לשם כך יש להגדיל את ההוצאות הציבוריות. נזכיר כי מהשוואה לנעשה במקומות אחרים בעולם עולה כי כל עוד ההוצאה הציבורית נעה בטווח שבין 35 אחוזי תוצר (כמו בארצות הברית או באוסטרליה) ל-55 אחוזי תוצר (כמו במדינות סקנדינביה ומערב אירופה), אפשר לשמור גם על הצמיחה הכלכלית וגם על היציבות הכלכלית. לכן ההחלטה על היקף מדינת הרווחה היא החלטה פוליטית-חברתית ואינה החלטה מקצועית.

כדי להתחיל לבצע את השינוי בשירותים אלו אנו מציעים להגדיל את ההוצאה הציבורית ב-2.5 אחוזי תוצר לשנה, שימומנו על ידי הגדלת המיסוי הישיר. סכום זה שווה במחירי 2010 ל-20 מיליארדי שקלים חדשים (ש"ח). הגדלת ההוצאה הציבורית תיעשה בהדרגה במהלך שלוש השנים הבאות. לוח 1 להלן מציג הצעה להקצאת הסכום הזה לצרכים שונים, המבוססת על הצעות הצוותים בתחומים השונים. יש להדגיש כי זו רק אחת מכמה הצעות שגובשו, וההכרעה הסופית בעניין זה צריכה להיות ציבורית-פוליטית. כמו כן חשוב להדגיש כי הצעה זו היא רק ראשיתו של השינוי. כבר במהלך שלוש השנים הקרובות, שבהן יונהגו שינויים אלו, יש לתכנן הרחבה נוספת של השירותים החברתיים ולתכנן את דרכי המימון שלה.

37 תחום חשוב שלא דנו בו הוא שמירת הסביבה. תחום זה חשוב במיוחד להשגת צדק חברתי, כי הוא מבטא דאגה לעולם שבו יחיו הדורות הבאים. אנו מקווים כי נושא זה יידון במפגשים הבאים.

לוח 1: הצעה להגדלת תקציבי השירותים הציבוריים

הצעה	עלות במיליארדי ש"ח של 2010
חינוך	
מעונות לילדים בגיל הרך 0-3	1.5
הרחבת חינוך חובה מגיל 3	1.8
תמיכה בחינוך ברשויות מקומיות חלשות - הקצאה דיפרנציאלית לתלמיד	2.0
דיוור, תכנון ותחבורה	
סיוע בשכר דירה ובמשכנתאות לזכאים	2.3
בנייה ותחזוקה שנתית של דיוור לזכאים	1.2
פיתוח תשתיות ביישובים הערביים	1.5
תוכנית לאומית לחידוש ערים ושכונות עוני	1.0
בריאות	
אשפוז סיעודי, תוספת מקורות	1.2
בריאות הנפש	0.4
בריאות התלמיד	0.1
עדכוני דמוגרפיה, מחירים וטכנולוגיה	0.9
רווחה	
קצבאות (הבטחת הכנסה, זקנה, אבטלה)	4.0
טיפול באוכלוסיות נזקקות דרך הרשויות המקומיות	0.5
הגדלת תקנים לעובדים סוציאליים	0.2
תעסוקה	
הכשרה מקצועית	0.4
תרבות	
סך הכול	19.4

הערה:

פירוט הגדלת הקצבאות במיליארדי ש"ח: קצבאות זקנה (לרבות הבטחת הכנסה)-0.8; סיעוד-0.2; קצבאות לנפגעי הנאצים-0.2; הבטחת הכנסה בגיל העבודה-0.6; הרחבת הזכאות לביטוח אבטלה-0.4; הרחבת מס הכנסה שלילי-0.4; השוואת קצבת הילדים בגין הילד הראשון לקצבה בגין הילד השני-1; הארכת חופשת הלידה-0.4.

ועדת כלכלה:
שניו כיוון

ב. העלאת המסים הישירים

את שיקום המגזר הציבורי והרחבתו אנו מציעים לממן באמצעות הגדלת המיסוי הישיר, שהוא פרוגרסיבי יותר מן המיסוי העקיף.³⁸ חשוב לציין כי כיום נטל המס (גביית המס יחסית לתמ"ג) בישראל נמוך לעומת הממוצע במדינות ה-OECD (31.4 אחוזי תוצר לעומת 40 אחוזי תוצר בהתאמה), ושיעור המיסוי הישיר נמוך עוד יותר והוא מן הנמוכים שבמדינות ה-OECD. כפי שאנו מראים בפרק הבא (להלן סעיף ג), המיסוי על ההון בישראל נמוך מאוד ויש מקום להעלותו במידה ניכרת. בשל מגבלות הנובעות ממבנה מערכת המס אי-אפשר לבצע תיקון זה בטווח הקצר. לכן אנו מציעים שתוקם ועדה לתיקון מערכת המס בישראל לטווח הארוך, כדי שתקדם את הצרכים החברתיים ואת צמצום אי-השוויון. במסמך זה אנו מעלים הצעה זמנית, שאינה משנה את המערכת הקיימת ואינה מציעה מסים חדשים או ביטול מסים קיימים, אלא רק משנה כמה שיעורי מס. השינוי המוצע, המוצג בלוח 2 להלן, יתבצע בהדרגה בתוך שלוש שנים, שבסיומן יגדלו הכנסות המדינה ממסים ב-2.5 אחוזי תוצר, כלומר ב-20 מיליארד ש"ח במחירי 2010. מיותר להוסיף כי לדעתנו יש לעצור לאלתר את מתווה הורדת המס.

שער רביעי

לוח 2: הצעה לשינויים בשיעורי המס

המס	השינוי	הגידול הצפוי בגבייה במיליארדי ש"ח של 2010
מס על ריבית ועל דיבידנד המוטל על מי שאיננו בעל שליטה	העלאה מ-20% ל-30%	1.65
מס על ריבית, על דיבידנדים ועל רווח הון לבעלי שליטה	העלאה מ-25% ל-30%	0.45

38 במיסוי פרוגרסיבי שיעור המס מההכנסה עולה ככל שההכנסה עולה.

0.50	העלאה מ-20% ל-30%	רווחי הון על נכסים ריאליים
6.65	העלאה מ-24% ל-31%	מס חברות
4.50 (בטווח הארוך)	צמצום הפטורים ב-75%	פטורים ממס חברות במסגרת חוק עידוד השקעות הון
2.10	העלאת המס השולי על הכנסות מעל 21 אלף ש"ח לחודש מ-33% ל-36%, העלאת המס השולי על הכנסות מעל 40 אלף ש"ח לחודש מ-45% ל-50%, ומדרגת מס שולי חדש מעל 80 אלף ש"ח בשיעור 55%	מס הכנסה אישי
0.55	ביטול	פטור ממס על תשואה בקרנות השתלמות
3.00	הגדלה בנקודת אחוז	ביטוח לאומי, השתתפות המעסיק
19.40		סך הכול

ועדת כלכלה:
שינוי כיוון

הערות:

- שיעור המס המוצע על רווחי הון הוא על הכנסות ריאליות. לגבי הכנסות נומינליות, תידרש התאמה. כמו כן תידרש התייחסות לנישומים במדרגות מס של 14% ו-23%, לדוגמה באמצעות תיאום מס.
- העלאת מס החברות באחוז אחד מעלה את גביית המס ב-700 מיליון ש"ח, אם אין שינוי בשיעורי המס של בעלי הפטורים. אם שיעור המס על בעלי הפטורים עולה בשיעור העלייה הכללי, כלומר אם אין גידול בפטור, הגבייה גדלה ב-950 מיליון ש"ח לאחוז לפחות. הרחבה נוספת בעניין מס החברות ראו בפרק הבא סעיף 2ג.
- העלאת שיעורי המס השולי על הכנסה אישית היא משכר חודשי

של 21,000 ש"ח לחודש, אך היא משפיעה רק על רמות שכר גבוהות יותר. כך למשל, המס על שכר חודשי של 30,000 ש"ח לחודש עולה רק ב-270 ש"ח, שהם פחות מאחוז אחד.

- החישוב של השתתפות המעסיק בדמי הביטוח הלאומי נעשה בהנחה שתקרת ההכנסה החייבת תעמוד על חמש פעמים השכר הממוצע במשק, בהתאם לחקיקה הקיימת. הסכום חושב עבור נקודת אחוז אחת משוקללת לשיעור המופחת ולשיעור הרגיל.

ג. השקעה חד-פעמית בדיור לזכאים

שער רביעי

בשל הפיגור רב-השנים בבנייה הציבורית וההזנחה של הדיור הציבורי, אנו מציעים כי בשלוש השנים הבאות תבוצע השקעה חד-פעמית נרחבת בבנייה ובתחזוקה. השקעה זו תתמקד בשלושת התחומים האלה:

- בנייה עבור זכאי הדיור הציבורי. בביצוע משימה זו יש להקפיד שהשכונות החדשות שנבנות לא ייהפכו לריכוזי עוני, כמפורט בדוח צוות הדיור. בנייה זו חיונית כדי לסייע בפתרון דיור למשפחות זכאיות, הממתנות שנים רבות לדירה.
- גיבוש תוכנית לאומית לחידוש שכונות חלשות, לרבות הרחבות והוספת דיור (בהתאם לתמ"א 38) ומתן מענקים לביצועה, לצד דיור בר-השגה לזכאים לדיור ציבורי וסיוע בשכר דירה.
- בנייה של מעונות סטודנטים, ובעיקר שיפור והרחבה של בנייה קיימת. יושם דגש על שילובה עם תוכניות עירוניות לשיפור שכונות חלשות.
- השקעה זו תסייע להגדלה של ממש בהיצע הדיור ותתרום להורדת מחירים בענף. חשוב לזכור כי מצוקת הדיור חמורה ביותר והיא שהציתה את המחאה החברתית. השקעה זו בדיור תהיה עד גודל של שני אחוזי תוצר. מאחר שזו השקעה חד-פעמית, אפשר לממנה באמצעות חוב.

ד. שיפור תפקוד המגזר הציבורי

לעתים קרובות הקריאה להגדלת ההוצאה הציבורית נענית בביקורת שהשירות הציבורי אינו יעיל, ולכן גם אם נשקיע בו

עוד כסף אין הדבר מבטיח שהשירותים ישתפרו. אנו מסכימים כי כשלי שוק אינם הכשלים היחידים ויש גם כשלי ממשל ופה ושם נעשות פעולות לא יעילות על ידי הממשלה. עם זאת, נזכור כי רוב עובדי השירות הציבורי עושים עבודתם נאמנה וביעילות. עוד נזכור כי רוב עובדי השירות הציבורי הם המורים בבתי הספר, הרופאים והאחיות בבתי החולים ובקופות החולים, השוטרים והחיילים על משמרתם, העובדים הסוציאליים ועוד. לכן ראוי להדגיש:

- חלק גדול מהביקורת על המגזר הציבורי היה מוגזם ושימש הצדקה לתהליך ההפרטה.
- גופים רבים בשירות הציבורי עברו במשך שנים רבות "ליבוש תקציבי", והדבר פגע מאוד בתפקודם.
- יש פגמים רבים בתפקודו של המגזר הציבורי, אך הפתרון לרוב הפגמים הללו אינו הפרטה או מיקור-חוץ, אלא תיקון.
- כל תיקון של פעולת המגזר הציבורי צריך להביא בחשבון את טובת האוכלוסייה המקבלת את השירותים, אך גם את טובתו של ציבור עובדי המדינה, שגם הם חלק מאתנו. חשוב לציין כי בעצם אין סתירה בין השניים, שכן רק עובדי מדינה המשתכרים שכן הוגן יוכלו להעניק שירות נאות לאזרחים.
- חלק מהרפורמה הנדרשת בשירות הציבורי מתוארת בפרק הדוח של הצוות שעסק בשירות הציבורי. חלק אחר שלה ייעשה בכל נושא ונושא שיעלה על סדר היום הציבורי.

ה. הקטנת הוצאות הביטחון

מקור נוסף שמרבים להציע למימון השירותים החברתיים הוא הורדת הוצאות הביטחון. סביר מאוד שיש בתקציב הביטחון סעיפים רבים שאפשר לחסוך או לקצץ בהם, אך ברור גם כי כל עוד אין שינוי של ממש במצבה האסטרטגי של ישראל מקור המימון הזה מוגבל למדי. מחובתנו לומר כי יש דרך נוספת להקטין במידה ניכרת את הוצאות הביטחון והיא על ידי השגת הסכם שלום כולל, שימתן את עוצמת הסכסוך הישראלי-ערבי באופן משמעותי.

בשנים האחרונות ההוצאות הרשמיות לביטחון הן כ-7 אחוזי תוצר בממוצע. אך יש הוצאות ביטחון נוספות שאינן כלולות במניין זה: העלות האלטרנטיבית של השירות הסדיר, הגנת

העורף, אבטחה, נדל"ן, מלאי חירום ועוד. הוצאות אלו מעלות את משקל עלויות הביטחון בתוצר ל-12% בקירוב. בעקבות הסכם השלום עם מצרים, שבוצע בשנים 1977 עד 1982, ירדו הוצאות הביטחון עד שנת 1990 לכמחצית- מ-20 אחוזי תוצר ל-10 אחוזי תוצר. מכאן אפשר להניח כי הסכם שלום כולל, שימתן את עוצמת הסכסוך, יאפשר הורדה ניכרת של הוצאות הביטחון בתוך תקופה של עשר שנים. אם הוצאות אלו ירדו למחצית, כמו בעקבות ההסכם עם מצרים, משמעות הדבר היא שחרור מקורות של 5-6 אחוזי תוצר. זהו שיעור גדול, הנושא השלכה חברתית מרחיקת לכת.

1. אחריות תקציבית

לסיכום ההצעות לשינויים תקציביים אנו מבקשים להדגיש את החשיבות של מימון הגדלת ההוצאות הקבועות של המגזר הציבורי על ידי מסים ולא על ידי גירעונות וחוב.

- מימון כזה חשוב גם בשל השמירה על היציבות הכלכלית, אך גם בשל שיקולים עקרוניים. מדינת רווחה לא יכולה להחזיק מעמד לאורך זמן אם אינה מלווה במחויבות ציבורית עמוקה, המתבטאת בנכונות לממן את ההוצאות למימון השירותים החברתיים. הוצאה שתמומן על ידי חוב או על ידי הכנסה חד-פעמית תיתפס כזמנית ותקוצץ בהזדמנות הראשונה.
- עם זאת, רצוי שהשמירה על משמעת פיסקלית לא תפגע בגמישות הנדרשת לניהול המדיניות התקציבית. כך למשל, במקרים חריגים אפשר לממן השקעות חד-פעמיות על ידי חוב, או לשאת גירעון מוגדל בשנים של מיתון, שבהן יש ירידה בגביית המסים, כי זו תופעה זמנית. ברור שגמישות תקציבית זו מוכרחה להיות מבוקרת ובמהלכה יש לשמור על יחס סביר בין החוב הציבורי לבין גודל התוצר.
- חשוב לציון כי דווקא מדינות שבהן הרווחה מפותחת, דוגמת שוודיה, מצטיינות בגירעונות נמוכים ובחוב נמוך. לעומת זאת ניא-וליברלים ידועים כמו רייגן ובוש יצרו גירעונות גדולים ומתמשכים על ידי הורדת מסים חסרת אחריות. מבדיקת המצב בעולם עולה כי רבות מן המדינות הסובלות מחוב ומגירעונות גדולים הן מדינות שבהן נטל המס נמוך יחסית, כמו יוון, אירלנד וארצות הברית.

21 רפורמה בשוק העבודה

משנת 2001 ועד שנת 2010 גדל התוצר לעובד בישראל ב-9%. לעומת זאת השכר הריאלי בשנים אלו ירד ב-3.5%. כלומר, הצמיחה במשק הישראלי היטיבה בעיקר עם בעלי ההון ולא עם השכירים ועם העצמאים הקטנים, שהם רוב הציבור. בעיה בולטת אחרת היא הדרה של אוכלוסיות גדולות משוק העבודה, כמו החרדים או הערבים. דבר זה גורם להרחבת העוני בקרב אוכלוסיות אלו. כדי לתקן את העיוותים האלה וכדי להקטין את אי-השוויון יש לבצע רפורמה מקיפה בשוק העבודה. צעדים הכרחיים לקראת רפורמה כזאת הם:

ועדת כלכלה:
שניו כיוון

- הפסקת ההעסקה הלא-ישירה במגזר הציבורי (מלבד בעבודות בנייה ותשתית).
- אכיפה של חוק שכר מינימום על ידי הגדלה ניכרת של מספר המפקחים עליו.
- בדיקת האפשרות של הצמדת שכר המינימום לפריון העבודה במקום לשכר הממוצע במשק. צעד זה יסייע לא רק לשמירת רמה נאותה של שכר המינימום, אלא גם לשמירת רמת השכר הממוצע במשק, כמוסבר בפרק הבא, סעיף 31.
- תיקון השחיקה בזכויות הפנסיוניות. שחיקה בזכויות אלו ושחיקת השכר פוגעות פגיעה קשה בהכנסות בישראל. את שחיקת הזכויות הפנסיוניות אפשר לתקן חלקית על ידי הרחבת אגרות חוב המיועדות לכל ערוצי החיסכון הפנסיוני, על ידי מימוש "המודל הצייליאני", ועל ידי הגדלת חלקן של אגרות החוב המיועדות לחוסכים המבוגרים מ-30% כיום ל-50%. הגדלה זו תקטין את רמת הסיכון של החיסכון הפנסיוני, ותרחיב את הסבסוד הממשלתי לחיסכון זה. בפרק ההסברים אנו מציגים הערכות לעלותו של צעד זה בטווח הארוך.
- הרחבת חופש ההתארגנות לעובדים. אין צדק חברתי ללא זכויות לעובדים וללא איגודים.
- השוואת זכויות העבודה של העובדים הזרים לזכויותיהם של העובדים הישראלים. צעד זה ראוי מבחינה חברתית, והוא גם יקטין את התחרות שלהם בעובדים הישראלים. בד בבד יש לצמצם את רישיונות הייבוא של עובדים זרים חדשים. עוד אנו מציעים לבדוק אפשרות של העסקת עובדים פלסטינים במקום עובדים ממדינות אחרות.

- שיפור מידי של מעמד ה"פרילנסרים" והשוואת תנאי העסקתם במגזר הציבורי לאלה של עובדי ציבור רגילים. בעיקר יש לבטל את הנוהג להלין את שכרם בקביעות (שוטף +90, 120).
- נקיטת צעדים לעידוד עסקים קטנים, המעסיקים כיום כמיליון עובדים. חשוב במיוחד להפסיק את אפלייתם בשוק האשראי ואת הלנת התשלומים על ידי הממשלה.
- הסרת מחסומים בפני כניסת ערבים לשוק העבודה, שעיקרם נובעים מן האפליה הקיימת היום כלפי האזרחים הערבים:
- פתיחה אמיתית של המגזר הציבורי להעסקת ערבים.
- ביטול הנוהג שלא להתקשר עם חברות שמעסיקות עובדים ערבים בפרויקטים של משרד הביטחון.
- הקמת אזורי תעשייה ביישובים הערביים.
- שיפור ניכר של התחבורה הציבורית באזורים הערביים.
- הרחבת מערכת מעונות היום בערים ובכפרים הערביים.
- שוויון מלא בנגישות לדיור לכל תושבי המדינה בכל מקום שבו הם בוחרים לגור.
- הגדלת ההשקעה בחינוך בקרב האוכלוסייה הערבית.
- הסרת מחסומים בפני כניסת חרדים לשוק העבודה:
- יש לאפשר לחרדים לבחור בין שירות צבאי לשירות אזרחי של שלוש שנים, שלאחריו יוכלו לצאת לשוק העבודה וללימודים אקדמיים.
- התוצאה תהיה צמצום ניכר במספר תלמידי הישיבה. על המדינה לקבוע מספר זה על פי צורכי הציבור החרדי ולתמוך רק במספר זה. את התקציבים שישתחררו יש להפנות להקמת מכללות אקדמיות לתלמידים ולתלמידות חרדים.
- השינוי המתואר כאן יונהג בהדרגה ומתוך הידברות עם הציבור החרדי.

31 הפחתת הרווחים המונופוליסטיים והורדת מחירים

בישראל יש ריכוזיות רבה, המאפשרת הצטברות של כוח מונופוליסטי בידי היצרנים. דבר זה מגדיל את רווחיהם ומעלה את המחירים, אגב פגיעה ברמת החיים של הציבור הרחב. רבים תלו תקוות בכך שהחשיפה לסחר בינלאומי תשחק את הרווחים המונופוליסטיים ותגרום לירידת מחירים. בענפים רבים זה אכן אירע, אך בענפים אחרים כוחם של הקרטלים והמונופולים נשאר

בעינו, בלייחוד בענפים שבהם הייבוא והשיווק הם ריכוזיים. מבנה השליטה דמוי הפירמידה תורם אף הוא להגדלת כוחם של קרטלים ומחזק את קשריהם עם המערכת הפיננסית. הרחבת התחרותיות והפיקוח על ענפים אלו חשובה כדי להוריד מחירים ולהקטין את הרווחים המונופוליסטיים. נושאים אלו טופלו חלקית בדוח הריכוזיות ולכן אנו מביאים פה שורה של הצעות נוספות מעבר למה שמוצע בדוח הריכוזיות – בעיקר הצעות הדנות בריכוזיות הענפית:

- הדרך העיקרית לטיפול בריכוזיות הענפית היא פיקוח על מחירים. לשם כך אין צורך בפיקוח על כל המחירים בענפים אלו אלא רק בפיקוח על מחיריהם של כמה מוצרים נבחרים המכונים "מוצרי עוגן". כיום יש כעשרים מוצרים בפיקוח. יש להרחיבם לקבוצה של כחמישים מוצרים. הטיפול בהעלאת מחירים יכול להיעשות לא רק על ידי פיקוח בפועל אלא גם באמצעות איום בהטלת פיקוח על מחירים. צעדים אלו יבואו בשילוב פעילות צרכנית אקטיבית, כפי שראינו בתקופה האחרונה.
- אנו ממליצים להפנות שיעור קבוע של המכרזים של המגזר הציבורי לעסקים קטנים, כדי למנוע היווצרות ריכוזיות בחסות הממשלה.
- אחד הענפים הריכוזיים בישראל הוא ענף החיסכון הפנסיוני. יש לשקול כמה צעדים להחלשת ריכוזיות זו. למשל, לאסור על גופים וקבוצות לנהל יותר מ-10% מן החיסכון הפנסיוני בישראל או יותר מרבע בכל תחום שלו (קרנות פנסיה, קופות גמל וכדומה).
- כמו כן יש לאסור על משקיעים מוסדיים להשקיע בחברות אחזקה ממונפות.
- מתוך דאגה לחופש העיתונות והתקשורת האלקטרונית יש לאסור החזקה של אמצעי תקשורת גדול בידי בעלים של חברות עסקיות גדולות מתחומים אחרים. נוסף על צעדים אלו אנו קוראים לציבור שלא להסתפק בדרישות מן הממשלה וליזום בעצמנו צעדים שיצמצמו את הריכוזיות בענפים חשובים במיוחד:
- אנו קוראים להקמת קרן פנסיה "ציבורית" שלא למטרת רווח, שתשקיע את כספי העמיתים ברמת סיכון נמוכה, ללא דאגה

ועדת כלכלה:
שניו כיוון

לאינטרסים זרים, ותוך כדי הורדה משמעותית של דמי הניהול. כל השנים התנגד משרד האוצר להקמת קרן פנסיה שלא למטרת רווח. יש לשנות עמדה זו.

- אנו קוראים להקמת רשת שיווק "ציבורית" שלא למטרת רווח בפריסת חנויות רחבה, שתפעל להורדת מחירים ותספק לעובדיה תנאי עבודה הוגנים. רשתות שיווק כאלה פועלות בהצלחה במדינות רבות באירופה ואף בארצות הברית ותורמות לשיפור המצב החברתי.

- הרחבת פעילות בנק הדואר לתחום האשראי, בעיקר למשקי בית ולעסקים קטנים. הדבר יגדיל את התחרות במגזר הבנקאי ויתרום לשיקום החברתי. צעד זה יכול להיעשות תחילה על ידי הממשלה, וכעבור זמן אפשר להפוך את הבנק לחברה ללא מטרת רווח.

- הקמת גוף ציבורי ללא מטרת רווח שיעסוק במתן ייעוץ כלכלי, בעיקר בנושאי חיסכון פנסיוני, החלטות בתחום הדיור וכדומה. **גוף זה לא יעסוק במתן ייעוץ בענייני השקעה.** את הקמתו אפשר להתחיל בעזרת לשכות של סטודנטים לכלכלה בחסות האוניברסיטאות והמכללות, במסגרת קורס ייעודי. לשכות אלו, בדומה לקליניקות המשפטיות הקיימות היום באוניברסיטאות רבות, יסייעו לציבור הרחב אך גם יתרמו לחינוכם ולהכשרתם המקצועית של תלמידי הכלכלה ולחידוד מודעותם.

4ב דמוקרטיזציה כלכלית-חברתית

עד היום היה הדיון הכלכלי-חברתי בישראל מוגבל ביותר, ויש לכך כמה סיבות: ראשית, בשל מקומו המרכזי של הסכסוך הישראלי-ערבי בדיון הציבורי. שנית, כל המפלגות הגדולות החזיקו בגישה כלכלית-חברתית דומה. שלישית, נוח היה להנהגה הפוליטית להציג את הדילמות הכלכליות העיקריות כשאלות מקצועיות ולא פוליטיות. זה היה מצג שווא, וכמה אנשי מקצוע אכן התריעו עליו, אך הוא השפיע על דעת הקהל. המחאה של קיץ 2011 שינתה את המצב הזה מן היסוד וכעת הדיון הכלכלי-חברתי חוזר אל הציבור הרחב. חשוב לזכור שלא רק הדיון החברתי-כלכלי צריך להיות דמוקרטי יותר, אלא הכלכלה עצמה צריכה להיות דמוקרטית יותר.

אין אנו יודעים בוודאות מה הדרך להשגת יעד זה, ובחשיבה על הנושא צריך לשתף לא רק כלכלנים אלא גם אנשים ממדעי החברה האחרים וגם את הציבור הרחב. אך נראה לנו שיש כמה צעדים היכולים לקדם את היעד הזה בטווח הארוך:

- **שקיפות בדין הכלכלי.** פעמים רבות נעשה שימוש בניסוחים כלכליים מסובכים, שאינם נחוצים להבנת הנושא אך גורמים להדרת הציבור הרחב מן הדיון. במהלך עבודתו של הצוות הזה קיימנו לא מעט דיונים בהשתתפות ציבור רחב. דיונים אלו לימדו אותנו שאפשר להציג דברים בפשטות ובענייניות. שקיפות נדרשת גם בתקציבי המדינה, הכתובים בצורה שקשה להבינם.³⁹

ועדת כלכלה:
שניו כיוון

- **מאבק מתמשך בקשרי הון-שלטון.** בישראל, כמו במדינות רבות אחרות, כל עוד העילית הפוליטית קשורה בטבורה לעילית העסקית, זו האחרונה היא שמשפיעה על המדיניות הכלכלית ולא הציבור הרחב. קשרי הון-שלטון בישראל הם מן הגורמים הבולטים לריכוזיות הגבוהה ולנזקים שהיא מסבה. המאבק בקשרי הון-שלטון יכול להיעשות בדרכים שונות, למשל הגבלת גובה התרומות שחברות גדולות יכולות לתרום לגופים פוליטיים, מאבק בהשפעתן של השדולות העסקיות, ועוד.

- **חיזוק המשרדים המקצועיים מול אגף התקציבים.** תהליך התקצוב בישראל ריכוזי מדי, ועיקר הכוח נתון בידי אגף התקציבים במשרד האוצר. ההצעה לחיזוק המשרדים המקצועיים נידונה בהרחבה בדוח צוות המינהל הציבורי.
- **קידום תחום הקואופרציה בישראל.** תחום מוזנח שלמעשה לא קיים כבר שנים רבות. יש לקדם חקיקה מקיפה בנושא ולעודד יזמות קואופרטיבית. מובן מאליו שצעדים אלו יכולים לבוא בעיקר מקרבנו, הציבור, ואין לחכות לממשלה שתפעל במקומנו.

- **מעבר לצעדים הנדרשים בטווח הארוך אנו מציגים גם שלוש דרישות ראשוניות, שנועדו להסיר כמה מכשולים חוקיים העומדים בפני התפתחותו של דיון דמוקרטי במדיניות החברתית-כלכלית.** הסרה זו יכולה להיעשות מיד:
- **במציאות כלכלית דינמית יש לבטל את התקציב הדו-שנתי ולהתחיל מיד בגיבוש תקציב חברתי חדש לשנת 2012.**

39 צעד ראשון (אם כי חלקי) בכיוון זה נעשה באתר הממשלתי "התקציב הפתוח".

- יש לבטל את "כלל ההוצאה" הקבוע בחוק, שגורם להקטנת ההוצאות הציבוריות ביחס לתוצר. גודל ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר מודד למעשה את היקף המעורבות הציבורית במשק, וזהו משתנה פוליטי רב-חשיבות. לא ייתכן שההחלטה על משתנה זה תהיה מקצועית-ביורוקרטית ולא פוליטית-ציבורית.⁴⁰
- יש לבטל את חוק ההסדרים, המאגד תחת קורת גג אחת שינויים מבניים רבים, וכל זאת בנוהל מזורז ואגב הפיכתו להצבעת אמון הצמודה להצבעה על התקציב. זהו חוק בלתי דמוקרטי בעליל שהקפיא חוקים חברתיים רבים והאיץ את תהליכי ההפרטה בארץ.

שער רביעי

ג דיון והמלצות

11 הנדלת השירותים החברתיים

במאה וחמישים השנים האחרונות גדל חלקה של הממשלה במשק במידה ניכרת בכל המדינות ובפרט במפותחות שבהן. המדד המקובל לחלקה של הממשלה הוא היחס בין ההוצאות הציבוריות לתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג). בראשית המאה ה-20 היה יחס זה במדינות המפותחות העיקריות בסביבות 10%; בסוף המאה ה-20 הוא הגיע לכ-45%. הגידול העיקרי היה בתחומים אשר בעבר לא מומנו כלל מהקופה הציבורית, כמו חינוך, בריאות ורווחה, והוא נבע משני תהליכים מרכזיים: הצמיחה הכלכלית שהחלה במהפכה התעשייתית, ותהליך הדמוקרטיזציה. הצמיחה הכלכלית יצרה ביקוש לחינוך לא רק למיעוט קטן ומיוחס אלא לכל העובדים, כדי שיוכלו לתפקד במשק מודרני ומתקדם מבחינה טכנולוגית. הצמיחה הכלכלית גם האיצה את תהליך העיור, ותהליך זה הוביל לביקוש מוגבר לשירותי בריאות. כמו כן, הצמיחה הכלכלית והשינויים הטכנולוגיים התכופים היו מקור לאי-ודאות תעסוקתית גוברת, ונוצר צורך במנגנוני ביטוח חברתי. הצמיחה גם הגדילה מאוד את אמצעי התחבורה ואת אמצעי התקשורת, והדבר הביא להגדלת הצורך בהשקעה בתשתית. המדינה המודרנית נענתה לכל הצרכים הללו, במידה

40 הסבר לכלל ההוצאה ראו להלן, סעיף 5.

זו או אחרת, בין השאר מפני ששירותים אלו סובלים מכשלי שוק שונים ולכן לא סופקו במלואם על ידי השוק החופשי.

תהליך הדמוקרטיזציה המתרחב העניק פתחון פה לציבור גדול שקודם לכן היה דומם – בעלי ההכנסות הבינוניות והנמוכות. כתוצאה מכך הפכו הזכות לחינוך, לבריאות ולרווחה לזכויות חברתיות מוכרות יותר ויותר. הגדלת ההוצאות הציבוריות אפשרה לצמצם פערים כלכליים ולהגדיל את השוויון בחברה: במדינות שבהן הייתה יותר רגישות חברתית, כמו במערב אירופה או בסקנדינביה, גדלו ההוצאות הציבוריות בשיעור נאה, בשעה שבמדינות כמו ארצות הברית או אוסטרליה, שבהן התמיכה הציבורית בזכויות חברתיות ובערך השוויון פחותה, גדלו ההוצאות הציבוריות בשיעור נמוך יותר.

ועדת כלכלה:
שינוי כיוון

תרשים 1 להלן ממחיש את הקשר בין גודלן של ההוצאות הציבוריות ובין רמת אי-השוויון במשק, הנמדדת על ידי מדד ג'יני.⁴¹ המדינות המופיעות בתרשים הן מדינות החברות ב-OECD, והנתונים הם משנת 2005 או משנה קרובה לה (ישראל לא מופיעה בתרשים שכן בשנת 2005 טרם הייתה חברה בארגון זה). התרשים ממחיש היטב את הקשר השלילי המובהק בין ההוצאות הציבוריות למידת אי-השוויון: כל הגדלה של ההוצאות הציבוריות באחוז תוצר אחד מקטינה את מדד ג'יני בכמחצית האחוז. גודלה של ההוצאה הציבורית משפיע אפוא השפעה ישירה על רמת אי-השוויון במשק ולפיכך משקף את רמת הסולידריות החברתית במדינה ואת מחויבותה לשוויון.

41 מדד ג'יני הוא מדד לאי-שוויון בהכנסות. O מייצג שוויון מלא (לכולם הכנסה שווה) ו-1 מייצג אי-שוויון מוחלט (כל ההכנסה במשק בידי אדם אחד).

לשוויון אינו שאלה מקצועית, אלא שאלה פוליטית-חברתית.⁴³ אך מעבר להבדלים בין המדינות התגבשה במדינות המפותחות לאחר מלחמת העולם השנייה הסכמה רחבה שאפשר לכנותה "המשק המעורב" (The Mixed Economy). הסכמה זו בנויה על שלושה יסודות עיקריים: משטר דמוקרטי; שוק חופשי כשיטה כלכלית בסיסית; ומעורבות ממשלתית נרחבת הן באספקת שירותים חברתיים והן בדאגה לעניינים חברתיים כמו שוויון, ובעשורים האחרונים גם דאגה לסביבה כדי שלא לפגוע בדורות הבאים. אף שבמדינות שונות היקף המעורבות הממשלתית היה שונה, הייתה הסכמה רחבה בדבר הצורך במעורבות הממשלה. ואולם בשלושים השנים האחרונות חלה שחיקה בהסכמה זו. השחיקה באה לידי ביטוי בקיצוץ מתמשך של השירותים החברתיים, בהורדה של שיעורי המס, בעיקר על ההכנסות הגבוהות, ובהחלשה משמעותית של האיגודים המקצועיים. מגמה חדשה זו גובתה באידיאולוגיה קיצונית של השוק החופשי, שזכתה לכינויים רבים כמו נאו-ליברליזם, שמרנות, ליברטריניזם ועוד. בעשורים האחרונים אידיאולוגיה זו משלה בכיפה גם בישראל – בממשלות השונות ובשיח הציבורי. בישראל, בגלל ההסלמה בסכסוך הישראלי-ערבי עלו ההוצאות הציבוריות משנת 1967, ובשנים 1973-1985 הגיעו לרמה של 75 אחוזי תוצר. זו הייתה רמה בלתי אפשרית, שגרמה לחוסר יציבות פיסקלית. לכן הורדת הוצאות הממשלה מרמה זו לרמה של כ-55 אחוזי תוצר, שהתרחשה בעשר השנים שלאחר ייצוב המשק ב-1985, הייתה הכרחית. הורדה זו התאפשרה בעיקר בזכות הסכם השלום עם מצרים והורדת הוצאות הביטחון בעקבותיו. עם זאת, המשך הורדת ההוצאות הציבוריות אחר כך, ובעיקר בעשור האחרון, שוב לא נבעה מצורך כלכלי מבני אלא מאידיאולוגיה פוליטית בלבד. כך, ההוצאות הציבוריות בישראל הוסיפו לרדת בשיעור חד, מרמה של יותר מ-50 אחוזי תוצר בשנות התשעים לרמה של 42 אחוזי תוצר בשנת 2011. ירידה זו חלה גם על תקציבי השירותים הציבוריים: משנת 1996 עד שנת

ועדת כלכלה:
שניו כיוון

43 עם זאת יש לציין כי לרמת אי-השוויון יש גם השלכות כלכליות. כך למשל, אי-שוויון גבוה נוטה לפגוע בצמיחה הכלכלית. לדיון בנושא ראו יוסף זעירא, 2009. "השפעת אי-השוויון על הצמיחה הכלכלית" (מחלוקת 3), אריה ארנון ומשה יוסטמן (עורכים), מחלוקות בכלכלה, ירושלים ותל-אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד.

2010 ירדו ההוצאות הציבוריות על חינוך ב-1% תוצר, ההוצאות על בריאות (מעבר למס בריאות) מ-3.8 אחוזי תוצר ל-2.6 אחוזי תוצר, וההוצאות על דיור ושירותים חברתיים מ-1.7 אחוזי תוצר ל-0.5 אחוזי תוצר. לכן שיקום השירותים הללו חיוני, מה גם שדעת הקהל בארץ תומכת באופן גורף בהגדלת השוויון (כפי שמראה גל המחאה וכפי שמראים סקרי דעת קהל רבים).

חשוב לציין כי אי-השוויון בישראל גדל במידה רבה בעשרים השנים האחרונות והוא מן הגבוהים במדינות ה-OECD. חלקו של המאיון העליון בארץ היה מעל 12% מן ההכנסה ב-2008, וזהו השיעור הגבוה ביותר במדינות אלו אחרי ארצות הברית (18%). אי-השוויון בישראל פוגע ברמת החיים של רוב האוכלוסייה, והדבר עולה בין השאר מנתונים על החיסכון של משקי בית על פי עשירוני הכנסה בשנת 2009, המראים כי רוב הציבור אינו מצליח לחסוך, למעט העשירון העליון.

כדי להמחיש עוד את השפעת הקיצוצים על אי-השוויון במשק נתבונן בחלקן של ההוצאות הפרטיות על חינוך ובריאות (מעבר למס הבריאות) מתוך ההכנסה הפנויה. בשנת 2000 היו הוצאות אלו במוצק 21% מן ההכנסה הפנויה של החמישון התחתון. בשנת 2009 גדלו הוצאות אלו ל-30% מן ההכנסה הפנויה של חמישון זה. כלומר, צמצום השירותים הציבוריים הגדיל את ההוצאה הפרטית של החמישון התחתון ב-9%. פגיעה זו ברמת החיים וביוקר המחיה מקורה במדיניות הקיצוץ המתמשכת. לעומת החמישון התחתון, החמישון העליון מוציא על בריאות ועל חינוך רק 11% מהכנסתו, ושיעור זה לא השתנה כלל בין שנת 2000 ל-2009. נתונים אלו אינם מפתיעים. אנו יודעים כי בתחום הבריאות חלקה של הממשלה ירד מ-70% בשנת 1996 ל-61% מכלל ההוצאות על בריאות ב-2009, וחלקן של ההוצאות הפרטיות גדל בהתאם. בדומה לכך, בישראל מאז שנות התשעים ההוצאה הציבורית על חינוך לתלמיד נמצאת בירידה מתמדת, ומאז 1999 היא נמוכה מהמוצק במדינות ה-OECD.

מכל השירותים החברתיים, החינוך הוא אולי החשוב ביותר לצמצום הפערים בחברה, שכן רכישת השכלה היא הדרך העיקרית להגדלת ההכנסה. הקשר שבין השכלה להכנסה נבדק באינספור מחקרים ונמצא מובהק ביותר: כל שנת לימודים מעלה את הכנסת הלומד ב-10% במוצק על פני האוכלוסייה. הישגי

החינוך בישראל במבחני השוואה בינלאומיים (מבחני PISA) מצביעים על רמה נמוכה (מקום 39-40) וכן על אי-שוויון גבוה בין בתי הספר בישראל. התוספות שאנו מציעים לתקציבי החינוך מטרתן להתגבר בראש ובראשונה על בעיית אי-השוויון בחינוך, הן על ידי שיפור החינוך בגיל הרך, שם מונחים היסודות להשכלה, והן על ידי תמיכה בבתי הספר החלשים. מדיניות זו הפוכה מן המדיניות הנהוגה היום, המתגמלת מורים ובתי ספר לפי מידת הצלחתם.

ואולם הצעותינו בתחום החינוך הן רק תחילתו של השינוי הדרוש במערכת הזאת; דוח צוות החינוך מתווה צעדים שונים הדרושים להשגת שינוי זה. ברצוננו להוסיף הערה בעלת אופי כלכלי יותר: מהשוואה שנערכה בין מדינות ה-OECD בתחום החינוך עולים כמה הבדלים מהותיים בין ישראל לשאר המדינות המפותחות. למשל, בישראל מספר שעות הלימוד לתלמיד גבוה בלמעלה מ-20%. אף על פי כן בישראל הוצאות החינוך לתלמיד נמוכות יותר, משתי סיבות עיקריות: מספר התלמידים בכיתה גדול יותר ושכר המורים נמוך במידה ניכרת. כך, בכיתה ממוצעת בחטיבת ביניים במדינות ה-OECD לומדים 24 תלמידים לעומת 32 בישראל; ושכר המורים יחסית לשכרם של בעלי השכלה דומה הוא כ-85% במדינות המפותחות לעומת 60% בישראל.⁴⁴ לכן אנו מציעים שהשינויים העתידיים במערכת החינוך יתמקדו בשלושת המרכיבים האלה: צמצום מספר שעות הלימוד (שמקורן בשבוע לימודים של שישה ימים במקום חמישה ימים וביום לימודים ארוך מאוד בבתי ספר דתיים רבים); הקטנת מספר התלמידים בכיתה; והעלאה הדרגתית של שכר המורים (אפשר לשקול העלאת שכר למורים שרכשו תואר אקדמי נוסף על לימודי ההוראה).

21 העלאת שיעורי המסים הישירים

הגדלת ההוצאות מחייבת גידול במקורות למימון, ואלו באים בעיקר ממסוסי. מערכת המסים צריכה להיות פרוגרסיבית כדי לפעול לצמצום העוני ולהקטנת הפערים. המסים הישירים על ההכנסה, על ההון ועל החברות הם מסים פרוגרסיביים, בעוד

44 ממצאים אלו לקוחים ממסמך פנימי שנכתב בידי רות קלינוב עבור משרד החינוך.

שהמסים העקיפים פרוגרסיביים פחות. בישראל מחצית מתקבולי המס מקורם במסים ישירים ומחציתם במסים עקיפים. זהו יחס חריג במדינות המפותחות, שבהן המיסוי הישיר גבוה הרבה מן המיסוי העקיף. לכן יש מקום בישראל להגדלת תקבולי המסים הישירים. נטל המס, הנמדד על ידי סך תקבולי המס יחסית לתמ"ג, נמוך יחסית בישראל: בשנת 2008 הוא עמד על 33.8% וב-2010 ירד עוד, לשיעור של 31%, בעוד שבארצות רבות הוא היה מעל 40 אחוזי תוצר – למשל בהולנד ובשוודיה (מעל 47%), בבלגיה, באיטליה, בפינלנד, בנורווגיה, בצרפת ובאוסטריה (בסביבות 43%), ועוד. לפיכך בישראל אפשר בהחלט להעלות את המסים הישירים, בתנאי שהדבר ישמש להגדלת השירותים החברתיים והציבור יראה שיש תמורה לתשלום המס.

כעת נבדוק כיצד מתחלקים המסים הישירים בישראל בין ההכנסות משכר לבין ההכנסות מהון. האומדנים שנשתמש בהם יהיו מצרפיים, וזהו חישוב גס, אך הוא מספק תמונה כללית ברורה למדי. חישובינו מבוססים על הנתון שחלק העבודה בתמ"ג בשנת 2009 היה 54%. המסים הישירים ששולמו משכר ב-2010 היו 90 מיליארד ש"ח, בעוד שהמסים הישירים מהון היו 46 מיליארד ש"ח. חישוב שיעורי המס הממוצעים על עבודה ועל הון מראה כי שיעור המס של השכירים היה 20.5%, בעוד שיעור המס הממוצע על ההון היה 19.5% (חישוב זה נעשה על ההכנסה מהון שאינה כוללת את ההכנסה של הקרנות המוסדיות, הפטורות ממס הכנסה). כיוון שחלק גדול מן השכירים (כ-50%) לא משלמים מס הכנסה כלל, משמעות הדבר היא כי שיעור המס המוטל על השכירים הנמצאים בבסיס המס גבוה הרבה מזה המוטל על ההון. מכאן שיש מקום להגדלה ניכרת של המסים הישירים על ההכנסה מהון. העלאה של מיסוי זה לרמה ממוצעת של 40% תגדיל את ההכנסות ממסים במונחי 2010 ב-49 מיליארדי ש"ח, שהם כ-6 אחוזי תוצר. אפשר כמובן להעלות את שיעור המס לא רק על ההון אלא גם על הכנסתם של בעלי שכר גבוה מאוד ולהגדיל את תקבולי המס עוד יותר. בצעדים אלו טמונה אפוא אפשרות לממן מהפכה חברתית של ממש.

מרביתם לשאול מדוע אנו רוצים למסות בשיעור גבוה יותר הכנסות מהון – הלא בעלי ההון חיוניים לתהליך הייצור ולפיכך להתפתחות המשק? על כך יש לומר כמה דברים. ראשית, ההון

הוא כמובן גורם חשוב בתהליך הייצור ואנו מעריכים מאוד את תרומתו, אך חשוב לזכור כי יש לו שותף סמוי, שלא מקבל תמורה ישירה על שירותיו. שותף זה הוא המדינה ושירותיה הציבוריים. העובדים רוכשים דעת בחינוך הציבורי, ולכן הם יכולים לייצר טוב יותר (אינספור מחקרים בכלכלה הצביעו על קשר הדוק בין חינוך לפיריון עבודה). המגזר העסקי משתמש במערכת הכבישים שהמדינה בנתה כדי לשנע סחורות וכדי להביא את העובדים בכל יום לעבודה. מערכת הבריאות הציבורית שומרת על בריאות העובדים ולכן על רצף תפעול הייצור. יתרה מזו, הייצור נשען על הביטחון ועל היציבות במדינה, על המדע שבו תומכת המדינה, ועוד. כלומר, המגזר הציבורי תורם רבות למערכת היצרנית ובכך ליצירת רווחים לבעלי ההון ולהגדלתם. לכן אך טבעי שנדרוש כי בעלי ההון ישלמו מס מתאים על רווחיהם כדי להחזיר למדינה ולו מעט תמורת שירותיה, שכה מיטיבים עמם. מעבר לנימוק כלכלי זה קיים שיקול ערכי וחברתי. הגידול העצום באי-השוויון בישראל אינו מקובל על רוב הציבור, והוא אינו מוכן לשאת עוד מצב שבו קומץ אנשים הולכים ומגדילים את רכושם בעוד שכל השאר מדשדשים במקום ואף נסוגים לאחור. בחברה שוויונית יותר, שבה סולידריות אינה מילה גסה אלא ערך חשוב, יש מקום למיסוי גבוה יותר על בעלי ההכנסות הגבוהות.

בתיאור לעיל הראינו כי יש מקום להגדלת המס על ההון כדי לממן הרחבה משמעותית של ההוצאות הציבוריות. בשל מבנה מערכת המס בישראל אי-אפשר למצות פוטנציאל מיסוי זה מיד ולכן הגדלה זו יכולה להיעשות רק בטווח הארוך, על ידי רפורמה מקיפה במערכת המסים. אולם את גביית המסים אפשר להגדיל כבר בטווח הזמן הקרוב, בתוך שלוש שנים. השינויים המוצעים בלוח 2 לעיל מתארים שורה של צעדים בכיוון זה המאפשרים את הגדלת תקבולי המס בכ-20 מיליארד ש"ח של 2010, השקולים ל-2.5 אחוזי תוצר לשנה. בעניין מס החברות נבקש להעיר כי ההצעה להעלותו מ-24% ל-31% היא הצעה מתונה יחסית, שכן לפני כמה שנים תפקד המשק הישראלי היטב עם מס חברות של 36%. חשוב לציין כי שיעור מס החברות האפקטיבי בישראל הוא מן הנמוכים במדינות ה-OECD. כמו כן אנו מציעים ביטול של חלק גדול מן הפטורים ממס חברות משיקולי ייצוא ועידוד

ועדת כלכלה:
שניו כיוון

השקעות הון. בייחוד אמור הדבר במסלולים העוקפים של חוק עידוד השקעות הון, שעל פיהם בשנים האחרונות הפטורים ניתנים ללא בדיקה מעמיקה. פטורים אלו אין להם צידוק כלכלי ובוודאי לא חברתי.

מעיון בהצעתנו עולה כי אין אנו מציעים הורדה של המסים העקיפים בשלוש השנים הקרובות. כמה סיבות לכך. ראשית, נראה לנו כי שיקום השירותים הציבוריים היא משימה מכרעת כל כך עד כי מן הראוי שכל שקל מס שנגבה יופנה בראש ובראשונה למטרה זו. שנית, הורדת המסים העקיפים תסייע רק במעט להורדת מחירים ולכן תרומתה החברתית מוגבלת. שלישית, כל הורדת מס עקיף מתחלקת בין הצרכן ובין המוכרים, וגם זה מקטין את תרומתה החברתית של ההורדה. רביעית, אף שנטען כי הורדת מסים יכולה להגביר תחרות, יש בה גם כדי לפגוע בתעסוקה מקומית. דילמה חברתית-פוליטית זו מן הראוי שתוכרע על ידי הציבור, אך נראה לנו כי בשנים הקרובות, שבהן קיים חשש למשבר עולמי, יש להיזהר שלא לפגוע עוד יותר בתעסוקה המקומית. וחמישית, מהשוואה למדינות אחרות בעולם עולה כי ישראל חריגה לא ברמה הגבוהה של המסים העקיפים אלא ברמה הנמוכה של המסים הישירים. לכן התמקדנו באלה.

שער רביעי

בשלב הבא אפשר לפעול בשני כיוונים אפשריים: האחד הוא העמקת המיסוי על ההכנסות הגבוהות מהון, על ידי ביצוע רפורמה עמוקה במיסוי. השני הוא העלאת שיעורי המס לבעלי הכנסות משכר שמתחת לעשירון העליון, לאחר שכבר השתפר מצבם עקב שיפור בהספקת השירותים הציבוריים. הדבר חשוב, כי יש בכך ביטוי להתחייבות לשלם עבור שירותים אלו. נוסף על שינויים אלו יש לחשוב גם על שינויים הקשורים להגנת הסביבה במערכת המסים. הצעה ברוח זו קיבלנו ממר גדי רוזנטל, מחברת כיוון, שעיקרה החלפת המיסוי על החשמל ועל הדלק במיסוי על זיהום האוויר הנגרם משימושים אלו. ההצעה מקובלת עלינו מאוד, אך כמו שאר השינויים המבניים בתחום המיסוי השארנו אותה לדיון עתידי. חשוב לזכור כי צמצום הפגיעה בסביבה אינו עניין הנוגע לחובבי הטבע בלבד, אלא הוא מבטא דאגה לעולם שבו יחיו הדורות הבאים. לכן זהו צדק חברתי במיטבו – צדק בן-דורי.

31 רפורמה מקיפה בשוק העבודה

משנת 2001 ועד שנת 2010 גדל התוצר הריאלי לעובד בישראל ב-9% (גודל זה מכונה גם פרויון העבודה). לפי נתוני בנק ישראל גדל פרויון הייצור הכולל (TFP) הריאלי בתקופה זו ביותר מ-7%. לעומת זאת השכר הריאלי ירד בשנים אלו ביותר מ-4%. כלומר, הצמיחה במשק הישראלי לא היטיבה עם השכירים אלא עם בעלי ההון. ממצא זה עומד גם בסתירה לתיאוריה הכלכלית של צמיחה כלכלית בתנאי תחרות משוכללת. לפי תיאוריה זו, אם הייצור מתואר על ידי פונקציית הייצור קוב-דאגלס (שמתארת את הקשר בין כמות העבודה וכמות ההון במשק לתוצר), השכר הריאלי צריך לגדול באותו שיעור כמו התוצר לעובד. יש הטוענים כי ירידת השכר הריאלי נובעת מהורדת שיעורי מס ההכנסה במהלך שנות האלפיים, אשר אפשרה להגדיל את השכר נטו למרות הירידה בשכר ברוטו. אך טענה זו אינה עומדת במבחן המציאות. ראשית, השכר נטו עלה הרבה פחות מעליית התוצר לעובד. שנית, ירידת השכר הריאלי ברוטו צריכה להיות תוצאה של הגידול בהיצע העובדים. היצע העובדים אכן גדל במהלך שנות האלפיים, אך ההון גדל בשיעור גבוה יותר, כך שיחס ההון לעובד גדל בשנים אלו ב-15%. אם נוסף לכך את הגידול בפריון הייצור הכולל, הרי בשוק תחרותי היה השכר הריאלי צריך לגדול בשיעור של 11% לפחות. במקום זה השכר הריאלי ירד. מכאן אנו מסיקים כי שוק העבודה מוטה באופן חמור לטובת ההון ונגד העובדים, שהם הציבור הרחב בישראל. הסיבות לכך רבות ומגוונות, ואלה המרכזיות שבהן:

- עובדים רבים מועסקים לא באופן ישיר על ידי קבלני כוח אדם, מתווכים או עמותות מסוגים שונים. כתוצאה מכך נשחק שכרם ונפגעות זכויותיהם.
- בחברות רבות מונהגות רמות שכר שונות לעובדים – דור א', דור ב' וכדומה. הסכמים אלו יוצרים אי-שוויון בין העובדים ובכך מסייעים להנהלות לפלג את ציבור העובדים ולהחלישו.
- במקומות עבודה רבים יש איסור על התארגנות עובדים, והם מועסקים על בסיס חוזים אישיים ולא בהסכם קיבוצי. שיטה זו של הפרד ומשול מסייעת גם היא לשחיקת השכר.
- אף שקיים בישראל חוק שכר מינימום הוא לא נאכף ומספר הפקחים המופקדים על אכיפתו זעום ביותר.

- שכר המינימום משפיע על השכר בענפים רבים במשק, שבהם העובדים קרובים לשכר המינימום או מתייחסים אליו או אל השכר הממוצע במשק כנקודת ייחוס. הדבר יוצר תלות הדדית בין השכר הממוצע במשק ובין שכר המינימום, ותלות זו תורמת ליצירת מלכודת שכר נמוך. לכן מומלץ מאוד להנהיג שיטת הצמדה אחרת של שכר המינימום. אנו מציעים הצמדה לפיריון העבודה, כלומר לתוצר לעובד.
- העובדים הזרים בישראל מועסקים ללא זכויות עבודה רבות, ותורמים בשל כך לשחיקת שכר העובדים הקרובים אליהם בסוג עבודתם ובעקבות זאת גם לשחיקת שכר העובדים האחרים. זה נעשה בשל התחליפיות בין העובדים הללו. פגיעה אחרת שמקורה בעובדים הזרים היא בדיור ובחינוך. ריכוז העובדים הזרים באזורים כמו דרום תל-אביב גורם לעלילית מחירי הדיור שם ופוגע בחינוך בשל ריכוז גבוה של ילדים המתקשים בשפה העברית בבתי ספר מסוימים. לכן יש לשקול גם סיוע לפיזור מגוריהם של העובדים הזרים.

נוסף על המאמץ למנוע את שחיקת השכר אנו מציעים להרחיב את רשת הביטחון של החיסכון הפנסיוני על ידי הגדלת חלקן של אגרות החוב המיועדות ל-50% מן החיסכון. הדבר יעניק עוגן של יציבות לתשואה של חיסכון זה. אגרות החוב המיועדות גם מגלמות סבסוד בשיעור ממוצע של כ-2%. עלות זו תבוא לידי ביטוי רק בטווח הארוך שכן גם אם הקרנות והקופות יתחילו לרכוש אגרות חוב מיועדות מיד, יחלוף זמן עד שיגיעו לרמה של 50%. העלות התקציבית העתידית של סבסוד נוסף זה יכולה להגיע ליותר מ-3 מיליארד ש"ח לשנה. אפשר לשקול להקטין את הסבסוד הגלום בתוספת אגרות החוב המיועדות, שכן עצם הרחבתן מגדילה מאוד את יציבות החיסכון הפנסיוני, וזו תרומה חשובה מאוד.

הקריאה לצמצום פערים ולהקטנת אי-השוויון והעוני בישראל אינה יכולה לפסוח על שתי הקבוצות העניות ביותר בישראל – הערבים והחרדים. יש הבדלים רבים בין שתי הקבוצות אך בשתייהן העלאת רמת החיים מחייבת העמקת שילובם במעגלי התעסוקה המתקדמים, בתחומים שבהם השכר גבוה יותר. אנו מציעים כאן צעדים ראשוניים בלבד, המסמנים את שינוי הכיוון הנחוץ.

האוכלוסייה החרדית: כיום רוב הגברים החרדים מקבלים פטור משירות צבאי רק על ידי לימוד בישיבה עד גיל מאוחר יחסית. כתוצאה מכך הם אינם עובדים שנים רבות, אחר כך הם משתלבים במעגל העבודה כעובדים לא מיומנים, ורובם מועסקים באופן לא מדווח. ההצעה לאפשר להם להמיר את השירות הצבאי בשירות אזרחי תאפשר להם לצאת ללימודים אקדמיים ולהשתלב בשוק העבודה בגיל צעיר ובכך לשפר את מצבם ולהקטין את עול התמיכה בהם, המוטל כיום על שאר הציבור.

ציבור הערבים אזרחי ישראל: אחת הבעיות הגדולות של ערביי ישראל היא הקושי של רוב האקדמאים הערבים למצוא עבודה בתחום עיסוקם, על כן הם נאלצים להסתפק בעיקר בהוראה, שתשואתה נמוכה, כפי שצוין לעיל. כתוצאה מכך רבים מוותרים מראש על לימודים אקדמיים וכך לציבור גדול זה יש פחות הון אנושי מכפי שהיה יכול להיות לו. בעיה אחרת היא הקושי של נשים ערביות להשתלב במעגל העבודה מפני שמקומות העבודה רחוקים ממקום מושבן ומפני שאין מערכת מעוונות יום ראוייה עבור ילדיהן. הצעדים שאנו מציעים נועדו לצמצם את האפליה שהם סובלים ממנה ולסייע להם להשתלב בשוק העבודה.

ועדת כלכלה:
שניו כיוון

4.1 הקטנת הוצאות הביטחון

הוצאות הביטחון הרשמיות של ישראל בשנים האחרונות היו כ-7 אחוזי תוצר בממוצע. אך יש גם הוצאות ביטחון נוספות שאינן כלולות במניין זה: השירות הסדיר, הגנת העורף, אבטחה, קרקע, מלאי חירום ועוד. במחקר שבדק את נטל הביטחון על המשק הישראלי⁴⁵ נמצא כי משקלן של הוצאות אלו הוא 4.5 אחוזי תוצר לפחות. לכן סך הוצאות הביטחון מתקרב ל-12 אחוזי תוצר.

חשוב לזכור כי היום קשה לקיים דיון ציבורי בהוצאות הביטחון מפני שרובן סודיות. אך מחקרים שבדקו את ההוצאות האלה על פני זמן הראו כי הן השתנו בהתאם לשינויים בעוצמתן של הסכסוך הישראלי-ערבי. לפני מלחמת ששת הימים, כאשר המצב היה רגוע יחסית, הגיעו הוצאות הביטחון ל-7 אחוזי תוצר. אחרי 1967, כשהסכסוך עלה מדרגה, עלו ההוצאות לרמה של 20 אחוזי תוצר. אחרי מלחמת יום הכיפורים ב-1973 עלו

45 טל וולפסון, 2009. נטל הביטחון והמשק הישראלי: מבט שני על הנתונים הרשמיים, 20, ירושלים: מכון פאלק.

ההוצאות עוד יותר ועמדו על יותר מ-30 אחוזי תוצר במשך כמה שנים. רק הסכם השלום עם מצרים שנחתם בשנת 1977 אפשר להוריד את הוצאות הביטחון. לפיכך מתחילת שנות השמונים ועד שנת 1990 ירדו הוצאות הביטחון מ-20 אחוזי תוצר ל-10 אחוזי תוצר.

מכאן אפשר להסיק כי השגת הסכם שלום כולל, שיקטין את עוצמת הסכסוך, יאפשר להוריד את הוצאות הביטחון בשיעור ניכר – אם כי לא מיד אלא בתוך תקופה של כעשר שנים. אם נניח כי הסכם כזה יאפשר את הורדת הוצאות הביטחון למחצית (כמו בעקבות הסכם השלום עם מצרים), הרי ישתחררו מקורות של 6 אחוזי תוצר. זהו שיעור גדול בעל משמעות חברתית מרחיקת לכת. עם זאת גם בתנאים הקיימים היום, עוד בטרם הגענו להסכם שלום כולל, יש מקום לצמצום הוצאות הביטחון. כדי להשיג זאת יש לקיים בנושא דיון בהשתתפות מומחים מכל התחומים ולא רק אנשים ממערכת הביטחון, שכן לאלו יש מלבד השיקולים הענייניים גם אינטרסים ברורים שאינם בהכרח זהים לאלה של כלל הציבור. הדיון יעסוק בהרחבה במסקנות ועדת ברודט ובמימושו.

שער רביעי

51 דמוקרטיזציה של הדיון החברתי-כלכלי

להלן ההסברים לשלוש ההצעות המיידיות בכיוון זה:

- ביטול התקציב הדו-שנתי וקביעת תקציב נפרד לשנת 2012. תיקון זה הכרחי כדי לראות התחלה של שינוי כבר בשנת 2012. אחרת, כל שינוי במדיניות הממשלה יידחה לעוד שנה וחצי ובעצם אין לכך כל הצדקה מעשית. קביעת תקציב חדש עדיין אפשרית. אמנם בדרך כלל הכנת תקציב נמשכת כחצי שנה, אך במאמץ לא רב אפשר להשלים אותה גם בשלושה חודשים.
- כלל ההוצאה הוא חוק המטיל מגבלה על סעיף ההוצאה בתקציב המדינה. הכלל קובע כי תקציב המדינה לא יכול לגדול מעבר לשיעור קבוע מראש – בלי קשר למצב הכלכלי הממשי של המדינה. מגבלה זו אינה קשורה ישירות לגירעון, שכן ניתן לשמור על אותו גירעון גם אם ההוצאה גבוהה יותר, אם גם ההכנסה גדלה. כלל ההוצאה הונהג בתחילת שנות האלפיים ומאז השתנה כמה פעמים. תחילה הוא הגביל את גידול ההוצאה הריאלית ב-1% לשנה, אחר כך ב-1.7% לשנה

(קצב גידול האוכלוסייה), ובכל המקרים גרם להקטנת ההוצאות הציבוריות ביחס לתוצר, שכן קצב צמיחת התוצר בישראל גבוה יותר. בשנת 2010 רוכך מעט הכלל ונקבע כי ההוצאות הריאליות יכולות לגדול בקצב הצמיחה הממוצע של עשר השנים האחרונות כפול היחס בין רמת החוב הרצוי (60 אחוז תוצר) לרמת החוב המצוי (כ-75 אחוזי תוצר). מכאן שגם היום יגרום כלל ההוצאה לירידה מתמשכת במשקלה של ההוצאה הציבורית בתוצר, שכן ההוצאה הציבורית גדלה בשיעור נמוך מזה שבו גדל התוצר. מאחר שאנו חושבים כי משתנה ההוצאה הציבורית צריך להיקבע על ידי הציבור בדיון פוליטי ולא מקצועי-טכני, ברור כי מגבלה כמותית טכנית כמו כלל ההוצאה הוא מחסום שאינו ראוי ואינו רצוי. במיוחד נכון הדבר כאשר תביעה מרכזית של המחאה היא שיקום השירותים הציבוריים והרחבתם. חוק ההסדרים הוא חוק הנלווה לחוק התקציב ויחד הם מהווים חבילה אחת העומדת להצבעת אמון בסיום דיוני התקציב בכל שנה. החוק החל בתוכנית הייצוב של שנת 1985 כהוראת שעה בחסות התקנות לשעת חירום. החוק כולל נושאים רבים ומגוונים, אך העיקריים שבהם שניים: הקפאת חוקים חברתיים שונים שהתקבלו בכנסת והאוצר מסרב לבצעם משיקולי עלות, וביצוע שינויים כלכליים שונים, בעיקר בתחום הפרטת שירותים ציבוריים. החוק עובר דיון מזורז וההצבעה על הסעיפים היא הצבעה אחת, ולכן הוא משמש נושא לביקורת מתמדת מצד גורמים רבים כמו חברי כנסת, בית המשפט העליון, הייעוץ המשפטי של הכנסת ואחרים. כפי שנכתב באתר הכנסת (דצמבר 2004): "חוק ההסדרים' מעורר ביקורת נוקבת בכנסת ומחוצה לה. מבקרי החוק טוענים כי הוא אינו משרת את חקיקת התקציב, וצופן בחובו חקיקה ממשלתית הנוגעת לרפורמות מרחיקות לכת במשק וחקיקה שאינה הכרחית להעברת התקציב. עוד נטען כי החוק למעשה מייתר את עבודתן של ועדות הכנסת בתחום החקיקה, וכי הוא מתקבל בהליך חפוז, שאינו מאפשר לחברי הכנסת לנהל דיון מעמיק וממצה ולגבש עמדה מבוססת על כל אחד מנושאי: במסגרת הזמן שיוחדה לדיונים ב'חוק ההסדרים' – כחודשיים – אמורים להיות נידונים חוקים

ועדת כלכלה:
שינוי כיוון

שעל חקיקתם שקדו גופים מקצועיים חודשים רבים ואף שנים. יתר על כן, המשמעת הקואליציונית והאופוזיציונית מכתיבות לחברי הכנסת קו הצבעה אחד למגוון הנושאים שב'חוק ההסדרים'". ברור כי כאשר עולה תביעה עממית רחבה לנסיגה ממדיניות ההפרטה הגורפת, אין להמשיך בחוק ההסדרים.

ד דברי סיכום

שער רביעי

ב-26 בספטמבר 2011 התפרסמו המלצות ועדת טרכטנברג, שמונתה על ידי ממשלת ישראל כדי לתת מענה לתביעות שעלו במחאת הקיץ של 2011. עיון בדוח הוועדה מגלה הבדלים תהומיים בינו לבין הדוח המוצג כאן בפני הקוראים, הן בהשקפת העולם והן בהיקפם ובעומקם של השינויים המוצעים בו. ההבדלים בין שני הדוחות נובעים בעיקר מההנחה הברורה שקיבלה ועדת טרכטנברג מהממשלה לשמור על עיקרי המדיניות הכלכלית הקיימת. מאחר שפעולתה הוגבלה למסגרת צרה זו, השינויים שהציעה היו קטנים ומעטים. חסרונם העיקרי הוא שאין בהם כדי להביא לצמצום של ממש באי-השוויון המאפיין את החברה בישראל, ואין בהם כדי לבלום ולתקן את הידרדרותם של המגזר הציבורי ושל השירותים החברתיים שעליהם הוא מופקד. השגת יעדים אלו מחייבת שינויים מרחיקי לכת; היא מחייבת תפנית. ואכן, ההמלצות בדוח שכתבנו גובשו לאורם של יעדים אלה, ואנו מאמינים שיישומן ההדרגתי יביא להישגים המבוקשים.

כאמור, הדוח מנסח קווים מנחים לתמורה במדיניות הכלכלית-חברתית שמטרתה העיקרית להגדיל את השוויון ולשקם ולחזק את מדינת הרווחה. המסמך מציע צעדים ראשונים בלבד בכיוון זה, ולו משום שתהא זו יוהרה ופחיתות כבוד לדמוקרטיה להציע מדיניות חברתית-כלכלית מוגמרת וסופית, שכן הציבור הוא הריבון ובעל הסמכות הבלעדי להכריע בנושאים אלו. מסמך זה מבקש אפוא להמחיש את האפשרות לצעוד בדרך אחרת, ודי בכך כדי ללמד שנפל דבר בישראל: מעתה ואילך, כל פעולה שמטרתה גיבוש המדיניות החברתית-כלכלית בישראל תתבסס על דיון פומבי רחב ודמוקרטי בהשתתפות הציבור ונציגיו. המחאה החברתית הניבה תודעה ציבורית חדשה הקובעת שגיבוש

מדיניות כזו אינו עוד נחלתם הבלעדית של אנשי מקצוע, של המומחים לכלכלה. חשיבותם של אנשי המקצוע במקומה מונחת, אך עיקר תרומתם הוא ביכולתם לפרוש בפני הציבור את החלופות הניצבות בפניו. הבחירה ביניהן חייבת להתבצע בשקיפות מרבית ומתוך מחויבות של אמת לתת ביטוי לרצון הציבור ונציגיו.

ועדת כלכלה:
שינוי כיוון

**ועדת דיוור, תחבורה, קרקע ותכנון:
מדיניות מרחבית לצדק חברתי**

חברי הוועדות

יו"ר: ד"ר אמילי סילברמן, מוסד נאמן, הטכניון
רכזת: גבי יעל גרינברג

עורכים:

ד"ר ענאיה באנה, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
עו"ד גיל גן-מור, האגודה לזכויות האזרח בישראל
גבי איריס האן, מכון דש"א – דמותה של ארץ

דיוור

יושבי ראש: פרופ' נטע זיו, אוניברסיטת תל-אביב/
עו"ד גיל גן-מור, האגודה לזכויות האזרח בישראל
ד"ר ענאיה באנה, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
עו"ד מיכל ביטרמן, המועצה הישראלית לבנייה ירוקה
עו"ד אורה בלום, קליניקות משפטיות, אוניברסיטת תל-אביב
ד"ר ישי בלנק, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב; "במקום"
ד"ר דני בן שחר, הפקולטה לארכיטקטורה, הטכניון
ד"ר גילת בן שטרית, תכנון ערים, מכללת עמק יזרעאל; הקואליציה
לדיוור בר-השגה
גבי רות ויינשנק-וור, עמותת "סיכוי"
עו"ד עלי חיידר, מנכ"ל עמותת "סיכוי"
ד"ר אפרת טולקובסקי, מנהלת מכון גזית כצמן לנדל"ן באוניברסיטת
תל-אביב
פרופ' נעמי כרמון, הפקולטה לארכיטקטורה ותכנון ערים, הטכניון
עו"ד נדיה מוגילבסקי, האגודה לצדק חלוקתי
אדר' נופ נעמה מישר, "במקום"
ד"ר טלי מרגלית, המחלקה למשפטים, המכללה האקדמית ספיר;
האגודה לצדק חלוקתי
ד"ר אמילי סילברמן, מוסד נאמן, הטכניון
מר אמנון פורטוגלי, המכללה החברתית כלכלית
עו"ד שרון פרימור, עמותת "סינור קהילתי"
ד"ר ארז צפדיה, המחלקה למינהל ולמדיניות ציבורית, המכללה
האקדמית ספיר; "במקום"
מר מיכאל רועה, לשעבר סגן ראש עיריית תל-אביב

תחבורה

יושבי ראש: גבי בקי שלייסלברג, חברת PGL: תוכניות אב לתחבורה/
גבי חני כהן-כספי, מתכנתת תחבורה, הנדסת תנועה, אנד ירושלים
ד"ר ישי בלנק, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב; "במקום"

מר לוטם גיא, IBM
מר יואב לרמן, אורבניסט
פרופ' דוד מהלל, מוסד גאמן, הטכניון
גב' אלבה מרינה
מר יוסי סעידוב, המשרד לייעוץ תקשורת וחשיבה אסטרטגית
ד"ר אדר' יודן רופא, מדרשת שדה בוקר בנגב; עמותת "מרחב"
מר מוסי רז, מרצ
מהנדסת דינה רשף, "שינוי ירוק"
מר נחמן שלף, יזם היי טק; עמותת "מרחב"; הטכניון
ייעוץ: פרופ' יורם שיפטן, היחידה להנדסת תחבורה וגיאומטרמטיקה,
הטכניון

קרקע

יושבי ראש: פרופ' אורן יפתחאל, המחלקה לגיאוגרפיה, אוניברסיטת
בן-גוריון בנגב/
ד"ר סנדי קדר, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה
ד"ר ת'אבת אבו-ראס, מנהל פרויקט עדאלה בנגב
ד"ר אביטל מרגלית, המחלקה למשפטים, המכללה האקדמית ספיר
מר אמנון פורטוגלי, המכללה החברתית כלכלית

שער חמישי

תכנון

יושבי ראש: ד"ר אדר' יודן רופא, מדרשת שדה בוקר בנגב, עמותת "מרחב"/
ד"ר נורית אלפסי, המחלקה לגיאוגרפיה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
ד"ר מרב אהרון, עיצוב אורבני, בצלאל
גב' מיכל ביטרמן, "שינוי ירוק"
אדר' לילית בריקס-אתגר, המחלקה לארכיטקטורה, בצלאל
אדר' שמואל גרואג, המחלקה לארכיטקטורה, בצלאל; "במקום"
אדר' דרור גרשון, מנכ"ל עמותת "מרחב"
אדר' יעל דורי, אדם, טבע ודין
ד"ר דליה דרומי, מנכ"לית "במקום"
גב' איריס האן, מכון דש"א, דמותה של ארץ
גב' תמר זנדברג, מרצ, חברת מועצת העיר תל-אביב
אדר' יובל יסקי, המחלקה לארכיטקטורה, בצלאל
גב' חנה מורן, מורן – תכנון ערים ואזורים
אדר' גבריאלה נוסבאום, משרד אדריכלות
אדר' עירית סולסי, יו"ר עמותת "מרחב"
פרופ' טובי פנסטר, החוג לגיאוגרפיה וסביבת האדם, אוניברסיטת תל-
אביב; ראש המכון לדיפלומטיה ושיתוף פעולה אזרחי והמעבדה למחקרי
תכנון, סביבה וקהילה (ECLAB)
אדר' שלמה שאול, עמותת "מרחב"
פרופ' אדר' הלל שוקן, בית הספר לאדריכלות, אוניברסיטת תל-אביב;
עמותת "מרחב"

א דברי רקע

הדוח המוצג כאן מבוסס על החזון והחלום של צדק חברתי בחברה הישראלית ומתרגם אותו לעקרונות ולפעולות בתחום המרחבי. המחאה החברתית פרצה על רקע העלייה החדה במחירי הדיור, בעיקר במרכז הארץ, ועל רקע המצוקה במרכז ובפריפריה המוחרפת בשל היעדר נגישות סבירה בתחבורה ציבורית. בבסיס המשבר בדיור ובתחבורה נמצאות מדיניות ניהול קרקע מפלה ובזבזנית ומדיניות תכנון כושלת. על כן הדוח שלפניכם עוסק בכל ארבעת הנושאים המרחביים: דיור, תחבורה, קרקע ותכנון. נושאים אלה, השלובים זה בזה מעצם טיבם, חרותים בנוף הפיזי והאנושי לאורך שנים, ויש להם השפעה מכרעת על חיי הדורות הבאים.

את הדוח חיברו אנשי אקדמיה, פעילים חברתיים ואנשי מקצוע מתחומי המשפט, התכנון, האדריכלות, הכלכלה, המדיניות הציבורית, הסביבה ומדעי החברה, שהציעו את עצמם לסייע בהתנדבות. בהשראת המחאה פנינו לתור אחר אמונותינו החברתיות והמקצועיות העמוקות ביותר, ולאחר מכן לאתגר זה את זו בשאלות היסוד של צדק, שוויון ופיתוח: איך ייראה צדק מרחבי בישראל? אילו פעולות יצליחו לגשר על פערים בין המרכז לפריפריה הגיאוגרפית והחברתית? מה יש לשנות במדיניות הממשלה, בשלטון המקומי, בחברה האזרחית, במגזר הפרטי וביחסים בין שותפים אלו? מהם המוסדות, התהליכים והתפיסות שיבטאו צדק מרחבי? הדוח נפתח בפירוט החזון המשותף המבוסס על הערכים שהעמידה המחאה בלב השיח הציבורי. ארבעת הפרקים שלאחר מכן ממירים את החזון הזה למערכת עקרונות ולמדיניות שתממש אותם בפועל. לצורך ליבון וחידוד של המסרים הסתייענו בניירות עמדה ששלחו אלינו ארגונים ואזרחים פרטיים ובתובנות שאספנו במפגשים פתוחים במאהלים בקיץ 2011.

כמובן, איננו תמימי דעים בכל עניין ועניין; הדוח מבטא גם מחלוקות ומציע גישות חלופיות. תשומת לב מיוחדת מוקדשת לשונות בצרכים של החברה הערבית בענייני דיור, תחבורה קרקע ותכנון, ואנו מציינים זאת בפרקים הדינים בכל נושא בנפרד. איננו מתיימרים לדעת את כל התשובות, ואין בכוננתנו לפרוש משנה סדורה שעלויותיה בצדה. המסמך הזה הוא מצע לדיון מתמשך על ערכינו כחברה ועל הדרכים לממש אותם במרחב. למרות המחלוקות והספקות אנו סמוכים ובטוחים

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

ומאוחדים באמונתנו שיש לגבש תפיסת עולם שונה מזו הנהוגה כיום בישראל בכל הקשור לניהול קרקעות המדינה ותכנון, לאספקת דיור וליצירת נגישות לתעסוקה ושירותים.

תפיסת עולם זו היא שצריכה להנחות את החיפוש אחר פתרונות, והיא מתבססת על הגדרת הצורך – כלומר צדק חברתי בבסיס למדיניות מרחבית – ועל הגדרת הדרך, בדגש על אחריות המדינה, שיתוף הרשויות המקומיות והמגזר הפרטי והשלישי, וכן דמוקרטיה, שקיפות, ניהול מועיל ויעיל והשתתפות הציבור בקביעת עתידו.

צדק חברתי בבסיס למדיניות מרחבית

מחאת הקיץ קראה לא לצדקה וכן לצדק. כדי להיענות לקריאה זו, וכדי לעצור את המדיניות הזוחלת של הדרה חברתית, נדרש שינוי בשורש המדיניות המרחבית והעירונית. ממדינה שבלטה במדיניות דיור חברתית ויזמה פתרונות מגורים לאזרחים מיעוטי הכנסה, הפכה ישראל למדינה שבה אחוז הדיור הציבורי הוא מהנמוכים במדינות ה-OECD, ומחירי הדיור בה הם מהגבוהים בעולם ביחס להכנסות האזרחים; ממדינה שהתגאתה ברשת אוטובוסים ענפה, הפכו תלויים יותר ויותר במכונית המשפחתית לנגישות יומיומית לתעסוקה ושירותים, בשל מדיניות מכוונת שעודדה שימוש ברכב פרטי. אלא של-42% ממשקי הבית בישראל אין אפילו מכונית אחת, וגם כשיש מכונית, יש רבים – ילדים, בני נוער ואחרים שאין להם רישיון נהיגה – שאינם יכולים להשתמש בה ומתקשים להשתלב בחיים הכלכליים והתרבותיים. בעשורים האחרונים משקיעה ישראל את מיטב מרצה ומשאביה בהקמה מהירה של עוד ועוד שכונות חדשות בסגנון פרברי המיועדות לאמידים ולרכביהם על חשבון שכונות וערים קיימות ושטחי טבע וחקלאות.

בצד הקריאה לצדק חברתי קראו המפגינים לעבור מרווח לרווחה. תשומת הלב להיבטים החברתיים של החלטות תכנוניות בנושאי דיור, תחבורה וקרקע פחתה מאוד בעשורים האחרונים. יש להחזיר לתמונה את הצלע החברתית ולשלב אותה עם הצלעות הכלכלית והסביבתית המרכיבות את המשולש היציב של פיתוח בר-קיימא. בהחלטות תכנון ובנייה, כגון הקמת שכונות, סלילת כבישים חדשים והקמת אזורי תעשייה, מנתחת הממשלה בעיקר את העלויות והתועלות הכלכליות, ובהשפעתם של המשרד להגנת

הסביבה וארגונים סביבתיים גם את ההשפעות הסביבתיות של התוכניות המוצעות. אבל למרבה הפלא, הממשלה אינה שוקלת את העלויות והתועלות החברתיות של החלופות התכנוניות, כגון תוספת או אובדן של מקומות עבודה, תוספת או הפחתה של דיוור בר-השגה ודחיקה של שוכרי דירות בעלי הכנסה נמוכה, חיזוק קשרי קהילה והפרדה חברתית בין קבוצות אוכלוסייה. יתר על כן, הממשלה, הרשויות המקומיות והיזמים הפרטיים ממשיכים לתכנן בעיקר עבור משפחה "סטנדרטית" – שני הורים עובדים ולפחות שני ילדים בגיל בית הספר – אף שדגם זה מייצג מבחינה דמוגרפית פחות מ-40% מכלל משקי הבית בישראל.

שינוי אמיתי יושג אם נכיר בכך שמדיניות מרחבית המבוססת על הכרה במגוון הצרכים של הקבוצות בחברה היא הדרך לצדק חברתי. לדוגמה, בטיפול הרווח של שכונה פרברית, קשישים עלולים שלא למצוא אוטובוס קרוב לביתם, צעירים מתלוננים על שעמום, הדיירות הגדולות והמרחק ממוקדי תעסוקה אינם מאפשרים לבעלי הכנסה נמוכה להתגורר במקום, והמפרנסים והמפרנסות מבלים זמן יקר בכבישים. שינוי אמיתי מחייב גם להכיר בצורכי הקצאת הקרקעות ההולמים את צורכי ההתפתחות של יישובים בפריפריה ובמגזר הערבי. שינוי אמיתי יחזיר את קהילה כערך, למשל באמצעות הרחבת יכולת ההשתתפות וההשפעה על הסביבה, חיזוק של תנועות נוער ופעילות של החברה האזרחית, והחזרתם של בעלי תפקידים בוני קהילה כמדריכי נוער, קבוצות הורים וכדומה. **דיוור** – בית הוא יותר מקורת גג; בית הוא קהילה מתפקדת, גישות לחינוך, לבריאות, לתעסוקה ולמקומות להתרעננות ולבילוי עם משפחה וחברים. מפרק הדיוור עולה קריאה ברורה וצלולה לשינוי: מהכרה מינימלית בזכות לקורת גג לקבלת עקרון-על של הזכות לדיוור נאות לכול. אחד הכלים למימוש זכות זו הוא ארגון מחודש של מערכת הסיוע הממשלתית לצד הביקוש ולצד ההיצע לצורך רכישת דירות ושכירתן, סיוע ששופץ ללא רחם בעשור האחרון בעוד עלויות הדיוור הרקיעו שחקים. סיוע בשכר דירה לזכאים צריך להיות מעוגן בחוק כזכות יסוד, ולא להינתן כהטבה או כחסד תלוי תקציב; על סיוע זה לכסות את הפער בין תרומת משקי הבית לשכר הדירה (כ-30% מהכנסותיהם) לעלות שכר הדירה בפועל באזור הרלוונטי. פרק הדיוור מדגיש את החשיבות של תמהיל חברתי בדיוור כדי למנוע היווצרותם של ריכוזי עוני ולאפשר קיימות חברתית. המפתח

ועדת דיוור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

לכך טמון בחקיקה שתחייב כל דיור חדש באזורי הביקוש לכלול כ-20% דיור בר-השגה (ולעתים אחוז גבוה מזה) וייחוד של חלק מהדירות לזכאי דיור ציבורי. פרק הדיור מדגיש גם את חשיבות השדרוג והעיבוי של שכונות ותיקות.

תחבורה – תחבורה אינה מטרה בפני עצמה אלא אמצעי לנגישות טובה ליעדי תעסוקה, שירותים ופנאי. הבסיס לנגישות הוא הליכה ברגל, שהיא אמצעי הניידות השוויוני, החסכוני והבריא מכולם. פרק התחבורה מראה כיצד הממשלה פעלה לשפר את הניידות באמצעות השקעות נכבדות בכבישים חדשים ובמסילות ברזל, אבל הזניחה את הנגישות, כלומר את היכולת שלנו להגיע לכל מקום שנרצה במהירות ובמחיר סביר. נגישות היא בראש ובראשונה תוצר של התאמה בין מיקום המגורים למיקום התעסוקה והשירותים שכל אדם זקוק להם. היבט משני שלה, אם כי חשוב למדי, הוא מגוון גדול של אמצעי תנועה כגון הליכה ברגל, נסיעה באופניים, אוטובוסים, רכבות קלות וכבדות ומכוניות פרטיות. תכנון מוטה נגישות פירושו צמצום הצורך בנסיעות ומתן פתרונות למי שאין ברשותו כלי רכב. בין יתר המלצות הדוח אנו מציעים להסיט חלק מהתקציב המיועד לכבישים חדשים, ובמקרים מסוימים אפילו לקווי רכבת חדשים, לטובת העמדה של רשת אוטובוסים איכותית ושיפור הרשת כולה, בעיקר בפריפריה. פרק התחבורה מעלה את הצורך להתאים שכונות קיימות לשירותים מגוונים של תחבורה ציבורית ולשפר את אפשרויות ההליכה והרכיבה על אופניים. שכונות חדשות שיוקמו יתוכננו מראש לנגישות טובה ולשילוב של מבחר אמצעי תעבורה.

שער חמישי

קרקע – קרקע היא משאב מרכזי שאינו מתחדש, והיא הבסיס לחיים ולפיתוח. בישראל שורר מצב ייחודי שבו 93% מהקרקעות נמצאות בבעלות ציבורית, והממשלה שולטת במחירי הקרקע ובהחלטות כיצד לחלק משאב זה. פרק הקרקע בדוח מצביע על כך שבפועל הוקצו קרקעות המדינה באופן בלתי שוויוני במידה קיצונית, ומהלכי הפרטה של הממשלה יוצרים סיכון שאת המונופול הממשלתי יחליפו מונופולים פרטיים ומפלים אף יותר. תחת זאת אנו ממליצים לעבור לפיתוח מתקן, בייחוד בערי הפיתוח וברשויות הערביות. אחד הכלים החשובים הוא רפורמה בשטחי השיפוט של ערים ומועצות מקומיות ואזוריות, לרבות

הקמה של שטחי שיפוט משותפים למועצות האזוריות עם הערים הוותיקות וערי הפיתוח, שיכללו את שטחי התעשייה והמסחר האזוריים. פרק הקרקע מלמד שהעלאת תגמולי המדינה והידוק הפיקוח על השימוש בנכסי הקרקע ובמשאבים הציבוריים האחרים (מים, מחצבי טבע, אתרי תיירות וגנים לאומיים) יכול לשמש מקור חשוב למימון ולקידום של צדק חברתי ומרחבי.

תכנון – תכנון מרחבי הוא המנגנון שבאמצעותו מחלקת המדינה משאבים וקובעת למשל מי יתגורר ליד אתר ארצי לסילוק פסולת ומי יתגורר בסמוך למוקד תעסוקה נגיש. פרק התכנון ממליץ לעבור ממדיניות של השקעה בפיזור אוכלוסייה למדיניות של השקעה ביישובים קיימים. כיום מושקעים כספים רבים בהקמת יישובים חדשים ושכונות מגורים בצפיפות נמוכה, שבהם נדרשת השקעה גבוהה בתשתיות ביוב, כבישים, מים, חשמל ומבני ציבור. מהפרק עולה תביעה לגבש תוכנית פעולה לשדרוג וחיזוק של ערים, יישובים ושכונות קיימים. פרק מיוחד בתוכנית צריך להידרש לבעיות הדיור, הקרקע והתכנון של החברה הערבית. השקעה בערים קיימות, שבהן מתגוררת רוב אוכלוסיית המדינה, תביא לניצול מרבי של המרחב הבנוי הקיים ולשילוב של מגורים עם מסחר, תעסוקה ופנאי, ובתוך כך תוביל לבניית הקהילה, לשיפור המרחב הציבורי ולפיתוח חיי תרבות משמעותיים. בפרק התכנון נטען שהתחדשות היישובים הקיימים מאפשרת גם לבעלי הכנסות נמוכות נגישות לשירותים חברתיים ברמה גבוהה, בעיקר בתי ספר טובים, מרפאות וגנים ציבוריים. ההזדמנות למפגש בין אנשים בעלי רמות הכנסה והשכלה שונות מבססת סולידריות חברתית ומחזקת את חוסנה של החברה.

אחריות המדינה, דמוקרטיה, שקיפות והשתתפות הציבור בקביעת עתידו

בתחומים שבהם עוסק הדוח – דיור, תחבורה, קרקע ותכנון – ההצטמקות המתמשכת של פעילות הממשלה וההחלשה השיטתית של השירות הציבורי מטרידה ומסוכנת. בהפגנות ההמוניות של קיץ 2011 קראו המפגינים לשינויים מרחיקי לכת במדיניות הכלכלית המנחה את מדינת ישראל זה שלושים שנה, בעיקר הפרטה הבלתי מרוסנת ונסיגת המדינה מאחריותה לרווחת הפרט ולשמירה על נכסי הציבור. נושאים אלו הם חלק מתמונה

רחבה יותר, המפורטת במסמך של צוות המומחים של ועדת המינהל הציבורי בראשות פרופ' יצחק גל-נור וגבי ורד ליבנה. מסמך זה מעלה את הצורך הדחוף שהמדינה תחזור לשאת באחריות: תגדיר מחדש את תפקידי הממשלה, תרחיב את ביזור סמכויותיה לרשויות המקומיות והתפקודיות ותגמיש את הכלים השונים בהן היא נוקטת לשם קידום המדיניות שלה בתחומי פעולותיה שונים. לפי המסמך, יש להשקיע בהתמקצעות של שירות המדינה, להעצים ולהסדיר את סמכויות השלטון המקומי ולפתח מנגנונים חדשים ומגוונים לשיתוף הציבור בהליכי קבלת החלטות. השינויים שמונה מסמך המינהל הציבורי הם מכריעים להשגת צדק מרחבי בתחומים שבהם אנו עוסקים כאן. בין המלצות המסמך הרלוונטיות:

שער חמישי

דיוור – להרחיב את האחריות הציבורית לתחום זה באמצעות בניית דיוור ציבורי; לעודד את הקמתם וביסוסם של ארגונים העוסקים בפיתוח דיוור בקהילה, לרבות דיוור בר-השגה הכולל דירות לזכאי הדיוור הציבורי מתוך שיתוף פעולה עם השלטון המרכזי, השלטון המקומי, המגזר הפרטי והחברה האזרחית.

תחבורה – להקים רשויות תחבורה אזוריות שיציעו לאזרח נסיעה פשוטה ויעילה לכל יעד, וגם כשהוא עובר בין אמצעי תחבורה ורשויות מוניציפליות. לרשות התחבורה האזורית תהיה אחריות כוללת לניהול ולשיפור הנגישות בתחומה.

קרקע – להכיר בהיעדר השקיפות הקיצונית בתוך רשות מקרקעי ישראל (מינהל מקרקעי ישראל לשעבר), שבו מספר מצומצם של אנשים, ללא ייצוג הולם של האזרחים, קובעים מדיניות עבור 93% מהקרקעות במדינה. יש להנגיש את המידע לציבור ולשתפו בתהליכי קבלת החלטות.

תכנון – לפתוח את גופי התכנון העירוניים והמחוזיים לביקורת ציבורית; להגדיל במידה ניכרת את מספר המתכננים העובדים בעיריות ובמחוזות; להרחיב את ייצוגן של קבוצות אוכלוסייה מגוונות, ובכלל זה ערבים; ולחזק את מעמדם של אנשי המקצוע בוועדות כדי לשפר ולהאיץ את תהליכי התכנון וכדי לייצג את האינטרס הציבורי.

במבוא זה ציינו רק מקצת מהעקרונות והכלים שיופיעו בפרקים הבאים. ברור לנו שאין במסמך כדי לתת המלצות לכל הבעיות, ובוודאי לא זיהינו את כל הבעיות. ואף על פי כן, אנו

מקווים שמאמץ זה, שנעשה בהתנדבות, מסייע לעורר ולהעמיק את השיח המתמשך על צדק מרחבי לכול.

ב תקציר ועיקרי ההמלצות

11 דיור

- **עיגון הזכות לדיור נאות כחלק מחוק יסודי:** זכויות חברתיות בנוסח הזה או דומה לו: "לכל אדם זכות לדיור נאות ובר-השגה בסביבה שבה יש נגישות לשירותים ולתשתיות; לכל אדם זכות לחזקת מגורים מוגנת; אין לפנות אדם מביתו או להרוס את ביתו בשירותיות; לכל אדם זכות לבחור את מקום מגוריו ללא אפליה; לכל אדם זכות לשוויון בנגישות לדיור".
- **חיוב אומדן צורכי דיור** אחת לכמה שנים ברשויות מקומיות או ברמת המחוז.
- **עיגון איסור האפליה בדיור בחוק,** גם על ידי תאגידי קבלן וגם על ידי יחידים, כך שלכל אדם תהיה הזדמנות שווה למצוא דירה בלי שיופלה בשל השתייכותו הלאומית, דתו, ארץ מוצאו, מצבו המשפחתי, נטייתו המינית, מוגבלותו הפיזית וכיוצא באלה.

התערבות בצד היצע

- **שיקום וחיידוש של מאגר הדיור הציבורי** על ידי בנייה או רכישה של דירות ושילוב הדירות החדשות בשכונות רגילות ובבניינים רגילים. על המדינה לדרוש שחלק מהדירות הנבנות על קרקעות מדינה יימסרו לה על ידי היזם הזוכה במחיר עלות הבנייה כדי להגדיל את מאגר הדיור לזכאי הדיור הציבורי ולשלב בדיור הרגיל. הגדלת המאגר תאפשר להרחיב את הקריטריונים לזכאות.
- **שיפוץ ושיקום מידי של דיור ציבורי בתחזוקה ירודה** המסכן את בריאות התושבים ופוגע בכבודם.
- **קידום חקיקת חוק דיור מכליל** שיחייב להקצות חלק מהתוכניות למגורים גם להשכרה ולדירות קטנות לפי הקריטריונים שייקבעו לזכאות לדיור מסוג זה.

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

- קביעת תמהיל הכנסות מגוון בקריטריונים לדיור בר-השגה, כך שיכללו יותר מקריטריון הכנסה אחד. לדוגמה, אפשר לקבוע שלדירה אחת יהיה זכאי מי שמרוויח עד 80% מההכנסה הממוצעת באזור, ולדירה אחרת מי שמרוויח עד 50% מההכנסה הממוצעת באזור.
- יישום החקיקה לדיור מכליל במנגנונים להקצאה, פיקוח ואכיפה, וכן במנגנונים לשימור מלאי הדירות המשמשות לדיור בר-השגה. כמו כן, יש לפתח ערוצי מימון והטבות מיסוי כתמריצים ולפתח את השימוש בעמותות קהילתיות לדיור כגופים לניהול דיור בר-השגה ללא מטרת רווח.
- שינוי במכרזי הקרקע של רשות מקרקעי ישראל וקביעת הוראות שמביאות בחשבון צרכים חברתיים, לרבות תמהיל של דירות במבחר גדלים ודיור להשכרה. כמו כן, אפשר להתנות את קבלת הקרקע בבניית דיור בר-השגה ודיור ציבורי בצד דיור במחיר השוק.
- תכנון תוכנית לאומית להתחדשות עירונית בכלל ובפריפריה החברתית והגיאוגרפית בפרט. בלא מעורבות ציבורית תרד הכדאיות הכלכלית של הליכי התחדשות. יש לקבוע הוראות שיבטיחו שהתחדשות עירונית לא תהפוך שכונה ענייה לשכונה מדיירה, שיבטיחו גם דיור בר-השגה ודיור להשכרה למי שאינו בעל דירה וייתנו עדיפות לדיירים הוותיקים במתחם המתחדש. על המדינה להיות מעורבת במימון ייעוץ לדיירים הוותיקים בתחום המשפטי, הכלכלי והתכנוני.
- קידום דיור מוסדי להשכרה כדי להרחיב את אפשרויות המגורים למי שאינו יכול להמציא הון ראשוני לרכישת דירה, ובעיקר ביישובי האוכלוסייה הערבית שבהם אין כמעט שוק שכירות. יש לבחון שימוש בקרנות פנסיה להשקעה בדיור מוסדי להשכרה.
- קביעת הוראות שיחייבו בניית דירות נגישות לבעלי מוגבלויות בכל פרויקט כדי לאפשר שילוב של אנשים עם מוגבלויות בחברה.
- הגדלת היצע הקרקעות שמשוקת רשות מקרקעי ישראל ביישובים הערביים והתאמת תנאי השיווק לצורכי האוכלוסייה הזאת.

- **פתרון בעיות המעכבות שיווק דירות שכבר הסתיים הליך** התכנון שלהן והן בתוך יישובים קיימים, בלי לגלגל את העלויות הכרוכות בכך לפתחם של היזמים באופן שיעכב וייקר את הדיור.
- **חיוב תאגידי נדל"ן שזכו במכרזי בנייה לבנות בתוך תקופה סבירה ומניעת החזקת קרקעות לא ממומשות לאורך זמן באמצעים כגון פקיעת תוקף תוכנית שלא מומשה או הטלת קנסות.**
- **ביטול תמריצים להותרת דירות ריקות ותמרוץ החזרתן לשימוש; בחינת האפשרות להטיל מס נוסף כהוראת שעה על רכישת דירות בידי תושבי חוץ (5% מהדירות נרכשות על ידי תושבי חוץ ונותרות ריקות ברוב ימות השנה).**
- **חיוב חברות קבלניות בגיוון גודל הדירות ברמת הבניין, לרבות בנייה של דירות קטנות, בהתאם לאומדן צורכי הדיירים; חלוקת דירות גדולות ויצירת יחידות דיור להשכרה בבתים פרטיים באופן מבוקר ומורשה.**
- **הגמשת תקני חניה באזורים מוטי תחבורה ציבורית כדי להוריד את עלות הדירה לרוכש.**
- **עידוד בנייה ירוקה שמוזילה את הוצאות החשמל והמים של הדיירים וחוסכת משאבי טבע.**
- **יישום מדיניות לשימור המלאי הקיים של דיור זול, כמו חיוב בפיצוי על הסבה או הריסה של דיור זול למטרות אחרות או לדיור יוקרה.**
- **עצירת ההפרטה של נכסי רשות הפיתוח ושימוש בנכסים אלה לפתרון מצוקת הדיור.**

התערבות בצד הביקוש

- **חקיקת הזכות לסיוע בשכר דירה באופן שיאפשר לזכאים לשכור דירה בסכום של עד 30% מהכנסתם, ואת היתר תכסה המדינה עד לרף סביר לדירה באותו האזור. לשם כך יש להגדיל במידה ניכרת את תקציב הסיוע, שקוצץ בחדות.**
- **עידוד תנאי שכירות הולמים בחקיקה והקמת נציבות שכירות לפתרון מהיר של סכסוכי שכירות למגורים.**
- **איננו סבורים שיש הכרח להתערב במחירי הדירות הראשוניים של בעלי בתים פרטיים. כפתרון, אנו מציעים לבחון שני מסלולים: חקיקה ובחירה.**

- **מסלול בחירה:** הקמת גוף ממשלתי או עירוני או פרטי ללא מטרת רווח שינהל מאגר של דירות להשכרה, לרבות בחירת דיירים ותחזוקה, וכן מתן הלוואות נוחות לשיפוץ הדירה אחת לכמה שנים. בעלי דירות שיצטרפו למסלול זה יתחייבו לשכירות ארוכת טווח ולעלייה מתונה בשכר הדירה.
- **מסלול חקיקה:** חקיקת הגבלות מתונות על תדירות העלאת שכר הדירה, וכן הוראות לייצוב מחירי השכירות, כך שהשינוי בשכר הדירה של שוכר קיים ישקף רק את השינוי במדד המחירים לצרכן.
- **מתן ערבות ממשלתית למשכנתאות או ביטוח אשראי מסובסד לבעלי הכנסה נמוכה** המבקשים לרכוש דירה (במקום מענקי מקום וסבסוד משכנתאות).
- **בחינה מחודשת של מודל הבעלות החלקית,** שבו אפשר לרכוש חלק מהדירה מהרשות המנהלת את מאגר הדירות או מתאגיד או מעמותה ללא מטרת רווח ולשכור את החלק האחר. מודל זה יעניק גם למי שאין בידו הון ראשוני הזדמנות ליהנות מעליית מחירי הדיור ולרכוש בחלוף הזמן חלקים נוספים מדירתו.
- **שינוי מקיף של מדיניות הסיוע לחסרי בית** והתמקדות בהתערבות מוקדמת ומניעה על ידי איתור וסיוע למשקי בית במצוקת דיור חריפה לפני הגעתם לרחוב. כמו כן, אימוץ מודל של **דיור תחילה**, שלפיו יינתן סיוע כוללני לחסר הבית כשהוא מתגורר בדיור רגיל ותצומצם התלות בפתרונות זמניים כמו הוסטלים.
- **הימנעות מהריסות בתים** באזורים שלא תוכננו והוסדרו עקב מחדלי תכנון, וחתירה למציאת פתרונות חוקיים חלופיים.

שער חמישי

שינוי מבני

- **מעבר למדיניות דיפרנציאלית, גמישה ומבוזרת** שכוללת האצלת סמכויות רחבות יותר לשלטון המקומי בתחום הדיור, ובעיקר סמכות לאמוד צרכים, לתכנן למגורים ולנהל דיור בר-השגה ומינהל ציבורי.
- **העצמת שיתוף הפעולה של הרשויות השונות עם החברה האזרחית** ועידוד השימוש בעמותות קהילתיות לניהול דיור בר-השגה, אגב הסדרת פעילותן בחוק.

23 תחבורה

- **תכנון משולב של שימושי קרקע ותחבורה על פי שיקולי נגישות.** בראש ובראשונה יש לפעול לצמצום הצורך בנסיעות על ידי תכנון אזורים עם שימושי קרקע מעורבים ומיקום אזורי התעסוקה והמסחר בסמיכות לאזורי המגורים. פעילויות מושכות קהל ימוקמו לאורך רחובות עירוניים ראשיים ובסמוך למערכות תחבורה ציבורית. יש לתת עדיפות לתכנון המשלב תעסוקה ומגורים עם מסחר ומוסדות ציבור ולהפנות לכך תקציבים ולעודד גם יזמים פרטיים לפתח פרויקטים שיש בהם שימושים מעורבים במתחמים עירוניים ובמיזמים של התחדשות עירונית.
- **אנו ממליצים שלא להקים אזורי תעסוקה ומסחר חדשים אלא אם הם נגישים לעובדים ולקונים הפוטנציאליים בתחבורה ציבורית מאזורי המגורים.**
- **קידום השקעות בתחבורה ציבורית** בדגש על תחבורה ציבורית איכותית בערים ובמטרופולינים, וכן הקצאת זכויות דרך ייעודיות לאוטובוסים באזורים צפופים. את היישובים בפריפריה יש להנגיש אגב חיזוק הקשר שלהם למרכזי מטרופולינים בקרבתם (כגון חיבור דימונה לרשת המסילת הארצית דרך מרכז העיר באר שבע).
- **חיוב בחינה של התועלות החברתיות לכל פרויקט תחבורתי,** לרבות המרוויחים והמפסידים בכל פרויקט ובכל חלופה, והוספה של אוכלוסיות שאינן מובאות בחשבון בדרך כלל במודלים ובבחינת הצרכים שלהן (בניגוד להטיה הקיימת לטובת אוכלוסיות שצורכות נסיעות ארוכות).
- **מיסוד הדרכים לשיתוף הציבור בתהליכי החלטה בדבר פרויקטים תחבורתיים בשלבי הייזום.**
- **יצירת תמריצים ליישום ההנחיות למיתון תנועה ולסימון שבילי אופניים גם באזורי תעסוקה ומגורים ותיקים.**

תחבורה ציבורית

- **קבלת אחריות של הממשלה לספק מערכות תחבורה ציבורית קוהרנטיות, ובכלל זה חיזוק יכולת הביצוע של משרד התחבורה, בד בבד עם איחוד ותיאום פעולתם של הגופים**

המעורבים כדי לספק שירותי תחבורה ציבורית המתפקדים כמערכת אחידה, מתואמת ורציפה.

- **יצירת מערכת של תחבורה ציבורית שמספקת מענה שלם** מתחנת המקור עד לתחנת היעד, לרבות מעבר נוח ורציף בין אמצעי תחבורה, מפעילים וקווים, והכול בתשלום אחד.
- **הקמת רשויות תחבורה מטרופוליטיות** כגופים הנושאים באחריות לאספקת תחבורה ציבורית מטרופוליטית, הדורשת פריסה מרחבית רחבה החוצה גבולות אדמיניסטרטיביים קלימים.
- שיפור השירות, הזמינות והאמינות של התחבורה הציבורית עד שתוכל לשמש **חלופה מלאה לרכב פרטי, לרבות הפעלתה בשבתות ובחגים.**
- שיפור מערכות המידע, סביבת התחנות, נוחות הנוסע ומערכת הבקרה והתפעול של התחבורה הציבורית.

שער חמישי

שימוש ברכב

- **העלאת המיסוי המוטל על חברות בעבור שימוש ברכב חברה וברכב חכור והשוואתו למיסוי על מכוניות אחרות;** תמרוץ מעסיקים על הגעת העובד לעבודה בתחבורה ציבורית או באופניים.
- אימוץ מדיניות רשמית של הנחות ותמריצים שתעודד נסיעות משותפות, ויתור על חניה, ביטוח לפי שימוש ואמצעים אחרים המעודדים אי-שימוש במכונית לצרכים יומיומיים.
- **מדיניות מיסוי דיפרנציאלית ומתקנת** המקלה את השימוש ברכב פרטי במקומות שבהם אין מערכת תחבורה ציבורית הולמת ומכבידה על משתמשיו במקומות שבהם קיימת מערכת חלופית (באמצעות מיסויי גודש למיניהם).
- **עידוד השימוש בהשכרת רכב לפרקי זמן קצרים** במטרופוליטים (דוגמת car to go) על ידי הקצאת מקומות חניה, מתן שירותי מידע והטבות מיסוי בתמורה לדמי מנוי נמוכים למשתמש.

31 קרקע

- **עיגון תכליות חברתיות, כגון סגירת פערים אזוריים, במטרות של רשות מקרקעי ישראל ובתקציבה, וחיוב הרשות בדיווח שנתי על קידום המטרות הללו.**

- **עריכת תיקונים יסודיים בתחומי השיפוט** כדי ליצור הוגנות במקורות המימון של השלטון המקומי. יש להקים גם שטחי שיפוט משותפים למועצות האזוריות (ככתוב) עם הערים הוותיקות וערי הפיתוח, שיכללו את אזורי התעשייה והמסחר האזוריים.
- **שינוי התשתית הקרקעית המפלה והמרתה בצעדים מתקנים** כגון הקצאות קרקע לפיתוח ודיור במחירים אטרקטיביים בערי הגליל והנגב וביישובים הערביים והקצאת קרקעות ליישובים הערביים ולערי הפיתוח שתפצה על אפלייתם ארוכת השנים מתוך חתירה להשגת שוויון מלא.
- **עצירת הפרטה של מקרקעי ישראל במתכונת הקיימת** וביטול החלקים בתיקון 7 לחוק מינהל מקרקעי ישראל מ-2009 המאפשרים הפרטה נרחבת.
- **ביטול חוק ועדות הקבלה** המדיר אזרחים מקרקעות מדינתם.
- **העברת תגמולים ורווחים המופקים מנכסי ציבור לשימוש הכלל** וקבלת תמורה נאותה בעבור משאבי טבע ציבוריים כגון מים, מחצבים, אוצרות טבע ומוקדי תיירות, המנוצלים כיום לעשיית רווחים פרטיים (למשל משאבי ים המלח, אתר החרמון, קרקע חקלאית שהשתנה ייעודה, מעיינות המים המינרליים וחופי הים התיכון והכנרת). יש לערוך בדיקה מחודשת של הזכינות וחוזי השימוש במשאבים מעין אלה ולעמוד בנחישות על כל זכויות הציבור בהם.
- **הימנעות מהקמת יישובים חדשים**, למעט הסדרה של יישובים קיימים, ובעיקר ליישובי הבדווים בנגב.
- **שמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים** המספקים תועלות רבות ומגוונות לכלל האזרחים. יש להגן על השטחים הפתוחים מתוך ראייה ארוכת טווח ולשם קידום צדק סביבתי, ובכלל זה עידוד חקלאות ידידותית לסביבה, הגנה על שטחים חשובים לשימור ועל משאבי טבע ונוף ושמירה על שטחי פנאי ונופש נגישים לכלל הציבור. בכפוף להגנה קפדנית על עקרונות אלו ולתוכניות המתאר הכוללות יש לאפשר, ככל שנוצלו העתודות בתחומי היישוב, שינוי ייעוד של קרקע חקלאית בצמידות ליישובים עירוניים לצורכי דיור. יש לקבוע דמי חכירה ריאליים בגין שימוש בנחלות חקלאיות.

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

שינוי מבני

- **הקמת מערך מוסדי חדש** שבו ישולבו כחברים שווי זכויות וכדרך קבע נציגי הציבור ומומחים להיבט החברתי והסביבתי בפורומים של מועצת מקרקעי ישראל, ועדות התכנון הארציות והמחוזיות וכיוצא באלה.
- **פרסום הצעות החלטה של גופי הקרקע והתכנון** די זמן מראש וניסוחן בלשון בהירה ומובנת לכול. בישיבות של גופים אלו ישתתפו נציגים של ארגונים חברתיים כחברים שווי זכויות.
- **עריכת רפורמה חברתית בתכנון הקצאת הקרקע**. חוקי הקצאת הקרקעות והתקנות הנלוות יתוקנו כך שלכל תוכנית חשובה יוגש **תסקיר השפעה חברתית**, ולגופים האחראים להקצאת הקרקע יתלווה יועץ חברתי.
- **החלת פיקוח אזרחי על ההתנהלות המרחבית של מערכת הביטחון**, והכפפת מערכת התכנון הביטחונית לשיקולי המערכת האזרחית בלי לפגוע בביטחון המדינה.
- **קביעת מנגנוני בקרה ברורים למניעת התנהלות בלתי תקינה בהשפעת קשרי הון-שלטון** לפני חידוש חוזים להקצאת קרקעות ומשאבים ציבוריים, וקביעת סנקציות אישיות על גורם שיעניק הטבות במשאבים אלו או יבטיח הבטחות לגביהם בניגוד לנהלים, וכן התניה של הענקת הטבות או זכויות במשאבים אלה בחוות דעת כלכלית בדבר עלותן למדינה.

שער חמישי

4ב תכנון

- **מעבר ממגמה של פיזור אוכלוסייה להשקעה ביישובים הקיימים**, ובכלל זה הגדלה ניכרת של הצפיפות באזורי מגורים קיימים לפי צורכיהן של האוכלוסיות המשתמשות בהם; הגדרת מסלול תכנוני חדש לחידוש ולציפוף של מרקמים קיימים במעורבות מלאה של האוכלוסייה החיה בהם והבטחת זכויות הקניין שלה; שדרוג בר-קיימא של מרחבים קיימים (שכונות, מתחמים, מרכזים עירוניים וכפריים), בדגש על תמהיל מאוזן ומגוון של אוכלוסיות מהבחינה החברתית-כלכלית.
- **צמצום הקמתם של מתחמי מסחר, פנאי ותעסוקה חדשים**

- בשטחים הפתוחים למינימום ההכרחי וחתימה לשלם שימושים אלה במרכזי הערים ובמרכזי היישובים קיימים במרכז ובפריפריה, וכן בסמיכות למוקדי תחבורה ציבורית. שמירה על שטחים פתוחים בעלי ערכיות גבוהה ומניעת פגיעה בהם וברצף המאפשר את קיומם. נדרשת תוכנית מקיפה להגדרה ולניהול של שטחים פתוחים בעלי ערך סביבתי, תרבותי, היסטורי ונופי, וכן מנגנונים שיגנו עליהם מפני פגיעה ופיתוח.
- קידום ההכרה בכל הכפרים הבדויים הלא-מוכרים בנגב, למעט כפרים שתושביהם מביעים נכונות להעתיק את מקום מושבם, אגב שיתוף התושבים בתכנון כפריהם והתחשבות בדפוסים התרבותיים והחברתיים של האוכלוסייה הבדוית בישראל.
- השקעת מאמץ מיוחד בקידום התכנון, הקצאות הקרקע וההשקעות ביישובים ערביים כדי לתקן אפליה מתמשכת, וכן להתאים את כלי התכנון והיישום למבנה הבעלויות על הקרקעות ולהעדפות של האוכלוסייה הערבית בישראל.
- חלוקה צודקת של ההכנסות מפיתוח משאבי הקרקע ומשימוש בהם מתוך איזון מרחבי בין צורכיהם של כלל תושבי האזור, החוצה גבולות מוניציפליים קיימים.
- התחשבות בתנאי האקלים והסביבה וקידום תכנון המבוסס על עקרונות של קיימות: חיסכון באנרגיה, ניהול פסולת, שימוש מושכל בחומרים, הפחתת פליטות של זיהום אוויר וגזי חממה, מניעת זיהום קרקעות, שימור מים, שימוש חוזר ושדרוג של מבנים ותשתיות.

הטמעת שיקולים חברתיים בהליכי תכנון

- התאמת הפיתוח לצורכי כלל התושבים, לרבות צורכיהם של ילדים, מבוגרים, עניים ובעלי מוגבלויות.
- בכל תוכנית בסדר גודל נרחב, לרבות תוכניות לתשתיות לאומיות, יש להציג במפורש את ההשלכות החברתיות על מגוון קבוצות האוכלוסייה המתגוררות באזור התוכנית, על אוכלוסיות מודרות, על צמצום פערים ועל נגישות (בצד השלכות סביבתיות, תחבורתיות ובריאותיות). כמו

כן, יש לבחון חלופות להתמודדות עם השלכות שליליות העולות מתסקיר ההשפעה החברתית ולהטמיע פתרונות בהוראות התוכנית.

- **בחינת ההיבטים החברתיים-קהילתיים של תוכניות בכל הדרגים והערכת מידת עמידתן ביעדים של תמהיל חברתי, אינטגרציה מרחבית ושילוב קהילתי של אוכלוסיות ומגזרים בחברה הישראלית.**
- **יציקת תוכן ממשי במעורבות הציבור בהליכי התכנון ושינוי המצב החוקי הקיים, שלפיו ההתנגדות לאחר הפקדת התוכניות היא הדרך היחידה של הציבור להתערב במעשה התכנון. יש לעגן בחקיקה מנגנונים ליידוע בהיר ונגיש על תוכניות בעוד מועד ולאפשר מעורבות תושבים וקהילות בתכנון הנוגע לשכונותיהם ועריהם. יש להקצות משאבים לרשויות מקומיות כדי שיקימו מרכזי מידע תכנוניים יעילים.**
- **צמצום כוחה של הממשלה בוועדות המחוזיות ובוועדה לתשתיות לאומיות והגברת קולם של אנשי המקצוע, וכן הגדלת הייצוג של אנשי מקצוע ונציגי ציבור בלתי תלויים בוועדות מקומיות וחשיפת תהליכי קבלת ההחלטות לבקרה ציבורית.**
- **ייצוג הולם של כל היישובים והמגזרים ושל נציגי החברה האזרחית במוסדות התכנון הארציים, המחוזיים והמקומיים על בסיס אמות מידה אחידות וגלויות.**

שער חמישי

שינוי מבני

- **השהיית הרפורמה בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן חוק התכנון והבנייה), עד להטמעת השינויים העיקריים המפורטים בדוח זה.**
- **השתתות התכנון המרחבי על עקרונות וכללים פומביים שאפשר לדון בהם ולבקר אותם במרחב הציבורי. על המדינה לקבוע ולפרסם יעדים איכותיים ברורים בתחום התכנון המרחבי ולפרט את הכללים להשגתם.**
- **תגבור המערך המקצועי של מוסדות התכנון והוספת כוח אדם בהיקף רחב ברשויות מקומיות ובוועדות מחוזיות.**
- **שימוש בליעוץ חברתי בתכנון בצד השימוש הקיים ביועצים מתחומי הסביבה ומתחומים אחרים לשם הטמעתם של שיקולי תכנון של פיתוח בר-קיימא.**

- **חיוב חברי מועצת עיר המכהנים בוועדה מקומית לתכנון ולבנייה לעבור הכשרה הולמת לתפקידם, ושיפור איכותם המקצועית באמצעות הכשרות קבועות.**
- **בחינת אפשרות של תגמול כספי בעבור שירותם של חברי המועצה המכהנים בוועדת התכנון.**
- **בצד קביעת מנגנונים שיקטינו את הצורך בהתנגדויות הציבור, יש לשמור על זכות ההתנגדות ועל זכות הערר על החלטות תכנוניות ולוודא שמשך ההפקדה והמידע עליה מאפשרים נגישות שוויונית אל גורמי התכנון לכל אדם ולכל ארגון.**
- **ייסוד מנגנון להכנת תוכניות חלופיות על ידי ארגונים ותושבים. לצורך כך יש להרחיב את ההגדרה של "בעל עניין בקרקע" (שלו הזכות ליזום תוכנית) כך שתקיף לא רק עניין קנייני אלא גם עניין תכנוני, חזותי או חברתי, בשל ההשלכות האפשריות של יישום התוכנית על רווחת הכלל או על אורח החיים של הקהילה.**
- **ביטול חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים, התשע"א-2011 (להלן חוק הווד"לים) ומציאת דרכים אחרות להאיץ הליכי תכנון ובד בבד לשפר את איכותם. אפשר להשיג זאת על ידי שילוב בין יישום ההמלצות לשינוי מבני שפורטו לעיל ובין הנהגת תוכנית לאומית להתחדשות עירונית בכלל ובפריפריה בפרט.**

ועדת דיר, תחבורה, קרקע ותכנון: מדיניות מרחבית לצדק חברתי

ג דיון והמלצות

11 דיר

המחאה הציבורית החלה באוהל אחד קטן שהוקם במחאה על מצוקת הדיר, אוהל שסימל מצוקה הולכת וגדלה. את הכאב ביטאה דפני ליף באחת ההפגנות כשאמרה לשרי הממשלה: "עבורכם זה נדל"ן, עבורנו זה הבית". במשפט אחד סיכמה ליף את תהליך הפיכתו של הדיר מערך ומזכות יסוד למוצר נדל"ני, ומנושא שראוי למעורבות ממשלתית לעניין שכל כולו מתנהל בשוקים.

צוות החשיבה בנושא הדיר גאה להגיש את דוח ביניים

הזה כדי שישמש חומר למחשבה לציבור המוחים, מתוך תקווה לקדם דיון ציבורי בסוגיית הדיור, המבוסס על ערכים של צדק חברתי ושוויון, על עובדות ונתונים ועל חלופות אפשריות. הדוח מבוסס על היכרותנו המקצועית עם הבעיות בתחום הדיור, עם המדיניות הנוהגת ועם החלופות. חברי הצוות עוסקים זה שנים בשלל היבטים של תחום הדיור ומכירים היטב את השטח, את המדיניות בעבר ובהווה, את הכתיבה העיונית בנושא ואת ההיבטים הכלכליים, התכנוניים והמשפטיים שלו. בעבודתנו הסתייענו בניירות עמדה ששלחו לנו ארגונים ואזרחים, וכן בתובנות שעלו במפגש עם המוחים במסגרת הרצאות ומעגלי שיח שהנחו חברי צוות הדיור במאהלים ברחבי המדינה.

אנו רוצים לפתוח דוח זה בקביעה שהמוחים צדקו בשני מובנים: גם בטענתם ששורת במדינה מצוקת דיור אמיתית וחמורה, וגם בדחייתם את הפתרונות שהציעה המדינה כמו חוק הווד"לים. המוחים דרשו, ובצדק, שינוי פרדיגמטי בתפיסת מדיניות הדיור, מטרותיה ויעדיה, שכן היא מכריעה לכל דיון בצדק חברתי.

לא יושג צדק חברתי כל עוד יש אזרחים בלא קורת גג כלשהי או שהם גרים בתנאים קשים, וגם לא כשתושבים מוציאים אחוז כה גבוה מהכנסתם על דיור עד שאין ביכולתם לממן טיפולי שיניים או חינוך לילדיהם. כמו כן, אין צדק חברתי כשאזורי מגורים מסוימים הם מחוץ לתחום למיעוטים או למשפחות עניות, וכשיש פערים וקיטוב קיצוני בין שכונות בתוך הערים ובין ערים. אי-אפשר לצמצם פערים בחברה – ובכללם בתחום החינוך והרווחה – כל עוד מרחבי המגורים מקוטבים ונפרדים, שכן הדיור קובע גם את נגישותנו לבתי ספר טובים, לשירותי בריאות ולתעסוקה, ונגזרות ממנו במישרין סוגיות חברתיות נוספות. לכן מדיניות דיור ששואפת לצדק חברתי חייבת לעסוק גם בנטל עלות הדיור (ההוצאה לדיור מתוך ההכנסה הפנויה), גם בתנאי הדיור וגם בהרחבת הזדמנויות הדיור מבחינה מרחבית, ובכלל זה מיגור אפליה בדיור.

אף שבעבר הצטיינה מדינת ישראל במדיניות הדיור שלה, בעיקר בהקשר של קליטת עלייה, הרי שהמדיניות שנוקטת הממשלות בעשורים האחרונים לא התבססה על תפיסה של צדק חברתי; בבסיסה עמד עיקרון אחד: העברת המשאבים

והאחריות בעניין זה לכוחות השוק. המדינה החכירה ושיווקה את קרקעותיה – המשאב הציבורי הראשוני שבאמצעותו אפשר לפעול לקידום צדק חברתי – ובד בבד הפסיקה כמעט לחלוטין את הבנייה ביוזמה ציבורית בתחומי הקו הירוק, הפסיקה לבנות דיור ציבורי (או לרוכשו), קיצצה בסיוע לשכירת דירה ולרכישת דירה, הקשיחה את התנאים לקבלת הלוואות לדיור והחליטה להגביל את גובה המשכנתא ל-60% מערך הדירה, החליטה שהרחיקה רבים מחלום רכישת הדירה. המדינה ראתה עצמה בעיקר כאחראית להאיץ הליכי תכנון ובנייה כדי להגביר את ההיצע, וכך קיוותה להביא לצינון שוק הנדל"ן ולירידת מחירי הדיור.

מדיניות זו לא השיגה את יעדיה, בלשון המעטה. אדרבה, היא הסבה נזקים שקשה לשער היום מה יהיה עומק השפעתם לדורות, כגון בנייה מואצת בשטחים פתוחים, יצירת שכונות הומוגניות והעמקת הקיטוב והדחיקה של אוכלוסיות מוחלשת לשוללים. עשרות אלפי יחידות דיור מאושרות שאינן נבנות, ועשרות אלפי דירות שרכשו תושבי חוץ ועומדות ריקות הוסיפו למחסור בדירות ולעלייה החדה במחירי הדיור. כל אלה הם תוצאה של מדיניות שבה המדינה שחררה עצמה מחובותיה להסדיר, לפקח, לתמרץ ולספק דיור על בסיס עקרונות של חוסן וצדק חברתי. **אנו מציעים מדיניות אחרת** ששמה במרכז את עקרונות החוסן והצדק החברתי, מדיניות שבה דיור הוא זכות ולא מוצר, מדיניות שדוגלת בהרחבת אפשרויות המגורים ובמזעור הקיטוב בין אזורי המגורים בישראל, מדיניות שבה המדינה פועלת גם להגדלת ההיצע וגם לביטול הפרדה ומקדמת פיתוח ואכלוס של אזורי מגורים פתוחים ומכילים לאוכלוסיות מגוונות עם רמות הכנסה מגוונות.

- **אפשר להשיג יעדים אלה** אם המדינה תרחיב את מעורבותה בכלים של משפט ורגולציה, סיוע ישיר ומדיניות תכנון חברתית.

- **אפשר להשיג יעדים אלה** אם משרד הבינוי והשיכון יחדל לראות עצמו כמשרד פיתוח שתכליתו לסייע לתאגידי נדל"ן בבנייה חדשה ויתחיל לראות עצמו כמשרד חברתי שתפקידו לסייע למי שידו אינה משגת לרכוש או לשכור דירה; לקדם, לשפר ולשדרג את הדיור הקיים; לצמצם פערים וקיטוב בחברה; ולהגן על עקרונות של שוויון וצדק מרחבי.

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

• **אפשר להשיג יעדים אלה** אם משרד הבינוי והשיכון יאמץ מנגנוני שיתוף פעולה עם גורמים נוספים, בניגוד למדיניות הריכוזית הקיימת, המציעה על פי רוב פתרונות אחידים וארציים שאינם מתחשבים בתנאים ובמרקמים גיאוגרפיים וחברתיים משתנים ומגוונים. על המשרד לרענן את סל הכלים והפעולות לקידום מדיניות דיור ראויה ולשתף פעולה עם שלטון מקומי מחוזק מבחינת סמכויותיו, עם המגזר הפרטי ועם החברה האזרחית. מקצת מהכלים שמשרד הבינוי והשיכון נמנע עד כה מלקדם מפורטים במסמך זה.

ולפני שנגיע לעיקר העניין נבקש להוסיף גם זאת: המחאה החלה באוהל אחד והתפשטה ברחבי המדינה. אוהלים אלו היו כעבור זמן למקור תמיכה ליחידים ולמשפחות חסרי בית. סיום שלב המאהלים במחאה הוא בשבילם פירוק המסגרת התומכת והעמקת המצוקה. אנו קוראים מכאן לרשויות המקומיות ולמשרדי השיכון ההרווחה לפעול מיד לפתרון המשבר.

שער חמישי

הבעיות המרכזיות שאיתר הצוות

בעיות הדיור רבות ומגוונות, ולכל מקום ראוי לתת דגש אחר. מובילי המחאה מליצגים את הקושי של שוכרי דירות באזורי ביקוש לעמוד בהוצאות הדיור הגבוהות ולהתמודד שוב ושוב עם עליות מחירים חדות. טענות דומות שמענו גם מעובדים ועובדות בירושלים ובכל אזור המרכז והשרון, וגם בבאר שבע, בקריית שמונה ובערים נוספות. טענות בדבר הקושי להתגורר בשכירות עלו גם מזכאים לסיוע בשכר דירה, שהלינו על אי-רצון של בעלי דירות לקבל אותם כדיירים, או על סיוע נמוך מדי ביחס למחירי הדירות באזור מגוריהם, וכן על עלייה בשכר דירה ששוחקת את הסיוע. בעיות אלה קשות במיוחד בקרב משפחות חד-הוריות ובקרב עולים מבוגרים שנאלצים להשלים את שכר הדירה על חשבון קצבאות הזקנה. אמהות יחידניות הלינו על כך שבהגיע הילדים לגיל 18 הן מאבדות את הזכאות לסיוע בשכר דירה ונותרות ללא יכולת לעמוד בעלות השכירות, וכן שפיתוח מערכת יחסים מביא מיד לשלילת זכאות, אף כשבן הזוג אינו תורם למשק הבית. כמו כן, שמענו ששחיקת הסיוע, בד בבד עם העליות בשכר הדירה, מחייבת אותן לעבור לאזורים זולים יותר, ולעתים לסביבה שאינה הולמת את אורח החיים שלהן ושל ילדיהן.

הורים יחידים כתבו לנו שהם מתמודדים עם קושי רב אך אינם זכאים לכל סיוע בשכר הדירה בגלל רף ההכנסה הנמוך המזכה בסיוע. פעמים רבות נשמעה קריאה לפקח על שוק השכירות, על תנאי השכירות ועל מחירי השכירות. בכמה מאהלים, וגם בקרב ארגונים חברתיים, הלינו על המחסור בדיור ציבורי ועל הזמן הממושך שנדרשת משפחה זכאית להמתין לדירה, וכן עלתה קריאה לשקם את הדיור הציבורי. אף שהדיור מנוהל בידי חברות ממשלתיות, שמענו שאם משפחה אינה עומדת בתשלומיה לחברה המשכנת, היא מפונה מביתה ללא כל התייעצות עם גורמי רווחה. במאהלים, בהרצאות ובמעגלי השיח שמענו תלונות על אופי הבנייה בעיר ומטרותיה. בכמה מאהלים הלינו על בנייה לעשירים בלבד בשכונות של מגדלים עם דירות גדולות או של בתים צמודי קרקע שאינם מתאימים ליכולת התשלום של רוב התושבים. שמענו טענות רבות על שחלק מהדירות נרכשו בידי משקיעים זרים כדי לשמש דירות נופש, על היעדר דירות קטנות או דירות מחולקות (אף שהיו גם תלונות על דירות קטנטנות במחירים מופקעים) ועל נכסים שעומדים ריקים. היו מקומות שבהם שמענו על תחושת הפקרות והזנחה של הרשות המקומית והממשלה, שמתבטאת באפליה בתשתיות ובשירותים ובמאמץ של ראשי ערים למשוך אוכלוסייה חזקה במקום לחזק את האוכלוסייה הקיימת. הרצון למצוא פתרונות שיאפשרו לצעירים בפריפריה להישאר במחוזות ילדותם עלה גם מתושבי ערים וגם מתושבי קיבוצים בפריפריה. לצעירים בפריפריה אין דיור שהולם את צורכיהם, ונטען שראשי הערים מסרבים לגוון את גודלי הדירות החדשות מפני שהם חוששים שתיכנס אליהן אוכלוסייה מעוטת הכנסה או חרדית. במקרים אחרים הלינו על הזנחה שמובילה לנטישת אוכלוסייה צעירה וחזקה יחסית.

הציבור הערבי, שהוא כ-20% מאוכלוסיית המדינה, מתגורר ברובו במספר רב של יישובים ותיקים וסובל מבעיות ייחודיות לו, כגון הריסות בתים ביישובים שלא הוסדרו או שאין להם תוכניות מאושרות המספקות את צורכי הדיור שלהם; שטחי שיפוט מצומצמים ביישובים עירוניים וכפריים עד כדי מחנק והיעדר יכולת לענות על צורכי התושבים בתחום הדיור; אפליה בדיור ובתכנון ותת-ייצוג במוסדות הקובעים את מדיניות הדיור והתכנון; ומצוקת היישובים הבדויים הלא-מוכרים.

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון. מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

קיבלנו פניות גם בדבר סוגיות ייחודיות לאוכלוסיות אחרות. נציגי העולים הלינו על שחיקה בסיוע הפוגעת בעיקר בעולים מבוגרים. היו שדיווחו שהם מוציאים יותר מ-50% מהקצבאות על תשלום שכר דירה. בקרב עולים מבוגרים ממדינות חבר העמים לשעבר קיימת, כך נמסר לנו, גם בעיה קשה של כשבעים אלף פנסיונרים שרכשו דירות בעידוד המדינה אך מתקשים לעמוד בתשלומי המשכנתא. בעיה זו מתגלגלת לפתחם של צעירים רבים שסיפרו שהם נאלצים לשאת על כתפיהם את עול המשכנתא המשפחתית כדי למנוע את פינוי הוריהם המבוגרים או סביהם מהדירות. גם נציגי יוצאי אתיופיה הלינו על הסיוע המוענק להם לרכישת דירה, שהוא נמוך מכדי לרכוש דירה בשכונות הטרוגניות באשכול חברתי-כלכלי ממוצע, ושכפועל הממשלה מסלילה את יוצאי אתיופיה לשכונות מצוקה שערך הדירות בהן נמוך וכך יוצרת גטאות ומנציחה את מעגל העוני שבו נמצאים רבים מבני הקהילה. ארגוני נשים הלינו על מדיניות הדיור המכוונת למשפחות הטרור-נורמטיביות מהמעמד הבינוני ומעלה ("זוגות צעירים"), וכך מגבירה את תלותן של נשים בגברים ואינה נותנת מענה לאוכלוסיות מוחלשות ולמשפחות שבהן אין שני מפרנסים ממגוון סיבות. עוד נטען שבשל מצוקת הדיור החריפה ביישובים הערביים גובר הצורך של זוגות צעירים להתגורר אצל המשפחה של בן הזוג, ודפוס מגורים זה פוגעני במיוחד כלפי נשים. ולבסוף, ארגונים המסייעים לבעלי מוגבלויות מדווחים על חסמים פיזיים וחברתיים להשתלבותם בשכונות רבות.

מאפיינים משותפים לכלל הבעיות

נטל עלות הדיור כבד מדי:

מדד מחירי הדירות בבעלות הדיירים עלה ריאליית בין אפריל 1999 לאפריל 2011 ב-41%, אך השכר הריאלי במשק לא עלה (ספיבק ו-וולפסון 2011).⁴⁶ הנתון שיש לבחון בהקשר זה הוא האחוז שנדרש משק הבית להוציא על דיור מתוך הכנסתו. חישוב זה נעשה על ידי בחינת ההוצאה על שכר דירה או משכנתא והוצאות נלוות כמו ארנונה, מסי ועד בית ותשלומים על חשמל ומים מתוך ההכנסה הפנויה. בארצות הברית ובקנדה מקובל להגדיר

46 אביה ספיבק וטל וולפסון, יולי 2011. כלכלת מחאה: איך הגענו עד הלום ומה אפשר לעשות?, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים.

”בר-השגה” פתרון דיור שעלותו עד 30% מההכנסה הפנויה הכוללת של משק הבית. אם ההוצאה גבוהה מ-30% מההכנסה הפנויה, מקובל להגדירה כמצוקת דיור, ואם ההוצאה גבוהה מ-50% מדובר במצוקת דיור חריפה. המדדים הקיימים בישראל אינם יודעים לאמוד באופן דיפרנציאלי, כלומר, על פי יישוב, את נטל עלות הדיור, אלא ברמה ארצית וברמה של עשירוני הכנסה בלבד. מהנתונים האחרונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן הלמ”ס) עולה שההוצאות לדיור ולאחזקת משק הבית גבוהות מ-30% בממוצע בכל רמות ההכנסה, והמצב קשה במיוחד בחמישון השני (עשירוני הכנסה 3-4), שמוציא בממוצע 36.7% מההכנסה הפנויה הממוצעת לנפש (נטו) על דיור והוצאות נלוות. יש לצייין שבמקומות פרפריאליים שבהם נדרשת נסיעה ממושכת למקומות עבודה נהוג להוסיף את עלויות הנסיעה למדד נטל עלות הדיור, שכן הן יכולות להגיע עד לכ-15% מהכנסת משק הבית, אך עלות זו כלל אינה נמדדת בלמ”ס.

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

הדרה וקיטוב חברתי גוברים

אזורי הביקוש נמצאים מעבר להישג ידם של רבים, והמגמה רק הולכת ומחריפה. מחקר עדכני שנעשה בטכניון ובחן את מחירה הממוצע של דירה מול יכולתו של משק בית לשלם משכנתא (ובהנחה שלמשק הבית יש יכולת לגייס 40% מערך הדירה כהון עצמי ראשוני) מצא שדירה ממוצעת היום באזור ביקוש כמו תל-אביב היא מחוץ להישג ידה של 70% מהאוכלוסייה. במילים אחרות, מרכז הארץ הופך לאזור לעשירים בלבד (בן שחר וורשבסקי 2011).⁴⁷ תופעה זו מוזנת בין היתר על ידי בנייה של שכונות הומוגניות עם דירות גדולות. גודל ממוצע של דירה חדשה בישראל הוא 182 מ”ר ברוטו (בן שטרית 2011).⁴⁸ בד בבד מתלווים להתחדשות העירונית תהליכי ג’נטריפיקציה ודחיקה (displacement): אוכלוסייה אמידה נכנסת לשכונות שהוזנחו בעבר ומעלה בחדות

47 דני בן שחר וקובי ורשבסקי, מאי 2011. על היכולת לרכוש דירה בישראל בשנים 1989-2009: ניתוח לפי עשירוני הכנסה, חיפה: הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל. http://israelaffordablehousing.blogspot.com/2011/06/blog-post_05.html

48 גילת בן שטרית, 2011. ”מצוקת הדיור בישראל 2011: תמצית נתונים”, הקואליציה לדיור בר-השגה. <http://israelaffordablehousing.blogspot.com/2011/08/2011.html>

את מחירי הנדל"ן בהן, כך שהאוכלוסייה המקומית מעוטת ההכנסה נדחקת ונאלצת לעזוב. כמו כן, הסיוע בשכר הדירה, שמטרתו הייתה לאפשר לזכאים לגור במקומות המתאימים להם מבחינת מערכות תעסוקה, תמיכה או העדפות אחרות, קוצץ במידה שאינה מאפשרת לגור אלא באזורים שבהם הדיור זול. בנגב ובגליל יש דפוסים אחרים של קיטוב, כמו משיכה של אוכלוסייה חזקה ליישובים נפרדים (יישובים קהילתיים ושכונות הרחבה) המשתמשים במנגנוני סינון או מתמקדים בבניית שכונות צמודות קרקע. אם כן, גם במרכז וגם בפריפריה מנגנונים של אפליה בדיור תורמים את חלקם להליכי הקיטוב ומונעים הן את השתלבותן של אוכלוסיות מעוטות הכנסות והן את השתלבותן של קבוצות מיעוט שנחשבות "בלתי רצויות", בעיקר ערבים וחרדים. הקיטוב הזה הפך לבעיה חברתית חריפה, שכן הוא מוביל לאפליה קשה במשאבים ובשירותים ולדרדור אזורי מסוימים עד כדי הפיכתם לריכוזי עוני.

הפרטה והתנערות מאחריות לתושבים

נסיגת המדינה מתחום הדיור באה לידי ביטוי בשלל תחומים ונושאת השלכות רחבות היקף. הפרטת הקרקעות למרבה במחיר, בלי לקבוע במכרזי הבנייה תנאים לסוג הדיור, ייעודו (מבחינת תמהיל חברתי) ומחירו, בצירוף החלשה של מערכת התכנון ועקיפתה במנגנונים שנועדו "לחתוך בבירוקרטיה" (למשל חוק הווד"לים), פוגעת ביכולת הציבור להגן על האינטרס הציבורי ועל ערכים של צדק חברתי. מטרת תאגידי הדיור היא להפיק רווח מרבי בהשקעה קטנה ככל האפשר, ולכן הם פונים לבנייה הומוגנית בקרקע פנויה, שעה שצדק חברתי דורש התמקדות דווקא בערים הקיימות ובציפופן, מתוך דאגה לזכויות התושבים ולאזורים שבהם אין עניין יזמי כלל.

נושאים כמו התחדשות עירונית או חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה הופרטו כמעט ללא יד מכוונת שתשתמש בהם לפיתוח דיור בר-השגה מתוך שמירה על תמהיל חברתי. התמריצים הכרוכים במנגנונים אלו לא הניבו את ההישגים הרצויים מבחינה איכותית ומבחינה כמותית והביאו להפקרת אוכלוסיות מוחלשות ללא ייעוץ וסיוע מול יזמים פרטיים. צמצום מתמשך של מאגר הדיור הציבורי (ירידה של כ-50% בעשור), ללא בנייה

או רכישה של יחידות חדשות, הותיר עשרות אלפי זכאים בלא מענה. קיצוץ בתקציבי משרד הבינוי והשיכון לסיוע לרכישה דירה ולשכירת דירה (תקציב המשרד קוצץ ב-56% בתוך עשור, ראו היימן ובן שטרית 2010),⁴⁹ וירידה מתמשכת ועקבית בתקצוב הסיוע לדירור בעיקר משנת 2003 (מ-8 מיליארד ש"ח בשנה לשני מיליארד ש"ח בשנה, ראו ספיבק ו-וולפסון 2011),⁵⁰ הביאו לתוצאות שונות מאלה שלהן ייחלה הממשלה (למשל, הממשלה קיוותה לעודד את הבעלות על דירה, אך שיעור המתגוררים בדירה בבעלותם צנח מ-73% בשנת 1995 ל-66% בלבד בשנת 2008). מדיניות הממשלה פגעה אנושות באוכלוסייה מעוטת ההכנסה הזקוקה לסיוע ודחקה אותה לשולי החברה הישראלית. במקרים רבים, מדיניות ההפרטה וההתנערות מאחריות דחפה משפחות למצוא מקלט בדירור בלתי בטוח או בלתי ראוי או לוותר על צרכים חיוניים כדי לעמוד בתשלומי שכר הדירה או המשכנתא. במקרים אחרים, מדיניות ההפרטה וההתנערות דחקה משפחות לשולי החברה ואף לרחוב.

עקרונות וכלים מוצעים לשינוי⁵¹ הגנה על הזכות לדירור נאות:

הכרה חוקית בדירור כזכות חברתית היא חיונית כדי להגן על התושבים מפני פגיעה בזכותם הטבעית, אך גם כדי לחייב את הממשלה לפעול ליישומה. כך תמומש הקריאה "צדק ולא צדקה" והקריאה להתייחס לדירור כערך ולא כמוצר. יש לדרוש שמדיניות הדירור תתבסס על הכרה בדירור נאות כזכות המובטחת לכל אדם לפי ההגדרות הבינלאומיות המקובלות, ובעיקר האמנה הבינלאומית בדבר זכויות חברתיות וכלכליות משנת 1966, שישראל חתומה עליה משנת 1991, והפרשנות הרשמית לאמנה. באמנה ובפרשנות הרשמית נקבע שהזכות לדירור כוללת את הרכיבים הבאים: תנאי דירור נאותים, לרבות תנאי פרטיות ומרחב מחיה הולמים, חזקת מגורים מוגנת מבחינה משפטית

49 גילת בן שטרית ובנימין היימן, "מדיניות הממשלה בתחום הדירור", האגודה לצדק חלוקתי, 2010. טרם פורסם.

50 ראו הערה 46.

51 בחלק זה מופיעות הפניות למקורות מידע המפרטים כמה מהכלים המוצעים בו, ואנו מזמינים את מי שמעוניין להתעמק לקרוא גם אותם.

שאינה מאפשרת פינוי שרירותי, ודיור בר-השגה (לפי המדדים המקובלים: ההוצאה לדיור אינה עולה על 30% מההכנסה, למעט אצל בעלי הכנסות גבוהות מהממוצע). כמו כן, לכל אדם זכות לשוויון בנגישות לדיור, זכות לבחור את מקום המגורים ללא אפליה וזכות להתגורר בסביבה שבה תשתיות ושירותים ראויים. לכל אדם גם זכות לדיור שהולם את תרבותו (גן-מור 2008).⁵² משמעותה של הכרה בזכות לדיור היא כפולה: ראשית, במדינה שבה מובטחת הזכות לדיור, אל לה לממשלה לפגוע בזכות זו בשרירותיות, והיא מחויבת כל העת להסביר את צעדיה בתחום ואת השפעתם על התושבים ולמצוא חלופות פוגעניות פחות. פגיעה לא מידתית של הממשלה בזכויות הדיור של התושבים יכולה להוליד להם זכות משפטית נגדה. למשל, הקיצוץ החד בסיוע בדיור בשנים האחרונות נעשה ללא דיון ציבורי, ללא מעורבות הכנסת וחקיקה נלווית, בהיעדר שקיפות, בשרירות לב ובלא בחינה של חלופות פוגעניות פחות. חלק ניכר מהשינויים נעשו במסגרת חוק ההסדרים, הליך לא דמוקרטי שמונע כמעט כל אפשרות לממש עקרונות יסוד בדמוקרטיה הייצוגית. במדינה שבה זכות מוגנת לדיור, ההתנהלות תהא אחרת. שנית, הפן החיובי של הזכות לדיור הוא שהמדינה חייבת להבטיח את מימושה לכל אדם במגוון אמצעים המשלבים מעורבות ממשלתית, יזמות פרטית ורתימה של ארגוני החברה האזרחית. אין משתמע מכך שחובתה לתת דירה לכל אדם אלא שעליה להבטיח שיוצעו מבחר אפשרויות של דיור בר-השגה על ידי התערבות בצד ההיצע או בצד הביקוש. כמו כן, המדינה יכולה לייחד מקצת מהכלים לתושבי המדינה בלבד, לפי העניין. על פי המשפט הבינלאומי, הבטחת הזכות לדיור אינה מחייבת נקיטת אמצעים קונקרטיים מוגדרים מראש, אך סל האמצעים חייב להביא לכיבוד הזכות. המדינה יכולה כמוכן לפעול כפי יכולתה הכלכלית, ובלבד שתראה התקדמות הדרגתית ועקבית לעבר מימוש מלא של הזכות. אפשר לעשות זאת על ידי עיגון הזכות לדיור כחלק מחוק יסוד: זכויות חברתיות בנוסח הזה או דומה לו:

לכל אדם זכות לדיור נאות ובר-השגה בסביבה שיש ממנה

52 גיל גן-מור, 2008. "הצעה לרפורמה במדיניות הסיוע בשכר דירה", תל-אביב: האגודה לזכויות האזרח.

נגישות לשירותים ולתשתיות; לכל אדם זכות לחזקת מגורים מוגנת; אין לפנות אדם מביתו או להרוס את ביתו בשירותיות; לכל אדם זכות לבחור את מקום מגוריו ללא אפליה; לכל אדם זכות לשוויון בנגישות לדור.

נוסח זה מתאים להיבט ההצהרתי והחגיגי של חוק יסוד. אנו מאמינים שיציאתם של המוני ישראלים לרחוב היא רגע מכונן המתאים לעיגון הזכויות החברתיות בחוק יסוד או בחוקה. אין פירושו כמובן שההכרה בזכות לדור, כמו כל זכות אחרת, היא מוחלטת. לממשלה תישמר החירות לפגוע בזכות זו או להצר את גבולותיה, אך בניגוד למצב היום, תחול עליה חובה לעשות זאת בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

נוסף על כך, וגם לחלופין, יש לעגן בחקיקה רגילה את כל ההיבטים של מימוש הזכות לדור (ראו להלן "כלי מדיניות: עיגון הזכות לדור בחקיקה"). למשל, הזכות לחזקת מגורים מוגנת מחייבת את הממשלה להתמודד עם תופעה רחבה של דיור לא פורמלי ושל מאות אלפי תושבים שבשל סיבות מגוונות מתגוררים היום בבתים ובדירות בלא כל זכות משפטית מוכרת. כדי להתמודד עם התופעה יש למצוא פתרונות דיור חלופיים או לקדם תוכניות שייסדירו במהירות את זכויותיהם ומעמדם. אנו ממליצים להשקיע משאבים בסיום הליכי התכנון של יישובים לא מוכרים ושכונות לא מוסדרות, בעיקר בקרב האזרחים הערבים, כדי לאפשר לאלו המתגוררים בהם במבנים זמניים ללא היתר לקבל היתרי בנייה לדור בחזקת מגורים מוגנת ובתנאים נאותים.

הזכות לחזקת מגורים מוגנת מחייבת גם לפעול להגנה על זכויותיהם של שוכרי הדירות, שכיום הם נטולי כל הגנה ותלויים בחוזים שעל פי רוב מוכתבים להם. אין בישראל כללים מחייבים החלים על תנאי השכירות, בניגוד לרוב המכריע של מדינות ה-OECD (Andrews, Sánchez, and Johansson 2011). בשוק של משכירים, כמו שקיים בארץ, יכולים בעלי הדירות לקבוע את התנאים ללא קושי, ולשוכרים אין בדרך כלל יכולת לעמוד על זכויותיהם גם כשהם חשים נפגעים או מקופחים.

הזכות לתנאי דיור נאותים מחייבת פעולה לשיפוץ ולשיקום של מבנים לא בטיחותיים. אנו ממליצים להתחיל בדיור הציבורי,

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

שלפי דוח מבקר המדינה סובל מתחזוקה ירודה, ויש בו דירות שמעמידות סכנה ממשית לבריאות התושבים. הזכות לדירור בר-השגה מחייבת את המדינה לפעול כדי להבטיח דירור באמצעים מגוונים גם למי שידו אינה משגת. ראשית, יש לשפר את אומדן הצרכים, שכן כיום קשה מאוד לבסס אותו על נתונים רלוונטיים. אנו מציעים שבכל רשות מקומית ייערך אומדן צורכי דירור שיבחן את נטל עלות הדירור, כלומר עלות של דירה מתאימה מול יכולת התשלום, וכן ימפה דירות במצב ירוד ויעקוב אחר הנושא (אלתרמן, סילברמן ופיאלקוף 2011).⁵³

יתרה מזאת, יש צורך בהתערבות הן בצד ההיצע והן בצד הביקוש כדי להבטיח דירור בר-השגה. אנו סבורים שיש לשפר את היצע הדירור למכירה ולהשכרה בלי להעדיף את האחד על פני האחר, שכן מהמחקר הפסיכו-סוציו-כלכלי עולה שיש צורך בנגישות הן לשכירות והן לבעלות של משקי הבית. מההיבט הפיננסי גרידא אמנם עולה ששכירות כלכלית יותר מבעלות על דירה בתקופות שנבחנו בישראל, אך מההיבט הפסיכולוגי עולה שמשקי הבית בישראל מעדיפים על פי רוב פתרונות של בעלות מטעמים של "שקט נפשי", "תחושת ביטחון", "תחושת יציבות", "מעמד חברתי" ואחרים.

בצד ההיצע על הממשלה לוודא שקיים מלאי דירות שהולם את הצרכים של כל שכבות האוכלוסייה. אנו מציעים להגדיל את ההיצע באמצעות השקעה כספית והסרת חסמים לשיווק דירות מתוכננות ביישובים קיימים. ההשקעה והסרת החסמים דורשות שיתוף פעולה בין-משרדי ונכונות להשקיע בתשתיות (דרכי גישה, מבני ציבור, מתקנים לטיהור שפכים וכדומה), בלי לגלגל זאת לפתחם של היזמים כדי שלא לעכב ולייקר את הדירור, בניגוד לנעשה היום. 160 אלף יחידות דירור מוכנות לשיווק אך אינן משווקות בגלל מגוון בעיות כמו היעדר תשתיות נדרשות, ויש שבנייתן הוקפאה לצרכים ספקולטיביים ביוזמת חברות קבלניות גדולות שזכו במכרזי קרקע (מכון דש"א 2011).⁵⁴

53 רחל אלטרמן, אמילי סילברמן וחיים פיאלקוף, 2011. הרחבת ההיצע של דירור בהישג: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית, חיפה: מוסד נאמן, הטכניון.

54 מכון דש"א, 2011. מדיניות קרקע חקלאית הנכללת בגדרי מקרקעי ישראל – היבטים ושיווקים סביבתיים במציאות בת זמננו. [http://www.deshe.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/OLI_SPNI_MoreDetails\(1\).pdf](http://www.deshe.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/OLI_SPNI_MoreDetails(1).pdf)

מלבד זאת, יש לאכוף על תאגידי נדל"ן שזכו במכרזי בנייה לבנות בתוך תקופה סבירה ולמנוע החזקת קרקעות לא בנויות לאורך זמן, בין היתר על ידי סנקציות של ביטול תוכניות לא ממומשות או הטלת קנסות. ביישובים שבהם מתגוררת אוכלוסייה ערבית, על הממשלה להתערב כדי להגדיל את היצע הקרקעות שמשווקת רשות מקרקעי ישראל ולשנות את שיטת השיווק כדי להבטיח היצע שיספק את הצרכים של מחוסרי הקרקעות, מתוך בקרה על מחירי קרקע והתחשבות במצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה.

אנו מתנגדים בתוקף להאצה חסרת אחריות של הליכי תכנון, בסגנון חוק הוויד"לים שנחקק זה מקרוב וסבורים שהאצת התכנון למגורים חייבת להיעשות באמצעות **שיפור מערכת התכנון**, חיזוקה והעדפה של תוכניות למגורים הכוללות רכיב מרכזי של דיור בר-השגה. כמו כן, אנו מציעים **להטיל מיסוי מוגבר על דירות ריקות** (אלתרמן, סילברמן ופיאלקוף 2011); ראוי לבחון את האפשרות **להטיל מס נוסף על רכישת דירות בידי תושבי חוץ**, לפחות לתקופה מסוימת, שכן 5% מהדירות נרכשות על ידי תושבי חוץ כדירות נופש ועומדות ריקות במשך רוב ימות השנה (בן שטרית 2011). בד בבד, אנו מציעים לחייב בנייה של **דירות קטנות** לפי אומדן צרכים (יש לציין שבמאי 2011 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים המורה לרשויות התכנון לשלב דירות קטנות). יש לאפשר **חלוקה של דירות גדולות** באופן מבוקר, לרבות יצירת יחידות דיור להשכרה בבתים פרטיים. יש **להגמיש תקני חניה** באזורים מוטי תחבורה ציבורית, שכן תקני החניה הנוכחיים מייקרים מאוד את הדיור, ולעודד **בנייה ירוקה** שמזילה את הוצאות הדיירים על חשמל ומים וחוסכת במשאבי טבע.

עוד בצד ההיצע, אנו סבורים שיש לקדם **דיור מוסדי להשכרה** שירחיב את אפשרויות המגורים למי שאינו יכול להמציא הון ראשוני לצורך רכישת דירה (נטען כי במצב הקיים התשואה אינה גדולה דייה כדי שיזמים יפעלו להקמת דיור להשכרה וכי נדרש לשם כך סל של תמריצים כלכליים ליזמים פוטנציאליים, ובעיקר ביישובי המגזר הערבי, שבהם אין כמעט שוק שכירות. אנו מציעים **להנהיג מדיניות שתשמור על מלאי של דיור זול ומזל למכירה או להשכרה**, לרבות דיור קיים ודיור בבנייה חדשה

ובהתחדשות עירונית (אלתרמן, סילברמן ופילאקוף 2011).⁵⁵ אשר לשוק השכירות הפרטית, שנותן מענה לכרבע ממשקי הבית במדינה, שמענו דרישה **לפקח על מחירי השכירות**, וגם להסדיר ולייצב את מחירי השכירות, והיו שהציעו לקבוע מחירון. אנו סבורים שבדיוור מוסדי להשכרה, שבגיננו מקבל היזם הטבות כדי שיבנה דירות להשכרה מפוקחת, ראוי ואפשר לקבוע מראש מהו שכר הדירה ההולם בחלק מהדירות ולהגביל את גובה ההעלאה האפשרי מדי שנה. לעומת זאת, אצל בעלי דירות פרטיים, איננו סבורים שהתערבות במחיר הדירה הראשוני תהא רצויה, מחשש שמא ייפגע היצע הדיוור להשכרה ואיכותו, וכך ייפגעו בעיקר מחפשי דירות שלא התמזל מזלם להתמקם בדירה מפוקחת. אנו מציעים אפוא לבחון שני מנגנונים: מנגנון בחירה ומנגנון חקיקה. **במנגנון הבחירה** יוכלו בעלי דירות לבחור אם להעביר את ניהול הנכס לידי גוף ממשלתי או עירוני או ללא מטרות רווח שיעסוק גם בבחירת דיירים ובתחזוקה ולקבל הלוואות נוחות לשיפוץ הדירה אחת לכמה שנים. בתמורה מתחייב בעל הדירה לשכירות ארוכת טווח ולעלייה מתונה בשכר הדירה. **במנגנון החקיקה** ייקבעו בחוק הגבלות מתונות על תדירות העלאת שכר הדירה, וכן הוראות לייצוב מחירי שכירות, כך ששינוי בשכר דירה לשוכר קיים ישקף רק את השינוי במדד המחירים לצרכן. הגבלה זו נועדה להתמודד עם כשל שוק ידוע, שבו בעלי דירות מנצלים את עלויות המעבר של השוכר ואת הקושי למצוא דירה אחרת כדי להעלות בחדות את שכר הדירה מדי שנה (ראו "כלי מדיניות: הסדרה ופיקוח בשוק השכירות הפרטית למגורים").

נכסי רשות הפיתוח (נכסים של פליטי 1948) הם בעצם מאגר דירות בניהול המדינה, ואפשר להסב את חלקם לדיוור מוזל. בכמה מהנכסים הללו חיים דיירים ותיקים בצורת החזקה של "דייר מוגן", ובשנים האחרונות רבים מהנכסים מוצעים למכירה לכל המרבה במחיר, אף שחיים בהם דיירים מוגנים. במקרים אלה על הרוכש לפנות את הדייר או להתמודד עם נוכחותו בדרך אחרת. אנו מציעים להפסיק את הפרטת הנכסים ולהשתמש בהם לפתרון מצוקת הדיוור. כמו כן, יש לסייע לדיירים הקיימים לרכוש את הדירות בדרכים נוספות מלבד ההנחות הניתנות כיום, ולסייע לקהילותיהם לנצל בעצמן זכויות בנייה להוספת דירות מעל הבנייה הקיימת.

55 ראו הערה 53.

אנו סבורים שעל המדינה לשקם ולחדש את מאגר הדיור הציבורי ולשלב את הדירות החדשות בשכונות רגילות ובבניינים רגילים (ראו "כלי מדיניות: דיור ציבורי"). חיסול מלאי הדיור הציבורי הוא תעודת עניות לישראל, שכן הוא הוביל להפקרה של אוכלוסיות מוחלשות לחסדי השוק. המוניטין הרעים שצבר לו הדיור הציבורי נובע בעיקר מהזנחתו. כמו שרואים במדינות אחרות, המצב הזה אינו הכרחי (Europe in housing). אם נשאף לשלב את הדירות ולא לרכזן במתחמים נפרדים, נוכל להבטיח שהדיור הציבורי לא יידרדר ולא יהפוך לשיכון עוני. אנו תומכים בהמשך מכירת הדירות לדיירים ותיקים ככלי לצמצום פערים (אף שאפשר לדון מחדש בתנאים), אך יש להשקיע מחדש את כספי המכירה ומשאבים ציבוריים נוספים בחידוש עקבי ומתמשך של הדיור הציבורי. בקרקעות המדינה יכולה הממשלה לדרוש שהיזם הזוכה במכרז ימסור לידיה חלק מהדירות במחיר עלות הבנייה, וכך יגדל מאגר הדיור הציבורי וישולב בדיור רגיל.

בתחום הביקוש, על המדינה לסייע לאוכלוסיות מהמעמד הבינוני-נמוך להשיג דיור. אנו מציעים לשנות את הסיוע לרכישת דירה ולשכירת דירה: תחת הסיוע במענקי מקום וסבסוד המשכנתאות (בשנת 2011 נותר רק שריד עגום מהמשכנתאות המסובסדות, שהריבית בהן גבוהה מהריבית המוצעת בשוק הפרטי למשכנתאות), יוצעו ערבות ממשלתית למשכנתאות או ביטוח אשראי מסובסד (ראו "כלי מדיניות: ערבות מדינה להלוואות לרכישת דיור למשקי בית הזכאים לסיוע" וכן "כלי מדיניות: הגנה על נוטלי משכנתאות"). אשר לשכירת דירה, אנו מציעים להבטיח שזכאים יוכלו לשכור דירה בעלות של 30% מהכנסתם לכל היותר, ואת היתר תכסה המדינה עד לרף סביר לדירה באותו האזור, כמקובל ברוב מדינות ה-OECD (Andrews, Sánchez, and Johansson 2011) (ראו "כלי מדיניות: השתתפות המדינה בתשלום שכר דירה").

לבסוף, חלק בלתי נפרד מהזכות לדיור הוא פרישת רשתות ביטחון כדי למנוע פינוי של משפחות לרחוב. אנו מציעים לערוך שינוי מקיף במדיניות הסיוע לחסרי בית ולהתמקד במדיניות של התערבות מוקדמת ומניעה, על ידי איתור וסיוע למשקי בית במצוקת דיור חריפה לפני הגעתם לרחוב. למשל, יש להתערב כדי

למנוע פינוי של משפחות שנקלעו לקשיים בתשלום המשכנתא או השכירות (פריבס-חפץ וגן-מור 2009) (ראו "כלי מדיניות: סיוע לחסרי בית").

שוויון ותמהיל חברתי

לכאורה אפשר לבקש שהמדינה תבחר מגרש ענקי בנגב, שמחירו ממילא אפס, ותקים בו עשרות אלפי יחידות דיור בעלות נמוכה לכל מי שמתקשה להשיג דירה, ואף תיתן קדימות לפי עומק המצוקה. במתחם זה יהיו לכל דייר זכויות משפטיות מוגנות, והדיור יהיה בר-השגה. מפתה למדי. ואף על פי כן, זה אינו הפתרון הרצוי. ריכוז של משפחות מעוטות הכנסה נוטה להפוך לריכוז עוני ולהנציח פערים ומצוקה, ובסופו של יום לעבור תהליך של הידרדרות פיזית וחברתית, שכן קשה לתחזק את השכונה, והתושבים שיצליחו להתבסס ינצלו את ההזדמנות הראשונה לעבור למקום אחר. שכונות כאלה מחזקות את ההדרה של האוכלוסייה המתגוררת בהן מחיי החברה והכלכלה ומהזדמנויות של חינוך ותעסוקה. כדי להגשים את הזכות לדיור בלי להנציח ולהרחיב פערים חברתיים יש אפוא צורך להכיר בכך שדיור אינו קורת גג גרידא אלא מפתח לשוויון ולצדק חברתי. כדי להשיג שוויון בדיור יש לוודא ששכונות המגורים יציעו דיור למגוון אוכלוסיות ויצמצמו את אפשרויות ההתבדלות של אוכלוסיות מבוססות, את האפליה נגד קבוצות חלשות או את דחיקתן לריכוזי עוני. פירוש הדבר ששכונות וערים יהיו פתוחות ונגישות לאוכלוסיות ממבחר רקעים ובעלות רמות הכנסה מגוונות, שיהיו בהן דירות בקשת של גדלים, לבעלות ולשכירות, הן במחירי שוק והן דיור בר-השגה שמחירו נגזר לפי שיעור סביר מהכנסת הזכאים. כך נשיג לאורך זמן שכונות וקהילות בנות קיימא, חזקות מבחינה חברתית ופיזית, ונצמצם פערים בחברה.

כדי להשיג מרחב שוויוני ותמהיל חברתי יש לאמץ מדיניות של דיור מכיל (housing inclusionary) ולנקוט שני סוגים של פעולות: מחד גיסא, התערבות שתבטיח הזדמנויות דיור מגוונות מבחינת סוג ומחיר בכל שכונה ועיר, ואף ברמת הבניין, ומאידך גיסא, מאבק נטול פשרות באפליה. יש לציין שהמועצה הארצית לתכנון ולבנייה דגלה ברעיון הדיור המכיל במסגרת

הוראות תמ"א 35 (סעיפים 12-14), שמחייבות לשקול את הצורך בדיור בר-השגה בתוכניות למגורים, ונתנה לכך ביטוי גם במסמכי המדיניות של התמ"א (סעיף 7.6). כמו כן, יש לעגן בחקיקה את איסור האפליה בדיור, גם על ידי תאגידי קבלן וגם על ידי יחידים, כדי שלכל אדם תהא הזדמנות שווה למצוא דירה, אחת היא מה דתו, השתייכותו הלאומית, ארץ מוצאו, מצבו המשפחתי, נטייתו המינית, מסוגלותו הפיזית וכיוצא באלה.

יש לחוקק חוק דיור מכיל שיחייב להקצות חלק מהתוכניות למגורים גם להשכרה, לדירות קטנות ולדיור בר-השגה במחיר מוזל (ראו "כלי מדיניות: חקיקת חוק לדיור בר-השגה"). לחקיקה חייב להתלוות מנגנון לקביעת קריטריונים לזכאות לדיור מסוג זה. אנו מציעים שהקריטריונים יהיו גמישים וישתנו לפי צורכי האזור והאוכלוסייה המקומית, וכן יהיו נתונים לפיקוח הדוק שיבטיח שאינם מדירים או מפלים. הקריטריונים צריכים להבטיח תמהיל הכנסות מעורב, ולכן אנו מציעים שיכללו יותר מקריטריון הכנסה אחד. למשל, אפשר לקבוע שחלק מהדירות יהיו מיועדות למי שמרוויח עד 80% מההכנסה הממוצעת באזור, ואחרות למי שמרוויח עד 50% מההכנסה הממוצעת באזור (ראו "כלי מדיניות: קביעת קריטריונים לזכאות לדיור בר-השגה").

יתרה מזאת, את החקיקה לדיור מכיל צריכים ללוות מנגנונים להקצאה, פיקוח ואכיפה ומנגנונים לשימור לאורך זמן של מלאי הדירות כדיור בר-השגה. כמו כן, יש לפתח ערוצי מימון והטבות מיסוי כתמריצים ולפתח את השימוש בעמותות קהילתיות לדיור כגופים לניהול דיור בר-השגה ללא מטרת רווח. בד בבד, יש לוודא שגם שאר הכלים מוכוונים למימוש רעיון התמהיל; למשל, אפשר לקבוע במכרזי הקרקע של רשות מקרקעי ישראל הוראות שמבילות בחשבון צרכים חברתיים, כמו חיוב לבנות תמהיל של דירות במבחר גדלים ודיור להשכרה, ולא רק למכירה. אפשר גם להתנות את קבלת הקרקע בבניית דיור בר-השגה ודיור ציבורי בצד דיור במחיר השוק (ראו "כלי מדיניות: מדיניות קרקע לקידום דיור בר-השגה ודיור ציבורי").

כדי להבטיח תמהיל חברתי יש לגוון גם את רמת הסיוע בשכר דירה ולהתאימו למחירי הדיור הריאליים בכל אזור, שאם לא כן, הסיוע ינציח את מגורי הזכאים באזורים שבהם רמת המחירים והשירותים נמוכה. ראוי שתמהיל חברתי יוצב כיעד חשוב גם בפריפריה, ובעיקר בערי הפיתוח הסובלות מהזנחה ומהגירה

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

שלילית חריפה של צעירים ואוכלוסיות מבוססות (ראו "כלי מדיניות: התחדשות עירונית בערי פיתוח"). אנו מציעים להכין **תוכנית לאומית להתחדשות עירונית**, בייחוד בערי הפיתוח בפריפריה, ולשלב בה פתרונות דיור נאותים למעמד הביניים ולצעירים, שנכון להיום נאלצים לבחור בין שיכון מתפורר לבית צמוד קרקע ביישוב קהילתי סמוך. נדרשת השקעה ציבורית לעידוד ולהתנעה של תהליכי התחדשות כמו תמ"א 38 (חיזוק מבנים) שיסייעו לחדש את השיכונים הישנים ובתוך כך יוסיפו יחידות דיור. בלא מעורבות ציבורית, הפרויקטים הללו לא יצאו לפועל בשל כדאיות כלכלית נמוכה. נוסף על כך, וכמו שמפורט בפרק התכנון במסמך, אנו ממליצים לחדול מהקמת יישובים ושכונות שמקבלים תושבים במתכונת סלקטיבית עם ועדת קבלה, בעיקר יישובים קהילתיים ושכונות הרחבה בקיבוצים. יש לבטל את חוק ועדות הקבלה ולקיים הליכי קבלה שוויוניים. היישובים והשכונות הסלקטיביים משמשים כיום מקור משיכה לאוכלוסיות המבוססות מערי הפיתוח ותורמים להחלשתן. לבסוף, חשוב להשיג גם שוויון לבעלי מוגבלויות, ולצורך כך אנו מציעים לקבוע הוראות שיחייבו לבנות **דירות נגישות בכל פרויקט** (ראו "כלי מדיניות: מימון והעמדת פתרונות של דיור בר-השגה לבעלי מוגבלויות").

יצוין שתמהיל בין בעלי הכנסות מגוונות הוא ערך ששורת לגביו תמימות דעים, אך הדעות חלוקות באשר לצורך ליצור תנאים לתמהיל של קהילות תרבותיות. מקצת מהקבוצות דורשות שכונות הומוגניות ואף זכות הדרה של קבוצות אחרות. אנו סבורים שיש לנקוט משנה זהירות בהקמת ערים או שכונות הומוגניות, ובייחוד כשהדרישה היא מטעם אוכלוסיית הרוב ומכוונת כלפי קבוצות מיעוט. מגורים נפרדים מקובלים מאוד בישראל, אך אינם תוצר של בחירה חופשית בלבד, אלא של מדיניות ועידוד; יש לה השלכות הרסניות על יכולתה של החברה הישראלית לשמור על לכידות וסולידריות, והיא מובילה לעיוותים קשים בהקצאת המשאבים, לניכור ולגיבוש דעות קדומות. אף שאין אנו מציעים חלילה לכפות על איש לגור במקום שאינו רוצה, אנו מציעים לאפשר לכל אדם לגור במקום שיבחר, למעט חריגים מיוחדים.

אחריות, גמישות וגיוון

צדק חברתי בתחום הדיור מחייב מבנה שלטוני אחר מזה המנהל היום את מדיניות הדיור. אנו מציעים להרחיב את האחריות של הרשויות (ממשלה, כנסת ושלטון מקומי) בתחומים הנוגעים לדיור ולשפר את התיאום ביניהן. דרושה מדיניות מתואמת בין משרדי הממשלה שאינה מתגבשת בנפרד בשלל גופים כמו בנק ישראל, משרד הבינוי והשיכון, מועצת מקרקעי ישראל או משרד האוצר. אנו מציעים לשפר את התיאום בין הרשויות על ידי שינויים מבניים, כגון חובות היועצות בין גופים רלוונטיים, דרישת תסקיר השפעה חברתית והקמת רשות דיור בין-משרדית. אנו קוראים להפסיק מיד את הליכי הפרטה במכוון ובמחדל עד לבחינה מחדשת של נחיצותם ושל השפעתם על הזכות לדיור, לרבות הפרטת קרקע, הפרטת נכסי רשות הפיתוח והפרטת דיור ציבורי, וכן לחדול מהקיצוצים בתקציבי הסיוע. אנו סבורים שחובת ההוכחה שמדובר בצעד רצוי חלה על המבקשים להפריט. תהליכי הפרטה ייעשו רק לאחר שייקבעו מנגנונים להבטחת הזכות לדיור והשוויון בדיור. דוגמה מובהקת להסתמכות על כוחות השוק לצורך ביצוע משימות חברתיות ראשונות במעלה היא פינוי-בינוי בשכונות מצוקה; במקום שהממשלה תהיה מעורבת בהליכים רגישים אלו, היא מסתפקת במתן תמריצים מתוך תקווה שכוחות השוק יטפלו בנושא לבדם. תחת זאת, אנו מציעים דרך שתבטא את אחריות המדינה: אם המדינה מבקשת לחדש שכונות של אוכלוסייה ענייה באמצעות יזמים שפועלים לפינוי-בינוי תמורת תמריצים (כמו, למשל, הגדלה של זכויות הבנייה), היא חייבת להבטיח קודם לכן את קיומם של תמריצים רלוונטיים ליוזמות בנייה שונות ולבחון מה נדרש כדי שיוזמות אלו לא ירוכזו רק באזורי ביקוש. עליה לקבוע הוראות שיבטיחו שההתחדשות העירונית לא תהפוך שכונה ענייה לשכונה מדירה על ידי החלפת האוכלוסייה (גינטריפיקציה), ושמובטח גם דיור בר-השגה ודיור להשכרה למי שאינו בעל דירה, אגב מתן עדיפות לדיירים הוותיקים במתחם ההתחדשות. על הממשלה לוודא שיש פתרון כולל לבעלי דירות עניים, לרבות עלויות האחזקה המתמשכת בנכס (כדי לפתור את הקשוי של דיירים מעוטי הכנסה שמפונים מדירתם תמורת דירה בבניין חדש שעלויות האחזקה שלו גדולות בהרבה) כמו כן, עליה להיות מעורבת

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון. מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

במימון ייעוץ משפטי, כלכלי ותכנוני לדיירים הוותיקים כדי לצמצם את פערי הידע והכוח בינם לבין היזמים ולהבטיח את הצלחת הפרויקט. לחלופין, עליה לעודד גופים בחברה האזרחית לעשות זאת ולתמוך בהם.

אנו מציעים למשרד הבינוי והשיכון לסגת מגישת "מידה אחת לכול" ולעבור למדיניות דיפרנציאלית גמישה ומבוזרת שכוללת האצלת סמכויות רבות יותר לשלטון המקומי בתחום הדיור, ובעיקר בתחום אומדן צרכים, תכנון סטטוטורי למגורים וניהול של דיור בר-השגה ומינהל ציבורי. השלטון המקומי קרוב יותר לציבור ופעילותו חשופה ונגישה יותר לביקורת. ביזור כזה יהיה דמוקרטי יותר וישקף את צורכי השטח טוב יותר ממדיניות הנבנית מלמעלה כלפי מטה. עם זאת, אין די בהיענות לדרשותיו של רוב הציבור, ולכן הביזור צריך לכלול מנגנוני איזון שמטרתם להבטיח קידום מטרות על-מקומיות או מטרות שאינן רצויות על ידי ראשי הערים, כדי למנוע פגיעה ברשויות חלשות וכדי לוודא שאין תופעות של הדרה, אפליה או התחמקות מנשיאה שוויונית בנטלים החברתיים נוסח (not in my back yard). כמו כן, ביזור הסמכויות לשלטון המקומי מחייב העברת תקציבים ובניית מנגנוני פיקוח למניעת אי-סדרים.

אנו מציעים למשרד הבינוי והשיכון להגביר את שיתוף הפעולה עם החברה האזרחית, לעודד את השימוש בעמותות קהילתיות לניהול דיור בר-השגה ולהסדיר בחוק את פעילותן. אנו קוראים למשרד להתרענן ולאמץ רעיונות חדשים. למשל, אנו מציעים לבחון את מודל הבעלות החלקית, שבו אפשר לרכוש חלק מהדירה מרשות האוחזת בדירות או ממלכ"ר דיור ולשכור את החלק האחר. כך יכול גם מי שאין לו הון ראשוני להתחיל ליהנות מעליית מחירי הדיור ולרכוש בחלוף הזמן חלקים נוספים מדיירתו. אנו מציעים לאמץ גם את המודל של דיור מכיל ומודלים להתחדשות עירונית בפריפריה ולגבש מדיניות ברורה שתומכת במימון בניית דיור בר-השגה ובמתן תמריצי מס לזיזים לצורך כך (ראו "כלי מדיניות: מימון דיור בר-השגה", וכן "כלי מדיניות: מכשירי מיסוי לצורך השלמות הון לדיור בר-השגה"). אנו מאמינים שגיוון הפתרונות והכלים הוא המפתח להשגת מדיניות דיור טובה המתאימה לצרכים שונים ומגוונים.

2 תחבורה

תפקידה של מערכת התחבורה לחבר בין מרכזי מגורים, תעסוקה, שירותים, מסחר, תרבות, חברה ושאר הפעילויות במרחב הציבורי. לכן תכנונה כרוך בתכנון שימושי הקרקע. מערכת התחבורה משפיעה רבות על טווח האפשרויות וההזדמנויות העומדות בפני האוכלוסייה. למשל, ככל שאזור המגורים רחוק יותר מאזור התעסוקה והמסחר, כך נדרשים אמצעים רבים יותר לגשר על הפער המרחבי ולהנגיש לתושבים צרכים בסיסיים כמו מקומות עבודה. נגישות היא אפוא אחד הביטויים המרכזיים של שוויון מרחבי, ואפשר להעצים אותה באמצעות מערכת תחבורה נאותה ועל ידי חלוקת משאבים מתוכננת ומכוונת. המתווה שלהלן מתאר דרכים לקדם את הצדק החברתי באמצעות שיפור הנגישות לשלל הפעילויות במרחב והתייחסות לצרכים מגוונים של קבוצות אוכלוסייה באופן שמרחיב את טווח האפשרויות שלהן.

בעיות מרכזיות בתחום התחבורה

אי-שוויון מרחבי וקשיי נגישות נובעים מליקויים בתכנון מערכות התחבורה, בחלוקת המשאבים בין המשתמשים ובתפעול המערכת. להלן שלוש בעיות עיקריות:

1. **תכנון סביבה בנויה ללא שיקולי נגישות רחבים** – רשת הדרכים ורשת המסילות נבנות באופן שדוחק משתמשי דרך אחרים ובמנותק משימושי קרקע גובלים, בעיקר כדי להשיג ביצועים טובים בקיבולת ובמהירות. גם פרישת רחובות בשכונות מגורים חדשות מונעת תנועה עוברת, כלומר מנתקת את השכונות מאזורי מגורים שכנים ומאזורי מסחר ופעילות. נוסף על כך, אזורי תעסוקה ומסחר גדולים מוקמו במנותק מרובעי המגורים בערים ובקרבה למחלפים מרכזיים על רשת הדרכים הבין-עירונית. אפילו תחנות הרכבת מוקמו בלב המחלפים, במרחק רב הן מאזורי המגורים והן מאזורי התעסוקה והמסחר. כך התחבורה מרחיקה בין פעילויות במקום לקרב ביניהן, והסביבה הבנויה מיטיבה עם בעלי כלי רכב ומפלה לרעה אוכלוסיות שידן אינה משגת.
2. **הקצאת משאבים מוטה לטובת אוכלוסיות בעלות אמצעים** – מדיניות התכנון וההשקעה בתחום התחבורה מבוססת על בחינת התועלות הכלכליות הנגזרות מכל פרויקט, ואינה

כוללת בדיקה מספקת של השפעתו על קבוצות אוכלוסייה רלוונטיות. לכן החלטות בתחום התחבורה מתעלמות בשיתיות מהתועלות החברתיות שעשויה להצמיח מדיניות זו או אחרת, וכך מופר פעם אחר פעם עקרון השוויון בנגישות. גורם אחר שמחריף את אי-השוויון בנגישות בישראל הוא הייצוג הציבורי הרחב של הנוסעים ברכב פרטי למול הייצוג החסר של אוכלוסיות הממעטות לנסוע, בין השאר עקב עלויות נסיעה גבוהות או מגבלות נגישות.

3. **פיצול סמכויות בין שלל גופים באספקת שירותי התחבורה הציבורית** – סמכויות התכנון, הניהול, הפיקוח והביצוע של התחבורה הציבורית מפוזרים כיום בידי מספר רב של גופים, והרוב המכריע של התכנון נמצא בידי גופים פרטיים שהם זכיינים בפועל של משרד התחבורה. למשרד התחבורה כרגולטור קשה לאחד את המערכת המבוזרת ולהפוך את אוסף המפעילים למערכת רציפה ונהירה לנוסעים. כתוצאה מכך, התחבורה הציבורית היא מעשה טלאים לא אטרקטיבי לנוסעים, המגיש להם שירות ברמה נמוכה.

שער חמישי

עקרונות מנחים בניסוח הפתרונות

1. **תכנון משולב של שימושי קרקע ותחבורה** – את תהליכי התכנון של פרישת שימושי הקרקע ושל מיקום הפעילויות במרחב ינחו שיקולי נגישות, לרבות יישום של מדדי נגישות כמותיים (בני אדם רבים ככל האפשר שמגיעים ליעדם בזמן קצר ככל האפשר). יש לפעול לצמצום הצורך בנסיעות על ידי תכנון אזורי עם שימושי קרקע מעורבים ומיקום אזורי תעסוקה ומסחר בסמיכות לאזורי מגורים. פעילויות מושכות קהל ימוקמו לאורך רחובות עירוניים ראשיים וסמוך למערכות של תחבורה ציבורית. מערכות תחבורה יפותחו מתוך מטרה להרחיב את טווח ההזדמנויות המרחביות של האזרחים וייתנו עדיפות לשירות למספר רב של נוסעים ולפתרונות לנסיעות קצרות.

2. **השקעות במערכת התחבורה על בסיס עקרון השוויון בנגישות** – עקרון השוויון בנגישות מעמיד במרכז את הנוסעים ואת יכולתם להגיע למגוון יעדים שבהם נמצאים מקומות עבודה, מוסדות ציבור, שירותי מסחר ואתרי תרבות ובלוי. לפי עיקרון זה, יש לספק פתרונות תחבורה נאותים

למגוון פעילויות בקרבת אזור המגורים כחלק מתפיסה בת-קיימא של פיתוח סביבתי מאוזן, ניצול מיטבי של תקציב, ומעל לכול – שיפור השירות שלו זכאים תושבי המדינה. חובת המדינה לבחון את התרומה לנגישות לפי מאפייניו המסוימים של כל מרחב ויישוב ולפי השפעתה של מערכת התחבורה המתוכננת על מגזרים שונים באוכלוסייה. כך תוכל התחבורה לממש את ייעודה ככלי לחיזוק אוכלוסיות מודרות שעד כה לא קיבלו מענה תחבורתי הולם לצורכיהן. בד בבד יש ליישם צעדים לקידום שירות תחבורה ציבורית ברמה גבוהה, מדיניות מיסוי מאזנת ומוטת תחבורה ציבורית, הקצאת תשתית לכלל משתמשי הדרך ועוד.

3. **אחריות ממשלתית לאספקת מערכות תחבורה ציבורית קוהרנטיות** – כדי לספק שירותי תחבורה ציבורית המתפקדים כמערכת אחידה, מתואמת ורציפה יש לחזק את יכולת הביצוע של משרד התחבורה כגורם שמסוגל להוציא תוכניות אל הפועל, לאחד את שלל הגופים העוסקים בתכנון וביישום של תחבורה ולתאם ביניהם. משרד התחבורה יעמוד מול ציבור הנוסעים כגורם אחד אחראי בעל ראייה כוללת.

הצעות וכלים להתערבות

- א. קידום השקעות בתחבורה ציבורית, בעיקר עירונית ומטרופולינית החוצה גבולות מוניציפליים, וכן הקצאת זכויות דרך ייעודיות לתחבורה הציבורית באזורים צפופים.
- ב. הנגשת יישובים בפריפריה לתשתיות מסילה אגב חיזוק הקשר שלהם למרכזי מטרופולינים בקרבתם. לדוגמה: חיבור דימונה לרשת המסילות הארצית דרך מרכז העיר באר שבע.
- ג. שינוי מדיניות התכנון התחבורתי והטמעת תהליכים לבחינה מעמיקה של ההשלכות החברתיות והתועלות הצפויות לאוכלוסיות שונות מהפרויקט המתוכנן.
- ד. מדיניות מסים דיפרנציאלית ומתקנת שתקל את השימוש ברכב פרטי במקומות שבהם אין מערכת תחבורה ציבורית הולמת, אך תכביד על משתמשיו במקומות שבהם קיימת מערכת חלופית (באמצעות מיסויי גודש למיניהם).
- ה. יישום כלי תכנון מוכרים ועמידה בסטנדרטים מקצועיים לשילוב תחבורה ושימושי קרקע, כגון יישום מדדי נגישות

בפיתוח אזורי מסחר ותעסוקה ובמיקום של מוסדות ציבור ותרבות מרכזיים; פיתוח מוטה תחבורה ציבורית בסביבת מוקדי שירות של תחבורה ציבורית; ופיתוח סטנדרטים לתכנון שכונות מגורים שיש בהן נגישות רבת-אמצעים למגוון רחב של פעילויות עירוניות.

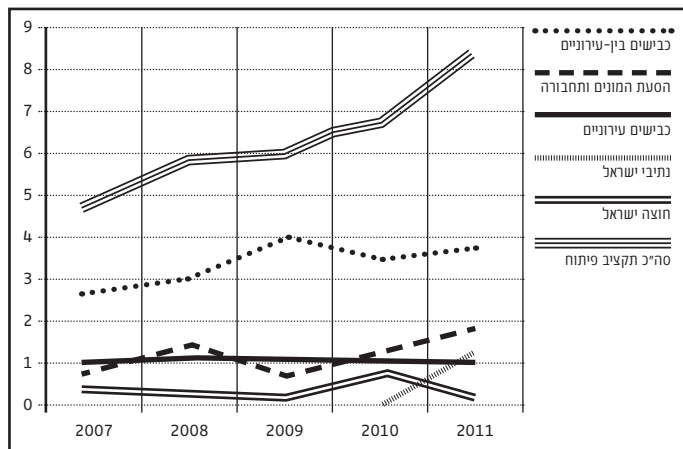
1. הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות כגופים בעלי אחריות לספק תחבורה ציבורית מטרופולינית, בד בבד עם חיזוק מעמדו של משרד התחבורה בקביעת שיטות עבודה וסטנדרטים, לרבות אמנה שתעגן את זכות הציבור לתחבורה ציבורית נאותה ואחידה.

כלי ראשון: קידום השקעות בתחבורה ציבורית והקמת מערכות להסעת המונים במטרופולינים

שער חמישי

המצב הקיים: תקציב משרד התחבורה לפיתוח תשתיות חברתיות גדל במידה ניכרת בחמש השנים האחרונות (ראו תרשים). ההשקעות במערכות הסעת המונים ובתחבורה ציבורית גדלו אף הן, בעיקר משנת 2009, אך ניכר שסבלו מרמת השקעות נמוכה. כמו כן, תהליך הביצוע מתארך, והמימוש בפועל של פרויקטים סובל מעיכובים רבים.

תקציר פיתוח של משרד התחבורה



מקור: פורטל השירותים והידע הממשלתי

אנו מציעים לקדם את הצעדים הבאים:

1. קידום מערכות להסעת המונים במטרופולינים בלוחות זמנים קצרים ובהקפדה על שירות איכותי.
2. הקצאת זכויות דרך ייעודיות לתחבורה ציבורית באזורים צפופים ולאורך צירים ודרכים הסובלים מעומסים ומגודש.
3. שיפור השירות, הזמינות והאמינות של התחבורה הציבורית עד שתוכל לשמש חלופה מלאה לרכב פרטי, לרבות הפעלתה בשבתות ובחגים.
4. קידום מערכות נלוות להפעלת השירות, כגון מערכות מידע, סביבת התחנות ומערכי בקרה ותפעול.
5. תיקון ליקויים בשירות ויצירת מענה שלם מתחנת המקור לתחנת היעד, לרבות מעבר נוח ורציף בין אמצעי תחבורה, מפעילים וקווים, והכול בתשלום אחד.

ועדת דוור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

כלי שני: שיפור הנגישות בפריפריה על ידי חיזוק קשרים פנים-אזוריים

המצב הקיים: ממשלת ישראל מתעתדת להשקיע בשנים הקרובות סכומי עתק בתוכנית שאמורה "לחבר את הפריפריה למרכז הארץ". מקצת מהפרויקטים שבתוכנית כבר מיושמים. ואולם, התוכנית עתידה לשפר את הנגישות רק לחלק מהאוכלוסייה, ובה בעת להחליש את הקשרים בין יישובי הפריפריה ולפגוע בפיתוח פנים-אזורי. כדי להמחיש זאת אפשר לבחון את התועלת שתצמיח התוכנית לעובד ממפעל פרי הגליל שיפוטר אם ייסגר מקום עבודתו: מערך יעיל של תחבורה ציבורית למרכזי התעסוקה המקומיים (תפן, כרמיאל ואפילו מפרץ חיפה) עשוי לפתוח בפניו הזדמנויות תעסוקה חדשות, ואילו רכבת מהירה בין חצור הגלילית לתל-אביב, שמחירה גבוה ותדירותה נמוכה, לא תפתח בפניו הזדמנויות כאלה. המענה הנכון ביותר לשיפור הנגישות לכלל האוכלוסייה הוא פיתוח מערכות תחבורה אזוריות שיחברו בין יישובים בתוך כל אזור.

אנו מציעים לקדם את הצעדים הבאים:

1. ברמה המקומית – שיפור התחבורה הציבורית הפנים-אזורית, הרואה באזור רשת כמו-אוטונומית, על ידי השקעה בתשתית לנסיעות פנימיות וקצרות ולא רק לנסיעות בין-עירוניות ארוכות. יש לתת חשיבות מיוחדת לחיבור ערי ספר למרכזי

- ציבור מטרופוליניים ולשירותים חברתיים חיוניים, כגון בתי חולים, מוסדות אקדמיים ומרכזי קניות ובלוי.
2. ברמה הארצית – הקמת רשת רכבות מהירה שתחבר בין כל המרכזים המטרופוליניים.
 3. שילוב בין שתי הרמות – הנגשת תחנות הרשת הארצית לתושבי הפריפריה באמצעות מערך אוטובוסים יעיל המתזמן עם מועדי הרכבת, וכן באמצעות חניונים מסוג "חנה וסע".

כלי שלישי: מדיניות צודקת של תכנון תחבורה

המצב הקיים: בשנת 2010 השקיעה המדינה כמעט 11.5 מיליארד ש"ח בפיתוח מערכות תחבורה. מחלף המוביל שנפתח לתנועה בשנת 2011 עלה לבדו 350 מיליון ש"ח (סכום הגבוה ב-50% מהתקציב השנתי של המשרד להגנת הסביבה למשל). תהליך קבלת ההחלטות בתחום התחבורה משקלל גורמים תחבורתיים ומנתח את התועלת הכלכלית שתצמח למשק בגין כל פרויקט, אך התועלות החברתיות אינן זוכות ליחס דומה. כך הכריז ראש הממשלה בנימין נתניהו שכדי לקדם עקרונות של צדק ושוויון יש לפתח מערכת של כבישים מהירים ומסילות ברזל מדן ועד אילת, אבל תהליך קבלת ההחלטות לא יבחן מי הם המרוויחים והמפסידים, ואם ההשקעה האדירה אכן תקדם את התועלות הרצויות של צדק חברתי. נוסף על כך, התכנון הקיים מיטיב עם אוכלוסיות המבצעות נסיעות רבות וארוכות, ואזרחים שאינם נוסעים כלל אינם מובאים בחשבון. בכך ניתנת עוד עדיפות לנסיעות ארוכות על פני נסיעות מקומיות.

אנו מציעים לקדם את הצעדים הבאים:

1. בחינת התועלות החברתיות ומיפוי המרוויחים והמפסידים בכל פרויקט ובכל חלופה, נוסף על נוהל פרת הקיים, הליך המנתח את כדאיותם של פרויקטים לחברה באמצעות ניתוח עלות-תועלת.
2. מעבר מניתוח תועלות המבוסס על אורך הנסיעות לניתוח המבוסס על כמות הנסיעות (למשל, נסיעה בין-עירונית לעבודה תשתווה בחשיבותה להליכה של חמש דקות מהבית למשרד).
3. הוספת אוכלוסיות שאינן מובאות בחשבון בדרך כלל במודלים ובפרויקטים ובחינת הצרכים שלהן.

4. מיסוד תהליכים של שיתוף הציבור בתכנון פרויקטים תחבורתיים ובקבלת החלטות עוד בשלבי היזום.

כלי רביעי: מדיניות צודקת של תמחור ומיסוי

המצב הקיים: ההוצאות הישירות על שני מיליון המכוניות בישראל (דלק, ביטוח, מסים, בלאי ופחת) עומדות על כ-60 מיליארד ש"ח בשנה. מלבד זאת, לנסיעה במכונית יש עלויות עקיפות בסך 45 מיליארד ש"ח בשנה (זיהום, תאונות, גודש ועוד), שאותן לא משלם הנוסע אלא הציבור. פירוש הדבר שהציבור כולו מסבסד את בעלי המכוניות, ובעיקר את המשפחות שיש להן שתי מכוניות או יותר (17% מהמשפחות בישראל). יש להוסיף לחישוב זה את הסבסוד הציבורי של חניה מעבר לתקרה שמותר לעירייה לגבות. זה המקום להצביע על המצב האבסורדי שבו הממשלה מפקחת על מחירי דיוור של מכוניות – כלומר חניה – אך לא על דיוור של בני אדם.

עם זאת, מכוניות הן מרכיב חשוב בניידות, בייחוד מחוץ לערים, והמיסוי הגבוה מונע מנתח ניכר מהאוכלוסייה לקנות מכונית. מבחינת הצדק החברתי יש כאן עיוות מס משווע, שכן רק בעלי אמצעים כלכליים יכולים לרכוש מכונית. כתחליף למס הקנייה אפשר לגבות אפוא מס על השימוש ברכב באזורים הצפופים ולהפנות את הציבור לתחבורה ציבורית.

אנו מציעים לקדם את הצעדים הבאים:

1. מדיניות מסים דיפרנציאלית ומתקנת שמקלה את השימוש ברכב פרטי במקומות שבהם אין מערכת תחבורה ציבורית הולמת, אך מכבידה על משתמשיו במקומות שבהם קיימת מערכת תחבורה חלופית (באמצעות מיסוי גודש למיניהם).
2. העלאת המיסוי המוטל על חברות בעבור שימוש ברכב חברה ורכב חכור והשוואתו למיסוי על מכוניות אחרות. בד בבד יש לתמרץ מעסיקים על הגעת העובד לעבודה בתחבורה ציבורית או באופניים.
3. אימוץ מדיניות רשמית של הנחות ותמריצים שתעודד נסיעות משותפות, ויתור על חניה, ביטוח לפי שימוש ואמצעים נוספים המעודדים אי-שימוש במכונית לצרכים יומיומיים.
4. עידוד השימוש בהשכרת רכב לפרקי זמן קצרים במטרופולינים (דוגמת car to go) על ידי הקצאת מקומות חניה, מתן שירותי מידע והטבות מיסוי בתמורה לדמי מגוי נמוכים למשתמש.

כלי חמישי: תכנון משולב של שימושי קרקע ותחבורה
המצב הקיים: בשנים האחרונות מתפתחת התודעה שיש לשפר את איכות החיים העירוניים בישראל. עם זאת, ניכר שההליכי התכנון של שימושי הקרקע ושל מערכות התחבורה אינם מחזקים די הצורך את מרכזי הערים ואינם מעודדים שימוש בתחבורה ציבורית, שתי מטרות הקשורות זו בזו. אנו מזהים שני מקורות בולטים לבעיה: ראשית, נבנים אזורים חדשים למגורים ולתעסוקה בלי שתתוכנן אספקת התחבורה הציבורית אליהם, כגון אזור התעסוקה של קריית אריה ואזורי המגורים של מערב ראשון לציון. כך גם מוקמות תחנות רכבת בלב מחלפים ללא כל נגישות לשימושי קרקע גובלים. שנית, מוקדי התעסוקה נבנים בפיזור רחב ובכמות גדולה למדי ומאוכלסים חלקית בלבד. הם מוקמים במנותק מרצפי בנייה ומציעים רמת שירות גבוהה למגיעים ברכב פרטי. אי-אפשר לחבר אזורים אלה לרשת התחבורה הציבורית בעילות ובנוחות, וכך נפגעת הנגישות להזדמנויות תעסוקתיות של תושבים שאינם בעלי רכב פרטי.

אנו מציעים לקדם את הצעדים הבאים:

1. קביעת מנגנונים לעידוד בנייה עירונית צפופה ובעלת שימושי קרקע מעורבים ועיצוב סביבה נוחה להולכי רגל ולרוכבי אופניים. יש לראות את התחבורה בערים כחלק מהמערך העירוני המבקש לשפר את איכות החיים בעיר, ולא רק ככלי להובלת נוסעים.
2. הערכת פרויקטים עירוניים ותחבורתיים לפי מדדי נגישות כמותיים, כלומר באופן שיאפשר לבני אדם רבים ככל האפשר להגיע ליעדם בזמן קצר ככל האפשר. יש לשאול כיצד עשוי פרויקט התחבורה המתוכנן להגדיל את ההזדמנויות למספר הרב ביותר של תושבים ולאפשר להם להגיע למרכזי פעילות בזמן מועט.
3. פרסום הנחיות להקמת שכונות מגורים ואזורי תעסוקה בעלי נגישות נוחה לנוסעים בתחבורה ציבורית ואכיפתן.
4. מתן תמריצים ליישום ההנחיות החדשות של משרד התחבורה בדבר חלוקה מחדשת של הרחוב העירוני: תכנון רחובות בערים, מיתון תנועה וסימון שבילי אופניים. יש להחיל הנחיות אלו הן בבנייה חדשה והן באזורי תעסוקה ומגורים ותיקים.
5. תכנון פרישת אזורי תעסוקה מתוך שיקולי ישימות וצורכי

המשק, ולא כאמצעי לחלוקת ארנונה. יש ליצור מנגנונים חלופיים לפיזור הוגן של כספי ארנונה מתעסוקה. בעת איתור אזורי תעסוקה ומסחר יש לשקול גם שיקולי נגישות מאזורי מגורים ולהעריך חלופות שימתנו את משך הנסיעות ואת מספרן (trip de-generation).

6. שילוב בכון של הובלה מסחרית בערים, מתוך הקפדה על זרימה יעילה של סחורות ותחילת שטחים הולמים לפריקה ולטעינה.
7. יצירת רצף בין תהליך התכנון המתארי לתהליך רישוי עסקים כאמצעי נוסף לשלב בין שימושי קרקע ובין תחבורה ולקדם אזורים מוטי תחבורה ציבורית.
8. מדיניות חניה למגורים, למסחר ולתעסוקה שתקטין את זמינות החניה בערים, ופרסום הנחיות לתמחור חניה בחניונים ציבוריים הסמוכים לערים ופתוחים לכול.

כלי שישי: חיזוק תפקידה של רשות ציבורית באספקת התחבורה הציבורית

המצב הקיים: האחראיות לספק תחבורה ציבורית לציבור מתחלקת בעיקר בין המפעילים הפרטיים למשרד התחבורה, ומשרד התחבורה מתפקד בעיקר באמצעות ניסוח חוזים מול המפעילים. לפיכך אין בידי המשרד מכלול הכלים הנדרשים כדי להבטיח מערך שירות כולל לציבור, והוא תלוי ביכולת הביצוע של המפעילים בכל שלבי השירות לנוסעים, לרבות תכנון מערך השירות, העברת מידע, שיווק ומכירות וכו'. אך מאחר שכל מפעיל פועל בנפרד, נאלץ הציבור להתייצב מול מספר רב של גורמים בכל נסיעה ולנווט את דרכו בין אוסף של קווים ושירותים ללא מערכת מידע אחידה ובלא תיאום ביניהם. אנו מציעים לקדם מצב שבו הבעלים על התחבורה הציבורית הוא הציבור עצמו באמצעות גוף ציבורי, והמפעילים הם קבלני ביצוע. בד בבד, יש לבזר סמכויות לרמה האזורית ולקבוע סטנדרטים, שיטות והליכי פיקוח על ידי הממשלה באמצעות אנשי המקצוע של משרד התחבורה.

אנו מציעים לקדם את הצעדים הבאים:

1. חיזוק מעמדו של משרד התחבורה בקביעת שיטות עבודה ובקביעת סטנדרטים בתקנים ובכוח אדם בעל הכשרה מתאימה.

2. הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות כגופים האחראים לספק תחבורה ציבורית מטרופולינית המשלבת בין כל אמצעי התחבורה.
3. קידום אמנה שתעגן את זכות הציבור לתחבורה ציבורית נאותה ואחידה.
4. שיפור יכולת הפיקוח על פעילות המפעילים באמצעות הרחבת הבקרה על מתן השירות ועל איכותו.
5. קידום מכרזים שבהם הסיכון על ההכנסה מנוסעים הוא ציבורי, והמפעיל מתוגמל על ביצוע השירות הנדרש בכמות ובאיכות הנדרשות לפי דרישות הרשות הציבורית המטרופולינית.

31 קרקע

שער חמישי

חלק זה עוסק בעיקר בקרקעות הציבוריות (שרובן בבעלות המדינה, ק"ל ורשות הפיתוח), שהן 93% משטחה של מדינת ישראל בתחומי הקו הירוק. לפי הצורך מובאת גם התייחסות לניהול ופיתוח של קרקעות פרטיות על ידי המדינה ורשויות ציבוריות אחרות. מדיניות קרקעית כאן פירושה סך כל ההחלטות המשפיעות על בעלות ועל זכויות אחרות בקרקע, לרבות הקצאה, ניהול, ייזום, תכנון ותיחום מוניציפלי של משאב הקרקע במדינת ישראל. את עבודת הצוות הנחו עקרונות של צדק מרחבי וחלוקתי, כלומר מכלול המרכיבים והתהליכים המובילים לניהול ולחלוקה של משאבי המרחב באופן המשקף הוגנות, שוויון, הכרה בשוני של קבוצות ויחידים ושאיפה לתת מענה לצורכי הכלל. הגיאוגרף הידוע דיוויד הרווי (Harvey) ניסח צדק מרחבי כחלוקת משאבים במרחב על פי שלושה קריטריונים: צורך, תרומה לכלל והעדפה מתקנת. גישה זו נתמכת בפסיקתו העקרונית של בג"ץ בשנת 2002 בפרשת הקשת הדמוקרטית המזרחית (בג"צ 244/00), שבה נקבע:

הערך של צדק חלוקתי הינו ערך כבד משקל, אשר כל רשות מינהלית חייבת לתת לו משקל ראוי בכל החלטה שלה בדבר חלוקת משאבים ציבוריים. לדברים אלה משקל מיוחד במקרה שבפנינו. מינהל מקרקעי ישראל הינו גוף המופקד על כלל מקרקעי ישראל. לא ניתן להפריז בחשיבותו של נכס זה ובחשיבות שיש לחלוקתו ולהקצאתו באופן צודק וראוי.

בעיות מרכזיות בתחום הקרקע

1. הניהול וההקצאה של משאב הקרקע יצרו פערים חברתיים עמוקים והגבירו את אי-השוויון – בשנות הארבעים והחמישים הולאם הרוב המכריע של הקרקע בישראל וחולק כך שקבוצות מסוימות זכו ברוב הקרקע הזמינה, ואחרות נותרות עם משאבי קרקע זעומים. מאחר שהקרקע היא משאב מרכזי לפיתוח, שממנו מופקות הכנסות לערים ולקהילות ושאי-אפשר להגדילו, האפליה בחלוקה גררה אי-שוויון עמוק בהכנסות וברמת הפיתוח והעמיקה את הפערים האתניים, המעמדיים והאזוריים בישראל.
2. הפרטה מהירה העבירה משאבי קרקע ציבוריים נרחבים לקבוצה קטנה של אזרחים – מאז שנות התשעים החל תהליך נרחב של הפרטת משאב הקרקע, הן בהעברת בעלות והן במתן זכויות קנייניות, תכנוניות או יזמיות. תהליך זה העביר משאבים נרחבים (ושאינם מתחדשים) מידי כלל הציבור לקבוצות קטנות בלא בקרה, וכך הרחיב את הפערים הקיימים. יתר על כן, הוא לווה במדיניות שיווק ששאפה למקסם את מחיר הקרקע, וכך האיץ את סחרור מחירי הנדל"ן. תהליך ההפרטה משקף התנערות של השלטון מאחריותו לחלוקה יחסית של ההכנסות מקרקעות המדינה ולמימוש הזכות לדיוור ולפרנסה לכל תושבי המדינה. ההתנערות מאחריות הביאה גם להזנחה ניהולית של נכסי הציבור, בהם דיוור ציבורי (שלוותה גם בהפסקת הבנייה והרכישה של דיוור ציבורי), שטחים פתוחים, חופים, מים ואוצרות טבע.
3. ריכוזיות לא דמוקרטית גרמה להגדלת פערים ולשחיתות – ניהול משאב הקרקע הציבורית והשימוש בו חסרים הסדרה יסודית בחקיקה הראשית; תהליכי קבלת ההחלטות בנושאי קרקעות אינם שקופים, ואין עליהם פיקוח של מנגנוני בקרה וביקורת יעילים ומעמיקים. הרפורמות האחרונות בתחום הקרקע הציבורית ומוסדות התכנון הגבירו והעצימו את הריכוזיות בזכויות על הקרקע, על התשתיות ועל התכנון, והביאו אותה לשיא שלא היה כמוהו. לבעלי ההון ולמערכת הביטחון תפקיד מכריע ובלתי דמוקרטי בקביעת מפת הפיתוח במדינה ובהכתבת אופי השימוש בקרקע ועיתוי השימוש.

ועדת דיוור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

מוסדות הקרקע והתכנון בישראל הדירו רגליהם ונמנעו דרך קבע מעיסוק בנושאים חברתיים, וזאת בידיעת מקבלי ההחלטות, ובמידה רבה גם בברכתם השקטה. תהליכים אלה הביאו למשבר אמון חריף של הממשל מול קהילות מיעוטים ומול כלל הציבור. בד בבד, מערך הקרקעות הפך מוקד לפרשות שחיתות מהגדולות שידעה המדינה.

עקרונות מנחים בניסוח הפתרונות

1. **מהקצאה מפלה לפיתוח מתקן** – עקרון הפיתוח המתקן שואף לסגור פערים חברתיים ולעודד פיתוח, והוא שאמור להנחות את הקצאת קרקעות המדינה, את קביעת הגבולות המוניציפליים ואת הענקת הזכויות המרחביות; על ההקצאות להיעשות לפי מפתח צרכים מרחביים המשקלל מעמד חברתי-כלכלי, גודל יישוב, סגנון חיים וכדומה, וכן לפי תרומת החלוקה לכלל ועקרונות של העדפה מתקנת המפצה על סבל או פגיעה; כל ההסדרים הראשוניים יעוגנו בחקיקה ראשית, וייקבעו הנחיות ברורות לכל הגורמים הרלוונטיים; זכויות מרחביות (כגון נגישות לקרקע, דיור ותחבורה) יעוגנו בחוק יסודי: זכויות חברתיות.
2. **מהפרטה מהירה לשמירה אחראית על רכוש הכלל** – יבוטלו החוקים המאפשרים להפריט את משאב הקרקע, וכן חוק ועדות הקבלה המדיר אזרחים מקרקעות המדינה; תובטח העברת תגמולים ורווחים מנכסי הציבור לטובת הכלל (כגון מים, מחצבות, גז, משאבי טבע ושדות סולריים, לרבות כל הזיכיונות); המשאבים העצומים המגיעים לקופת המדינה ממכירה, השכרה וניצול של קרקעותיה ישמשו לקידום פרויקטים של דיור (ובעיקר דיור ציבורי ודיור בר-השגה) ולתכנון לטובת כלל האוכלוסייה.
3. **מריכוזיות לביזור דמוקרטי** – יונהגו תהליכים דמוקרטיים, שקיפות מלאה וייצוג הולם לכל האוכלוסייה על בסיס ענייני ושוויוני בפורומים המחליטים ברמה הארצית, האזורית והעירונית, ובכלל זה פורומים הדנים בהקצאות ובתכנון של מערכת הביטחון (להוציא נושאים המחייבים סודיות); יש לארגן מחדש, להגדיל ולחזק את הרשויות המקומיות ולבחון הקמתם של גופי ממשל דמוקרטיים ברמה אזורית או

מטרופולינית; יש לאפשר ביזור מבוקר של השליטה בקרקע לרמות העירוניות והאזוריות, וכן לגופים ציבוריים לא ממשלתיים, בכפוף למנגנוני ביקורת ופיקוח חזקים; כדי לקדם טיפול ענייני בקרקע ולמנוע שחיתות תקווים הפרדת רשויות בין הרשות המקצה לרשות המתכננת והאוכפת, והאחריות העליונה תישאר כולה בידי המדינה.

פתרונות חלופיים

כדי לקדם את העקרונות שהצגנו לעיל יש לערוך את השינויים הבאים בטווח הזמן המידי והבינוני:

1. מהקצאה מפלה לפיתוח מתקן:

- **שינוי המנדט של רשות מקרקעי ישראל** – יש לעגן תכליות חברתיות, כגון סגירת פערים אזוריים ושמירה על רכוש, במטרות של רשות מקרקעי ישראל ובתקציבה ולחייב אותה בדיווח שנתי על קידום מטרות אלה.
- **רפורמה בשטחי שיפוט** – דרושים תיקונים ניכרים בתחומי השיפוט בישראל כדי ליצור הוגנות במקורות המימון של השלטון המקומי. יש להקים שטחי שיפוט משותפים למועצות האזוריות עם הערים הוותיקות וערי הפיתוח, שיכללו את אזורי התעשייה והמסחר האזוריים. יש לתקן את האפליה בין מועצות שבהן שואפים לשכן אוכלוסייה רחבה ככל האפשר בשטח מזערי לעומת מועצות אזוריות ענקיות ודלילות אוכלוסייה.
- **הקצאות לאזורי שוליים ולקבוצות מיעוט** – יש לשנות את התשתית המפלה בצעדים מתקנים כגון הקצאות קרקע לפיתוח ולדיור במחירים אטרקטיביים בערי הגליל והנגב, ובעיקר בערי פיתוח וביישובים ערביים, בדרך שתפצה על אפלייתם ארוכת השנים ומתוך חתירה להשגת שוויון מלא, וכן הקצאת קרקע כדי לעודד הקמת מרכזי תעסוקה ומוסדות ציבור בפריפריה.
- **הבטחת התחולה והאכיפה של זכויות יסוד חוקתיות בשימוש במשאב הקרקע** – יש לקדם חקיקה שתבטיח שהשימוש במשאב הקרקע יהא כפוף לזכויות חוקתיות מוגנות (גם בעסקאות שבין אזרחים).

ועדת דוור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

2. מהפרטה מהירה לשמירה אחראית על רכוש הכלל:

- **עצירה של הפרטת הקרקעות במתכונת הקיימת** – ביטול החלקים בתיקון 7 לחוק מינהל מקרקעי ישראל המאפשרים הפרטה נרחבת של משאב הקרקע; ביטול חוק הווד"לים; יצירת מסלול מהיר לאישור תוכניות מגורים הכוללות דיוור בר-השגה ולתוכניות מגורים ביישובים הערביים.
- **העברת תגמולים ורווחים מנכסי הציבור לטובת הכלל** – יש לערוך בדיקה מחודשת של כל הזכיחות וחוזי השימוש במשאבי היסוד הציבוריים, כגון מים, מחצבות, אוצרות טבע ומוקדי תיירות, ולעמוד בנחישות על כל זכויות הציבור בהם. במקרה הצורך יחזרו לבעלות הציבור משאבי יסוד של החברה הישראלית תמורת פיצוי הוגן לבעלי הזכיון.
- **שמירת משאבי טבע ונוף** – שמירה על השטחים הפתוחים ומשאבי הטבע והנוף, וכן הימנעות מסגירתם בפני הציבור הרחב והבטחת נגישות מלאה ושווה אליהם לכל תושבי המדינה. בד בבד יש לחדול מהקמת יישובים חדשים, למעט הסדרה של יישובים קיימים, בעיקר יישובי הבדווים בנגב.
- **שמירה על קרקע חקלאית** – שמירה על החקלאות הישראלית, שהיא משאב אסטרטגי וערך חברתי, אקולוגי, תרבותי, היסטורי ונופי. כמה מחברי הצוות (אך לא כולם) סבורים שבגעת שמפשירים קרקע חקלאית יש לחלק את המשאבים המתקבלים ממנה בין כל חלקי האוכלוסייה בהוגנות ולהעבירם גם לקרן לדיוור ציבורי ובר-השגה.

שער חמישי

3. מריכוזיות לביזור דמוקרטי:

- **הקמת מערך מוסדי חדש** – במערך החדש ישולבו דרך קבע וכחברים שווי זכויות נציגי הציבור ומומחים להיבט החברתי בכל הפורומים המחליטים, כגון מועצת מקרקעי ישראל וועדות התכנון הארציות והמחוזיות.
- **מיסוד השקיפות המינהלית** – הצעות החלטה של גופי הקרקע והתכנון יפורסמו די זמן מראש וינסחו בלשון בהירה ומובנת לכול. בישיבות של גופים אלו ישתתפו נציגים של ארגונים חברתיים כחברים שווי זכויות.
- **רפורמה חברתית בתכנון ובהקצאה של הקרקע** – חוקי

הקצאת הקרקעות והתקנות הנלוות אליהם יתוקנו כך שלכל תוכנית חשובה יוגש תסקיר השפעה חברתית. תוכניות לא יאושרו אם יתגלו בהן פגיעות חמורות ביחסים החברתיים. בכל מוסדות הקרקע והתכנון ימונה פקיד שבאחריותו לבחון אם המדיניות המוצעת עומדת בכללי הצדק המרחבי, וכך תוקם נציבות לצדק מרחבי שתפעל בכנסת.

- **פיקוח אזרחי על ההתנהלות המרחבית של מערכת הביטחון** – הכפפת מערכת התכנון הביטחונית לשיקולי המערכת האזרחית ככל האפשר ובלי לפגוע בביטחון המדינה. הרווחים מפנימי וממכירה של בסיסים יועברו למערכות התכנון והדיוור לטובת קידום הצדק החברתי.

כלים ליישום העקרונות במתווה הקרקעות

1. עיגון משפטי:

- **עיגון זכויות קרקע ודיוור כחלק מרכזי בחוק יסוד: זכויות חברתיות.**
- **תיקון חוק רשות מקרקעי ישראל** – שינוי ההרכב של מועצת מקרקעי ישראל כך שתכלול נציגים של ארגונים חברתיים, ראשי ערים וגופים נוספים. מיסוד חובת שקיפות ושיתוף ציבור בתהליכי קבלת ההחלטות של רשות מקרקעי ישראל ושל מועצת מקרקעי ישראל.
- **עיגון חוקי של חובת שקיפות ושיתוף ציבור במערכות התכנון.**

2. שינויים מוסדיים:

- **שילוב נציגי ציבור ומומחים להיבט החברתי בכל הפרומים המחליטים.**
- **הקמת נציבות לצדק מרחבי בכנסת.**
- **בקרה למניעת התנהלות בלתי תקינה בהשפעת קשרי הון-שלטון** – קביעת מנגנונים ברורים שיבקרו את חידוש החוזים להקצאת קרקעות ומשאבים ציבוריים והטלת סנקציות אישיות על מי שיעניק הטבות במשאבים אלו או יבטיח הבטחות ביחס אליהם בניגוד לנהלים.
- **הטבות או זכויות במשאבים יינתנו רק לאחר שתקבל חוות דעת כלכלית בדבר עלותן למדינה.**
- **החלת חובת פרסום מראש על כל ההחלטות הקשורות**

להקצאה או לשימוש במשאבי ציבור.

- בדיקת כל הזכיחות וחוזי הפרטה במשאבי היסוד – יש לקבוע מנגנון אכיפה שיבדוק בעקביות את תנאי החוזים הקיימים ואת ביצועם, לרבות בדיקה מחודשת של ההתקשרות, קיום תנאי החוזה והפעלת סנקציות במקרים שבהם הוא מופר.

3. שינוי ההסדרים הכלכליים של שימוש במשאבי הציבור:

- השבת רווחים מנכסי טבע לציבור – יש לעמוד בנחישות על קבלת תמורה נאותה בעבור משאבי הטבע המנוצלים כיום לעשיית רווחים פרטיים, כגון משאבי ים המלח, אתר החרמון, מעיינות המים המינרליים וחופי הים התיכון והכנרת.
- שינוי של ייעוד קרקעות חקלאיות לא מנוצלות לצורכי דיור, בכפוף להגנה קפדנית על עקרונות שמירה על משאבי טבע.
- קביעת דמי חכירה ריאליים בגין שימוש בנחלות חקלאיות.

שער חמישי

4. נושאים להתייחסות מיידית:

- נחוצה התייחסות מיידית לנושאים שבהם המצוקה ואי-הצדק המרחבי חריפים במיוחד או שטמון בהם פוטנציאל מהיר לשינוי:
- שינוי שיטת המכרזים של רשות מקרקעי ישראל – יש להפוך את המכרזים מכלי לעשיית רווח למכשיר להשגת מטרות חברתיות על ידי קביעת מחירים מרביים, הגבלות זמן על יזמים, התניית הפיתוח בקידום תכליות חברתיות ומתן משקל רב לעקרונות של צורך, תרומה לכלל והעדפה מתקנת.
- ביטול חלקים מרכזיים בתיקון 7 לחוק מינהל מקרקעי ישראל.
- ביטול חוק ועדות הקבלה.
- שמירת נכסי רשות הפיתוח בבעלות ציבורית.
- הבטחת שקיפות בתהליך מינוי המנהל של רשות מקרקעי ישראל.
- שינוי הרכב מועצת מקרקעי ישראל והוספת נציגי ציבור.
- השקת רפורמה מקיפה בשטחי השיפוט.
- הכרה ביישובים הבדוויים הלא-מוכרים בנגב העומדים בקריטריונים מקצועיים ושוויוניים של יישובים כפריים בישראל.

- הנהגת מדיניות של הקצאת קרקעות בתנאים מועדפים לפריפריות (הארציות והעירוניות), בייחוד לשימוש דיור ופיתוח.
- הנהגת מדיניות של הקצאת קרקעות בתנאים מועדפים לפרויקטים של דיור ציבורי, דיור בר-השגה (בתמהילים רצויים), התחדשות עירונית וציפוף מבוקר.
- הפסקת מכירת קרקעות שמתגוררים עליהן אזרחים, והקפאת כל הפינויים עד לעיצוב מדיניות חדשה בנידון.
- השבת זכויות הציבור לשימוש בקרקעות של חברות חקלאיות שחדלו לעבד את הקרקע, ותיעול הקרקע לקידום פתרונות של דיור בר-השגה.

4.2 תכנון

נקודת המוצא למסמך זה היא ההכרה שהמשבר החברתי לא נוצר מאירוע חריג וחד-פעמי, אלא הוא תוצאה של כישלון תכנוני מתמשך של ממשלות ישראל. אנו קוראים אפוא לחולל שינוי עמוק ויסודי במדיניות התכנון הנוהגת, הן בהיבט התוכני והן בהיבט התהליכי. המערכת התכנונית הקיימת והרפורמה המוצעת לה, שנדחתה לעת עתה, אין בהן כדי להבטיח עקרונות של תכנון מקצועי וצודק המושתת על ראייה לטווח ארוך. הרפורמה המתוכננת, לא זו בלבד שלא תתקן את הכשל, אלא צפויה להחריפו. חוק הווד"לים שאושר בחופזה כדי לעקוף את מערכת התכנון הוא הרסני ויש לבטלו.

הבעיות המרכזיות בתחום התכנון

1. אתוס של פיזור אוכלוסייה – התכנון בישראל מבוסס על תפיסות מיושנות שהתקבעו בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה ויוצרות אשליה של פיתוח: פיזור אוכלוסייה, בנייה בצפיפות נמוכה והקמה מהירה של יישובים ושכונות חדשות בשטחים פתוחים. בפועל, מערכת התכנון מייצרת עוד ועוד ערי שינה וסביבות מגורים התלויות בתחבורה פרטית, מסבות למשאבי הסביבה נזקים חסרי תקנה, מעודדות אורח חיים של התבדלות חברתית ומותירות בידי תושביהן מרחב ציבורי ירוד.
2. הזנחת ערים ויישובים עירוניים קיימים – יותר מ-90% מתושבי מדינת ישראל חיים בערים וביישובים עירוניים

המשוועים להשקעות ולשיפור כלכלי, חברתי וסביבתי. למרות זאת, מאמצים רבים מופנים כאמור להקמה של שכונות ויישובים חדשים, ולא נעשה די לשיקום מרכזי ערים ותיקות ולחידוש יישובים ותשתיות מיושנות. ההסתמכות על השקעות שמקורן במנגנוני השוק הפרטי – למשל בתמי"א 38 – כשלה במתן מענה לצורכי ההתחדשות במרכז הארץ, ואינה יכולה כלל לתת מענה לצרכים אלה בפריפריה.

3. **תכנון מפלה ומפלג** – בישראל קיימים פערים עצומים באיכות

הסביבה הבנויה ובאופייה. מערכת התכנון מעולם לא הציבה יעדים ברורים של שילוב בין אוכלוסיות ושל צמצום הפערים המרחביים, ולפיכך שימרה ואף הרחיבה אותם. למשל, שטחי המועצות האזוריות והרשויות העירוניות מחולקים באופן שמעניק למועצות האזוריות יתרון גדול על פני הרשויות המקומיות במשיכת שימושי קרקע מניבים; פיתוח התחבורה הציבורית בתוך היישובים ובין המרכז לפריפריה מפגר ולא יעיל; וניכרת אפליה מכוונת בתכנון לחברה הערבית, החיה ביותר מ-120 ערים, עיירות וכפרים. ברוב היישובים הערביים שוררת מצוקת קרקע ודיור קשה, מרחף מעליהם איום מתמיד בהריסת בתים עקב אי-הסדרה תכנונית, ויש מחסור חמור בתחבורה ציבורית ובשירותים בסיסיים אחרים. חמור במיוחד מצבם של הבדווים בנגב החיים בכחמישים יישובים לא מוכרים תחת חרב ההריסה והפינוי וללא תשתיות הנדסיות וציבוריות בסיסיות.

4. **תכנון היררכי, ריכוזי ולא משתף** – התכנון בישראל נשלט

במידה רבה על ידי הממשלה באמצעות הוועדות המחוזיות שבהן יש רוב לנציגים ממונים של משרדי הממשלה. מערכת זו היא מערכת קשיחה, אטית וכוחנית הגורמת לעתים לעיכוב בתהליכי האישור של תוכניות פיתוח, ועם זאת מאפשרת תיאום בין מוקדי הכוח הפוליטי השונים (שלטון מרכזי, שלטון מקומי, יזמים פרטיים) בתכנון מערכות תשתית על-עירוניות ומונעת שחיתות שלטונית ברמה המקומית. מנגנון ההסמכה של ועדות מקומיות, שיופעל במלואו אם תאושר הרפורמה בחוק התכנון והבנייה, צפוי להגדיל עוד יותר את הפערים בין יישובים ואת חלוקת הכוח הבלתי שוויונית בין מגזרי החברה עקב ההטיות הפוליטיות הקיימות בדפוס

עבודתן של הוועדות. לכן יש לחזק את ועדות התכנון המקומיות, אך לשמר את היכולת לפקח עליהן.

עקרונות מנחים בניסוח הפתרונות

1. שינוי מגמה – מפיזור אוכלוסייה להשקעה ביישובים קיימים יש להגדיר מחדש את מטרות התכנון במדינת ישראל ולהעמידן על חתירה ליצירת מרקמים איכותיים, שוויוניים ונגישים בכל רחבי הארץ. העקרונות הבאים נועדו להבטיח שהתכנון במדינת ישראל יושתת על ראייה לטווח רחוק, ישמור על איזון בשימוש במשאביה המוגבלים של המדינה, בייחוד קרקע ומים, ויאפשר איכות חיים ראויה ובריאות לכל המגזרים בכל המקומות, לדור הזה ולדורות הבאים:

- מעבר מתכנון המבוסס על הגדרת שימושי קרקע לתכנון המבוסס על עקרונות של צדק מרחבי, שמציב במרכז את האדם וקהילתו ומפתח עבורם מגוון סביבות חיים המשלבות מגורים, תעסוקה, פנאי ומסחר.
- הימנעות מהקמת יישובים, שכונות, מתחמי מסחר, פנאי ותעסוקה חדשים בשטחים הפתוחים.
- הגדלה ניכרת של הצפיפות באזורי מגורים ותעסוקה, בהתאם לאוכלוסיות המשתמשות בהם.
- הימנעות מהקמת אזורי תעסוקה, מסחר ופנאי נפרדים ושילובם במרכזי ערים ויישובים במרכז ובפריפריה.
- הבטחת הנגישות לתעסוקה, מסחר ופנאי במגוון אמצעים, ובעיקר בהליכה, ברכיבה על אופניים ובנסיעה בתחבורה ציבורית.
- שימור שטחים פתוחים בעלי ערכיות גבוהה והימנעות מפגיעה בהם וברצף המאפשר את קיומם.
- התחשבות בתנאי האקלים והסביבה וקידום תכנון המבוסס על עקרונות של קיימות, כגון חיסכון באנרגיה, ניהול פסולת, שימוש מושכל בחומרים, הפחתת פליטות של זיהום אוויר וגזי חממה, מניעת זיהום קרקעות, שימור מים, שימוש חוזר ושדרוג של מבנים ותשתיות.
- שימור וטיפוח של איכות הסביבה והמרחב הציבורי, לרבות הפחתת רעש וקרינה וטיפוח הניקיון וחזות פני העיר.

ועדת דיון,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

דרישות לפעולה מיידית:

- יש להכין תוכניות פעולה לחיזוק ערים, יישובים ושכונות במרכז הארץ ובפריפריה. התוכנית תימנע מפיתוח חדש על קרקע פנויה ותעודד בנייה בצפיפויות גבוהות ועיבוי של הבינוי בערי הפריפריה והמרכז, אגב אספקת תחבורה ציבורית ברמת נגישות סבירה, הנחת תשתיות, הקמת מוסדות ציבור ושימור שטחים פתוחים.
- יש להכין תוכנית מקיפה להגדרת שטחים פתוחים בעלי ערך סביבתי, תרבותי, היסטורי ונופי ולקבוע מנגנונים שיגנו עליהם מפני פגיעה ופיתוח.
- יש להתוות מסלול תכנוני חדש לעיבוי מרקמים קיימים במערבות מלאה של האוכלוסייה החיה במרקמים אלו והבטחת זכויות הקניין שלה. עיבוי המרקמים יתחשב באופיים של היישובים ויבטיח תוצר העונה על העקרונות שלעיל. יש לקדם שדרוג בר-קיימא של מרחבים קיימים (שכונות, מתחמים, מרכזים עירוניים וכפריים) ולשמור על תמהיל מאוזן של אוכלוסיות מבחינה חברתית-כלכלית.
- בכל תוכנית בקנה מידה רחב מבחינת היקף השטח והבינוי, יש להציג במפורש את ההשלכות החברתיות, הסביבתיות, התחבורתיות והבריאותיות של יישומה ואת דרכי ההתמודדות עם השלכות שליליות, אם יש כאלה.
- יש לבחון את השפעתם של סטנדרטים תכנוניים ופרוגרמטיים (כדוגמת תקן ממ"ד, תקני חניה, הקצאות לשטחים פתוחים ומוסדות ציבור) על אפשרות ההגשמה של העקרונות שלעיל, על עלויות הפיתוח והבנייה ועל אפשרות היישום של דיוור בר-השגה. בשעת הצורך יש לאפשר פתרונות חלופיים העומדים במטרות של התקנים וההנחיות.

שער חמישי

2. שינוי גישה – מתכנון מפלה לתכנון שוויוני ומתקן

תכנון צודק ושוויוני אינו מפלה בין תושבי המדינה, מקדם אינטגרציה חברתית ומרחבית של מגזרי האוכלוסייה ומעודד מפגש בין קהילות ושילוב של אזרחים בעלי צרכים מיוחדים. הצעד הראשון הנדרש לשם כך הוא צמצום הפערים המרחביים העצומים הקיימים בין מגזרים בישראל, ולאחר מכן יש להנהיג מדיניות של תכנון שוויוני ומתקן לפי העקרונות האלה:

- חלוקה צודקת של ההכנסות מהפיתוח ומהשימוש במשאבי הקרקע ואיזון מרחבי בין צורכי כלל התושבים בכל אזור ובכל הארץ.
- התאמת הפיתוח לצורכי כלל התושבים וכלל הקבוצות והמגזרים באוכלוסייה.
- השקעת מאמץ מיוחד בקידום התכנון, הקצאות הקרקע וההשקעות ביישובים הערביים ובתיקון האפליה המתמשכת שסבלו ממנה. יש להתאים את כלי התכנון והיישום למבנה הבעלויות על הקרקעות ולהעדפות התושבים.

דרישות לפעולה מיידית:

- יש להכין תוכנית לחלוקה מחודשת של שטחי שיפוט שתתקן אי-צדק היסטורי, תאפשר שוויון הזדמנויות ותיתן מענה לצרכים היום ובעתיד.
- יש לקדם את ההכרה ביישובים הלא-מוכרים בנגב מתוך התחשבות בדפוסים התרבותיים והחברתיים של האוכלוסייה.
- יש להכין תוכנית פעולה לקידום התכנון, הקצאות הקרקע וההשקעות בשירותים ביישובים ערביים.
- יש לבחון את ההיבטים החברתיים-קהילתיים של תוכניות בכל הדרגים ולהעריך את מידת עמידתן ביעדים של תמהיל חברתי, אינטגרציה מרחבית ושילוב קהילתי של אוכלוסיות ומגזרים.

3. שינוי בתהליכים – מתכנון ריכוזי ומנוכר לתכנון דמוקרטי, שקוף ומשתף:

- תכנון אחראי וצודק הוא דמוקרטי, שיתופי, שקוף ושומר על כללי מינהל תקין, על הפרדת רשויות ועל העקרונות הבאים:
- השתתת התכנון המרחבי על עקרונות וכללים פומביים הנתונים לדיון ולבקרה ציבוריים. על המדינה לקבוע יעדים איכותיים ברורים בתחום התכנון המרחבי ולפרט את הכלים להשגתם.
 - יציקת תוכן ממשי במעורבות הציבור בהליכי התכנון. נדרש שינוי של המצב הקיים, שבו הציבור יכול להתערב בתכנון רק באמצעות התנגדות לאחר הפקדה. יש לעגן בחקיקה מנגנונים ליידוע בהיר ונגיש על תוכניות ולאפשר מעורבות תושבים וקהילות בתכנון שכוונתיהם ועריהם.

- **צמצום כוחה של הממשלה** בוועדות המחוזיות ובוועדה לתשתיות לאומיות, הרחבת הייצוג של אנשי מקצוע ונציגי ציבור בלתי תלויים בוועדות מקומיות, וחשיפת תהליכי קבלת החלטות לבקרה ציבורית.
- **ייצוג הולם של כל היישובים והמגזרים** ושל נציגי החברה האזרחית במוסדות התכנון הארציים, המחוזיים והמקומיים על בסיס אמות מידה אחידות וגלויות.

דרישות לפעולה מיידית:

- יש להקים גוף תכנון ממשלתי-מקצועי המבוסס על ידע מחקר, שיגדיר יעדים וכלים לתכנון איכותי ויפרסם אותם ברבים.
- יש לתגבר את המערך המקצועי של ועדות התכנון המקומיות והמחוזיות, לכלול בהן יועצים מתחומי החברה, הסביבה והקהילה ולשפר את איכותן המקצועית.
- יש להקים מועצה ציבורית מאוזנת לבחינת השקעות בתשתית, שתדון בתוכניות לפיתוח תשתיות לאומיות בתחום התחבורה, משק המים, האנרגיה והפסולת ותאשר אותן.
- יש להחיל חובת יידוע על התחלת תכנון בקרקע ולהציע אפשרות לקבל מידע תכנוני מעודכן מהרשויות.
- יש לייעל את תהליך הרישוי ברשויות, אשר מטרתו להוציא לפועל תוכניות שאושרו, וליצור מודל ארצי אחיד של תהליך הרישוי.
- יש להרחיב את המסגרות שבהן מתקיים דו-שיח בין הרשויות לציבור בנושאים תכנוניים. לשם כך יש לקבוע בחקיקה את חובת שיתוף הציבור בכל שלבי התהליך ואת האפשרות לגישור במקרה של ניגוד אינטרסים בין רשויות או בעלי עניין.
- יש לשאוף לכך שמנגנונים של שיתוף ציבור יצמצמו את הצורך בהתנגדויות. עם זאת, יש לשמור היטב על זכות ההתנגדות ועל זכות הערר על החלטות תכנוניות ולוודא שמשך ההפקדה והמידע עליה מאפשרים נגישות שוויונית אל גורמי התכנון לכל אדם ולכל ארגון.
- יש למסד מנגנון להכנת תוכניות חלופיות על ידי ארגונים ותושבים. לשם כך יש להרחיב את ההגדרה של "בעל עניין בקרקע" (שלו הזכות ליזום תוכנית), כך שתקיף לא רק עניין

שער חמישי

קנייני אלא גם עניין תכנוני, חזותי או חברתי, בשל ההשלכות האפשריות של יישום התוכנית על רווחת הכלל או על אורח החיים של הקהילה.

כדי להבטיח התקדמות אל עבר צדק חברתי ומרחבי יש לעצור את חקיקת הרפורמה בחוק התכנון והבנייה ולהטמיע בה את השינויים היסודיים המפורטים כאן. כמו כן, יש לשנות ואף לבטל את חוק הווד"לים, המנוגד לכל עקרונות הצדק החברתי והמרחבי, ותחתיו להחיל את העקרונות המפורטים כאן על התכנון המרחבי בישראל.

ד דברי סיכום

את ההמלצות שניסחנו במסמך זה אפשר לסכם בשלושה עקרונות משלימים שמכוננים מדיניות מרחבית של צדק חברתי: ראשית, ביקשנו להראות שאין די בהגדלת ההיצע. תכנון המרחב הוא אבן בוחן לצמצום או להרחבתם של פערים חברתיים; תכנון שמתעלם מאורחות חייהם של התושבים סופו שיפלג את החברה ויגביר את העוינות בין חלקיה. כמו שעולה מהדוח שכתבנו, עד כה הושקעו כספי הציבור בתחום זה באופן לא מתוכנן, ובמקרים רבים גם באופן לא אחראי. כך העמיק הקיטוב המרחבי את הקיטוב החברתי. כשמדובר במרחב, אי-אפשר לעסוק רק בגודלם של תקציבי הפיתוח ובהיקף המשאבים, אלא יש לתת את הדעת על האופן שבו הם מחולקים. אחת ההמלצות המרכזיות של דוח זה היא להשקיע את עיקר המאמץ בחיזוק, בעיבוי ובחידוש של ערים קיימות, הן במרכז והן בפריפריה, מתוך מתן פתרונות ייחודיים למגזרים באוכלוסייה. צעדים אלה עדיפים על פני הקמתם של שכונות ויישובים חדשים בשטחים פתוחים. השכונות והיישובים החדשים – המיועדים לאוכלוסיות מבוססות ונוטים להיות הומוגניים ומבודדים גיאוגרפית – פוגעים בשכבות האחרות בחברה ומחלישים אותן, וכן דורשים השקעה כלכלית אדירה בפיתוח תשתיות ומסבים נזק סביבתי חמור שלא לצורך.

שנית, השוק לא עושה את שלו. האמונה שכוחות השוק יכולים, בסיוע מסוים של הממשלה, לממש את הזכות לדירור ולהבטיח נגישות לא הוכיחה את עצמה, בלשון המעטה. ההפך הוא הנכון: כוחות

ועדת דירור,
תחבורה, קרקע
ותכנון. מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

השוק מובילים לבזבז משווע של משאבים, יוצרים מרחב מקוטב ומעמיקים את הזנחת המעמד הבינוני-נמוך והפריפריה החברתית והגיאוגרפית. מדיניות הפרטת הקרקעות למרבה במחיר – כפי היא באה לידי ביטוי ברפורמה המקודמת בחוק התכנון והבנייה ובהליכי תכנון מהירים דוגמת חוק הוו"ל – משולה לכווי שרפה בבניון. צדק חברתי במרחב, כך אנו ממליצים, יושג באמצעות התערבות ישירה של השלטון המרכזי והשלטון המקומי בשיתוף פעולה עם החברה האזרחית ועם המגזר הפרטי. הסדר זה מחייב חקיקה החורגת אל מעבר לתקצוב ולצעדי הפרטה. מעורבות השלטון צריכה להתבטא בהכונה, בקביעת מדיניות חברתית, ביזמה, ברגולציה, בפיקוח ובאכיפה.

שלישית, **העם דורש לגור בערים**. הקולות שעלו מהמחאה, ובעיקר מקרב המעמד הבינוני והצעירים, לימדו על שינוי ניכר בהעדפות של רבים בחברה הישראלית. מספר הולך וגדל של ישראלים מעדיפים לגור בעיר, בשכונות לשונים מהם, בעלות דיור סבירה, בקרבה למוסדות חינוך ולמקומות תעסוקה ובליו, ובלי לכלות את זמנם היקר בנסיעות ארוכות ומתישות. זהו רצון לאיכות חיים עירונית עם חירות תנועה, נגישות להזדמנויות ופתיחות לאחר ולשונה. אך היצע הדיור אינו נותן מענה לרצון הציבור. כמו במדינות אחרות בעולם המפותח, גם בישראל עולה ביקוש לסוג חדש של סביבת מגורים, שטרם קיבל מענה ראוי מטעם רשויות התכנון והדיור. אין די בחיבור לרכבת כדי להפוך ליישובים שוממים ומוזנחים לחלופה עירונית חדשה; על רשויות התכנון והדיור להטות אוזן לרצונות התושבים. ההמלצות שניסחנו עולות בקנה אחד עם העדפות אלו.

רביעית, **על קבלת ההחלטות להיות דמוקרטית ומבוזרת**. אחת ההמלצות המרכזיות המופיעות בדוח מהדהדת את האתוס הדמוקרטי שעלה מהמחאה של קיץ 2011. לפי המלצה זו, יש לקבל את ההחלטות המרחביות במוסדות שקיים בהם ייצוג הולם לכל חלקי החברה. החלטות אלו חייבות להתקבל רק בעקבות דיון ציבורי פתוח ושקוף שמביא בחשבון את ההשלכות החברתיות, הכלכליות והסביבתיות הנובעות מהעדפתה של החלטה אחת על פני אחרת. דיון מסוג זה מחייב האצלת סמכויות מהשלטון המרכזי לרשויות המקומיות והעברת הכלים והתקציבים הדרושים ליישום ההחלטות. שינוי זה בתהליכי קבלת ההחלטות מחייב גם

תיקונים יסודיים של תחומי השיפוט בישראל ודורש השוואה של מקורות המימון בין רשויות עתירות משאבים לרשויות דלות משאבים. עם זאת, ביזור הסמכויות מחייב את מעורבותם של משרדי הממשלה הרלוונטיים בתכנון חוצה רשויות ובפיקוח על פעולותיהן של הרשויות המקומיות כדי להבטיח שלא יתקיימו בהן אפליה או אי-סדרים.

חמישית, **אין פתרון אחד לכול**. כל אדם זקוק לדיור ולנגישות לתעסוקה ולשירותים, אך הדרכים לספק את הזכויות הבסיסיות הללו שונות ממקום למקום ומקהילה אחת לרעותה. לפיכך נדרש הן ביזור סמכויות והן גיוון בכלים ובמנגנונים. אי-אפשר לפתור את כל הבעיות בפתרונות אחידים או בכלים שכופה השלטון הריכוזי. האוכלוסייה הערבית למשל משוועת להשקעה בתשתיות ביישובים הקיימים, אך מחייבת שינוי והתאמה של שיטות השיוק של קרקעות המדינה וזקוקה גם למגוון רחב של פתרונות למגורים הן בתוך היישובים הקיימים והן מחוצה להם. **שישית, משאבי המרחב והטבע הם בבעלות כלל הציבור**.

גל ההפרטות של העשורים האחרונים העביר באופן מפלה, בלתי מבוקר ובלתי שקוף משאבים רבים מידי של הציבור לידיהם של קבוצות קטנות ויחידים. בדוח זה קראנו להקצות את משאבי המרחב והטבע ולנהל אותם מתוך אחריות ובשקיפות. יש לראות בהם את נכסיו של הציבור ולהחיל עליהם עקרונות של צדק מרחבי וחלוקתי. יש לדרוש תמורה נאותה בעבור השימוש בהם או להשתמש בהם ישירות לטובת כלל הציבור, ומכל מקום, לשמור על האינטרס הציבורי במתן הזכויות לשימוש בהם. ההכנסות ממשאבי הציבור שייכות לציבור, ויש לחלקן לפי עקרונות השוויון והצדק.

ישום ההמלצות שנוסחו לאור עקרונות אלו יכול להבטיח **מדיניות מרחבית לצדק חברתי** ולתת מענה אמיתי לבעיות הדיור, התחבורה, הקרקע והתכנון שהיו בין הגורמים המרכזיים למחאה החברתית של קיץ 2011. עם זאת, דוח זה מוגש לציבור כדי לשמש מצע לדיון ולקבלת משוב. ברור לנו שלא עסקנו בכל הסוגיות הנוגעות לתחומים אלה, ואולי אף בסוגיות חשובות שיהיה עלינו להידרש אליהן בהמשך. נשמח לקבל אפוא כל הצעה, רעיון וביקורת.

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

ה נספח: כלי מדיניות בתחום הדיור

עיון הזכות לדיור בחקיקה (כתיבה: פרופ' נטע זיו)

שם הכלי	עיון הזכות לדיור בחקיקה	קבוצה	דיור
מטרה ועקרונות	לעגן בחוק או בחוק יסוד את הזכות לדיור נאות ואת איסור האפליה בדיור. העקרונות המיושמים: הזכות לדיור נאות, שוויון בזכות לדיור, יצירת תמהיל חברתי.		
מצב קיים	בניגוד לזכות לחינוך, לבריאות או לרווחה, הזכות לדיור אינה מעוגנת כיום בחוק. בהיעדר חוק יסוד: זכויות חברתיות אין הכרה משפטית בזכות לדיור אלא רק בזכות בסיסית ביותר מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. יש חקיקה נקודתית או עקיפה הקשורה לדיור, למשל בתיקון האחרון לחוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון מס' 7) נקבע, כי על רשות המקרקעין החדשה להקצות מקרקעין לטובת דיור בר-השגה ודיור ציבורי. כמו כן, גם בחוק התכנון והבנייה, יש סעיפים המתייחסים לחוק הלוואות לדיור, חוק עידוד השקעות הון (לעניין בנייה להשכרה) וחוקי הדיור הציבורי. אך חקיקה זו אינה משקפת תפיסה מגובשת של הזכות לדיור כזכות אדם, ואין בה ביטוי לעקרונות של שוויון ואינטגרציה בדיור. חוק הדיור הציבורי אינו ממומש בשל הגבלות מכוח חוק ההסדרים, ואין חקיקה האוסרת אפליה בדיור.		
הצעות לשינוי	א. להכליל את הזכות לדיור נאות על כל רכיביה בחוק יסוד: זכויות חברתיות. ב. לחוקק חוק המכיר בזכות לדיור כפי שהיא מוכרת היום במשפט זכויות האדם הבינלאומי, ובכלל זה הזכות לדיור נאות, לדיור בר-השגה ולקרבה לשירותים ותשתיות, וכן הזכות לבחור את מקום המגורים. ג. לעגן בחוק את עקרון האינטגרציה בדיור מתוך הכרה בזכויות מיעוטים תרבותיים או דתיים. ד. לעגן בחוק את הזכות לקבל סיוע בדיור (להשכרה ולרכישה) על פי קריטריונים שוויוניים וענייניים. ה. לחוקק חוק איסור אפליה בדיור, בין בחוק נפרד ובין כתיקון לחוק איסור אפליה במוצרים ושירותים.		
יתרונות	מסגרת סטטוטורית מחייבת תבטיח התוויית מדיניות ממשלתית ותאפשר לפרט לתבוע בגין הפרת הזכות.		

שער חמישי

חסרונות	בתחום הדיור יש הישענות רבה מאוד על נהלים פנימיים ועל קריטריונים שדורשים גמישות, וקשה לקבע אותם בחקיקה.
אחריות	משרד המשפטים (חקיקה המעגנת את הזכות לדיור בחוק יסודי), משרד הבינוי והשיכון (גיבוש מדיניות המבטיחה את יישומה של הזכות).
חקיקה	כן
דוגמאות מהעולם	Fair Housing Act (USA), סעי' 26 לחוקת דרום אפריקה.

דיור ציבורי (כתיבה: פרופ' נטע זיו)

שם הכלי	דיור ציבורי	קבוצה	דיור
מטרה ועקרונות	החזרת הדיור הציבורי (דירות להשכרה בבעלות המדינה או בניהולה או של חברה לדיור) כפתרון דיור לזכאים. העקרונות המיושמים: הזכות לדיור נאות, יצירת תמהיל חברתי.		
מצב קיים	הזכות לדיור ציבורי בישראל התרוקנה כמעט מתוכנה; מאז 1980 אין בנייה של דירות ציבוריות חדשות, בד בבד עם צמצום הסיוע בשכר הדירה ובסבסוד המשכנתאות וקיצוץ בפרויקט שיקום שכונות. כיום יש כ-66 אלף דירות של דיור ציבורי, לעומת כ-130 אלף לפני כעשור. רשימת ההמתנה לדיור ציבורי מגיעה כיום ליותר מ-50 אלף עולים וכעשרת אלפים ותיקים. בערים המרכזיות מגיע זמן ההמתנה ליותר משש שנים. הקפאת חוק הדיור הציבורי שנה אחר שנה, בצירוף מכירת הדירות והעברת הכספים לקופת המדינה, הביאו לצמצום מספר הדירות בדיור הציבורי ולפגיעה באלפי משפחות זכאיות שנותרו ללא מענה, ואף מנעו הכנסות של כשלושה מיליארד ש"ח, שעל פי החוק היו אמורות לשמש להרחבה ולשיפור של מאגר הדיור הציבורי בישראל. נוסף על כך, לחברות הדיור המשכנות יש אינטרס כלכלי מובהק למקסם את רווחיהן מהנכסים שבחזקתן, לעתים על חשבון הדיירים.		

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

<p>1. לרכוש או לבנות מיד 20 אלף דירות כדי לצמצם את רשימת ההמתנה ולקצרה, ולאחר מכן להגדיל את מלאי הדיור הציבורי ככעשרת אלפים דירות מדי שנה במשך חמש שנים.</p> <p>2. להבטיח שימור של מלאי הדיור הציבורי בפרויקטים של בנייה חדשה או התחדשות עירונית (ראו "כלי מדיניות: מדיניות ומנגנונים לשימור דיור בר-השגה בתהליכי התחדשות עירונית בבנייני השיכון הציבורי").</p> <p>3. הדירות שנועדו לדיור ציבורי לא יהיו בבניינים שמיועדים בשלמותם לדיור ציבורי, כדי שלא ליצר סגרגציה ושיכוני עוני; דירות אלו יפוזרו במגוון אזורים, לרבות אזורי ביקוש בינוני וגבוה כדי ליצור תמהיל ומרקם חברתי מגוון מבחינת רמות ההכנסה של הדיירים.</p> <p>4. להבטיח שניהול הדיור הציבורי ייעשה באמצעות חברות או ארגונים הפועלים בשיתוף עם הקהילה, שאינם מצויים בניגוד עניינים ושלא ימקסמו את רווחיהם על חשבון הדיירים.</p> <p>5. להבטיח את הזכות בחקיקה קשיחה כדי למנוע שחיקה בקריטריונים.</p>	<p>הצעות לשינוי</p>
<p>מתן פתרונות דיור למשפחות שנמצאו זכאיות לדיור ציבורי אך אינן יכולות לממשו; הבטחת פתרונות דיור לאוכלוסיות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך שלא במסגרות מגורים אגרגטיביות.</p>	<p>יתרונות</p>
	<p>חסרונות</p>
<p>משרד הבינוי והשיכון (פיתוח תוכניות למגורים), רשות מקרקעי ישראל (הקצאת קרקעות).</p>	<p>אחריות</p>
<p>כן</p>	<p>חקיקה</p>
<p>דיור ציבורי מצוי בחלק ניכר ממדינות אירופה, כגון בריטניה, פינלנד, צרפת, ספרד והולנד.</p>	<p>דוגמאות מהעולם</p>

<ul style="list-style-type: none"> • מבקר המדינה, דו"ח שנתי 60 לשנת 2009, עמ' 327 (משרד הבינוי והשיכון, ליקויים משמעותיים בתחזוקת הדיור הציבורי). • ורצברגר, אליה, 1997. "הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור", ירושלים: מכון טאוב. • דדון-ישראל, בר, 2000. "הדיור הציבורי בישראל: הצעה לרפורמה", ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים. • כהן, רן, 2008. המלחמה על הבית: מהלכיו של חוק הדיור הציבורי, תל-אביב: ידיעות אחרונות. 	<p>מקורות</p>
---	---------------

השתתפות המדינה בתשלום שכר הדירה

(כתיבה: עו"ד גיל גן-מור)

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחיבת לצדק
חברתי

שם הכלי	השתתפות המדינה בתשלום שכר הדירה	קבוצה	דיור
מטרה ועקרונות	<p>לאפשר לבעלי הכנסה נמוכה להשתלב באזורי מגורים שאחרת היו מודרים מהם בשל מחירי הדיור; למנוע התקבצות של אוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה בשכונות עוני או בפריפריה; לאפשר למשפחות שלא להוציא סכום גבוה מדי מהכנסתן לדיור; להגדיל את הוודאות בדבר היכולת לגור בשכירות לאורך זמן; להרחיב את חופש הבחירה של הזכאי באשר למקום המגורים, סוגו וטיבו; להרחיב את אפשרויות הדיור של משפחות שאינן עומדות בקריטריונים לדיור ציבורי, לרבות חד-הוריות; למנוע הידרדרות עד פינוי לרחוב.</p> <p>העקרונות המיושמים: הזכות לדיור נאות, ובעיקר הזכות לדיור בר-השגה, הזכות לבחור את מקום המגורים, הזכות לדיור תואם תרבות, יצירת תמהיל חברתי.</p>		
מצב קיים	<p>הזכאות לסיוע בתשלום שכר הדירה אינה מעוגנת בחוק אלא בנוהל פנימי של משרד הבינוי והשיכון. תנאי הזכאות נגזרים ממסגרת התקציב ולא על פי צרכים. בעשור האחרון קוצץ התקציב, ובעיקר בשנת 2002. בשנת 2004 היה התקציב לסיוע בשכר דירה נמוך במידה ניכרת מהתקציב בכלל מדינות ה-OECD (0.3% מהתוצר לעומת 0.5%).</p>		

קיצוץ התקציב הביא להקשחת הקריטריונים (למשל, יחידים אינם זכאים לפני גיל 55) ולהפחתת מספר הנהנים מ-195 אלף בשנת 2001 ל-137 אלף בשנת 2009 (ירידה של 30%), שהם כ-7% מהמשפחות בארץ. סכום הסיוע נע בין 550 ל-1,250 ש"ח בחודש פחות או יותר. בשנים האחרונות יש למשרד הבינוי והשיכון מסלול נוסף למשפחות זכאיות לדיור ציבורי המותרות על זכותן לדירה לטובת סיוע ארוך טווח בשיעור מוגדל של 1,750 ש"ח ועד 2,200 ש"ח.

זוג לא מועסק שמקבל הבטחת הכנסה עם שני ילדים יכול לקבל 774 ש"ח במרכז (אזור עדיפות לאומית ג) או 580 ש"ח בפריפריה (אזור עדיפות לאומית א ו-ב), שהם בין 9% מהשכר הממוצע במשק ל-7%. במדינות ה-OECD סכום הסיוע לזוג מובטל עם שני ילדים הוא בין 2% מהשכר הממוצע (גרמניה) ל-20% (אירלנד). המדד של ה-OECD אינו בוחן את הסיוע לעומת עלות הדיור, אולי משום שרוב המדינות נותנות את הסיוע כך שהמשפחה משלמת 30% מהכנסתה והמדינה משלמת את היתר, בניגוד לישראל שבה המשפחה מקבלת סכום קבוע, ולא לפי מחירי השכירות הריאליים באזור מגוריה.

סכומי הסיוע לא עודכנו בחמש השנים האחרונות, בעוד שמחירי הדיור עלו, ולכן הסיוע נשחק בשיעור של 25%-30%. המעבר מדיור ציבורי לסיוע בשכר דירה הוא בעצם הפרטה ומפקיר את הזכאים להתמודד לבדם עם כוחות השוק. זכאים לסיוע נתקלים בקשיים מול בעלי הדירות, לרבות אפליה, תנאים מקפחים ועליות חדות בשכר הדירה. כמו כן, בעלי דירות נמנעים מלהשכיר אותן לזכאי משרד השיכון מחשש שמא יתקשו לשלם את שכר הדירה או שהם מערימים קשיים כגון דרישה לפיקדונות גבוהים.

בעיה אחרת היא שעל פי הנוהל, זכאים אינם יכולים לממש זכאות ביישובים קטנים. כמו כן, אדם אינו זכאי לסיוע אם הייתה בבעלותו דירה או חלקה משנת 1971. אלה הם תנאי סף קיצוניים מאוד לזכאות לסיוע.

לבסוף, חרף הרגישות של טיפול בבקשות לסיוע והשפעתו על מימוש זכויות יסוד, שירות זה הופרט והועבר לחברה פרטית. דוח מבקר המדינה מצא שהפרטה זו לא ייעלה את השירות, ולעתים נדרשו הזכאים לעמוד בדרישות מיותרות.

<p>הצעות לשינוי</p>	<p>1. לקבוע את הזכאות לסיוע בחוק שיכלול את מנגנון הסיוע ואת הקריטריונים לזכאות, ולהתאים לו את התקציב. אפשר לקבוע שהתקציב יתעדכן אחת לשנה לפי השינוי במחירי הדיר.</p> <p>2. לקבוע שזכאים לסיוע ישכרו דירה במקום הרצוי להם וישלמו 30% מהכנסתם, ואת היתרה תשלם המדינה עד לגובה שכר דירה סביר באזור מסוים. כך נהוג ברוב מדינות ה-OECD.</p> <p>3. לבטל את התנאים המגבילים של היעדר בעלות על דירה משנת 1971 ובמקום זה לקבוע היעדר בעלות על דירה בחמש השנים האחרונות ולדרוש – מלבד מיצוי כושר השתכרות – גם הצהרת הון. כמו כן, יש לאפשר את מימוש הזכאות בכל היישובים במדינה. אין טעם ענייני להגבלה זו, שגם מיושמת באופן לא שוויוני ופוגעת בעיקר בזכאים מהמיעוט הערבי.</p> <p>4. לאפשר ליחידים לקבל סיוע.</p> <p>5. במקום לדרוש מהשוכר לחתום על חוזה שכירות לבדו, משרד הבינוי והשיכון (לפחות בחלק מהמקרים), הרשות המקומית או תאגיד לדיר בר-השגה ישכור את הנכס בשכירות ארוכת טווח וישכירו בשכירות משנה לזכאים. המשרד יתחייב לפנות את הדירה בבוא העת ולהבטיח תשלום סדיר. שיטה זו תאפשר למשכיר להוזיל את מחיר השכירות והפיקדונות, שכן הסיכון שלו יורד במידה ניכרת, וכך גם הצורך שלו לפעול למציאת שוכר.</p> <p>6. להסדיר את שוק השכירות כדי להבטיח שיוגשמו מטרות הסיוע, לאסור אפליה בהשכרת דירה, לרבות איסור אפליה של שוכרים שזכאים לסיוע ממשרד השיכון, ולאסור העלאה חדה של שכר הדירה לשוכר קיים (וראו הרחבה על כך בהמשך).</p>
<p>יתרונות</p>	<p>סיוע ישיר בשכר הדירה עשוי לאפשר למשפחה עם הכנסה נמוכה יחסית להתגורר במקומות שבהם מחירי הדיר גבוהים מדי עבורה וליהנות מהשירותים הטובים והתשתיות המשופרות שיש בהם, לרבות נגישות לתעסוקה. הנהנים העיקריים מכך הם ילדים, שזוכים לחינוך טוב יותר בשל מגוריהם בסביבה חזקה. הסיוע יכול לעזור למשפחות להיחלץ מריכוזי עוני או מדחיקה לאזורי מחיה נטולי הזדמנויות פרנסה ולאפשר חופש רב יותר בבחירת מקום המגורים לפי צרכיו של הזכאי.</p>

חסרונות	<p>בניגוד לדיור ציבורי, הסיוע בשכר דירה אינו מתממש תמיד בשל חסמים כמו אפליה או היעדר יכולת לשכור דירה. כמו כן, הסיוע נשחק אם אין הגבלה על העלאת מחירי השכירות. אם סכומי הסיוע אינם מתאימים למחירים הריאליים בכל אזור ותלויים בתקציב, הם עלולים לעבור קיצוץ שיאפשר לממש את הסיוע רק באזורי עוני, כך שמטרת השילוב לא תתגשם. מערך לא נכון של סיוע עלול לגרום לכך שחלק מהסיוע יגיע בסופו של דבר לכיסם של בעלי הדירות, שכן אלו גובים שכר דירה גבוה יותר (בעיקר כשאוכלוסיית היעד מזוהה, כמו שקרה עם הסיוע לסטודנטים במרכז ירושלים). לבסוף, יש חשש למוטיבציה שלילית לשפר את ההכנסה מעבודה, אם השיפור יביא להפסקת הסיוע.</p>
אחריות	<p>משרד המשפטים (חקיקה), משרד הבינוי והשיכון (הקצאה, פיקוח).</p>
חקיקה	<p>כן</p>
דוגמאות מהעולם	<p>סיוע בשכר דירה ניתן בכל מדינות ה-OECD, ובמדינות רבות הוא מעוגן בחוק, למשל ארצות הברית, אנגליה ופינלנד.</p>
מקורות	<ul style="list-style-type: none"> • נוהל השתתפות בתשלום שכר דירה. • מבקר המדינה, דו"ח שנתי 61 לשנת 2010 (טיפול בבקשות לסיוע בשכר דירה). • אחדות, לאה ודליה גורדון, 2004. "הסיוע הממשלתי במימון שכר דירה: מי נהנה וכמה?" ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. • גן-מור, גיל, 2008. "הצעה לרפורמה במדיניות הסיוע בשכר דירה", תל-אביב: האגודה לזכויות האזרח. • Andrews, Dan, Sánchez, Aida C., and Johansson, Åsa, 2011. "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", OECD Library

שער חמישי

**הגנה על נוטלי משכנתאות (כתיבה: ד"ר גילת בן שטרית
וד"ר טלי מרגלית)**

שם הכלי	הגנה על נוטלי משכנתאות	קבוצה	דיור
מטרה	להוריד את הסיכון הגבוה של הלווה הנוטל הלוואה לשם רכישת דירה למגורים והעברת חלק מהסיכון אל המלווים מתוקף חובת האמון של הבנקים כלפי לקוחותיהם ובשל היותם ספקי שירות חיוני לציבור וכוחם המעין מונופוליסטי. חלק מהנטל יועבר גם אל המדינה מתוקף חובתה לסייע במימוש הזכות לדיור. מטרה נוספת היא לסייע ללווים שנקלעו לקשיים בתשלום הלוואה אך יכולים לעמוד בהתחייבויות אם ישתנו תנאי הלוואה המקוריים, וכן להקל על מצבם של לוויים שנפתחו נגדם הליכים למימוש המשכנתא ולהגן עליהם מניגוד עניינים של כונסי נכסים.		
מצב קיים	בעלות על דיור נחשבה בעיני המדינה מיום הקמתה אמצעי המעודד שוויון, שכן רכישת דירה הייתה האפשרות היחידה של קבוצות מעוטות הכנסה לצבור הון של ממש ולהעבירו בירושה. לכן רווחת בישראל נורמה חברתית של מגורים בבעלות עצמית. עם זאת, שיעור בעלי הדירות המתגוררים בדירותיהם נמצא במגמת ירידה חדה, מכ-73% בשנת 1995 לכ-66% בשנת 2008, והוא עדיין גבוה בהשוואה למדינות אחרות. דירה בבעלות עצמית היא שאיפה של רוב משקי הבית, אך רובם זקוקים למימון בשיעור גבוה מערך הדירה כדי לרכוש אותה, ועל כן נוטלים הלוואות דיור לתקופה ארוכה של 25-30 שנה. הנטל הכבד של מימון הדירה מונע גיוון בתיק ההשקעות והחיסכון של משקי הבית. התקופה הארוכה של התחייבות הלוויים לתשלומים מוסיפה ממד נוסף לסיכון זה, שכן מצבן הכלכלי של משפחות משתנה מתקופה לתקופה. כך לדוגמה, הגורם המלווה דורש מהלווה למשכן את הדירה (הבטוחה) עד לסיום הלוואה.		

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

לווה שנקלע לקשיים בפירעון ההלוואה רשאי לפנות אל המלווה בבקשה להקל בתשלומים, ולעתים יש נכונות להיענות לבקשה כזו, אך ההחלטה בעניין נתונה לשיקול דעתו הבלעדי של המלווה. הוועדה המיוחדת הפועלת מכוח חוק הלוואות לדיר, התשנ"ב-1992, שמטרתה להקל בתשלומי ההלוואה, אינה מוסמכת לדון בהלוואות שמקורן אינו מדינתי (וממילא בשנים האחרונות משקלן של הלוואות הסיוע המדינתית ירד במידה ניכרת).

אם בנק מחליט לנקוט אמצעים משפטיים כלפי הלווה, הטיפול מתבצע על ידי גורמים חיצוניים למערכת הבנקאית. הבנק פונה לעורך דין, וייתכן שהוא יתמנה כעבור זמן לכונס נכסים לצורך מכירת הדירה. החקיקה הקיימת נותנת לכונס תמריץ להביא לידי מכירת הדירה ולא להסדר חוב בין הבנק ללווה, שכן הכונס גורף רווחים נאים המחושבים כאחוזים מהתקבולים ממכירת הדירה. עלות ההליך המשפטי, לרבות שכרו של כונס הנכסים, מתווספת לחוב ומכבידה את הנטל על החייב.

שער חמישי

הצעות לשינוי

- בעת נטילת המשכנתא יש להעניק ללווה רשת ביטחון בדמות ערבות ממשלתית למשכנתאות או ביטוח אשראי מסובסד.
- כדי לסייע ללווה שנקלע לקשיים או שחושש שלא יוכל לעמוד בתנאי ההלוואה ייקבע מנגנון חובה לניהול משא ומתן בין המלווה ללווה בטרם ינקוט המלווה צעדים משפטיים. לרשות הלווה יועמד ייצוג הולם באמצעות ועדה מיוחדת שתוקם לטיפול בקשיים בפירעון הלוואות לדיור (יהא מקורן אשר יהא, מדינתית או מהמגזר הפרטי). הוועדה תורכב מנציגי משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון, נציג המלווה ושני נציגי ציבור מארגונים חברתיים. הוועדה תהא מוסמכת להחליט להעניק ללווה הקלות, לרבות מחיקת חלק מהחוב או שינוי תנאים (סוג הצמדה, שיעור הריבית, משך תקופת תשלום ההלוואה וכיוצא באלה), כדי להגדיל ככל האפשר את הסיכוי שיעמוד בתשלום ההלוואה. בשעת הצורך תעמיד המדינה מקורות כספיים למימון פעולת הוועדה וההקלות ללווה ותחלוק בנטל עם המלווה. אם יוחלט בהסכמת הלווה להעמיד את הדירה למכירה, יוחל הסדר של דיור חלופי ללווה כקבוע היום בחוק הוצאה לפועל.
- לווה שדירת המגורים שלו מומשה במסגרת הליכי הוצאה לפועל יהא זכאי לסיוע ממשלתי לפי הוראות שיחולו על דיור בר-השגה ודיור ציבורי.
- שכרם של כונסי נכסים בתחום הלוואות הדיור יהיה שגר שעתה ולא יחושב כאחוזים ממחיר הדירה הנמכרת. הכונס יהיה חייב בפגישות ייעוץ עם הלווה ובמתן הסברים מפורטים על מצבו.
- כיום כל עיכוב בתהליכי הוצאה לפועל גורם להצטברות של קנסות וריבית גבוהה על החוב. יש להימנע מנהלים אלו שמפעיל המלווה. כמו כן, יש לדחות את המועד שבו תועמד ההלוואה במלואה לפירעון (ממועד זה הריבית נגבית על כל ההלוואה) למשך תקופה ארוכה מתחילת הפיגורים בתשלום.

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

יתרונות	כלים אלה יקטינו את הסיכון הכרוך בנטילת משכנתא בישראל ויצמצמו את מספר המשפחות המאבדות את בתיהן. לאובדן הבית השלכות רבות שאינן כלכליות; מחקרים מלמדים שהוא עלול להוביל לקשיים תפקודיים, לבעיות בריאות, לפירוק התא המשפחתי ולאובדן קשרי קהילה, והשלכותיו קשות במיוחד עבור ילדים. מימוש המשכנתא באמצעות העמדת הדירה למכירה כרוכה בעלויות גם למלווה, לרבות הסיכון שלא כל חוב ההלוואה יושב. למימוש נכסים השלכות חברתיות כלליות כגון הגדלת שיעורי מחוסרי הדירור על כל ההשלכות הנובעות מכך. נקיטת אמצעים מקדימים שיקטינו את הסיכוי למימוש הדירה יביאו אפוא לתועלת חברתית רבה.
חסרונות	ייתכן ששינוי הנהלים יגרום להקשתת תנאי ההלוואה ללווים מקבוצות מעוטות הכנסה.
אחריות	משרד המשפטים (חקיקה), משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר (ועדה לטיפול בקשיים בפירעון הלוואות לדירור).
עלות	הקמת מנגנוני הפיקוח, הניהול והתחזוקה, וכן סבסוד ממשלתי ישיר.
חקיקה	כן
דוגמאות מהעולם	באנגליה, בקנדה ובארצות הברית חלים הסדרים למשא ומתן להסדר מחדש של תנאי הלוואה ללווים בקשיים.
מקורות	<ul style="list-style-type: none"> • בן שטרית, גילת, ונעמי כרמון, 2006. "הלוואות משכנתא בישראל - כשלים בפירעון: ממדי התופעה וגורמיה, המלצות לשינויים", חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הפקולטה לאדריכלות ובינוי ערים, הטכניון (מחקר שנעשה בהזמנת משרד הבינוי והשיכון).

**ערבות מדינה להלוואות לרכישת דיור למשקי בית הזכאים
לסיוע (כתיבה: ד"ר גילת בן שטרית)**

שם הכלי	ערבות מדינה להלוואות לרכישת דיור למשקי בית הזכאים לסיוע	קבוצה	דיור
מטרה ועקרונות	לאפשר גם למשקי בית מחתך חברתי-כלכלי נמוך לרכוש דיור בתנאי מימון שאינם נופלים מאלו של יתר האוכלוסייה. העקרונות המיושמים: הזכות לדיור נאות, שוויון הזדמנויות בדיור, העדפה מתקנת.		
מצב קיים	הממשלה מסייעת באשראי ממשלתי ישיר מתקציב המדינה, והיקף האשראי לכל לווה קטן מכדי לאפשר רכישת דיור ברוב אזורי הארץ. יתרה מזאת, בשנים האחרונות מחיר האשראי הממשלתי גבוה ממחיר האשראי בשוק החופשי. אמנם אפשר לקבל מהבנקים אשראי משלים, אך מטבע הדברים אשראי חופשי ניתן לאוכלוסייה חלשה במחירים גבוהים מהממוצע בשוק בגלל הסיכון האופייני. כך, לוחות הסילוקין בהלוואות הרגילות מכתיבים עומס תשלומים שוטף הדוחק חלק מקבוצות האוכלוסייה אל מחוץ למעגל הרוכשים. התוצאה היא שרק מיעוט קטן של משקי הבית זוכה לסיוע מהמדינה ברכישת דיור, והיכולת לרכוש דיור בפועל מוגבלת עדיין לבעלי הון ראשוני או סיוע משפחתי.		
הצעות לשינוי	1. החלפת שיטת האשראי הממשלתי הישיר במתן ערבות מדינה להלוואות של זכאים. לערבות שלוש מטרות: (א) להפוך את הזכאים לחסרי סיכון מבחינת הבנקים, ולכן ללקוחות רצויים; (ב) להקטין את הצורך בהון עצמי גדול ברכישת דירה ראשונה; (ג) האשראי שיינתן לזכאים יהיה בריבית נמוכה מהנהוג בשוק החופשי בזכות הגנת הערבות. כמו כן, ערבות המדינה מסירה את סיכון האשראי של הלווים, ולכן מאפשרת לתת הלוואות במסלולים מיוחדים למשקי בית שאין ביכולתם לעמוד בלוח סילוקין מסוג שפיצר (מסלול פירעון המחושב מראש כך שהחזר התקופתי אחיד בגובהו), לפחות למשך תקופה מוגדרת. 2. להגדיר קריטריונים אישיים לזכאות לסיוע ממשלתי לרכישה ואת סוגי העסקאות שבגינן יינתן הסיוע.		

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

יתרונות	כלים אלה ירחיבו את מעגל רוכשי הדירות בקרב קבוצות אוכלוסייה חלשות ויתרמו לצמצום פערים על ידי הוזלת עלות האשראי ללווים מעוטי הכנסה. נוסף על כך, תחום האשראי יישאר בידי גופי מימון פרטיים, ויבוטל הצורך בהגדלת התקציב הממשלתי לצורך העמדת אשראי.
אחריות	משרד המשפטים (חקיקה), משרד הבינוי והשיכון (ועדה לקביעת קריטריונים לזכאות).
עלות	תלויה בהצעת המדיניות הספציפית.
חקיקה	כן
דוגמאות מהעולם	ארצות הברית, שבה מונהג הסדר המכונה: Mortgage-Backed Securities. ראו http://www.sec.gov/answers/mortgagesecurities.htm

שער חמישי

מימון והעמדת פתרונות של דיור בר-השגה לבעלי מוגבלויות (כתיבה: עו"ד שרון פרימור)

שם הכלי	מימון והעמדת פתרונות של דיור בר-השגה לבעלי מוגבלויות	קבוצה	דיור
מטרה ועקרונות	שילוב של בעלי מוגבלויות בכל פתרונות הדיור הציבורי המוצעים לאוכלוסייה הרחבה בכל הארץ (במימון מלא או חלקי של המדינה, בשכירות מסובסדת בשוק הפתוח, בדיור להשכרה לטווח ארוך שמציעים תאגידי דיור, ברכישת דיור בר-השגה וכדומה); מתן פתרונות דיור זמינים, נגישים ובני-השגה לבעלי מוגבלויות כדי שיוכלו לנהל חיים עצמאיים בקהילה, להשתלב בחברה הכללית ולמצוא מענה ראוי לכל צורכיהם הטיפוליים והשיקומיים. העקרונות המיושמים: הזכות לבחור את אורח החיים ואת מקום המגורים, הזכות לשילוב בקהילה, הזכות למגורים עצמאיים, יצירת תמהיל חברתי.		

נוסף על החסמים הכלכליים המונעים מאוכלוסיות רבות בישראל דיור עצמאי, בעלי מוגבלויות רבים חווים גם חסמי נגישות פיזיים, חושיים ואחרים שבגללם מסגרות דיור מסוימות לא רלוונטיות להם. בד בבד הם נלצבים בפני חסמים חברתיים הנובעים מהסטיגמה שהוצמדה להם ומצרים את חופש בחירתם במקום מגורים ובצורת מגורים, וכן בפני חסמים כלכליים הנובעים ממגבלות תפקודם ומהפגיעה בכושר השתכרותם. ואם לא די בכך, גורמים מקצועיים במשרדי הרווחה והבריאות אחוזים לא אחת בתפיסות מקצועיות שמפקקות ביכולתם של בעלי מוגבלויות לחיות חיים עצמאיים. מסיבות אלה מצטמצם מאוד טווח ההזדמנויות לדיור עצמאי של בעלי מוגבלויות. נוהלי הדיור הציבורי מחריגים חלק גדול מציבור בעלי המוגבלויות מתנאי הזכאות. הקריטריונים לזכאות לסיוע בשכר דירה או בסיוע לרכישת דירה פוסחים על מוגבלויות רבות, למעט אנשים המתניידים בכיסא גלגלים. למשל, מוגבלות נפשית או שכלית ברמת נכות זהה אינה מקנה זכאות לדיור ציבורי. גם הקריטריון המונע זכאות ממי שהוא בעל דירה או חלק מדירה פוגע בקבוצה שלמה של בעלי מוגבלויות שמשפחותיהם דאגו להם לירושה חלקית מפאת מוגבלותם והקשיים הצפויים להם.

הסיוע הנמוך בשכר דירה אינו מאפשר להתמודד כראוי עם שוק השכירות והנדל"ן, בייחוד משום שרוב בעלי המוגבלויות אינם מועסקים, או מועסקים בשכר נמוך וחלקי, ועיקר הכנסתם מקורה בקצבת הנכות, אך זו אינה מכסה את הפער שבין הסיוע ובין דמי השכירות הגבוהים, גם במגורים צנועים.

לבסוף, רוב פתרונות הדיור הממשלתיים במסגרות ייעודיות מוגנות (דירות מוגנות לשישה, הוסטלים או מעונות לעשרות ומאות אנשים) כורכים יחד את זכויות הדיירים לטיפול, תמיכה, סיוע ושיקום מקצועיים עם זכותם לדיור ומתנים אותן אלו באלו. המדיניות הנוהגת במשרדי הרווחה והבריאות אינה מאפשרת לקבל שירותי טיפול ושיקום למי שבוחר לחיות בדיור עצמאי, כך שעליו לבחור אם לקבל את השירותים המלאים ולהתגורר במסגרת מוגנת או לוותר עליהם ולגור באופן עצמאי בהסתמך רק על גמלה של הביטוח הלאומי.

<p>יש לאפשר לבעלי מוגבלויות פתרונות דיור במסגרת כל פתרונות הדיור הציבורי המוצעים לתושבי ישראל ולהעמיד לרשותם פתרונות זמינים, נגישים ובני-השגה. לשם כך יש לנקוט את הפעולות האלה:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. להרחיב את הקריטריונים לזכאות לדיור ציבורי לכל סוגי המוגבלות על פי מבחני זכאות כלכלית, תפקודית, סוציאלית ומשפחתית, ולא על פי חלוקה שרירותית של סוגי מוגבלויות. 2. להבטיח מלאי דירות נגישות לבעלי מוגבלויות פיזיות, אם במסגרת דירות נ"ר (נכסי רכישה) ואם במסגרת הדיור הציבורי. בתוך כך, יש להעמיד תנאים כלכליים ריאליים בין אם לרוכשי הדירות ובין אם ליזמים. 3. לקבוע חריג לכלל שלפיו מי שיש בבעלותו דירה או חלק ממנה אינו זכאי לדיור ציבורי, מתוך התחשבות בכך שהורים ובני משפחה מבקשים לעתים להבטיח באופן זה את עתידם הכלכלי של ילדיהם מפאת מוגבלותם. 4. לבטל את המדיניות הנוהגת במשרדי הרווחה והבריאות שלפיה רק מי שמתגורר במסגרות דיור מוגנות זכאי לקבל שירותי טיפול ושיקום מטעמם, ובכלל זה ליווי, הדרכה, טיפול פיזי וכדומה. יש להפסיק את ההתניה בין קבלת שירותים חשובים אלה ובין דיור במסגרת מוגנת ולאפשר לקבלם גם במגורים עצמאיים, לרבות במסגרת הדיור הציבורי. למשל, אפשר לקבוע סל סיוע אישי המותאם לצרכיו של כל אדם ומאגד בתוכו את שירותי הרווחה והשיקום הנדרשים לו. צעד זה יאפשר לכל אדם בחירה חופשית לגור באופן המתאים לו: במסגרת מוגנת או בדיור עצמאי. 5. לאסור קביעת אזורים ייעודיים או התערבות תכנונית אחרת שתוחמת את מגוריהם של בעלי מוגבלויות באזורים או בבניינים מסוימים ומונעת מהם שילוב מלא בקהילה. 	<p>הצעות לשינוי</p>
--	---------------------

	<p>מנגנונים כלכליים מוצעים:</p> <ul style="list-style-type: none"> • לחייב בניית דירות נגישות בפרויקטים נדל"ניים פרטיים וממשלתיים כדי לספק דיור בר-השגה לבעלי מוגבלויות. • לפרסם מכרזים לארגונים ללא כוונת רווח בעלי ידע בתחום הדיור של בעלי מוגבלויות כדי שיפעילו דירות מותאמות במסגרת פרויקטים המיועדים לכלל האוכלוסייה ויבטיחו את צורכיהם הטיפוליים, הסיעודיים או השיקומיים של הדיירים בסיוע כלכלי של משרד הבינוי והשיכון, משרד הרווחה ומשרד הבריאות. • לתת תמריצים באמצעות מסי ארנונה למי שמפעיל דירות בקהילה לבעלי מוגבלויות.
יתרונות	צמצום המיסוד של בעלי מוגבלויות וביטול הגבלתם למסגרות חיים המיועדות רק להם.
חסרונות	מאחר שבעלי המוגבלויות יפוזרו במסגרות רבות, יהיה צורך להבטיח שירותים מבוזרים לכל דייר במסגרת מגוריו.
אחריות	משרד האוצר (תקצוב), משרד המשפטים (חקיקה), משרדי הבריאות והרווחה (תקצוב הרכיב הטיפולי-שיקומי הכרוך בדיור עצמאי), משרד הבינוי והשיכון (הקצאת דיור), רשויות מקומיות (ביצוע, מיסוי, הקלות).
עלות	קשה להעריך. דיור עצמאי אמנם עשוי להיות יקר יותר משירותים הניתנים במרכז לקבוצה, אך פירושו גם ששירותים רבים שמממנים היום משרדי הרווחה והבריאות, כגון שירותי רפואה ופנאי, ייצרכו במסגרת קהילתית, למשל בקופות חולים ובמתנ"סים. כמו כן, דיור עצמאי במסגרות הדיור הציבורי הכלליות חוסך את העלויות הנלוות לדיור ממוסד המוטלות על המשרדים המקצועיים (עלות מבנים, אחזקה, משכורות לאנשי צוות, אנשי מינהלה וכו').
חקיקה	כן

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

דוגמאות מהעולם	<p>Deignated Housing Vouchers – חקיקה פדרלית אמריקנית שמקנה שוברים למשפחות של בעלי מוגבלויות שבאמצעותם הם יכולים לשכור דירות בשוק החופשי, ובעל הנכס מקבל החזר מהמדינה.</p> <p>Fair Housing Laws – חקיקה פדרלית אמריקנית שאוסרת על אפליה מחמת מוגבלות בדיוור הציבורי שממנת המדינה.</p>
----------------	---

מדיניות קרקע לקידום דיור בר-השגה ודיוור ציבורי (כתיבה: עו"ד נדיה מוגילבסקי)

שם הכלי	מדיניות קרקע לקידום דיור בר-השגה ודיוור ציבורי	קבוצה	דיוור
מטרה ועקרונות	<p>לשנות את מדיניות הקצאת הקרקע למגורים ולהטמיע שיקולים חברתיים בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל ובמכרזי קרקע למגורים. רשות מקרקעי ישראל מנהלת יותר מ-90% מקרקעות המדינה, ולכן יכולה לאמץ בנקל מדיניות לשימוש חברתי במשאב הקרקע במקום לראות בו מוצר כלכלי גרידא שנועד להשיא רווח.</p> <p>העקרונות המיושמים: הזכות לדיוור נאות, יצירת תמהיל חברתי.</p>		
מצב קיים	<p>סעיף 2א(1) לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, קובע שתפקידה של הרשות להקצות קרקע לדיוור בר-השגה ולדיוור ציבורי. ואולם, שיטת המכרזים הנוהגת כיום, שבה הקצאת הקרקע נעשית על בסיס שיקולים כלכליים בלבד לכל המרבה במחיר, אינה יכולה לדור בכפיפה אחת עם תפקיד זה. מחיר הקרקע הוא לעתים 20%-25% ממחיר הדירה, ובאזורי ביקוש אף יותר מכך. לכן מכרזים על מחיר הקרקע אינם מאפשרים בפועל להקצות קרקע לדירות במחיר נמוך ממחיר השוק. שיטת המכרזים הרואה בקרקע מוצר כלכלי גרידא יוצרת מאגר של דירות גדולות ויקרות למכירה ומביאה להקמתן של שכונות הומוגניות לאוכלוסיות אמידות. יצוין שבנסיבות שבהן רשות מקרקעי ישראל מוצאת טעם ציבורי לכך, היא מקצה את הקרקע שלא באמצעות מכרז אלא בדרך אחרת (למשל ליישובים קהילתיים והרחבות קהילתיות). אפשר לבדוק אפוא אם בניית דיור בר-השגה גם היא נסיבה המצדיקה הקצאת מקרקעין ללא מכרז, מתוך כוונה להבטיח את מימושה של מטרה ראויה זו.</p>		

שער חמישי

הצעות לשינוי	<p>1. ליצור גיוון במכרזי הקרקע למגורים, כך שהתחרות לא תתבסס על מחיר הקרקע בלבד אלא על מרכיבים שנועדו להגשים את המטרה החברתית של יצירת מלאי דירות למכירה ולהשכרה במגוון גדלים, במחיר נמוך ממחיר השוק ובתמהיל חברתי. למשל, אפשר לבסס את מרכיב התחרות על המחיר המרבי שבו היזם מתחייב ממכור או להשכיר לדייר הסופי. אפשר גם לפרסם מכ-רזים שמבוססים על ניקוד (למשל, אחוז מסוים מהציון יינתן לפי כמות דירות בנות השגה בפרויקט, אחוז אחר לפי איכות הבנייה, אחוז אחר לפי ההתחייבות לזמן בנייה וכו').</p> <p>2. כדי לייצר מלאי של דירות לדיור ציבורי אפשר לפרסם מכרזים בשיטת עסקת קומבינציה, שבהם היזם יציע כמות של דירות שיעביר לבעלות המדינה, או לחלופין, שהמכרז יקבע מראש את אחוז הדירות שיש להעביר למדינה. מכרזים מסוג זה היו קיימים בעבר, ולאחרונה אף החליטה מועצת מקרקעי ישראל לקיים מכרזים בשיטת "מחיר למשתכן" ולשווק קרקע לדיור בהשכרה במחיר מפוקח. זוהי מגמה חיובית, אך לוקה בחסר, שכן טרם נידונו קריטריונים ברורים ושוויוניים לזכאות, טרם הוחלט על התמהיל הרצוי, והמנגנון לשמירת מלאי הדירות הזולות הוא חלקי ביותר.</p>
	<p>3. לשקול שלא להקצות דירות לדיור בר-השגה בבעלות, אלא רק בחכירה, כדי לאפשר למדינה לפקח על ייעודן ולהשיב את הקרקעות לבעלותה אם יופר החוזה.</p>
יתרונות	<p>הנחה במחירי הקרקע בלבד, ללא פיקוח על מחיר ההשכרה והמכירה לדייר, מיטיבה בסופו של דבר עם הקבלנים והיזמים, שכן הם ימשיכו למכור את הדירות לפי מחיר השוק. לכן קביעת מנגנונים שיחייבו את היזמים למכור ולהשכיר את הדירות במחיר נמוך ממחיר השוק ומנגנונים שישמרו את הדירות הזולות במלאי לאורך זמן יבטיחו שההטבה תגיע לידי הזכאים לה.</p>
חסרונות	<p>מכרזים שמטרתם ליצור מלאי דירות זולות ממחיר השוק דורשים פיקוח הדוק על מימושם, ובכלל זה על מחירי הדירות, על איכות הבנייה ועל שמירת המלאי של הדירות המוזלות. בלא פיקוח אפקטיבי עלול להיפתח פתח להסכמים פיקטיביים, לשחיתות ולירידה באיכות הבנייה.</p>
אחריות	<p>מועצת מקרקעי ישראל (החלטות מועצה), משרד הבינוי והשיכון (פיקוח ואכיפה).</p>

ועדת דיור
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

עלות	הקמת מנגנון פיקוח שביכולתו לעקוב ולהבטיח דיור בר-השגה בתנאים שנקבעו.
חקיקה	לא נדרשת.
מקורות	<ul style="list-style-type: none"> • פיאלקוף, חיים, 1997. "מדיניות קרקע למגורים", קרקע 43, 38-51. • שפר, דני, 1992. "האם ההחלטה בדבר הגדלת היצע הקרקעות במחיר מוזל (מסובסד) תביא לגידול בהיצע הדירות ולהפחתה במחיריהן?", קרקע 34, 9-10. • זיו, יהודה, 1992. "מדיניות הטיפול בקרקע של מינהל מקרקעי ישראל והשתקפותה במחירי הקרקע למגורים במגזר העירוני", קרקע 34, 11-16. • הקואליציה לדיור בר-השגה, 2011. "עמדת הקואליציה לדיור בר-השגה על הצעות החלטה 338, 339 ו-340", אתר האינטרנט של הקואליציה לדיור בר-השגה.

שער חמישי

התחדשות עירונית בערי פיתוח (כתיבה: ד"ר ארז צפדיה)

שם הכלי	התחדשות עירונית בערי פיתוח	קבוצה	דיור
מטרה ועקרונות	להתאים את עקרונות ההתחדשות העירונית לצורכי ערי הפיתוח כדי להשאיר בהן את האוכלוסייה המקומית הצעירה, ובהמשך אף למשוך אוכלוסייה צעירה מבחוץ.		
מצב קיים	<p>מגמות ההפרטה של שנות התשעים והאלפיים השפיעו מאוד גם על תחום הדיור בערי הפיתוח: מכירה מואצת של דיור ציבורי לדיירים, בצירוף עליית מחירי הדירות, הקטינו את מלאי הדיור הזול בערי הפיתוח. כמו כן, חברות הדיור הציבורי נמנעו מלתחזק כהלכה את הדירות שבבעלותן עד כדי הזנחתן והזנחת סביבתן. בד בבד, התגברה המגמה שהחלה בשנות השמונים לבנות שכונות חדשות שמציעות לתושבים הוותיקים תנאי דיור נוחים, על פי רוב בבנייה צמודת קרקע ובמחיר סביר ביחס למרכז הארץ, והופיעו הרחבות קהילתיות בסביבת ערי הפיתוח שמשכו אליהן תושבים אמידים יחסית מערי הפיתוח. עזיבת האוכלוסייה החזקה את השכונות הוותיקות והזנחת הדיור הציבורי העמיקו את העוני בשכונות אלה והחריפו את הידרדרותן הפיזית.</p> <p>הזנחה זו הביאה להוזלת מחירי הדיור בשכונות הוותיקות של ערי הפיתוח, הממוקמות במרכזי הערים, וכיום הן מושכות אליהן אוכלוסייה חרדית שמגיעה מבחוץ והופכות לשכונות חרדיות הומוגניות.</p> <p>ראשי ערי הפיתוח מעוניינים להמשיך להקים שכונות חדשות המציעות תנאי דיור איכותיים כדי להשאר את האוכלוסייה החזקה. הם חוששים שאם יבנו בשכונות החדשות דירות קטנות, הן ימשכו אוכלוסייה חרדית, כמו שאכן קרה בבית שמש, וכמו שמסתמן בשכונה חדשה המשוקת עתה באופקים.</p> <p>מנגד, הדור הצעיר בערי הפיתוח אינו מסוגל לרכוש דירות ובתים בשכונות החדשות בגלל מחירן הגבוה, ולכן דורש דירות קטנות במחיר סביר, אבל גם מדייר רגליו מהשכונות הוותיקות, המוזנחות והמתחרדות.</p>		

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

<p>התחדשות עירונית פירושה ריכוז מאמצי פיתוח בשכונות ותיקות כדי להביא לשיפור כללי של מערך החיים בהן, בעיקר למשפחות צעירות. הצרכים של משפחות אלה כוללים חינוך איכותי, סביבה נקייה ונעימת מראה, תרבות פנאי לילדים, לצעירים ולהורים, מערך תחבורה משופר ותשתיות דיור ראויות, ובכלל זה שינוי יסודי בתפיסת הדיור הציבורי. מהלך כזה חייב להשתלב גם בהעצמה של כלכלה יוצרת, כמו שיפורט להלן:</p> <p>1. חינוך איכותי – מוסדות החינוך בשכונות הוותיקות אמורים למשוך אליהם את הורי הילדים. תעדוף של מוסדות חינוך מצריך השקעה בתשתיות פיזיות בצד פתיחת מגמות לימוד איכותיות ויצירת מוסדות חינוך קהילתיים הנשענים על מעורבות הורים גבוהה. אין די בהצהרות: על ראשי הרשויות לסמן את מוסדות החינוך בשכונות הוותיקות כנושאי דגל המצוינות בכל יישוב ולעצור את המגמה השלטת של פתיחת מסלולי לימוד ייחודיים ואטרקטיביים בבתי ספר חדשים בשכונות החדשות.</p> <p>2. סביבה נקייה ונעימת מראה – שיפור ההיבטים הפיזיים של השכונות הוותיקות, לרבות ריכוז פארקי המשחקים בשכונות הוותיקות, יצירת גינות עירוניות, שיפור חזות המבנים הציבוריים, סלילה ותחזוק של מדרכות וכבישים, יצירת מעגלי תנועה ועוד. מימון ציבורי הוא הכרחי לשם כך, אבל אפשר גם להתנות אישורי בנייה בשכונות החדשות בחיוב הקבלנים לשקם תשתיות פיזיות בשכונות הוותיקות. ייתכן שיהיה צורך לקבוע קריטריונים שיגדירו את גודל ההשקעה הנדרש מכל קבלן לפי גודל שטח הבנייה שקיבל בשכונות החדשות. אפשר יהיה גם לכרוך את שיווק הקרקעות בשכונות החדשות בתרומה להשקעות בשכונות הוותיקות.</p> <p>3. תרבות פנאי לילדים, לצעירים ולהורים – ראוי לחייב שכל הפעילות התרבותית תתקיים רק בשכונות הוותיקות ולאסור בנייה של מוסדות תרבות בשכונות החדשות. השכונות החדשות ישמשו למגורים איכותיים, ואילו החיים העירוניים, המשלבים מגורים ופעילות מסחר ותרבות, חייבים להתקיים בשכונות הוותיקות.</p>	<p>הצעות לשינוי</p> <p>שער חמישי</p>
--	--------------------------------------

4. מערך תחבורה משופר – כולל בין היתר שיפוץ כבישים, סימון שבילי אופניים ויצירת מעגלי תנועה לשם האטת מהירות הנסיעה. יש לשפר גם את מערך התחבורה הציבורית לפי גודל היישוב ומידת התלות שלו בסביבה הקרובה והרחוקה לצורכי תעסוקה ושירותים.

5. תשתיות דיור ראויות – לא סביר לצפות מזוג צעיר לגור בדירות שיכון מתפוררות. כאמור, מצב הדירות הוא תוצר של בניית שכונות חדשות והפקרת הישנות, וכן של הזנחת נכסים על ידי חברות הדיור הציבורי. ראוי אפוא לרתום את חברות הדיור הציבורי למעורבות גדולה יותר באחזקת הבניינים שיש בהם דיור ציבורי. ראוי גם לעודד קהילות מקומיות וקהילות סטודנטים לגור בשכונות הוותיקות באמצעות הקלות במסים, השתתפות ציבורית בשיפוץ בניינים, ואף אפשרות להמיר תשלומי שכר דירה בשעות התנדבות בקהילה. כמו כן, יש לשקם דירות ריקות בדיור ציבורי.

6. אמצעי חשוב בשיפור תשתיות הדיור הוא מתן אפשרות לזימים להוסיף קומות. כיום, תמ"א 38 מציעה מסלול דומה, אך הוא אינו ישים בערי פיתוח מטעמים כלכליים. יש לייצר מסלול ייחודי ואטרקטיבי למימוש תמ"א 38 בשכונותיהן הוותיקות של ערי הפיתוח, למשל באמצעות הקלות ניכרות במסים, השתתפות משרד הבינוי והשיכון בעלות השיפוץ והחזוק של המבנים, או התניית הבנייה בשכונות החדשות בשיפוץ מבנים בשכונות הוותיקות. התניה כזו תהיה אפקטיבית אם תלווה בשיווק קרקעות לבנייה בשכונות החדשות במחירים מוזלים, קרי ביטול שיטת המכרזים המבוססת על מחיר גבוה בלבד והמרתה במכרזים שבהם היזמים מציעים השקעה בשכונות הוותיקות.

7. אפשרות נוספת שיש לשקול היא מימוש תמ"א 38 במימון ציבורי כאמצעי להגדיל את מלאי הדיור הציבורי. במילים אחרות, משרד הבינוי והשיכון יפנה ביוזמתו ובמימונו לקבלנים כדי שיחזקו וישפצו מבנים בשילוב תוספת קומות, והדירות בקומות החדשות יישמשו לדיור ציבורי.

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

<p>8. כלכלה יוצרת – ייצור מנופים כלכליים וקהילתיים המחברים בין התעשייה התרבותית להתחדשות העירונית ומעצימים את הצדדים היצירתיים המאפיינים כל עיר פיתוח, כדוגמת המוזיקה והקולנוע בשדרות. מהלך זה מכונה לעתים "תעשייה תרבותית-קהילתית" או "כלכלה יוצרת", והוא חשוב מאוד בהתחדשותן של ערים קטנות.</p>	
<p>שילוב של העלאת איכות החיים בשכונות הוותיקות במימון ציבורי מחד גיסא, והטלת משימות התחדשות על יזמים הבונים בשכונות חדשות תמורת הקלות במס והורדה של מחיר הקרקע מאידך גיסא, בד בבד עם פיתוח הממדים היצירתיים המקומיים, עשויים להציע פתרון לבעיית הצעירים החפצים לגור בערי הפיתוח. בשילוב עם מדיניות תחבורה נבונה ובהובלה נבונה של ראשי הרשויות המקומיות יש סיכוי שחזון זה יתממש ויהפוך את ערי הפיתוח למרחב המשלב אוכלוסיות ממגוון רקעים שנהנות מתנאי דיור נאותים. במסגרת החזון יפתרו גם סוגיות סביבתיות רבות כמו זו של השטחים המשותפים, שכן ההתחדשות תציע מבחר מגוון של פתרונות תכנון לשטחים המשותפים בכל בניין (סגירה או השארה של קומת עמודים, ריצוף או גינון חצרות, מגוון יחסים בין שטחים מופרטם לציבוריים בחצרות, הקצאת שטחים משתנה לחניות ועוד).</p>	<p>יתרונות</p>

שער חמישי

<p>ועדת דיר, תחבורה, קרקע ותכנון: מדיניות מרחבית לצדק חברתי</p>	<p>חסרונות</p> <ul style="list-style-type: none"> קיים חשש שמא פרויקט כזה ידמה לפרויקט שיקום שכונות. בלי מדיניות אזורית כוללת, לערי הפיתוח אין משאבים זמינים לטפל בעצמן בסוגיות הדיור. נדרשת מעורבות ציבורית רחבה יותר והשקעת משאבים ציבוריים, וכן מינוף זכויות בנייה לשם הגברת המעורבות של חברות הבנייה. שאלת הכדאיות הכלכלית של הקבלנים עשויה להיות מכשול, ולכן יש לבחון בקפידה את סוגיית המימון. הפעלה של כל כלי בתחום מדיניות הדיור חייבת להישקל אל מול האינטרסים המקומיים, שמיוצגים בדרך כלל בעמדותיהם של כמה מראשי ערי הפיתוח, ובראש ובראשונה החשש מפני משיכת אוכלוסייה חלשה והברחת האוכלוסייה החזקה. אין בכלים אלה כדי לפתור את התחרות שמציבים ההרחבות והיישובים הקהילתיים בפני ערי הפיתוח. לכן יש לשקול מדיניות אזורית כוללת שתסוך את קצב הבנייה ביישובים הכפריים, תימנע מהקמת יישובים חדשים ותבטל את מנגנוני ועדות הקבלה. 	
	<p>אחריות</p> <p>התפיסה הכוללת של התחדשות עירונית בערי הפיתוח מחייבת שילוב ידיים בין גורמי שלטון רבים ושיתוף פעולה מלא עם התושבים. בכלל זה יש לערב את משרד הפנים, משרד החינוך, משרד המדע, התרבות והספורט, משרד הבינוי והשיכון וחברות הדיור הציבורי.</p>	
	<p>עלות</p> <p>הנעת התהליך כרוכה בשילוב של מימון ציבורי ומימון פרטי, אך פרויקטים של התחדשות עירונית בערים קטנות הראו שערך הנכסים במרכזי הערים עולה עם הזמן. למשל, שיפור תשתיות במרכז העיירה דריגס (איידהו, ארצות הברית) הביא לעלייה חדה בערך הנכסים, מ-7 מיליון דולר לפני השיקום ל-25 מיליון דולר אחריו, וכן גדלו ההכנסות ממסים. אחד הצעדים המרכזיים שנקטו בפרויקט זה היה העברת הניהול של נכסים שבעליהם או דייריהם אינם מסוגלים לנהלם לידי רשות ציבורית שהוקמה במיוחד לשם כך.</p>	
	<p>חקיקה</p> <p>כן, לצורך שינוי שיטת מכרזי הקרקע ויצירת מכרזים שיתנו עדיפות לקבלנים שיציעו שדרוג ופיתוח של שכונות ותיקות. נדרש גם תיקון לחוק התכנון והבנייה כדי להתנות בפני כלל הגורמים הנוגעים בדבר אישורי בנייה בדרישות לשיפור שכונות ותיקות.</p>	

<ul style="list-style-type: none"> • התחדשות עירונית בניוירופורט (מסצ'וסטס, ארצות הברית) נערכה באמצעות מעורבות ציבורית גדולה והטמעת ערכים של שימור כחלק מההתחדשות ומשמשת עד היום מודל להתחדשות עירונית בערים קטנות ופריפריאליות. • התחדשות עירונית בדריגס, איידהו – ראו פירוט בסעיף "עלות" ובמקורות ברשימה שלהלן. • באירלנד הושקה בשנת 1999 תוכנית להתחדשות עירונית בערים קטנות. התוכנית התבססה על קול קורא של הממשלה לערים קטנות להשתתף בפרויקט ולהגיש תוכנית פיתוח, ואם תוכניתן זכתה, הן נהנו ממימון ציבורי ליישום הפרויקט. • באוסטרליה זוכה ההתחדשות העירונית בערים קטנות ומרוחקות לתשומת לב מיוחדת הודות לשילובה עם יצירתיות מקומית. ראו פירוט במקורות הרשומים להלן. 	<p>דוגמאות מהעולם</p>
<ul style="list-style-type: none"> • אלמלך, יובל, ונח לוי-אפשטיין, נח, 1998. "הגירה ושיכון בישראל: מבט נוסף על אי שוויון אתני", <i>מגמות</i> לט(3), 243-269. • זיו, נטע, 2006. "בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין-דורית בפרספקטיבה היסטורית", <i>משפט וממשל</i> 9(2), 411-460. • יפתחאל, אורן, וצפדיה, ארז, 1999. <i>מדיניות וזהות בערי הפיתוח: השפעת התכנון והפיתוח על יוצאי צפון אפריקה, 1952-1998</i>, באר-שבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי. • צפדיה, ארז, ואורן יפתחאל, 2004. "מדינה, מרחב והון: מהגרים בישראל וריבוד חברתי-מרחבי", בתוך: ד' פילק וא' רם (עורכים), <i>שלטון ההון, ירושלים ותל-אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד</i>, עמ' 197-221. 	<p>מקורות</p>

שער חמישי

- Driggs Urban Renewal Agency, 2007. *First Amended and Restated Urban Renewal Plan, Downtown Driggs Urban Renewal Project, Including Southeast Main Addition*, City of Driggs, Idaho
- Gibson, Chris (Guest Editor), 2010. *Special Issue: Creative Geographies: Tales from the 'Margins'*, *Australian Geographer* 41(1)
- Tzfadia, Erez, 2006. "Public Housing as Control: Spatial Policy of Settling Immigrants in Israeli Development Towns," *Housing Studies* 21(4), 523-537
- Tzfadia, Erez, and Haim Yacobi, 2011. *Israeli Space: Periphery, Identity and Protest*, New York: Routledge
- Waitt, Gordon, and Gibson, Chris, 2009. "Creative Small Cities: Rethinking the Creative Economy in Place," *Urban Study* 46(5-6), 1223-1246

ועדת ד"ר,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

**הסדרה ופיקוח בשוק השכירות הפרטית למגורים (כתיבה):
עו"ד גיל גן-מור)**

שם הכלי	הסדרה ופיקוח בשוק השכירות הפרטית למגורים	קבוצה	דיור
מטרה ועקרונות	<p>לאפשר מגורים בשכירות לאורך זמן כחלופה למי שאינו רוצה או מסוגל לרכוש דירה; לייצב את מחירי השכירות; להגדיל את הוודאות המשפטית של שוכרים ומשכירים; לאזן בין זכויותיהם של השוכר והמשכיר; להתמודד עם כשלי שוק.</p> <p>העקרונות המיושמים: הגשמת הזכות לדיור, ובעיקר הזכות לדיור בר-השגה ולחזקת מגורים מוגנת, ויצירת תמהיל חברתי, שכן מגורים בשכירות משמשים בעיקר אוכלוסיות ממעמד בינוני-נמוך.</p>		
מצב קיים	<p>החוק הישראלי אינו מסדיר את שוק השכירות. חוק השכירות והשאיילה מסדיר היבטים מסוימים של שכירות, אך חל על כל סוגי השכירות, עסקית ולמגורים כאחד, וסעיפיו אינם מחייבים. ישראל נמצאת במקום כמעט אחרון ברמת הפיקוח על תנאי השכירות ועל מחירי השכירות בקרב מדינות ה-OECD. יש מעט מאוד דירות שעדיין נתונות לפיקוח בשל חוק הגנת הדייר המנדטורי, אך מספרן זניח. במצב זה, שכירות ארוכת טווח אינה נתפסת כחלופה מעשית למגורים.</p>		
הצעות לשינוי	<p>1. להסדיר את תנאי השכירות למגורים בחקיקה מחייבת שאי-אפשר להתנות על סעיפיה בחוזה השכירות. חקיקה כזו תיגע בהיבטים כגון עלות הפינוי, משך השכירות, דרישות סף, איסור אפליה, תיקונים בנכס וחובות הצדדים. תנאים אלה יכולים לשפר את היכולת לשכור נכס לטווח ארוך (למשל אם תיקבע תקופת מינימום לחוזה).</p> <p>2. להקים נציבות שכירות שמיועדת לאכוף את כללי השכירות למגורים בפשטות ובזמן קצר, לרבות צווי פינוי. ההתבססות על מערכת המשפט הרגילה היא חלופה אטית ומכבידה.</p> <p>3. לפקח על מחירי השכירות הראשוני למגורים, בין בהתערבות במחיר המרבי (שיש גורסים שהנזק הנלווה לה רב מהתועלת) ובין בהטלת חובת התחשבות בממוצע אזורי כלשהי.</p>		

שער חמישי

<p>4. לפקח על שיעור העלאת שכר הדירה המותר לשוכר קיים, עם מנגנון גמיש שמאפשר להעלות בשיעור גבוה מהמותר בנסיבות מסוימות. דירה שמתפנה מרצון מושכרת מחדש במחיר השוק.</p>	
<p>פיקוח על שוק השכירות למגורים מקנה לשוכר ודאות רבה יותר באפשרות לגור בשכירות לאורך זמן, ולמשכיר ודאות רבה יותר ביכולתו להתמודד עם שוכר שגר בדירה בלי לשלם; הגנות לשוכרי דירות מיטיבות בעיקר עם אוכלוסיות המעמד הבינוני-נמוך ועם צעירים וסטודנטים שאינם מסוגלים לגייס הון ראשוני לרכישת דירה, וכן עם מיעוטים הסובלים מאפליה ועם משפחות בעלות הכנסה נמוכה המקבלות סיוע בשכר דירה (שכן הפיקוח ימנע את שחיקת הסיוע המואצת); ודאות גדולה יותר בשוק השכירות תאפשר גם למי שאינו יכול לרכוש דירה להתגורר באזורים שבהם שירותים איכותיים ואפשרויות תעסוקה; הפיקוח יצמצם את פערי הכוח והידע בין משכירים לשוכרים; אפשרות נוחה למגורים בשכירות תמנע ממשקי בית להסתכן בנטילת הלוואות לדיור בסיכון גבוה; הגבלות על העלאת שכר ימנעו מבעלי דירות לנצל את עלויות המעבר הכבדות ולהעלות את שכר הדירה בחדות לעתים קרובות.</p>	<p>יתרונות</p>
<p>מחקרים מראים שהתערבות קשיחה במחיר השכירות באפשרות להעלות שכר דירה אינה מובילה בסופו של דבר לירידה ברמת מחירי השכירות. היא אמנם מסייעת לשוכרים קיימים, אך פוגעת בשוכרים חדשים, שכן בעלי הדירות מייקרים את השכירות כדי לפצות על השחיקה; כמה מחקרים שמצאו שהתערבות קשיחה במחיר השכירות פוגעת בהיצע הדירות להשכרה ובאיכותן. עם זאת, רוב המחקרים בדקו התערבות קשיחה במחיר השכירות שכיום אינה מקובלת ברוב המדינות, ואין מחקר מקיף די הצורך על התערבות רכה או על הגבלת העלייה במחירי השכירות לשוכר קיים בלבד.</p> <p>יש טוענים שאי-אפשר לאכוף הגבלות כאלה ולפקח עליהן, ושיתפתח שוק שחור. מנגד אפשר לטעון שאכיפה באמצעות מנגנון תלויות היא אפקטיבית, שכן שוכר שייפגע יוכל להביא להטלת סנקציות על מפירי החוק.</p>	<p>חסרונות</p>
<p>משרד המשפטים (חקיקה), משרד הבינוי והשיכון (הקמת נציבות ואכיפה).</p>	<p>אחריות</p>

ועדת דויר,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

עלות	הקמת נציבות ותפעולה.
חקיקה	כן
דוגמאות מהעולם	כמעט בכל מדינות ה-OECD יש הסדרה של תנאי השכירות ואיסור אפליה; באירלנד (משנת 2004) יש טריבונל שכירות (Rent Tribunal) שבסמכותו לקבוע את גובה השכירות. בשוודיה יש הגבלה של גובה שכר הדירה הראשוני; בגרמניה ובקליפורניה חלות הגבלות על האפשרות להעלות את שכר הדירה.
מקורות	<ul style="list-style-type: none"> • לוטן, אורלי, 2007. "רגולציה של גובה שכר הדירה: סקירה משווה", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת. • Andrews, Dan, Sánchez, Aida C., and Johansson, Åsa, 2011. "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries," OECD Library • OECD, "Housing and the Economy: Policies for Renovation," in <i>Economic Policy Reforms</i> .2011, part II, chapter 4, OECD Library • Lind, Hans, 1999. "Rent Regulation: A Conceptual and Comparative Analysis," Stockholm: Royal Institute of Technology • Arnott, Richard, 2003. "Tenancy Rent Control," <i>Swedish Economic Policy Review</i> .10, 89

שער חמישי

חקיקת חוק לדירור בר-השגה (כתיבה: עו"ד אורה בלום)

שם הכלי	חקיקת חוק לדירור בר-השגה	קבוצה	דירור
מטרה ועקרונות	<p>לעגן חקיקה ראשית בדבר דירור בר-השגה שתנהיג מדיניות לפיתוח תוכניות של דירור בר-השגה בבעלות ובשכירות.</p> <p>העקרונות המיושמים: הגשמת הזכות לדירור כזכות חברתית בסיסית, ובעיקר הזכות לדירור בר-השגה המבטיחה דירור נאות ובטיחותי ונגישות לשירותי בריאות, מוסדות חינוך טובים, תשתיות ומקומות עבודה; יצירת קהילה בת-קיימא המאפשרת תמהיל מגורים של אוכלוסיות בעלות מבחר רמות הכנסה ומגוון של חזקות מגורים ומבטיחה ששוק הדירור אינו יוצר מרחב סגרגטיבי מבחינה חברתית, אלא קהילות בטוחות, משגשגות ומלוכדות; שוויון בדירור ואכיפת איסור האפליה; החופש לבחור מקום מגורים; ניצול יעיל של מלאי הדירור.</p>		

מצב קיים	<p>המונח "דיור בהישג יד" הוטבע לראשונה בחוק הישראלי בשנת 2005 במסגרת תמ"א 35, המורה למוסדות התכנון לבחון את הצורך בדיור בהישג יד בתוכניות מקומיות ואת היקפו הדרוש. הקצאה של קרקע לדיור בר-השגה אף הוגדרה כאחד מתפקידיה של רשות מקרקעי ישראל בתיקון 7 לחוק מינהל מקרקעי ישראל מ-2009. בשני המקומות הותיר אחריו המחוקק מונח סתום שיש לצקת בו תוכן. הצעת חוק שנועדה להגדיר את המונח ולטפל בסמכויות רשויות התכנון בקידום דיור בר-השגה הונחה על שולחן הכנסת ב-21 בפברואר 2011, אך נכון להיום, לא ברור מהי עמדת הממשלה בעניין. סעיף על דיור בר-השגה התווסף לאחרונה גם לחוק הוו"ל שנועד להעניק "פתרון לצורכי הדיור באמצעות היצע דירות מגורים בגדלים שונים ומסוגים שונים לרבות באמצעות ייעוד קרקע לדיור להשכרה".* התפתחויות אלה אמנם מעידות על חקיקה בהתהוות, אך בשלב זה אי-אפשר להצביע על מדיניות ממשלתית מגובשת.</p>
הצעות לשינוי	<p>לחוק חוק לדיור בר-השגה המגדיר את המנגנונים הנחוצים לאימוץ מדיניות של דיור בר-השגה בשכירות ובעלות, לרבות הגדרה של דיור בר-השגה ושל אוכלוסיות היעד; קביעת מנגנונים לניהול ולתחזוקה של דיור בר-השגה, הן בשכירות והן בעלות, ולפיקוח עליו כדי לשמר את המלאי לאורך שנים; קביעת חלק יחסי להקצאת יחידות דיור בר-השגה בכל בנייה חדשה; האצלת סמכויות לרשויות מקומיות ולמוסדות התכנון לתכנן ולפתח דיור בר-השגה; קביעת קריטריונים לזכאות לדיור בר-השגה; יצירת תמריצים דרך מיסוי, הגדלת זכויות בנייה והוזלת שווי קרקע; ויצירת מנגנוני מימון פיננסיים שיתמכו בפרויקטים של דיור בר-השגה בצד הסיוע הממשלתי הישיר.</p>

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

* <http://www.knesset.gov.il/Laws/Data/law/2312/2312.pdf>

<p>חקיקה ראשית לדיור בר-השגה תאפשר ליישם פתרונות דיור לאוכלוסיות ממעמד בינוני ונמוך וליצור סדר חברתי חדש שישמש כר לצמיחת קהילות משגשגות ומלוכדות.</p> <p>מדיניות ממשלתית שתעודד דיור בר-השגה בשכירות תאפשר למי שאין באפשרותו לשלם את ההון הראשוני לרכישת דירה להתגורר בשכונות טובות לפרק זמן ידוע ובתשלום קבוע שמתעדכן תחת פיקוח.</p> <p>מדיניות ממשלתית שתעודד דיור בר-השגה בבעלות תרחיב את מעגל הבעלים, תפחית את הצורך במימון ציבורי של בתי מגורים ותעודד תחזוקה ושיפור שלהם. מחקרים מראים שבעלים של בתי מגורים דואגים לתחזק ולשפר את בתיהם יותר מדיירים בשכירות. כמו כן, לבעלים של בית מגורים יש תמריצים חזקים לטפח את שכונות המגורים שלהם כדי לשמר את ערך הנכס שבו הם מתגוררים, ולעתים הם אף נוטים לתמוך בפעילויות של הקהילה כחלק בלתי נפרד מהקשר שנוצר עם סביבת המגורים.</p>	יתרונות
<p>תוכניות של דיור בר-השגה מיושמות במדינות רבות לפי הצרכים של כל רשות מקומית. חקיקה ראשית שאינה מאפשרת גמישות ביישום התוכניות עלולה לחטוא למטרה. כמו כן, מנגנוני פיקוח שלא יתוכננו בתבונה עלולים ליצור שוק שחור שיגרור לאובדן מלאי של יחידות דיור בר-השגה.</p>	חסרונות
<p>משרד המשפטים (חקיקה), משרד הבינוי והשיכון (הקמת מנגנוני פיקוח ואכיפה), רשות מקרקעי ישראל (מדיניות קרקע), מינהל התכנון (קביעת מדיניות תכנון).</p>	אחריות
<p>הקמת מנגנוני הפיקוח, הניהול והתחזוקה, סבסוד ממשלתי ישיר.</p>	עלות
<p>כן</p>	חקיקה
<p>מתבסס על מחקר השוואתי של מדיניות דיור בר-השגה באנגליה, בארצות הברית ובאוסטרליה.</p>	דוגמאות מהעולם

<p>המקורות רבים והרשימה ארוכה. מאמרים מומלצים:</p> <p>Alison Wallace, <i>Achieving Mobility in the Intermediate Housing Market</i>, Joseph Rowntree Foundation, 2008. http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/2296-housing-shared-ownership.pdf</p> <ul style="list-style-type: none"> • Christine ME Whitehead, <i>Policies to increase Affordable Housing: Experience in England</i>, London School of Economics / .CChpr, University of Cambridge, 2010 http://www.cchpr.landecon.cam.ac.uk/Downloads/NZPresentation • Bright, Susan and Hopkins, Nicholas, <i>Evaluating Models of Affordable Home Ownership in England</i>. In, Diamond, Michael and Turnipseed, Terry (eds.) <i>Community, Home and Identity</i>. London, GB, Routledge .Cavendish, 2011 	<p>מקורות</p>
---	---------------

ועדת ד"ר,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

מימון דיור בר-השגה (כתיבה: ד"ר אפרת טולקובסקי)

שם הכלי	מימון דיור בר-השגה	קבוצה	דיור
<p>מטרה ועקרונות</p>	<p>לייצר מנגנוני מימון שיעודדו ויאפשרו גיוס של מימון חיצוני לבניית דיור בר-השגה הן לבעלות והן לשכירות. העקרונות המיושמים: הזכות לדיור נאות, הזכות לדיור בר-השגה, הזכות לחזקת מגורים מוגנת, יצירת תמהיל חברתי.</p>		
<p>מצב קיים</p>	<p>מדינת ישראל אינה מפעילה כלל מנגנוני מימון לצורך בניית דיור בר-השגה, לא לבעלות ולא להשכרה. "תיקון 67 לחוק לעידוד השקעות הון – הטבות במס לגבי בניינים להשכרה" הוא ניסיון מסוים של המדינה לעודד בנייה להשכרה אך הוא מוגבל בהטבות הגלומות בו, ולכן יזמים אינם מממשים אותו בפועל. אין קשר בין תיקון 67 לדיור בר-השגה. תיקון 67 אינו יעיל במקומות שבהם התשואה המקורית על ההשקעה נמוכה, כמו בפרויקטים של דיור בר-השגה, שכן היא מציעה מס מופחת על הרווחים, ואם אין רווחים, אין צורך במס מופחת.</p>		

<p>המנגנון המתאים למימון דיור בר-השגה תלוי במבנה הבעלות העתידי בדיור זה. מבני הבעלות והשימוש האפשריים הם: דיור בבעלות המשתמש, דיור להשכרה בבעלות חברות פרטיות, דיור להשכרה בבעלות עמותות שלא למטרת רווח ודיור להשכרה בבעלות חברה בונה, כשהבעלות עוברת לידי המדינה או הרשות המקומית בתום תקופה מוגדרת. לא תובא כאן התייחסות למחסור בהון עצמי בפרויקטים לדיור בר-השגה, והנושא יטופל בנפרד. כאן נדון בפער המימון בין הוצאות בנייה במועד הבנייה ובין הכנסות לאורך חיי הנכס בטווח הארוך. סעיף ב עוסק בדיור בר-השגה בבעלות הדיירים, וסעיפים ג-ז עוסקים בדיור בר-השגה להשכרה.</p> <p>1. בכל המנגנונים יידרש מהמדינה או מגוף בבעלות המדינה או מגוף בבעלות רשות מקומית להעניק ביטוח אשראי לפרויקטים של דיור בר-השגה.</p> <p>2. בדיור בר-השגה בבעלות דיירים נדרש ביטוח משכנתא מטעם המדינה. מאחר שמדובר בדירות שמחירן נמוך במידה ניכרת ממחיר השוק, אין בעצם סיכון שוק בפרויקט, ונותר רק הסיכון שהרוכשים לא יוכלו לגייס אשראי לצורך הרכישה או שלא יוכלו לעמוד בתשלומים. לשם כך נדרש אפוא ביטוח אשראי מטעם המדינה (ביטוח אשראי פרטי יעלה את מחיר המשכנתא, וחלקים ניכרים מסכסוד הקרקע או סכסוד אחר שקיבל הפרויקט ימצאו דרכם לכיסי החברות המבטחות את המשכנתאות).</p> <p>3. לצורך מימון רכישה או בנייה של יחידות דיור בר-השגה להשכרה נדרש ביטוח אשראי ברמת הפרויקט. מאחר שמדובר באשראים גדולים, נדרש לשם כך גוף בעל יכולות ניתוח ומעקב ברמה גבוהה בהרבה מזו של הגופים הנותנים ביטוח למשכנתאות (שם הפיזור מייצר את הביטחון למבטח). לכן יש להקים בנקים או מוסדות פיננסיים עירוניים להשקעות (CDFI – Community Development Financial Institutions). הבנקים העירוניים להשקעות יוקמו כארגונים שלא למטרות רווח (עסקים חברתיים). הם יקדמו, ילוו ויבטחו הנפקות של אשראי להקמת דיור בר-השגה, ותהיה להם הזכות להנפיק אגרות חוב בריבית פטורה ממס או אגרות חוב שאינן פטורות ממס בהיקפים מוגדרים מראש. אגרות החוב שינפיקו להשקעות יגובו בשעבוד של הנכס המניב ויזכו לתגבור כרית ההון הנדרשת לצורך קבלת רמות דירוג גבוהות ועלויות הון נמוכות.</p>	<p>הצעות לשינוי</p> <p>שער חמישי</p>
---	--------------------------------------

	<p>4. אם יוקם דיור בר-השגה בבעלות של ארגונים שלא למטרות רווח (כלומר שאינם מושכים עודפי הכנסות מהפרויקט), יתרת החוב של האשראי הראשוני תרד לאורך חיי ההלוואה הראשונה, כך שגיבוי הבנקים העירוניים להשקעות יידרש רק עד כעשר שנים לאחר הבנייה או השיפוץ היסודי בנכס. לאחר תקופה של עשור יוכלו בעלי הנכסים לפנות לשוק ההון ולגייס חוב לטווח ארוך בשוק החופשי.</p> <p>5. אם יוקם דיור בר-השגה בבעלות קבועה של חברות למטרות רווח או קרנות פנסיה, עידוד הבנייה חייב להיות בסבסוד ובהטבות כספיות הניתנות למימוש מראש (הקלה במחיר הקרקע או נקודות זכות למס) ולא על ידי ביטוח אשראי.</p> <p>6. בדיוור בר-השגה בבעלות זמנית של חברות למטרות רווח, החברות בונות ומנהלות את הנכס במשך תקופה ידועה מראש, ולאחר מכן מעבירות אותו לידי המדינה או הרשות המקומית. זהו הסכם מימון BOT (Build-operate-transfer) שכוונה נעשו בארץ לצורך מימון סלילת כבישים. במקרה זה נזדקק לבנקים העירוניים להשקעות לצורך הבטחת ההכנסה או כל מנגנון ניהול שאותו יוחלט להפעיל בתקופת הניהול על ידי החברה הבונה.</p>	
	<p>בנקים עירוניים להשקעות הם גופים בעלי ידע והבנה המחברים את שוק הכספים עם שוק הנכסים הריאליים. גופים אלו יצברו ידע וישתמשו בו לקידום דיור בר-השגה ברמה גבוהה ותחת פיקוח על השימוש בנכסים.</p>	יתרונות
	<p>הקמה של גופים עירוניים טומנת בחובה תמיד את הסכנה שהגוף לא יתפקד כהלכה או יקרוס או לא יתאים את עצמו לשינויים לאורך זמן או שישימש מקום תעסוקה למקורבים.</p>	חסרונות
	<p>משרד האוצר (תקצוב), משרד המשפטים (חקיקה), משרד הבינוי והשיכון (מעורבות), רשויות מקומיות (ביצוע).</p>	אחריות

ועדת דיוור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

<p>קשה להעריך. בהנחה שייבנו 3,000 יחידות דיור בר-השגה להשכרה בכל שנה (8% מהשוק) בגודל דירה ממוצע של 75 מ"ר, עלות הבנייה (בהנחה שמרכיב הקרקע מסובסד בדרך כזו או אחרת) של כל היחידות היא כ-18 מיליארד ש"ח (לפי חישוב של 6,000 ש"ח למ"ר). אם נניח שהפרש הסיכון בין עלות האשראי ללא ביטוח של גוף עירוני ובין עלות האשראי שהיו מקבלים הנכסים במקור הוא 2%, אזי העלות השנתית היא 27 מיליון ש"ח על כל הנכסים יחד. הפרש הריבית גבוה, שכן מדובר בנכסים ללא סיכון שוק (הביקושים ידועים וקבועים), ולכן העלות תהיה נמוכה יותר.</p>	<p>עלות</p>
<p>כן</p>	<p>חקיקה</p>
<p>ניתן לאמץ את המודל הגרמני שבו דיירים שגרים בפרויקט לשכירות מחזיקים בעצמם בחלק מהקרן או יצירת בנק השקעות עירוני הפועל מתוך אחריות חברתית כפי שהדבר מתקיים בגרמניה, אנגליה, נורווגיה, צרפת, הונגריה, ארה"ב, קנדה, ספרד דנמרק ועוד.*</p> <p>גוף שלא למטרות רווח הפועל לבנייה, תחזוקה ורכישה של דיור בר-השגה כפי שקורה, לדוגמה, בפלורידה,** בגרמניה*** ובארה"ב****.</p>	<p>דוגמאות מהעולם</p>

שער חמישי

* http://en.wikipedia.org/wiki/Ethical_banking#Europe

** <http://investing.businessweek.com/research/stocks/private/snapshot.asp?privcapId=133381128>

*** <http://www.ica.coop/al-housing/attachments/Housing%20Co-operatives%20in%20Germany.pdf>

**** <http://www.affordablecohousing.org/home/organization>

**מכשירי מיסוי לצורך השלמות הון לדיור בר-השגה (כתיבה):
ד"ר אפרת טולקובסקי)**

שם הכלי	מכשירי מיסוי לצורך השלמות הון לדיור בר-השגה	קבוצה	דיור
מטרה ועקרונות	<p>לייצר מנגנוני סבסוד לצורך גישור על פערי ההון הנוצרים בבנייה של דיור בר-השגה להשכרה. כאן תוצג שיטת סבסוד המבוססת על מערכת המס, שהיא כלי מקובל כיום בעולם לעידוד ותמרוץ השוק הפרטי לפעול בכיוונים שבחרו המדינות.</p> <p>העקרונות המיושמים: הזכות לדיור נאות, הזכות לדיור בר-השגה, הזכות לחזקת מגורים מוגנת, יצירת תמהיל חברתי.</p>		
מצב קיים	<p>מדינת ישראל אינה מפעילה כלל מנגנוני מימון לצורך בניית דיור בר-השגה, לא לבעלות ולא להשכרה. "תיקון 67 לחוק לעידוד השקעות הון – הטבות במס לגבי בניינים להשכרה" הוא ניסיון מסוים של המדינה לעודד בנייה להשכרה אך הוא מוגבל בהטבות הגלומות בו, ולכן יזמים אינם מממשים אותו בפועל. אין קשר בין תיקון 67 לדיור בר-השגה. תיקון 67 אינו יעיל במקומות שבהם התשואה המקורית על ההשקעה נמוכה, כמו בפרויקטים של דיור בר-השגה, שכן היא מציעה מס מופחת על הרווחים, ואם אין רווחים, אין צורך במס מופחת.</p>		
הצעות לשינוי	<p>אם תבחר המדינה לבנות דיור בר-השגה בעזרת השוק הפרטי, ומאחר שפרויקטים הכוללים דיור בר-השגה דורשים סבסוד ממשלתי (בעיקר אם הקרקע אינה בבעלות מדינה ואי-אפשר לתת את הסבסוד דרך הקרקע), נדרשים מנגנוני סבסוד למימוש הפרויקטים. סבסוד יכול שיעשה על ידי מענקים או בשיטות מתוחכמות יותר. היתרונות בשיטות מתוחכמות יותר הם: (1) ההשפעות שלהם על הוצאות הממשלה כפי שהן נרשמות ונמדדות בעולם, דבר המאפשר הערכה והשוואה על פי סטנדרטים בינלאומיים; (2) מנגנוני הבקרה המאפשרים להעריך את יעילותה של מדיניות הממשלה; (3) שימוש ביזמות, ביצירתיות ובהכרת השטח של השוק הפרטי כדי להגיע למיצוי של היתרונות היחסיים של המגזר הציבורי ושל המגזר הפרטי.</p>		

ועדת דיור, תחבורה, קרקע ותכנון: מדיניות מרחבית לצדק חברתי

<p>המנגנון המקובל בארצות הברית הוא Low Income Housing Tax Credit, ושכלולו יכול לעזור במימוש תחומי פעילות שהמדינה רוצה להתערב בהם בלי תקצוב ישיר. בארצות הברית השיטה משלבת התחדשות עירונית עם דיור בר-השגה לצורך השכרה לדיירים מעוטי הכנסה שנמצאו זכאים על פי מפתח קריטריונים. פירוט המנגנון:</p> <p>אם היזם מעורב בבנייה, ברכישה או בחידוש של נכסים המיועדים לדיור בר-השגה להשכרה, הוא יקבל מהמדינה – על פי קריטריונים שקבועים בחקיקה (ראו להלן) – זיכוי מס בשיעור של "דולר לדולר" שהוא יכול לפרוש על פני תקופה של עשר שנים. נקודות זיכוי המס הן סחירות, ואפשר למכור אותן למוסדות פיננסיים ושאר משקיעים.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • המדינה, באמצעות סוכנויות דיור ציבוריות, מקצה את זיכוי המס בהליך תחרותי. תקציב הזיכויים של סוכנות הדיור חייב להיות מתואם עם תקציב המדינה. כדי להגיש מועמדות לתוכנית, הפרויקט המוצע חייב לעמוד בכמה דרישות: • להיות נכס מגורים להשכרה. • להתחייב לאחת משתי דרישות הסף: (א) לפחות 20% מיחידות הדיור יהיו בשכירות מוגבלת (ראו להלן) ויאוכלסו במשקי בית שהכנסה שלהם היא 50% מההכנסה החציונית או פחות; (ב) לפחות 40%-60% מיחידות הדיור יהיו בשכירות מוגבלת ויאוכלסו במשקי בית שהכנסה שלהם היא 60% מההכנסה החציונית או פחות. • הפרויקט מחויב לקבוע דמי שכירות מוגבלים (הכוללים עלויות של הוצאות דיור נלוות ליחידות דיור של בעלי הכנסה נמוכה). • הפרויקט מופעל תחת הגבלת השכירות לתקופה של שלושים שנה (או יותר) בכפוף להסכמים כתובים עם הסוכנות המנפיקה את זיכויי המס. • התמורה ממכירת נקודות הזיכוי במס משמשת את היזם כמשלים להון העצמי הנדרש לפרויקט וכסבסוד. • רוכשי נקודות הזיכוי הם בדרך כלל גופים פיננסיים או משקיעים. גופים אלו נהנים גם מהשימוש הישיר בנקודות הזיכוי וגם מכך שהרכישה נרשמת להם כמילוי דרישת תמיכה בקהילה מכוח חקיקה שחלה על מוסדות פיננסיים בארצות הברית (נושא שלא נידרש אליו כאן). 	<p>שער חמישי</p>

<ul style="list-style-type: none"> אם מתברר שהייתה בעיה בזכויות של מי מהנהנים מדיור בר-השגה, הגופים שרכשו את נקודות הזיכוי מסתכנים באובדן הזכות להשתמש בהן. לכן לעתים רוכשי נקודות הזיכוי הופכים להיות מושקעים בפרויקט עצמו, וכך המנגנון יוצר מצב שהם מפקחים על יזם הפרויקט ומבטיחים שהוא אכן בונה דיור בר-השגה כנדרש על פי תנאי הזיכוי. 	
מייצר מנגנוני מימון שאינם הוצאה תקציבית ממשלתית ישירה; מייצר מנגנון פיקוח פנימי.	יתרונות
גם אם אין עלויות ישירות, יש עלויות עקיפות. כמו בכל מנגנון מורכב, תוצאות אלה יתבררו עם הפעלת השיטה.	חסרונות
משרד האוצר (תקצוב), משרד המשפטים (חקיקה), משרד הבינוי והשיכון (מעורבות), רשויות מקומיות (ביצוע).	אחריות
לפי רמת הסבסוד הנדרשת לצורך דיור בר-השגה ולפי שכבות האוכלוסייה שרוצים לסבסד.	עלות
כן	חקיקה
www.hud.gov/offices/cpd/affordablehousing/_training/web/lihtc/basics	מקורות

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

קביעת קריטריונים לזכאות לדיור בר-השגה (כתיבה: עו"ד גיל גן-מור)

דיוור	קבוצה	קביעת קריטריונים לזכאות לדיור בר-השגה	הכלי
		לקבוע סדר עדיפות לזכאות לדיור בר-השגה בבעלות או בשכירות בבנייה חדשה או בהתחדשות עירונית. העקרונות המיושמים: צמצום פערים, העדפה מתקנת למי שהודר מדיור, יצירת תמהיל חברתי, שוויון בזכות לדיור.	מטרה וועקרונות
		אין עדיין קריטריונים לזכאות לדיור ביחידות שמוגדרות דיור בר-השגה. הקריטריונים לזכאות לסיוע בדיוור (כמו דיור ציבורי או סיוע בשכר דירה) נקבעים במשרד הבינוי והשיכון, והם אחידים לכל הארץ ומתמקדים בקבוצות העניות ביותר, מתוך עדיפות למשפחות גדולות. בכמה עיריות קבעו קריטריונים לזכאות, אך חלקם היו שנויים במחלוקת, כגון הבחנות על בסיס גיל, מצב משפחתי, עיסוק וכדומה. היועץ המשפטי לממשלה סבור שחוק	מצב קיים

<p>התכנון והבנייה אינו מעניק לרשות התכנון סמכות לקבוע קריטריונים לזכאות אלא קריטריונים על פי קטגוריות מובחנות כמו זכאי משרד הבינוי והשיכון או זוגות צעירים. לעומת זאת, בחוק הוו"ל"ים ניתנה לרשות התכנון סמכות לקבוע קריטריונים לזכאות, אך קריטריונים אלה מותרים שיקול דעת רחב לרשות. על כן יש עדיין מחלוקת חריפה בשאלה מי צריך לקבוע את הקריטריונים ומהם הקריטריונים החוקיים.</p>	
<p>1. לעבור מתפיסה של קריטריון אחד ברמה הארצית לגמישות לפי אומדן צרכים ברמה מקומית או אזורית. מסמך אומדן הצרכים יהיה התשתית העובדתית לקביעת הקריטריונים, והוא יכתב גם על בסיס של שיתוף ציבור ובליווי יועץ חברתי ככל שנדרש. הממשלה תסייע במימון העבודה הנדרשת.</p> <p>2. לבזר את הסמכות לקביעת קריטריונים כלליים (לא פרטניים), שנמצאת כרגע בידי משרד הבינוי והשיכון, ולהאצילה לוועדות התכנון בפקוח השלטון המרכזי (ועדות התכנון המחוזיות והארצית או משרד הבינוי והשיכון או המשפטים). כמו כן, השלטון המרכזי יכין דרישות סף מחייבות (היעדר בעלות על דירה, מיצוי כושר השתכרות והצהרת הון) וסל של קריטריונים חוקיים לבחינה פרטנית על בסיס אומדן צרכים (רמת הכנסה, בן המקום, אוכלוסיות מיוחדות, מקצועות חיוניים, העדפה מתקנת וכדומה). מוסד התכנון שיקצה בפרויקט כלשהו יחידות לדיור בר-השגה יקבע את גודל הדירות, את ייעודן (למכירה או להשכרה) ואת כמות הדירות, וכן את אוכלוסיית היעד ואת התמהיל הרצוי על פי קריטריונים מותרים. החלטה זו תתבסס על מסמך אומדן הצרכים ותובא לאישור הוועדה המחוזית (או גוף אחר). היא תיבחן בשני מבחנים: מבחן מקצועי – האם הקריטריונים שנקבעו נכונים מבחינה תכנונית, ומבחן משפטי – האם הם ענייניים ואין בהם אפליה פסולה.</p> <p>3. מאחר שמטרתו של דיור מכיל למנוע ריכוזי עוני ולשלב אוכלוסיות עם הכנסה מגוונת, הקריטריון של רמת ההכנסה ייקבע כך שיביא לתמהיל חברתי. למשל, אפשר לקבוע מבחן הכנסה של שתי רמות: רמה א' עד שכר ממוצע במשק, ורמה ב' עד שכר חציוני.</p>	<p>הצעות לשינוי</p> <p>שער חמישי</p>

<p>מוסד התכנון יוכל לקבוע גם מבחן הכנסה מורכב יותר, למשל ש-50% מהדירות שנועדו לדירור בר-השגה יאוכלסו במשפחות מרמת הכנסה א, ו-50% מרמת הכנסה ב, או לקבוע תת-רמות נוספות.</p> <p>4. לאסור קביעת קריטריונים מפלים או מדירים או שטומנים בחובם אפליה על בסיס לאום, דת, גזע, נטייה מינית, מוגבלות, גיל, מעמד משפחתי, שירות צבאי וכיוצא באלה.</p> <p>5. להעניק הגנה תרבותית לקבוצת מיעוט במקרים חריגים, אך להימנע באופן כללי מקביעת קריטריונים שיובילו להומוגניות תרבותית-דתית. יש לשאוף ליצירת סביבת מגורים פלורליסטית ומאפשרת ככל האפשר. מוסד התכנון יצטרך כמובן לתת דעתו גם להיבטים אחרים, כמו נגישות תחבורתית למשתמשי תחבורה ציבורית, מוסדות דת ותרבות המשרתים אוכלוסייה מגוונת וכדומה.</p> <p>6. מאחר שילדים הם הנהנים המרכזיים מהתמהיל החברתי, אפשר לתת עדיפות מסוימת למשפחות עם ילדים, אך אין לתת עדיפות מוחלטת למשפחות מרובות ילדים, ויש להבטיח שחלק מהדירות באזור או במתחם התכנוני יהיו זמינות גם ליחידים ולזוגות ללא ילדים.</p> <p>7. כדי למנוע קיבוע של המצב הקיים ולאפשר תנועה של אזרחים כרצונם, לא תאושר העדפה של בן המקום אלא במקרים חריגים ולצורך הגנה על אוכלוסייה ענייה או על קבוצת מיעוט בפרויקטים של התחדשות עירונית או החלפת אוכלוסייה (ג'נטריפיקציה), וכדי למנוע את דחיקתה לשכונת עוני אחרת ואת הגדלת הנטל על שכונות אחרות או ערים סמוכות.</p>	
<p>קביעת קריטריונים בהתבסס על אומדן צרכים ומתוך ההקשר המקומי תאפשר מענה יעיל לצורכי התושבים ותמיכה מקיפה של השלטון המקומי, שמכיר את השטח ואת הצרכים הדיפרנציאליים. הפיקוח של השלטון המרכזי יבטיח שהזכות לשוויון לא תיפגע ושהקריטריונים ייבחרו מטעמים ענייניים וישיגו את מטרתם, קרי סיוע למי שמודר מדירור ושמירה על תמהיל חברתי.</p>	<p>יתרונות</p>
<p>המנגנון מורכב יותר מקביעה "מלמעלה" של קריטריונים אחידים לזכאות ומחייב השקעה באומדן צורכי דירור. קביעת הקריטריונים יכולה לגרור התדיינות משפטיות, לפחות בתחילת הדרך.</p>	<p>חסרונות</p>

אחריות	מוסדות התכנון (הקצאה של משאבי קרקע), משרד הבינוי והשיכון (הגדרת קריטריונים), משרד המשפטים (חקיקה).
עלות	תהליכי אומדן צורכי דיור, ולעתים שימוש ביועץ חברתי
חקיקה	כן
דוגמאות מהעולם	בארצות הברית ובאנגליה נעשה אומדן צורכי דיור ברמה מקומית.
מקורות	<ul style="list-style-type: none"> • New York City Affordable Housing Resource Center • פיאלקוף, חיים, 2010. אמידת צרכים לדיור בהישג יד, בתוך רחל אלטרמן ואמילי סילברמן, הרחבת ההיצע של דיור בר-השגה: כללים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית.* • גן-מור, גיל, ספטמבר 2010. "דיור בר-השגה בישראל", מקרקעין ט(5), 99.

שער חמישי

מדיניות ומנגנונים לשימור דיור בר-השגה בתהליכי התחדשות עירונית בבנייני השיכון הציבורי (כתיבה: אדר' נוף נעמה משר)

שם הכלי	מדיניות ומנגנונים לשימור דיור בר-השגה בתהליכי התחדשות עירונית בבנייני השיכון הציבורי	קבוצה	דיור
מטרה ועקרונות	שימור ותוספת של דיור בר-השגה בתהליכי התחדשות עירונית בשכונות של בנייני השיכון הציבורי באזורי ביקוש; שימור קהילות ותיקות וגיוון באמצעות יצירת תמהיל חברתי; חיזוק סביבות מגורים ישנות בפני רעידות אדמה. העקרונות המיושמים: מימוש הזכות לדיור נאות במובן של דיור בקרבת מרכזי תעסוקה ומרכזי תמיכה משפחתיים, יצירת תמהיל חברתי.		

* <http://sites.google.com/site/haifaur/Home/articles>

השכונות שנבנו בשנות החמישים, השישים והשבעים מאופיינות ברמת בנייה נמוכה ובמרקם של בלוקים מרובי כניסות ובעלי חצרות גדולות לא מוגדרות. בשכונות בעלות מבנה כזה התקשו תושבים קשי יום להתארגן ולתחזק את השטחים המשותפים, ומצב השכונות הידרדר. בדרך כלל, מחירי הדיור בשכונות זולים יחסית, והרכב התושבים נוטה להומוגניות אתנית ומעמדית.

שיקום השכונות נכשל ממגוון סיבות, בין היתר משום שהפתרונות הפיזיים האחידים הונהגו בכל הארץ ללא שיתוף ציבור מספק ובלי שילוב של שיקום פיזי וחברתי. בסופו של דבר, משרד הבינוי והשיכון נסוג מהשיקום, ותקציבי הפרויקט קוצצו בחדות. כיום משרד הבינוי והשיכון מעודד פרויקטים של עיבוי ופינוי-בינוי ומסבסד את גורמי השוק הפרטי שמקדמים תוכניות אלה.

בסוג זה של התחדשות עירונית אין דרישה לשימור מלאי של דירות קטנות וזולות, לשימור קהילתי ולשיתוף הציבור בהליכי ההתחדשות, ואין תמיכה של הרשויות בהגדרה ובמימוש של צורכי התושבים ובהגנה על זכויותיהם במגעייהם עם גורמי השוק. גורמי השוק עצמם, בעלי העניין, הם האחראים על שיתוף הציבור בתכנון ההתחדשות, ויש חשש לניגוד עניינים בינם לבין התושבים, שפעמים רבות אינם ערים לכל ההשלכות האפשריות של ההתחדשות על חייהם.

כמו כן, בפרויקטים של התחדשות עירונית שנערכים היום יש נטייה להרוס מרקמים שלמים ולבנות תחתם מתחמים גדולים של מגדלים, כשתוספת זכויות הבנייה מרוכזת בידי יזם אחד, ותכנון מופקד בידי אדריכל אחד. תופעה זו מקטינה תחרותיות בשוק הדיור ומדלדלת את הפוטנציאל היצירתי של פתרונות אדריכליים לסביבות השיכונים המתחדשות. נוסף על כך, מגדלים אינם סביבת מגורים המתאימה למעמד נמוך בטווח הארוך, ולכן יש חשש שבעלים או שוכרים ותיקים עניים ימצאו את עצמם מודרים מהמרכז.

<p>העמקת המעורבות הממשלתית בתהליכי התחדשות עירונית בדרכים האלה:</p> <p>1. לחוקק חובת איסוף מידע על ידי רשויות מקומיות ולדרוש מהן למפות את מלאי הדיור הזול בשטחן ולאסוף נתונים על ביקוש לדיור, התגוררות בעלים או שוכרים בשיכונים, מידת התמהיל החברתי באזורים שונים וכ'.</p>	<p>הצעות לשינוי</p>
<p>2. לחייב שימור של מלאי סביר של דיור בר-השגה ובתפזורת בשכונות קיימות, וכן תוספת קבועה של דיור ציבורי בצד דירות שיימכרו בשוק החופשי.</p> <p>3. הוועדות המחוזיות יפרסמו הנחיות תכנון בתוכניות מתאר מחוזיות, שלפיהן יש להעדיף התחדשות עירונית בחלוקה מרחבית-תכנונית לחלקים קטנים, ללא הריסה מסיבית וללא בניית מגדלים.</p> <p>4. להקים חברות ממשלתיות-עירוניות ללא מטרת רווח שישמשו גופי ליווי וייעוץ ויסייעו לתושבים לשמור על זכויותיהם בתהליכי התחדשות; יתמכו בתאגידי דיור בר-השגה ללא מטרת רווח; יסייעו לקדם פרויקטים של התחדשות עירונית; ופיצו מידע על מטלות בנייה ועל דיור בר-השגה ליזמים פרטיים.</p> <p>5. להקים גופי ניהול ותחזוקה ללא מטרת רווח, וכן להסדיר את פעילותם ולתמוך בהם, כדי שיפעלו לניהול ולתחזוקה של הדיור בסביבות עתירות דיור זול, יספקו שירותי תחזוקה מסובסדים ויוכלו במידת הצורך אף לנהל את מנגנוני ההשכרה של יחידות דיור בר-השגה.</p> <p>6. לתת הקלות במיסוי ממשלתי ועירוני ומענקים ליזמי התחדשות עירונית.</p> <p>7. להפיק תחרויות ממשלתיות, סדנאות אקדמיות ונספחי תכנון אדריכלי למגוון פתרונות התחדשות עירונית במבחר תצורות הבינוי של שיכונני הדיור הציבורי.</p>	<p>מערך חמישי</p>
<p>קיימות של מלאי דיור זול בצד שימור מרקמים עירוניים וקהילות מגוונות בסביבה הולמת.</p>	<p>יתרונות</p>
<p>מבנה אדריכלי בסיסי בעייתי של מרחב השיכון הציבורי, עם אזורים משותפים נרחבים שלא מובטח להם פתרון (דורש פיתוח כלים אדריכליים ותכנוניים).</p>	<p>חסרונות</p>

משרד המשפטים (חקיקה), משרד הבינוי והשיכון (מענקים, שירותי ייעוץ והכוונה לתושבים, ליזמים ולחברות דיור ללא מטרות רווח), רשויות מקומיות (איסוף מידע ומיפוי, ייעוץ לתושבים ויזמים, תכנון ופיקוח).	אחריות
מענקים, גופי ייעוץ לתושבים ויזמים.	עלות
כן	חקיקה

סיוע לחסרי בית (כתיבה: עו"ד גיל גן-מור)

דיוור	קבוצה	סיוע לחסרי בית	הכלי
		להבטיח את הזכות לדיור לבני אדם במצבים הקשים ביותר של היעדר קורת גג או בסיכון ממשלי לאיבוד קורת הגג, ולצמצם במידה ניכרת את היקפי התופעה. מטרת ההתערבות לטפל בכלל הצרכים של חסר הבית, הן בצד הדיור והן בצד הסוציאלי, ולתת לו הזדמנות לחזור מהר ככל האפשר לחיים רגילים.	מטרה ועקרונות
		להערכתנו חל גידול במספר חסרי הבית במדינה, אך אין איסוף נתונים מהימן לא על היקף התופעה ולא על מאפייניה. משרד הרווחה מתמקד בחסרי בית יחידים המצויים ברחוב, ומספריו משקפים רק זאת. חסרי הבית סובלים מהדרה חברתית ומפגיעה בשלל זכויות אחרות. כיום הטיפול בהם מתחלק בין משרד הרווחה למשרד הבינוי והשיכון: משרד הרווחה מסייע בליווי סוציאלי ובדיור רק לאלפים דרי רחוב, כלומר בני אדם שלנים ברחוב, ומגדיר אותם בהגדרה שנויה במחלוקת כסובלים מניתוק ומהיעדר מוטיבציה לשינוי. חסרי בית שהם נפגעי מדיניות הדיור, כמו משפחות שפונו מדיור קודם, מופנים לטיפולו של משרד הבינוי והשיכון לצורך קבלת סיוע בדיור בלבד, בשעה שהסיוע חייב להקיף היבטים נלווים נוספים. אין מדיניות ברורה להתערבות מוקדמת לפני הגעה לרחוב. יש מחסור במסגרות חירום ובמסגרות ביניים המאפשרות מגורים זמניים ופתרון הדיור לטווח הארוך הוא סיוע בשכר דירה לארבע שנים, אך מעטים מממשים אותו בפועל.	מצב קיים

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

<p>1. לאמץ את ההגדרה המקובלת לחסר בית, המבוססת על תנאי לינה בלבד וכוללת גם את מי שגר במסגרות זמניות, בלי קשר למקור הבעיה.</p> <p>2. לקבוע מדיניות להתערבות מוקדמת למי שמוגדר במצוקת דיור חריפה, לרבות יחידים ומשפחות בדיור לא בטוח, בסכנת פינוי, לפני שחרור ממוסדות או שגרים בתנאי דיור שאינם ראויים למגורי אדם.</p> <p>3. יש להקים גוף בין-משרדי חדש שיתווה מדיניות למיגור תופעת חסרי הבית ולהבטחת סיוע שיקף את כל צורכי החיים: דיור, מימוש זכויות, בריאות, עבודה וכיוצא באלה.</p>	<p>הצעות לשינוי</p>
<p>4. להכין דוח שנתי על מצב חסרי הבית ועל המוגדרים במצוקת דיור חריפה.</p> <p>5. לאמץ מודל של "דיור תחילה", שבו פתרון הדיור הוא רגיל ומהיר במקום שימוש ממושך במסגרות זמניות כמו הוסטלים. ליווי חסר הבית ייעשה כשיש לו דיור.</p> <p>6. לעגן בחוק את הזכויות של חסרי הבית.</p> <p>7. להיאבק בהסתה נגד חסרי בית ובניסיונות להתנכל להם או לדחוק אותם למקומות של עוני.</p>	<p>שער חמישי</p>
<p>ביטול ההגדרה הנוהגת והרחבתה ימנעו את הדרתם; של חסרי בית בשל הגדרות בעייתיות ואנכרוניסטיות שאינן מקובלות עוד במדינות ה-OECD כמו היעדר מוטיבציה לשינוי. תחת זאת יינתן מענה ראוי לכל מי שהוא חסר בית. גיבוש מדיניות בין-משרדית יפסיק את חלוקת הסמכויות בין המשרדים שפוגעת ביכולת להגיש לחסרי הבית סיוע שלם ומקיף. מניעה מוקדמת היא גם הנכונה ביותר וגם חוסכת עלויות גבוהות של שיקום חסרי בית אחרי שהידרדרו לרחוב.</p>	<p>יתרונות</p>
<p>יש צורך בשינוי מבני ובשינוי תפיסה של כמה משרדים, תהליך שיהיה מורכב ליישום.</p>	<p>חסרונות</p>
<p>משרד הרווחה, משרד הבינוי והשיכון, רשויות מקומיות, משרד הבריאות, משרד המשפטים. גופים אלה נדרשים לנסח מדיניות בין משרדית העוסקת בהיבטים השונים של תופעת מחוסרי הדיור.</p>	<p>אחריות</p>
<p>כן</p>	<p>חקיקה</p>
<p>אנגליה היא דוגמה מובהקת למעבר למדיניות ממוקדת מניעה, וכיום כל רשות מקומית במדינה חייבת לקבוע תוכנית לטיפול בחסרי בית כולל התערבות מוקדמת.</p>	<p>דוגמאות מהעולם</p>

מקורות	<ul style="list-style-type: none"> • בס ספקטור, שירי, 2010. "מדיניות הטיפול בדרי רחוב", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת. • גן-מור, גיל וְדנה פריבך-חפץ, 2009. "אין כתובת - הפרת זכויות האדם של חסרי הבית בישראל: תמונת מצב והצעה לגיבוש מדיניות חדשה", תל-אביב: האגודה לזכויות האזרח בישראל והתוכנית למשפט ורווחה באוניברסיטת תל-אביב. • שיינטוך, שמואל, 2008. "חיים בשוליים: מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל", ירושלים: האגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים. • שיינטוך, שמואל, 2010. "מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל 1948-2010", עבודה לשם קבלת תואר דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים.
--------	--

ועדת דיור,
תחבורה, קרקע
ותכנון: מדיניות
מרחבית לצדק
חברתי

**ועדת בריאות:
צמצום פערי הבריאות כמשימה לאומית**

חברי הוועדה

יושבי ראש: פרופ' דני פילק, המחלקה לממשל ופוליטיקה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב/

פרופ' נדב דוידוביץ, המחלקה לניהול מערכות בריאות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; יו"ר המכון לחקר מדיניות בריאות בנגב

רכזת: עו"ס שלומית אבני, רופאים לזכויות אדם

גב' היינר אבו-שארב, מנהלת עמותת "יסמין אלנגב"

מר רמי אדוט, האגודה לזכויות האזרח

פרופ' גבי בן-נון, המחלקה לניהול מערכות בריאות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; לשעבר סמנכ"ל כלכלה וביטוח בריאות במשרד הבריאות

עו"ס פקדו גדמו, מנכ"ל טנא בריאות

פרופ' אייל גרוס, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב; האגודה לזכויות האזרח

ד"ר ניהאיה דאוד, יו"ר המועצה הלאומית לקידום בריאות; אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

פרופ' מיכאל וינגרטן, הפקולטה לרפואה בצפת

ד"ר מוחמד חטיב, הפקולטה למדעי הרווחה והבריאות, אוניברסיטת חיפה

גב' ברברה סבירסקי, מנהלת מרכז אדוה

ד"ר אסי סיקורל, בית הספר לרפואה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

גב' עדית סרגוסטי, ארגון "בזכות"

מר בכר עוואדה, מנכ"ל אגודת הנל"ל, האגודה הערבית הארצית למחקר ושירותי בריאות

גב' רונית פיסו, מנכ"ל הקואליציה לבריאות הציבור

גב' רחל פרץ, רכזת קבוצת ב"ש-שוויון בבריאות

א דברי הקע

בישראל של 2011, אי-שוויון בבריאות הוא אחד הביטויים הקשים ביותר של אי-צדק חברתי. מסוף שנות התשעים ואילך מערכת הבריאות הציבורית בישראל הולכת ונשחקת. תהליך זה החל שנים ספורות לאחר חקיקתו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי – חוק שהיה אמור להבטיח מערכת בריאות המבוססת על צדק, על שוויון ועל עזרה הדדית. רובנו זקוקים למערכת הבריאות הציבורית ומסתמכים עליה, ולכן כולנו נפגעים מהיחלשותה.

חוסר השוויון בבריאות מביא עמו תוצאות קשות: פער משמעותי בתוחלת החיים בין תושבי המרכז לתושבי הפריפריה (הן הדרומית והן הצפונית), ופערים בתוחלת חיים ובסיבות לתלואה ולתמותה בין תושביהם של יישובים בעלי רמה חברתית-כלכלית שונה. כך למשל, תוחלת החיים ברעננה (83.7) גבוהה משמעותית מזו שבנצרת (75.7). שיעור תמותת התינוקות במחוז המרכז עומד על 2.5 תינוקות לאלף לידות חי, לעומת 5.7 תינוקות במחוז הדרום. שיעור תמותת התינוקות בקרב אזרחי המדינה היהודים הוא שלושה תינוקות לאלף לידות חי, לעומת

שער שישי

שבעה תינוקות לאלף לידות חי בקרב האזרחים הערבים. תמונת מצב זו צורמת ומקוממת, שכן היא עומדת בניגוד לתפיסת הצדק הבסיסית, הקובעת כי הבריאות אֵל לה להיות תלויה בהכנסה, בצבע העור, בשיוך הלאומי או הדתי או במקום המגורים. הזכות לבריאות היא זכות בסיסית, ולפיכך שירותי הבריאות הם בין השירותים החברתיים היסודיים שעל המדינה לספק לכל מי שחי בתחומה. על המדינה מוטלת האחריות להביא לשוויון מהותי בנגישות לבריאות; שירותיה של מערכת הבריאות צריכים אפוא להיות נגישים לכול – כלכלית, פיזית ותרבותית – ויש להתאימם לצורכיהן של קבוצות האוכלוסייה השונות.

לצד חשיבותם של שירותי הרפואה בשיפור בריאות האוכלוסייה ובצמצום הפערים בה, הפערים במצב הבריאות נובעים גם מהבדלים בתנאים החברתיים הקובעים בריאות (social determinants of health): תזונה, דיור, מערכות מים וביוב, רמת השכלה, רמת הכנסה ואיכות הסביבה. אי-הצדק ההולך ומעמיק בחברה הישראלית בא לידי ביטוי בפערים חברתיים-כלכליים ותורם להגדלת הפערים בבריאות.

התנערותה של המדינה מאחריותה לבריאות: תהליך ההפרטה של מערכת הבריאות הישראלית הלך והחריף במיוחד מאז סוף שנות התשעים והתנהל בשני אפיקים עיקריים: הפרטת מימון השירותים והפרטת אספקתם. חלקה הציבורי של ההוצאה הלאומית לבריאות ירד מכ-75% בשנות התשעים ל-62% בשנת 2010 – וזאת בשעה שהמוצע במדינות ה-OECD עמד על 72%. חלקה הפרטי של ההוצאה הלאומית לבריאות (רכישת שירותים פרטיים, השתתפות עצמית בתרופות, ביקורים אצל רופאים יועצים ובדיקות הדמיה, ביטוחים משלימים ופרטיים) עלה מ-30% בעת חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי ב-1994 ל-38% ב-2010; הממוצע במדינות ה-OECD הוא 28%. התוצאה הישירה של תהליך ההפרטה, המעביר את האחריות למימון שירותי הבריאות מן הכלל אל הפרט, היא העמקת הפערים בנגישות לשירותי הבריאות בין עשירים לעניים.

לאורך העשור האחרון חלה ירידה עקבית במימון תקציב המדינה את שירותי הבריאות. בה בעת הלינו עדים לפריחתם של הביטוחים הפרטיים המשוקים על ידי קופות החולים ("הביטוחים המשלימים") או על ידי חברות הביטוח הפרטיות, לצד עלייה מתמדת בשיעורי ההשתתפות העצמית במסגרת השירות הציבורי – עבור תרופות, בדיקות הדמיה וביקורים אצל רופאים מקצועיים. מצב זה טומן בחובו סכנות גדולות: העמקת המסחור של מערכת הבריאות, הסטת הפעילות מהמערכת הציבורית לזו הפרטית, ובעיקר – הרחבת הפערים בין אנשי המעמד הנמוך, שרובם אינם מבוטחים בביטוח משלים, ובין אנשי המעמד הבינוני והמעמד הגבוה, שמרביתם מחזיקים בביטוח כזה (שיעור המבוטחים בביטוחים המשלימים עלה עד קרוב ל-80%).

בד בבד עם השחיקה במימון הציבורי של מערכת הבריאות חלה הרחבה ממשית בנתח השירותים הרפואיים המוגשים בידי ספקים עסקיים, כגון בתי חולים פרטיים. עבור אותם גורמים, בריאות האוכלוסייה אינה יעד בפני עצמו אלא אמצעי לצבירת רווחים. נוסף על כך, אנו עדים כיום לטשטוש גבולות בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי: בתי החולים הציבוריים מפעילים שירותי רפואה פרטית – שר"פ – ומוכרים שירותים שאינם כלולים בסל; קופות החולים הציבוריות משוקות ביטוחים משלימים ומחזיקות

ועדת בריאות:
צמצום פערי
הבריאות כמשימה
לאומית

בבעלות על מיזמים פרטיים; רופאים עובדים הן במערכת הציבורית והן בזו הפרטית ועוד. טשטוש גבולות זה יוצר ניגודי אינטרסים, הפוגעים במערכת הבריאות הציבורית. במצב הנוכחי, כללי השוק הופכים לגורם מכריע בקביעת הקצאת המשאבים ובנגישות לשירותים. המערכות השונות משקיעות בשירותים "רווחיים", באוכלוסיות "רווחיות" ובאזורים "רווחיים" ומתנות את הנגישות לשירותים ביכולת לשלם עבורם. בעקבות זאת הולך ומעמיק הפער בין מערכת הבריאות במרכז לזו שבפריפריה, והולכת ומחריפה הדרתן של קבוצות אוכלוסייה כגון ניצולי השואה, תושבי השכונות, האוכלוסייה החרדית, תושבי הפריפריה, האזרחים הבדוים (ובמיוחד אלה המתגוררים בכפרים הלא-מוכרים), העולים מאתיופיה, האזרחים הערבים והקשישים. שחיקה מתמדת זו פוגעת בתפיסה האוניברסלית העומדת ביסוד מערכת בריאות – תפיסה שהיא חלק ממדינת הרווחה.

שער שישי

ב תקציר ועיקרי ההמלצות

בישראל 2011, אי-השוויון בבריאות הוא אפוא אחד הביטויים הקשים ביותר של אי-צדק חברתי. חוסר השוויון בבריאות מביא לתוצאות חמורות: פער משמעותי בתוחלת החיים בין תושבי המרכז לתושבי הפריפריה, ופערים בתוחלת חיים ובסיבות לתחלואה ולתמותה בין יישובים בעלי רמה חברתית-כלכלית שונה. הפערים במצב הבריאות נובעים בעיקר מהבדלים בתנאים החברתיים הקובעים בריאות – תזונה, דיור, מערכות מים וביוב, רמת השכלה, רמת הכנסה ואיכות הסביבה – ומחוסר שוויון באיכות שירותי הבריאות ובזמינותם.

במהלך העשור האחרון חלה ירידה עקבית במימון שמקצה תקציב המדינה לשירותי הבריאות. תהליך ההפרטה של מערכת הבריאות מעמיק את הפערים הקיימים בין המרכז לפריפריה ומחריף את הדרתן של קבוצות אוכלוסייה כגון ניצולי השואה, תושבי השכונות, האוכלוסייה החרדית, תושבי הפריפריה, האזרחים הבדוים (ובייחוד אלה המתגוררים בכפרים הלא-מוכרים), העולים מאתיופיה, האזרחים הערבים והקשישים. הבריאות אֵל לה להיות תלויה בהכנסה, בצבע העור, בשיוך

הלאומי או הדתי או במקום המגורים. הזכות לבריאות היא זכות בסיסית, ולפיכך שירותי הבריאות הם בין השירותים החברתיים היסודיים ביותר; כדי לאפשר לאוכלוסייה כולה לממש את הזכות הזו, מערכת הבריאות חייבת לשרת את כולם.

התמודדות אמיתית עם פערי הבריאות מתחילה במחויבות מלאה למתן שירותי בריאות איכותיים שווים לכול; היא ממשיכה בהתאמת השירותים לצורכי הקהילות המודרות והחלשות ביותר, בהיפוך מגמת ההפרטה הפוגעת במרבית שכבות הציבור, ובהשבת אמונו של הציבור כולו במערכת הבריאות הציבורית; ולבסוף, היא משתלבת בדרישה לתיקון חברתי כולל.

המטרה המרכזית שלאורה מנוסחות ההמלצות להלן היא חיזוק אופייה הציבורי של מערכת הבריאות בישראל, הן במימון שירותי הבריאות והן באספקתם. אנו ממליצים להגדיר את צמצום פערי הבריאות כמשימה לאומית, שהשגתה תלויה לא רק בשיפור שירותי הבריאות אלא גם בהפיכת התנאים החברתיים המשפיעים על הבריאות לשוויוניים יותר.

ועדת בריאות:
צמצום פערי
הבריאות כמשימה
לאומית

ג דיון והמלצות

המלצות

יש לפעול לחיזוק אופייה הציבורי של מערכת הבריאות בישראל, הן במימון שירותי הבריאות והן באספקתם; יש להגדיר את צמצום פערי הבריאות כמשימה לאומית ולהדגיש כי השגתה תלויה לא רק בשיפור שירותי הבריאות אלא גם בהפיכת התנאים החברתיים המשפיעים על הבריאות לשוויוניים יותר. כדי להשיג יעדים אלו יש לפעול כלהלן:

- יש להרחיב את השירותים הניתנים במסגרת הסל הציבורי, ולבטל בהדרגה את התשלומים עבור שירותי בריאות הכלולים בסל.
- יש להגדיל את הכנסות מערכת הבריאות ממקורות ציבוריים: בטווח הקצר, 75% מסך מקורות המימון של ההוצאה הלאומית לבריאות צריכים להגיע ממקורות ציבוריים, ובטווח הארוך יש לשאוף למימון של כ-80% ממקורות ציבוריים.
- יש לתקן את מנגנון עדכון המקורות למימון סל השירותים שבאחריות קופות החולים ומשרד הבריאות ולעגנו בחקיקה.

- יש לגבש תוכנית לאומית לצמצום הפערים במצב הבריאות ובשירותי הבריאות בין קבוצות שונות באוכלוסייה ובין המרכז לפריפריה.
- יש לפתח ולקדם את תשתיות שירותי הבריאות ואת איכותם, אגב שימת דגש על שירותים בתחומי הרפואה הקהילתית, קידום הבריאות ובריאות הציבור.
- יש לפתח סביבה בריאה, המקדמת בריאות מתוך תפיסה של צדק סביבתי.

להלן הצעדים הדרושים להשגת יעדים אלה:

א. הרחבת שירותי הבריאות הכלולים בסל הציבורי וצמצום הדרגתי ומשמעותי של התשלומים עבור שירותים ותרופות הכלולים בסל. צמצום הדרגתי של התשלומים עבור הביטוח המשלים

תהליך זה יהיה חלק ממהלך שיביא להפרדה מוחלטת בין ספקים פרטיים לציבוריים; הפרדה כזו תפתור את ניגודי האינטרסים הקיימים כיום בגופים ציבוריים כגון קופות החולים ובתי החולים הציבוריים, העוסקים הלכה למעשה גם בשיווק שירותים פרטיים. ברגע שסל הבריאות הציבורי יהיה רחב, איכותי וזמין לכול, יתייתר במידה רבה הצורך בביטוחים המשלמים. יש לצאת נגד תהליכי הפרטה וההסחרה של מערכת הבריאות, ובהם הניסיונות החוזרים ונשנים לקדם את פתיחתה של קופת חולים חמישית למטרות רווח או את הפעלתם של שירותי רפואה פרטיים בתוך בית החולים המתוכנן לקום באשדוד. הרחבת הסל הציבורי מחייבת הקצאת משאבים מתאימים של כוח אדם ותשתיות, שמירה על זכויות העובדות והעובדים והחלת מבחני ביצוע שיוודאו את זמינותם, את נגישותם ואת איכותם של השירותים. מימוש היעד הזה מורכב משורה של צעדים:

- יש להכיל את שירותי בריאות השן על כל אלה שגילם נמוך מ-18 וגבוה מ-65, וכך נשים הרות. כצעד ראשון מהחזון לספק טיפולי שיניים לאוכלוסייה כולה במסגרת ציבורית.
- יש להשלים את תהליך הכלתם של הטיפול והאשפוז הסיעודי בסל הציבורי. על ידי העברה הדרגתית של האחריות הרפואית על התחום הסיעודי לקופות החולים, יהפוך הטיפול בבית ובקהילה לנגיש לציבור כולו.
- יש לכלול את תחום האביזרים הרפואיים בסל הציבורי

המסופק על ידי קופות החולים.

- יש לסיים את הסדרת הרפורמה בבריאות הנפש, שעל פיה האחריות לאספקת שירותי בריאות הנפש תיכלל בתוספת השנייה לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, באחריות קופות החולים, בעת מתן משאבים מתאימים של כוח אדם ותשתיות, שמירת המרפאות האזוריות בבעלות ציבורית ותוך כדי שמירה על סוג הפעילויות המתבצעות בהן כיום, ושמירת זכויות העובדות והעובדים. התהליך לווה במבחני ביצוע כדי לוודא שהכספים המיועדים לבריאות הנפש אכן מושקעים בתחום.
- יש לבטל את הפרטת שירותי הבריאות לתלמיד, שהועברו לגורם פרטי מתווך, ולהשיב את האחריות לאספקתם אל משרד הבריאות. מאחורי צעד זה ניצבת תפיסה רחבה הגורסת ששירותי הבריאות לתלמיד אינם מתמצים ברפואה מונעת כגון חיסונים, אלא הם חלק ממערך כולל של קידום הבריאות.
- יש להרחיב את שירותי קידום הבריאות והרפואה המונעת ולספקם לכל הגילאים. יש לשנות את המצב הנוכחי, שבו חלק הארי של מאמציה ומשאביה של מערכת הבריאות מופנים לרפואה הטיפולית, שעיקרה הוא הטיפול **בחולים**, ואילו הרפואה המונעת ותחום קידום הבריאות, העוסקים בקהילה ובאוכלוסיית הבריאים, סובלים מהזנחה.
- יש לבטל בהדרגה את תשלומי ההשתתפות העצמית עבור שירותים הכלולים בסל השירותים הציבורי; שכן עבור קבוצות רבות ההשתתפויות העצמיות מהוות חסם בפני צריכת שירותים הכרחיים לבריאותם.

ב. הגדלת הכנסותיה של מערכת הבריאות ממקורות מימון ציבוריים

1. יש להחזיר את היקף המימון הציבורי של מערכת הבריאות לממדיו בעת החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (1994). את המימון לכך אפשר לגייס מכמה מקורות אפשריים:
 - העלאת מס הבריאות.
 - הפיכת מס הבריאות לפרוגרסיבי.
 - הגדלת היקף ההשתתפות של תקציב המדינה.
 - החזרת המס המקביל המשולם על ידי מעסיקים, כמקובל במדינות ה-OECD.

2. ביטול תקרת ההכנסות לתשלום מס בריאות (העומדת כיום על חמש פעמים השכר הממוצע), באופן שגם בעלי ההכנסות הגבוהות ישלמו דמי ביטוח בשיעור שווה.

ג. תיקון מנגנון עדכון המקורות למימון סל השירותים שבאחריות קופות החולים ומשרד הבריאות ועיגונו בחקיקה על מנגנון זה לכלול מקדם דמוגרפי מלא של גידול האוכלוסייה והזדקנותה, עדכון מחירים אמיתי ועדכון סל השירותים בעקבות שילובן של טכנולוגיות ותרופות חדשות בסל הציבורי. הצעת חוק ברוח זו כבר עברה בכנסת בקריאה טרומית, ויש להביא להשלמתו המוצלחת של תהליך החקיקה.

ד. גיבוש תוכנית לאומית לצמצום הפערים במצב הבריאות ובשירותי הבריאות בין קבוצות שונות באוכלוסייה ובין המרכז לפרiferיה

1. יש לשנות את נוסחת הקפיטציה ולכלול בה את משתנה המצב החברתי-כלכלי של מבוטחי הקופות. כמו כן יש לנסח מדדי ביצוע שיאפשרו לוודא שהכספים המועברים לקופות בגין פריסתן באזורי הפרiferיה אכן מתורגמים לשיפור השירות שם. עוד יש להבחין בין רמות שונות של פרiferיה גיאוגרפית. מעבר לעדכון הנוסחה ברמת משרד הבריאות, יש לעדכן גם את נוסחת הקצאת המקורות של הנהלות הקופות למחוזות (הדבר כבר נעשה בחלק מן הקופות).

2. יש להקצות משאבים ל"השקעה מתקנת" בתשתיות רפואיות כגון מיטות, ציוד רפואי וכוח אדם (רופאים, אחיות ומקצועות הבריאות), ברמה הארצית ובעיקר בפרiferיות הדרומית והצפונית, באופן שיושם דגש על פיתוח הרפואה הקהילתית ותוכניות לקידום הבריאות. יש להקדיש מאמץ מיוחד לעידוד הכשרתו של כוח אדם רפואי מקרב אוכלוסיות הפרiferיה – אנשים שיוכלו לחזור ולעבוד בקהילות שמהן באו. על מנת לעודד כוח אדם רפואי לפנות לפרiferיה יש להעניק תמריצים כגון סיוע בשכר הלימוד בתהליך ההכשרה, ומתן תמריצים נוספים (כגון דיור והבטחת קידום מקצועי למי שיסיים את לימודיו וישרת בפרiferיה). עוד יש להגדיל את מספר התקנים במרכזים הרפואיים בפרiferיה ולשפר את תנאי המתמחים. בטווח הארוך, יש צורך בבחינה מערכתית

שער שישי

רחבה ובשיתופי פעולה בין משרדים כדי ליישם פתרון הולם ובר-קיימא. משום שהתשתיות הרפואיות וכוח האדם הרפואי בפריפריה נתונים במצב של הרעה מתמשכת, הן באופן מוחלט והן יחסית לממוצע הארצי, נדרשת תפיסה ממלכתית כוללת לפיתוח אזורים אלה. יש ליצור תנאים שיעודדו את עובדי הבריאות ואת בני משפחותיהם להישאר באזורי הפריפריה, ואף ימשכו אוכלוסייה חדשה: שיפור רמת החיים ותשתיות החינוך, הרווחה והתרבות ויצירת היצע תעסוקתי רחב היקף ותנאי מגורים משופרים. זהו למעשה תנאי בסיסי להיתכנותו של כל פתרון ארוך טווח.

3. יש לעודד את קופות החולים להרחיב את שירותיהן בפריפריה על ידי תוספת הקצאה תלוית פעולות ייעודיות (מבחני תמיכה). יש לפתח כלים להערכת הגידול בשירותים עצמם שמציעות הקופות בפריפריה – גידול שאינו נובע מעלייה במספר המבוטחים או ממעבר בין הקופות.

4. יש להפנות משאבים לשיפור מצב הבריאות של אוכלוסיות מוחלשות ולצמצום פערי בריאות בין קבוצות שונות. ככלל, גישה שוויונית מחייבת לא רק נגישות תרבותית של שירותי הבריאות לקבוצות בעלות מאפיינים ייחודיים, אלא גם השקעת משאבים ברפואה מונעת ובתוכניות ארוכות טווח המותאמות תרבותית לאוכלוסיות המוחלשות.

ה. פיתוח ושימור תשתיות שירותי הבריאות ואיכותם, תוך כדי שימת דגש על שירותים בתחום הרפואה הקהילתית, קידום הבריאות ובריאות הציבור

1. ההתערבות בתחום קידום הבריאות מחייבת ראייה רב-תחומית ורב-מקצועית. נדרש שיתוף פעולה מוסדר ומתמשך בין ספקי שירותי הבריאות השונים, הרווחה והחינוך. כמו כן, לפי אופי הסוגיה, נדרש תיאום עם האחראים על תחומים נוספים (משרדי התחבורה, התשתיות, השיכון והאוצר). בכל תוכניות ההתערבות ובכל שלבי התכנון, הביצוע וההערכה יש לשלב נציגים מאוכלוסיית היעד ואת ארגוני המגזר השלישי. לצורך זיהוי הפערים בבריאות יש צורך בהגדרה של הנתונים הנדרשים במערכות איסוף המידע הקיימות בקופות החולים, במשרד הבריאות ובמשרדים רלוונטיים אחרים המשקים לתחום הבריאות.

2. יש לשים דגש מיוחד על תחומי הרפואה המונעת והרפואה הקהילתית, ולהשיק תוכניות התערבות המותאמות לאוכלוסיות ולקהילות השונות החיות בישראל. התוויית תוכניות באופן אוניברסלי, ללא התחשבות ברקע ההיסטורי, החברתי והתרבותי של האוכלוסייה, עלולה להוביל להגדלת הפערים.
3. יש צורך בשמירה ובפיתוח של תשתיות וכוח אדם במערכת הבריאות. כבר כיום סובלת ישראל ממחסור משמעותי בכוח אדם בתחום הסיעוד ובהתמחויות רפואיות מסוימות, ובעתיד הקרוב צפוי חוסר בכל מקצועות הבריאות. כדי למשוך כוח אדם לתחומים אלה על המדינה להשקיע בהגדלת מספר התקנים, בהרחבת מספר הסטודנטים לרפואה, לסיעוד ולמקצועות הבריאות ובשיפור תנאי העבודה והשכר.

1. צמצום המפגעים הסביבתיים וקידום סביבה בריאה על פי קריטריונים של קיימות וצדק סביבתי

1. פריסתו של הזיהום הסביבתי אינה שוויונית. אוכלוסיות מוחלשות נפגעות ממנו יותר, משום שהן נהנות מנגישות פחותה למשאבי ידע ותקשורת ולהשתתפות בפורומים מקצועיים כגון ועדות תכנון ובנייה. אוכלוסיות בפריפריות כגון מפרץ חיפה או רמת חובב סובלות מחשיפה למזהמים סביבתיים בשל סמיכותן לאזורי תעשייה ולאזורי פסולת. יישובים רבים הסובלים ממשבר ברשויות – בעיקר יישובים ערביים – חשופים לגורמי סיכון סביבתיים כגון שרפת פסולת או מערכת ביוב לקויה. בהקשר זה, חמור במיוחד מצבם של היישובים הלא-מוכרים, שאינם מחוברים לתשתית מים ראויה.
2. דרוש שינוי במדיניות הסביבתית, כך שזו תעדיף שיקולים של בריאות הציבור על פני שיקולי רווחיות של התאגידים; כמו כן דרושה אכיפה משמעותית נגד תאגידים מזהמים. במכלול השיקולים של הרגולטור יש לשלב מדדים חברתיים וסביבתיים. כך למשל, בהחלטות על הקמת מפעלי תעשייה ועל שינוע חומרים מסוכנים בכבישים ראשיים יש להביא בחשבון את הפגיעה בבריאות הציבור ובבטיחותו. על מנת להשיג יעד זה יש להוסיף תקנים ברשויות בעלות סמכות אכיפה – המשרד להגנת הסביבה, היחידות הסביבתיות והרשויות המקומיות. יש ליצר מנגנוני שיתוף פעולה בין משרד הבריאות, המשרד להגנת

שער שישי

- הסביבה ומשרדים נוספים המשפיעים על מדיניות הבריאות והסביבה, כגון משרדי התשתיות והתחבורה ומינהל התכנון.
3. יש להרחיב את הידע הקיים בנושאי סביבה ובריאות בישראל. כיום יש בידינו ידע תיאורטי רב, אולם טרם נאסף די מידע לגבי החשיפה לזיהום באזורים שונים ברחבי הארץ. הסיבות לכך הן מספר נמוך של תחנות ניטור; מספר לא מספק של מזהמים מנוטרים (כך למשל, הגופרית נמדדת במרבית תחנות הניטור בארץ, אולם הן אינן מודדות מתכות או חלקיקים נשימתיים עדינים שהשפעתם על הבריאות מכרעת); היעדר מעקב אחר סוגי מחלות המזוהים עם זיהום סביבתי (כיום מתנהל רישום רק של מחלת הסרטן); והיעדר מעקב רפואי, מטעם קופות החולים למשל, אחר חשיפות ארוכות טווח למזהמים, לדוגמה לפי מקום המגורים או התעסוקה.
4. יש לשלב תסקירי השפעה על הבריאות (Health Impact Assessment), לצד שיקולים חברתיים נוספים, בהליכי התכנון וקביעת המדיניות – וזאת תוך כדי שיתוף הציבור הרחב.
5. יש לשפר את הנגישות לסביבה בריאה על ידי הנגשת התשתיות לפעילות גופנית (למשל התוויית שבילי אופניים ומתן אפשרות להעלות אופניים לתחבורה הציבורית) והוזלת המזון הבריא לעומת המזון הלא-בריא.

ד דברי סיכום

כדי להשיג את היעדים העולים מההמלצות בדוח זה נדרשת החלטת ממשלה לגבש תוכנית לאומית לצמצום הפערים בבריאות ובשירותי הבריאות בין קבוצות חברתיות בישראל. התמודדות אמיתית עם פערי הבריאות מתחילה במחויבות מלאה של המדינה לספק שירותי בריאות איכותיים שווים לכול; היא ממשיכה בהיפוך מגמת ההפרטה הפוגעת ברוב שכבות הציבור, בהתאמת השירותים לצורכי הקהילות המודרות והחלשות ביותר, ובמתן תנאים סביבתיים הולמים מתוך תפיסה של צדק סביבתי; לבסוף, היא משלבת בדרישה לתיקון חברתי כולל. לדעתנו, כדי ליישם את התוכנית הלאומית הדרושה למימוש המטרות הללו, יש להקים צוות בין-משרדי בהובלת משרד

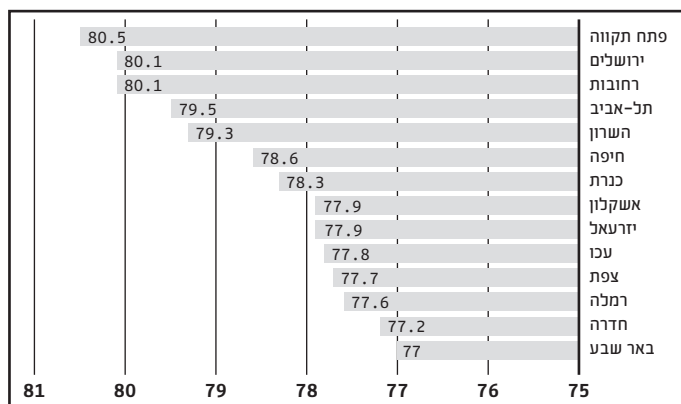
הבריאות. התוכנית לצמצום הפערים בבריאות תכלול מדדים כמותיים לא רק מהתחום הרפואי, אלא גם של משתנים חברתיים וכלכליים שיש להם השפעה על בריאות הציבור. כדי להביא לצמצום אמיתי של הפערים בבריאות יש צורך בשינוי מדיניות מעמיק, ברוח הדרישה לצדק חברתי, שיכלול את המרכיבים הבאים: התמודדות עם שיעורי העוני ההולכים וגדלים; צמצום הפערים בהכנסות עד למינימום; ואחריות ציבורית על אספקת שירותי רווחה, חינוך, דיור ותנאים סביבתיים ראויים. כדי להשיג שוויון בבריאות נדרשת מדינת ישראל על כל גופי הממשל שבה לגבש וליישם מדיניות שמביאה בחשבון את ההשלכות הבריאותיות של החלטותיהם בכל תחומי החיים. גיבוש המדיניות ויישומה מחייבים את שיתוף הציבור והחברה האזרחית.

ה נספחים

שער שישי

11 נתוני בריאות נבחרים

לוח 1: תוחלת חיים בלידה לפי נפות, 1998-2002 (מקור: הלמ"ס ומשרד הבריאות, 2006)



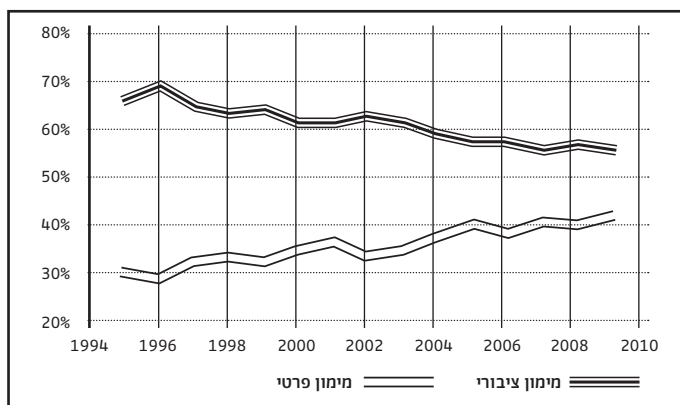
לוח 2: התפלגות רופאים לפי מחוזות (מקור: המרכז למחקר ומידע, כנסת, 2008)

מחוז	מספר רופאים	שיעור רופאים ל-10,000 מבוטחים	שיעור שווי ערך של משרות מלאות (FTE) * ל-10,000 מבוטחים
חיפה	1,323	16.0	10.7
מרכז	2,421	15.9	11.1
תל-אביב	1,651	14.9	9.3
ירושלים	1,131	14.8	10.7
דרום	1,159	12.3	8.4
צפון	1,190	10.7	7.6

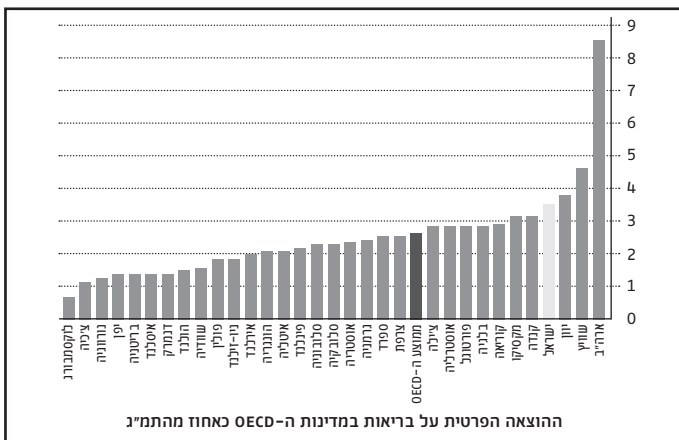
* שווי ערך של משרה מלאה (FTE, Full-time Equivalent) מטרתו להתגבר על הקושי הנעוץ בעובדה שהתפלגות הרופאים לפי חלקיות משרה שונה מקופה לקופה.

ועדת בריאות:
צמצום פערי
הבריאות כמיסמה
לאומית

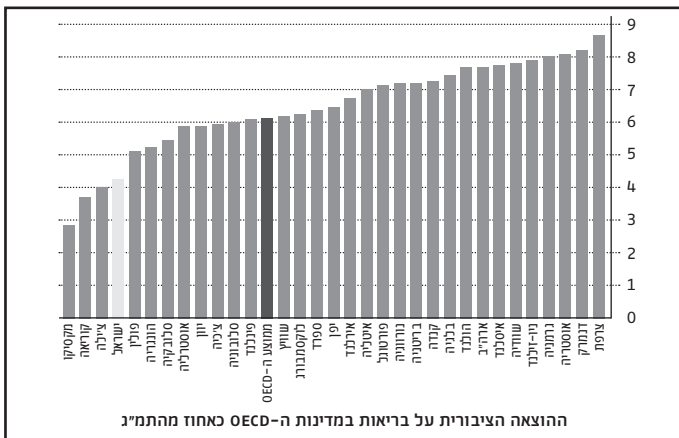
לוח 3: מימון פרטי מול מימון ציבורי מתוך ההוצאה הלאומית לבריאות, 1995-2009 (מקור: הלמ"ס)



לוחות 4 ו-5: הוצאה פרטית וציבורית על בריאות במדינות OECD-ה כאחוז מהתמ"ג (מקור: Society at a Glance © OECD 2011)



שער ישיבי



2ה אומדן ראשוני של עלויות כספיות

נתוני בסיס:

- הוצאה לאומית לבריאות, 2010 61.2 מיליארד ש"ח
- הוצאה פרטית לבריאות, 2010 23.2 מיליארד ש"ח
- עלות הסל כ-30 מיליארד ש"ח
- הכנסות מדמי ביטוח בריאות כ-15 מיליארד ש"ח
- הכנסות קופות החולים מהשתתפות עצמית בסל כ-2.5 מיליארד ש"ח
- הוצאה לאומית לרפואת שיניים כ-6 מיליארד ש"ח

אומדן עלויות פרק הבריאות:

ברמת המאקרו:

- העמדת המימון הפרטי על 20% מן ההוצאה הלאומית לבריאות פירושה תוספת הוצאה ציבורית של כ-11 מיליארד ש"ח.
- העמדת המימון הפרטי על 25% מן ההוצאה הלאומית לבריאות פירושה תוספת הוצאה ציבורית של כ-8 מיליארד ש"ח.

ועדת בריאות:
צמצום פערי
הבריאות כמשימה
לאומית

ברמת ההמלצות הקונקרטיות:

במיליארדי ש"ח

- בריאות השן לכול – 6 מיליארד * 0.9 = 5.4
- אשפוז סיעודי – תוספת מקורות 1.2
- אביזרים רפואיים – עיגון הזכאות בחקיקה 0.2
- בריאות הנפש 0.4
- בריאות התלמיד 0.1
- עדכון דמוגרפיה (תוספת של כ-0.8%) 0.3
- עדכון מחירים (שינוי מנגנון העדכון) 0.3
- עדכון טכנולוגי (הגדלת היקף העדכון) 0.3
- תשתיות, מיטות וכוח אדם 3.0
- אוכלוסיות חלשות 0.3

סך הכול: 11.5

ועדת רווחה:
ישראל כמדינת רווחה מפותחת

חברי הוועדה

יו"ר: **פרופ' בלהה דודזון-ערד**, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב

רכזת: **עו"ס אביגיל חצור-סיון**, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

פרופ' אמנון בהם, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה
פרופ' דני גוטוויין, החוג לתולדות ישראל, אוניברסיטת חיפה

פרופ' גינני גל, בית הספר לעבודה סוציאלית ולמדיניות חברתית, האוניברסיטה העברית בירושלים

פרופ' עידית וייס-נל, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב
ד"ר אסתר זיכלינסקי, בית הספר לעבודה סוציאלית, המרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון

עו"ס ענבל חרמוני, עמותת "עתידנו"

פרופ' חיה יצחקי, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בר-אילן
ד"ר גילה לאור, בית הספר המרכזי לעובדים בשירותים החברתיים, תל-אביב

ד"ר דרורית לוי, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בר-אילן
ד"ר ליה לוי, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב

פרופ' מנחם מוניקדם, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בר-אילן
עו"ס"ק גל מיבר הלר, מחלקת הרווחה, עיריית תל-אביב

עו"ד טלי ניר, האגודה לזכויות האזרח בישראל

ד"ר אלישבע סדן, בית הספר לעבודה סוציאלית ולמדיניות חברתית, האוניברסיטה העברית בירושלים

עו"ס"ק רותי סופר, תל-אביב, מנהל רווחה

ד"ר רוני סטריאר, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה
עו"ס"ק מעין סימון, מחלקת הרווחה, עיריית ירושלים

פרופ' פייסל עזאיזה, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה
ד"ר אמיר פז-פוקס, הקריה האקדמית אונג; המרכז ע"ש יעקב חזן לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

ד"ר גיא פלדמן, דוקטורנט, עבודה סוציאלית, ברין מור קולג', פנסילבניה
פרופ' יוסי קטן זיל, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב

עו"ס רלי קצב, מנהלת תוכניות "קצה", "עלם"

עו"ס ענבל שלוסברג, יו"ר עמותת "עתידנו"

פרופ' מיכל שמאי, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה

א דברי הקע

מאות אלפי אזרחים במדינת ישראל קוראים ומיילחלים לכינונה של "מדינת רווחה" שיש בה "צדק חברתי". המחאה הציבורית שפרצה ביולי 2011 הוציאה לכיכרות ולחוצות הערים המוני מפגינים ומפגינות בכל רחבי הארץ בדרישה להבטיח נגישות שווה למשאבים לכל אדם בחברה הישראלית, ללא הבדלי מעמד, מגדר, דת, לאום, מוצא, מקום מגורים, נטייה מינית או גיל. כדי לקדם את החזון הזה, יש לברר תחילה את משמעות המושגים "מדינת רווחה" ו"צדק חברתי" ולעמוד על האמצעים הדרושים להשגתם. לשם כך, צוות מדיניות הרווחה – הכולל חוקרים וחוקרות מהאקדמיה מתחום העבודה הסוציאלית, ואנשי מקצוע נוספים הניצבים בחזית המאבק לקידום מדינת הרווחה והצדק החברתי בישראל – יסקור את הבעיות הקיימות בתחום ויציג את המלצותיו לשיפור רווחתם של האזרחים והאזרחיות. ההמלצות תכלולנה דרכים לצמצום הפערים בין שכבות שונות באוכלוסייה ולהפחתת מצוקתם של אלו החיים בעוני.

ראוי להדגיש כי ברוח המאבק החברתי המתחולל כיום בישראל, ובהתאם לעקרונות מקצוע העבודה הסוציאלית, ביקש הצוות לכלול בתהליך גיבוש ההמלצות מגוון של בעלי עניין, ולשם כך ערך מספר רב של דיונים פתוחים בהשתתפות עובדי רווחה, פעילים בארגונים ובקהילות, לקוחות השירותים החברתיים ואנשי המאהלים בשכונת התקווה, בבת ים, בנתניה, ביפו ועוד.

בפתח הדוח ננסח את תפיסת הצוות בדבר מהותה ועקרונותיה של מדינת רווחה, ונציג את חזונו למדינת הרווחה בישראל. בהמשך נפרוט את החזון הזה להמלצות מעשיות לשינוי בשישה תחומים הנוגעים ללב לבה של מדיניות הרווחה: ביטחון סוציאלי; שירותי רווחה אישיים; מדיניות רווחה ידידותית למשפחה; בניית קהילות וחיצוקן; צמצום העוני; והפרטת שירותים חברתיים. קביעת מדיניות חדשה בתחומים אלה היא תנאי הכרחי לשיפור הרווחה של אזרחי המדינה, לצמצום הפערים בין הקבוצות השונות ולהתמודדות עם תופעת העוני.

ראוי להדגיש ולבאר כמה היבטים חשובים בהגדרה זו. בראש ובראשונה, מדינת הרווחה היא מדינה דמוקרטית, והאזרחים שותפים בעיצובה. אף שמדינת הרווחה היא חלק ממשטר פטיליסטי ושהשוק הכלכלי המתנהל בה הוא חופשי, הרי היא

שער שביעי

מקבלת על עצמה מידה גבוהה של אחריות לרווחת אזרחיה, ולשם כך מתערבת בשוק החופשי כדי לשנותו ולמתנו, לתקן את כשליו ולרסן את כוחותיו. נכונותה להתערב בשוק נשענת על סולידריות חברתית ועל תמיכה פוליטית. בבסיס פעולתה של מדינת הרווחה ניצבות שתי הנחות יסוד: ראשית, שלשוק החופשי יש נטייה אינהרנטית להעמיק פערים בין קבוצות באוכלוסייה ולהגביר את מצוקתן של שכבות מסוימות; ושנית, שבאחריות של המדינה לערוב לכלל תושביה.

מילוי צורכיהם האנושיים הבסיסיים של כלל התושבים נחשב במדינת הרווחה לזכות ולא לחסד או להטבה שניתנת לפנים משורת הדין. מחויבותה של המדינה לממש את **זכויותיהם החברתיות** של כל תושביה ולספק להם שירותי רווחה ראויים ונגישים מעוגנת על פי רוב בחקיקה חברתית רחבה. כאמור, במסגרת מחויבותה לביטחון סוציאלי ולצמצום העוני ואי-השוויון החברתי, מדינת הרווחה מקבלת על עצמה אחריות להבטיח לכל תושביה רמה בסיסית לכל הפחות של הכנסה ושלי שירותי חינוך, בריאות, דיור, תעסוקה ורווחה.

הצלחתה של מדינת הרווחה להשיג את יעדיה תלויה במגוון גורמים. מקצתם אינם קשורים למאפייניה כמדינת רווחה דווקא, למשל תהליכים כלכליים גלובליים, תהליכים טבעיים, היקף משאבי הטבע שברשותה וכדומה. עם זאת, מחקרים מלמדים שמאפייניה של מדינת הרווחה, סוגי התוכניות שהיא מפעילה, ובעיקר היקף ההוצאה החברתית שלה משפיעים מאוד על מדדי ההצלחה שלה. גוף ידע רחב מאוד מצביע על כך ש**מדינות הרווחה הסוציאל-דמוקרטיות**, דוגמת שוודיה, נורווגיה, פינלנד ודנמרק, הן שנוחלות את ההצלחה הגדולה ביותר בקידום זכויותיהם החברתיות של תושביהן. מדינות אלה מתאפיינות בהכרעה פוליטית ארוכת טווח לטובת מעורבות ממשלתית נרחבת, במערכות רווחה מקיפות מאוד באחריות המדינה, בשירותים חברתיים אוניברסליים (דהיינו שירותים ציבוריים ברמה גבוהה שהנגישות אליהם אינה מותנית במבחן הכנסה, ועל כן הם מיועדים לכלל האוכלוסייה ולא רק לאזרחים החיים בעוני), במיסוי פרוגרסיבי גבוה ובמעורבות רבה של האזרחים בשוק העבודה.

מדינת הרווחה וצדק חברתי

מדינת רווחה היא מדינה שנוהג בה משטר דמוקרטי ושמתנהל בה שוק כלכלי חופשי, אך המערכות השלטוניות מתערבות בפעולתו כדי לענות על צורכיהם הבסיסיים של כל התושבים ולאפשר להם לממש את זכויותיהם החברתיות. מדינת הרווחה שואפת להבטיח את ביטחונם הסוציאלי של כל תושביה, לספק להם רמה בסיסית לכל הפחות של הכנסה, תזונה, טיפול רפואי, חינוך, דיור, תעסוקה ושירותי רווחה אישיים, ולצמצם את היקף העוני והפערים החברתיים.

ראוי להדגיש ולבאר כמה היבטים חשובים בהגדרה זו. בראש ובראשונה, מדינת הרווחה היא מדינה דמוקרטית, והאזרחים שותפים בעיצובה. אף שמדינת הרווחה היא חלק ממשטר קפיטליסטי ושהשוק הכלכלי המתנהל בה הוא חופשי, הרי היא מקבלת על עצמה מידה גבוהה של אחריות לרווחת אזרחיה, ולשם כך מתערבת בשוק החופשי כדי לשנותו ולמתנו, לתקן את כשלו ולרסן את כוחותיו. נכונותה להתערב בשוק נשענת על סולידריות חברתית ועל תמיכה פוליטית. בבסיס פעולתה של מדינת הרווחה ניצבות שתי הנחות יסוד: ראשית, שלשוק החופשי יש נטייה אינהרנטית להעמיק פערים בין קבוצות באוכלוסייה ולהגביר את מצוקתן של שכבות מסוימות; ושנית, שבאחריותה של המדינה לערוב לכלל תושביה.

שער שביעי

מילוי צורכיהם האנושיים הבסיסיים של כלל התושבים נחשב במדינת הרווחה לזכות ולא לחסד או להטבה שניתנת לפנים משורת הדין. מחויבותה של המדינה לממש את זכויותיהם החברתיות של כל תושביה ולספק להם שירותי רווחה ראויים ונגישים מעוגנת על פי רוב בחקיקה חברתית רחבה. כאמור, במסגרת מחויבותה לביטחון סוציאלי ולצמצום העוני ואי-השוויון החברתי, מדינת הרווחה מקבלת על עצמה אחריות להבטיח לכל תושביה רמה בסיסית לכל הפחות של הכנסה ושל שירותי חינוך, בריאות, דיור, תעסוקה ורווחה.

הצלחתה של מדינת הרווחה להשיג את יעדיה תלויה במגוון גורמים. מקצתם אינם קשורים למאפייניה כמדינת רווחה דווקא, למשל תהליכים כלכליים גלובליים, תהליכים טבעיים, היקף משאבי הטבע שברשותה וכדומה. עם זאת, מחקרים מלמדים שמאפייניה של מדינת הרווחה, סוגי התוכניות שהיא מפעילה,

ובעיקר היקף ההוצאה החברתית שלה משפיעים מאוד על מדדי ההצלחה שלה. גוף ידע רחב מאוד מצביע על כך שמדינות הרווחה הסוציאל-דמוקרטיות, דוגמת שוודיה, נורווגיה, פינלנד ודנמרק, הן שנוחלות את ההצלחה הגדולה ביותר בקידום זכויותיהם החברתיות של תושביהן. מדינות אלה מתאפיינות בהכרעה פוליטית ארוכת טווח לטובת מעורבות ממשלתית נרחבת, במערכות רווחה מקיפות מאוד באחריות המדינה, בשירותים חברתיים אוניברסליים (דהיינו שירותים ציבוריים ברמה גבוהה שהנגישות אליהם אינה מותנית במבחן הכנסה, ועל כן הם מיועדים לכלל האוכלוסייה ולא רק לאזרחים החיים בעוני), במיסוי פרוגרסיבי גבוה ובמעורבות רבה של האזרחים בשוק העבודה.

על פי הגדרתה של מדינת הרווחה הסוציאל-דמוקרטית, צדק חברתי פירושו שכל בני האדם בחברה – ללא הבדלי מעמד, מגדר, דת, לאום, מוצא, מקום מגורים, נטייה מינית או גיל – נהנים מגישות שווה לטובין החברתיים. הגדרה זו של צדק חברתי מדגישה את ההתערבות הממשית של המדינה בחיי הכלכלה והחברה, בהתבסס על הסכמה חברתית בדבר התוצאות הרצויות.

מדינת הרווחה נוקטת ארבע דרכים עיקריות להשגת יעדיה:

1. מערכות ביטחון סוציאלי: כל מדינות הרווחה הקימו מערכות שירותים נרחבות להבטחת הביטחון הסוציאלי, המעניקות גמלאות ישירות. מדובר בתשלומים ישירים המסיעים לאנשים לשמור על הכנסה מינימלית בתקופות ובמצבים שבהם כושר ההשתכרות שלהם נפגע, או שמתעוררים צרכים יוצאים מן הכלל (למשל במצבי חולי, אבטלה או הורות).
2. אספקת שירותים חברתיים חינם או במחיר מוזל: לשם הבטחת רמת חייו של האזרח, מדינות הרווחה מספקות, חינם או במחיר מוזל, שירותים חברתיים כגון בריאות, חינוך, דיור, שירותי רווחה אישיים ועוד. המדינה מפעילה את השירותים הללו ישירות או מסבסדת אותם, ובד בבד מקפידה על נגישותם לכל אזרח או תושב.
3. פעולות התערבותיות בתחום התעסוקתי במשק ובשוק העבודה: פעולות שתכליתן לאפשר לאזרחי המדינה ולתושביה להתפרנס בכבוד מעבודתם. ביסודן של פעולות אלה ניצבת ההנחה שהדרך הטובה ביותר להבטיח רמת חיים הוגנת היא

לקדם השתלבות מיטבית בשוק העבודה, שתאפשר לאנשים לממש את מרב הפוטנציאל הטמון בהם, יחד עם שמירה על רמת שכר מכובדת. מדינות הרווחה כולן משקיעות מאמצים רבים להרחבת מעגל המועסקים – הן במישור המדיניות הכלכלית והן באמצעות הכשרה מקצועית. יתר על כן, מדינות הרווחה נוטות להתערב ביחסי העבודה כדי להבטיח ששכרם של העובדים אכן יקנה להם רמת חיים מיטיבה. בין פעולות ההתערבות הללו אפשר למנות את חוק שכר המינימום, סבסוד עבודה, עבודות יזומות והפעלה של שירות תעסוקה המסייע לאנשים להשתלב בשוק העבודה.

4. **מערכת המסים:** מערכת המסים היא אמצעי עיקרי לגיוס משאבים לפעילותה של מדינת הרווחה. גבייה פרוגרסיבית של מסים מאפשרת חלוקה מחדש של המשאבים. בד בבד, בעזרת המושג המכונה "רווחה פיסקלית", מעניקה מערכת המסים ניכויי מס או זיכויים לקבוצות אוכלוסייה שונות במטרה לסייע להן כלכלית (לדוגמה, נקודות זיכוי למשפחות חד-הוריות).

מסמך זה, שנכתב בידי צוות ביטחון סוציאלי ומדיניות רווחה, יתמקד בשתי הדרכים הראשונות המשמשות את מדינת הרווחה. לידים של חברי וחברות הצוות, כדי לקדם את יעדיה של מדינת הרווחה בישראל יש לפעול בששת התחומים הבאים: מדיניות ביטחון סוציאלי; שירותי רווחה אישיים; מדיניות רווחה ידידותית למשפחה; בניית קהילות וחיזוקן; צמצום העוני; והפרטת שירותים חברתיים. בהמשך יפורטו מרכיביו של כל תחום ויוצגו ההצעות הקונקרטיות לקידומו.

שער שביעי

ב תקציר ועיקרי ההמלצות

בכל מדינות הרווחה, וגם בישראל, תשתיות חברתיות של בריאות, חינוך ודיור אינן מצליחות להתמודד לבדן עם מגוון המצוקות האנושיות שחווים בני אדם, משפחות וקהילות בחברה הקפיטליסטית. על מנת להשיג צדק חברתי, חיוני להשקיע במערכת ביטחון סוציאלי והבטחת הכנסה, בשירותים חברתיים אישיים וקהילתיים, בתוכניות ממוקדות למיגור העוני ובפיתוח מדיניות שתאפשר למשפחות איכות חיים.

העוני ואי-השוויון הקיצוני בישראל, לצד הסרת האחריות המוחלטת של הממשלה, יצרו מצב שבו אזרחים רבים נקראים לתרום מהונם ומאונם כדי להשלים את החסרים. אזרחים טובים אלה, המתגייסים בכל נפשם מתוך דאגה אנושית לזולת ותחושת בושה לנוכח המצב הקיים, משתתפים למעשה במנגנון "כיבוי שרפות" הפותר את המדינה מחובותיה ומייצר פתרונות לא-שווינויים (כך למשל, קל יותר לגייס תרומות עבור שירותים במרכז הארץ ועבור אוכלוסיות מסוימות). ערבות הדדית, סולידריות, השתתפות ציבורית, התנדבות וסיוע לזולת הם ערכים מכוננים ומבורכים בחברה הדמוקרטית, אולם ניצולם הציני בידי קובעי המדיניות אסור לו שיימשך. מדינה דמוקרטית נאורה חייבת לדאוג לכל אזרחיה ברוח ערכי הצדק והלכידות החברתית. יתר על כן, אי-השוויון וחוסר הצדק החברתי פוגעים גם בדמוקרטיה עצמה ומחלישים אותה. מחקרים רבים מלמדים שאנשים הסובלים מהדרה – על פי רוב אנשים בעלי הכנסה נמוכה – אינם נוטלים חלק בהליכים הדמוקרטיים ובכך מוותרים על זכותם ועל חובתם כאזרחים. על כן, אין לראות בצמצום הפערים הוצאה, כי אם השקעה בחוסנה הדמוקרטי של המדינה.

חוסר ההוגנות ואי-השוויון בישראל עולים בביורור מן הנתונים הבאים:

- כ-50% מן השכירים במשק אינם משלמים מס הכנסה מפני שהכנסתם אינה מגיעה לסף המס.
- ל-61% מהעניים העובדים הכנסה שאינה עולה על 2,000 ש"ח.
- לפני תשלומי ההעברה, רמת העוני עומדת על כ-30%.
- המניע העיקרי להפרטה הוא צמצום העלויות ולא שיפור השירות.
- רמת הבטחת ההכנסה בישראל היא נמוכה מאוד בהשוואה למדינות ה-OECD.

אחת הדרישות המרכזיות שעלו מן האוהלים היא הדרישה להגינות. דרישה זו אינה ייחודית לחברה הישראלית, והיא ניכרת בסקרי דעת קהל בינלאומיים השוואתיים הנערכים שוב ושוב מאז תחילת שנות התשעים. מן הסקרים עולה שכ-80% מן הציבור הישראלי מסכים לדרישה שהממשלה צריכה לנקוט אמצעים לצמצום הפערים בין העניים לעשירים. בפועל, רמת אי-השוויון עלתה לאורך השנים, ורמת העוני המובנה נותרה גבוהה

מאוד. תיקון החברה, בהתאם לדרישתו של רוב הציבור בישראל, אינו מסתכם בשינויים בסדרי העדיפויות או בהסטת תקציבים; אדרבה, דרושים שינויים מבניים שיתקנו את המנגנונים שיצרו את אי-השוויון מלכתחילה. כך לדוגמה, תהליכי ההפרטה ומיקור החוץ, בצורה שבה הם מופעלים, גורמים להעסקה פוגענית של רבים מעובדי המגזר הציבורי – מורים, עובדים סוציאליים, עובדי בריאות ועוד. הממשלה מפריטה את השירותים הציבוריים במטרה לחסוך בעלויות ומותירה את היקף השירות כבעבר, ובכך יוצרת למעשה עיוות מוסרי ומטילה את האחריות לקיום השירות על כתפי העובדים, החשים מחויבות מקצועית ומוסרית להפעלתו. חברה ישראלית מתוקנת היא חברה שבה כבודו של האדם נשמר. שמירה על כבוד האדם מחייבת שיהא ביכולתו להתקיים בכבוד מיגיע כפיו, שמשכורתו תגיע לסף המס ושיהיו ברשותו די אמצעים כדי להשתתף בהליך הדמוקרטי (בחירות, שירות צבאי/לאומי). בחברה השומרת על כבוד תושביה, שכר מינימום המאפשר קיום בכבוד מובטח גם לעובדים חסרי הכשרה מקצועית או כישורי עבודה מתאימים לתנאי שוק העבודה. שוויון רב יותר יגביר את הלכידות החברתית, יצמצם את תחושת חוסר ההוגנות הפושה בקרב מעמד הביניים וכך יעודד אותו לתמוך בהעלאת המסים הישירים (לעצמו ולמעמד העליון), יצמצם את הצורך בתשלומי הבטחת הכנסה ומס הכנסה שלילי, ירחיב את תשלומי המס הישיר של עשירונים בעלי הכנסה נמוכה ויגביר את הצריכה שלהם – ובכך יגדיל את ההכנסה ממסים. חברי צוות הרווחה סבורים כי בשביל להשיג את השינוי המיוחל, יש לפעול בששת התחומים שיפורטו להלן:

שער שביעי

1. **שיפור הביטחון הסוציאלי** באמצעות העלאת גובה הקצבאות (ביטוח אבטלה, הבטחת הכנסה, מס הכנסה שלילי, קצבאות ילדים, ביטוח זקנה), הנגשתן והנהגת מענק העצמה המיועד לחיסכון ארוך טווח לילדים.
2. **קידום שירותי הרווחה האישיים:** חקיקת חוק שירותי רווחה ועלייה משמעותית בהוצאה הממשלתית לרווחה, במטרה לאפשר לשירותי הרווחה להרחיב את פעילותם ולהגדיל את מספר העובדים. לצד הגדלת התקציב המוקצה לכלל שירותי הרווחה במישור הארצי והמקומי, יש להקצות משאבים מיוחדים לקידום שירותי הרווחה ביישובים מוחלשים.

3. פיתוח מדיניות רווחה ידידותית למשפחה: הקמת מסגרות טיפול וחינוך המותאמות לצורכי שוק העבודה; התאמת שוק העבודה לחייהן של משפחות מסוגים שונים.
4. גיבוש מדיניות לאומית לבניית קהילות ולחיזוק חוסנו, ברוח הקריאה לסולידריות ולערבות הדדית. חיזוק רשתות חברתיות לעזרה הדדית; מיסוד מעורבות והשתתפות של אזרחים בענייני ציבור הנוגעים להם, וזאת על ידי חקיקה שתבטיח את מעמד הקהילות ואת השפעתן על עיצוב המדיניות ברמה המקומית והארצית; פיתוח ויישום תוכניות להכשרת אזרחים למנהיגות קהילתית.
5. צמצום משמעותי של ממדי העוני בישראל ושיפור תנאי החיים של אנשים החיים בעוני באמצעות חקיקה ותוכנית לאומית למיגור העוני.
6. שינויים דרסטיים בתהליכי ההפרטה של השירותים החברתיים ונטילת אחריות מחדשת של המדינה על השירותים החברתיים.

ג דיון והמלצות

11 מדיניות ביטחון סוציאלי

מטרות

מערכת הביטחון הסוציאלי היא לב לבה של כל מדינת רווחה מודרנית, וכך גם בישראל. בחברה שבה רווחתם של אנשים תלויה בעיקר ביכולת ההשתכרות שלהם בשוק החופשי, מערכת הביטחון הסוציאלי מאפשרת לכלל להגן על הפרט מפני סכנות חברתיות. למערכת זו שלוש מטרות עיקריות:

1. לספק רשת ביטחון – הכנסה המאפשרת קיום מינימלי בכבוד – לבני אדם החיים בעוני ואינם יכולים לעבוד ולהתפרנס לאורך זמן.
2. להבטיח שמירה על רמת החיים של אנשים שעבדו ושלמו למערכת הביטחון הסוציאלי, וכעת אינם יכולים לעבוד – באופן זמני או קבוע – משום שהם מבוגרים מדי, פוטרו ממקום עבודתם, ילדו, נפגעו או חלו.
3. לסייע במימון עלויות הקיום של אנשים בעלי מטלות נוספות, דוגמת גידול ילדים או התמודדות עם מוגבלויות.

בראשית שנות האלפיים קוצצה מערכת הביטחון הסוציאלית בישראל קיצוץ חד, ומרבית הקצבאות והנגישות אליהן נופלות כיום מן הרמה המקובלת במדינות רווחה אחרות. בעקבות זאת, יכולתה של מערכת הביטחון הסוציאלית להשיג את מרבית מטרותיה נפגעה קשות.

המלצות

ההמלצות המובאות להלן נועדו לקדם את שלוש המטרות שלעיל של מערכת הביטחון הסוציאלית, והן מתמקדות בעיקר, אם כי לא באופן בלעדי, במשפחות בגיל העבודה. משפחות אלה הן שסבלו בשנים האחרונות יותר מכול מן הקיצוצים בביטחון הסוציאלית, ועל כן הן אוכלוסיית יעד מרכזית של מערכת זו:

א. **ביטוח אבטלה:** ביטוח אבטלה נועד לספק ביטחון סוציאלית לאנשים שפוטרו מעבודתם. פירוש הדבר הוא שביטוח האבטלה אמור לאפשר לאדם לשמור על רמת חייו טרם הפיטורין במהלך חיפושיו אחר עבודה חדשה. התוכנית הישראלית הקיימת אינה נדיבה, אינה נגישה ואינה מספקת למובטלים הגנה ראויה. אנו מציעים אפוא **לקצר את תקופת העבודה הנדרשת קודם לפיטורין** כתנאי לזכאות לסיוע; **להאריך את תקופת הזכאות** כך שמשכה המינימלי יעמוד על חצי שנה; **לאפשר השתלבות במערך ההכשרה המקצועית** בעת קבלת הקצבה; **ולהעלות את גובה דמי האבטלה** כך שלא יפחתו מ-60% משכרו הקודם של העובד.

ב. **הבטחת הכנסה:** תוכנית הבטחת הכנסה משמשת רשת ביטחון לאנשים חסרי הכנסה מכל סיבה שהיא. הנגישות לתוכנית זו מותנית הן במבחן אמצעים והן במבחן תעסוקה. השינויים הרבים שחלו בשנים האחרונות בנגישות לתוכנית זו והקיצוצים החדים ברמת ההקצבה פגעו ביכולתה להקל את מצוקתה של האוכלוסייה הנזקקת ביותר. על כן אנו מציעים כי התוכנית תשתלב במאמצים להשיב את משתתפיה לשוק העבודה (מאמצים שיפורטו בהרחבה במסמך של צוות התעסוקה), ותעודד מעבר מרווחה לעבודה על ידי הגמשת ה"דיסריגרד". עוד אנו מציעים להעלות את רמת הקצבה, בייחוד זו המשולמת למשפחות בעלות ילדים המסתייעות בה לתקופה ממושכת. יש להנהיג "גמלת צרכים ארוכי טווח",

אשר תבטיח – לצד קצבת הילדים – קיום מינימלי בכבוד למשפחות עם ילדים.

ג. **מס הכנסה שלילי:** מס הכנסה שלילי נועד להגדיל את הכנסותיו של אדם המשולב בשוק העבודה, אך משכורת אינה מספקת קיום סביר. תוכנית זו אומצה בישראל בשנים האחרונות, אולם היא סובלת מקשיי נגישות – פחות ממחצית מן הזכאים מקבלים סיוע בפועל – ומספקת הכנסה מועטה מדי. בצורתה הנוכחית, תרומתה של התוכנית לצמצום העוני ואי-השוויון בקרב האוכלוסייה העובדת נמוכה ביותר. אנו מציעים לשנות את מבנה מס ההכנסה השלילי, להנהיג העברה ישירה של הגמלה לשכיר הזכאי דרך שכר מדי חודש, ולהעלות באופן משמעותי את סכום הגמלה – בייחוד עבור מצטרפים חדשים לשוק העבודה.

ד. **מענק העצמה:** למען קידום ניידות חברתית בקרב צעירים, אנו מציעים להנהיג בישראל תוכנית חיסכון לטווח ארוך לילדים, שתכננה מענק העצמה. בכמה מדינות בארצות הברית ובמקומות אחרים בעולם מופעלת תוכנית כזו, שעיקרה חיסכון לילדים עם הולדתם במימון משותף של המדינה וההורים. הכסף שייחסך מיועד לרכישת השכלה או דיור בהגיע הילד לבגרות. אנו מציעים להנהיג מענק העצמה שיכלול הפקדה ראשונית עבור כל ילד בעת הולדתו והתחייבות של המדינה להשלים הפקדות של ההורים במהלך חמש השנים הראשונות לחייו (עד סכום קבוע מוגדר מראש). בגיל 18 יהיה רשאי הבוגר לפדות את החיסכון לצורך השכלה, הכשרה מקצועית, הקמת עסק או רכישת בית.

ה. **קצבאות ילדים:** קצבאות ילדים הן אמצעי חיוני המסייע למשפחות להתמודד עם העלויות הגבוהות של גידול ילדים, והן תורמות תרומה מכרעת לצמצום העוני. כאשר קצבאות הילדים הן אוניברסליות – דהיינו משולמות לכל משפחה ללא קשר לרמת ההכנסה – קל ליישמן, והן אינן פוגעות במוטיבציה של מי שאינם עובדים להשתלב בשוק העבודה. הקיצוץ העמוק בגובהן של הקצבאות הללו בשנות האלפיים והשינויים התכופים במבנן פגעו עד מאוד ביעילותן. אנו מציעים להעלות את רמתן של קצבאות הילדים האוניברסליות ל-5% מן השכר הממוצע במשק עבור כל ילד. כך הן תוכלנה לתרום משמעותית למימון עלויות גידול הילדים.

1. **ביטוח זקנה:** קצבאות זקנה הן מרכיב מרכזי במערכת הביטחון הסוציאלי. קצבת הזקנה האוניברסלית הנהוגה כיום היא נמוכה מאוד, ואינה מאפשרת לקשיש לשמור על רמת חייו לאחר פרישתו משוק העבודה. אנו מציעים לאמץ מדיניות הדרגתית של העלאת הקצבה האוניברסלית הבסיסית לרמה של 25% מן השכר הממוצע במשק, וכך להבטיח קיום מינימלי בכבוד לכלל הזקנים. על מנת להבטיח תגמול הולם למי ששילמו דמי ביטוח לאומי לאורך זמן רב, מוצע לחזק את הממד הביטוחי בתוכנית על ידי הרחבת מרכיב תוספת הוותק.

2. **עדכון:** אחד השינויים הדרמטיים שנערכו במערכת הביטחון הסוציאלי בשנים האחרונות הוא ניתוק ההצמדה של הקצבאות לשכר הממוצע במשק. הדבר פוגע בערך הקצבאות. אנו מציעים להצמיד את קצבאות המוסד לביטוח הלאומי לשכר הממוצע במשק.

מימון

ההצעות שהוצגו לעיל מחייבות תוספת מימון למערכת הביטחון הסוציאלי. חלק מן התוספת ימומן מתקציב המדינה. חלק אחר יוכל לבוא מהעלאה מסוימת של דמי הביטוח הלאומי שמשלמים המעסיקים. תשלומים אלה הופחתו בשנים האחרונות; אפשר וראוי להעלות את תשלומי המעסיקים לצורך מימון השיפורים המוצעים במערכת הביטחון הסוציאלי.

שער שביעי

21 שירותי רווחה אישיים

מטרות, אתגרים וקשיים

מערכת שירותי הרווחה האישיים הפועלת בישראל מספקת מגוון רחב של שירותים חברתיים אישיים, קהילתיים ומוסדיים לאוכלוסיות שונות, ובהן פרטים ומשפחות הנתונים במגוון מצבי מצוקה ומשבר; עולים חדשים וותיקים; קשישים עירייתיים ומוגבלים; ילדים ובני נוער בסיכון; אנשים המתמודדים עם נכויות למיניהן; נפגעי סמים ומכורים לאלכוהול; אנשים בשלבי שיקום שונים – נשים העוסקות בזנות, אסירים משוחררים ודרי רחוב. נוסף על כך מפעילה המערכת שירותי עבודה קהילתית, המתמקדים באיתור צורכיהן של אוכלוסיות שונות, בתכנון

ובפיתוח שירותים ובהגברת מעורבותם של תושבי הקהילה
בנעשה בתחומה.

שירותי הרווחה האישיים מתמקדים בסיוע לקבוצות
אוכלוסייה, למשפחות ולפרטים הנמנים עם החוליות המוחלשות
ביותר בחברה הישראלית. לפעולתם התקינה של שירותים
אלה יש השלכות גם על תפקודם של שירותים אחרים, כגון
שירותי החינוך. כך למשל, ילדים הגדלים במשפחות במצוקה
שאינן זוכות לטיפול הולם של שירותי הרווחה יתקשו להצליח
במערכת החינוך. חיוניותם של שירותי הרווחה וטווח פעילותם
משתקפים היטב בהיקף האוכלוסיות הנמצאות בטיפולם. לפי
נתוני משרד הרווחה, בשנת 2009 היו רשומים בשירותי הרווחה
כ-433,000 משקי בית – כחמישית מכלל משקי הבית בישראל
באותה עת. כעשור קודם לכן עמד מספרם על כ-298,000. טווח
הפעילות של שירותי הרווחה כולל אפוא נתחים רחבים ביותר
של האוכלוסייה בישראל, הזקוקים למגוון סוגי סיוע החיוניים
לרווחתם. הגורמים העיקריים הפועלים בזירת שירותי הרווחה
הם משרד הרווחה ומחלקות הרווחה המקומיות – ועל כן מסמך
זה יתמקד בעיקר בהם – אך לצדם פועלים גם משרדי ממשלה
אחרים, ארגונים וולונטריים, ארגונים עסקיים וקרנות.

בפני שירותי הרווחה למיניהם ניצבת שורה של אתגרים
חשובים:

- השגת הכרה פוליטית בשירותי הרווחה כשירותים חיוניים
ביותר שיש לקדם.
 - יישוג (reaching out) האוכלוסיות הנזקקות לסיוע.
 - פיתוח תוכניות שתספקנה מענה הולם לצורכיהן השונים של
האוכלוסיות.
 - פיתוח והפעלת תוכניות שתמנענה מראש היווצרות צרכים
ומצוקות.
 - אספקת שירותים איכותיים ברמה שווה בכל אזורי הארץ,
מרכז ופריפריה כאחד.
 - קידום השתתפות הצרכנים בשירותים.
 - פיתוח ושכלול הידע, שיטות ההתערבות והמימוניות של
עובדי הרווחה והתאמתם לצרכים המשתנים.
 - הערכה חוזרת ונשנית של תוצאות הפעילות.
- שירותי הרווחה נוחלים הצלחה חלקית בלבד בהתמודדותם

- עם אתגרים אלה. נזכיר ארבעה מן הגורמים המרכזיים לכך:
1. **עומס רב על העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה.** נתוני משרד הרווחה ומחקרים שנערכו בנושא מצביעים על עומס עבודה רב, המקשה על העובדים הסוציאליים למלא את תפקידם בצורה הולמת. העומס, הנובע ממחסור בעובדים, משתקף היטב בנתונים הבאים: בשנת 2000 מימנה המדינה (בשיתוף הרשויות) העסקה של כ-4,000 עובדים במחלקות הרווחה. שמונה שנים לאחר מכן היא מימנה כ-4,640 עובדים – גידול של 16% – אלא שמספר הפונים עלה בתקופה זו בשיעור של כ-30%.
 2. **כיסוי חלקי של האוכלוסיות הנזקקות לשירותי הרווחה.** לפי דיווחי משרד הרווחה (שפורסמו אמנם לפני כשלוש שנים, אך יש להניח שלא חל בהם שינוי משמעותי), ברמה הכלל-ארצית רק כשליש מן הנזקקים לסיוע אכן מקבלים אותו. עם זאת, שיעור הכיסוי שונה מקבוצה לקבוצה. בקרב אוכלוסיית הקשישים מגיע הכיסוי לכ-60%, ואילו בקרב בני הנוער הוא נופל לכ-30%.
 3. **אי-שוויוניות בין יישובים.** בין היישובים בישראל קיימים פערים עצומים בהיקף שירותי הרווחה וברמתם. פערים אלה משתקפים בכמה מדדים: היחס בין מספר העובדים למספר המטופלים, שיעור הכיסוי של אוכלוסיות שונות ומספר התוכניות המוצעות לאוכלוסייה. בעקבות חוסר השוויוניות באספקת שירותי הרווחה, מקום המגורים הופך למשתנה מרכזי המשפיע השפעה מכרעת על איכות המענה הניתן לצורכיהם של פרטים ומשפחות. חוסר השוויוניות נובע מכמה גורמים עיקריים: הבדלים ברמת ההשתתפות הממשלתית והמקומית בתקציבי מחלקות הרווחה המקומיות, הבדלים בהיקף גיוס משאבים ממקורות נוספים כמו קרנות, והיעדר תשתית חוקית המחייבת הקצאת שירותים על בסיס שוויוני.
 4. **היעדר תשתית חוקית למרבית שירותי הרווחה.** רק חלק קטן משירותי הרווחה – למשל שירותי סיעוד לזקנים ולמוגבלים – מעוגנים בחוק המחייב את הקצאתם, ועל כן אספקת השירותים מושפעת במידה רבה מזמינותם של משאבים כספיים. כפי שצוין לעיל, היעדר תשתית חוקית הוא אחד הגורמים, לחוסר השוויוניות בין יישובים. שירותי הרווחה האישיים,

שחיוניותם אינה מוטלת בספק, ממלאים אפוא את תפקידם בצורה חלקית. אם כן, אחת הדרכים המרכזיות לשינוי פני החברה הישראלית היא קידום משמעותי של שירותים אלה. שירותי הרווחה האישיים בצורתם הנוכחית מוגבלים מאוד ביכולתם לתת מענה ראוי למאות אלפי האזרחים הזקוקים להם נואשות. מציאות זו משתקפת בתחושותיהם הקשות של רבים מן הפונים לסיוע.

המלצות

ההצעות לקידום שירותי הרווחה האישיים בישראל אינן מתייחסות להיבטים המקצועיים אלא להיבטים הקשורים במדיניות:

א. **העלאה משמעותית בהוצאה הממשלתית לרווחה:** תקציב הרווחה הנוכחי של הממשלה אינו מאפשר העסקת מספר הולם של עובדים בשירותי הרווחה. יש להגדיל את תקציב הרווחה כדי לאפשר בשנים הקרובות עלייה משמעותית במספר העובדים והרחבה ניכרת של פעילות מחלקות הרווחה.

ב. **הגדלת ההשתתפות הממשלתית בתקציבי הרווחה המקומיים** ביישובים באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים: יש להגדיל את ההשתתפות הממשלתית ביישובים מוחלשים מבחינה חברתית-כלכלית מ-75% ל-85%-90%. מבחינה חברתית-כלכלית (בדומה למודל הסיוע לפיתוח תוכניות לילדים).

ג. **עידוד יזמות מקומית:** יש להקצות משאבים ייחודיים לפיתוח תוכניות חדשניות להתמודדות עם בעיות מקומיות ביישובים, תוך כדי מתן עדיפות ליישובים מוחלשים מבחינה חברתית-כלכלית.

ד. **חוק שירותי רווחה:** יש לעגן סלי שירותי רווחה חיוניים לאוכלוסיות שונות (משפחות, ילדים, קשישים, בני נוער וכדומה) בתשתית חוקית שתחייב את הקצאתם. החוק, שיגדיר את סלי השירותים, יהיה חלק מסל הזכויות החברתיות של האזרחים בישראל. מימון השירותים הכלולים בסל יהיה באחריות הממשלה. השינוי יביא לשיפור ניכר במידת השוויוניות בהקצאת שירותים אלה לאוכלוסיות בכל רחבי הארץ.

ה. חיזוק מעמד שירותי הרווחה האישיים ברמה הארצית והמקומית: יש להשקיע מאמצים כדי להחדיר לתודעה הציבורית את חשיבותם של שירותי הרווחה עבור האוכלוסיית הנזקקות להם – ועבור חוסנה של החברה הישראלית כולה.

31 מדיניות רווחה ידידותית למשפחה

בקרב מגוון ממשלות ברחבי העולם, ובאירופה בפרט, הולכת ומתחזקת בשני העשורים האחרונים ההבנה כי יש לפתח מדיניות ממוקדת ומובחנת לרווחתן של משפחות שיש בכוחה:

- להגביר את איכות החיים של משפחות מסוגים שונים, כולל חד-הוריות.
- למנוע או לכל הפחות לצמצם את תופעת העוני בקרב משפחות מסוגים שונים.
- לאפשר הן לאבות והן לאמהות לממש את זכותם להשתלב בשוק העבודה ולהשתכר למחייתם בכבוד, בד בבד עם מימוש זכותם לקיים הורות פעילה וכן לתמוך בהוריהם המבוגרים בעת הצורך.
- לספק לכל הילדים את ההזדמנות לגדול במשפחה ולקבל חינוך ראוי ויחס הולם, וכן לקדם מצב שבו הורים מבוגרים יוכלו לקבל סיוע מילדיהם כשהם זקוקים לו.
- לקדם שוויון מגדרי בחברה – בשוק העבודה, בחיים הציבוריים ובמרחב הביתי.
- לתרום לפיתוח ולצמיחה כלכלית.

שער שביעי

קיימת הסכמה רחבה בקרב מומחי רווחה על כך שמדיניות רווחה ידידותית למשפחה צריכה להתבסס על מודל משפחתי הנקרא "שני מפרנסים וגם שני מטפלים" (או "מפרנס וגם מטפלי"). מודל זה מתייחס למשפחה שבה שני ההורים (או ההורה היחיד) מסוגלים להשתלב בשוק העבודה ולפרנס את משק הבית, ובה בעת להיות הורים ובנים/בנות פעילים המספקים טיפול וחינוך ראויים. על פי השקפת העולם העומדת ביסוד המודל הזה, פרנסה וטיפול בבני המשפחה הם זכויות חברתיות – ועל הממשלה מוטל להבטיחן.

לשם השגת התוצאות האלה, פיתחו שורה של מדיניות מדיניות אקטיבית למען רווחת המשפחה, הנוחלת הצלחות רבות. מדיניות רצויה לרווחת המשפחה כוללת תוכניות רבות שנוסו בהצלחה

במקומות שונים. אולם על אף מרכזיותה של המשפחה בחברה הישראלית ובמגוון התרבויות המרכיבות אותה, מדינת ישראל טרם הציבה את הנושא על סדר יומה באופן מובחן ומפורש וטרם פיתחה מדיניות משפחה אקטיבית ומקיפה.

מציאות זו גורמת לשורה של תחלואים חברתיים. הקושי של שני ההורים להשתלב בשוק העבודה באופן שיאפשר למשפחה לחיות בכבוד תורם את חלקו לשיעורי העוני הגבוהים בקרב משפחות בעלות ילדים. בשנת 2009, 27% מכלל המשפחות בעלות הילדים – ו-32% מן המשפחות החד-הוריות – היו מתחת לקו העוני. בקרב משפחות בעלות מפרנס אחד, כרבע חיו מתחת לקו העוני. יתר על כן, גם משפחות בעלות שני מפרנסים כורעות פעמים רבות תחת הנטל הכלכלי, בייחוד לנוכח ההוצאות הגבוהות על הטיפול בילדים. היעדרה של מדיניות אקטיבית וסדורה לרווחת המשפחה מחריף גם את אי-השוויון המגדרי, המאפיין את החברה בישראל בכלל ואת שוק העבודה בה בפרט. אי-השוויון בין גברים לנשים משתקף, בין השאר, בעצם ההשתתפות בשוק העבודה, בשכר ובסיכויים להגיע לעמדות בכירות. כל אלה משפיעים, בתורם, על חלוקת העבודה במשק הבית ועל מעמד הנשים בחיים הציבוריים – וכמובן גם מושפעים מהם.

מציאות זו היא שהולידה את המחאה בקיץ של 2011, שבה נשמע גם קולן הרם של משפחות רבות בישראל המתקשות לשלב בין מעורבות בשוק העבודה ובין הצורך לטפל בילדים ובהורים. המוחים הציגו את המשימות הניצבות לפניהם – פרנסה וטיפול בבני המשפחה – כזכות חברתית, ומכאן שהפגיעה ביכולתם לממשה היא הפרה של צדק חברתי.

המלצות

- א. להציב את נושא מדיניות המשפחה על סדר יומה של הממשלה. פירוש הדבר הוא הצבת המטרות המפורטות לעיל ובדיקת מימושן בטווח של חמש השנים הבאות.
- ב. להקים מסגרות טיפול וחינוך ציבוריות ואוניברסליות (ללא מבחני אמצעים או הכנסות) לפעוטות (מסוף חופשת הלידה ואילך), חינום או בסבסוד משמעותי, בהיקף רחב מאוד. מסגרות אלה תענקנה טיפול איכותי ותפעלנה בימים ובשעות המותאמים לצורכי שוק העבודה.

- ג. להנהיג יום לימודים ארוך בבתי הספר היסודיים, עד השעה 16:00, שילווח במפעל הזנה אוניברסלי.
- ד. להאריך את חופשת הלידה בתשלום מ-14 שבועות לחצי שנה (הכוונה היא לביטוח ההורות, הנקרא בישראל "ביטוח אמהות"). פסק הזמן מן העבודה צריך להינתן לאמהות ולאבות על פי בחירתם. כדי לעודד אבות להשתלב בטיפול בילדים, יש להנהיג את רעיון "חודש האב", שלפיו יוענק לאב תשלום לתקופה נוספת אם ייטול על עצמו את הטיפול בילד במהלכה.
- ה. לפעול להתאמת שוק העבודה לחייהן של משפחות ולצורך שלהן לטפל בילדיהם ובהוריהם: הפחתת שעות העבודה של הורים, קידום שעות עבודה גמישות (גם לצורך טיפול בהורים), הגדלת מספר ימי החופשה בתשלום להורים בכלל ולהורים יחידניים בפרט והתאמתם לימי החופשה של ילדים קטנים במוסדות החינוך.
- ו. להבטיח את ביטחונן הסוציאלי ואת איכות חייהן של משפחות חד-הוריות: להחזיר את גובה המענק המוגדל בהבטחת הכנסה (שבוטל ב-2003), ובד בבד להעלות את גובה ה"דיסריגרד" במעבר לעבודה בשכר; להגדיל את גובה ההכנסה המזכה בתשלום לדמי מזונות מטעם הביטוח הלאומי.

שער שביעי

42 בניית קהילות וחיזוקן

בין ההשלכות החמורות של המדיניות הכלכלית-חברתית הניאו-ליברלית בעולם המערבי בשלושת העשורים האחרונים יש למנות את התחזקות תפיסת ה"אני", מחד גיסא, ואת הירידה בחשיבותה ובמקומה של הקהילה, מאידך גיסא. ברוח השקפות עולם המקדמות אינדיבידואליזם, הישגיות ותחרות, נשחקו הערכות ההדדית ותחושת השליכות – ועמן גם הביטחון האישי והסוציאלי. נזקיה של אווירה ציבורית זו הולכים ומצטברים. ברמה האישית, אנשים חשים ניכור ובדידות, זרות, חוסר סיפוק, תסכול ויאוש. ברמה החברתית, הפערים הכלכליים והחברתיים מעמיקים, מעמד הביניים נשחק כלכלית, העשירים ביותר מתנערים מאחריותם לחברה ומתרכזים בקבוצות אינטרס, היקף העוני מאמיר בקרב קבוצות חברתיות שונות – ובעקבות זאת הן

מפתחות שוליות וחוסר אונים לדורות. מציאות זו היא שהביאה להתעוררות תנועת המחאה הגדולה בתולדות המדינה. בשלושים השנים האחרונות עוד ועוד ממשלות ברחבי העולם מפתחות מדיניות המעודדת בניית קהילות, מתוך הבנה שהקהילות הן אלה המסוגלות לספק מענה מתאים לצורכיהן המשותפים של קבוצות אוכלוסייה שונות.

מטרות

- לסייע לאנשים בפתרון בעיות ולאפשר להם ליטול חלק בתהליכי קבלת החלטות.
- לקשר אנשים למערכות המספקות להם משאבים, שירותים והזדמנויות.
- לפעול לחיזוק השתתפותם של תושבים בארגונים ובפעילויות כאמצעי להעצמתם, להשתלבותם בחברה ובקהילה ולצמצום תחושת הניכור שלהם.
- לדאוג לתפקודן האפקטיבי והאנושי של מערכות המספקות משאבים, שירותים והזדמנויות.
- לתרום לפיתוח מדיניות חברתית ולשיפורה.

למימוש מטרות אלה, פיתחו מדינות שונות מדיניות לבניית קהילות ועיצבו מודלים לפיתוח ולארגון קהילתי. מדינת ישראל נראית "מועמדת אידיאלית" למדיניות כזו. הקהילה זוכה בה למעמד מרכזי, העבודה הקהילתית נוחלת הצלחות, והצורך רב: החברה בישראל מתאפיינת בשונות רבה ומורכבת מקהילות נבחנות מאוד זו מזו, ובעקבות זאת רבים האינטרסים השונים הגועשים בה ודרושים פתרונות ייחודיים ויצירתיים. על אף כל זאת, מדינת ישראל טרם הציבה את הנושאים האלה בעדיפות עליונה, והעבודה הקהילתית אינה מצליחה לספק מענה מקיף לכל תחלואי הקהילה. ביטוי מובהק לבעיה נראה בתחום הקצאת התקנים. בישראל ישנם רק 350 עובדים סוציאליים קהילתיים, והם פועלים רק ב-140 רשויות מקומיות מתוך 250.

יש לציין כי משרד הרווחה אכן הביע כוונה לקדם את מקומה של העבודה בקהילה: תוכנית הרפורמה החדשה של המשרד מחייבת העסקת עובד סוציאלי קהילתי בכל צוות שכונתי. אלא שתוכניות לחוד ומציאות לחוד: בפועל, אין תקנים לאיוש משרות אלה. **מציאות זו, הנוגעת למצבם של אנשים הנאבקים על קיום בכבוד ועל**

הזכות לדיור ולבית, היא אחת הסיבות העיקריות למחאה החברתית, המבטאת יותר מכול את התפתחותה של תודעה חברתית חדשה. תודעה חברתית זו, שחידדה את התובנה בדבר יחסי הגומלין הראויים בין האזרחים ובין המערכות החברתיות והשלטוניות, מציבה אתגר מחודש לפני הממשלה, המערכות הציבוריות והקהילות: לחולל שינויים בני קיימא.

ההצעות המובאות להלן, הכוללות תוכניות בתחום היערכות העבודה הקהילתית, נועדו להתמודד עם כמה מן האתגרים שהציבה לפנינו המחאה החברתית. מטרת התוכניות היא לספק מענה מתאים לדרישתן העכשווית של הקהילות להכרה בצרכים השונים והמשותפים של האוכלוסיות. ביום שאחרי המחאה תידרש המדינה להיענות לדרישות קונקרטיות של המוחים בתחום ההקצאה של משאבים ציבוריים. בין היתר יהיה צורך לפעול לבנייה, לפיתוח ולחיזוק של קהילות ורשתות חברתיות – המקנות לאנשים תחושת שייכות ומחויבות ומאפשרות להם להרגיש בבית בחברה הישראלית.

המלצות

א. **מיסוד השתתפות אזרחים באמצעות חקיקה.** חשוב למצוא משאבים ליצירת מסורת מובנית של שיתוף הציבור בחברה הישראלית. באוהלי המחאה למדנו עד כמה מעוניינים האנשים להביע את דעתם ולעמוד בקשר ישיר עם קובעי המדיניות בתחומי התכנון, הכלכלה, החינוך, הבריאות והרווחה. פיתוח דגמים פורמליים של השתתפות, המעוגנים בחקיקה – כגון שולחן עגול, שימוע ציבורי או שיח על גבי רשת האינטרנט – יבסס את זכותם של האזרחים כיחידים, כקבוצות וכארגונים להשתתף בעיצוב המדיניות ובקבלת ההחלטות.

ב. **חיזוק יכולתם של האזרחים להשתתף בעיצוב מדיניות ובתוכניות קהילתיות ולמצות את זכויותיהם במגוון דרכים,** תוך כדי שימוש בכוחן החברתי של הרשתות האינטרנטיות. לשם כך נחוצים הנגשה וחיבור של אנשים לרשתות אינטרנטיות – ובייחוד עניים הסובלים מהדרה טכנולוגית. נוסף על כך, יש לפתח מרחבי שיח פנים אל פנים וליזום מפגשים אנושיים שימשיכו את השיח ברשתות, וכך לחזק את

שער שביעי

העבודה המשותפת של אזרחים. עשייה זו תתבסס על שירותים של עבודה קהילתית ועל הקמת קבוצות פעולה, קבוצות תמיכה וקבוצות עניין בכל קהילה בישראל.

ג. **פיתוח תוכניות וייסוד בתי ספר להכשרת מנהיגים קהילתיים.** מגוון דגמים של הכשרת מנהיגות קהילתית ויזמות חברתית נוסו במקומות שונים בארץ ובעולם. יש להכיר בפוטנציאל של המנהיגות החברתית כמשאב חשוב ולפתחו כמו כל הון אנושי אחר, לטובת הכלל ולטובת הפרט. בתי הספר למנהיגות קהילתית הם בתי ספר לאזרחות, המלמדים דמוקרטיה להלכה ולמעשה.

ד. **קידום תוכניות קהילתיות בקרב קבוצות במצבי מצוקה.** תוכניות אלה תתמקדנה בהעצמתם של פרטים, קבוצות וקהילות. בכך הן תסייענה לאזרחים לפעול למען בניית קהילה אוטונומית, שתספק מענה לצורכי האזרח ולזכויותיו. הקהילה, בתורה, תפעל למען שינויי מדיניות וחקיקה והקצאת משאבים צודקת. תוכניות אלה תכלולנה פיתוח מודעות ביקורתית, מעורבות אישית וקהילתית ונטילת חלק פעיל בנושאים ציבוריים הנוגעים לחיי הפרט.

ה. **פיתוח חוסן קהילתי.** חיזוק יכולתן של קהילות להתמודד עם מצבי לחץ ועם משברים פוטנציאליים. במצבי חירום, למשל בעת מלחמה או אסון טבע, קהילות חזקות ומגובשות מתפקדות ומתמודדות טוב יותר. בהקשר זה, כמובן שנדרשת הקצאת משאבים ראויה לעתות חירום ליישובים בישראל. אולם אין ספק שככל שקהילה נהנית מלכידות רבה יותר, מיכולות ומשירותים איכותיים וממנהיגות ראויה, כך יגבר חוסנה בעתות משבר. הכוחות שיפותחו בעזרת האמצעים שהוזכרו לעיל יופעלו אז במרוכז ויתרמו לשגשוג בהמשך.

ו. **תוכניות להתגייסות קהילתית להתמודדות עם מצבי עוני, סיכון ומצוקה.** הקמת קבוצות ומעגלי אוכלוסייה במגוון קבוצות חברתיות – משפחות עניות, ילדים בסיכון, קשישים ועוד – שישתייעו בחזקים מהם ויסייעו לחלשים מהם, על פי צורכיהם ויכולותיהם. לתפיסתנו, העוני וההדרה של פרטים ושל קבוצות חברתיות אינם בעיה אישית של אלה המתמודדים עמם, כי אם בעיה חברתית כוללת. תופעת העוני בקהילה פוגעת באוכלוסיות שונות, ובהן משפחות עם ילדים

ונוער בסיכון, וההתמודדות עמה כרוכה במעורבות משולבת של אנשי מקצוע מתחומים שונים, בפעילות בתחום הטיפול הפרטני ובפעילות חברתית וקהילתית. על מנת לחולל תמורה משמעותית דרוש תהליך משולב, שיכלול, מן הצד האחד, התגייסות של המדינה, הובלת שינוי מבני והקצאת משאבים, ומן הצד האחר, התגייסות של המערכת הקהילתית כולה ויצירת שינוי מבפנים שישען על כוחות מקומיים. לסיכום, כדי לממש את הפוטנציאל של בניית קהילות וחיזוקן – קהילות שבהן יפעלו האזרחים יחדיו באמצעים דמוקרטיים למען מטרות משותפות – יש צורך במדיניות מכוונת. במצב הנוכחי, העובדים הסוציאליים הקהילתיים, הפועלים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ובארגונים הקהילתיים והחברתיים ברחבי הארץ, מצליחים ליישם את המטרות הללו באופן חלקי בלבד, ואין ביכולתם לסייע לקהילות רבות בעלות פוטנציאל התחדשות וצמיחה.

51 העוני

בשנת 2009 חיו רבע מן האוכלוסייה בישראל (25.0%) ומעל שליש (36.3%) מן הילדים מתחת לקו העוני. נתונים אלה אינם גזירת גורל או תולדה של חוסר אחריות אישית. הנתונים הם פניה ותוצאותיה של מדיניות אנטי-חברתית הרסנית ועקבית, הרומסת את זכויות האדם והאזרח של יותר ממיליון מתושבי ישראל הסובלים מעוני, מהדרה, מהשתקה ומהסתה עקבית נגדם מצד העומדים בראש המערכת. **עוני הוא תופעה חברתית-כלכלית מבנית, ויש ביכולתנו לצמצמו באופן משמעותי – אם רק נבחר לעשות כן.**

עוני נמדד באופן יחסי לנורמות המקובלות בחברה בתחומי ההכנסה, החינוך, ההזנה והמגורים. העלייה בעוני בישראל משתקפת הן במדד העוני של הביטוח הלאומי והן במדד העוני המקובל במדינות ה-OECD. עוני פירושו מחסור בתשתיות נאותות, חסמים בנגישות למשאבים וחוסר יכולת להתמודד בשוק העבודה בתנאים שווים. בעקבות כל אלה נוצר אי-שוויון חברתי המתבטא בפער בלתי נתפס בין אלה שיש להם לאלה שאין להם. תופעת העוני בישראל הולכת ומתרחבת. **שיעור המשפחות העניות מבין כלל המשפחות שבהן ראש משק הבית עובד**

שער שביעי

עלה מ-12.2% ב-2008 ל-13.4% ב-2009. כ-50% מן העניים מועסקים – ונותרים עניים. העניים של היום הם שכירים, עצמאים, מפרנסים יחידים ומשפחות בעלות יותר ממפרנס אחד. עם זאת, העוני אינו מתפזר שווה בשווה: נשים, ערבים, חרדים, עולים חדשים ואנשים בעלי נכויות ומחלות סובלים ממנו יותר מאחרים. עוני מתקשר ישירות להדרה ולכוח חברתי. העוני בישראל נובע ממדיניות של שחיקה מתמדת בתשלומי ההעברה (קצבאות), בד בבד עם החלשה של השירותים החברתיים באמצעות הפרטה ו"ייבוש" תקציבי. העוני הוא תוצאה של מדיניות מכוונת לשחיקת מעמדם של העובדים בכלל ושל עובדי השירות הציבורי בפרט, אגב פגיעה נמשכת במערכות הציבוריות – רווחה, רפואה, תעסוקה, דיור וחינוך. התוצאה היא "חנק" כלכלי ורווחתי של המעמדות הנמוכים ומעמדות הביניים. אפשר לקבוע בבירור כי העמקת העוני בישראל נובעת ממדיניות כלכלית ניאו-ליברלית, המייצרת רמה גבוהה מאוד של אי-שוויון על ידי צמצום מעורבותה של המדינה בפיקוח על רמת השוויון החברתי ואמונה עיוורת ביכולתם של כוחות השוק להתמודד עם בעיות של צדק חברתי.

לנוכח כל אלה, מן הראוי ליזום בהקדם האפשרי תוכנית לאומית לצמצום ממדי העוני ולשיפור תנאי החיים של אנשים החיים בעוני. תוכנית זו, שתכלול יעדים ומדדים מוגבלים בזמן, צריכה להיבנות מתוך שיתוף מרבי של אוכלוסיות החיות בעוני, וזאת כדי לאפשר הלימה בין הצרכים למענם, פיקוח ובקרה על הביצוע ושקיפות מרבית. כן יש ליצור פלטפורמות להשתתפות אזרחית בשירותים החברתיים. נוסף על כך, מאחר שהעוני הוא בעיה רב-מערכתית הנוגעת לכל תחומי החיים, גם המענה לו צריך להיות רב-מערכתי, ובגיבושו צריכים להשתתף כל משרדי הממשלה, לרבות המוסד לביטוח לאומי.

התוכנית לצמצום העוני צריכה להתבסס על ארבעה עקרונות מרכזיים:

1. הכרה בזכותם של אנשים החיים בעוני ובהדרה חברתית לחיים בכבוד.
2. יצירת תנאים להשתתפות אזרחית בזירות הציבוריות ומאבק באפליה ובדעות קדומות.
3. הרחבת האחריות החברתית ושילוב מגזרים שונים באחריות לפתרון הבעיה.

4. קידום הלכידות החברתית באמצעות מחויבות לפעולה. כיום, במסגרת המדיניות הנוכחית, מחזיק בידי משרד הרווחה כמה תוכניות למלחמה בעוני, שעלותן נעה בין 30,000 ש"ח ל-50,000 ש"ח למשפחה או ליחיד. להערכתנו, זהו סכום שאינו מאפשר להם קיום בכבוד.

המלצות

ההצעות המובאות להלן נחלקות לארבע קטגוריות: א. שינוי מדיניות; ב. חיזוק הביטחון הסוציאלי; ג. הפעלת תוכניות פעולה הממוקדות בצמצום ממדי העוני; ד. קידום מעורבות ממשלתית אקטיבית בשוק העבודה. בכל קטגוריה מפורטים כמה סעיפים. המלצות לביצוע מייד, החיוניות להצלת יחידים ומשפחות הניצבים על פי תהום, מסומנות בהדגשה, אולם גם ההצעות לטווח הזמן הבינוני הן חשובות ביותר.

א. שינוי מדיניות

- עיצוב מדד עוני רשמי חדש, אשר יתייחס באופן מקיף למגוון רכיביו של העוני, לעומק ולמשכו. מחקרים רבים מעידים על כך שמדדים המוגבלים להכנסה או להוצאה אינם משקפים את מלוא מורכבות התופעה.
- העלאת שכר המינימום ל-75% מן השכר הממוצע במשק (כ-6,000 ש"ח בחודש), בתוכנית בת שלוש פעימות לאורך שלוש שנים. הצמדה של שכר המינימום למדד המחירים לצרכן.
- קביעת סל של מוצרי מזון בסיסיים וביטול המע"מ עליהם.
- הקצאת משאבים לתוכנית מקיפה לצמצום הפערים החברתיים בין יהודים לערבים בכל תחומי החיים – בריאות, חינוך, דיור, תשתיות, רווחה ותעסוקה. התוכנית, שתתמקד בהשתתפות אזרחית, תעצב את פתרונותיה בהתאם לצורכיהם הייחודיים של האזרחים הערבים.
- צמצום הביורוקרטיה ושיפור איכות השירות והיחס המוצעים לאוכלוסיות במצוקה במוסדות ממשלתיים ועירוניים.

שער שביעי

ב. חיזוק הביטחון הסוציאלי

- חקיקת חוק יסוד: זכויות חברתיות, אשר יעגן את זכותו של כל אזרח בישראל לחיים בכבוד, ואת הכרתה של מדינת ישראל בזכויות אלה, את אחריותה ואת מחויבותה למימושו. חוק כזה אמור לשנות את מעמדם של השירותים החברתיים – בריאות, חינוך, דיור, ביטחון תזונתי ורווחה – מסחורה שאפשר לרכוש אותה בכסף לזכות חברתית המוקנית לכל אזרח.
- הגדלה משמעותית של כלל קצבאות הביטוח הלאומי, בהתאם לעלות המחיה בישראל (הנושא נידון בהרחבה במסמך העוסק בביטחון סוציאלי).
- הענקת סכום חודשי בשיעור שחיקת הקצבאות השונות ועליית המחירים, עד העלאה קבועה של תשלומי ההעברה השונים.
- הוספת תקציבים ותקנים ללשכות השירותים החברתיים כדי לספק למשפחות וליחידים ליווי צמוד ומיטיב, ההולם את צורכיהם ומכבד את זכויותיהם.

ג. הפעלת תוכניות פעולה הממוקדות בצמצום ממדי העוני

- פיתוח וקידום מידי של תוכנית לטיפול בחובות של משפחות ושל יחידים החיים בעוני למוסדות ציבוריים – רשויות מקומיות, ביטוח לאומי, מס הכנסה, חברת החשמל וכו'. התוכנית תכלול הסדרת תשלומים ומחיקת חובות. בד בבד, הפעלת פיקוח מקיף על פעילות ההוצאה לפועל.
- פיתוח תוכניות ייעודיות לצמצום העוני בקרב אוכלוסיות ייחודיות: קשישים, משפחות חד-הוריות, אנשים המתמודדים עם נכויות פיזיות ונפשיות, עולים חדשים, חרדים, ערבים, פליטים וחסרי מעמד, אנשים בהליכי שיקום שונים.
- מתן חשיבות לנושאי הדיור, החינוך והתעסוקה – שהם מרכיבים מרכזיים בבעיותיהן של משפחות במצוקה. נושאים אלה, שנידונו בהרחבה במסמכים של צוותי עבודה אחרים, הם בעלי חשיבות רבה ומשמעות ייחודית בפעילות למיגור העוני.

ד. קידום מעורבות ממשלתית אקטיבית בשוק העבודה

- שיפור משמעותי של תנאי העבודה והשכר והבטחת אופק של ניידות תעסוקתית: העלאת שכר המינימום; הקצאת

תקציבים והוספת תקנים לשם אכיפה מוגברת בתחום זכויות העובדים; מיגור ההעסקה הקבלנית ופיקוח מוגבר על החברות הנותרות; קידום התאגדויות עובדים על ידי חקיקה והקצבת משאבים.

- ייזום ויישום תוכניות המקדמות את השתלבותם של אנשים החיים בעוני בשוק העבודה, תוך כדי שיפור ההון האנושי שבידם וכיבוד זכויותיהם האנושיות והתרבותיות. יש להתאים את התוכניות, באופן קשוב ורגיש, למאפייניהן הייחודיים של הקבוצות השונות: תושבי המרכז והפריפריה, משפחות חד-הוריות, נכים, אנשים בהליכי שיקום, עולים חדשים, ערבים, חרדים, פליטים וחסרי מעמד ועוד.

- הערכה מחדש של המדיניות הנוכחית השוללת או מגבילה קצבאות שונות בעקבות השתלבות מלאה או חלקית בשוק העבודה.

- קידום חקיקה ותוכניות להקלת שילובן של נשים בשוק העבודה: הכשרה מקצועית מגוונת; יצירת מסגרות לילדים בהתאם לשעות העבודה המקובלות; הגדלת אחוזי ההעדפה המתקנת לנשים בכלל ולאמהות בפרט; מיגור הבדלי השכר בין גברים לנשים בעזרת פיקוח קפדני; הקלות מגוונות במס; המשך תשלום הבטחת הכנסה/מזונות בשלבי ההכשרה וההשתלבות בשוק העבודה.

- קידום תוכניות והקצאת משאבים להקמת קואופרטיבים ועסקים קהילתיים בני קיימא. כדי לקדם את העסקים הללו, ירכשו מהם הרשויות ושירותי הממשלה שירותים ויהפכו אותם לספקים עיקריים. דוגמה לכך היא הקמה של מטבחים קהילתיים ליישומן של מפעל ההזנה במוסדות החינוך.

- שיפור ההון האנושי של העובדים באמצעות פיתוח והנגשה של תוכניות מגוונות להכשרה מקצועית עדכנית ורגישה להבדלים תרבותיים.

- פיתוח תוכניות רחבות היקף להתמודדות עם אפליה בשוק העבודה על רקע מגדרי, גילי, לאומי וחברתי; שימוש בחקיקה ויצירת תמריצים למעסיקים.

נוסף על ההצעות שפורטו לעיל, ברצוננו להציג את הדרישות שהועלו בפנינו מפי אוכלוסיות הסובלות מעוני חמור וממצוקה קשה, שעמן קיימנו פגישות רבות וארוכות

במאהלים. חברי הצוות המומחים, יש להדגיש, תומכים בדרישות אלה וקוראים ליישומן:

• **דיוור מיידי לחסרי בית ולא לה שבידם צו פיננוי מדיוור ציבורי.**

יישום חוק הדיוור הציבורי במתכונתו המלאה; הגדלת מלאי הדירות של הדיוור הציבורי, הן למכירה והן להשכרה; הגדלת הסיוע בשכר דירה בהתאם לעלות שכר הדירה במשק; הרחבת הקריטריונים לזכאות והתחשבות בתנאי חיים ייחודיים; פיקוח על התאמה בין גודל הדירה ומיקומה ובין המשפחה המקבלת; קידום מדיניות חברתית-כלכלית שתגביל את עלות הוצאות הדיוור בישראל, כך שלא תעלינה על 30% מן ההכנסה הממוצעת למשק בית.

• ביסוס מחדש של מערכת החינוך הציבורית על ידי חקיקת חוק חינוך חובה חינום מתום חופשת הלידה של אחד ההורים; החלת יום לימודים ארוך ומפעל הזנה הכולל ארוחות בוקר וצהריים בכל ימות השנה לכלל ילדי ישראל; הפסקת הפרטת מערכת החינוך וצמצום מגוון תשלומי ההורים, בד בבד עם תמחור פרוגרסיבי של התשלומים הנותרים וסבסוד ספרי הלימוד וחומרי לימוד נוספים; הקמת מסגרות לחינוך בלתי פורמלי בשעות אחר הצהריים בכל הרשויות, בדגש על הפריפריה ועל אזורים מוחלשים מבחינה חברתית-כלכלית; הגברת הנגישות להשכלה גבוהה על ידי הגדלת סבסוד שכר הלימוד במוסדות אקדמאיים, קידום תוכניות לשילוב אוכלוסיות מודרות במערכת ההשכלה הגבוהה וקידום תמריצים כלכליים דוגמת הנחות לסטודנטים בתחבורה ציבורית ובמסים.

• פתיחת מקלטים ומרכזי טיפול ושיקום במרכז ובפריפריה עבור אוכלוסיות בסיכון גבוה: חסרי בית, נשים מוכות, ילדים ונוער בסיכון, נפגעי נפש, מכורים, נשים וגברים העוסקים בזנות וקבוצות אחרות. המרכזים יספקו מענה הומניטרי ראשוני ואפשרות לתהליך שיקומי.

• גיוס ופיתוח כוח אדם מקצועי נוסף על טיפול באוכלוסיות מוחלשות אלה.

61 הפרטת השירותים החברתיים

כל חברי צוות הרווחה מסכימים על כך שהפרטתם של שירותים חברתיים, כפי שהיא נעשית בידי ממשלת ישראל, תורמת לפגיעה באיכות, בהיקף וברמת השירותים הניתנים לאוכלוסיות המוחלשות ביותר במדינה, וכן לפגיעה בזכויותיהם של עובדי הגופים המופרטים. הפרטת שירותי הרווחה בצורתה הנוכחית היא ביטוי להסרת האחראיות של המדינה להבטחת זכויותיהן הבסיסיות של האוכלוסיות הפגיעות ביותר והתנערות ממחויבותה כלפיהן. ואולם, בקרב חברי צוות הרווחה התגלתה מחלוקת עקרונית בדבר ההצעות להתמודדות עם הפרטת השירותים החברתיים. לפיכך, יוצגו להלן שני ניירות עמדה בתחום זה.

נייר עמדה I

אין חולק על כך שמדיניות הפרטת השירותים החברתיים בישראל בשלושת העשורים האחרונים – המוכרת כ"הפרטה חלקית" – גרמה לפגיעה קשה בתקצוב, בהיקף ובאיכות השירותים שמציעה המדינה לאוכלוסיות המוחלשות. יתר על כן, ההפרטה החלקית ערערה את היסודות המקצועיים של שירותי הרווחה על ידי פגיעה בשכרם ובזכויותיהם של עובדי השירותים, אך יותר מכול – על ידי פגיעה בעצמאות שיקול הדעת של אנשי המקצוע.

הניסיון שהצטבר בשלושת העשורים האחרונים מלמד כי ההפרטה החלקית של השירותים החברתיים היא חלק ממדיניות ניאוו-ליברלית של דלדול מדינת הרווחה, הפרטת שירותיה והסחרתם. כפי שהולך ונחשף, כשליה של ההפרטה החלקית הם ביטוי להגיונו של משטר ההפרטה וחלק ממנגנון מכוון של שחיקת שירותי הרווחה. אם כן, במסגרת השיטה הקיימת, וללא שינוי מהותי של המדיניות, קלושים הסיכויים לתקן את כשלי ההפרטה החלקית.

אספקת השירותים הממשלתיים לא הייתה נקייה מפגמים, אלא שבמקום לתקנם – כפי שמוצע עתה ביחס לשירותים המופרטים – הועדפה הפרטתם. יתר על כן, משטר ההפרטה נקט מדיניות מכוונת של פגיעה באיכות השירותים הממשלתיים על ידי "ייבוש" תקציבי. מדיניות זו פגעה באיכות השירותים, עוררה טרוניות כלפיהם והכשירה את הקרקע להפרטתם.

שער שביעי

כחלק מן הצידוק להפרטת השירותים החברתיים, נכפה עליהם גם היגיון כוזב של "יעילות". אלא שהיעילות לא נמדדה על פי רווחת האוכלוסייה, אלא על פי החיסכון בהוצאות – שגרם בדרך כלל לפגיעה ביעילות השירות מנקודת המבט של האוכלוסייה.

הטענה הנשמעת, כאילו השירותים הניתנים על ידי המדינה, מעצם טיבם הביורוקרטי, נחותים בהשוואה לשירותים המופרטים, היא טענה מופרכת. גם חסידי השירותים המופרטים מסכימים שכדי להבטיח את טיבם יש להכפיף לביקורת ולרגולציה קפדנית של המדינה. האמון ביכולתה של המדינה לשמש רגולטור – לעומת חוסר האמון ביכולתה לספק את השירות – מבוסס על סתירה פנימית. אדרבה, הטענה כי הרגולציה הממשלתית תבטיח את איכות השירות מלמדת כי יותר מהמדינה היא הבעיה – היא הפתרון.

יש להדגיש: ההפרטה החלקית של השירותים תגדיר בעתיד גם את אופי הרגולציה. בהדרגה, הרגולטורים עצמם יהיו אנשים שעשו את דרכם המקצועית בשירותים המופרטים והטמיעו את נקודת מבטם, ותפיסה זו היא שתקבע את אופי הרגולציה. כך תיהפך הרגולציה ממנגנון להבטחת פיקוח המדינה על השירותים למנגנון שינטרל פיקוח כזה.

הדרך לשיפור שירותי הרווחה היא הטלת אספקתם – ולא רק האחריות לאספקתם – על המדינה ועל הרשויות המקומיות. רק כך אפשר יהיה להבטיח את היקף השירותים, את רמתם, את המשכיותם ואת מקצועיותם.

המלצות

- א. להפסיק את הפרטת השירותים החברתיים.
- ב. להבטיח סטנדרטים ראויים של איכות השירות, בהתאם לאוכלוסיית היעד, בכל שירות שהופרט ובכל שירות הנתון לפיקוח המדינה.
- ג. להבטיח שתנאי העבודה של המועסקים בכל שירות שהופרט לא יהיו נחותים מאלה של עובדי המדינה או של עובדי הרשויות המקומיות. שירות שלא יעמוד בדרישות אלו יוחזר לניהול ישיר של המדינה או של הרשות המקומית, ועובדיו ייהפכו לעובדי המדינה או הרשות.

ד. לנקוט צעדים להבטחת איכות השירות בכל שירות של המדינה ובכל שירות שיועבר לאחריותה:

- הגדרה ברורה של מטרת השירות ושל אוכלוסיית היעד האמורה להזדקק לו.
- הגדרה ברורה של המקצועות הנדרשים להגשת השירות (עובדים סוציאליים, אחיות, רופאים וכו').
- הגדרת גבולות התפקיד של אנשי המקצוע.
- הגדרת מספר המטופלים לכל אחד מנותני השירות הישירים, וזאת כדי לאפשר שירות איכותי.
- הכשרות והדרכות לאנשי המקצוע לצורך העלאת איכות השירות.
- הגדרת מספר אנשי המינהל בכל שירות והגדרת גבולות תפקידם.
- בדיקת איכות השירות ויעילותו אחת לשנה. מסקנות הבדיקה תשמשנה בסיס להמלצה על שימור/העלאה של תקציב השירות.

אחריותן של המדינה ושל הרשויות המקומיות לאספקת השירותים החברתיים אינה מיתרת את מקומן של העמותות. נהפוך הוא, העמותות יתמקדו בתפקידי הזנק (סטרט-אפ), יזהו צרכים, יפתחו דגמים לפתרונם ויפעילו אותם. לכשתיוכח חיוניותם של השירותים החדשים, הם יועברו לאחריות המדינה כחלק משירותי הרווחה. אנו מציעים כי פעולתן של העמותות לפיתוח השירותים החברתיים תוסדר במסגרת "חממות חברתיות", שתופקדנה באחריות המדינה.

שער שביעי

נייר עמדה II

בשלושים השנים האחרונות מעבירה ממשלת ישראל באופן עקבי את אספקתם של שירותים חברתיים לגורמים הפועלים ללא מטרות רווח ולגופים עסקיים. צורת הפעלה זו, הידועה כמיקור-חוץ, היא למעשה הפרטה חלקית של שירותים חברתיים. היא נבדלת מהפרטה מלאה בכך שהמדינה ממשיכה לממן את השירות כמעט במלואו, קובעת את סל השירותים ואת תנאי הזכאות לקבלתם ומפקחת על אספקתם – אם כי בחלק מן המקרים הופרט גם הפיקוח עצמו. התומכים בצורת התקשרות זו מציינים את עבודתם היעילה של ארגונים לא-ממשלתיים, את

מגוון השירותים החדשניים המתווספים למערכת, את האפשרות להתקשר עם עובדים בצורות העסקה "גמישות" וכן את האפשרות לגייס ולהוציא כספים מחוץ למנגנון הביורוקרטיה הממשלתית. עם זאת, כפי שנתגלה בעיקר בעשור האחרון, הפרטת השירותים החברתיים גובה מחיר כבד. היא מערערת את יציבותם ואת מומחיותם של העוסקים והעוסקות בתחום ופוגעת בתנאי ההעסקה שלהם. יתר על כן, אף שבטווח הקצר נצפה שיפור מסוים באיכות השירות, השחיקה במימון הממשלתי מובילה בסופו של דבר לצמצום המשאבים ולירידה באיכות השירות – ומכאן לפגיעה ישירה באוכלוסיות המוחלשות. זאת ועוד, קריסתן של עמותות רבות במהלך המשבר הכלכלי האחרון אף הובילה, בכמה מקרים, להפסקת השירות הניתן לנזקקים.

לדידנו, באחריותה של המדינה ומחובתה להבטיח לאזרחיה אספקה סדירה של שירותי רווחה איכותיים. שיקולי רווחת האזרחים, ולא רווחים כלכליים, הם שצריכים להנחות את מדיניות הרווחה גם בעניין זה. לפיכך, יש למנוע הפרטה גורפת של שירותי הרווחה כפי שהיא מיושמת בישראל ואסור להעביר לידי גורמים לא-ממשלתיים סמכויות החלטה הנוגעות למימוש הזכויות החברתיות של תושבי ישראל.

הפרטתם של שירותי רווחה רבים מאוד נעשתה עד כה בלי שנקבעו מדיניות סדורה, בלי שהתנהל דיון ציבורי בנושא ובלי שנבחנו לעומק גבולות ההפרטה. לנוכח זאת, ולנוכח כשליה הרבים של ההפרטה בצורתה הנוכחית, יש לשוב ולשקול את המשך הפעלתה.

יש להבטיח שהשיקולים היחידים בקביעת המדיניות החברתית לאספקת שירותי הרווחה יהיו טובת האזרחים מקבלי השירותים ותנאי העסקה והוגנים לעובדים מספקי השירות. לצד זאת, יש למצות את היתרונות האפשריים הטמונים במעורבותם של ארגונים לא-ממשלתיים בזירת השירותים החברתיים. מאחר שבחינת תוצאותיה של הפרטת שירותי הרווחה בישראל תיארך זמן, אנו מעלים להלך הצעות לטווח המידי, שנועדו למנוע את הסיכונים הכרוכים בהפרטה.

ועדת רווחה:
ישראל כמדינת
רווחה מפותחת

המלצות

- א. איסור הפרטה של סמכויות הליכה השלטוניות, שכרוכה בהם הפעלת כוח. אין להעביר לידי גופים פרטיים הפעלה של שירותים ציבוריים שהם בבחינת זכות אדם מוכרת, ואשר מימושם הוא חלק מאחריות המדינה כלפי אזרחיה – כגון קביעת זכאות לקצבאות או לשירותים או הטלת חיוב על תושב. דוגמאות קונקרטיות הן הזכאות לקצבאות כגון תוכנית "אורות לתעסוקה"; כל פעילות של השירותים החברתיים על פי חוק, כגון חוק הנוער וסדרי דין או מוסדות האחראים על מתן שירותי תיקון וכדומה.
- ב. כל עוד לא נפסלה על הסף הפרטת שירותי הרווחה בישראל, יש לבחון אם ובאיזו מידה מוצדק להפריט את השירות כולו או את חלקו על בסיס הקריטריונים הבאים:
- מורכבות השירות המופרט ורגישותו.
 - היקף שיקול הדעת הנדרש לצורך ביצוע התפקיד והיכולת למנוע נגישות למימוש זכויות.
 - האפשרות לפגיעה בזכויות אדם – ובפרט בזכויותיהן של אוכלוסיות מוחלשות.
 - מידת היעילות של הפיקוח הממשלתי על השירות המופרט, בין השאר לנוכח תקצובו.
- ג. הבטחת המשכיות הטיפול. התחייבות חד-משמעית של הגופים השלטוניים להמשך הטיפול במקרה של קריסת הגוף הלא-ממשלתי המספק את השירות או בכל מקרה של אי-אספקת השירות כראוי.
- ד. פרסום צו הרחבה המחיל את ההסכם הקיבוצי במגזר הציבורי על עובדי הגופים הלא-ממשלתיים, וניתוק הקשר עם ארגונים שאינם מיישמים את הצו.
- ה. תיקון כשלי הפיקוח על השירותים המופרטים: הימנעות מהעברת הפיקוח לגופים לא-ממשלתיים; הקצאת תקנים לפיקוח אפקטיבי; קידום הכשרה מתאימה של מפקחים; פיתוח כלי בקרה רגישים; כלים לתמרוץ ומדרג של סנקציות; יצירת מנגנוני תיאום בין משרדי הממשלה לצורך שיפור יעילות הפיקוח. במסגרת המעקב והפיקוח, חשוב לערוך סדרה של מחקרי הערכה מקיפים לבחינת איכות השירות הניתן בידי גופים לא-ממשלתיים, עלותו ותנאי ההעסקה של העובדים בו.

שער שביעי

- ו. **הקמת מנגנון מרכזי לפיקוח על הפרטות ולדיווח לציבור.** ייסוד מנגנון מרכזי לבירור תלונות הציבור ולקבלת מידע על התנהלותם של ספקי שירות פרטיים של שירותים ציבוריים. כן יש לקבוע חובת דיווח תקופתית של השירותים המופרטים למשרדי הממשלה.
- ז. **הגדרת תקני כוח אדם.** הממשלה היא שתקבע אילו אנשי מקצוע נדרשים להפעלת השירותים השונים. שיקול הדעת של הגוף המפעיל ואילווציו הכלכליים לא יהוו חלק בהחלטה.
- ח. **מכרזים.** רכיב איכות השירות צריך לקבל מקום מרכזי במכרזים. יש לתת משקל זעום, אם בכלל, לרכיב המחיר. אין להביא בחשבון את האפשרות של גופים לא-ממשלתיים לגייס כספים באמצעות קרנות פילנתרופיות או באמצעות גביית תשלום ממתופלים ומבני משפחותיהם. יש לוודא שהתקציבים שמעבירה הממשלה עבור השירותים יהלמו את הצרכים ויאפשרו לספק שירות איכותי, מתמשך ובלתי מפלה. אין לאפשר תקצוב חסר.
- ט. **שקיפות.** יצירת מנגנון פורמלי ומחייב שבאמצעותו תפרסם הממשלה ברבים את כוונתה להפריט שירות כלשהו ותאפשר לציבור להגיב על כוונה זו בטרם תתקבל החלטה סופית.
- י. יש להבטיח צבירה ותיעוד של הידע המיוצר בקרב הזכיינים והעברתו לידי המדינה.

ד דברי סיכום

המלצותיו של מסמך זה נוסחו לאור חזון שבו ישראל היא מדינת רווחה מתקדמת המחויבת לערך של צדק חברתי ושתכניה מתיישבים עם המאפיינים הייחודיים של החברה הישראלית. על פי חזון זה, החברה הישראלית תתנהל מתוך תחושה עמוקה של סולידריות חברתית וערכות הדדית בין אזרחיה ותבטיח להם שוויון וחופש ממחסור ומדאגה קיומית. זו הרוח שנשבה ממחאת הקיץ של 2011, וזו הקריאה שעלתה מקרבם של מאות האלפים שגדשו את הרחובות של ערי ישראל ויישוביה. המחאה אמנם ביטאה תחילה את מצוקתו של מעמד הביניים, אך מיד התבררו עומק המצוקה והיקפה, והיריעה הורחבה עד שעלתה קריאה מכל ערי ישראל וכפריה לכוון מדינת רווחה. כינונה של מדינה רווחה יבטיח שהחברה הישראלית תהיה

מורכבת מקהילות בעלות חוסן פנימי, המסוגלות לענות על הצרכים ועל הבעיות של חבריהן; הוא יעודד את התגבשותה של חברה סולידרית שבה אזרחים ותושבים מעוניינים לתרום לכלל ונוטלים חלק פעיל בענייני הציבור; הוא יבטיח חברה שוויונית שבה הפערים הכלכליים בין קבוצות מצומצמים ושיעורי הגברים, הנשים והילדים החיים בעוני, בהדרה ובניכור הם נמוכים ביותר. צוות הרווחה שכתב את הדוח הזה משוכנע שזהו חזון הכרחי ואפשרי למדינת ישראל, למרות – ואולי דווקא בגלל – האתגרים הרבים הניצבים לפתחנו, לרבות אלה הביטחוניים. אנו משוכנעים שישום ההמלצות המופיעות בדוח יצמצם מאוד את מספר האנשים החיים בעוני וישפר את איכות חייהם, וכך ישפר במידה ניכרת את חוסנה של החברה הישראלית ואת איכותה המוסרית.

עם זאת, אנו מבקשים לציין שאיננו סבורים שתוכניות רווחה ימגרו לבדן את העוני; מיגור העוני מחייב שיתוף פעולה בין כל משרדי הממשלה המרכזיים: האוצר, הרווחה, התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן התמי"ת), השיכון, החינוך והבריאות. לפיכך אנו רואים בתוכניות הרווחה מרכיב אחד מני רבים הדרושים לכינונה של חברה סולידרית, הגונה והומנית שנהנית ממדינת רווחה פרוגרסיבית.

שער שביעי

ועדת תעסוקה: ערכי יסוד לעבודה הוגנת

חברי הוועדה

- יו"ר: גבי נדיה **אסמאעיל**, יוזמות קרן אברהם
- רכזת: גבי **רותם הורוביץ**, המכון הישראלי לדמוקרטיה; האוניברסיטה העברית בירושלים
- עו"ד **יוסי אברהם**, מכון ברוקדייל
- עו"ד **אלה אלון**, "המשפט בשירות הקהילה", אוניברסיטת תל-אביב
- ד"ר **גילי ברוך**, "שתיל"
- מיכל **דגן**, שימור לקוחות
- חנה זהר**, קו לעובד
- עו"ד **ענת טהון-אשכנזי**, עמותת "איתך"
- ד"ר **אסף לבנון**, הפקולטה למדעי הרווחה והבריאות, אוניברסיטת חיפה
- ד"ר **גיא מונדלק**, אוניברסיטת תל-אביב
- עו"ד **גדיר ניקולא**, קול העובד
- עו"ד **טלי ניר**, האגודה לזכויות האזרח
- עו"ד **איתי סבירסקי**, הקליניקה למשפט ורווחה, אוניברסיטת תל-אביב
- עו"ד **יפעת סולל**, המכללה האקדמית למשפטים ברמת גן; המכללה החברתית כלכלית
- ד"ר **איציק ספורטא**, בית הספר למינהל עסקים, אוניברסיטת תל-אביב
- יאסר עווד**, עמותת "סיכוי"
- ד"ר **אמיר פז-פוקס**, הקריה האקדמית אונו; המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים
- עו"ד **קרן שמש-פרלמוטר**, מנהלת עמותת "איתך"
- ד"ר **הילה שמיר**, הקליניקה לזכויות עובדים, אוניברסיטת תל-אביב

א דברי הקע

המחאה של קיץ 2011 העניקה פנים, שמות ועדויות למגמות השליליות המוכרות זה שנים בשוק העבודה הישראלי ואושה את הטענות בדבר היותו שוק פוגעני ולא שוויוני הן כלפי המשתתפים בו והן כלפי המודרים ממנו. מהמאהלים וממעגלי הדיונים שהתקיימו בהם עלתה תפיסה חלופית למדיניות התעסוקה הנוהגת. פרק זה מציג עקרונות והמלצות לביסוסה של מדיניות תעסוקה חדשה במדינת ישראל, ההולמת את השאיפה לצדק. למחאה אין קול אחד, היא קואליציה של כאב; ריבוי הסיפורים שאליהם נחשפנו בעת הכנת המסמך משקף את ריבוי הבעיות בעולם התעסוקה. למדנו ששינוי אמיתי אינו יכול להתרחש מתוך התרכזות בהיבט יחיד של השוק, ואין נושא אחד שקידומו יפתור באורח פלא את תחלואיה הרבים של התעסוקה בישראל. לכן המסמך מציג תשובה מורכבת ורב-ממדית בתשעה שערים המתמודדים עם 31 סוגיות לשאלה איך אפשר לשנות את שוק העבודה הישראלי כך שישגשג בו צדק חברתי.

שוק העבודה בישראל מפלה ומדיר מתוכו קבוצות רבות. אי-השוויון מחריף בעקביות, והפערים בין עשירים לעניים הם מהגדולים במדינות המפותחות. גם רבים מאלה שנהנים משכר המשולם כחוק ומתנאים סוציאליים נלווים חשים בהיעדרו של ביטחון סוציאלי ובאי-יכולתם לחזות את עתידם התעסוקתי, המוכתב על ידי גורמים שמחוץ להשפעתם. המדיניות הממשלתית דוחפת אוכלוסיות מודרות לתעסוקה זמנית בשכר נמוך וללא ביטחון תעסוקתי, וכך מחריפה את מצבן. המדינה גם נמנעת מלמגר פרקטיקות פוגעניות שהשתרשו כנורמה בשוק העבודה ומלהכיר בזכות להתקיים בכבוד כזכות יסוד מובנת מאליה.

במסמך זה מפעם חזון של תקווה שבו לכל אזרח יש זכות לחיים כלכליים, תעסוקתיים וחברתיים הוגנים, חיים שיש בהם הזדמנות אמיתית לרווחה, להשתתפות חברתית ולהתנהלות כלכלית ראויה. המפתח לשינוי טמון במחויבות עמוקה וארוכת טווח של המדינה לעבודה הולמת והוגנת לכול, ובהתגייסות משותפת ומיידית של המדינה, המעסיקים, ארגוני העובדים והחברה האזרחית למימוש הדרישה של יחידים וקבוצות להיטיב את מצבם.

למרות היקפו הרחב של המסמך, העבודה המשותפת של

שער שמיני

העוסקים במלאכה העלתה שיש עוד רבדים רבים לבעיות הקיימות ולאפשרויות לחולל שינוי. לכן המסמך ימשיך להיכתב ויהיה פתוח לתגובות ולתוספות.

ערכי יסוד לעבודה הוגנת

כדי לבסס תעסוקה הוגנת בישראל, על מעצבי המדיניות ועל הגורמים הפועלים בשטח להנהיג רפורמה שתחתור – בשקיפות מלאה – למימושם של כמה ערכים בשוק העבודה:

- בחירה אישית והתפתחות אישית.
- קיימות כלכלית.
- כבוד אישי.
- שוויון בין-אישי ובין-קבוצתי.
- צדק בחלוקת המשאבים.
- ביטחון תעסוקתי וכלכלי.
- קול דמוקרטי שיבטיח ייצוג עובדים בהנהלה ויעודד הסדרים קואופרטיביים בשוק העבודה.

ההסדרה של שוק העבודה צריכה לגשר בין עובדים למעסיקים, ולהתבסס על חובת המדינה והמעסיקים לאחריות ולשקיפות מלאה בשוק התעסוקה.

ב תקציר ועיקרי ההמלצות

1. **קביעת מסגרת שכר ומסגרת פנסיה שיאפשרו קיום בכבוד –**
(א) העלאת שכר המינימום, כך ששכרו של עובד חסר ניסיון לא יפחת מ-60% מהשכר הממוצע במשק. על השכר לעלות עם הוותק; (ב) הנהגת שכר מחיה במגזר הציבורי, וכן בגופים שיש להם התקשרויות עם המגזר הציבורי, בגופים הזוכים לתמיכה או להטבות אחרות מהמדינה, בחברות ציבוריות ולעובדים בהעסקה עקיפה; (ג) הרחבת בסיס השכר שמובא בחשבון לצורך חישוב הזכויות הסוציאליות של העובד לכלל ההכנסות מעבודה שעליהן חלה חובת תשלום מס הכנסה; (ד) הקמת מנגנון פנסיה למקבלי שכר נמוך באמצעות המוסד לביטוח הלאומי, שאליו יפרישו מעסיקים את חלקם, והמדינה תממן את חלקם של העובדים (במקום מס הכנסה שלילי).

2. מעבר להעסקה ישירה במגזר הציבורי והגבלה רגולטיבית של היקף ההעסקה הקבלנית המותרת בו. כמו כן, יש להטיל אחריות לשכר, לבטיחות ולזכויות הסוציאליות של עובדי הקבלן על מזמין העבודה הקבלנית באופן שיקדם את אכיפת זכויותיהם. אנו מאמינים ששינוי נורמות ההעסקה במגזר הציבורי יעודד את ההעסקה הישירה גם במגזר הפרטי.
3. הרחבת אחריות המדינה לאכיפת זכויות עובדים – (א) הגדלה ניכרת של המשאבים המוקצים לאכיפת זכויות עובדים; (ב) התניית התקשרויות עם המגזר הציבורי וקבלת תמיכות, הטבות ורישיונות ממנו בהעסקה ראויה ובפיקוח הולם על המעסיקים; (ג) השקעה מיוחדת באכיפת זכויות של עובדים מוחלשים שפגיעותם בעולם העבודה רבה, בהם נשים ערביות, יוצאי אתיופיה, עובדי קבלן, מהגרי עבודה ועוד.
4. עידוד התארגנות עובדים. חיזוק, תמרוץ והקלה בהתארגנות עובדים, ככלי מרכזי לקידום שוק עבודה שוויוני ודמוקרטי יותר.
5. חתירה מתמדת לשוויון ולצמצום הפערים. פיתוח, תקצוב והטמעה של תוכניות לשילוב אוכלוסיות מגוונות בתעסוקה, בד בבד עם מאבק באפליה והסרת חסמים להשתלבות ולניעות בתעסוקה. השקעת משאבים מיוחדת בשילובן השוויוני של האוכלוסיות המודרות בשוק העבודה הישראלי, במיוחד עובדים ערבים, ובעיקר נשים ערביות; עובדים חרדים ובמיוחד גברים חרדים; עובדים מעל גיל 45; נשים, ובמיוחד אמהות ואמהות חד-הוריות; עולים חדשים; יוצאי אתיופיה; ואנשים עם מוגבלות.
6. הנהגת מדיניות פעילה בעולם העבודה וקידום תצורות העסקה מגוונות – (א) עידוד יצירת מקומות עבודה חדשים בפריפריה, ובעיקר באזורים הקרובים ליישובים ערביים, באמצעות פיתוחם של אזורים תעסוקה ושל שירותים ותשתיות תומכי תעסוקה (כגון תחבורה ציבורית ומעונות יום); (ב) הרחבת האופק התעסוקתי של דורשי העבודה, בין היתר באמצעות הכשרות מקצועיות בכמות ובאיכות מספקת; העדפה לעובדים מקומיים; (ג) עידוד יזמות ותמיכה בעסקים קטנים; סיוע בהנגשת הון ואשראי לפריפריה.

7. **קיצור שבוע העבודה ויום העבודה.** כדי ליצור שוויון הזדמנויות לעובדים בעלי מחויבויות משפחתיות, וכדי לאפשר לעובדים תרבות פנאי, יש לבטל את ההיתר הכללי להעסקה בשעות נוספות; לאכוף את חוק שעות העבודה והמנוחה; ולקצר את שבוע העבודה ל-40 שעות שבועיות.
8. הגברת הבטיחות בעבודה. חיזוק מערך הפיקוח, הוספת סמכויות מינהליות למערך הפיקוח, והטלת האחריות לתאונות עבודה על מקבלי השירות, כך שיתמרצו לדאוג לרמת בטיחות גבוהה.
9. קידום דמוקרטיה במקום העבודה. הקצאת שליש ממושב הדירקטוריון של חברה לעובדיה; עידוד הקמת קואופרטיבים.
10. מיסוד פורום הידברות חברתי-כלכלי המשלב נציגים מהממשלה, מהמגזר העסקי, מארגוני העובדים, מהחברה האזרחית ומהאקדמיה. פורום זה הוא הזירה המתאימה לגיבוש מדיניות חברתית-כלכלית, שתקדם תעסוקה הוגנת וראויה, ושוויון ודמוקרטיה בעולם העבודה.

ג דיון והמלצות

11 פרק ראשון: לקראת תעסוקה הוגנת – שיפור תנאי העבודה והשכר

קיום בכבוד באמצעות עבודה וצמצום אי-השוויון בהכנסות יתאפשרו על ידי שינוי בהתפלגות השכר ובמבנה השכר במשק, באופן שהשכר הממוצע במשק יהיה נחלתם של עובדים רבים. כיום מרבית העובדים הנמצאים בחציון הנמוך במשק מרוויחים שכר מינימום. בשלב ראשון, יש לפעול שהשכר בחציון הנמוך יהיה מדורג על פי ניסיון והשכלה, ושתגמולי הפנסיה והזכויות הסוציאליות ייגזרו ממלוא השכר. ההנחה היא שהעלייה המשמעותית בשכר המינימום תותאם ליוקר המחיה ותצמצם מאליה את האי-שוויון בהכנסות. בפרק זה נפרט את הכשלים העיקריים שעומדים בפני קיום בכבוד ועבודה הוגנת בשוק העבודה הישראלי ונציע דרכים לפתרונן.

1. שכר מחיה ושכר מינימום

רקע

40% מהעובדים במשק הישראלי משתכרים עד 4,300 ש"ח בחודש (מרכז אדוה). נתון זה מצביע על כך שמעסיקים רבים נאחזים בשכר המינימום, ומשלמים שכר שאינו מאפשר חיים בכבוד גם לעובדים מנוסים ומקצועיים. משרד האוצר ובנק ישראל טוענים כי שכר המינימום בישראל גבוה יחסית משכר המינימום במדינות המפותחות החברות בארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD). אולם שני הגופים אינם מתייחסים לשיעור הגבוה של משתכרי שכר המינימום במשק, העומד על 26% (מרכז אדוה), בהשוואה ל-13% במדינות ה-OECD. נתון קשה זה ממחיש היטב את הפערים הגדלים בהכנסות משכר, ומסביר את העלייה במספר העובדים המוגדרים כעניים בדוחות העוני.

מטרות

1. צמצום הפערים בהכנסות, במתן דגש על העלאת העובדים העניים מעל קו העוני, כדי שעובדים בישראל יוכלו לחיות בכבוד משכרם.
2. הנהגת שכר מחיה שייקבע לפי ההוצאה הממוצעת לחודש (בניגוד לשכר מינימום הנקבע כשיעור מהשכר הממוצע במשק). על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שכר המחיה למשפחה עם שני ילדים עומד כיום על 13,500 שקל.

שער שמיני

אמצעים

1. קביעת שכר מינימום מדורג לפי ותק והשכלה, ששיעורו המינימלי לא יפחת מ-60% מהשכר הממוצע במשק. תשלום שכר המינימום הבסיסי, יוגבל לעובדים ללא ניסיון.
2. קביעת שכר מחיה, לפי ממוצע הוצאות מחיה.
3. הנהגת תשלום שכר מחיה במגזר הציבורי-ממשלתי כשכר מינימלי.
4. חיוב מוסדות ציבוריים להתקשר רק עם גופים המשלמים לפחות שכר מחיה לעובדיהם, לרבות גופים הזוכים לתמיכה או להטבות אחרות מן המדינה ועובדים בהעסקה עקיפה.
5. חיוב חברות ציבוריות הנסחרות בבורסה לשלם לעובדיהן לפחות שכר מחיה, על ידי דרישות דיווח ושקיפות ביחס לכלל עובדי החברה.

2. זכויות סוציאליות

רקע

הזכויות הסוציאליות הן חלק מהתמורה לעבודה ומיועדות לתשלום בתקופות שבהן העובד אינו יכול לעבוד, כמו בחופשה הכרחית הנדרשת לבריאות הפיזית והנפשית של העובד, בימי מחלה המשביתים מעבודה, לאחר סיום קשר העבודה, ולאחר הפרישה שאמורה לאפשר קיום באותה רמת חיים. התשלומים הסוציאליים מהווים כ-25%-30% מהשכר.

בעקבות המלצות ועדת בן שחר משנת 1974, הורחב בסיס המס על כל רכיבי ההכנסה בתלוש השכר. עם זאת, לא נקבע במקביל כי התשלומים לזכויות הסוציאליות ייגזרו גם הם מכל ההכנסות מעבודה. כתוצאה מכך, נוצר מרחב תמרון למעסיקים להגדרות פיקטיביות של רכיבי שכר כ"תוספות" (בונוסים, תדרוך יומי, תוספת סיכון, רענון, תוספת כושר ועוד), כדי להימנע מהפרשות לפנסיה, וזאת על אף שהן חלק בלתי נפרד מרכיבי ההכנסה של העובד. התוצאה היא פגיעה בזכויותיו הסוציאליות של העובד.

כיום חלק מהתשלומים הסוציאליים – ובהם פיצויי פיטורים – מותנים בשאלה מי סיים את קשר העבודה, העובד או המעסיק, מאיזו סיבה, ומהו משך עבודתו במקום העבודה. עזיבה של מקום העבודה לאחר תקופה קצרה מזו הקבועה בחוק או בחוזה, עלולה גם להביא לניכויי שכר (קנסות). מצב זה כובל עובדים למקום עבודתם ולעתים יוצר תמריץ לפיטורים בטרם נצברו זכויות סוציאליות שונות.

מטרות

החלת הזכויות הסוציאליות של העובד על מלוא היקף עבודתו, ועל מלוא משך העסקתו במקום העבודה.

אמצעים

1. הרחבת בסיס התשלומים, שעל פיהם נגזרות הזכויות הסוציאליות השונות, על פי רכיבי ההכנסות מעבודה. האחדת רכיבי השכר תמנע הגדרות שכר פיקטיביות הפוגעות בזכויות העובדים, ותהווה תמריץ להימנע מהעסקה של שעות מרובות.

2. ביטול הקשר בין משך תקופת ההעסקה והסיבה להפסקתה, לבין הזכויות הסוציאליות שלהן זכאי העובד ולכספים שאפשר לגבות ממנו: תשלומי פיצויי פיטורים ישולמו בכל מקרה שבו עובד עוזב את מקום עבודתו.

3. עבודה בשעות נוספות

רקע

בישראל, ממוצע שעות העבודה לעובד בשנה הוא 1,860 נתון המציב אותה בצמרת מדינות ה-OECD מבחינת היקף שעות העבודה, בעוד שרמת התפוקה והפריזון בישראל הם מהנמוכים ב-OECD. במדינות אירופה המפותחות, מסגרת השעות השבועיות נעה בין 32 ל-38 שעות. בישראל, עם המעבר משישה ימים לחמישה ימי עבודה, קוצרה מסגרת שעות העבודה השבועיות ל-43 שעות. בשל היתרים רחבים להעסקה בשעות נוספות ובעיית אכיפה, עובדים רבים מועסקים בשעות ארוכות יותר בניגוד לרצונם.

לעבודה בשעות מרובות יש השלכות קשות על בריאות העובדים, על יציבות התא המשפחתי, על יכולת ההתפתחות של העובד בשעות הפנאי, על מעורבות פוליטית וחברתית, וכן על חינוך הילדים. כמו כן, מבנה ההעסקה הזה מקשה על נשים, כמטפלות עיקריות במשפחה, להשתלב באופן שווה בשוק העבודה.

שער שמיני

מטרות

1. קיצור שבוע העבודה ויום העבודה כדי שיתאפשר איזון ראוי בין עבודה לפנאי ולמשפחה.
2. קידום השוויון בין נשים לגברים בעבודה.

אמצעים

ביטול ההיתר הכללי להעסקה בשעות נוספות. קיצור מסגרת שעות העבודה ל-40 שעות שבועיות.
הכללת התשלום עבור השעות הנוספות כחלק מרכיבי השכר שמהם נגזרות הזכויות הסוציאליות של עובדים.

4. עבודה לפי שעות

רקע

כ-45% מהעובדים השכירים בישראל משתכרים לפי שעות עבודתם בפועל, ולא על פי מסגרת שכר קבועה. צורת העסקה זו, שנועדה במקורה לאפשר למקום העבודה גמישות במקרה של צרכים זמניים ומשתנים, הפכה לנפוצה ומקובלת, בין השאר, כיוון שהתבררה ככדאית למעסיקים: הדין הקיים – הן בחוק והן בהסכמים קיבוציים – פוגע משמעותית בזכויותיהם של עובדים לפי שעות לעומת עובדים במשכורת, כך שהעסקה זו מובילה לקיצוץ בהוצאות השכר של המעסיק.

מטרות

1. הגבלה משמעותית בהעסקה של עובדים לפי שעות בשוק העבודה, כדי שתצורת העסקה זו תשמש, אם בכלל, רק לאותם צרכים זמניים ומשתנים של מקום העבודה, שעמדו בבסיסה מלכתחילה.
2. תיקון החקיקה כדי שתשווה בין זכויותיהם של עובדים לפי שעות לעובדים במשכורת, שתגרום שהעסקה לפי שעות לא תהיה כדאית כלכלית למעסיק ולא תהווה דרך להתחמקות מתשלום זכויות עובדים.

אמצעים

1. חקיקה המסדירה העסקה לפי שעות והיקף. כך לדוגמה, אפשר לקבוע תקרת שעות שבועית או חודשית, שמעבר לה לא יהיה אפשר להעסיק עובד לפי שעות.
2. העלאת שכר המינימום לשעה ב-8%. העלאה זו תצמצם את הפער בין שכרו החודשי של עובד לפי שעות לבין עובד במשכורת המשתכר שכר מינימום.
3. ביטול ההגבלות על הזכאות לדמי חגים. כיום, זכאי עובד לפי שעות לקבל תשלום עבור תשעה ימי חגים, אם עבד במקום העבודה לפחות שלושה חודשים, ולא נעדר מעבודתו יום לפני החג ויום אחרי החג, אלא בהסכמת המעביד. יש לתקן את צו ההרחבה – הסכם מסגרת 2000, למען ביטולן של התניות אלה.
4. ביטול האבחנה בחוק הודעה מוקדמת ובחוק דמי מחלה, בין עובד לפי שעות לעובד המקבל משכורת. אבחנה זו יוצרת

פערים בשני הקשרים אלה, במספר הימים שלהם זכאי עובד לפי שעות לעומת עובד במשכורת. הפער בשכר בין עובד במשכורת לבין עובד לפי שעות, יוצר ממילא פער בשווי הזכויות האלה, עבור שני עובדים אלה.

5. שינוי חוק הגנת השכר כדי שהמעסיק לא יוכל לנכות מהעובד זמן הפסקה, אלא רק לאחר חצי שעה. חוק הגנת השכר מתיר כיום למעסיק לנכות מהעובד זמן הפסקה במידה שההפסקה היא לפחות חצי שעה רצופה. בעבר לא ניצלו מעסיקים סעיף זה, ורוב העובדים קיבלו שכר מלא גם אם יצאו להפסקה. כיום מעסיקים רבים, ובמיוחד אלו המעסיקים עובדים בשכר לפי שעה, מנכים מעובדים את זמן ההפסקה גם כשההפסקה קצרה מחצי שעה. עובד זקוק במשך יום עבודתו להפסקה, למנוחה ולרענון במשך חצי שעה לפחות, כדי שיוכל להמשיך לבצע את עבודתו בצורה הטובה ביותר. זמן ההפסקה אינו יכול לבוא על חשבון העובד.

5. היסכון פנסיוני

רקע

הפנסיה נועדה להבטיח לעובד חיים בכבוד לאחר פרישתו, והיא משלימה בישראל את קצבת הזקנה הצנועה המתקבלת מהביטוח הלאומי. מאז שנת 2008 מוטלת על המעסיקים חובה להפריש כספים לקרן הפנסיה של עובדיהם. עם זאת, קיימים עובדים רבים שמעסיקם אינו מפריש עבורם כספים לקרן פנסיה (בשל היעדר אכיפה או היעדר חובה להפריש מטעמי גיל או ותק במקום העבודה). גם כאשר נעשית הפרשה לפנסיה, הסכום הנצבר, פעמים רבות, אינו משקף את הכנסתו של העובד (בשל רכיבי שכר שאינם מחושבים לצורכי פנסיה, דמי ניהול גבוהים, השקעות מסוכנות של קרן הפנסיה ועוד).

הבעיה חמורה יותר כאשר מדובר בעובדים בשכר נמוך. בעוד שההפרשה לפנסיה מקטינה את הכנסתם בהווה, הפנסיה הנצברת מחליפה או מקטינה את קצבת השלמת ההכנסה שהיו עשויים לקבל בעתיד. לפיכך אין היא מגדילה את הכנסתם לאחר הפרישה.

מטרות

1. הבטחת קיום בכבוד למקבלי קצבת זקנה ופנסיה תעסוקתית בישראל.
2. הבטחת פנסיה המשקפת את גובה ההשתכרות של העובד בשנות העבודה, ומניעת אובדן זכויות.

אמצעים

העלאה של קצבת הזקנה הבסיסית ושל השלמת ההכנסה, באופן שיבטיחו חיים בכבוד למי שאין לו חיסכון פנסיוני. פנסיה תעסוקתית (בקרנות הפנסיה החדשות):

א. יצירת הסדר מיוחד לעובדים בשכר נמוך שיבטיח להם פנסיה ראויה ללא ניכוי משכרם בשנות עבודתם, יחד עם ביטול ההסדר של מס הכנסה שלילי. מוצע ליצור קרן פנסיה מיוחדת לבעלי שכר נמוך שאינם עוברים את סף המס, שתנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי. קרן פנסיה זו תפעל ללא גביית דמי ניהול ועם ריבית מובטחת, על ידי השקעת הכספים באגרות חוב ממשלתיות מיועדות. המדינה תעביר לזכות העובד בקרן המוצעת סכום חלקו בהפרשות, וזאת במקום ההסדר של מס הכנסה שלילי. באופן זה הפרשות הפנסיה לא ינוכו משכרם של עובדים אלה. אחד ממקורות מימונה של קרן הפנסיה יגיע מחיוב מעסיקים להעביר לביטוח לאומי את הפרשות המעסיק לפנסיה בשביל עובדים אלה.

ב. הפחתה ב-50% של הרף העליון של דמי הניהול שקרנות הפנסיה רשאיות לגבות מהעמיתים (כיום הקרנות יכולות לגבות דמי ניהול עד סך של 6% מההפקדות החודשיות, ועד חצי אחוז מכספי הצבירה); ביטול ההסדר הנוכחי של ייעוץ פנסיוני בבנקים, שבו מקבל הבנק בכל שנה 0.25% מהכסף הנצבר, והחלפתו בתשלום חד-פעמי ונמוך במועד מתן הייעוץ.

ג. ביטוח החסכוניות הפנסיוניים בביטוח מסחרי או באמצעות ערבות ממשלתית הקובעת תשואת מינימום, לדוגמה ממוצע של 3.5% לשנה, צמוד למדד.

ד. החזרת קרנות הפנסיה לניהול ציבורי על ידי שיתוף נציגים של ארגוני העובדים בוועדות ההשקעה של קרנות הפנסיה, והשקעת הכספים בפיתוח תשתיות ובפיתוח חברתי.

- ה. הרחבת בסיס הפנסיה על כל ההכנסה החייבת במס, ועל מלוא תקופת העבודה.
- ו. עיגון הזכות לפנסיה בחקיקה ואכיפה פלילית של חובת ההפרשה.

6. הגבלת פערי השכר במקום העבודה

רקע

תשלום שכר גבוה למנהלים בכירים הוא אחת התופעות הבעייתיות במשק. ועדת נאמן שדנה בנושא לאחרונה, לא הציעה פתרונות מספקים. שכר גבוה במיוחד למנהלים: מפחית את חלקם של יתר העובדים בעוגת ההכנסות; עלול לסכן את היציבות הפיננסית של המעסיק; יוצר נאמנות עיוורת של המנהל לבעל השליטה בתאגיד במקום לכלל בעלי המניות; מפחית את המס שמקבלת המדינה מרווחי החברה; ופוגע ברווחי המשקיעים בחברות ציבוריות. צמצום פערי השכר יתאפשר על ידי העלאה מקבילה של שכר העובדים, כפי שהומלץ לעיל בעניין שכר מחיה ושכר מינימום.

מטרות

יצירת תמריצים להגבלת שכר הבכירים.

אמצעים

הכנסה לעובד מעבר לסכום המרבי שממנו מנוכים דמי ביטוח לאומי (כיום 73,422 ש"ח בחודש), לא תהווה הוצאה מוכרת במס עבור המעסיק.

שער שמיני

22 פרק שני: צמצום מיקור-חוץ וחזרה להעסקה ישירה

7. מיקור-חוץ בשירות הציבורי

רקע

הכשלים של השימוש במיקור-חוץ על ידי מוסדות המדינה נובעים, בעיקרם, מהעסקה ארוכת טווח של עובדים בתנאים נחותים ביחס לחבריהם, מעבר לתקן המוכתב, ובלא פיקוח נדרש של נציבות שירות המדינה. הגופים הרגולטוריים הרלוונטיים מתריעים על כשליו של מצב זה: עלויות גבוהות הנובעות מרווחי

הקבלנים; פיקוח מוגבל; פגיעה בזכויות עובדים וחתימה תחת ארגוני עובדים; אובדן המקצועיות והזיכרון הארגוני של השירות הציבורי; וכן סיכון שעובדי קבלן השירותים יתבעו הכרה כעובדים ישירים של החברה הממשלתית או כעובדי מדינה – ויזכו בתביעתם.

מטרות

צמצום חד בהיקף מיקור החוץ בשירות הציבורי.

אמצעים

1. יש לאסור באופן חד-משמעי העסקה באמצעות קבלני כוח אדם בשירות המדינה ובגופים ציבוריים, מלבד במקרים שבהם יש צורך אמיתי בכוח אדם זמני. התקשרות עם חברות שירותים תיעשה רק כאשר נותן השירותים הוא בעל מומחיות מיוחדת בתחום הייעוץ או השירות המבוקש, ואי-אפשר להעסיקו כעובד מן המניין.
2. משרדי הממשלה יחויבו להעביר לנציבות שירות המדינה מידע בדבר העסקה של עובד באמצעות חברת שירותים. הדיווח יפרט וינמק את הצורך בהעסקה באמצעות עובד קבלן, כישורי העובד, ומשך הזמן הצפוי להעסקה. נציבות שירות המדינה תבחן, בין השאר, את החשש להפרת חובות ייצוג הולם לאוכלוסיות מודרות באמצעות התקשרות עם חברות שירותים.
3. במקרה של מיקור-חוץ לחברת שירותים, הרשויות הציבוריות והחברות הממשלתיות תחויבנה בפיקוח על זכויות העובדים, טיב השירות, עלויות ופגיעה אפשרית באינטרסים ציבוריים (כדוגמת פרטיות הלקוחות). אפשר יהיה לבצע זאת על ידי החלת חוק קבלני כוח אדם – הקובע חובות מוגברות למעסיקים כלפי עובדיהם – על קבלני שירותים.⁵⁶
4. יש לעגן בחוק את האיסור של חברות כוח אדם וחברות שירותים להשתתף במכרזים ממשלתיים (כולל למכרזים בחברות ממשלתיות, רשויות מקומיות ומוסדות סטטוטוריים), אם הועמדו לדין (עד לזיכוי), נקנסו או שנפסק כנגדן שהפרו את חוקי העבודה.

56 רזאת למעט סעיף 12א המחייב קליטה כעובדים של המעסיק בפועל לאחר 9 חודשי עבודה, משום שעובדים אלו נחשבים כעובדי חברת השירותים.

8. אכיפת זכויות

רקע

כיום קיים בישראל פער ניכר בין זכויות העובדים המפורטות בתקנות ובכתובים, לבין המציאות בשטח. בישראל יש כשלושה מיליון שכירים, אולם מספר הפקחים העוסקים בחוקי העבודה עומד על כ-45 בלבד, כ-15% מהנדרש על פי מדדי ה-OECD. בשל קשיים במערכת האכיפה בדיעבד, יש לקדם אפיקים של אכיפה מניעתית. כלים אלה יעניקו תמריצים חיוביים למעסיקים המקדמים הגנה על זכויות העובדים, וימנעו הטבות ממעסיקים אשר אינם עושים כן. כך יתאפשר איתור הפרות בצמתים בהם ראוי שהמדינה תעמיד למבחן את קיום החוק על ידי המעסיק.

מטרות

קידום אכיפת זכויות עובדים בשוק העבודה על ידי מניעת הפרות זכויות עובדים מלכתחילה וענישה בדיעבד.

אמצעים

1. הוספת תקנים לכוח האדם העוסק באכיפת חוקי העבודה על פי אמות המידה המקובלות במדינות המפותחות.
2. הבטחת האכיפה על כל קבוצות העובדים (בתעשייה, בשירותים ובמגזר הציבורי).
3. הרחבת אכיפת הזכויות מכוח חוק, דין, צווי הרחבה ואף הסכמים קיבוציים.
4. קידום השימוש בסנקציות שיבטיחו קיום זכויות. יש לקדם את הצעת החוק להגברת אכיפה אשר תלויה ועומדת, ושמרחיבה את האפשרויות של תשלומי פיצויים מוגדלים ועיצומים כספיים. יש להגביר ולהחיל את האחריות האישית המוטלת על מנהלים שלא פעלו למניעת הפרת זכויות עובדים.
5. יש להתנות את מתן המענקים והתמיכות בחוק עידוד השקעות הון ובכל חוק או הסדר המעניק הטבה למעסיק, בקיום כל חוקי המגן; לשם כך יש לדאוג להנגשת מידע על תלונות ותביעות.

שער שמיני

9. העלאת מודעות לזכויות עובדים

רקע

מודעות העובדים לזכויותיהם, לדרכי מימושו ולהפרתן היא תנאי בסיסי לאכיפה אזרחית של זכויות אלו, ולעתים גם לאכיפה מדינתית אפקטיבית. מודעות לזכויות חשובה גם למעסיקים המעוניינים להעסיק את עובדיהם לפי החוק.

מחקרים מראים שעובדים רבים אינם מודעים לזכויותיהם. גם בפני עובדים המודעים לזכויותיהם עומדים חסמים רבים בבואם לממשן: חשש לאבד את מקום העבודה, חסמים בנגישות למשפט ובנגישות לייצוג משפטי, לחץ של בית הדין להגיע לפשרה ועוד. כתוצאה מכך, הפרת זכויות עובדים אינה מרתיעה מעסיקים, מכיוון שרק מעט מהעובדים תובעים בגינה.

מטרות

1. העלאת מודעות כלל העובדים לזכויותיהם במקום העבודה.
2. פיתוח והרחבה של כלים שיסייעו לעובדים לממש את זכויותיהם, תוך כדי הפחתת הסיכון והגדלת הכדאיות הכלכלית בפעולות למימוש זכויות עובדים.

אמצעים

1. העלאת המודעות לזכויות העובדים: בין היתר, באמצעות מסעי פרסום שיתמקדו בזכויות חדשות או בזכויות שהפרתן רחבה. יש למקד את הפרסום במדיה הרלוונטית לאוכלוסיות הסובלות יותר מהפרת זכויות, כמו אוכלוסיות שעברית אינה שפתם העיקרית.
2. הגברת המודעות לקיומו של הסיוע המשפטי הממלכתי, הנותן סיוע משפטי במימון המדינה לבעלי הכנסה נמוכה, והרחבת הזכאות לסיוע כזה לעובדים בשכר נמוך, שבשל גובה תביעתם לא משתלם לעורכי דין בשוק החופשי לייצגם.
3. יש להפוך את תביעת הזכויות בבית הדין לפשוטה, בטוחה ומשתלמת יותר לעובדים: קביעת חובה של פסיקת פיצויי הלנת שכר ופיצויי פיטורים גבוהים (אלא בהתקיים נסיבות חריגות) לעובדים שתובעים את זכויותיהם, במקרה של

מעסיקים המפרים באופן שיטתי את זכויות עובדיהם; אם קיימות ראיות לכאורה להפרת חוקי מגן – איסור על אישור פשרה בבית הדין לעבודה, שאינה מכסה את מלוא ההפרה; ביטול הצורך בתשלום אגרה בגין תביעה לפיצויי פיטורים ולפיצויים על פיטורים שלא כדין; חיזוק ההגנה על עובדים העומדים על זכויותיהם במקום העבודה, כמו עיגון בחקיקה של איסור פיטוריהם וקביעת פיצוי כספי גבוה וסמכות החזרה לעבודה במקרה של פיטורים.

4. הסרת חסמים העומדים בפני אכיפה קבוצתית של זכויות עובדים – תובענות ייצוגיות והתארגנות עובדים.
5. חינוך לזכויות: מן הראוי לספק למערכת הלימודים בבתי ספר באופן קבוע מידע על זכויות עובדים וזכויות חברתיות נוספות ועל הדרכים למימושן. מלבד החינוך לעתיד, ללדים הנחשפים לזכויות יוכלו לסייע גם בהנגשת הזכויות להוריהם.

10. בטיחות וגיהות בעבודה

רקע

התופעה של אי-קיום הוראות בטיחות היא הסממן הבולט ביותר של זלזול בחיי אדם הנובע מהרצון לחסוך בעלויות, והמתבטא לעתים בהעברת האחריות לקבלני משנה. הנפגעים העיקריים מהתופעה הם מהגרי עבודה, עובדים מהשטחים וערבים. המוסד לביטוח לאומי מבטח את העובדים, ומכאן שתאונות העבודה עולות למדינה למעלה מ-3 מיליארד שקל בשנה ומביאות לאובדן של למעלה משני מיליון ימי עבודה בשנה. קיים חסר משמעותי באכיפה הנוגעת לתאונות ובחקירתן על ידי אגף הפיקוח על העבודה (ב-2008 נחקרו 170 תאונות עבודה מתוך כ-70 אלף).

שער שמיני

מטרות

צמצום מספר תאונות העבודה ויצירת אכיפה אפקטיבית של כללי הבטיחות החלים על מעסיקים (קבלני משנה ומעסיקים בפועל) – באופן מניעת וביתר שאת לאחר שאירעו תאונות.

אמצעים

1. חיזוק מערך הפיקוח על העבודה, באופן שיתאפשר פיקוח

אפקטיבי על קיום הוראות הבטיחות בעבודה: הוספת סמכויות אכיפה מינהליות (כמו עיצומים כספיים, צו הפסקת עבודה); אכיפה פלילית על גורמים בכירים בחברה – המעסיקה בפועל את העובדים – האחראים על מדיניות הבטיחות ויישומה; מניעה של העברת האחריות בנושא הבטיחות לקבלני משנה.

2. שלילה של הענקת תמריצים והטבות מהמדינה, כמו גם האפשרות להגיש הצעות במכרזים, לחברות שהתגלו בהן ליקויי בטיחות או שאירעו בהן תאונות עבודה קשות או קטלניות.

3. העלאת המודעות אצל העובדים לחשיבות הבטיחות במקום העבודה, וחזוק ופיתוח מנגנונים פנימיים של פיקוח על בטיחות במקום העבודה, כמו ועדות בטיחות ונאמני בטיחות לפי חוק ארגון הפיקוח על העבודה. הדבר יתאפשר, בין היתר, באמצעות התארגנות עובדים והטלת סנקציות על מקום עבודה שאין בו ועדת בטיחות.

4. מתן סיוע להקמת ועדות בטיחות והרחבת הסמכויות של ועדות הבטיחות ונאמני הבטיחות.

5. שיפור המידע העומד לרשות הפיקוח על העבודה ממקורות מידע רלוונטיים, כמו בתי חולים והמוסד לביטוח לאומי (לגבי תאונות עבודה); רשויות התכנון או ספקי מים וחשמל (לגבי אתרי בנייה).

6. קביעת סטנדרטים גבוהים יותר של הכשרה לעוסקים בעבודות מסוכנות. כך למשל, עיסוק בריסוס והדברה בחקלאות יותנה בתעודה של מדבירים מוסמכים לאחר קורס יסודי על הרכב החומרים ואמצעי המגן.

ועדת תעסוקה:
ערכי יסוד לעבודה
הוננת

52 פרק חמישי: חתירה לשוויון הזדמנויות ולהתאמת שוק העבודה לאוכלוסיות שונות

11. קידום תעסוקה מקומית באזורי פריפריה גיאוגרפית וחברתית רקע

שוק העבודה בפריפריה מתאפיין בשיעורי אבטלה גבוהים יותר

מאשר במרכז, במיעוט מקורות תעסוקה איכותיים, בתשתיות תחבורה מועטות המגבילות את הגמישות ואת הזדמנויות התעסוקה, ובשיעור גבוה של עובדים לא מקצועיים, נטולי הגנה, המועסקים בחקלאות ובתעשייה המסורתית, במלונאות, בניקיון ובאבטחה.

מצב התעסוקה בפריפריה מושפע עמוקות ממעורבות המדינה. מדיניות הפיתוח הקיימת, מניחה שקידום תעסוקה ייגזר מעידוד הגירה של הון ושל אוכלוסייה "חזקה" ממרכז הארץ. המדינה משקיעה משאבים בהבאתה של אוכלוסייה זו לפריפריה, מתוך תפיסה שבעקבותיה יחול אפקט של "חלחול" שייטיב עם התושבים המקומיים. אלא ש"חלחול" זה מתרחש, אם בכלל, בזרם דקיק מאוד, ועיקר ההשפעה בהתרחבות מתמדת של פערים.

מטרות

1. הרחבת מקורות התעסוקה האיכותיים באזורי הפריפריה.
2. שינוי מדיניות הפיתוח ממדיניות מכוונת מרכז למדיניות מכוונת מקום, המתמקדת באוכלוסיות מקומיות ולא ב"יבוא" של אוכלוסיות חזקות מהמרכז.

אמצעים

1. העצמת ההשפעה של אוכלוסיות, קהילות וארגונים מקומיים על תוכניות תעסוקה לפיתוח הפריפריה, הן ברמת התכנון והן ברמת היישום. זאת, בין היתר, על ידי פיתוח פלטפורמות מקומיות/אזוריות רב-מגזריות לעיצוב המדיניות לפיתוח התעסוקה בפריפריה ולהטמעתה. בפורומים אלה יהיו מעורבים רשויות ממשלתיות, רשויות מקומיות, מעסיקים מקומיים, התארגנויות עובדים מקומיות, גורמים קהילתיים, ארגוני חברה אזרחית ואחרים.
2. העדפת עסקים מקומיים, בין השאר, בהתחייבות של הגופים הציבוריים לרכש מקומי ובהעסקה של עובדים מקומיים באמצעות תקנות וסבסוד במרכזי מדינה ובמגזר הציבורי.
3. הטלת מחויבות לפיתוח תעסוקה על רשתות ומשקיעים גדולים בפריפריה, בצורה של מימון הכשרות והתחייבות להעסקה מקומית בהיקפים קבועים מראש ובתנאים הוגנים.
4. פיתוח תשתיות תחבורה אזוריות (ולא מרכז-פריפריה)

- המאפשרות הגברת הנגישות והרחבת הגמישות בבחירה של מקומות עבודה בפריפריה.
5. פיתוח היכולות האישיות של התושבים באמצעות הכשרות מקצועיות מותאמות ואיכותיות, שיתאמו עם מעסיקים מקומיים.
6. הגברת כושר התחרות של עסקים ועובדים מקומיים מול עסקים גדולים מהמרכז, על ידי פיתוח כלכלי-קהילתי הכולל בניית מסגרות שיתוף פעולה.

12. הסרת חסמים ועידוד תעסוקה בחברה הערבית

רקע

מצבה של האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה נחות בהשוואה לאוכלוסייה היהודית. כל הפרמטרים הרלוונטיים מצביעים על אי-שוויון תהומי ומצוקה קשה. מצוקת האבטלה והעוני נעוצה בעיקר בקושי של האוכלוסייה הערבית להשתלב בשוק העבודה, כתוצאה מחסמים מבניים ומהיעדר פיתוח כלכלי. יתר על כן, הכלכלה הערבית אינה מצליחה לספק די מקומות עבודה לאוכלוסייה הערבית בכלל, ולאקדמאים הערבים בפרט. יש לראות בחברה הערבית משאב ראוי להשקעה ציבורית אשר יביא תועלת למשק כולו.

מטרות

1. צמצום ממדי העוני והגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה הערבית, ובמיוחד של נשים וצעירים.
2. בניית יכולות כלכליות עצמאיות ביישובים הערביים, באמצעות השקעה מסיבית ותמיכה בתשתיות פיזיות, אנושיות, חברתיות וארגוניות, תוך כדי הקצאה נכונה של ייעודי קרקע.

אמצעים

1. על הממשלה לגבש תוכנית פיתוח מקיפה, אסטרטגית וארוכת טווח לסגירת פערים, בתיאום עם ראשי הרשויות הערביות. התוכנית תכלול פיתוח כלכלי ותעסוקתי, תשתיות, תיירות, תחבורה, פנאי ותרבות, בד בבד עם קביעת יעדים שנתיים מדידים.

2. על הממשלה, יחד עם ארגוני חברה אזרחית, להכין תוכנית מקיפה לעידוד תעסוקת נשים ערביות שתכלול איתור, גיוס, הכשרה, השמה וליווי של נשים ערביות בשוק העבודה.
3. יש לבצע אכיפה מוגברת נגד אפליה בשוק העבודה, ולממש את עיקרון הייצוג ההולם בשירות הציבורי.
4. יש להעניק תמריצים לקידום תעסוקתם של ערבים, למשל על ידי תמריצים במכרזים ממשלתיים לחברות שמעסיקות ערבים, והתניית מענקים ממשלתיים בהעסקת ערבים.
5. יש לטפח את היזמות העסקית בקרב הציבור הערבי, בהתאם לתרבות וליכולת הכספית, וזאת על ידי מתן רשת ביטחון ממשלתית להשקעה בעסקים בינוניים וקטנים ולמימוןם.
6. יש להשקיע בהון האנושי בחברה הערבית באמצעות הכשרות מקצועיות עם תוחלת תעסוקה, במיוחד בענפי ההיי-טק, הפיננסים והביטוח ושיפור מוחשי במערכת החינוך.
7. יש להנגיש מרכזי תעסוקה לקהל מחפשי העבודה הערבים על ידי פיתוח אמצעי תחבורה נאותים, ושיפור השמת עובדים ערבים במקומות עבודה ההולמים את יכולותיהם והכשרתם.

13. הסרת חסמים ועידוד תעסוקה בחברה החרדית

רקע

בשנת 2008, כ-55% מהמשפחות החרדיות חיו מתחת לקו העוני. אחד הגורמים המרכזיים לכך הוא שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה במגזר החרדי: שיעור התעסוקה בקרב גברים חרדים גבוה במעט ממחצית שיעור התעסוקה בקרב כלל הגברים היהודים בישראל, ונוסף על כך, שיעור העובדים והעובדות במשרה חלקית גבוה משמעותית מהמקובל בכלל החברה.⁵⁷

לשיעור ההשתתפות הנמוך ולרמת ההכנסה הנמוכה מספר גורמים עיקריים: (א) תפיסת עולם ומערכות חברתיות המהוות חסם ביציאה לעבודה;⁵⁸ (ב) חסר במיומנות, בכישורים

57 מקור: "תעסוקה במגזר החרדי: תמונת מצב ומבט קדימה" - דוח לכנס קיסריה של ארגון תב"ת.

58 בהן חשיבות השמירה הקפדנית על אורח החיים החרדי-דתי שמקשה על השתלבות בסביבת העבודה; ניהול משק בית גדול שמקשה על השתלבות נשים בעבודה במשרה מלאה והערך הגבוה המוקצה ללימוד תורה. עם זאת אנו מבקשים להסתייג ולהוסיף כי מקרי המבחן של קהילות חרדיות בחו"ל, ובפרט של הקהילה בלונדון, מצביעים על כך שלא חייבת להתקיים סתירה בין תפיסות אלו לבין השתלבות רחבת היקף בשוק העבודה.

תעסוקתיים ובידע מקצועי (או השכלה אקדמית) בקרב מחפשי העבודה החרדים; (ג) מנגנון ההעברות הממשלתיות מהווה תמריץ שלא לצאת לעבודה, שכן לאדם השוקל להצטרף לשוק התעסוקה צפויה ירידה בתמיכות, עלייה בהוצאות והכנסה נמוכה; (ד) מחסור בידע ומידע על עולם העבודה בחברה החרדית המקשה על תכנון מסלול מקצועי; (ה) רתיעה מצד המעסיקים להעסיק עובדים חרדים, ורתיעה מצד דורשי עבודה חרדים לנסות ולהתקבל לעבודה; (ו) עבור מרבית הגברים החרדים, היציאה לעבודה כרוכה בביטול ההסדר של דחיית השירות הצבאי במעמד "תורתו אומנותו", לו הם זכאים מכוח חוק טל.

מטרות

צמצום ממדי העוני והגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה החרדית ובמיוחד של גברים.

אמצעים

1. הקמת מסגרת ארגונית ממשלתית שתכין, תתאם ותיישם תוכנית מערכתית אפקטיבית שתתמודד עם סדרי הגודל והמורכבות בשילוב האוכלוסייה החרדית בעולם העבודה, אגב השקעה מסיבית ותמיכה בתשתיות אנושיות, חברתיות וארגוניות.
2. הגדלת הכדאיות של היציאה לעבודה: יש לוודא כי מערכת תשלומי ההעברה והסיוע הממשלתי לא יקטינו את התמריץ לעבודה.
3. טיפול בחסרים בהון האנושי התעסוקתי: עידוד לימודים ומקצועות בעלי זיקה לעולם העבודה.
4. הגדלת הביקוש לעובדים חרדים: על ידי הגברת המודעות בקרב מעסיקים (במגזר הפרטי והציבורי) להון האנושי החרדי.

14. הסרת חסמים ועידוד תעסוקה בקרב יוצאי אתיופיה

רקע

אוכלוסיית יוצאי אתיופיה (אתיופים) מי שנולדו באתיופיה או שהם ילידי ישראל שאחד מהוריהם יליד אתיופיה) מונה כ-120 אלף נפש ומהווה כ-2% מכלל החברה. אוכלוסייה זו היא

מהמוחלשות ביותר בחברה הישראלית. שיעור התעסוקה בקרב גברים ונשים יוצאי אתיופיה דומה לכלל האוכלוסייה, אך אופי התעסוקה שונה: שיעור יוצאי אתיופיה המועסקים במקצועות בעלי כישורים נמוכים גבוה בהרבה מכלל האוכלוסייה (37% לעומת 7% בהתאמה); ואילו שיעור יוצאי אתיופיה המועסקים במקצועות אקדמיים וחופשיים נמוך באופן משמעותי מכלל האוכלוסייה (10% לעומת 40%).⁵⁹ לדוגמה, כ-25% מכלל יוצאי אתיופיה מועסקים באמצעות קבלני כוח אדם וקבלני שירותים, לעומת 10% בלבד מכלל הציבור. מרביתם מועסקים בשירותי שמירה, אבטחה וניקיון, שבהם ההעסקה היא זמנית וחלקית, השכר הממוצע הוא כמחצית מהשכר הממוצע במשק, וזכויות העובדים אינן נאכפות.

בשנים 2004 ו-2008 הכריזה הממשלה על תוכניות לקליטת יוצאי אתיופיה בשוק העבודה ולקידום, כשהיא מבטיחה הקצאת מאות מיליוני שקלים למטרה זו. בפועל, מרבית ההקצאות לא מומשו, וקצב צמצום הפערים בין יוצאי אתיופיה לכלל האוכלוסייה אטי ביותר.

מטרות

1. שילוב יוצאי אתיופיה בכלל המקצועות.
2. אפשרות למוביליות חברתית על ידי יצירת שוויון הזדמנויות בעבודה.
3. צמצום הפערים בכלל ובתחום התעסוקה בפרט.

שער שמיני

אמצעים

1. על משרד התמ"ת להגדיל את היקף המשאבים המיועדים לקידום התעסוקתי של העובדים הלא-מקצועיים בקרב יוצאי אתיופיה, שרבים מהם מאיישים עבודות "צווארון כחול" – בין השאר, באמצעות הכשרה מקצועית.
2. יש לתגבר את המשאבים המיועדים ללימוד השפה העברית במרכזי הקליטה, שכרגע מושקעים לרוב בלימודי יהדות. אי-ידיעת השפה היא חסם מרכזי להשתלבות תעסוקתית.

59 כל הנתונים המובאים להלן לקוחים מפרסומי הלמ"ס ועיבודים מיוחדים שערכה הלמ"ס לגבי מאפייניהם של יוצאי אתיופיה מתוך מפקד האוכלוסייה והדיוור 2008, ופרסומים רשמיים של משרדי ממשלה.

3. על הממשלה להאריך עד לשנת 2020 את החלטתה להקצות בכל שנה 30 משרות ייעודיות במשרדי הממשלה לקליטת יוצאי אתיופיה, שמרביתן מיועדות לאקדמאים.
4. על נציבות שירות המדינה ומשרד הפנים לעקוב אחר החלטת חוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה האתיופית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה) התשע"א-2011, ברשויות המקומיות ובחברות הממשלתיות.

15. גיל הביניים (45 ומעלה)

רקע

עם העלייה בגיל, חלה ירידה חדה בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה, האבטלה מעמיקה, ועובדים מדווחים על תחושת אפליה. ואכן, אפליה על רקע גיל שכיחה במגזר העסקי והציבורי כאחד. מציאות זו קשה במיוחד עבור נשים, משום שהפערים המגדריים בשוק התעסוקה מקצינים עם הגיל. הפרישה הכפויה מתעסוקה, שנים רבות לפני גיל הפרישה הרשמי, מחריפה את הסיכון להידרדרות אל שנים של מצוקה כלכלית המנבאת קיום ללא ביטחונות כספיים בגיל הזקנה.

מטרות

פיתוח, תקצוב והטמעה של מדיניות כוללת לשילוב תעסוקתי של אוכלוסיות בגיל הביניים ולתעסוקה רב-גילאית (Multi-Aged Workforce).

אמצעים

1. אכיפה מוגברת בהקשר הגילאי של חוק שוויון הזדמנויות בעבודה בכל שלבי המסלול התעסוקתי.
2. עידוד תעסוקה רב-גילאית: קידום אקטיבי של מצבת גילאית מגוונת של עובדות ועובדים; העלאת מודעות והדרכה לשם ניתוח סטריאוטיפים ותפיסות שליליות רווחות כלפי גיל מבוגר; פיתוח קוד המעודד תרבות העסקה ארגונית סובלנית למגוון גילים; קידום והטמעה של תוכניות לפיתוח צוותי עבודה רב-גילאיים; פיתוח, הנגשה, הטמעה ותקצוב של תוכניות לסביבת עבודה ידידותית לגיל ולמגדר.

3. שימוש בסנקציות כלכליות ובמנגנוני תמרוץ להעסקת עובדים בגיל הביניים.
4. הקצאת משאבים לפיתוח תוכניות השכלה ייעודיות ועדכניות לאוכלוסייה בגיל הביניים, בדגש על נשים.
5. פעולה מיידית ונמרצת לשינוי מצבת הגיל של העובדים החדשים הנקלטים בשירות המדינה.
6. הארכת הזכאות לדמי אבטלה למשך 6 חודשים נוספים לעובדים בני 45 ומעלה, שפוטרו מעבודתם ומתקשים למצוא עבודה חדשה.

16. שוויון בשוק העבודה להורים ולבעלי מחויבות משפחתית רקע

שוק העבודה הקיים מקשה על שילוב בין מחויבות משפחתית לעבודה במשרה מלאה ולפיתוח קריירה. קושי זה מוביל לאפליה בשני מישורים – בין גברים לנשים, שכן נשים נתפסות כמי שאחראיות על הטיפול בילדים; ובין הורים לזמי שאינם הורים. משום שכיום בישראל, המטפלת העיקרית בילדים ובבני משפחה היא לרוב האם, הרי אפליית הורים משמעה, הלכה למעשה, אפליית נשים. אחת ההשפעות של תופעה זו היא השיעור הגבוה של נשים שעובדות במשרה חלקית, הגבוה בכמעט 10% ממוצע ה-OECD. קידום שוויון להורים בשוק העבודה עשוי הן לשפר את איכות החיים לגברים ולנשים, והן להביא לגידול בצמיחה הכלכלית בעקבות הגדלת השתתפותן של נשים בשוק העבודה.

שער שמיני

מטרות

אימוץ מדיניות העסקה גמישה ובטוחה (flexicurity), שמאפשרת שילוב בין עבודה למחויבויות משפחתיות ואחרות, ללא פגיעה בתנאי העסקה וקידום ובזכויותיו הסוציאליות של העובד.

אמצעים

1. עידוד מעסיקים לאמץ מדיניות תומכת משפחה: על משרד התמי"ת להתנות מתן מענקים ותמיכות בחוק עידוד השקעות הון ובכל חוק או הסדר המעניק הטבה למעסיק, באימוצה של מדיניות תומכת משפחה על ידי המעסיק.

2. הרחבת מערך מעונות היום והמשפחתונים בסבסוד ממשלתי: מוצע להשוות את היקף ההוצאה הציבורית הממוצעת על סבסוד מעונות לילדים בגיל שלוש ומטה למדינות ה-OECD (בממוצע, ההוצאה על מעונות לילדים מהווה 0.4% מההוצאה הציבורית במדינות ה-OECD, לעומת 0.1% בישראל). כמו כן מוצע להעניק מימון ממשלתי מלא ושוטף להקמה ולהפעלה של מעונות יום ביישובים המדורגים במדרג החברתי-כלכלי של הלמ"ם באשכולות 1-5.
3. תיקוני חקיקה שנועדו לקדם גמישות בשעות העבודה וחלוקת נטל הטיפול בתוך המשפחה:
- א. הגדלת מספר ימי מחלה בגין מחלת בן משפחה (ילד, הורה, בן זוג) ל-50% מימי המחלה להם זכאי העובד, וביטול ההבחנה בזכאות לפי בין המשפחה החולה.⁶⁰
- ב. הארכת חופשת הלידה בתשלום בשישה שבועות על ידי הוספת חופשת לידה שתיוחד לאב. המשפחה "תאבד" את ששת השבועות הנוספים אם לא ינוצלו על ידי האב.
- ג. תיקון חוק שעות עבודה ומנוחה באופן שיאפשר חישוב שעות עבודה על בסיס חודשי. על ידי כך עובד יוכל למלא את מכסת שעות העבודה באופן גמיש. מוצע להקים ועדה לבחינת הדרך המדויקת לקדם יעד זה.
4. הכרה בהוצאות טיפול בילדים כהוצאה מוכרת בייצור הכנסה.
5. הפעלת חוק יום חינוך ארוך אשר נדחה בחוקי ההסדרים מאז 1997.

ועדת תעסוקה:
ערכי יסוד לעבודה
הוננת

17. תעסוקה של אנשים עם מוגבלות

רקע

שילובם של אנשים עם מוגבלות בחברה הישראלית ובשוק העבודה הוא מועט: לעומת האנשים ללא מוגבלות, ש-70% מהם עובדים, בקרב אנשים עם מוגבלות שיעור המועסקים הוא 44% בלבד. השתלבות בעבודה ושמירה עליה משמעותיות במיוחד עבור אנשים עם מוגבלות, מאחר שהן תורמות לשילובם בחברה,

60 כיום ישנם זכאות וחייב נפרד בגין מחלת כל בן משפחה, שנע בין שמונה ימי מחלה לילד, לשישה להורה או לבן זוג. אם מדובר במחלה ממארת מספר ימי המחלה עולה (למשל 30 לילד לכל הורה), והם מנוכים מימי המחלה של העובד. מספר ימי המחלה של העובד תלויים בוותק: עובד צובר זכאות ליום וחצי חופשת מחלה בחודש עבודה ועד מקסימום של 90 ימי מחלה בשנה.

לקידום עצמאותם, להפחתת פערים כלכליים וחברתיים ולשיפור איכות חיהם. כמו כן, לאי-השתלבותם המלאה בשוק העבודה השפעות מרחיקות לכת על החברה כולה, בגלל הפסד כוח אדם רב בשוק העבודה, ועומס תקציבי מיותר המוטל על מערכת הסוציאלית.

מטרות

1. הגדלת שיעורי ההשתלבות של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, בתנאי העסקה הוגנים.
2. פיתוח שירותים ודרכי סיוע שיאפשרו לאנשים עם מוגבלות להשתלב בעבודה ולהתמיד בה.

אמצעים

1. נקיטת פעולות שימנעו פרישה של עובדים עקב מוגבלות שנגרמה במהלך חייהם או כתוצאה מגיל.
2. פיתוח שירותי תעסוקה תומכים לאנשים עם מוגבלות: תמיכה מתמשכת – לפני כניסה לשוק העבודה, בעת הכניסה, ולאחריה – מעודדת יציבות תעסוקתית ומסייעת להגדלת שכר בטווח הארוך.
3. הגברת הסיוע הניתן לבני נוער עם מוגבלות בתקופת המעבר מבית הספר לעולם העבודה, כדי לאפשר להם להתגבר על חלק מהמכשולים ההתחלתיים ולפתח ניסיון תעסוקתי משמעותי.
4. תוכניות ממוקדות לחברה הערבית: באוכלוסייה הערבית שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות נמוך במיוחד: רק 25% מועסקים, בהשוואה ל-56% בקרב יהודים עם מוגבלות. תוכניות ממוקדות ומותאמות לאוכלוסייה הערבית, בשילוב עם שיפור מערך התחבורה באזור המגורים, עתידות להעלות את שיעור העובדים בעלי המוגבלות מקרב אוכלוסייה זו.

שער שמיני

18. עובדים פלסטינים מהשטחים

רקע

מאז שנות התשעים, כניסת עובדים פלסטינים לישראל מותנית ברישיונות מהמינהל האזרחי, הניתנים ומבוטלים על פי קריטריונים משתנים ובלא שקיפות. מדור התשלומים – גוף

ממשלתי שגובה ממעסיקיהם של העובדים הפלסטינים את המסים והתשלומים עבור השכר והזכויות הסוציאליות של העובדים – כשל בהשגת המטרה שלשמה הוקם, הבטחת זכויות העובדים הפלסטינים. במקום זאת, נוצר מסלול ביורוקרטי מסורבל, שעשק את העובדים והביא לגבייה עודפת מהמעסיקים מבלי להבטיח לעובדים את מלוא התשלומים לזכויות הסוציאליות.

מטרות

1. יצירת תנאי העסקה הוגנים לעובדים הפלסטינים המועסקים בישראל.
2. הסדרת העסקתם ללא הכבדה מיותרת ומסורבלת למעסיקיהם.

אמצעים

1. מתן היתר לעובד לפי ענף עבודה, ללא תלות במעסיק, בניגוד למצב הקיים כיום.
2. ביטול הצורך של המעסיק בהיתר מיוחד להעסקה.
3. ביטול החובה להעברת השכר דרך מדור התשלומים, והעברת הכסף ישירות לחשבון הבנק של העובד.
4. הרחבת סמכויות האכיפה של רשות ההגירה על המעסיקים, וקביעת מכסות עובדים בענפים השונים. כיום קיים סרבול ביורוקרטי בהעסקת עובדים פלסטינים, הנחשבים לעובדים זרים, כיוון שחלק מסמכויות הפיקוח על העסקתם נמצא בידי משרד הפנים וחלק בידי רשות ההגירה. אנו ממליצים על הרחבת סמכויות רשות ההגירה כדי להסדיר את העסקת העובדים הפלסטינים והזרים ובכך לאפשר הגנה טובה יותר על זכויותיהם.

ועדת תעסוקה:
ערכי יסוד לעבודה
הוגנת

19. העסקת מהגרי עבודה ופליטים

רקע

מדיניות העסקתם של מהגרי עבודה בישראל מעודדת התעשרות קלה של גורמים מתווכים המעורבים בהבאת עובדים זרים לישראל ובהעסקתם, באמצעות גביית דמי תיווך גבוהים ובניצול נרחב של העובדים. בדרך זו המדינה מעודדת לחצים להבאת עוד ועוד עובדים, ללא קשר לנחיצותם ולהשלכות שיש לכך על הדרת העובדים הישראלים מענפים מסוימים. הבעיות המרכזיות

בהעסקת מהגרי עבודה הן היעדרה המוחלט של מדיניות הגירה לטווח הארוך; שחיתות המאפיינת את הליך הבאתם של מהגרי העבודה לישראל; ונורמות העסקה פסולות שהשתרשו בענפים שבהם הם מועסקים.

מטרות

1. השוואת תנאי העסקתם ושכרם של מהגרי העבודה לאלה של עובדים ישראלים.
2. ביטול החסמים והקשיים בהסדרים להבאתם של מהגרי עבודה, במטרה להפחית את התמריצים להבאתם רק למען הרווח שבדמי התיאור, ולמען שיפור תנאי ההעסקה בענפים שבהם הם מועסקים.

אמצעים

על ישראל להתקשר עם מדינות המוצא של מהגרי העבודה בהסכמים בינלאומיים, שיבטיחו הגנה על העובדים בעת גיוסם לעבודה, עם הגעתם לישראל וביציאה ממנה.

1. המכסות להעסקת עובדים זרים צריכות להיקבע על פי מדדי שוק מקובלים, ולא על פי לחצים פוליטיים ושתדלנות.
2. על גיוס העובדים ומיונם במדינות המוצא להיעשות בידי גורמים מדינתיים, או בידי גורמים בינלאומיים – אין להפקידם בידי גופים הפועלים למטרות רווח.
3. יש לחדול באופן מוחלט ממדיניות הכבילה למעסיק, הכורכת בין חוקיות שהייתו של מהגר עבודה לבין עבודה בשביל מעסיק מסוים.
4. הרחבה והגברה של האכיפה על תשלום השכר ותנאי ההעסקה של מהגרי העבודה.

שער שמיני

62 פרק שישוי: חתירה לשוויון מגדרי

שוויון מגדרי בתעסוקה הוא חלק מרכזי מהשאיפה לצדק חברתי, כלכלי ותעסוקתי. שוויון מגדרי הוא בסיס ומנוע לשגשוג כלכלי של נשים, משפחות וקהילות, כמו גם הכלכלה כולה. הפערים בין נשים לגברים עמוקים ורחבים והם מתבטאים בפערי שכר משמעותיים ובייצוג יתר של נשים במשרות חלקיות

וזמניות. צמצום מקומה של המדינה בשוק התעסוקה, החלשת כוחה של העבודה המאורגנת ונסיגת מדינת הרווחה, ממשכיכם להרחיב את הפערים ולקבע נשים בתוך מנגנוני העסקה שלא מאפשרים קיום בכבוד, להן ולמשפחותיהן.

קשה יותר מצבן של נשים מאוכלוסיות מודרות אשר משתייכות לפריפריה גיאוגרפית, למיעוט עדתי, לאלו המגיעות מרקע סוציו-אקונומי נמוך, ולערביות הסובלות מאפליה רב-ממדית ומחסמים נוספים. קבוצות אלה סובלות באופן בולט מהעסקה בלתי ישירה, מתנאי העסקה פוגעניים כדוגמת פטורים כל קיץ (תופעה בולטת במקצועות חינוך שונים) ומקשיי נגישות לבית הדין לעבודה. הנפגעות העיקריות הן עובדות בשכר מינימום או נמוך מכך.

20. פערי שכר בין גברים לנשים, וייצוג לוקה של נשים בדרגים בכירים

רקע

שכרן הממוצע (ברוטו) לחודש של נשים עומד על 63% משכרן הממוצע של גברים. הפער נובע מההפרש בשכר העבודה לשעה, ומכך שגברים עובדים שעות רבות יותר מנשים.⁶¹ יש לציין כי נשים מועסקות במשרות חלקיות יותר מגברים, לרוב שלא מבחירתן. פערי שכר בין המינים קיימים בכל הדרגים ומגזרי התעסוקה, ובאים לידי ביטוי במהלך כל תקופת העבודה, החל מהשכר ההתחלתי וכלה בשכר טרם יציאה לפנסיה ולאחר פרישה. למרות הפערים המובהקים, וחרף החקיקה האוסרת על אפליה על רקע מיני המחייבת מתן שכר שווה, קשה לנשים לתבוע בבית הדין את מעסיקם בגין אפליה והוכחת הפרת החקיקה האמורה כמעט אינה אפשרית.

מטרות

צמצום פערי השכר המגדריים והשוואת ייצוגן של נשים בדרגים בכירים.

ועדת תעסוקה:
ערכי יסוד לעבודה
הוננת

61 בממוצע נשים משתכרות כ-85% משכרן השעתי של גברים. כמו כן, נשים עובדות כ-77.7% משעות העבודה החודשיות של גברים (נתוני הלמ"ס).

אמצעים

1. על נציבות שירות המדינה לפקח, לבדוק ולתקן פערי שכר בשירות המדינה. על הנציבות לפקח במיוחד על תהליכי מיקור החוץ ואיוש משרות באמצעות חברות שירותים וכוח אדם.
2. על המדינה לפתח מנגנונים שיבדקו נושאים כמו שקיפות בשכר בחברות עסקיות; פערים בשכר בין גברים לנשים; והיקף ההעסקה של אוכלוסיות המודרות משוק התעסוקה בדרגים שונים אצל המעסיק. על בסיס נתונים אלה יכולה נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה לפקח ולנטרל אפליה על רקע מגדרי ועל רקעים נוספים.
3. יש לפעול ליישום חוק שיווי זכויות האשה התשי"א-1951, ולהביא לייצוג שוויוני של נשים בדרגים בכירים בשירות הציבורי.

21. פגיעה בעובדות בהריון, לאחר חופשת לידה ובמהלך טיפולי פוריות

רקע

פגיעה בזכויותיהן של נשים בהריון, לאחר חופשת לידה ובמהלך טיפולי פוריות – לעתים עד לפיטוריהן – היא תופעה נפוצה בקרב נשים במשלחי יד פרופסיונליים ולא פרופסיונליים כאחד, ועומדת בניגוד לאתוס האמהות שהחברה הישראלית מטפחת. יש אמנם בחוק הגבלות נרחבות על פגיעות אלו, אך למרות זאת, ניתן להבחין כי התופעה עדיין שגורה ומאפיינת תעסוקת נשים.

שער שמיני

מטרות

למגר את הפגיעה בעבודתן של נשים במהלך הריון, לאחר לידה ובמהלך טיפולי פוריות.

אמצעים

1. במקרים המחייבים את אישור משרד התמ"ת לפיטורי נשים, יש לצמצם את שיעור המקרים שבהם אישור כזה ניתן (בשנת 2010 אושרו 67% מהפניות). יש לאסור קבלת אישור בדיעבד על פיטורי נשים.
2. ביטול תשלום אגרת בית משפט בעקבות תביעה של עובדות

- בגין רכיב פיצוי על פיטורים שלא כדין, במקרה של פיטורים בגין עילות אלו.
3. קיום פעולות חינוך והסברה אצל מעסיקים לשם הכרת החוק וחשיבות קיומו.

22. אמהות חד-הוריות ושוק העבודה

רקע

על פי דוח העוני לשנת 2009, כ-32% מהמשפחות החד-הוריות מצויות מתחת לקו העוני. בראש 90% מהמשפחות החד-הוריות עומדת אשה. לפיכך, קיים ייצוג יתר של נשים חד-הוריות במערך גמלאות הקיום, ומדיניות המוסד לביטוח לאומי משפיעה במידה רבה על הביטחון הסוציאלי של נשים אלה ושל ילדיהן.

מטרות

הסרת החסמים הקיימים בהשתלבות אמהות חד-הוריות בשוק העבודה והגדלת רווחתן הכלכלית.

אמצעים

1. תיקון והעלאת שיעור ה"דיסריגרד" – גובה ההכנסה מתעסוקה, אשר אינה מוגדרת כהכנסה לצורך חישוב זכאות לגמלה. שיעור ה"דיסריגרד" הנמוך כיום (כ-550 ש"ח לאם חד-הורית), גורם לנשים רבות שלא לצאת לעבוד, מחשש שיאבדו את הגמלה או חלקים ממנה. התיקון יאפשר לנשים להמשיך לקבל את גמלת הבטחת ההכנסה גם כשתעבודנה, ויעודד אותן להצטרף לשוק התעסוקה.
2. העלאת גובהה של גמלת הבטחת הכנסה, על ידי תיקון של שיעור הקיזוז משכר העבודה, לצורך חישוב ההכנסה לבחינת זכאות לגמלה. כיום, כאשר הורה יחיד משתכר מעל לכ-550 ש"ח, 60% משכר עבודתו מוכר כהכנסה ומקוזז מהגמלה לה הוא זכאי. כדי לעודד נשים חד-הוריות להגדיל את שכרן באמצעות הגדלת היקף משרתן, יש להפחית את שיעור קיזוז הגמלה מ-60% ל-30%. על ידי כך תוכלנה נשים לצאת לעבוד ועדיין להיות זכאיות לגמלת השלמת הכנסה.

3. עידוד אמהות חד-הוריות המקבלות גמלאות לרכוש השכלה, וכך לצאת ממעגל העוני. כיום נשים המקבלות גמלת הבטחת הכנסה תוך כדי לימודים (אשר מספרן אינו רב), מחויבות להמשיך ולעבוד למעלה מ-20 שעות שבועיות, גם במהלך לימודיהן. הלכה למעשה, דרישה זו אינה מאפשרת לנשים לצאת ללימודים, בשל מחויבותן ההורית ודרישות העבודה. יש לפטור אותן ממבחן תעסוקה למשך תקופת לימודיהן ולסבסד מערכות תומכות.

23. גיל הפרישה לנשים

רקע

הפערים המגדריים מחריפים עם הגיל: נשים נקלעות לאבטלה עמוקה בגיל צעיר בהשוואה לגברים, ולמעשה נפלטות באופן כפוי משוק התעסוקה שנים רבות לפני גיל הפרישה הרשמי. חמור במיוחד מצבן של נשים חסרות השכלה מקצועית מותאמת, המועסקות בעבודות לא מקצועיות הכרוכות בשחיקה רבה ובמאמץ פיזי קשה.

שלוש מגמות עיקריות משפיעות על החרפת הפערים המגדריים עם הגיל: (א) אפקט מצטבר של דפוסי העסקה פוגעניים קודמים המוביל לנסיגה תעסוקתית (אפליה בשכר, אפליה בקידום ועוד); (ב) גישה סקסיסטית – על כך מעידה למשל הדרישה ל"הופעה ייצוגית ונאה" המופנית בעיקרה כלפי נשים; (ג) חוסר ייצוג של נשים בעמדות ניהול. העלאת גיל הפרישה לנשים תעמיק עוד יותר את חוסר השוויון המגדרי בהקשר החברתי, הכלכלי והתעסוקתי ותוסיף להידרדרותן הכלכלית של נשים. על כן, עד שיתוקנו פערים אלה, אין להעלות את גיל הפרישה לנשים.

שער שמיני

מטרות

קידום שוויון מגדרי בתעסוקה והיערכות שוק התעסוקה להתבגרות האוכלוסייה.

אמצעים

1. הוועדה הציבורית בנושא גיל הפרישה לנשים (ועדת ניסן), המליצה לאחרונה להעלות את גיל הפרישה לנשים. יש למנוע את יישומה של ההמלצה. דיון עתידי בנושא יוכל להתקיים

רק לאחר שתיושם תוכנית מתוקצבת ובעלת יעדים ברורים, שתסיר את החסמים לתעסוקה עבור נשים בגיל הביניים ותצמצם את הפערים המגדריים.

2. פיתוח מדיניות תעסוקתית כוללת, המציגה דרכים לצמצום פערים מגדריים בתעסוקה, היערכות להתבגרות האוכלוסייה, ופתרונות לעידוד תעסוקת נשים בגיל הביניים ובגילים מבוגרים בד בבד עם הגברת הביטחון הסוציאלי לנשים לאחר פרישה.

24. מניעת הטרדה מינית בעבודה

רקע

הטרדה מינית היא התנהגות בעלת אופי מיני שיש בה כדי לפגוע באדם אחד. ניתן לאפיין הטרדה מינית בעבודה כעבירה המתבצעת על ידי גברים בעלי סמכות, מעמד ויכולת כלכלית, כנגד נשים הממוקמות בעמדת נחיתות מקצועית וכלכלית.

מטרות

לפעול ליצירת סביבת עבודה בטוחה מפני הטרדה מינית.

אמצעים

1. הגברת הפיקוח והאכיפה מטעם משרד התמ"ת על מימוש החוק למניעת הטרדה מינית על ידי מעסיקים, והגברת האכיפה המשטרתית במקרים של תלונות בגין הטרדה מינית.
2. תקצוב הדרכות והרצאות במקומות עבודה לשם הכרת החוק והעלאת מודעות.
3. הקפדה על מינוי ממונות לנושא במקומות העבודה, והכשרתן השוטפת.
4. התניה של קיום פעולות הסברה בנושא הטרדה מינית בעבודה בחוק המכרזים.

71 פרק שביעי: עידוד התארגנות עובדים ודמוקרטיה במקום העבודה

25. עידוד התארגנות עובדים

רקע

התאגדות עובדים היא אחד הכלים האזרחיים המשמעותיים ביותר ליצירת עולם עבודה שוויוני ודמוקרטי יותר. במקומות עבודה מאורגנים מתאפשרים איזון וחלוקה הוגנים יותר בין ההון לעבודה, מרחב פעולה דמוקרטי יותר, ולטענת רבים, גם תפוקה גבוהה יותר של כוח העבודה. התאגדות עובדים מאפשרת התמודדות משמעותית עם סוגים שונים של העסקה פוגענית, ופעילות קולקטיבית מוסדרת לטובת תנאי שכר הולמים, ביטחון תעסוקתי, סביבת עבודה הולמת ועוד.

מטרות

1. עידוד התארגנות עובדים, יצירת תמריצים להרחבתה, סיוע בשלביה השונים וקידום דמוקרטיה של איגוד מקצועי.
2. דאגה לכך שהתארגנות עובדים לא תייצר בעצמה אי-שוויון ופיצול בעולם העבודה.

אמצעים

1. **תמריצים למעסיקים.** יגובשו תמריצים שיעודדו מעסיקים לפעול בדרך של יחסי עבודה קיבוציים. כך לדוגמה, במכרזים של המגזר הציבורי יינתן יתרון למציעים המוכיחים כי על עובדיהם חל הסכם קיבוצי מיוחד מול ארגון עובדים מוכר, או המצהירים על מוכנות – אם יזכו במכרז – לחתום על הסכם קיבוצי מיוחד מול ארגון עובדים מוכר לגבי מי שיועסקו על ידם במסגרת החוזה עם מפעיל המכרז. יתרון דומה יינתן גם למבקשים הטבות ומענקים ממרכז ההשקעות.
2. **הקלה על שלב ההתארגנות.** יש להוסיף לחקיקה הקיימת כללים חדשים שיקלו על שלב ההתארגנות הראשונית. בין היתר, יש לקבוע איסור גורף על כל ניסיון של המעסיק להשפיע או להתערב בהחלטת עובדיו אם להתארגן, ובאיזה ארגון להתארגן; כמו כן מוצע לעגן בחקיקה חובת מעסיקים למסור לעובדים מידע לצורך התארגנות עובדים – כמו

שער שמיני

רשימה עדכנית של כל העובדים אצל המעסיק, ופרטי התקשרות של כל עובד, בכפוף למתן אפשרות לעובד להתנגד להעברת פרטיו לארגון העובדים; וכן לאפשר שימוש סביר במערכת הדוא"ל הפנימית של המעסיק להפצת מידע לגבי ההתארגנות.

3. **הקלה על שלב המשא ומתן הקיבוצי.** מוצע לקבוע בחקיקה

חובת חתימה על הסכם קיבוצי מול ארגון עובדים שהפך יציג, בתוך פרק זמן סביר מעת בקשת של הארגון. לא יהיה בסעיף זה כשלעצמו כדי לחייב את המעסיק להסכים לדרישות כלשהן של העובדים או של ארגונם היציג.

4. **הגנה על שביתות.** יש לקבוע איסור גורף על החלפת עובדים

שובתים בעובדים אחרים מכל סוג, לרבות באמצעות עובדי קבלן, עובדי לקוחות, עובדים חדשים, או העברת עובדים מאתר עבודה אחד למשנהו.

5. **בקרה מהותית על הסכמים קיבוציים** כדי להימנע מחתימת

הסכמים קיבוציים שאינם קבילים בעיני מרבית הציבור לגביהם הם נחתמו, יש חשיבות רבה לקידום המודעות של עובדים וארגוני עובדים לדמוקרטיה איגוד-מקצועית, במסגרתה ארגון עובדים יחתום על הסכם רק לאחר שזה זכה לתמיכה בהצבעה הפתוחה לכלל העובדים שעליהם אמור ההסכם לחול.

6. **מוצע כי סמכות הממונה הראשי על יחסי עבודה ביחס**

להסכמים קיבוציים, תיהפך מסמכות רישום טכנית גרידא, לסמכות שתקיים בקרה מהותית על הסכמים קיבוציים מיוחדים, במטרה לוודא כי אינם מקדמים אפליה, פיצול או אי-שוויון בעולם העבודה. כך למשל, ניתן לקבוע בחקיקה כי הממונה לא ירשום הסכם קיבוצי שבו מעוגנת אפליה בין קבוצות עובדים או בין עובד למשנהו על יסוד אחת מן העילות בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, או אבחנה צופה פני עתיד בין קבוצות עובדים על יסוד ותק במקום העבודה, המייצרת פער ניכר ומשמעותי בתנאי השכר והעבודה בין הקבוצות. לצורך כך יש לכוון מחדש את האגף ליחסי עבודה במשרד התמ"ת, אגב הגדלה משמעותית של מספר התקנים והגדרה מחדש של הכשירות המקצועית המתחייבת לצורך הפעלת הסמכויות החדשות.

ועדת תעסוקה:
ערכי יסוד לעבודה
הוננת

26. דמוקרטיה במקום העבודה

מטרות

כידום דמוקרטיה תעשייתית בשוק העבודה הישראלי

אמצעים

1. מוצע כי בכל תאגיד המעסיק למעלה מחמישים שכירים, עד שליש מחברי הדירקטוריון ימונו מקרב העובדים. הדירקטורים מטעם העובדים יהיו שווי זכויות ליתר הדירקטורים, ומחובתם לחלוק מידע שהגיע אליהם מתוקף תפקידם עם הנציגים הנבחרים של העובדים במקום עבודתם.
2. בדומה למקובל במדינות בעלות מסורת סוציאל-דמוקרטית, מוצע כי גם בישראל תתאפשר לעובדים השפעה מהותית ומובנית על ניהול מקומות העבודה במגזר הציבורי והפרטי, ועל ניהול קרנות הפנסיה.

89 פרק שמיני: אימוץ מדיניות תעסוקה פעילה

27. מדיניות פעילה בעולם העבודה

רקע

שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל, 57.5% מהאוכלוסייה, נמוך משמעותית משיעור ההשתתפות בכוח העבודה במדינות המפותחות, שעומד במוצע על 66.1% (נתוני בנק ישראל ו-OECD). נוסף על כך, עובדים רבים מתקשים לפתח כישורים המתאימים לדרישות המשתנות של עולם העבודה וכתוצאה מכך חיים מתחת לקו העוני, למרות שהם עובדים במשרה מלאה.

מדיניות פעילה בעולם העבודה מתמקדת בעידוד התעסוקה לטווח הארוך, ושמה דגש על פיתוח מוביליות תעסוקתית וכישורים בקרב דורשי עבודה ועובדים, שיתאימו לדרישות הדינמיות של עולם העבודה. מבחינה מעשית, מדיניות כזו מציבה במרכז את פיתוח האופק התעסוקתי של דורשי העבודה ושל עובדים במשרות חלקית או לא-איכותיות. הכלים העיקריים למימוש מטרה זו הם הכשרות מקצועיות ורכישת השכלה, המהוות מנבא מרכזי להשתלבות בשוק התעסוקה ולהיחלצות ממעגל העוני. בחינת יעילותה בעולם של מדיניות תעסוקה פעילה, מצביעה על אפקטיביות בינונית של תוכניות ההשמה

שער שמיני

לטווח הקצר, ועל אפקטיביות גבוהה של תוכניות ההכשרה לטווח הבינוני ולטווח הארוך. בהשוואה לכך, לסבסוד של תעסוקה יש השפעה מוגבלת בלבד.

מטרות

1. הגדלת התקציב המופנה למדיניות פעילה בשוק העבודה, מתוך הכרה בחשיבות של תעסוקה איכותית לצמצום העוני ולהבטחת רמת חיים הוגנת.
2. יצירת מערך שירותים תומכי עבודה לסיוע לאוכלוסיות מוחלשות שמתקשות בהשתלבות בעולם העבודה.
3. מחויבות מצד המדינה להכשרה מקצועית כהשקעה חיונית בפיתוח הכלכלי-תעסוקתי וכזכות המוקנית לאוכלוסייה.

אמצעים

1. הגדלת התקציב המופנה למדיניות פעילה בשוק העבודה, לפחות לממוצע במדינות ה-OECD (0.6% מהתמ"ג לעומת 0.1% בישראל). במסגרת זו יש לקבוע בחקיקה כי תקציבו של שירות התעסוקה לא יפחת מהממוצע המקובל במדינות ה-OECD (0.4% מהתמ"ג) וישקף עומס עבודה סביר וריאלי על עובדי שירות התעסוקה. כן יש לקבוע כי בדומה להצעת התקציב של המוסד לביטוח לאומי, תוגש הצעת תקציב זו לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת.
2. הצעת תוכנית אישית של קידום מקצועי לכל מובטל, תובע גמלת הבטחת הכנסה, או עובד בתת-תעסוקה, מתוך התחשבות מרבית במצבו המשפחתי ובצרכיו. התוכנית תספק הכשרה מקצועית או השלמת השכלה, ותכלול שירותים תומכי תעסוקה. את זכויות האזרחים בעניין זה יש לעגן בחוק, כגון הצעת חוק הזכות לעבודה, לאופק תעסוקתי ולשירותים תומכי עבודה, שהוגשה לפני כשנה על ידי חברי ועדת העבודה והרווחה כחלופה לתוכנית ויסקונסין (ההצעה נוסחה בסיוע האגודה לזכויות האזרח).
3. הקמת פורומים ומיזמים ברמה המקומית והאזורית שיבטיחו את הרלוונטיות של התוכניות לקהלי היעד המגוונים ולצורכיהם.
4. אין לאפשר הפרטת תוכניות לשילוב בעבודה, המותירות בידי פקידי תאגידים פרטיים סמכויות מרחיקות לכת וכוח שלטוני רב.

ועדת תעסוקה:
ערכי יסוד לעבודה
הוגנת

5. הענקת ליווי למקבלי הבטחת הכנסה שמשתלבים בעולם העבודה: ליווי תומך במשך שלוש שנים לפחות במקום העבודה החדש; שירותים תומכי תעסוקה, כגון מימון הוצאות נסיעה והחזר הוצאות על טיפול בילדים עד גיל 12, ככל שאלו אינם ניתנים על ידי המעביד; ומענק התמדה על המשך העבודה. ליווי זה נדרש כדי להסיר חסמים וליצור יציבות בעבודה, הן מצד העובד והן מצד המעסיק.

2.8. הכשרה מקצועית

רקע

הכשרה מקצועית היא מנבא מרכזי להשתלבות בשוק התעסוקה, לכושר השתכרות, למוביליות תעסוקתית, וליציאה ממעגל העוני. למרות זאת, התקציבים של האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת קוצצו ב-61.7% בעשור האחרון – מ-163.6 מיליון שקל בשנת 2000, ל-62.6 מיליון שקל ב-2010. נוסף על כך, התוכניות המוצעות אינן מעודכנות בהתאם להתפתחויות בשוק התעסוקה, ואינן נגישות כלכלית לאוכלוסייה מגוונת, עובדה המחריפה את הבעיה.

מטרות

1. פיתוח, תקצוב, הטמעה והנגשה של תוכניות מעודכנות, מקיפות ודינמיות להכשרה מקצועית המותאמות הן למגמות בשוק התעסוקה והן לצרכים של מגוון אוכלוסיות.
2. הגברת האפקטיביות של התוכניות להכשרה על ידי שיתוף פעולה עם המעסיקים, ציבור דורשי ההכשרות וארגוני חברה אזרחית.

שער שמיני

אמצעים

1. הגדלת התקציב להכשרה מקצועית בהתאם לממוצע במדינות ה-OECD, תוך כדי עיגון התקציב בחקיקה כחלק יחסי מהתמ"ג.
2. מיקוד תוכניות ההכשרה במקצועות הנדרשים בשוק התעסוקה ובקבוצות מסוימות על פי מאפיינים תרבותיים, דמוגרפיים ומיקום גיאוגרפי.
3. חידוש תוכניות הכשרה ועדכון המתמיד בהתאם למגמות

- המתפתחות בשוק התעסוקה והדגשת תוכניות של למידה לאורך החיים.
4. הנגשה יוזמת – כלכלית, גילאית, מגדרית וגיאוגרפית – של ההכשרה המקצועית; הסרת החסמים המקשים על אוכלוסיות מעוטות הכנסה להשתלב בקורסים, ופיתוח תוכניות תמיכה במהלך הקורסים ולאחריהם.
5. זכאות לדמי אבטלה: בעת ההכשרה המקצועית יקבל העובד את מלוא גובה דמי האבטלה או הקצבה להם היה זכאי לולא השתתף בתוכנית ההכשרה המקצועית, ופרק הזמן של ההכשרה המקצועית לא יקוזז מהתקופה בה היה זכאי לקבל דמי אבטלה. זאת בניגוד למצב כיום, שבו העובד מקבל כ-70% מדמי האבטלה ומשך ההכשרה מקוזז מתקופת הזכאות לדמי אבטלה.
6. שיתוף פעולה בעיצוב תוכניות ההכשרה עם ציבור מבקשי ההכשרות, המעסיקים וארגוני חברה אזרחית, בעיקר בבחירת תחומי ההכשרה והתכנים.
7. הטמעה ותקצוב רכיבים של התמחות כחלק אינטגרלי מהתוכניות, כדי להעמיק את מחויבות המעסיקים לקליטת בוגרי קורסים וכדי להבטיח ניסיון תעסוקתי במקצוע הנלמד.

91 פרק תשיעי: יצירת מודלים מגוונים לתעסוקה

29. עידוד עסקים קטנים, זעירים ועצמאים

רקע

75% מהעובדים במשק מועסקים בעסקים קטנים ובינוניים. מגזר העסקים הקטנים והזעירים (העסקה עצמית) מסתמן כסקטור העיקרי ליצירת מקומות תעסוקה בעשור האחרון, ועל כן הוא מהווה מקור לצמיחה כלכלית. יש לציין כי לנשים יש ייצוג גבוה בין בעלי העסקים הקטנים והזעירים; ושלעסקים אלה יש ייצוג גבוה ביישובי הפריפריה. היזמות הזעירה מאפשרת פתיחת עסק המתבסס על מיומנויות וכישורים קיימים, תעסוקה גמישה והתאמה לקהילות פריפריאליות בשוק העבודה. ככאלו הם מהווים נתיב פרנסה לאוכלוסיות מודרות המתקשות להשתלב בשוק התעסוקה הממוסד.

מטרות

הקצאת משאבים, בניית תשתית חקיקתית ופיתוח של מדיניות ציבורית שתתמוך בעסקים זעירים ובעצמאים בכלל, ובעסקים של נשים וקבוצות מודרות משוק העבודה ובהן ערבים וחרדים בפרט.

אמצעים

1. בניית רשת ביטחון סוציאלית, בשיתופה של המדינה, לבעלי עסקים זעירים: מימוש הזכות לימי מחלה, חופשה, דמי אבטלה, הבראה וחופשת לידה; קבלת הבטחת הכנסה מביטוח הלאומי בשלבים ראשוניים של פתיחת העסק.
2. בניית תוכניות לפיתוח עסקים קטנים וזעירים: הדרכה, ליווי, ייעוץ עסקי, ייעוץ חשבונאי וייעוץ משפטי התפורים למידות הזימות העסקית הזעירה. על שירותים אלו להיות מתמשכים, ולהינתן במחירים מסובסדים, לפי צורכי קהל היעד והמגזרים.
3. הסרת חסמים ביורוקרטיים ויצירת הסדרי רישוי פשוטים לבעלי עסקים זעירים ועסקים ביתיים.
4. כינון מסגרות לתיאום וקידום מדיניות תעסוקה ברמה המקומית, שבהן יובטח ייצוג של העסקים הקטנים לצד רשויות מקומיות, ממשלתיות, מעסיקים, ארגוני חברה אזרחית וגורמים נוספים.

שער שמיני

30. הקמה ופיתוח של קואופרטיבים של עובדים

רקע

קואופרטיבים של עובדים מממשים בדרך הכוללת ביותר את השימוש השוויוני באמצעי הייצור, ומאפשרים חלוקה הוגנת יותר של הכנסות. קואופרטיבים של עובדים, בין אם בתעשייה ובין אם בשירותים, הם גופים שמחייבים את העובדים לקחת אחריות ניהולית וכלכלית, בעת קבלת החלטות באופן דמוקרטי לטובת כלל חברי הקואופרטיב ותוך כדי מחויבות לקהילה שבה הם חיים. זאת, בניגוד למבנה הבעלות המקובל כיום, שלפיו מקום העבודה מצוי בחזקתם של בעלי מניות חיצוניים, המתמקדים במקסום רווחיהם ולעתים משתמשים בנכסי החברה לצורך אינטרסים כלכליים פרטיים. החוק הישראלי מקשה כיום מאוד על הקמת קואופרטיבים ותפעולם.

מטרות

לאפשר הקמת קואופרטיבים של עובדים.

אמצעים

1. חקיקת חוק שיסדיר את הקמתם של מיזמים כלכליים קואופרטיביים בשוק המודרני: החוק יעגן את האפשרות של עובדים להתארגן להקמת מפעלים וחברות שיפעלו על בסיס דמוקרטי ושוויוני, ומטרתם תהיה לשרת את האינטרסים של העובדים-הבעלים.
2. יש לחוקק חוק קואופרטיבים חברתיים, שיאפשר לעובדים המצויים מחוץ לשוק העבודה במשך תקופות ארוכות, לקבל סיוע להקמת קואופרטיב בר-קיימא בשוק. קואופרטיבים אלה יזכו לתמיכה במשך חמש השנים הראשונות של הפעלתם, בגובה הקצבה שהייתה משולמת לחבריהם, לו היו נותרים מחוץ לשוק העבודה.
3. יש ליישם את חוק רכישת מפעלים בידי עובדיהם (מקרים מיוחדים), שמטרתו לאפשר לעובדים לרכוש את המפעל שבו הם עובדים. החוק מחייב הקמת קרן, בה מושקעים כספי מדינה וכספי ארגון העובדים הגדול ביותר, שתאפשר לעובדים לרכוש מפעלים ולהפעילם בדרך של קואופרטיב.
4. יש להקים מרכז לפיתוח קואופרטיבים במימון המדינה, שיפעיל תוכניות הכשרה לניהול קואופרטיבים, יסייע בהקמתם, בפיתוח עסקי וייתן תמיכה שוטפת לחברי הקואופרטיב.

ועדת תעסוקה:
ערכי יסוד לעבודה
הוננת

10 פרק עשירי: הצעד הבא - עיצוב מנגנוני הידברות

31. הקמת פורום הידברות – עובדים-מעסיקים-מדינה-חברה אזרחית

רקע

שינויים מבניים בשוק העבודה, כמו אלה שדרשו המוחים במתחמי האוהלים ובכיכרות בקיץ האחרון, אינם מתבצעים ביום אחד והם מצריכים מחשבה מערכתית ומעקב אחר הביצוע והתוצאות. הגישה בעבר גרסה, שכל שינוי בתחום העבודה ראוי שיעשה

בהידברות. יש חשיבות גדולה לשמר עיקרון זה גם לעתיד. ההידברות עד כה נעשתה בין ארגוני העובדים, לשכת התיאום של ארגוני המעסיקים והמדינה (המיוצגת בדרך כלל על ידי משרד התמ"ת). בשנת 2009 הוקם ביוזמת ההסתדרות הכללית "פורום השולחן העגול", שאפשר הידברות תלת-צדדית שכזו. הפורום הצליח אמנם לממש את רעיון ההידברות, אולם הוא אינו ממוסד דיו, פגישותיו אינן סדורות ואינן עוסקות כלל בנושאי העבודה והרווחה. כמו כן לא ניתן בו ביטוי לקבוצה הולכת וגדלה של עובדים שאינם מאורגנים בארגוני העובדים. יש מקום להתאים את מודל ההידברות למציאות שוק העבודה כיום, שבו יחסי העבודה כבר אינם מוסדרים על טהרת משולש היחסים המסורתי. נוסף על כך, במודל החדש צריכה לבלוט ההכרה גם בצירים אחרים של מחלוקת, על בסיס קבוצות השתייכות (מגדר, לאום, גיל ועוד), תצורות העסקה שונות וקבוצות עיסוק.

המטרה

יצירת פורום הידברות – מועצה כלכלית-חברתית – שתקדם דיאלוג בין העוסקים בנושאי שוק העבודה.

אמצעים

1. עיגון בחקיקה של פורום הידברות כלכלי-חברתי שבהרכבו יהיה ייצוג למדינה, לארגוני המעסיקים, לארגוני העובדים ולנציגי החברה האזרחית. הפורום ייזום שינויים בשוק העבודה, ויגיב לכל הצעת חוק בתחום העבודה באמצעות תזכירים. פורום כזה הוקם בחקיקה ופועל בהולנד ובדרום אפריקה. המודל הדרום אפריקני (NEDLAC), שיש בו נציגות גם לחברה האזרחית, יכול לשמש מודל להקמת המועצה הישראלית.
2. המלצות הפורום לא יחייבו את הכנסת או הממשלה, אך הן תפורסמנה בציבור.
3. יתרונו של הפורום הוא ביכולת לקדם הידברות לפני חקיקה, והצלחתו תהיה תלויה במומחיותו ובביטוי שיתן למנעד של דעות. לקידום מטרה זו יועמד לרשות הפורום צוות מחקר עצמאי.

שער שמיני

ד דברי סיכום

כפי שכתבנו בדברי הפתיחה של דוח זה, המחאה של קיץ 2011 קראה לרפא את תחלואיה החברתיים-כלכליים של החברה הישראלית. תחלואים אלה ניכרים בתחומי הבריאות, החינוך, הדיור, הרווחה ועוד, אך שוק העבודה הישראלי הוא אחת הזירות המרכזיות שבהן מתגלים התסמינים החמורים שלהם, שכן הפערים העצומים בשכר ובתנאים הסוציאליים יוצרים אי-שוויון עמוק בנגישות למגוון השירותים החברתיים הבסיסיים, בעיקר כשהמדינה מתנערת מאחריותה לספק לאזרחיה רמה בסיסית של שירותים ציבוריים

בעידן שבו שכר עמלו של אדם מכתוב במידה גדלה והולכת את רווחתו האישית ואת איכות חייו, הרי שפערי הזכויות בשוק העבודה משפיעים לא רק על מידת אי-השוויון והיקף העונש בחברה, אלא אף על יכולתו של היחיד לקבל אחריות על גורלו ועל עתיד הסובבים אותו. ההמלצות הכלולות בדוח זה גובשו לאור ערכי הצדק החלוקתי והשוויון, והן מציעות בסיס למדיניות תעסוקה שמן הראוי שתחליף את המדיניות הקיימת. ההמלצות גובשו מתוך רצון לתת מענה למורכבותו של שוק העבודה בישראל ולדרכים המגוונות שבהן הוא מעודד תעסוקה פוגענית, מדיר מתוכו קבוצות אוכלוסייה ומפלה אוכלוסיות אחרות הפועלות במסגרתו. הדוח ממקד את ביקורתו בתפקיד הבלתי ראוי שהמדינה ומוסדותיה הציבוריים ממלאים בעיצובו של שוק העבודה בישראל, על תחלואיו וליקוייו המבניים. לפיכך גם רבות מהמלצותיו קוראות לשובה של המדינה ומייעדות לה תפקיד ראשי בשיקומו של שוק העבודה ובהגנה על זכויותיהם הבסיסיות של העובדים.

עם זאת, הדוח מייחס חשיבות רבה גם לגופים אחרים, כגון המעסיקים, ארגוני העובדים והחברה האזרחית, בהפיכתו של שוק העבודה למקום שבו כל אדם יכול להוציא את פרנסתו בכבוד ולמקום שאינו תורם רק לצמיחה כלכלית של המשק, אלא גם לצמיחה אישית של העובד.

**ועדת חינוך:
תיקון החינוך הציבורי**

חברי הוועדה

יו"ר: פרופ' יצחק קשת, בית הספר לחינוך, אוניברסיטת תל-אביב
רכז: מר איתי שניר, החוג לפילוסופיה, אוניברסיטת תל-אביב
ד"ר האלה אספניולי, יו"ר ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי
עו"ד ניבי גל-אריאלי, הפקולטה לחינוך, אוניברסיטת חיפה
ד"ר גדי ביאליק, בית הספר לחינוך, אוניברסיטת תל-אביב
ד"ר איריס בן-דוד הדר, בית הספר לחינוך, אוניברסיטת בר-אילן
ד"ר חגית גור זיו, תוכנית השכלתית לחינוך לצדק חברתי, סמינר הקיבוצים
מר מרסלו וקסלר, תוכנית השכלתית לנערים נושרים, סמינר הקיבוצים
גבי יערה ישורון, ארגון "הורים עובדים לשינוי"
גבי יעל כפרי, "המשפט בשירות הקהילה", הפקולטה למשפטים,
אוניברסיטת תל-אביב
ד"ר גל לוי, המחלקה לסוציולוגיה, למדע המדינה ולתקשורת,
האוניברסיטה הפתוחה
עו"ד רויטל לן-כהן, מנהלת טיפול, "הבית של רויטל"
ד"ר עדי קול, "אוניברסיטה בעם", הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת
תל-אביב
גבי נגה קלינגר, "מאבק ההורים"

א דברי הקע

חברה דמוקרטית החותרת לשוויון הזדמנויות מלא, לסולידריות חברתית ולקדמה כלכלית חייבת להשקיע את מיטב משאביה בחינוך ציבורי. בעשורים האחרונים נפגע מעמדו של החינוך הציבורי בישראל פגיעה קשה, שמשמעה הוא הפרת זכותם היסודית של ילדות וילדים בישראל לחינוך שוויוני, מעמיק ואיכותי. עם הגורמים המרכזיים לפגיעה נמנים אלה:

- שינויים תכופים בהנהגת משרד החינוך והיעדר חשיבה המבוססת על חזון ארוך טווח.
- שחיקה עקבית בתקציב החינוך.
- תהליכי שוק אגרסיביים והפרטה.
- תוכניות לימוד ודרכי הוראה המצייתות להיגיון השוק.
- אמון הולך ופוחת של ציבורים רבים, עד כדי פרישתם מהחינוך הציבורי.
- אפליה של מגזרי אוכלוסייה, דוגמת החברה הערבית והפריפריה הגיאוגרפית.

בתנאים אלה, המפגש החינוכי בין מורים לתלמידים הוא דל ולא מספק, על אף מאמציהם הכנים של רבים מהעוסקים במלאכת החינוך. הדרישה לצדק חברתי, שעומדת במרכז המחאה החברתית, יוצאת נגד מציאות זו. המסמך שלהלן יתמקד בתיקון החינוך הציבורי ויסקם את עבודת הוועדה לחינוך שהתכנסה כדי לסייע למטה המאבק בגיבוש עמדות ודרישות לשינוי המצב. ועדות מקצועיות רבות הגישו המלצותיהן בנושאים אלה, וכמה ממשלות אימצו אותן בהצהרות, בחקיקה וברפורמות. אלא שבישראל קיים פער קבוע בין חקיקה והצהרות מדיניות ובין המצב בפועל, בעיקר משום שחוקים חשובים אינם מיושמים או שהם נדחים באמצעות חוק ההסדרים. מסמך זה אינו עוד הצהרת מדיניות שנכתבה בהזמנת הממשלה כדי להוביל להישגים מדידים בזמן קצר. הוא מבטא את קול הציבור ואת דרישותיו מרובות הפנים בנושא החינוך ואת השינוי המהותי הנדרש בתחום, מתוך הכרה בכך שחינוך הוא תהליך מורכב שפרותיו ניכרים לאחר זמן רב. התעלמות מדרישות אלו היא אי-התחשבות ברצון הציבור.

את המסמך גיבשה הוועדה בזמן קצר מתוך דיאלוג רצוף עם פעילי המחאה ברחבי הארץ, בהתנדבות ומתוך הזדהות ושותפות

עם המאבק החברתי. בהכירנו בכך שלא נוכל להקיף במסמך את מלוא רוחב היריעה, בחרנו להתרכז בדרישות הנוגעות לתיקון החינוך הציבורי בישראל.

ב תקציר ועיקרי ההמלצות

חינוך הוא זכות בסיסית במדינת ישראל וכלי למימוש העצמי של כל אדם לכינון חברה סולידרית וצודקת. לפיכך, על החינוך להיות נגיש, זמין, מותאם והולם לכל תלמידה ותלמיד, ועל המדינה לספקו בדרך שוויונית המקדמת צדק חברתי. השקעה בחינוך החל בגיל הרך ביותר היא אינטרס לאומי, חברתי וכלכלי חשוב ביותר. אך למרות תמימות הדעים בעניין יסודי זה, הוא נתקל במכשולים שונים:

- חילופי שלטון תכופים בצמרת משרד החינוך מקשים על עיצוב מדיניות ארוכת טווח. אך גם אילו הייתה יציבות שלטונית, ושרי החינוך היו נשארים בתפקידם לכהונות מלאות, החשיבה האסטרטגית הנדרשת בתחום החינוך מחייבת טווחי זמן ארוכים אף יותר. ילד שנכנס היום למערכת החינוך זקוק לחשיבה תכנונית לאור חזון של שני עשורים לפחות. עליה לצייר את העתיד של הבוגר בסוף התהליך החינוכי כולו, ולא רק בתום ארבע שנים.
- תהליכי קבלת החלטות בנושאי חינוך מתבססים על שותפות אינטרסים בין גורמים בעלי כוח פוליטי וכלכלי ועל משאים ומתנים בין נציגי קבוצות מצומצמות בחברה, ובתוך כך מודרות קבוצות מוחלשות וקולן מושקע.
- הגידול בתקציבי החינוך במרוצת השנים אינו הולם את קצב הגידול של האוכלוסייה ושל מספר התלמידים, כך שנוצר פער גדול בהשוואה למקובל במדינות ה-OECD.
- תקציב החינוך מנוהל רק בחלקו על ידי גורמים מקצועיים וחלקו האחר נתון לשיקולים לא ענייניים של מקבלי החלטות במשק ושל פקידיים במשרד האוצר. למעשה, גם החלק שמשרד החינוך מנהל באופן עצמאי כביכול מחולק בין מנגנונים הפועלים כמערכות סגורות (אגפים, פרויקטים, מינהלים שונים). מצב זה מוביל לחוסר גמישות בניהול, בהיענות לקויה לצרכים של תלמידים, להיעדר רגישות לשינויים

שחלים לאורך זמן, ולריבוי פרויקטים ותוכניות המתוקצבים אד-הוק וחורגים מהתכנון האסטרטגי וממתווה המדיניות. החוק מבטיח לכל ילדה וילד חינוך חינוך חינוך מלא מגיל שלוש, אך המדינה אינה מממשת אחריות זו. אפליה מובנית ותהליכי שוק והפרטה נוגסים כמעט בכל ימם בחינוך הציבורי. קיפוח מתמשך של קבוצות שונות, בצד צמיחת בתי ספר פרטיים למחצה וריבוי מסלולי לימוד לא שוויוניים בבתי הספר הממלכתיים, הפכו את החינוך הציבורי לשסוע, מקוטב ומפלה. ילדות וילדים בגיל הרך, מהחברה הערבית והבדווית, מהפריפריה החברתית וילדים בעלי צרכים מיוחדים אינם מצליחים לממש את זכותם הבסיסית והשווה לחינוך. שירותי חינוך בסיסיים כמו הכשרת מורים ומנהלים, הנהגת יום לימודים ארוך, הוראת שעות ליבה, ואף שירותים תומכי למידה – שבעבר סופקו על ידי המדינה – ניתנים כיום על ידי גופים פרטיים ועמותות בעלי אינטרס כלכלי ובלא פיקוח הולם.

בשם התחרות, היעילות והעמידה במדדים בינלאומיים, עוצבה למערכת החינוך בישראל מדיניות שמטרת העל שלה היא הישגים כמותיים ומדידים. מדיניות זו צמצמה את תפקידו של משרד החינוך: במקום להיות אחראי על אספקת חינוך, הוא בעצם רגולטור של התחרות בחינוך – בין תלמידים, בין מורים, בין בתי ספר ובין יישובים.

ההשכלה הגבוהה עוברת זה למעלה מעשור שינוי מבני מלווה בקיצוצים תקציביים יזומים רחבי היקף (היום התקציבים המובטחים לה מותנים בדרישות שמעמיקות את השלכות המשבר). האקדמיה הישראלית מושתתת היום על עקרונות השוק ה"חופשי", על מדידת הישגיה לפי תועלת כלכלית ועל תיעוש של המחקר האקדמי. התהליכים הללו גרמו, ועדיין גורמים, להרס מתמשך של מערכת ההשכלה הגבוהה – פגיעה באופייה הציבורי והדמוקרטי, ברמת המחקר וההוראה של הסגל שלה, בנגישות של סטודנטים מכל מגזרי החברה אליה, בסולידריות של חברי הקהילה האקדמית, בחופש האקדמי ובפלורליזם של תחומי הידע והמחקר האקדמי.

הפער הגדל והולך בין ההתנהלות של מערכת החינוך ובין סדר היום של משק העבודה – המתבטא באי-התאמה בימי

החופשה ובשעות הלימוד – מעמיק ומדגיש אף הוא את הפערים החברתיים: משפחות מבוססות מצליחות ליצור מערכות תמיכה, ואילו במשפחות לא מבוססות נאלצים ההורים להסתפק בעבודות חלקיות כדי להתפנות לילדיהם.

- בעודו משמיע סיסמאות ברוח "חיזוק החינוך הציבורי", משרד החינוך פועל על פי דפוסי שוק ומשק פרטי החותרים תחת יסודותיו הציבוריים של החינוך.

במעשים ובמחדלים אלה המדינה שומטת את מחויבותה כלפי הילדות והילדים החיים בה. החברה בישראל עומדת היום בפני הכרעה היסטורית בדבר דמותו של החינוך בישראל וחלוקה מחדש של משאבי החינוך. אנו קוראים להחזיר לידי הציבור את השליטה על מדיניות החינוך ואת האחריות להקנייתו. הפיכתו של הציבור לבעל השליטה על החינוך בישראל מחייבת נקיטת שני מהלכים משלימים. הראשון, מחייב את חיזוקו של החינוך הציבורי ויצירת שוויון בחינוך וכולל את הדרישות הבאות:

1. הקמת נציבות חינוך ממלכתית.
2. מימוש אחריות משרד החינוך לקידום השוויון החברתי.
3. הגדרה והסדרה של מעמד החינוך הציבורי.
4. הקצאת משאבים מחדש ליצירת שוויון בחינוך.
5. התאמת מערכת החינוך הציבורית לסדר היום המקובל במשק העבודה.
6. חיזוק החינוך הבלתי פורמלי לסוגיו.
7. הנהגת שוויון מהותי למערכת החינוך הערבית והבדויות.
8. שיקום מוסדות ההשכלה הגבוהה כמוסדות ציבוריים-שוויוניים ונגישים.

המהלך השני מחייב את חיזוקם של בתי הספר הציבוריים כמוסדות חינוך, וכולל את הדרישות הבאות:

1. הצבת המפגש המשמעותי והאיכותי בין מורה לתלמיד/ה במרכז תהליכי הלימוד והחינוך.
2. הכלת כל ילד במערכת החינוך הציבורית על ידי העמדת האחריות והשונות של כל פרט במרכז התהליך החינוכי.
3. הצבת המפגש בין מגזרי החברה הישראלית, על שונותם התרבותית, בלב החינוך החברתי.
4. החלפת תעודת הבגרות הארצית הקיימת היום בתעודת

- סיום, שבה יבוא לידי ביטוי תמהיל מותאם לכל פרט.
5. חיוב מוסדות ההשכלה הגבוהה לכלול את תעודת הסיום שתחליף את תעודת הבגרות בין קריטריוני הקבלה שלהם.
 6. השקעה בחינוך החל מהגיל הרך ביותר וטיפול תלמידים בעלי יכולת עצמית המסוגלים להתמודד עם האתגרים שלעיל, לאור החזון החינוכי והערכי שיעוצב ויתווה על ידי נציבות החינוך הממלכתית.
 7. חיזוק הדיאלוג הפרופסיונלי הישיר בין השדה לאקדמיה בתחום החינוך.
 8. הסדרה פרופסיונלית פְּחוּק של העיסוק בחינוך.
 9. החזרת האחריות המלאה על הכשרה ופיתוח מקצועי של מנהלי בתי ספר לידי המדינה וביסוסה על עקרונות של מחויבות חברתית ולמידה המקדמת צדק חברתי.

ג דיון והמלצות

1 ג חיזוק החינוך הציבורי ויצירת שוויון בחינוך מערכת חינוך איכותית מהווה תשתית לביטחון חברתי-לאומי, והיא אחד המנגנונים המרכזיים להשגת צדק חברתי. השקעה בחינוך החל בגיל הרך ביותר היא מפתח לשוויון חברתי-כלכלי. מדיניות החינוך המוצהרת של ישראל דוגלת בשוויון הזדמנויות, אך בפועל קיימים אתגרים המקשים על יישום מדיניות זו, כפי שעולה מן הנתונים הבאים:

1. קיים פער של כ-30% בין ההשקעה הציבורית לתלמיד/ה בישראל לבין ממוצע ה-OECD: מדינת ישראל משקיעה בממוצע בשנה בכל תלמיד/ה בבית הספר היסודי כ-\$5,000 ובבית הספר העל-יסודי כ-\$5,700; ואילו במדינות ה-OECD ממוצע ההשקעה הכספית בתלמיד/ה לשנה עומד על כ-\$6,700 בבית הספר היסודי וכ-\$8,200 בבית הספר העל-יסודי. ראוי להדגיש, כי ישראל היא מדינה מרובת-תרבויות, במידה רבה יותר מן המדינה הממוצעת ב-OECD. השקעה בחינוך במדינה הדומה לישראל מבחינת ריבוי התרבויות בה גדולה יותר מאשר בממוצע מדינות ה-OECD והיא עומדת על כ-\$10,000, כך שהפער גדול בהרבה. מכל מדינות ה-OECD,

שער תשיעי

ישראל הגדילה את ההשקעה בחינוך לתלמיד/ה משנת 2000 בשיעור הנמוך ביותר (למעט איטליה, שהשקיעה עוד פחות מישראל). באנגליה גדלה ההשקעה בחינוך לתלמיד/ה ב-56%, בהולנד – ב-20%, ובישראל – רק ב-4%.

2. **קיים פער עצום ברמת ההישגים בין תלמידים מוחלשים לחזקים:** הפער בהישגים בין תלמידים בישראל הוא הגבוה ביותר בין כל מדינות ה-OECD. הישגי תלמיד מצטיין בישראל גבוהים פי 2.3 מהישגיו של תלמיד מוחלש, לעומת הפער הממוצע במדינות ה-OECD שהוא פי 1.5. בצ'ילה, לשם השוואה, הפער פי 1.9 וברידן – פי 2.1.

3. **קיימים פערי הכנסה גדולים בין בעלי השכלה נמוכה לגבוהה:** פער ההכנסה בין בעלי השכלה הנמוכה בישראל לבעלי השכלה הגבוהה עומד על כ-280%. בעשירוני ההכנסה הנמוכה מפרנסת כל משפחה 5.2 נפשות בממוצע, ובעשירוני ההכנסה הגבוהים – 2.6 נפשות. לכן הפער ברמת החיים גדול אף יותר. בשני עשירוני ההכנסה הנמוכים רק אחד מבין שמונה אנשים זוכה להשכלה גבוהה, לעומת אחד משניים בשני העשירונים העליונים. מפערי הכנסה אלה נגזרים פערים בהוצאה על חינוך.

4. **קיימים פערים גדולים בהוצאה על חינוך למשק בית:** היקף ההוצאה החודשית הממוצעת נטו של משק בית בעשירון העליון על חינוך ותרבות הוא פי ארבעה מהיקף ההוצאה החודשית של משק בית בעשירון התחתון. לעומת זאת, נטל ההוצאות היחסי על חינוך המוטל על משק הבית בעשירון התחתון גבוה כמעט פי שניים מנטל זה בעשירון העליון (21.7% לעומת 11.1%, בהתאמה).

5. **קיימים פערי השכלה גדולים בין עניים לעשירים:** בישראל כל ילד שלישי הוא עני. מראשית העשור חל גידול של 50% בשיעור הילדים החיים בעוני. קיים קשר בין-דורי בין עוני לחינוך: ככל שעולה רמת ההכנסה של ההורים, עולה רמת ההישגים של ילדיהם – למשל בבחינות המיצ"ב בכל תחומי הלמידה (מתמטיקה, שפה, ואנגלית) – הן בחינוך העברי והן בחינוך הערבי. בחברה הערבית רמת ההישגים בכל התחומים שנבדקו נמוכה לעומת החברה היהודית. קשר מוכח קיים גם בין שיעור הזכאות לבגרות לבין רמתו החברתית-כלכלית

של יישוב: ככל שעולה רמתו החברתית-כלכלית של יישוב המגורים, כך עולה שיעור הזכאים לתעודת בגרות ושיעור העומדים במבחני הסף לאוניברסיטה.

6. קיים פער עצום בשיעורי הזכאות לבגרות של ילדים להורים בעלי השכלה נמוכה לעומת גבוהה: כ-65% מן התלמידים שלאמותיהם רמת השכלה נמוכה לא יזכו לתעודת בגרות. מקרב תלמידי י"ב שלאמותיהם רמת השכלה נמוכה, כ-38.2% בלבד יזכו לתעודת בגרות, לעומת כ-79.9% מתלמידי י"ב שלאמותיהם השכלה גבוהה. בחברה הערבית המצב חמור יותר מאשר בחברה היהודית: מקרב תלמידי י"ב שלאמותיהם השכלה נמוכה רק 22.4% יזכו לתעודת בגרות. יש לזכור כי חלק מן התלמידים נושרים מהלימודים עוד לפני כיתה י"ב: כ-10% מהבנים ו-2.5% מהבנות בחינוך העברי, ו-15.4% מהבנים ו-5.3% מהבנות בחינוך הערבי.

7. קיימים פערים גדולים בין רשויות מקומיות עניות לרשויות עשירות בהשקעה בחינוך: ההשקעה לתלמיד/ה בשלושת האשכולות הנמוכים בדירוג החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות בישראל היא בין 150 ש"ח ל-760 ש"ח בשנה בממוצע; באשכול הרביעי – 1,840 ש"ח בממוצע, ואלו באשכול השמיני ומעלה – 4,180 ש"ח בממוצע. השתתפות ההורים בהוצאות על חינוך באמצעות הרשות המקומית מסתכמת ב-106 ש"ח בממוצע בלבד לתלמיד/ה באשכול התחתון, והיא עולה בהדרגה עד ל-1,748 ש"ח בממוצע באשכול העשירי. כך, למשל, בהרצליה בשנת 2006 היה היקף ההשקעה הממוצעת לתלמיד/ה 5,017 ש"ח, לעומת 58 ש"ח בלבד בעיר רהט.

8. אפליה מובנית חמורה ומתמשכת של החינוך בחברה הערבית והבדויות: מחקרים, ניירות עמדה ודוחות של ועדות מקצועיות וציבוריות הצביעו בבירור על הפערים בתשומות ובתפוקות בין החינוך הערבי לחינוך העברי, גם בהקשר לבתי הספר וגם בהקשר להשכלה הגבוהה. אף על פי כן, הגישה הממסדית המתמשכת והשיטתית היא של הפקרה וזלזול. אפליית החינוך הערבי ניכרת בארבעה מישורים עיקריים: (א) מישור השוויון (למשל, תת-תקצוב בהקצאה ובקבלת תקציבים ובפיתוח תשתיות); (ב) מישור ההכרה

שער תשיעי

(למשל, בדיכוי של הנרטיב ההיסטורי והחברתי של המיעוט הערבי בישראל באמצעות הדרתו מתוכניות הלימודים); (ג) מישור השותפות (למשל, בהדרתם של הערבים מהשפעה על התכנים הלימודיים ומשותפות בקבלת ההחלטות ובקביעת המדיניות החינוכית); (ד) מישור האיכות (למשל, בכל הקשור להישגיהם של בוגרי בתי הספר התיכוניים הערביים וליכולתם להשתלב בהשכלה גבוהה איכותית).

9. מדיניות המימון של החינוך משעתקת את הסדר החברתי

בישראל: בשנים האחרונות שונתה מדיניות המימון בחינוך בישראל ממדיניות של "הוגנות" למדיניות של "מספיקות", המצמצמת למינימום את ההעדפה המתקנת בין תלמידים מוחלשים לתלמידים מבוססים. כיום, הקצאת המשאבים נעשית על בסיס שוויון פורמלי, כלומר, כלל הכיתות בישראל מתוקצבות ב- 36 שעות שבועיות, ללא קשר למצבם החברתי-כלכלי של התלמידים. רק כ-6% מסך כל תקציב החינוך מוקצים לתלמידים מרקע מוחלש. מדיניות זו מקשה על ההתמודדות עם הפערים הגדולים שסקרנו כאן.

10. שכר המורים הוא מהנמוכים ביותר במדינות ה-OECD:

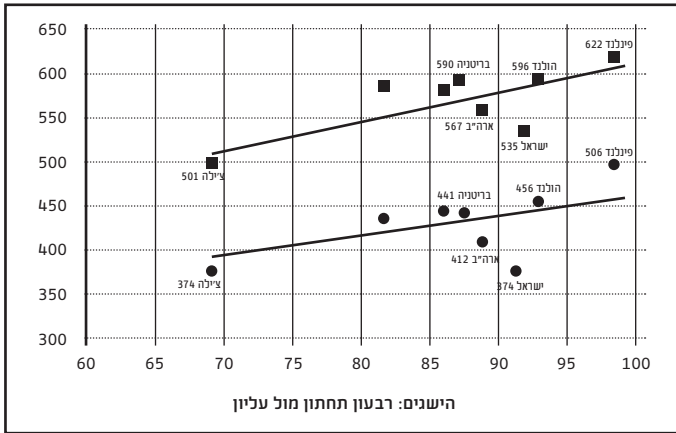
ישראל ממוקמת בחמישייה התחתונה של מדינות ה-OECD בשכר המורים. כך למשל שכר מורה בבית ספר יסודי מגיע רק ל-57% משכרו הממוצע של מורה בבית ספר יסודי ב-OECD (בישראל – \$27,580 בהשוואה ל-\$48,022 בממוצע ב-OECD). הפער בשכר קיים בשלושת שלבי החינוך (יסודי, חטיבת ביניים, תיכון) ועל פני רמות הוותק השונות בתוך כל שלב. נוסף על כך, היחס בין שכרו הממוצע של מורה לתמ"ג לנפש בישראל נמוך מזה הנהוג ב-OECD (0.73 לעומת 1.2, בהתאמה). יחס נמוך זה אופייני למדינות כגון אינדונזיה, אסטוניה ונורווגיה, לעומת קוריאה, שבה היחס הוא 2.01 וגרמניה – 1.82.

11. קיימת שחיקה מתמדת בציבוריות החינוך: משנות השמונים

עד לשנת 2000 היה היחס בישראל בין ההשקעה הציבורית בחינוך לזו הפרטית - 20:80, בהתאמה. משנת 2000 שונה היחס, והועמד על 25:75. קשר חזק ומוכח קיים בין מידת הציבוריות בחינוך לבין רמת השוויון בחינוך. זיקת הגומלין בין היקף ההשקעה הציבורית בחינוך במדינה לבין הפערים

בהישגי תלמידיה מוצגת בתרשים הבא.

תרשים 1: אחוז המימון הציבורי מסך כל ההשקעה הלאומית בחינוך



ככל שהיחס בין ההשקעה הציבורית לסך כל ההשקעה הלאומית בחינוך גבוה יותר, כך הפערים בין תלמידים מצטמצמים. לדוגמה, בפינלנד, הממוקמת בגרף מצד ימין למעלה, החינוך הוא ציבורי ביותר וכן רמת השוויון היא הגבוהה ביותר. לעומת זאת, צ'ילה, הממוקמת בגרף מצד שמאל למטה, מאופיינת בפערים גבוהים וברמת ציבוריות נמוכה של החינוך. שתי הדוגמאות הללו מהוות שני קטבים של אותה תופעה. לצמצום פערים (שוויון) בחינוך השלכות מרחיקות לכת על שוויון חברתי-כלכלי בהמשך הדרך ועל חוסנה הלאומי-חברתי של המדינה. נקודות מרכזיות אלה מחייבות התגייסות לשינוי סדר העדיפויות הלאומי וביצוע שינוי מקיף במדיניות החברתית-חינוכית. לשם כך אנו סבורים שיש למלא אחר הדרישות הבאות:

שער תשי"ט

1. הקמת נציבות חינוך ממלכתית, מעוגנת בחוק ובלתי תלויה, שתכהן תקופה ממושכת. הנציבות תורכב מנציגי כל הקבוצות והמגזרים בחברה ותפעל בשקיפות ובשיתוף הציבור. יעוגן בחוק מינוי הנציבות ופעולותיה באופן שיבטיח יציגות ושיתוף של כל מגזרי החברה. הנציבות תדון בחזון פדגוגי-חברתי ותגדיר אותו כחזון ארוך טווח, המעגן הן ערכים

- תרבותיים ייחודיים והן ערכים אוניברסליים המשותפים לחברה הישראלית מרובת-התרבויות. כמו כן תקבע הנציבות מטרת ויעדים למערכת החינוך, תבססם על הסכמות רחבות בין קהילות ומגזרים ותקבע מנגנוני בקרה לפיקוח על השגתם.
2. **מימוש אחריות משרד החינוך על קידום השוויון החברתי:** משרד החינוך יתכנן, יפעיל ויבקר מדיניות הולמת של חלוקת משאבי חינוך, אספקת החינוך והפיקוח עליו, לאור החזון הפדגוגי-חברתי שיעוצב על ידי נציבות החינוך.
3. **הגדרה והסדרה של מעמד החינוך הציבורי: יש להגדיר מחדש ולעגן בחקיקה את החינוך הציבורי לעומת החינוך הפרטי, תוך כדי ביטול סוגי ההגדרות הקיימות כיום (ממלכת/רשמי/מוכש"ר וכו').**

חינוך ציבורי יינתן על ידי המדינה והרשויות המקומיות תוך כדי עמידה בקריטריונים הבאים:

- **חינוך חינם מלא, ללא כל תשלומי הורים, מגיל שלושה חודשים (או בתום חופשת הלידה של אחד ההורים) ועד לסיום תואר ראשון.**
- הוראה וטיפול בידי אנשי ונשות מקצוע מוסמכים בלבד.
- העסקה ישירה של כלל עובדי מערכת החינוך (מורים, בעלי מקצועות תומכים ועובדי מינהל) על ידי המדינה והרשויות המקומיות, יחד עם שמירה על כל הזכויות מכוח דיני העבודה, החל מן הגיל הרך ביותר.
- איסור מוחלט על תהליכי מיון וסינון לבתי ספר; כל תוכנית של בחירת הורים בחינוך הציבורי (פתיחת אזורי רישום, לדוגמה) תותנה בחוק בעמידה בתנאי זה ובמתן פתרון מלא לנגישות כלל האוכלוסייה לבתי הספר השונים.
- הוראת לימודי ליבה שיוגדרו ויותוו על ידי נציבות החינוך הממלכתית.
- איסור מוחלט על מיון על רקע צרכים מיוחדים; לשם כך דרוש תיקון סעיף 5 לחוק זכויות התלמיד – הוספת "צרכים מיוחדים" כאפליה אסורה.
- עמידה בתקן ארצי עדכני והולם לתשתיות פיזיות לחינוך וטיפול, לרבות מרחבי למידה ותקשוב ומתקנים לשירות התלמידים במסגרת יום לימודים ארוך, החל מן הגיל הרך

ביותר. התקן החדש יתייחס גם לתפיסות עדכניות של תכנון מרחבי וסביבתי הן ביחס למבנה עצמו והן ביחס למיקומו בקהילה.

• עמידה בפיקוח ממשלתי מלא.

מימון ציבורי יינתן אך ורק לבתי ספר שיעמדו בקריטריונים אלה. בבתי ספר שבמימון ציבורי לא תתאפשר גביית כספים פרטית.

מוסדות חינוך פרטיים יוכלו להשתמש בתקציבים פרטיים ולמיינ את תלמידיהם, אך לא יקבלו מימון ציבורי. עם זאת, הם יידרשו לעמוד בפיקוח ממשלתי מוסדר בחוק. במוסדות אלה תיאסר אפליה, הם יחויבו בניהול שקיפות מלאה ובשיתוף הציבור, מוריהם יועסקו בתנאים זהים לאלה שבחינוך הציבורי ותוטל עליהם אחריות אישית לפקח על בעלי תפקידים.

4. הקצאת משאבים מחדש ליצירת שוויון בחינוך

• הגדלת תקציב החינוך ב-30% בחלוקה לתקופות זמן, כדי לצמצם את הפער בהשקעה לתלמיד/ה בהשוואה למדינות ה-OECD; לפירוט – ראו דוח ועדת הכלכלה במסמך זה (בראשות פרופ' יוסי זעירא).

• שינוי מדיניות המימון של החינוך והתאמתה לרמת הפערים והיקפם; ביסוס העדפה מתקנת לתלמיד/ה לטובת הפריפריה החברתית והחברה הערבית בגובה 20% מסך כל ההקצאה – לפי מפתח דיפרנציאלי – כדי לקדם שוויון בין התלמידים ובין בתי הספר.

• מתן סל שירותים מלא לתלמיד/ה שיבטיח התייחסות מיוחדת ודיפרנציאלית לתלמידים מוחלשים ובעלי צרכים מיוחדים; הסל יכלול משאבים לבנייה, מינהלה, שירותי ייעוץ חינוכי ופסיכולוגי, טיפול רפואי ופרא-רפואי, הוראה מתקנת, סייע/ת מלווה לצרכים מיוחדים, אספקת ספרי לימוד וציוד ועוד – כל אלה יאפשרו שוויון בין תלמידים, בין בתי ספר ובין מרכז לפריפריה. התבחינים למתן הסל הדיפרנציאלי יעודכנו וייבחנו מעת לעת על יסוד ידע עדכני.

• איגוד כלל תקציבי החינוך החל מן הגיל הרך ביותר (כולל תקציבי קליטה, תמ"ת, חינוך מיוחד, רווחה, פרויקטים ועוד) תחת תקציב-אב אחד שינוהל בשקיפות ובנגישות לאור תוואי המדיניות ארוך הטווח.

• תוספת מסלולים עיוניים בבתי הספר בפריפריה

החברתית (שכונות ועיירות פיתוח) כדי לאפשר ניעות חברתית.

- איחוד משאבי החינוך בגיל הרך תחת סמכות אחת של משרד החינוך ובניית מסגרות הולמות על ידי המדינה, בפיקוח ובאחריות של משרד החינוך.
- התאמת היחס הנהוג בין מורים או אנשי חינוך וטיפול בגיל הרך, לבין מספר תלמידים כפי שמקובל במדינות ה-OECD בטווחי הגיל השונים.
- תגבור בתי הספר שהישגי תלמידיהם במבחנים הארציים נמוכים במשאבים ובתמיכה מקצועית.
- הקצאת המשאבים לתלמיד תיעשה ישירות למוסד שבו הוא לומד ותלויה בהקמת מערך בקרה ודיווח על יישום ההקצאה.

5. התאמת מערכת החינוך הציבורית לסדר היום המקובל במשק העבודה

- החלת חוק יום חינוך ארוך בכל מערכת החינוך והארכת משך השהות של התלמידים בבית הספר עד לשעות אחר הצהריים.
- המשך החלת חוק ארוחה יומית בבתי הספר שייקבעו על פי מדד טיפוח.
- עדכון לוח החופשות במערכת החינוך באופן שיתאים לצורכי המגזרים התרבותיים המגוונים בישראל ולצרכיו השונים של משק העבודה.

6. חיזוק החינוך הבלתי פורמלי לסוגיו

- חיזוק מוסדי ותקציבי של מפעלי החינוך הבלתי פורמלי לסוגיו השונים (כדוגמת תנועות הנוער, גרעינים עירוניים, חניכי שנת שירות ועוד), וחיזוק הקשר עם מוסדות החינוך הציבוריים בתחומי הקהילה.
- הקמת מרכזי חינוך בלתי פורמליים לגיל הרך. מרכזים אלו יתנו מענה גם למשפחות הילדים בנושאים של למידה, תמיכה והעשרה בתחום הגיל הרך והתפתחות הילד/ה.

7. שוויון מהותי למערכת החינוך הערבית והבדווית

- שוויון מלא ומהותי בהקצאת משאבים לסגירת פערים בבינוי, בתשתיות, בתקציבים ובכוח אדם לצרכים פדגוגיים בבתי ספר, כמו פיתוח תוכניות לימוד

וספרי לימוד מקוריים בשפה הערבית. כמו כן השוואת התקצוב למוסד האקדמי בנצרת – בהשוואה למכללות האקדמיות הציבוריות האחרות בישראל, כפי שנדרש בדוח ה-OECD.

- הכרה מהותית בנרטיב ההיסטורי-תרבותי של המיעוט הערבי והבדווי בישראל. על מערכת החינוך להכיר הן בתכנים הערכיים והתרבותיים הייחודיים לחברה הערבית והן בצורך לטפל בבעיותיה החברתיות הייחודיות של האוכלוסייה הערבית, כמו, העוני הכרוני, המתחים העדיניים והסיכונים הסביבתיים. מדובר לא רק בהכרה בייחודו התרבותי של החינוך הערבי אלא גם בהכרה בבעיות שעמן הוא מתמודד. נוסף על כך, נדרשת גם הכרה משמעותית במעמדה של השפה הערבית ובהגנה עליה, לא רק בגלל היותה שפה רשמית במדינת ישראל אלא גם בגלל היותה שפתו של מיעוט ילידי. הכרה זו תחייב כתיבת תוכניות וספרי לימוד בערבית והקפדה על איכות הכשרתם של המורים הערבים וטיפול מיומנויותיהם בשפה הערבית.

- שותפות מלאה ומשמעותית של אנשי מקצוע ונציגי ציבור ערבים בהתוויית המדיניות הפדגוגית במסגרת נציבות החינוך הממלכתית ומטה משרד החינוך.

- טיפול מיוחד בבעיות היסוד העמוקות במערכת החינוך הבודווי בכפרים המוכרים וכן בכפרים הלא-מוכרים.

8. שיקום מוסדות ההשכלה הגבוהה כמוסדות ציבוריים-

שווינוניים ונגישים

שער תשיעי

- נגישות כלכלית מלאה לתואר אקדמי ראשון לכלל האוכלוסייה והגדלת מערך המלגות ללימודי תארים מתקדמים.

- פתיחת תקנים רוחבית, קליטת מרצים במסלולי קביעות, הסדרת מעמדם של המורים מן החוץ ושאר המועסקים בהעסקה פוגענית, ביטול התוכניות החוץ-תקציביות, חידוש פעילות המכינות הקדם-אקדמיות והרחבתן, העסקה לא פוגענית של סגל זוטור.

- ביטול מגמות התיעוש של האקדמיה הבאות לידי ביטוי בפרקטיקות דוגמת הקצאת תקני מרצים קבועים לפי

ה"יעילות הכלכלית" של תחומי ידע, וגישות נוספות מסוג זה, ובמקביל – נקיטת צעדים דחופים לשיקום תחומי ידע וחוגי לימוד שפרקטיקות אלה גרמו לניווטם, להחלשתם או לסגירתם.

21 חיזוק בתי הספר הציבוריים כמוסדות חינוך

תיקון החינוך הציבורי הוא בראש מעייניו של דוח זה. עד כה, דנו באופן שבו ראוי שיהיה מחולק שירות זה לציבור. בכך כמובן אין די. צדק חברתי יושג גם באמצעות חיזוק עקרונות ודרכי פעולה של צדק חברתי בתוך בתי הספר עצמם. לנושא זה יוקדש החלק הבא במסמך.

בישראל של שנת 2011 פועלים מרבית בתי הספר בשיטות הוראה ולימוד שעוצבו בעידן התעשייתי ועל פי דגמים אקדמיים צרים. במערכת זו, אחידות ותחרות הם עקרונות מרכזיים: מול כלל התלמידים מוצבים יעדים וסטנדרטים זהים ובין כולם מתקיימת תחרות על מידת ההתאמה אליהם. השאיפה להשיג יעדים אלו מעוררת תחרות גם בין מורים, בין בתי ספר ובין רשויות מקומיות. במערכת זו נתפס עדיין המעשה החינוכי כמופק במפעל לייצור סחורות: המוצר הוא התלמיד, והוא משובח יותר ככל שהוא מטפס על סולמות גבוהים יותר – ריבוי מספר המבחנים ויחידות לימוד בכל תחום. כדי להבטיח איכות גבוהה למוצרים בכל סניפי המפעל, ההנהלה – משרד החינוך – קובעת מדדים לשלבים השונים עד להשלמת המוצר. זהו תפקידם של מבחני החתך החיצוניים לבתי הספר, דוגמת מבחן המיצ"ב, הבוחנים את מידת היעילות של תהליכי היצור בכל מקום. על פי אותו היגיון, זה של עולם התעשייה, יש לפעול ביעילות: לקצץ בשעות לימוד, לצופף כיתות, להסיר מהדרך "מוצרים" פגומים-מלכתחילה כדי שלא יפריעו להצגת התוצרים המשובחים בסוף התהליך ולהפסיק לאלתר את עבודתם של "טכנאי הוראה" שאינם מספקים את הסחורה.

נקודת המוצא של חינוך המקדם צדק חברתי שונה בתכלית. גישה זו נשענת בראש ובראשונה על היות החינוך זכות יסוד של כל אדם בחברה, באשר הוא. שונות בין בני אדם, הבדלים בין אוכלוסיות, בין תרבויות ובין גורמי רקע, כל אלה הם בעלי השפעה על צורכי הפרט ועל עיצובה של החברה שאליה

הוא משתייך. הפדגוגיה של הצדק החברתי מכוונת למתן ביטוי לשונות, לצד פיתוח מחויבות וסולידריות חברתית.

הדרך לפעולתם של מוסדות החינוך הציבוריים ברוח המקדמת צדק חברתי, רצופה מכשולים המאפיינים את מערכת החינוך בישראל כיום. להלן האתגרים שעמם יש להתמודד:

- מספר התלמידים בגנים ובכיתות גדול מאוד ואינו מאפשר מפגש אישי וחינוכי ראוי.

- האחריות על ילדי הגיל הרך מחולקת בין משרדי ממשלה שונים, ללא תפיסה חינוכית סדורה ומותאמת.

- ריבוי תרבויות שאינן מקבלות מקום שווה לביטוי הולם.

- היעדר הסכמה על ערכי בסיס משותפים.

- תכליות רבות, אשר חלקן מנוגדות זו לזו, בעשייה החינוכית (לדוגמה: הקניית מקצוע מול הקניית חופש בחירה עתידי באמצעות חינוך עיוני כללי).

- הכשרת אנשי ונשות חינוך בצורה שלעתים רבות אינה משביעה רצון; תהליכי פיתוח פרופסיונליים לא הולמים הנתונים לשינויים תדירים ולאינטרסים של בעלי כוח שונים.

- שימוש בשיטות מיושנות בהקניית ידע בעידן שבו הידע נגיש ואינטראקטיבי.

- ריבוי של תהליכי הערכה מבוססי-סטנדרטים ל"תפוקת עבודתם" של המורים, שהפכו זה מכבר מכלי למוקד הלמידה ולמטרתה.

- תיוג תלמידים על פי הישגים מדידים והתאמה לנורמה, באופן המתעלם משונות ומצרכים ייחודיים של הפרט.

- לימודים בבית הספר שהפכו לתהליך מיון מתמשך לקראת הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה.

- ארגוני מורים סקטוריאליים המחויבים לבעלי אינטרסים בתוכם ולא למטרה החשובה לשמה הוקמו ולמכלול בעלי המקצוע שאותם הם מלייצגים.

- יחס חשדני בין הגורמים השונים במערכת החינוך – הורים, מורים, תלמידים, רשויות, אקדמיה.

אתגרים וקשיים אלה הוזנחו במשך שנים תוך כדי התעלמות מהקשרים תרבותיים שונים, מקומיים וגלובליים. כתוצאה מכך, ועל אף עבודת הקודש של רבבות מורים ואנשי חינוך הפועלים בתנאים קשים למדי, התהליך המתרחש בבתי הספר הציבוריים אינו נכון מבחינה חינוכית ואינו שוויוני.

דרישות

1. הצבת המפגש המשמעותי והאיכותי בין מורה לתלמיד/ה במרכז תהליכי הלימוד והחינוך; ביסוס תהליכי ההכשרה להוראה, בניית תוכניות ללימוד ועיצוב דרכי הערכה המקדמים מפגש זה וחותרים לצדק חברתי החל מן הגיל הרך ביותר.
 2. הכלת כל ילד במערכת החינוך הציבורית על ידי העמדת האחרות והשונות של כל פרט במרכז התהליך החינוכי – יצירת תהליך חינוכי מותאם למכלול צרכיו הייחודיים והרב-ממדיים של הפרט, ולתנאים הסביבתיים והחברתיים שבהם הוא חי.
 3. העמדת המפגש בין מגזרי החברה הישראלית על השונות התרבותית שלהם, בלב החינוך החברתי. טיפוח אוריינות והיכרות של כלל תלמידי ישראל עם השפות השונות בחברה, עם נכסי תרבות, סמלים, מנהגים וערכים מגוונים על השונה והדומה שבהם. העמקת ההיכרות של תלמידים יהודים עם השפה הערבית.
 4. החלפת תעודת הבגרות הארצית הקיימת היום בתעודת סיום, שבה יבוא לידי ביטוי תמהיל שיותאם לפרט, הכולל:
 - הישגים בכמה מקצועות במבחנים ארציים – 3-5 מקצועות ליבה שיוגדרו על ידי נציבות החינוך.
 - התנסות בסגנונות למידה ובתכני לימוד מגוונים, המפתחים חשיבה ביקורתית, שיותאמו לעידן הידע, לשונות התרבותית והדתית של קהילת בית הספר, ולייחודיותו של הפרט. אלו ייבחרו, יעוצבו ויוערכו באופן עצמאי על ידי בתי הספר ואנשי החינוך הפועלים בו.
 - מעורבות חברתית, קהילתית, ציבורית וערכית שתעוצב ותופעל בשיתוף עם קהילת בית הספר וההורים.
 - התנסות בעולם העבודה כמתמחים/שוליות כחלק מפיתוח תודעת קריירה והרגלים לחיי עבודה.
- על מוסדות החינוך לשקוד בכל השלבים על טיפוח לומדים בעלי מסוגלות עצמית להתמודדות עם האתגרים שלעיל החל מן הגיל הרך ביותר, לאור החזון החינוכי והערכי שיותווה למערכת על ידי נציבות החינוך הממלכתית.

5. חיוב מוסדות ההשכלה הגבוהה לכלול את ארבעת המרכיבים שלעיל בין קריטריוני הקבלה שלהם.
6. חיזוק הדיאלוג הפרופסיונלי הישיר בין השדה לאקדמיה בתחום החינוך.
7. הסדרה פרופסיונלית פְּחוּק של העיסוק בחינוך המחייב את המורים, מורי הגיל הרך ואנשי הסיוע החינוכי באחריות ובאתיקה מקצועית, בהכשרה למקצוע, בעמידה בהליכי רישוי (כולל צוותי סיוע וטיפול בגיל הרך), בקבלת תמיכה ממורה בכיר כמאמן/מדריך. כמו כן יוסדרו בחוק תהליכי הערכה ומשוב על איכות עבודתם.
8. החזרת האחריות המלאה על הכשרה ופיתוח מקצועי של מנהלי בתי ספר לידי המדינה וביסוסה על עקרונות של מחויבות חברתית ולמידה המקדמת צדק חברתי.

ד דברי סיכום

דוח זה נכתב מתוך דאגה עמוקה לעתידו של החינוך הציבורי בישראל, הסובל מכרסום מתמשך במעמדו. תהליכים המתבטאים בין היתר בביזור ובהפרטה מואצים פוגעים קשות בעקרון השוויון בחינוך ונוגסים בעקביות ביכולתה של החברה הישראלית לעצב אתוס אזרחי משותף. יתרה מזאת, תהליכים אלה מביאים לתפיסה צרה וחד-ממדית של הדמות הרצויה של בוגר מערכת החינוך, וכן מעודדים תפיסה של העשייה החינוכית ככלי לאספקת כישורי חיים שיעניקו לתלמידים יתרונות יחסיים במאבק למקסום האינטרס החומרי שלהם. שתי התפיסות האלה מסכות נזק עצום, משום שהן מעודדות התפצלות מעמדית ומגזרית של החברה הישראלית. כך, בד בבד עם התנערותה של המדינה מאחריותה לחינוך לידה, הולכות ומתגבשות מערכות חינוך חלופיות שממומנות בעודפי משאבים של יישובים והורים אמידים או מסובסדות על ידי המדינה עקב אילוצים פוליטיים.

שער תשיעי

דוח זה נכתב מתוך אמונה ששוויון בחינוך ושוויון באמצעות החינוך הם כלים מרכזיים לביסוסו של שוויון חברתי. רבים מחוקרי החינוך בארץ ובעולם מסכימים שסיכויי חייו והישגיו הלימודיים של התלמיד קשורים קשר הדוק למקום המגורים של הוריו, להכנסתם ולהשכלתם, ולכן התמקדות במערכת החינוך

בלבד, אגב התעלמות מתפקידם של גורמים אלה על התפתחותו של הילד, אינה יכולה להבטיח שוויון אמיתי בחינוך. אחריותה של המדינה לחינוך הציבורי כרוכה אפוא באחריותה לספק לאזרחיה שירותים חברתיים בסיסיים אחרים, כגון בריאות, דיור, רווחה ותעסוקה הוגנת. בלא מגוון רחב ומשולב של שירותים אלה, אי-אפשר להבטיח שוויון אמיתי בחינוך.

ואכן, מסקנותיו של דוח זה, המתמקד בשיקום החינוך הציבורי, עולות בקנה אחד עם ההמלצות של הדוחות האחרים הכלולים במסמך זה - אפשר גם אחרת. המשותף לרבות מההמלצות הללו הוא הקריאה לשובה של הממלכתיות, קרי של המדינה, כמנגנון ממשלי הנושא באחריות מכרעת למימון השירותים החברתיים הבסיסיים לאזרחיו, לניהולם ולפיקוח עליהם, לרבות מימון וניהול של מוסדות החינוך, של הכשרת עובדי ההוראה ושל הפיקוח על עבודתם. עם זאת, הטלת האחריות המרכזית על המדינה בתחום החינוך אינה פוטרת את היחיד ואת החברה האזרחית, על כלל ארגוניה ותנועותיה, מלהשתתף בעיצוב יעדי החינוך הניתן לילדי ישראל ולטיפוח איכותו. אין חשוב מהעשייה החינוכית כדי לעצב כהלכה את פניה של החברה העתידית בישראל, אך העשייה בתחום זה אינה נחלתה הבלעדית של המדינה, בעיקר במדינה השואפת לפעול לאורם של ערכים דמוקרטיים. דוח זה אמנם מדגיש את הצורך בחיזוק מיידי של בתי הספר הציבוריים כמוסדות חינוך, כלומר ככאלו האמונים על הנחלתם של תרבות וערכים, אך הוא רואה בקהילות שותפות פעילות בעיצוב האתוס הערכי המשותף של החברה הישראלית, אתוס המעלה על נס, בין היתר, סולידריות בין חלקי החברה וצדק חברתי.

1ה (אי-)השוויון ומדיניות המימון של החינוך בישראל:

מי "זכאי" להשקעה בחינוך?⁶²

האופן שבו מוקצים המשאבים לחינוך (מנגנוני התקצוב ונוסחאות המימון) משפיע על רמת (אי-)השוויון בהישגיה התלמידים. מדיניות המימון של החינוך המעוצבת והמתוכננת היטב מעלה את הסתברות ההצלחה של תלמיד (Baker and Welner 2011).⁶³ כיצד אם כן מעוצבת ומתוכננת מדיניות המימון של החינוך בישראל?

I. היקף ההשקעה בחינוך לתלמיד במבט השוואתי

בין השנים 2007-2000 הגדילה מדינת ישראל את ההשקעה בחינוך לתלמיד בכ-4%. ואולם, גידול זה הוא מזערי בהשוואה לגידול הממוצע של 38% במדינות ה-OECD. הפער גדול אף יותר בהשוואה למדינות מערביות אחרות הדומות לישראל בהרכב תלמידיהן. באנגליה לדוגמה, חל גידול בהוצאה לתלמיד של 55.9%.

למרות ששיעור ההוצאה הלאומית לחינוך מהתמ"ג גבוה (8.3%) לעומת הממוצע ב-OECD (6%), הרי היקף ההשקעה לתלמיד נמוך יותר מזה הנהוג בעולם המערבי, שכן ישראל היא מדינה צעירה ואחוז התלמידים באוכלוסייה גבוה יותר מאשר במדינות המערב. בבחינה בינלאומית השוואתית עולה כי ישראל משקיעה בחינוך בבית הספר היסודי כ-\$5,060 לתלמיד בממוצע לשנה, לעומת מדינות ה-OECD בהן ההשקעה לתלמיד בממוצע כ-\$6,741 לשנה. כאשר משווים את היקף ההשקעה לתלמיד בישראל עם היקף ההשקעה לתלמיד הנהוג במדינות הדומות לה מבחינת הרכב תלמידיהם עולה כי הפער אף גדול יותר (אנגליה-\$8,222; הולנד-\$6,552, ראו להלן תרשים 2). הפער בהשקעה לתלמיד אף מתרחב בבתי הספר העל-יסודיים.

שער תשי"ז

62 נספח זה נכתב בידי ד"ר איריס בן-דוד הדר.

63 Baker, B. D., and Welner, K. G. (2011). School finance and courts: Does reform matter, and how can we tell? *Teachers College Record*, 113(11). Retrieved December 13, 2010, from <http://www.tcrecord.org/content.asp?contentid=16106> (subscription required).

במדינות ה-OECD מתקצב תלמיד במוצע בכ-8,267\$, בשנה, לעומת ישראל המשקיעה בתלמיד במוצע כ-5,741\$ בשנה. גם כאן הפער בהיקף ההשקעה לתלמיד גבוה יותר כאשר משווים עם מדינות הדומות לישראל (אנגליה - 8,892\$; הולנד - 10,616\$, ראו תרשים 2). גם כאשר בוחנים את היקף ההשקעה לתלמיד באחוזים מהתוצר לנפש עולה פער דומה ויציב על פני רמות הלימוד השונות (ראו להלן תרשים 1). למעשה, ישראל ממוקמת בחמישייה התחתונה מבחינת ההשקעה בחינוך לתלמיד באחוזים מהתוצר לנפש (פרט לרמת בתי הספר היסודיים).

II. התפלגות הישגים במבט השוואתי

למרות שממשלות ישראל לדורותיהן הצהירו כי הן מכירות בחשיבות שוויון ההזדמנויות בתחום החינוך (משרד החינוך אף הציב נושא זה כאחד מיעדיה המרכזיים של מערכת החינוך), הפערים בהישגים הם הגבוהים ביותר בהשוואה למדינות ה-OECD ואף גבוהים מהפערים בצ'ילה ובירדן (ראו להלן לוח 1). התפלגות היכולות היא נורמלית. לפיכך על שוויון הזדמנויות בחינוך להתבטא בהתפלגות נורמלית של הישגים. לעומת זאת, התפלגות הישגים בישראל (ראו תרשים 3) מאופיינת ברמת פיזור גבוהה, בפערים גדולים ובמוצע נמוך לעומת הישגים של תלמידי מדינות מערביות אחרות. יתר על כן, קיים קשר הדוק בין הישגים למשתני רקע של תלמידים. משמעות נתונים אלה היא שבפועל לא מתקיים שוויון הזדמנויות החינוך. תופעה זו מאכזבת במיוחד לאור התבססותה של ישראל כמדינה על כלכלת ידע.

ועדת חינוך: תיקון
החינוך הציבורי

III. האם מדיניות מימון החינוך בישראל שוויונית?

ההנחה התיאורטית בבסיס בחינת השוויון במדיניות המימון של החינוך היא שהאופן בו מוקצים המשאבים לחינוך (מנגנוני התקצוב ונוסחאות המימון) משפיע על רמת (אי-)השוויון בהישגי התלמידים. למשל, השקעה שווה לתלמידים שונים היא גרסיבית, משום שהיא מרחיבה את הפערים בהישגים וכתוצאה מכך אף גדלים הפערים החברתיים-כלכליים בשלב מאוחר יותר. אופן ההקצאה בישראל כולל שלושה מנגנוני תקצוב שונים – אחד לכל רמת חינוך (יסודי, חטיבת ביניים ותיכון), ונוסחאות מימון שונות. המשתנים והמשקלים הסטטיסטיים

הנהוגים בנוסחאות המימון הקיימות אינם מבוססים על מחקר
⁶⁴(BenDavid-Hadar and Ziderman 2011).
 יתרה מזאת, מדיניות מימון החינוך בישראל (ברמת בתי
 הספר היסודיים) שונתה בעשור האחרון לרעה, משום שההקצאה
 הממשלתית המפצה לכל תלמיד קטנה. ההקצאות הלא-שוויוניות
 לתלמיד מצד הרשויות המקומיות, משקי הבית והמגזר השלישי
 תרמו להגדלת הפערים בסך כל המשאבים להם זכאי תלמיד.
 הרעה נוספת נובעת משינוי אופן ההקצאה על ידי שינוי מנגנון
 התקצוב ונוסחת המימון. ממנגנון מפצה המבוסס על הוגנות
 (Equity) ומושתת על עיקרון של שוויון אנכי לפי צרכים
 "כעומק הצורך כך גודל ההקצאה", עברה המדינה למנגנון דו-
 שלבי, המבוסס על עקרון המספיקות (Adequacy). על פי מנגנון
 זה, תקציב בתי הספר היסודיים מחולק חלוקה ראשונית שווה,
 ללא תלות במשתני הרקע של תלמידים הקשורים להישגיהם, ואם
 נותרת שארית תקציב, היא מוקצית באופן מפצה על פי נוסחה
 (חוזר מנכ"ל תשס"ח/1, מתאריך 2 בספטמבר 2007). גודלו של
 המרכיב המפצה הוא מזערי. כך, לדוגמה, עמדה שארית התקציב
 בבתי הספר היסודיים משנת הלימודים תשי"ע על כ-5% בלבד
 מסך ההקצאה, זאת למרות שהפערים בהישגים עומדים על 130%.
 נוסף על כך, להבדיל מבתי הספר היסודיים המתוקצבים
 במונחים של שעות תקן, בבתי הספר התיכוניים נהוגה שיטת
 תקצוב שונה במונחים של כסף (שכ"ל) לפי כיתה, מגמה, ונתיב.
 תקצוב זה הוא נגזרת של פרופיל מורי בית הספר (לפי ותק
 והשכלה) ולכן הוא גרסיבי.

שער תשיעי

המשכו של פרק זה מוקדש לבחינת השוויון במדיניות המימון
 של החינוך. בפרק I נסקרה ההשקעה הממוצעת לתלמיד בישראל
 בבחינה בינלאומית השוואתית (כנהוג בהשוואות מסוג זה). ייצוג
 על ידי ממוצע מתאים למדינות שהרכב אוכלוסיית תלמידיהן
 הומוגני. אוכלוסיית תלמידי ישראל מאופיינת בהטרוגנית ועל
 כן דיון ברמת ההשקעה הממוצעת לתלמיד לוקה בחסר שכן לא
 ברור מיהו אותו תלמיד ממוצע ומה הוא מייצג, אם בכלל. מסיבה

64 BenDavid-Hadar, I. and Ziderman, A., 2011. A New Model for
 Equitable and Efficient Resource Allocation to Schools: The
 Israeli Case. *Education Economics*, 19(4): 341-362

זו תיבחן המדיניות על פי ארבעה עקרונות הקצאה שונים.⁶⁵ כל עקרון מבוסס על תפיסה שונה של צדק חברתי.

III א. הקצאת משאבים לפי עקרון ה"מספיקות": הקצאת

המשאבים לבתי הספר היסודיים בישראל מונחת לפי עקרון המספיקות. הרעיון הוא להקצות באופן שווה "מספיק" משאבים לכל תלמיד (למשל, לכלל הכיתות בישראל מוקצות 36 שעות שבועיות). בדרך כלל החלטה זו הופכת לתקרה. עקרון זה לא נמצא בהלימה עם הטיעון כי חינוך הוא "positional good", שכן הקצאה שווה מינימלית לתלמיד יוצרת מעין שעתוק של הסדר החברתי הקיים, למשל דרך העצמת הקשר הבין-דורי הקיים בין עוני לחינוך. כשם שברור כי כדי לצמצם פערים חברתיים-כלכליים אי-אפשר לגבות מס בגודל קבוע מבעלי הכנסות שונות (שכן שיטה כזו מרחיבה את פערי ההכנסות) כך גם כדי לצמצם פערים בחינוך אי-אפשר להקצות משאבים לפי עקרון המספיקות (שכן שיטה זו מרחיבה את פערי ההישגים – תלמידים מוחלשים נזקקים לתוספת משאבים). כאשר בודקים את היחס בין מספר השעות לתלמיד על פני עשירוני ההכנסה רואים כי המעבר למדיניות של מספיקות ברמת בית הספר היסודי בולט בעיקר בחינוך הערבי, שם רמת הקצאת השעות לתלמיד בעשירונים המוחלשים זהה לזו המוקצית לעשירוני הביניים. לעומת זאת, בחינוך העברי זכאים תלמידים מעשירונים מוחלשים להקצאה גבוהה יותר של שעות (ראו לוח 4).

III ב. הקצאת משאבים לפי "שוויון אופקי": מדיניות

המימון של החינוך המבוססת על שוויון אופקי תקצה תשומות שוות לתלמידים דומים. לפי עקרון זה, למשל, הקצאה שונה של משאבים לשני תלמידי כיתה יוד (ועל כן דומים) הלומדים במקומות גיאוגרפיים שונים אינה שוויונית. בישראל מידת השוויון האופקי נמוכה שכן סך כל המשאבים לחינוך מוקצים לתלמיד באופן פחות שוויוני מאשר למשל בצפון קרוליינה –

65 Baker B.D., and Green P. C., 2008. Conception of Equity and Adequacy in School Finance, in H. F., Ladd, and E. B., Fiske (Eds.). *Handbook of Research in Education Finance and Policy*. NY: Routledge, pp. 203-221; Downes T. A., and Stiefel L., 2008. Measuring Equity and Adequacy in Ladd and E. B., Fiske (Eds.). *Handbook of Research in Education Finance and Policy*. NY: Routledge, pp. 222-237

מדינה הידועה באי-השוויון שלה (שכן, שני תלמידים דומים בישראל זכאים למשאבים בהיקפים שונים). למשל סך כל המשאבים להם זכאי תלמיד בבית הספר התיכון המתגורר ביישוב מבוסס – באחוזון ה-95 מבחינה כלכלית-חברתית – גבוה פי 2.57 מסך כל המשאבים להם זכאי תלמיד דומה המתגורר ביישוב באחוזון ה-5 (לשם השוואה, בצפון קרוליינה יחס זה נמוך יותר ועומד על 1.38).

III ג. הקצאת משאבים לפי "שוויון הזדמנויות בחינוך":

עקרון שוויון הזדמנויות בחינוך מתרכז בהצלחתו של התלמיד. לפי עקרון זה ההצלחה לא צריכה להיות תלויה בנסיבות הנמצאות מחוץ לשליטתו של התלמיד (כמו למשל מצבה הכלכלי של משפחתו, המיקום החברתי שלה, מיקומו הגיאוגרפי של בית הספר שלו, מוצאו האתני, המגדר שלו וצרכיו המיוחדים). לפי הגדרה זו, המתאם החיובי הגבוה (0.790, ראו לוח 3) הקיים בישראל בין הצלחתו של תלמיד לבין מצבה החברתית-כלכלי של משפחתו, מורה על מידה נמוכה של שוויון הזדמנויות. שוויון הזדמנויות בחינוך הוא המפתח ליציבותו של משטר דמוקרטי. נוסף על כך, שוויון הזדמנויות בחינוך הוא המפתח למוביליות חברתית למניעת תחושות של אפליה והדרה ובכך מהווה תשתית לחברה צודקת.

III ד. הקצאת משאבים לפי עקרון "הניאוטרליות

הפיסקלית"⁶⁶.

מדיניות המימון של החינוך החותרת לשוויון לפי עקרון זה תשאף לנטרל את הקשרים הקיימים בין סך כל המשאבים להם זכאי תלמיד, לבין מאפייני העושר והרווחה של קהילתו (להבדיל מהעיקרון הקודם שהתייחס להצלחת התלמיד, כאן ההתייחסות היא למשאבים להם זכאי התלמיד). בישראל קיימת מידה נמוכה של שוויון לפי עקרון הניאוטרליות הפיסקלית (המתאם בין המצב החברתי-כלכלי של קהילת בית הספר לבין סך כל המשאבים להם זכאים תלמידיו חיובי וגבוה-0.883, ראו לוח 2).

לסיכום, אופן הקצאת הטובין המשותפים לחינוך בישראל אינו שוויוני ואינו יעיל. ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם ממצאי

66 Coons, J.E., Clune, W.H., and Sugarman, S.D., 1970. *Private Wealth and Public Education*. Cambridge, MA: Harvard University Press

מחקר קודם שבו נבחנו מנגנוני התקצוב והמשתנים השונים בנוסחאות המימון, לפי משתני הרקע השונים של תלמידים. במחקר נמצא כי מנגנוני התקצוב אינם מתוכננים באופן אפקטיבי וחלקם אף מתוכנן באופן גרסיבי, הגורם להרחבת פערים. מלבד אלה, נמצא כי ישנם משתנים החסרים בנוסחת המימון וכי ישנם משתנים אחרים הזקוקים לשינוי במשקלם בנוסחה ואחרים הזקוקים לעדכון. עוד נמצא כי היקף הפיזוי הנהוג לא נמצא בהלימה עם היקף הפערים. על כן אופן ההקצאה לוקה בחסר (BenDavid-Hadar and Ziderman 2011).⁶⁷

IV. מסקנות: ראשית, לאור הנתונים שהוצגו בפרק I נדרשת הגדלת תקציב החינוך כדי לצמצם את הפער בהשקעה לתלמיד בין ישראל לבין מדינות ה-OECD. שנית, הפערים הרחבים בהישגי תלמידים שהוצגו בפרק II ולצד מדיניות המימון של החינוך שנבחנה בפרק III מעלים צורך נוסף – **שינוי מדיניות המימון של החינוך**. מדיניות המימון צריכה להיות מתוכננת באופן ששיג לפחות ניאוטראליות פיסקלית. לפיכך, יש להחיל תקצוב מפצה לפי נקודת המוצא הראשונית של התלמיד על כל מדרגי החינוך (במונחים של כסף). המשתנים, שתרומתם להסברת השונות בהישגי תלמידים היא הגבוהה ביותר, ישולבו כאלמנטים בנוסחת התקצוב.⁶⁸ משקלו של כל אלמנט ייקבע לפי גודל התרומה שלו להסברת השונות בהישגי תלמידים, ורמת הפיזוי צריכה להיות פרופורציונית להיקף הפערים. לבסוף, קיים צורך בהקמת גוף שיעקוב ויפרסם את ההשקעה לתלמיד והפערים בחינוך לאורך הזמן.

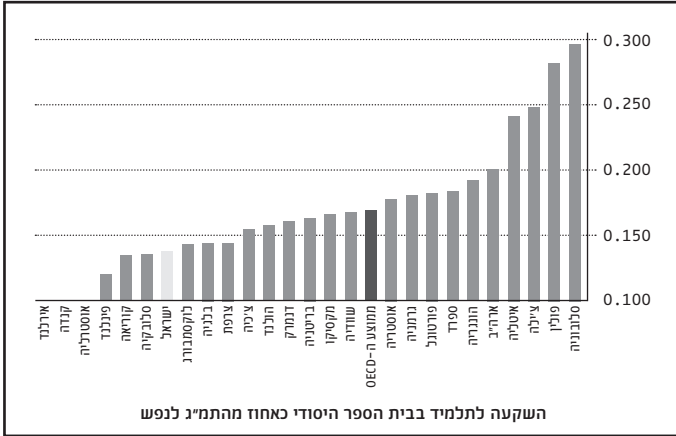
ועדת חינוך: תיקון
החינוך הציבורי

67 BenDavid-Hadar, I., and A. Ziderman, 2011. A New Model for Equitable and Efficient Resource Allocation to Schools: The Israeli Case. *Education Economics*, 19(4), 341-362

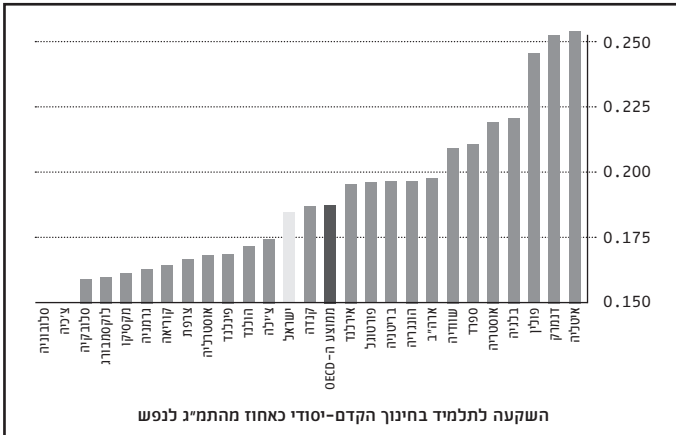
68 המלצה דומה ניתן לראות במקורות הבאים: בנק ישראל, דין וחשבון לשנת 2008, פרק ח'; דוח מבקר המדינה מס' 60 ב'; דוח ארגון ה-OECD בשנת 2010 על שוק התעסוקה והמדיניות החברתית בישראל לקראת צירופה לארגון.

תרשימים ולוחות

תרשים 1: ההשקעה בחינוך לתלמיד כאחוז מהתמ"ג לנפש (ישראל באפור בהיר, ממוצע ה-OECD באפור כהה)

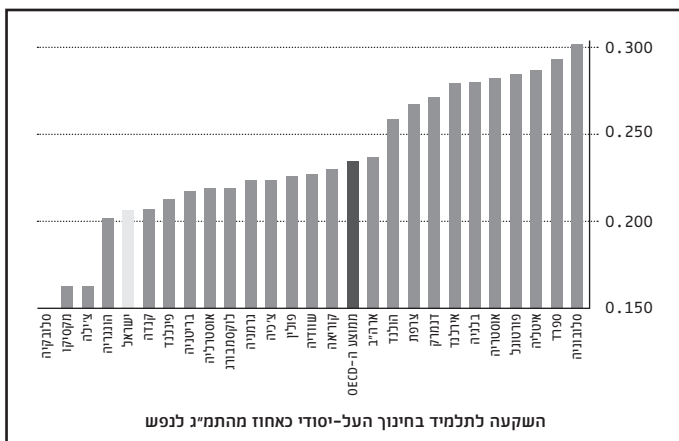


1א: ברמת בית הספר הקדם-יסודי



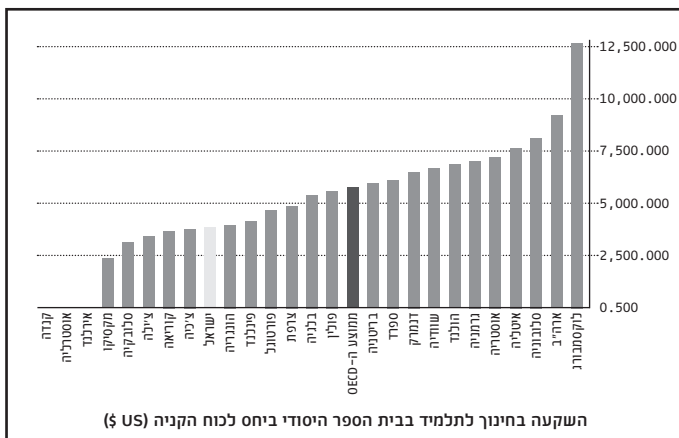
שער תשיעי

1ב: ברמת בית הספר היסודי



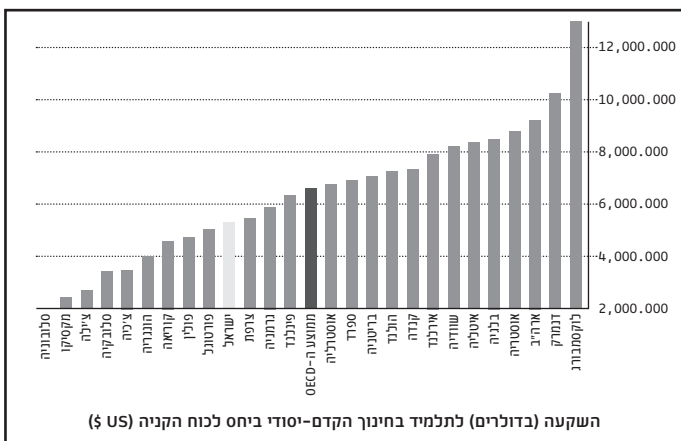
ג.1: ברמת בית הספר העל-יסודי

תרשים 2: ההשקעה בחינוך לתלמיד בדולרים (2008) מתוקן ליחס כוח הקנייה (PPP) (ישראל באפור בהיר, ממוצע ה-OECD באפור כהה)

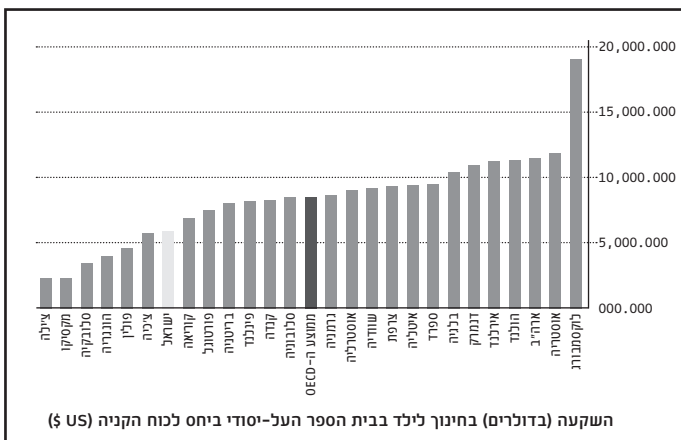


ועדת חינוך: תיקון החינוך הציבורי

א.2: ברמת בית הספר הקדם-יסודי



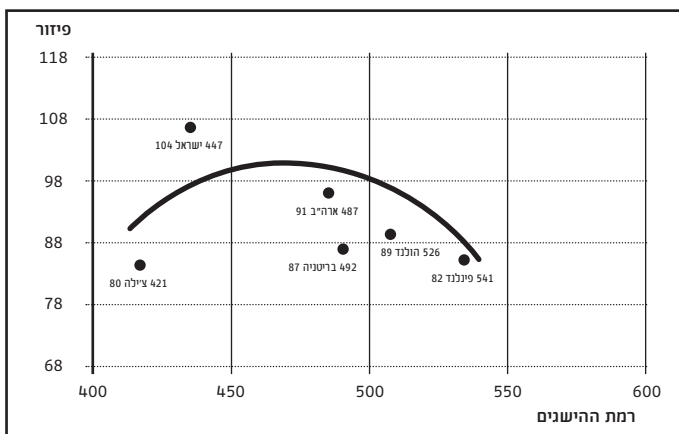
2.ב: ברמת בית הספר היסודי



שער תשיעי

2.ג: ברמת בית הספר העל-יסודי

תרשים 3: התפלגות ההישגים לפי ממוצע ופיזור
(PISA, 2009)



לוח 1: פערים בהישגים על פני הזמן (2009** : 2006* , PISA)

5		95		95:5		
2006*	2009**	2006*	2009**	2006*	2009**	
266	272	615	615	2.3	2.3	ישראל
244	249	519	520	2.1	2.1	ירדן
273	293	561	559	2.0	1.9	צ'ילה
351	348	643	635	1.8	1.8	אנגליה
382	378	672	665	1.8	1.8	הולנד
328	337	625	637	1.9	1.9	ארה"ב
411	399	678	669	1.7	1.7	פינלנד

ועדת חינוך: תיקון
החינוך הציבורי

מקור: עיבוד מתוך

Table 1.3.3 PISA, 2009, Table 6.2c PISA, 2006

לוח 2: מתאמים בין רמה חברתית-כלכלית של קהילת בית הספר לבין סה"כ המשאבים המוקצים לתלמידיו לפי מקור מימון

מקור המשאבים / מתאם	מרכזי	לוקאלי	אחר	סה"כ
מצב כלכלי-חברתי	0.523	0.837**	0.918**	0.883**
מרכזי		0.718*	0.560	0.792**
לוקאלי			0.728**	0.977**
אחר				0.834**

לוח 3: מתאמים בין רמה חברתית-כלכלית של קהילת בית הספר לבין ההשקעה לתלמיד ושיעור הזכאות לבגרות

מתאם	השקעה מקומית לתלמיד	שיעור הזכאות מקרב התלמידים
מצב חברתי-כלכלי	0.534**	0.790**
השקעה מקומית לתלמיד		0.469**

לוח 4: השקעה לתלמיד בבית הספר היסודי לפי מצב חברתי כלכלי ומגזר (בינוני=100%)

מצב חברתי כלכלי	נמוך	בינוני	גבוה
עברי	121	100	84
ערבי	100	100	-

שער תשיעי

מקור: עיבוד מתוך לוח נ' 5 אצל נחום בלס, נועם זוסמן, ושי וצור, 2010. תקצוב החינוך היסודי 2009-2001. סדרת מאמרים לדיון 2010.18. ירושלים: חטיבת המחקר בנק ישראל.

2ה החינוך והטיפול בגיל הרך – תמונת מצב⁶⁹

במדינת ישראל נולדים בכל שנה כ-150,000 ילדים. ילדים בגיל הרך הם קבוצה אזרחית גדולה שזכויותיה הבסיסיות מופרות מדי יום ביומו. הגיל הרך חשוב ביותר בחיים, ומהווה בסיס להתפתחות האדם הבוגר/ת. בתקופה זו מתפתחים בזמן קצר מאוד כישורים חברתיים, רגשיים, מוטוריים, קוגניטיביים, כישורי שפה ותפיסה. הסביבה שבה ישהו הילדים בתקופה זו וההון התרבותי אליו ייחשפו יקבעו את הביטחון העצמי והאמון בסביבה. זהו הגיל שבו הילדים פגיעים ביותר בגלל התלות המוחלטת שלהם בסביבתם ולכן נדרשים טיפול וחינוך מקצועיים. מדינת ישראל הזניחה במשך שנים רבות את ההשקעה בחינוך לגילאים אלה, וניצבת כיום בפני אתגר תקציבי משמעותי כשהיא נדרשת לתת מענה ראוי לכלל אוכלוסיית הילדים. האחריות הממשלתית על הטיפול והחינוך לגיל הרך מפוצלת כיום בין גופי ממשל שונים. בכל מסגרות החינוך לגיל הרך היחס בין מבוגרים לילדים הוא גבוה ואינו עומד בסטנדרטים של מדינות ה-OECD. מספר הילדים בקבוצה גדול בדרך כלל פי 2-3 יותר מהתקן שנקבע על ידי מומחים בתחום. הצפיפות הנכפת על ילדים רכים פוגעת בהתפתחותם. גודל קבוצה תקני צריך להיות לגילאי שנה-שנתיים לא יותר מ-6-8 ילדים ואילו בישראל גודל הקבוצה עובר גם את העשרים. חסרות מסגרות של חינוך לגילאי לידה עד 3. הבעיות חריפות במיוחד בחברה הערבית והבדווית.

בהיעדר סטנדרטים של רישוי ופיקוח מגיל לידה ועד שלוש, נמצאים ילדים לא מעטים במסגרות שאינן מותאמות לצרכיהם, ובידי מטפלים ומטפלות חסרי הכשרה לטיפול וחינוך ילדים. גם אנשי ונשות טיפול שעברו הסמכה כלשהי, אינם זוכים במקרים רבים לתגמול הולם לעבודתם. כתוצאה מכך, זכויותיהם הבסיסיות של הילדים – הזכות לקשר אנושי, לקידום התפתחות תקינה בכל התחומים, למרחב ראוי ולמבנה מוגן – מופרות. פערים שקשה לגשר עליהם נפערים כבר בגיל הרך, חוסר השוויון והבדלי הרמות בחינוך לגילאים אלה משפיע באופן קריטי על אי-השוויון בחברה. גם חוקרי כלכלה העוסקים בתחום מצאו

69 נספח זה הוא חלק מנייר רחב יותר שנכתב בידי גבי' חגית גור זיו בשיתוף עם צוות מומחים רב-תחומי שעסק בנושא הגיל הרך במסגרת עבודת הוועדה.

כי השקעה בחינוך בגיל הרך היא בעלת תשואה כלכלית גבוהה. יחד עם זאת ישראל ממוקמת בחמש המדינות הנמוכות ביותר בהיבט ההשקעה בגיל הרך. הסדרת תחום הגיל הרך תאפשר צדק חברתי מגיל צעיר, תצמצם את הפערים ותאפשר נקודת פתיחה טובה לכל בני האדם במדינת ישראל. השינוי הנדרש במדיניות הקיימת הוא שינוי שיבטיח את הזמינות והאיכות הטובה של מסגרות לגיל הרך לכל ילד וילדה בישראל.

3 ההשכלה הגבוהה⁷⁰

נקודת המוצא של נספח זה היא מסמך עקרונות הפורום, שחובר עם הקמת הפורום בעקבות שביתת הסגל הבכיר באוניברסיטאות בשלהי 2007. הנספח עצמו מתמקד בהמלצות קונקרטיות המותאמות למצבה של מערכת ההשכלה הגבוהה כיום, בסמסטר הראשון של שנת הלימודים 2011-2012. מבוא: השינויים הנדרשים מבוססים על ההנחה כי המערכת האקדמית היא חלק אינטגרלי של מערכת החינוך הציבורית בישראל, ובה בעת היא בעלת מאפיינים שמייחדים אותה ממערכות חינוכיות וחברתיות אחרות.

האקדמיה בישראל מעולם לא הייתה נגישה מספיק לכל הקבוצות בחברה, וכאשר מספרי הסטודנטים גדלו בקצב מהיר, במיוחד משנות התשעים ואילך, הועמקה באקדמיה ההפרטה, ההתערבות החיצונית (ממשלתית וכלכלית-פרטית), והדיפרנציאציה בין המוסדות, בראש ובראשונה בין האוניברסיטאות למכללות. במסגרת השינויים הנדרשים, על המוסדות להשכלה גבוהה, כמוסדות העוסקים ביצירת ידע ובהנחלתו, ליטול על עצמם תפקיד חברתי ולקדם את הנגישות להשכלה הגבוהה ואת מעורבות האקדמיה במערכת החינוך היסודית והעל-יסודית, ובחינוך למבוגרים. עם זאת, יודגש כי אין לראות בשינויים הנדרשים כיום מהלך של החזרת גלגלי ההפרטה והתיעוש של מוסדות ההשכלה הגבוהה לאחור, אל ראשית שנות התשעים, ותו לא.

המסגרת הכללית: ביטול עקרון ניהול מוסדות ההשכלה הגבוהה כתאגידים עסקיים: בעשור האחרון אומץ עקרון ניהול

70 נספח זה הוזמן על ידי הוועדה מ"הפורום להגנת ההשכלה הציבורית". לאתר האינטרנט של הפורום, ראו: www.publiceducation.org.il

המוסדות להשכלה גבוהה כתאגידים עסקיים. במסגרת זו מבנה ההיררכייה האקדמית-ניהולית הוכפף לשליטת מנגנון שבראשו עומד ועד מנהל, נשיא וחבר נאמנים. עקרונות הניהול האקדמי הוכפפו לשיקולים של כדאיות ויעילות כלכלית קצרת טווח. ההשלכות של מהלכים אלה על המערכת האקדמית הרסניות כמעט בכל מישורי הפעילות של האקדמיה ויש להחליפם בעקרונות שמציבים במוקד קבלת ההחלטות באקדמיה את הקהילה האקדמית – הסגל האקדמי, הסגל המינהלי, והסטודנטים. יש להבטיח ששיקולים אקדמיים, תכנון אקדמי ארוך טווח וראייה מרחיבה, ולא שיקולי תועלת כלכלית קצרת טווח וראייה מצמצמת, הם שיעצבו את העשייה המחקרית והלימודית באקדמיה. השינויים המוצעים ייעשו תוך כדי תיקון הקלקולים שהמערכת האקדמית סבלה מהם לפני כפיית המבנה התאגידי עליה וקלקולים נוספים שהמערכת האקדמית לוקה בהם מאז יישום מסקנות דוח מלץ. להלן מספר מהלכי תיקון אשר אינם בגדר השבת הגלגל לאחור, אלא בגדר פעולות הצלה חיוניות, שאם לא יבוצעו תמשיך האקדמיה הישראלית להתדרדר במהירות.

1. יש לשלב את ההיררכייה האקדמית של מוסדות ההשכלה הגבוהה, בראשות הרקטור והסנאט, במבנה הניהולי של המוסדות, להקנות לה עמדות השפעה במינהל האקדמי, ולהביא לשינוי יחסי הכוח הקיימים המציבים את הוועד המנהל והנשיא כמעצבים הכמעט בלעדיים של המדיניות האקדמית.

2. בהיררכייה האקדמית יונהגו דפוסים דמוקרטיים בבחירת מועמדים לכל התפקידים, תועמק השקיפות בהליכי הניהול האקדמי, ויוקם מנגנון מעקב פנימי של הסגל לשמירה והעמקה של עקרונות אלה.

3. נציגי הסטודנטים ישולבו בוועדות ובגופי ניהול אקדמיים-ללבנטיים, ובתהליכי קבלת ההחלטות.

4. יש להחליף את מודל התקצוב הקיים כיום, המתבסס על שיקולי יעילות כלכלית קצרת טווח ותפיסות של דרוויניזם חברתי, במודל תקצוב המתבסס על חזון אקדמי ארוך טווח, המעודד יצירה מדעית ותרבותית איכותית ומגוונת באקלים של חופש אקדמי, סולידריות ומחויבות לחברה בישראל.

תחומי השינוי הנובעים מהמסגרת הכללית:

מודל התקצוב ועצמאות האקדמיה: מרכיבי התחרות בין מוסדות ובין תחומי ידע במודל התקצוב, כגון מרכזים למרכזי "מצוינות", בונוסים לאוניברסיטאות "מצטיינות", שיטות בקרת איכות והערכה חיצונית ואחידה לפי מספר פרסומים ומדדי IF, הקצאת תקני מרצים במסלולי קביעות לפי היעילות הכלכלית של תחומי הידע, וכל שאר הסממנים המאפיינים את תיעוש האקדמיה – יבוטלו. כמו כן, הקצאת תקציבים למוסדות להשכלה גבוהה לפי מספר הסטודנטים המסיימים את לימודיהם לתארים השונים וכל מרכיב אחר במודל התקצוב המתמרץ קיצור משך הלימודים ו"חסכון" בהוראה – יבוטלו.

תקצוב האוניברסיטאות יתבסס על תיקון ושיקום רוחבי של הנזקים שנגרמו למוסדות ההשכלה הגבוהה בעשור האחרון. בשלב ראשון יוקצו למוסדות להשכלה גבוהה תקציבים לפתיחת מרכזים ל-2,000 מרצים תקינים, במטרה לצמצם באופן דרמטי את הפער שבין מספר הסטודנטים למספר המרצים במוסדות להשכלה גבוהה, לשקם תחומי ידע שנפגעו באופן אנוש כתוצאה מהפעלת קריטריונים כלכליים וכמותיים על המשך קיומם, להציע את סולם הגילים של הסגל האקדמי הקבוע ולמלא את החוליות החסרות בו, לקלוט חברי סגל רבים ככל האפשר מגילאי הביניים, בוגרי המערכת המכונים "העשור האבוד" שמועסקים כ"מורים מן החוץ" באוניברסיטאות ובמכללות – במשרות התקניות שייפתחו, לקלוט חברי סגל רבים ככל האפשר מקרב קבוצות חברתיות שכיום הן מודרות ומופלות (בעיקר נשים, ערבים ומזרחים), ולהחזיר לתלמידי המחקר את האמון בעתידם במערכת האקדמית. כל זאת, למותר לציין, ללא פשרות על האיכות האקדמית של מקבלי התקנים. ייקבע מנגנון שוויוני ושקוף לחלוקת המשאבים של מערכת ההשכלה הגבוהה בין מוסדות ההשכלה הגבוהה ולחיזוק האוטונומיה של מוסדות ההשכלה הגבוהה בניהול התקציבים שלהם.

תהליכי הפרטה ודיפרנציאציה: כל התוכניות החוץ-תקציביות יוכנסו למסגרת התקציב ויוכפפו לפיקוח אקדמי בהתאם. יבוטלו מנגנוני הדיפרנציאציה הקיימים העוקפים את סולמות השכר האחידים של המרצים והחוקרים.

דפוסי העסקה, תגמול ותמיכה בתלמידי מחקר: במוסדות

להשכלה גבוהה לא יתקיימו דפוסי העסקה פוגעניים ומיקור-
חוץ, לא של סגל אקדמי ולא של סגל מינהלי או של נותני שירותים.
מורים המוגדרים מורים מן החוץ יהיו רק מורים למקצועות
מסוימים שנחוצים כהשלמה ללימודים אקדמיים ויועסקו בהם
אנשים שהעיסוק האקדמי שלהם הוא עיסוק צדדי, או מרצים
מהסגל הקבוע שמלמדים קורסים בודדים נוספים במוסד אקדמי
אחר (כפי שהיה בעבר). מרצים מן החוץ שהם בעלי תואר
ד"ר ועיקר פרנסתם באקדמיה, אשר לא יזכו במשרות תקניות
גם במסגרת המרכזים שיערכו כנדרש בסעיף "מודל התקצוב
ועצמאות האקדמיה" – מעמדם יוסדר מתוך כך שאף אחד מהם
לא יהיה מועסק ללא זכויות אקדמיות וסוציאליות, כולל זכויות
רטרואקטיביות. עובדי ניקיון, שמירה, ושירותים שונים יועסקו
ישירות במוסדות להשכלה גבוהה. מערכת התמיכה בתלמידי
מחקר באמצעות מלגות הצטיינות והתפנות ללימודים תורחב
ותוסדר. תלמידי מחקר שעובדים בהוראה או במחקר יקבלו שכר
ויצברו זכויות סוציאליות ואקדמיות מלאות, כחלק ממעמדם
כחברי סגל זוטרי.

מבנה מערכת ההשכלה הגבוהה: יבוטלו כל המהלכים
שמכוונים ליצור היררכייה פנימית בין אוניברסיטאות המחקר,
ולחזק את האוניברסיטאות במרכז על חשבון הפריפריה (לעיל,
מודל התקצוב). במקביל, יושוו בהדרגה התנאים בין המכללות
לאוניברסיטאות. מהלך זה יתחיל בתנאי חברי הסגל וימשיך
בתקצוב הכולל, כחלק מהגדרה מחדש של היחסים בין המכללות
לאוניברסיטאות, על בסיס יצירת קהילות אקדמיות אזוריות.

פלורליזם אקדמי: הדרישות האחידות בתחום המחקר
וההוראה ממרצים ותלמידי מחקר בתחומי הידע השונים יבוטלו.
תהיה הכרה מלאה בשונות הקיימת בין תרבויות אקדמיות של
הדיסציפלינות ותחומי הידע השונים, הכרה שתבטא בתקצוב
ובדפוסי הערכת המחקר, בקידום מרצים ובהוראה.

שכר לימוד ונגישות לאקדמיה: חסמים כלכליים וחינוכיים
העומדים בפני אוכלוסיות רחבות בבואן לשקול את עתידן ואת
יכולתן להגיע להשכלה גבוהה יוסרו באמצעות הענקת מלגות,
דיוור, חינוך אקדמי חינם, וסיוע והדרכה מגוונים המכניסים
לקראת לימודים גבוהים. מכשולים המקשים בעיקר על אוכלוסיות
שאינן משתייכות לקבוצות ההגמוניות בחברה הישראלית, כגון

המבחן הפסיכומטרי, יסולקו. מערכת הסינון וקבלת סטודנטים למוסדות להשכלה גבוהה תעבור תיקונים והתאמות. חלק מהסינון יתבסס על הישגי הסטודנטים במהלך שנת הלימודים הראשונה. המכינות האקדמיות יחוזקו ויורחבו והלימודים בהם יוענקו חינם לסטודנטים שמעוניינים ללמוד באקדמיה וחסרים את הכלים הדרושים לכך. יוקצו תקציבים לפרויקטים של חונכות בהם סטודנטים מתקדמים יסייעו לסטודנטים בעלי קשיים בתחילת הדרך. שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה יירד בהתאם להמלצות ועדת וינוגרד, במגמה לבטל לחלוטין בעתיד. במקביל, המוסדות להשכלה גבוהה יפעלו במודע לשנות את הגישה הצרכנית שהוטמעה בסטודנטים בשנים האחרונות. למשל, סקרי ההוראה יבוטלו לאלתר ככלי להערכת איכות ההוראה במערכת האקדמית, ייעשו מהלכים יזומים כדי להביא לצמצום אינפלצית הציונים, ולשיפור מיומנויות הלמידה של הסטודנטים.

שער עשירי

היש והאין:

תגובת המומחים לדוח טרכטנברג

הבסיס הרעיוני לפער בין ועדת טרכטנברג לבין צוותי המומחים
 צוותי המומחים היועצים למחאה דוחים את דוח טרכטנברג משום שהם רואים בו המשך של המדיניות הקיימת. מעצם שמו של הדוח: לקראת עיצובה של חברה ישראלית צודקת יותר נדמה שיש בו קריאה ותקווה לשינוי. אולם אֵל לנו לטעות בין השם המבטיח שינוי לבין מהותו ותוכנו של המסמך. במבוא לדוח יש הבטחה ש"הוועדה... הוקמה כי הממשלה הטתה אוזן קשבת למחאה". עוד נאמר בו כי "כל חברה נבחנת מעל לכול על פי יכולתה להשתנות ולהיבנות מחדש בהתאם לנסיבות משתנות, תוך מזעור העלויות האנושיות שהשינוי גובה... גדולתן של דמוקרטיה מפורחת ושל כלכלת שוק נבונה נעוצה ביכולתן לנווט את הים הסוער של השינוי התדיר באמצעות תהליכי התפתחות הדרגתיים ("אבולוציה") בלא להזדקק לתפוקות דרסטיות ('רבולוציה')".⁷¹ כאשר ממשיכים בקריאה מעמיקה ויסודית בדוח מתברר שאין כל סטייה מהמדיניות המסורתית של האוצר. דוח טרכטנברג דוגל ומאמין בערכים של שוק חופשי, של תחרות ואי-התערבות בשוק בדרך כלל, על פי תפיסה זו אפילו לאדם, כמו לגורמים אחרים, יש "ערך שוק", והוא הקובע מה מגיע לו. בניגוד קוטבי לחברי ועדת טרכטנברג, תפיסת צוות המומחים מעמידה במרכז את האדם, את טיפוחו, את רווחתו ואת זכויות היסוד שלו. אין ספק שהשוק הוא אחד הכלים החשובים להשגת יעדים אלו, אולם למגזר הציבורי תפקיד חשוב ומרכזי בתהליך. דוח טרכטנברג מדגיש את הצורך בהמשך ההפרטה של שירותי הממשלה (המכונה בפיו מיקור-חוץ), וגורס שאין להפסיק את ההפרטה אלא אף להפך, צריך לשכלל אותה. מדובר אפוא בעמדה אידיאולוגית א-פריורית המבטאת אי-אמון ביכולתו של המגזר הציבורי לבצע מטלות.

שער עשירי

נוסף על ההפרטה, אידיאולוגיה זו תומכת בהמשך המדיניות הקיימת של הקטנת המגזר הציבורי באמצעות "כלל ההוצאה" (יוסבר להלן). כפי שעולה מן הדוחות של צוותי המומחים, הקטנת המגזר הציבורי היא אחד המקורות הראשיים לתפקודו הלא-מספק ולתחלואים ולאי-השוויון במשק. דוגמה ברורה לכך היא מערכת הבריאות: צמצום המשאבים הציבוריים המושקעים

בבריאות מביא לפריחתם של הרפואה הפרטית והביטוחים המשלימים, ונוצר אי-שוויון חמור בקבלת שירותי רפואה, שכן העניים אינם יכולים להרשות לעצמם קניית תרופות או ביקור רופא בגלל ההשתתפות העצמית הגבוהה הכרוכה בכך. הלחץ להקטין את תקציבי הרפואה הציבורית היה אחד הגורמים העיקריים למשבר המתמחים. דוח טרכטנברג מביע שביעות רצון מיעילותה ותפקודה של מערכת הבריאות. נראה לנו שמי שכתב דוח זה אינו מציב את האדם במרכז ואף אינו בקי במצבם של החולים העניים, הזקנים, ניצולי השואה, אנשי הפריפריה ואחרים. בעיות דומות אנו מוצאים בכל הנושאים האחרים.

ב כלל ההוצאה

כלל ההוצאה הוא חוק המטיל מגבלה על סעיף ההוצאה בתקציב המדינה. הכלל קובע כי תקציב המדינה לא יכול לגדול מעבר לשיעור קבוע מראש. כלל זה כיווץ את המגזר הציבורי ביחס לתוצר. התפתחות הרעיון של כלל ההוצאה הוא כדלקמן: כשימש נתניהו שר אוצר, הגובלה הגדלת הוצאות הממשלה ל-1% בשנה; בכהונתו של אולמרט כשר אוצר גדל כלל ההוצאה ל-1.7%; היום, מחושב הכלל לפי נוסחה מורכבת אשר הביאה לגידול של 2.66% בתקציב של 2011 ו-2012.⁷² בשנים האחרונות גדל התוצר בשיעור שבין 4% ל-5%, בעוד תקציב הממשלה גדל בשיעור נמוך יותר. זהו אפוא מנגנון אוטומטי לצמצום ואף לחיסול המגזר הציבורי.

כל שינוי כיוון רציני, שאמור לשפר את היחס בין תקציב הממשלה לבין התוצר, צריך להתחיל בראש ובראשונה בכלל ההוצאה, כדי לאפשר גידול של המגזר הציבורי במקום להמשיך את הקטנתו. אבל כיוון שכלל ההוצאה הוא אחד מעמודי התווך של דוח טרכטנברג, אין מנוס מן המסקנה שאין שינוי כיוון אמיתי בבסיס המדיניות המוצעת בו.⁷³

72 טרכטנברג ידוע כאביו של הכלל החדש בתקופה ששימש יו"ר המועצה הכלכלית-חברתית במשרד ראש הממשלה. שיעור הגידול של ההוצאה הציבורית הוא הצמיחה בעשור האחרון שמוכפלת במנה של 60% חלקי יחס חוב/תוצר. כיוון שיחס חוב/תוצר גבוה מ-60%, הרי הגידול בהוצאה הציבורית נמוך משיעור הצמיחה.

73 בהערת שוליים בעמ' 33 בדוח טרכטנברג מצוין כי התנאי של יו"ר הוועדה לקבלת התפקיד היה שמירה על כלל ההוצאה.

יתרה מזו, הותרת כלל ההוצאה עבור תקציב 2012 יוצרת אבסורדים תקציביים שלא מאפשרים ליצור שינוי כלשהו במדיניות הממשלה. בגלל המעבר לתקציב דו-שנתי נקבע כבר בסוף 2010 שגודלו של תקציב 2012 יהיה כ-270 מיליארד ש"ח. אי-אפשר להגדיל את התקציב גם אם נגבים מסים נוספים. התוצאה היא שאף על פי שבהצעת הוועדה נגבים כשישה מיליארד ש"ח נוספים, אי-אפשר להשתמש בכספי הגבייה הנוספים להגדלת ההוצאה. הדרך היחידה אפוא היא להחזיר את המסים לציבור בצורות שונות: הורדת מכסים; זיכוי לאבות לילדים קטנים; הורדת מס הבלו. חלק מהצעדים טובים, אבל אחרים עלולים להזיק. אם צריך להוציא עוד ארבעה מיליארד ש"ח ראוי שהכסף יילקח ממסים, אך במקום זאת מקצצים במקומות אחרים בצד ההוצאה. חוסר היכולת לקשר בין הכנסות לבין הוצאות, וזאת מתוך תפיסתו של כלל ההוצאה כעיקרון מקודש שאין להפירו, והוא מזיק, משום שלא ניתן להשתמש במקורות התקציביים החדשים שעליהם ממליץ דוח טרכטנברג. הניסיון לקצץ את תקציב הביטחון לא עלה יפה בשנים האחרונות ונדמה שהוא לא צולח שוב. כדאי להדגיש שגם יצירת גירעון אינה מאפשרת הגדלה של ההוצאה, כי הרי ההוצאה נקבעה מראש והיא עומדת על 270 מיליארד ש"ח, ולכן אין לה מענה בקיצוץ תקציב הביטחון.

ג המלצות ועדת טרכטנברג לעומת המלצות צוותי המומחים

- דוח טרכטנברג מציע הגדלת מסגרת התקציב ב-4 מיליארד ש"ח. צוות המומחים מציע הגדלה של 20 מיליארד ש"ח.
- דוח טרכטנברג מציע הגדלה של היקף גביית המסים ב-6 מיליארד ש"ח. צוות המומחים מציע הגדלה של 20 מיליארד ש"ח.

שער עשירי

- שני הצדדים מסכימים על הצורך לעצור את מתווה הפחתת מס הכנסה ומס החברות.⁷⁴
- דוח טרכטנברג מציין שמשקל ההוצאה הציבורית בתוצר הוא מהנמוכים במדינות ה-OECD אך אינו מציע פתרון מעשי.⁷⁵ צוות המומחים מציע להגדיל את המסים ואת ההוצאות וכך יגדל משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ב-2.5%.
- הרוח הכללית הנושבת מדוח טרכטנברג היא של אי-אמון ביכולתה הביצועית של הממשלה, ומכאן נובעת הדבקות בעקרון ההפרטה. דוח טרכטנברג מציע רפורמה שמחלישה את השירות הציבורי ועיקרה הגברת תהליכי ההפרטה (מיקור-חוץ). צוות המומחים מציע לעצור לאלתר את תהליכי ההפרטה ולבצע רפורמה אמיתית בשירות הציבורי.
- מהתפיסה המטילה ספק ביכולתה הביצועית של הממשלה נובע גם העיקרון של אפס דיור ציבורי. לפי דוח טרכטנברג הממשלה אינה יכולה לנהל דיור ציבורי ולכן חייבים לבצע הכול באמצעות השוק, אף כי ברור שהשוק אינו יכול להחליף את הממשלה בדאגה לחסרי הדיור. צוות המומחים מציע לחדש את הדיור הציבורי.
- האידיאולוגיה של השוק החופשי גורסת כי מי שאינו עובד הוא בחזקת חשוד שמנסה לנצל את המדינה לרעה.⁷⁶ לכן אין בדוח התייחסות לאנשים שאינם עובדים. צוות המומחים מציע להעלות את הקצבאות כדי לטפל בהזנחה הקשה של העניים בישראל, שנפלטו ממעגל העבודה עקב סיבות שאינן תלויות בהם.
- חוסר האמון בממשלה והעדפת השוק החופשי מספקים סיבה לחוסר הרצון להטיל פיקוח על מחירים. במקום להטיל פיקוח

74 חשוב לציין שגם עצירת הורדת המסים המוצעת בדוח היא של משרד האוצר זה כמה שנים. ההצעה אמנם עברה בוועדת הכספים אולם נעצרה בגלל התנגדות נתניהו (צעד דומה של הרפובליקנים בארצות הברית הביא את תקציב המדינה אל עברי פי פחת). למרות שנתניהו תומך אדוק בהורדות מסים, היה צורך במחאה החברתית כדי שייכנע ויעצור את ההורדה. עם זאת, אף שמדובר בהישג לא מבוטל, אין זה שינוי הכיוון המיוחל.

75 טרכטנברג מציע קיצוץ בתקציב הביטחון. הסיכוי שיתקבל קטן ביותר.

76 כך לדוגמה, מילטון פרידמן טבע את הביטוי "הביקוש וההיצע לאנשים עניים". אם הממשלה נוחתת קצבאות לעניים, היא מייצרת בכך ביקוש לעניים, המביא בעקבותיו היצע וגידול במספר העניים. לפי גישה זו, פחות קצבאות משמעם פחות עניים.

על מחיריהם של מוצרי יסוד – או לאיים בפיקוח כזה במקרה הצורך (קוטג') – הממשלה פונה לדרכים עקיפות כמו הגדלת מספר המתחרים בשוק ופתיחת המשק לייבוא. **צוות המומחים מציע להחזיר את הפיקוח על מוצרי יסוד.**

- גם אם הממשלה חוששת מלהתערב ישירות בשוק, אין שום ערובה שהורדת מכסים על מוצרים מיובאים בשיעור כולל של 2.5 מיליארד ש"ח אמנם תביא להורדת מחירים. עקב המבנה הענפי בישראל הורדות כאלה אינן מגיעות בדרך כלל לכיסו של הצרכן. **לכן צוות המומחים דוחה המלצה זאת.**

- מדיניות השוק החופשי רואה באיגודי העובדים מגבלה ומחסום לפעולה הנכונה של השוק. "הסרת חסמים" היא אחד משמות הקוד בדוח טרכטנברג להחלשת איגודי העובדים. המלצה סמויה זו מופיעה לעתים קרובות כפתרון לתחלואי המשק והיא משקפת למעשה את מדיניותו המסורתית של משרד האוצר. **צוות המומחים דוחה את ההמלצה המובלעת הקוראת לפגיעה באיגודי העובדים.**

- אחת הדרכים שהומצאו ל"הסרת החסמים" היא העסקת עובדים דרך חברות קבלניות. זוהי אחת החרפות הגדולות שנוצרו בחברה הישראלית ביוזמתו ובעידודו של משרד האוצר. חשוב לומר כי העסקה באמצעות חברות קבלן אינה כרוכה בחיסכון ממשי למדינה, אלא בפגיעה חמורה בזכויות העובדים על ידי מעסיקיהם. **צוות המומחים קורא להעביר את עובדי חברות הקבלן להעסקה ישירה.**

- דוח טרכטנברג מדבר על הריכוזיות המוגזמת של הממשלה ועל הצורך לחזק את המשרדים המקצועיים. ואולם על פי המלצותיו הוא תומך במדיניות שבה משרד האוצר, ובראשו אגף התקציבים, שולט בממשלה ומגמד את המשרדים המקצועיים, בין השאר באמצעות חוק ההסדרים. **צוות המומחים מציע רפורמה שתקטין את כוחו של האוצר ותחזק את המשרדים המקצועיים.**

- דוח טרכטנברג אינו נוגע כלל בסוגיית מצבן של הרשויות המקומיות. **צוות המומחים מציע רפורמה לשיפור מצב הרשויות המקומיות, בין השאר על ידי איגום משאבים מרשויות מקומיות אחרות.**

• בדברי הפתיחה שלו מציג פרופ' טרכטנברג את אי-השוויון כאחת הבעיות הבוערות שבגללן פרצה המחאה והוא מבטיח יצירה של שוויון הזדמנויות, אולם למעשה אין בדוח הצעות של ממש לתיקון המצב. **צוותי המומחים מציעים פתרונות לאי-השוויון:**

- בחינוך – תקצוב דיפרנציאלי שמחזיר את השוויון בהוצאה לתלמיד.
 - בבריאות – הקטנה עד כדי ביטול התשלומים הנלווים לתרופות, לביקורי רופאים וכדומה; סגירת הפערים בבריאות בין המרכז ובין הפריפריה.
 - ברווחה – הגדלת תקנים לעובדים סוציאליים והגדלת הקצבאות.
 - בתעסוקה – הגדלת הנגישות של אוכלוסיות חלשות לשוק העבודה והחזרת ההכשרה המקצועית על ידי המדינה.
- לסיכום, אל תטעה את הציבור האריזה הנאה שבה עוטף הדוח את הצעותיו; זאת אותה הגברת בשינוי אדרת. לא לזה פיללו מאות האלפים שגדשו את הכיכרות. דחיית הדוח בידי מובילי המחאה אינה צעד שלילי. להפך, היא מבטאת הבנה יסודית של המהות ומאפשרת לגבש תוכנית טובה יותר.
- חשוב לציין: הדוח משרטט תוכנית חמש-שנתית. אימוץ הדוח פירושו חיסול התקווה לשינוי למשך חמש שנים. הדבר רע. רע מאוד.

ד התייחסות דוח טרכטנברג לתחומים השונים והמלצות צוותי המומחים

11 דיוור ותחבורה

דוח טרכטנברג תומך בהמשך המדיניות שיצרה את המשבר, ויישומה יחריף את המצוקה. מדיניות זו עומדת בסתירה לרוח הפרוגרסיבית שבה פותח הדוח ושממנה עולה מחויבות לשינוי של ממש במדיניות הנוכחית של הממשלה. בהמשך נחשף הפער לאור ההמלצות התקציביות. הדוח מציע תוספת מזערית בלבד של 262 מיליון ש"ח בלבד בממוצע לשנה (סכום השקול לסלילת 10 ק"מ של מסילת ברזל).

א. אין מעבר מתפיסה של צדקה לתפיסה של צדק וזכויות. דוח טרכטנברג מדבר על דיור במונחים של "צורך", שניתן כפרס על התנהגות "נורמטיבית", ואינו תופס אותו כזכות בסיסית של כל תושב במדינה. זו צדקה ולא צדק. צוות המומחים ממליץ לעגן את הזכות לדיור כזכות יסוד ולחייב את המדינה לפעול במגוון אמצעים כדי להבטיח לכל אחד דיור נאות ובר-השגה.

ב. אין שינוי של ממש במדיניות. עיקרי ההמלצות של דוח טרכטנברג ממשיכים את הקו הקיים של עידוד השוק החופשי על ידי מתן הטבות ליזמים, עקיפת הליכי תכנון אחראיים, והיעדר התייחסות למגוון הצרכים של הקבוצות השונות באוכלוסייה ולרצונן להשתתף בעיצוב החברה והמדינה. צוות המומחים רואה בדיור זכות בסיסית של האזרח וקוראת להגדלה משמעותית של תקציבי המדינה להבטחה וכן להתערבות ישירה בסיפוק פתרונות דיור לאזרחי ישראל.

ג. הוועדה קוברת את הדיור הציבורי. ועדת טרכטנברג תקעה מסמר נוסף בארון הקבורה של הדיור הציבורי כשהמליצה לא לבנות ולא לקנות אף יחידה חדשה אחת. ללא חידוש מאגר הדירות יוסיפו משפחות הזכאים להמתין בתור המתארך שלמעשה קיים על הנייר בלבד. במקום להוסיף דירות עבור זכאי הדיור הציבורי, הוועדה ממליצה לבקש מהזכאים לוותר על מקומם ברשימת המתנה ולשכור דירה בשוק החופשי. המלצה זו מותירה את משפחות הזכאים ללא כל תקווה לשינוי, מפקירה אותם להתמודד עם בעלי בית פרטיים בשוק לא מוסדר, ומובילה לריכוזם של עניים באזורים מוזנחים. אמנם המלצתה של הוועדה להגדיל את הסיוע באה לאחר עשור שלם של קיפאון, אבל ההגדלה המוצעת, של 160 מיליון ש"ח (עלייה של 12% מהקיים), היא מזערית. בשנים האחרונות נשחק הסיוע ב-30% לאחר שקוצץ במחצית בשנת 2002, מספר הנהנים ממנו צנח בכ-30%, והמחירים רק עלו. צוות המומחים ממליץ לשקם ולהרחיב את הדיור הציבורי ולשלב בבניינים רגילים, כדי לתת מענה רחב ככל האפשר שיתאים לצורכי הזכאים. עוד המליץ הצוות להרחיב את הקריטריונים לזכאות לדיור ציבורי (המלצה שאף זכתה לגיבוי של שר השיכון בחודש

שער עשיר

האחרון), וכן להגדיל במידה ניכרת את תקציבי הסיוע בשכר הדירה שקוצצו בשיעור חד ולהעמידם על שיעור ההולם את מחירי הדיור הריאליים.

ד. **רכישת דירה נשאת בגדר חלום באספמיה.** אף שכיום אין כל מדיניות ממשלתית בנושא המשכנתאות, שהן הכלי המרכזי המאפשר למשפחות לרכוש דירה, ועדת טרכטנברג לא התייחסה כלל לנושא זה. צוות המומחים ממליץ על החזרת הסובסידיות למשכנתאות ועל הלוואות בערבות המדינה ללווים שמתקשים לקחת משכנתא ולהשיג את ההון העצמי הגבוה מאוד הנדרש כיום, בשיעור 40%; כמו כן הצוות ממליץ על פרישת רשת ביטחון ללווים במצוקה.

ה. **המשך הזנחת הפריפריה.** ועדת טרכטנברג מדברת על החשיבות שבחיזוק הערים בכלל, אך המלצותיה מסתכמות בהקמת ועדה בין-משרדית לבחינת הנושא (ללא מעורבות של ראשי הערים או הסגל הבכיר!). נוסף על כך הוועדה ממליצה על המשך הסתמכות מוחלט על כוחות השוק בנושא ההתחדשות העירונית, ועל שיפורים קלים בלבד דוגמת קידום פרויקטים של "פינוי-בינוי". צוות המומחים ממליץ לפעול לגיבוש תוכנית לאומית להתחדשות עירונית, מתוך שימת דגש מיוחד על ערי הפריפריה, שבהן אין די בתמריצים בלבד ונדרשת מעורבות ציבורית. בעיני צוות המומחים התחדשות עירונית פירושה מכלול של פעולות: שיפוץ, עיבוי, תחבורה ציבורית, שיפור תשתיות, סבסוד ציבורי ועבודה מתוך שיתוף פעולה הדוק עם הקהילה.

ו. **תמיכה בהמשך הפרטת הקרקע והפקרתה לתאגידי נדל"ן.** ועדת טרכטנברג אינה מבקרת את האופן הלא-דמוקרטי והריכוזי שבו מנוהלות קרקעות המדינה, וגם אינה מבקרת את הליך הפרטת הקרקעות אלא תומכת בו. למרבה האירוניה, רוב פתרונות הוועדה מתבססים על קרקעות מדינה פנויות, אך אם נפריט את כולן – מה נעשה במשבר הבא? צוות המומחים ממליץ לעצור את הפרטת הקרקעות במתכונתה הנוכחית, שמגבירה את הפערים החברתיים ומעבירה נכסי ציבור לרשותם של מעטים.

ז. **תמיכה בהמשך תכנון מהיר, הומוגני ולא חברתי של מתחמי ענק.** ועדת טרכטנברג תומכת בחוק הווד"לים וברפורמה

בתכנון, ללא התייחסות לתכנון חברתי, ואף מעודדת זירור בנייה תאגידית במתחמים ענקיים בשולי הערים. בטווח הקצר הוועדה מציעה 5,000 יח"ד להשכרה (רק חלקן במחיר מוזל) ו-5,000 יח"ד בשיטת דיור למשתכן, מתוך 40,000 יח"ד שרובן ייבנו על ידי תאגידים ב-27 מתחמי ענק על קרקעות מדינה. אין הוראות מחייבות לדיור בר-השגה בקרקע פרטית ובתחומי ערים באזורי הביקוש ובאזורים שבהליכי התחדשות עירונית. צוות המומחים ממליץ לבטל את חוק הווד"לים; להעמיד את הרפורמה במערכת התכנון לבחינה מחודשת; להחזיר אל מערכת התכנון את מאות התקנים שקוצצו ממנה; לחזק תהליכים של שיתוף הציבור בתכנון; ולהטמיע בתהליכי התכנון שיקולים חברתיים. עוד מציע צוות המומחים לתעדף בתוך המערכת הרגילה פרויקטים למגורים שבהם לפחות 20% דיור בר-השגה מוזל.

ח. **אין שינוי בתפיסה של עקרונות תכנון והקצאה ליישובים לאוכלוסייה הערבית.** ועדת טרכטנברג, שמכנה את האוכלוסייה הערבית "אוכלוסייה לא יהודית", לא התייחסה כלל לשינויים הכרחיים הנדרשים לשם שיפור משמעותי של מצבה, כגון שינויי גבולות מוניציפליים. הבשורה המרכזית שלה לאוכלוסייה הערבית מסתכמת בהצעה להקמת עיר חדשה (ג'דידה-מכר) שהתוכנית שלה "תקועה" זה יותר מעשרים שנה. נוסף על כך, לא נתנה הוועדה מענה לצרכים האקוטיים של האוכלוסייה הערבית כמו הכרה בכפרים הלא-מוכרים בנגב והסדרתם התכנונית, וכן לא הציעה פתרונות ממשיים למצוקת הדיור החריפה של האוכלוסייה הערבית ולאפלייתה. וכך בעוד שהוועדה הסתפקה בהמלצה להקצות 50 מיליון ש"ח בלבד בשנה למשך 5 שנים, צוות המומחים ממליץ על שינוי מהותי בתפיסה: מעבר מהקצאה מפלה לפיתוח מתקן. עקרון הפיתוח המתקן, השואף לסגור פערים חברתיים ולעודד פיתוח, ינחה את הקצאת קרקעות המדינה, את קביעת הגבולות המוניציפליים, את הענקת הזכויות המרחביות, את התכנון ואת ההשקעות ביישובים ובתשתיות.

שער עשירי

דיור בר-השגה. ועדת טרכטנברג מאמצת את העיקרון של שילוב דיור בר-השגה בבנייה חדשה, אך ללא ציון מחירי ההשכרה. הוועדה ממליצה לעגן בחקיקה מנגנון של דיור בר-השגה ולתקן את הרפורמה בתכנון, ומציעה כלי תכנוני חדש של ייעוד קרקע לדיור בר-השגה. צוות המומחים מברך על התקדמות זו, כמו גם על הצעות לקדם שילוב דירות קטנות, פיצול דירות תחת בקרה, והטלת עונשים וקנסות על אי-השכרת דירות ואי-מימוש היתרי בנייה. עם זאת, לדעת צוות המומחים אין די בכך. הצוות ממליץ לשלב דיור בר-השגה בבנייה חדשה גם באזורי הביקוש, ולקבוע שמחיר השכירות לא יעלה על 30% מהכנסת הזכאים (אנשים בעלי הכנסה בינונית עד נמוכה מאוד). אשר לקריטריונים המוצעים לדיור בר-השגה בהשכרה ובפרויקטים של "מחיר למשתכן" – יש לקיים בנושא דיון ציבורי בשיתוף השלטון המקומי ולבטל קריטריונים שמדירים אוכלוסיות חלשות. להלן לוח 1 המציג באופן סכמטי את ההבדל בין דרישות צוות המומחים מול המלצות ועדת טרכטנברג.

לוח 1

הנושא	דרישות המומחים/ צוות המומחים	המלצות ועדת טרכטנברג
עיקרון מוביל	צדק חברתי: זכות בסיסית למגורים נאותים לכול, על פי חוק.	שוק חופשי: דיור לאנשים "נורמטיביים", על ידי מתן תמריצים ליזמים.
דיור ציבורי	שיקום הדיור הציבורי הקיים ומענה לרשימת הממתנינים בתוך 5 שנים על ידי רכישת דירות והשכרתן לזכאים; תוספת של 2,000 דירות לפחות כל שנה, משולבות בבנייני מגורים רגילים (כ-5% מסה"כ הבנייה השנתית).	אין כל תוספת למאגר הדיור הציבורי; העברת הזכאים לדירות שכורות בשוק החופשי, ללא הבטחת משך הסיוע בשכר הדירה.

היש והאין:
תנובת המומחים
לדוח טרכטנברג

<p>דיור בר-השגה למכירה מוגדר כדירות ממכרזי "מחיר למשתכן" (בלי קשר ליכולתו של משק הבית הזכאי. עד היום הניבו פרויקטים אלו הנחה של 20% במקרה הטוב ולעתים המחיר היה מחיר השוק הרגיל). בהיעדר תמיכה בקבלת הלוואות לאוכלוסיות המתקשות בגיוס הון ראשוני עלולה ההטבה להתגלגל בעיקר לבעלי הכנסות גבוהות יחסית שהוריהם אמידים; כמו כן, דיור בר-השגה מוגדר כחלק מדיור להשכרה מוסדית, ורק חלק ממנו במחיר נמוך ממחיר השוק, ולא צוין באיזה שיעור ומהו מחיר הדירה לזכאים.</p>	<p>חקיקת חוק דיור מכיל שיחייב שבכל פרויקט חדש שנבנה, גם באזורי ביקוש, יוקצו לפחות 20% לדיור בר-השגה מוזל לזכאים במחיר הולם לבעלי הכנסה בינונית עד נמוכה מאוד, ולדירות קטנות ודיור להשכרה; דיור בר-השגה ייבנה על קרקע פרטית וציבורית כאחד, וכן בפרויקטים של התחדשות עירונית; במכרזי רשות המקרקעין – קביעת תנאים מהותיים במכרז מראש, כמו מחיר הדירה, כדי להבטיח שההטבה מגיעה בסופו של דבר לאזרחים.</p>	<p>דיור בר-השגה</p>
<p>אין התייחסות תקציבית לייצוב השוק; תוספת של 160 מיליון ש"ח בלבד לסייע בשכר דירה. לכאורה עידוד השקעה בשכירות, אך ללא ביטוי תקציבי.</p>	<p>הגדלת הסיוע בשכר הדירה וביסוסו על הכנסת המשפחה ועל שכר הדירה הממוצע באזור מגורי הזכאי, בעלות של כ-500 מיליון ש"ח; הסדרת היחסים בין משכיר לשוכר; ייצוב שכר הדירה; יצירת תנאים לשוק דיור מוסדי.</p>	<p>שוק השכירות</p>

שער עשירי

<p>התייחסות מילולית מרשימה לצורך הדחוף בהתחדשות עירונית, אך ללא גיבוי בהמלצות קונקרטיות. 20 מיליון ש"ח לזמי פינוי-בינוי ללחץ על "הדייר הסרבן"; המשך התמקדות המערכת בתוכניות לפי חוק הווד"לים על קרקע ציבורית מחוץ לערים.</p>	<p>השקעה מסיבית בתוכנית לאומית לשיקום ולחיזוק ערים ושכונות קיימות, לרבות שיפור הנגישות, מענקי הרחבה, מינוף תוספת יח"ד בתמהיל חברתי; שמירה על המרקם הקהילתי והגנה על דיירים ותקיים.</p>	<p>התחדשות עירונית</p>
<p>אין כל התייחסות.</p>	<p>החזרת הסבסוד הממשלתי למשכנתאות, מתן ערבות מדינה על משכנתאות של לווים זכאים ופרישת רשתות ביטוח.</p>	<p>משכנתאות</p>
<p>התייחסות ללא גיבוי תקציבי והתבססות על כוחות שוק שאינם משקיעים בפריפריה גם נוכח תמריצים מתמריצים שונים.</p>	<p>סבסוד בנייה רוויה הולמת לתושבים ותוכנית לאומית לחידוש ולחיזוק ערי הפריפריה.</p>	<p>פריפריה</p>
<p>הקצאה של 50 מיליון ש"ח לשנה במשך 5 שנים; תמיכה בהמלצה ישנה להקמת עיר חדשה ליד עכו (ג'דידה-מכר) ל"אוכלוסייה לא יהודית" של ישראל.</p>	<p>הקצאת קרקעות להרחבת יישובים קיימים; השקעה בתשתיות וקידום תכנון הולם לפתרון מצוקת הדירור; הכרה בכפרים הלא-מוכרים בנגב והסדרתם התכנונית.</p>	<p>החברה הערבית</p>
<p>בפרק העוסק בדירור, קיימת רטוריקה יפה על חשיבות התחבורה הציבורית, אך אין כל גיבוי תקציבי.</p>	<p>שינוי סדרי עדיפויות והשקעה רבה יותר בשיפור הנסיעות הקצרות והיומיות, ביחוד עבור 42% ממשקי הבית שאין ברשותם רכב פרטי, ולא רק בנסיעות בין-עירוניות ארוכות; דגש על מגוון אמצעי תנועה ולא על תחבורה מסילתית בלבד.</p>	<p>תחבורה</p>

היש והאין:
תנובת המומחים
לדוח טרכטנברג

<p>תמיכה ללא סייג בחוק הוד"לים וברפורמת התכנון, ובכך תמיכה בתכנון לא חברתי.</p>	<p>ייעול ושיפור מערכת התכנון, בעיקר ברמה המקומית, לרבות הוספת תקנים; השקעה במעורבות הציבור בהליכי התכנון והדגשת ההיבט החברתי של התוכניות; ביטול חוק הוד"לים והקפאת הרפורמה בתכנון עד להטמעת הערות הצוות.</p>	<p>תכנון</p>
<p>הכבדה והטלת קנסות על אי-מימוש היתרי בנייה ועל דירות ריקות.</p>	<p>הטלת קנסות על יזמי בנייה שלא מממשים היתרי בנייה. מברכים על הצעת ועדת טרכטנברג בהקשר זה.</p>	<p>דירות ריקות</p>

לוח 2: מרוויחים/מפסידים מהמלצות דוח טרכטנברג

מפסידים	מרוויחים
<p>זכאי הדיור הציבורי – אין כל הגדלה במלאי הדיור הציבורי, אלא רק הצעה לעבור למסלול של סיוע בשכר דירה, ותוספת שמספיקה לשנה אחת (לא מצוין אם הסיוע יימשך, אין עיגון בחוק).</p>	<p>מי שיכול לקנות דירה בשווי 1.4 מיליון ש"ח (לאחר הנחה של 300,000 במחיר הקרקע!).</p>
<p>דיירי הדיור הציבורי ובעלי דירות של הדיור הציבורי לשעבר – אין כל השקעה בשיפור, בשיפוץ, בהרחבה, או במיגון הדירות הקיימות נגד רעידות אדמה.</p>	<p>מי שיכול לשכור דירה במגדל חדש מחוץ לעיר (באחד מ-27 מתחמי הענק שייבנו בשולי הערים).</p>
<p>130,000 הזכאים לסייע בשכר דירה – אין כל תוספת מעל לסכום שהצטמק למחצית, בעוד מחירי הדיור הלכו ועלו; היזמים והקבלנים הקטנים – אין כל תמריץ לעבודות הקטנות יותר.</p>	<p>היזמים והקבלנים הגדולים, שמקבלים תמריצים לייצר מוצר חדש – דירות להשכרה (לתקופה של 3-5 שנים, ואחר כך ניתן למכור אותן!).</p>

שער עשירי

<p>ילידי שנת 1998 ואילך – כי עד שנת 2020 אולי יהיו דירות בנות-השגה להשכרה לזכאים שסיימו שירות צבאי.</p>	<p>שוכרי הדירות של היום – אין כל התייחסות לצורך בפיקוח על שכר הדירה בדירות קיימות.</p>
	<p>רוכשי דירות יד שנייה – אין כל סיוע בהתמודדות עם התנאי להון עצמי בגובה 30% מערך הדירה, אין ערבות מדינה על המשכנתא.</p>
	<p>תושבי הערים – אין כל השקעה בשיפור הערים הקיימות, בפיתוח המרחב הציבורי או בליצירת "עירוניות".</p>
	<p>תושבי הפריפריה – אין כל השקעה בפיתוח הפריפריה ובהתאמת מחיר המגורים וסוג המגורים לצורכי התושבים.</p>
	<p>החברה הערבית – אין הכרה באפליה בהקצאת קרקעות ושטחי שיפוט; אין תוכנית מיוחדת לתיקון האפליה; אין התמודדות עם התנאים הייחודיים ליישובים הערביים ועם המגבלה הקיימת של בנייה רוויה, ואין אופק להסדרה תכנונית של הכפרים הבדוויים הלא-מוכרים.</p>

2ד מינהל ציבורי

צוות המומחים של המחאה לתחום המינהל הציבורי עוסק בנושאים האלה: הפרטה, תהליך התקצוב, השירות הציבורי והשלטון המקומי. לרוב הנושאים האלו אין התייחסות מפורשת בדוח ועדת טרכטנברג, אם כי בחלק מהנושאים יש נגיעה בעקיפין לסוגיות אחרות שעלו במחאה; נושאים רבים אחרים שצוות המינהל הציבורי עסק בהם לא הוזכרו כלל בדוח ועדת טרכטנברג, ולא נזכיר אותם כאן. נביא להלן את עיקרי התייחסותנו לנושאים ולהמלצות העולים בדוח טרכטנברג, הרלוונטיים לעבודת הצוות:

היש והאין:
תנובת המומחים
לדוח טרכטנברג

1. הפרטה/מיקור-חוץ

התייחסות ועדת טרכטנברג להפרטה ולמיקור-חוץ מופיעה בדוח תחת הכותרת "אופן הספקת שירותים ציבוריים". אך בטרם נתייחס להמלצותיה בתחום זה נזכיר כי הוועדה מדגישה את ההבדל שבין הפרטה ובין מיקור-חוץ, ומבהירה כי בתהליכי הפרטה המדינה מצמצמת את שליטתה ואת אחריותה על תחום מסוים, ואילו במיקור-חוץ הממשלה נשארת אחראית לשירות – גם אם בפועל מספקים אותו גופים פרטיים. אנו מבקשים להדגיש כי על אף ההפרדה המושגית-תיאורטית בין שני התהליכים האלה, הרי בפועל במקרים רבים תהליכי מיקור-חוץ מביאים להתרחקות ניכרת של המדינה מתהליך מתן השירות ומן הלקוחות, וכן לתופעה החמורה של צמצום ההבנה והמומחיות של הגופים הרלוונטיים במגזר הציבורי בתוכן של השירות המסופק. דבר זה מביא לפגיעה קשה ביכולתה של המדינה לשלוט ולפקח על השירותים המסופקים ולצמצום אחריותה (גם אם לא החוקית) על התחומים שנמסרו למיקור-חוץ.

בעניין ההמלצות, אנו חולקים על הוועדה בשני נושאים

מהותיים:

- ועדת טרכטנברג מציעה לערוך "מדריך למיקור-חוץ" שינחה את משרדי הממשלה בתהליכים אלו, כדי למנוע רבים מהכשלים ומהקשיים שהוועדה סוקרת בדוח. עמדתנו היא כי מאחר שמדובר בסוגיה קריטית, שיש לה טווח השפעה רחב, יש לגבש ולחוקק חוק מקיף המסדיר את תהליכי הפרטה בישראל. חוק זה יקבע את המסגרת המחייבת את הממשלה ואת משרדי הממשלה בכל הפרטה שהם מבקשים לבצע, ויבטיח שקיפות, שיתוף הציבור ודיון פרלמנטרי וציבורי. דוח ועדת המינהל הציבורי של צוות המומחים מפרט את המתווה הכללי לתוכנו של חוק זה.
- ועדת טרכטנברג ממליצה לא להפסיק או להאט את תהליכי מיקור החוץ המתקיימים כעת. עמדת צוות המומחים היא כי יש להקפיד מיד את כל תהליכי הפרטה ומיקור החוץ המתבצעים בימים אלו עד לגיבוש מדיניות הפרטה כוללת, מקיפה ואחראית. הקפאה כזאת חיונית במיוחד לנוכח הכשלים והפגיעות הנובעים מתהליכי הפרטה, שמזכירים בחלקם בדוח טרכטנברג עצמו.

שער עשירי

2. השירות הציבורי

התלייחסות ועדת טרכטנברג לשירות הציבורי מופיעה בדוח תחת הכותרת "כשלי הסקטור הציבורי וכיווני שינוי". בעניין זה צוות המומחים אכן רואה עין בעין נקודות רבות שדוח טרכטנברג נגע בהן, ובראש ובראשונה הקושי המהותי של השירות הציבורי לתכנן ולממש מדיניות. עם זאת חשוב להבהיר שהשירות הציבורי סבל במשך שנים רבות מ"ייבוש תקציבים" וקיצוץ בכוח אדם ומהפקעה של סמכויות, תחומי אחריות ומומחיות במסגרת תהליכי ההפרטה.

לעניין עמדתו של צוות המינהל הציבורי והמלצותיו בנוגע לרפורמה הנחוצה בשירות הציבורי – ובכלל זה הצורך בחקיקת חוק יסוד: השירות הציבורי, צמצום משרדי הממשלה, גיבוש סגל בכיר, פיתוח מסלולי קריירה בשירות הציבורי ועוד – ראו את הדוח של צוות המינהל הציבורי במסמך זה.

ועדת טרכטנברג כמעט לא נדרשה לסוגיה קריטית של תהליך התקצוב. היא אמנם התייחסה לצורך בשקיפות התהליך ובשיתוף המשרדים בתהליך זה אך לא עסקה בהיבטים אחרים שלו. נבהיר כי לצד נקודות חשובות אלו, צוות המומחים רואה חשיבות רבה בשינוי יסודי ומהותי של תהליך התקצוב, ובכלל זה ביטול מוחלט של חוק ההסדרים, בהיותו חוק אנטי-דמוקרטי הפוגע בריבונות הכנסת; יצירת מספר אלטרנטיבות להצעת התקציב; החזרת התקציב למתכונת חד-שנתית; פרסום מוקדם של גרסה ידידותית של הצעת התקציב לציבור, ועוד. לפירוט המלצותינו בעניינים אלו ראו את הדוח של הוועדה.

3D בריאות

הבריאות היא אחד השירותים החברתיים המרכזיים ביותר בכל מדינות העולם המערבי: שיעור ההוצאה הלאומית על בריאות עומד בממוצע על כ-8% מההוצאה הלאומית של מדינות אלו. אף על פי כן ההתייחסות לנושא זה בדוח ועדת טרכטנברג מצומצמת ושטחית ביותר. מעיון בפרק המצומצם הדין בבריאות אפשר להתרשם כאילו אין טובה ממערכת הבריאות הישראלית ואין שוויונית, איכותית ועילה ממנה. על רקע זה אפשר להבין מדוע הסתפקה הוועדה בהמלצה אחת ויחידה בפרק הבריאות, "לשקול דרכים להגברת הרגולציה על ביטוח הבריאות הפרטי".

ואולם במציאות המצב שונה לגמרי. בישראל של 2011 אי-שוויון בבריאות הוא אחד הביטויים הקשים ביותר לאי-צדק חברתי. במהלך העשור האחרון חלה ירידה עקבית במימון שירותי הבריאות מתקציב המדינה, ותהליך הפרטת מערכת הבריאות רק הולך וגובר. נראה כי עובדה עגומה זו נעלמה מעיניהם הבוחנות של חברי הוועדה, שלא ראו לנכון לכלול בה גם מומחים מתחום הבריאות. גם העובדה שהיקף המימון הפרטי במערכת הבריאות בישראל מצוי במגמת עלייה והוא מהגבוהים בעולם המערבי לא זכתה לכל התייחסות. בפרק אחר בדוח הוועדה, הדן בתחרותיות וביוקר המחיה, נקבע כי "ההוצאה של משקי הבית על בריאות מובילה את הגידול בהוצאות משקי הבית ועלתה בעשור האחרון ב-81.2% – יותר מפי שניים מסך כל הוצאות הצריכה של משקי הבית...", אולם גם לנוכח ממצא לא מחמיא זה אין כל המלצה של כותבי הדוח.

המקורות הציבוריים העומדים לרשות קופות החולים הולכים ונשחקים – תוצאה של מנגנון חלקי של פיצוי בגין גידול האוכלוסייה והזדקנותה; הרפורמות בשירותי בריאות הנפש והאשפוז הסיעודי מוטלים כאבן שאין לה הופכין; יש מחסור כרוני בכוח אדם רפואי ובעיקר ברופאים ובאחיות; במערך האשפוז הכללי לא נוספו מיטות חדשות כבר עשר שנים – לכל העובדות הללו אין התייחסות בדוח, והיעדרן מעיד על שטחיות ועל זלזול.

צוות המומחים שמייעץ למובילי המחאה החברתית בתחום הבריאות הגיש שורה של המלצות מרחיקות לכת לחיזוק אופייה הציבורי של מערכת הבריאות בישראל. עצוב לראות מה רב המרחק בין המלצותיו לבין המלצותיה של ועדת טרכטנברג.

4ד רווחה וביטחון סוציאלי

שער עשירי

המלצות דוח טרכטנברג בתחום זה הן חרפה. אין דרך אחרת לתאר את האופן שבו הדוח מתעלם מאלפי האזרחים שנפגעו בצורה הקשה ביותר מהמדיניות הניאו-ליברלית של ממשלות ישראל בעשור האחרון – נשים, גברים וילדים החיים בעוני ובתנאים תת-אנושיים.

בבסיס המלצות ועדת טרכטנברג עומדת השקפת העולם הניאו-ליברלית, המתנה את זכותו של הפרט לרווחה ביכולותיו

היצרניות. תפיסה זו מסירה מן המדינה את האחריות למציאות החברתית השוררת בה ותולה את האשמה במגזרים שונים בחברה. תפיסה זו היא אשר הובילה לשחיקת מעמד הביניים ולפגיעה האנושה בשכבות המוחלשות – הסיבות המרכזיות לפרוץ מחאת האוהלים.

בדוח הוועדה אין שום התייחסות לתוצאות המדיניות החברתית-כלכלית של העשורים האחרונים, שהביאה אוכלוסיות שלמות לחיי מחסור וכאב. הדוח מתעלם מקריסת שירותי הרווחה ומערכת הביטחון הסוציאלי ומשחיקת קצבאות הביטוח הלאומי ואין בו כל הצעה לפתרון – לא מידי ולא ארוך טווח. אין הוא מניח כל תשתית ערכית, ביצועית וחוקית לכינונה של מדיניות רווחה אחרת. נהפוך הוא; הוא מציע להמשיך בתהליך ההרסני של מיקור-חוץ מתוך התכחשות לצורך הדחוף בשיפור המערכות הציבוריות. מדוח הוועדה אמנם עולה הכרה בחשיבות שיתוף הציבור בהחלטות הנוגעות לגורלו, ובלשון הדוח "דמוקרטיה השתתפותית", אך בהיעדר בסיס ביצועי ההמלצה חסרת ערך לחלוטין.

ללא חקיקת חוק זכויות חברתיות, ביטול חוק ההסדרים, פריצת מסגרת התקציב והקצאת משאבים ניכרים לשיקום המערכות הציבוריות לא ייכון כאן צדק חברתי אמיתי. המאבק על מדינת הרווחה נמשך.

5ד כלכלה

היעדים המוצהרים של דוח ועדת טרכטנברג ושל צוות המומחים דומים: הגדלת השוויון הכלכלי-חברתי והגברת המעורבות הציבורית בדיון הכלכלי-חברתי. אך ההבדלים בין הדוחות עולים מניתוח הצעדים השונים הנדרשים להשגת יעדים אלו. בלוח המוצג למטה, קיימת התייחסות גם לדוח של הארגונים החברתיים.

א. הגדלת השוויון

לפי הדוח של צוות המומחים הגדלת השוויון תושג בשלוש דרכים עיקריות: הראשונה – שינוי המדיניות התקציבית, המגדילה את ההוצאה הציבורית לשירותים החברתיים הניתנים על בסיס אוניברסלי. הגדלה זו תמומן על ידי העלאת המיסוי הישיר, בעיקר על ההכנסות הגבוהות. השנייה – רפורמה בשוק העבודה,

שבו גדלו מאוד הפערים בעשרים השנים האחרונות. השלישית – פעולה בשוק המוצרים להורדת יוקר המחיה. להלן פירוט שלוש הדרכים, אגב ציון ההבדלים בגישות בין הדוחות השונים.

1. הגדלת ההוצאה הציבורית

- ההוצאה הציבורית על השירותים החברתיים – חינוך, דיור, בריאות, תחבורה ציבורית ורווחה (קצבאות) – נשחקה בעשרים השנים האחרונות במידה ניכרת. שחיקה זו, בסדר גודל של כ-5 אחוזי תוצר, היא אחת הסיבות העיקריות למצוקה הכלכלית של שכבות רחבות בציבור. דוחות המחאה מציעים הגדלה ראשונית של ההוצאה הציבורית בסדר גודל של 2.5 אחוזי תוצר. מהלך זה ימומן על ידי העלאת מסים וביטול פטורים ממסים במהלך שיושלם בתוך שלוש שנים.
- דוח טרכטנברג מתנגד להגדלת סך ההוצאה הציבורית, ולפיכך הדרך היחידה להגדיל את תקציבי השירותים הציבוריים היא על ידי קיצוץ בהוצאות אחרות, בעיקר מתקציב הביטחון ומסעיפי רזרבה עלומים. משמעות הדבר היא הגדלה מועטה בלבד של תקציבי השירותים החברתיים, בסדר גודל פחות או יותר של כ-0.5 אחוז תוצר. יתר על כן, אפשר שדווקא דוח טרכטנברג מציע מימון גירעוני של ההוצאות הציבוריות, שהרי מימון מרזרבות כמוהו כמימון גירעוני (שכן זו הוצאה שאין הכנסה בצדה). כמה אירוני אפוא שדווקא אנו שומרים על מסגרת התקציב ואילו דוח טרכטנברג פורץ אותה.
- המסים שדוח טרכטנברג מציע להעלות נועדו לממן הקלות במסים ובמכסים ולא הגדלה של השירותים הציבוריים. לכן העלאות מסים אלו ישפיעו רק על שוק העבודה ושוק המוצרים ולא על החינוך, הבריאות, הדיור, וכדומה.
- הבדל נוסף בין הדוחות הוא בהדגשים השונים שלהם: בתחום החינוך למשל, דוח טרכטנברג מתמקד בהשקעה בחינוך בגיל הרך ואילו דוחות המחאה ממליצים להשקיע גם בשיקום החינוך בפריפריה. אשר לתקציבי הבריאות, הדיור והרווחה, דוחות המחאה קוראים להגדלה ניכרת שלהם ואילו דוח טרכטנברג, ככל שהוא נדרש לעניין, ממליץ להגדילם בשיעור זעום ביותר. בהקשר זה ראוי לציין כי מכל השירותים

שער עשירי

החברתיים תקציב הדיור נשחק בשיעור החד ביותר – מ-1.7 אחוזי תוצר ב-1996 ל-0.5 אחוז תוצר ב-2010. הדבר מסביר מדוע מצוקת הדיור החריפה כל כך בשנים האחרונות. הגדלת תקציב הדיור בדוח טרכטנברג היא בסדר גודל של 0.05 אחוזי תוצר. דוחות המחאה מציעים הגדלה משמעותית יותר של תקציב זה ואף מציעים השקעה חד-פעמית לבניית דיור ציבורי בסדר גודל של כשני אחוזי תוצר. השקעה זו תתפרש על פני שלוש שנים ותמומן על ידי חוב, והיא תפצה חלקית על ההזנחה רבת-השנים של הדיור הציבורי.

- בתחום הרווחה, דוח טרכטנברג מציע להגדיל את התשלומים הקשורים לעבודה כמו נקודות זיכוי או מס הכנסה שלילי אך אינו מציע טיפול בקצבאות אחרות. דוחות המחאה מציעים גם הם הרחבה של מס ההכנסה השלילי אך לדעתם חשוב לשקם גם קצבאות אחרות לשם צמצום נזקי העוני, כמו הבטחת הכנסה (בליחוד לאמהות חד-הוריות), קצבת זקנה ודמי אבטלה.
- ככלל, דוח טרכטנברג אינו רואה במגזר הציבורי פתרון נאות להבטחת הרווחה היחסית של אזרחי ישראל. הדוח מדגיש את כשלי הממשלה וסבור שחלקם יכולים להיפתר על ידי הפרטה או מיקור-חוץ. דוח המומחים מודע לבעיות בתפקוד הממשלה ובתפקוד המגזר הציבורי, אך מאמין כי אין לטפל בבעיות אלו על ידי הפרטה והעברתם של שירותים חברתיים לשוק, אלא על ידי רפורמות ושיפור תפקודו של המגזר הציבורי, בייחוד בדרך של ביזור קבלת ההחלטות.

2. שוק העבודה

הדוח של צוות המומחים רואה בשוק העבודה את אחד המקורות העיקריים להגדלת הפערים באוכלוסייה. בעשור האחרון גדל התוצר לעובד (פרייון העבודה) ב-9% ואילו השכר ירד ב-5%. לנוכח הדברים האלה מציעים דוחות המחאה רפורמה רחבה, שהצעדים הראשונים שבה הם:

- ביטול ההעסקה הלא-ישירה במגזר הציבורי (דרך קבלנים או עמותות).
- אכיפה של חוקי שכר המינימום ותיקון חוק שכר המינימום.
- שילוב החרדים בשוק העבודה על ידי שחרורם משירות צבאי

- והמרתו בשירות אזרחי לצד ביטול הכורח ללמוד בישיבה – מהלך שיתרום לצמצום העונני בציבור החרדי.
- שילוב הערבים בשוק העבודה על ידי שורה של צעדים שנועדו לבטל את האפליה המתמשכת של האוכלוסייה הערבית בתחומים השונים, המשפיעה גם על תעסוקתם.
- הגנה על זכות ההתארגנות של העובדים במקומות עבודתם.
- מתן זכויות עובד מלאות לעובדים הזרים (כדי שלא יהוו תחרות לא הוגנת לעובדים הישראליים), הפסקת ייבוא עובדים זרים חדשים, ובמקרה הצורך מתן רישיונות עבודה לפלסטינים (בבחינת עניי עירך קודמים).

דוח טרכטנברג אינו רואה בשוק העבודה מקור מרכזי לגידול בפערים, ולכן המלצותיו בנושא זה מצומצמות למדי וקשורות בעיקר בהגדלת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה. ההצעות מתמקדות בחרדים (באופן מתון בהרבה יחסית להצעות של דוחות המחאה), בתעסוקת נשים ערביות בלבד ובצמצום ייבוא העובדים הזרים. כמו כן הדוח טוען בקצרה שייתכן כי הפרטת שירותים ציבוריים עלולה לפגוע באיכות השירותים, אך נמנע ממסקנות בנושא.

3. שוק המוצרים

שחיקת רמת החיים של המעמד הבינוני והנמוך קשורה לא רק לשחיקה בשכרם אלא גם לעליית יוקר המחיה. בתחום זה רב המרחק בין הדוחות.

- דוח טרכטנברג מציע הגדלת ייבוא מוצרים כדרך עיקרית להגברת התחרות ולהורדת מחירים. הדבר ייעשה באמצעות הורדת מכסים ומסי קנייה. סעיף זה אינו מפורט כלל בדוח מלבד אזכור דוח ועדת קדמי, שבו הוצע להוריד מכסים על מוצרי מזון מיובאים.
- צוות המומחים אינו מציע להוריד מכסים על מוצרים חקלאיים, שכן השפעתה של הורדה כזאת אינה גדולה (המכסים היום נמוכים מ-18%) אך היא יכולה לפגוע קשה בחקלאות הישראלית. לעומת זאת הוא מציע לפקח על מחירי קבוצת מוצרים שבהם השוק אינו תחרותי. כיום יש 20 מוצרים שמחיריהם בפיקוח, והדוח של צוות המומחים מציע להרחיב

שער עשירי

קבוצה זו לכ-50 מוצרים מן הענפים שבהם התחרות בעלת אופי מונופוליסטי. בכל ענף כזה אפשר לבחור מוצר אחד או שניים ולהכניסם לפיקוח.

- צוות המומחים מציע דרך נוספת, לא ממשלתית, שבה ניתן לפעול לשם הורדת מחירים: הקמת גופים ללא מטרת רווח שיוכלו להגביר את התחרות בענפים הבעייתיים – למשל קרן פנסיה עממית, הקמת רשת שיווק עממית עצמאית, והפיכת בנק הדואר לבנק מלא שיספק אשראי לעסקים קטנים ולמשקי בית. גופים אלו יוקמו ויופעלו על ידי הציבור.

ב הגברת המעורבות הציבורית בקביעת המדיניות החברתית-כלכלית

בתחום זה נמצא אחד ההבדלים הגדולים בין הדוחות. ועדת טרכטנברג מציינת לחיוב את מפגשיה עם הציבור ומדגישה את התרומה של מפגשים אלו לדיונים ולמסקנות, אך היא אינה מציעה דרכים קונקרטיות להגדלת הדמוקרטיזציה של הדיון הכלכלי-חברתי. דוח המחאה לעומת זאת מציע שתי הצעות חשובות לקידום הנושא:

1. ביטול כלל ההוצאה

כלל ההוצאה מגביל בחוק את גודל ההוצאה הציבורית. אולם נושא זה, שהוא בעל ערך חברתי וכלכלי עליון, אינו יכול להיות מוכתב על ידי חוק אלא צריך להיות תוצאה של דיון ציבורי הנעשה בשקיפות מלאה.

2. ביטול חוק ההסדרים

חוק זה, שמעורר ביקורת חריפה כבר שנים רבות, סותר לחלוטין את הדמוקרטיזציה של תהליך קבלת ההחלטות בתחומי הכלכלה והחברה. החוק מקבץ חוקים ותיקוני חקיקה במגוון נושאים, והכנסת נדרשת לאשר אותו במסגרת זמן נוקשה שאינה מאפשרת לדון בשינויים המוצעים בו בכובד ראש. חוק ההסדרים הקפיא חוקים חברתיים שונים שהתקבלו בכנסת ולעומת זאת האיצ תהליכי הפרטה ומיקור-חוץ. החוק פוגע בעיקרון הדמוקרטי ויש לבטלו לאלתר.

השוואה בין ההמלצות הכלכליות של דוח טרכטנברג, המלצות הארגונים החברתיים והמלצותינו

דוח טרכטנברג (פרק מיסוי + שירותים)	דרישות "פורום הארגונים החברתיים"	צוות המומחים של ועדת ספיבק-יונה: דוח ביניים (פרק כלכלה)	
מתנגדים	מתנגדים, יש להוריד יחס חוב-תוצר אך בקצב נמוך יותר.	מתנגדים (פרט להשקעה חד-פעמית בדיוור הציבורי).	הרחבת הגירעון למימון שירותים
מתנגדים, עדיף להשתמש בעודפים כדי לסלק חובות.	עודפי גבייה יופנו למימון שירותים "מיובשים", כלומר, מדולדלי תקציב.	אין התייחסות.	הפניית עודפי גבייה (ביחס לתכנון)
25% לעומת 24% כיום (אפשרות ל-26% בשנת 2013).	28%	31% ביטול הפטורים ממס חברות עבור חברות מייצאות וחברות שנהנות מחוק עידוד השקעות הון. ההעלאה תבוצע בעוד שלוש שנים.	מס חברות
עצירת ההפחתה; העלאה מ-45% ל-48% על הכנסה מעל 40,231 ש"ח לחודש. 50% מעל מיליון ש"ח לשנה - 83,000 ש"ח לחודש (ראו להלן).	60% על הכנסה מעל מיליון ש"ח לשנה (כ-83,000 ש"ח לחודש); אין התייחסות. לבעלי הכנסה של 40,000 ש"ח - 80,000 ש"ח לחודש.	שתי מדרגות מס חדשות: 50% על הכנסה מעל 40,000 ש"ח לחודש; 55% על הכנסה מעל 80,000 ש"ח לחודש.	מס הכנסה
העלאה מ-20% ל-25%; מ-25% ל-30%	החלת מס הכנסה על כלל ההכנסה, לרבות רווחי הון.	31%	מס על רווחי הון ודיבידנד
<p>הצעת פורום הארגונים החברתיים משווה את מיסוי ההון למס על העבודה והופכת גם את מיסוי ההון לפרוגרסיבי, בשונה מהמצב הקיים היום. החיסרון – הדבר יחייב כל אזרח להגיש דוח שנתי.</p>			הערות

שער עשירי

מס על הכנסות גבוהות	ראו מס הכנסה ומס על רווחי הון.	60%, ראו מס הכנסה.	2 נקודות אחרז לבעלי הכנסה של מעל מיליון ש"ח לשנה (כ-83,000 לחודש) בסה"כ מעבודה והון; 50% מס הכנסה; 27%-32% מס על רווחי הון.
מיסוי אופציות	אין התייחסות.	אין התייחסות.	היום המצב לא תקין "מקלט מס". נושא להמשך טיפול.
מס ירושה/מס עיזבון ומס מתנות	אין התייחסות.	מדרגת המס הנמוכה ביותר תהיה בשיעור של 10% על עיזבון או מתנה העולה על 3 מיליון ש"ח ו-6 מיליון ש"ח לזוג.	מתנגדים - לא ניתן ליישום.
מס שבח	אין התייחסות.	אין התייחסות.	העלאה ב-5 נקודות האחרז (מוזכר בדרך אגב עם מס על רווח הון ודיבידנד).
תשלומי ביטוח לאומי על ידי המעסיק	העלאה ב-2 נקודות האחרז.	אין התייחסות.	העלאה ב-1.6 נקודות האחרז, אך רק על החלק הגבוה מ-60% מהשכר הממוצע במשק.
"תקרת" ביטוח לאומי לעובדים בשכר גבוה.	אין התייחסות.	ביטול התקרה.	גובה התקרה: 5 פעמים השכר הממוצע במשק (כיום 10 פעמים); צעדים לסגירתן של "חברות ארנק".
הערות	ראו הסבר על התקרה בעמ' 72 של דוח טרכטנברג. מצד אחד, עצם קיומה של תקרה אומר שהעשירים משלמים פחות (גובה התקרה קובע מי נהנה מההטבה). מצד אחר, במצב הנוכחי יש עיוות לרעת שכירים ועצמאים ותמריץ לפתיחת חברות של איש אחד המכוננת "חברות ארנק".		

היש והאין:
תנובת המומחים
לדוח טרכטנברג

מע"מ	אין התייחסות.	הפחתת המע"מ בשיעור של 3% עד שיגיע לרמה ממוצעת של 1.3%, והפיכתו לדיפרנציאלי; תשלום על מים ועל חשמל לא ימוסה במע"מ.	ביטול ההפחתה המתוכננת ל-2013; מתנגדים למע"מ דיפרנציאלי.
הערות הסבר להצעת פורום הארגונים החברתיים: העלאת המע"מ על מוצרי מותרות, הורדה קלה במע"מ על מוצרי צריכה רגילים והורדה משמעותית במע"מ על מוצרי יסוד. בסה"כ הממוצע יהיה 1.3%.			
בלו על דלקים	אין התייחסות.	הפחתה (אין מספרים).	הפחתת הבלו על בנזין ב-40 אגורות לליטר, על סולר ב-20 אגורות לליטר.
מכסים	אין התייחסות.	אין התייחסות.	הפחתת מכסים לאפס ברוב המוצרים. לגבי מוצרי חקלאות ורכב – בהתאם להמלצת ועדות בנושא.
מסי קנייה	אין התייחסות.	אין התייחסות.	הפחתת מסי קנייה עד לאפס בשווקים תחרותיים כמו אלקטרוניקה, בידורית וטלפונים ניידים.
מיסוי אוצרות טבע	אין התייחסות.	השוואה לגז ולנפט (ששינסקי).	אין התייחסות.
זיכוי מס להורים	אין התייחסות.	אין התייחסות.	שתי נקודות זיכוי לגבר עבור כל ילד עד הגיעו לגיל שלוש שנים.
מס הכנסה שלילי	אין התייחסות בדוח צוות הכלכלה. דוח צוות הרווחה בעד הגדלתו + תשלום כל חודש בתלוש השכר.*	אין התייחסות.	הגדלת המענק לנשים עובדות ב-50%.

שער עשירי

<p>http://hidavrut.gov.il/content/4203 http://j14.org.il/spivak http://www.drishot.org.il/index.php/%D7%AA%D7%95 %D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA-%D7%94%D7%A4%D7%A2% %D7%95%D7%9C%D7%94-%D7%94%D7%9E%D7%A4%D7%95%D 7%A8%D7%98%D7%AA</p>	<p>* מקורות:</p>
<p>יצוין כי גם סוציאליסטים (כמו תמר גוז'נסקי) וגם קפיטליסטים (כמו אוריאל לין ונחמיה שטרסלר) טענו כי בפועל זו "מתנה" למעסיקים, ועדיפה העלאה של שכר המינימום.</p>	<p>הערות</p>

6T תעסוקה

למרבה הצער, על פי המלצותיה ועדת טרכטנברג תומכת בהמשך אי-השוויון בין אזרחי המדינה. לשם כינונה של תעסוקה הוגנת בישראל על הרפורמה בשוק העבודה להתבסס על כמה ערכים: בחירה והתפתחות, קיימות כלכלית, כבוד אישי, שוויון בין-אישי ובין-קבוצתי, צדק חלוקתי, ביטחון תעסוקתי וכלכלי וקול דמוקרטי. לצערנו, המלצותיו של דוח טרכטנברג רוקנו את הערכים הללו מתוכן.

1. בין יוקר המחיה לשכר המינימום נעלם כבודם של האזרחים -

ועדת טרכטנברג מתעלמת מרכיב מרכזי מאוד ביוקר המחיה בישראל – השכר הנמוך. ועדת המומחים ממליצה לשנות את מסגרות השכר והפנסיה באופן שיאפשרו לעובדים בישראל קיום בכבוד. אפשר לנקוט כמה צעדים מרכזיים לקידום מטרה זו:

- יש להעלות את שכר המינימום באופן ששכרו של עובד חסר ניסיון לא יפחת מ-60% מהשכר הממוצע במשק ויעלה עם הוותק של העובד.
- יש להנהיג במגזר הציבורי שכר מחיה הוגן (קרי שכר הנקבע ביחס להוצאה המשפחתית החודשית הממוצעת). יש להנהיגו גם בגופים שיש להם התקשרויות עם המגזר הציבורי או כאלה שזוכים לתמיכה או להטבות אחרות מן המדינה וכן בחברות ציבוריות, לרבות עובדים בהעסקה עקיפה.
- יש להרחיב את בסיס השכר המשמש לחישוב הזכויות הסוציאליות של העובדים לכלל ההכנסות מעבודה שעליהן חלה חובת תשלום מס הכנסה.

• יש לגבש מנגנון פנסיה למקבלי שכר נמוך באמצעות המוסד לביטוח הלאומי, שאליו יפרישו מעסיקים את חלקם בתשלום, והמדינה תממן את חלקם של העובדים (במקום תשלום מס הכנסה שלילי).

2. **יש ליצור ביטחון תעסוקתי** – אנו ממליצים לעבור להעסקה ישירה במגזר הציבורי ולהגביל בצורה משמעותית את היקף ההעסקה הקבלנית המותרת. כדי לקדם מטרה זו, מלבד הגדרת היקף ההעסקה הקבלנית המותרת יש להטיל את האחריות לשכר, לבטיחות ולזכויות הסוציאליות של עובדי הקבלן על מזמין העבודה, באופן שיקדם את אכיפת זכויות העובדים ויתמרץ העסקה ישירה גם במגזר הפרטי. ועדת טרכטנברג אמנם קוראת להטיל את האחריות לזכויות העובד על מזמין העבודה, אך למעשה היא תורמת לשימור תצורת ההעסקה הקבלנית ואף להעצמתה ועל ידי כך היא תומכת בהמשך מיקור החוץ. אנו קוראים לממשלה להפעיל פיקוח צמוד ואף להלאים במידת האפשר את השירותים החברתיים ולבטל את ההפרטות שעשתה בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, התעסוקה והדירור.

3. **הרחבת אחריות המדינה לאכיפת זכויות העובדים** – כפי שציינה ועדת טרכטנברג, הנפגעים העיקריים מהאכיפה המוגבלת של זכויות העובדים כיום הם העובדים החלשים. על כן יש להגביר ולהעמיק את האכיפה הממשלתית, באמצעות הגדלה ניכרת של המשאבים המוקצים לתחום ושל כוח האדם העוסק באכיפה, תוך כדי קליטת פקחים גם מאוכלוסיות מודרות. נוסף על המלצת ועדת טרכטנברג אנו קוראים להתנות כל קשר בין מעסיקים פרטיים ובין המגזר הציבורי – קרי התקשרויות, הטבות ורישיונות – בהעסקה ראויה ובפיקוח הולם על מעסיקים אלו. יש להשקיע במיוחד באכיפת זכויותיהם של עובדים מוחלשים שפגיעותם בעולם העבודה רבה, כגון נשים ערביות, יוצאי אתיופיה, עובדי קבלן, מהגרי עבודה ועוד.

4. **התארגנות עובדים** – מתוך אמונה בדמוקרטיה גם בשוק העבודה המליץ צוות המומחים לעודד כל התארגנות של עובדים לשם קידום שוק עבודה שוויוני ודמוקרטי יותר. בדוח טרכטנברג לא הייתה התייחסות לנושא זה.

שער עשירי

5. **חתימה מתמדת לשוויון ולצמצום הפערים** – ועדת המומחים המליצה לפתח, לתקצב ולהטמיע תוכניות לשילוב אוכלוסיות מגוונות בתעסוקה בד בבד עם מאבק באפליה והסרת חסמים להשתלבות ולמוביליות בתעסוקה. הוועדה המליצה להשקיע משאבים מיוחדים בשילובן השוויוני של האוכלוסיות המודרות ביותר בשוק העבודה הישראלי ובכללן עובדים ערבים, ובייחוד נשים ערביות; עובדים חרדים, ובייחוד גברים חרדים; עובדים שגילם מעל 45 שנים; נשים, ובמיוחד אמהות ואמהות חד-הוריות; עולים חדשים; יוצאי אתיופיה; אנשים עם מוגבלות. ועדת טרכטנברג אמנם המליצה לפעול להסרת חסמים ולעידוד תעסוקה בקרב חרדים, מיעוטים ואנשים עם מוגבלות אך המלצותיה אינן מספקות. כך לדוגמה, חלק מהמלצותיה מתונות בהשתתפות בשירות לאומי ואזרחי – סוגיה שנמצאת כיום במחלוקת. תנאי זה יביא לכך שלאוכלוסיות אלו לא יינתן מענה במסגרת חלק מהפתרונות שמציעה הוועדה. דוגמה נוספת – ועדת טרכטנברג הציעה להרחיב את תוכנית "אשת חיל" לשילוב נשים בעולם העבודה ולהפעילה גם בקרב נשים ערביות. על פי המלצתה ישולבו במעגל העבודה כ-1,000 נשים ערביות בכל שנה. בחברה שבה 140,000 נשים אינן מועסקות המלצה זו היא בבחינת טיפה בים. יש להרחיב את היקף התוכנית במידה משמעותית יותר, וכן להתאים את ההכשרות המקצועיות לביקוש הקיים לעובדים ולפתח מרכזי תעסוקה במגזר הערבי, באופן שנשים ערביות רבות ככל האפשר תוכלנה להשתלב בשוק העבודה. בד בבד יש לפתח את אזורי התעשייה הקרובים ליישובים הערביים וליצור מקומות עבודה חדשים, שייתנו מענה לצורך הקיים.
6. **השמה בעבודה והכשרות מקצועיות** – צוות המומחים סבור כי תפקידה של המדינה אינו רק לעודד תעסוקה אלא גם לפעול נמרצות ליצירת מקומות עבודה, ובכלל זה לסייע בדרך של מימון ושל הטבות מס לעסקים קטנים ולקואופרטיבים. כמו כן אנו ממליצים לחזק את שירות התעסוקה ולתגבר שירותים תומכי עבודה לאוכלוסיות מוחלשות לשם שילובן בשוק העבודה (ליווי בעבודה החדשה, מימון הוצאות נסיעה, החזר הוצאות על טיפול בילדים עד גיל 12 וכדומה).

בדוח טרכטנברג חסרה התייחסות למגוון רחב של נושאים בתחום התעסוקה, ואלה העיקריים שבהם:

- אין המלצה לפיתוח מקומות עבודה.
- אין המלצה לשינוי מסגרות השכר והפנסיה באופן שיאפשר לעובדים בישראל להתקיים בכבוד (העלאת שכר מינימום, הנהגת שכר מחיה הוגן במגזר הציבורי, עיגון הפנסיה בחוק).
- אין המלצה למעבר להעסקה ישירה בשירות המדינה.
- אין המלצה לפיתוח הכשרות מקצועיות לאוכלוסיות מוחלשות, למעט לערבים ולחרדים.
- אין המלצה לפיתוח ולתגבור שירותים תומכי עבודה לאוכלוסיות מוחלשות שמשתלבות בשוק העבודה.
- אין הצגת עמדה נגד העלאת גיל הפרישה לנשים.
- אין המלצה לחיזוק שירות התעסוקה.
- אין המלצה קונקרטית לפתרון מצוקת התעסוקה באוכלוסייה הערבית, לא מבחינת המדיניות המיידית ולא בליווי הפיננסי הדרוש.
- ההמלצה להגברת האכיפה של זכויות עובדים בידי הממשלה מותנית בהסכמת שר האוצר ושר התמ"ת.
- המלצה רופפת בלבד לחקיקה שתטיל את האחריות להגנה על זכויות העובדים על מזמין העבודה – לפי ההסכמות בין הממשלה, ההסתדרות והארגונים הכלכליים.

לעומת זאת, דוח טרכטנברג מאמץ את כל החלטות הממשלה שלא קוימו בעשרים השנים האחרונות; אין תמה בדבר, שכן כל ההחלטות היו בגדר סיסמאות ריקות מתוכן ולא גובו בתוכניות עבודה מתוקצבות ובנות מדידה.

ההתעלמות של דוח טרכטנברג מסוגיות רבות כל כך הנוגעות לשוק העבודה וההסתפקות באמירות כלליות יצרו מסגרת שמאפשרת אי-עמידה בהתחייבויות מול אוכלוסיות שונות. רוב ההמלצות שבכל זאת מופיעות בו אינן ניתנות ליישום ואינן מספקות פתרון אמתי וכולל למצוקות בתחום זה.

שער עשירי

77 חינוך

צוות המומחים של המחאה לתחום החינוך מברך את ועדת טרכטנברג על שני הישגיה החשובים – ניסיונה לקיים דיאלוג

עם הציבור והמלצתה להגדיל את תקציב החינוך. עם זאת, הצטערנו לגלות שהוועדה סבורה כי מטרתה של מערכת החינוך הציבורי לתמוך בשוק העבודה. לדעתנו ראוי היה לבסס את המלצות הוועדה לעת הזאת על תפיסה שונה, הרואה בחינוך זכות בסיסית ומכירה בהיותו אמצעי ראשון במעלה להשגת שוויון הזדמנויות ולצמצום פערים בחברה. זה בעינינו לב לבה של המחאה החברתית בישראל בקיץ 2011.

למושג "צדק חברתי" פרשנויות רבות. לפי גישה אחת, צדק חברתי פירושו צמצום פערים חברתיים-כלכליים וחיזוק החוליה החלשה בחברה. גישה אחרת רואה בצדק חברתי מתן אפשרות לאדם ליהנות מפרי עמלו. דוח טרכטנברג דוגל בתפיסה השנייה. לפי הדוח יש ליצור סימטריה בין זכויות האדם והאזרח לבין חובותיו, כך שמי שעובד, משרת בצבא ומשלם מסים זכאי ליהנות משירותים חברתיים. אלא שתפיסה זו מחמיצה לחלוטין את רעיונות המחאה החברתית ואת מקומו של החינוך בה, ומותירה מחוץ למעגל הזכאים לצדק קהלים מוחלשים רבים. להלן דוגמאות אחדות:

- **הטבת מס להורים עובדים** – המלצתה המרכזית של ועדת טרכטנברג בתחום החינוך לגיל הרך לתת הטבה במס להורים עובדים למעשה מפלה לרעה ילדים להורים שאינם עובדים, באשמתם או שלא באשמתם, ומעצימה את חולשתם. הדרך היחידה להבטיח שהמדינה תספק חינוך חינם לכל ילד בגיל הרך מורכבת משילוב של שני כלים משפטיים: עיגון הזכות של כל ילד בגיל הרך לקבל חינוך, והטלת חובה חד-משמעית על המדינה, בחוק, לספק לו חינוך זה.
- **הרחבת מספר מעונות היום במחיר מפוקח** – ועדת טרכטנברג ממליצה לעשות זאת באמצעות הוספת מקום לכ-6,000 ילדים בשנה במשך חמש שנים, אף שהיא עצמה מציינת כי לכ-270 אלף ילדים אין כיום מסגרת מסובסדת. התוספת המוצעת מעידה שהוועדה אינה מתמודדת עם היקף הבעיה.
- **בנייה של מחצית מהמעונות החדשים על ידי המדינה** – אבל מי יבנה את המחצית השנייה? בפריפריה, שם התושבים זקוקים במיוחד למעונות אלו, הרשויות המקומיות עניות מדי, ובינוי פרטי אפשרי רק בתנאים שיהיו כדאיים לקבלנים ולמפעילים פרטיים. כלומר, שוב הפריפריה נשארת מקופחת.

- פיקוח ממשלתי על מחירי הגנים הפרטיים לגיל הרך – מדובר באתגר בלתי אפשרי, שכן כל התערבות בקביעת המחיר שגובה גן ילדים פרטי היא למעשה פגיעה בחופש העיסוק של בעלי הגן.
 - הורדת מחירי הגנים הפרטיים על ידי כוחות השוק – בשונה מקוטג', שאותו אפשר להחליף בגבינה אחרת, יקרה פחות, להורים אין אפשרות של ממש ללחוץ על בעלי גן יקר מדי להוריד מחירים מפני שיש מחסור במעונות הציבוריים, היקרים פחות.
 - פיקוח על מחירי ספרי הלימוד – הבעיה אינה במחירי הספרים אלא בתחלופתם המהירה, בחוברות עבודה שהחליפו את המקראה ואת המחברת, ובריבוי המהדורות. הדרך לשלוט בהתנהגות שוק זה היא לשלוט בביקוש – כלומר לפקח על בתי-הספר המכתיבים להורים מה לרכוש.
- אחריות המדינה למתן חינוך פירושה חינוך ציבורי, זוהי הדרך היחידה לקידום צדק חברתי באמצעות חינוך.**
- למען הנוחות ריכזנו בלוח את הנקודות המרכזיות בתחום החינוך אשר עלו במהלך המחאה החברתית. לצד כל נושא ההתייחסות שניתנה לו על ידי ועדת טרכטנברג ועל ידי ועדת המומחים של המחאה.

תחום החינוך: המלצות ועדת טרכטנברג לעומת המלצות צוות המומחים

ועדת המומחים של המחאה לתחום החינוך	ועדת טרכטנברג	
השוואת ההקצאה לתלמיד למקובל במדינות ה-OECD: הגדלת התקציב הקיים ב-30%, כלומר ב-10 מיליארד ש"ח בשנה.	הקצאה של כ-18 מיליארד ש"ח נוספים במהלך החומש הקרוב; הקצאה חד-פעמית של 4.35 מיליארד ש"ח.	שיעור הגדלת תקציב החינוך
	למטרות בינוי; בסיס התקציב יגדל בסוף החומש הקרוב בכ-5.4 מיליארד ש"ח.	

שער עשירי

אופן הקצאת משאבים בחינוך	אין התייחסות.	שינוי במדיניות המימון של החינוך: מ"מספיקות" (מינימום הכרחי) ל"הוגנות" בנוגע לעומק הפערים ולהיקפם.
גוף לאומי לחינוך	אין התייחסות.	הקמת נציבות חינוך ממלכתית – מעוגנת בחוק, בלתי תלויה, במינוי לתקופה ממושכת.
תשלומי הורים	פרוגרסיביות בתשלומי הורים עד גיל 9 בלבד. לאחר מכן – הקצאה אחידה.	ביטול תשלומי הורים במערכת הציבורית.
גודל הכיתות (מספר תלמידים בכיתה)	אין התייחסות.	צמצום הכיתות, השוואת מספר התלמידים בכיתה למקובל במדינות ה-OECD.
חינוך לשכבות המוחלשות	סבסוד מעונות יום להורים עובדים בלבד; סבסוד מלא של לימודים עד גיל 16.	תקצוב חינוך לאוכלוסיות המוחלשות – לפחות 20% מסה"כ התקציב; תוספת מסלולים עיוניים בבתי הספר בפריפריה כדי לאפשר מוביליות חברתית.
תלמידים עם צרכים מיוחדים	אין התייחסות.	איסור אפליה מחמיר בכניסה לכל מוסד חינוך; התייחסות מיוחדת ונפרדת בסל התלמיד.
גורם מממן שירותי חינוך	ממשלה, רשות מקומית, הורים.	ממשלה ורשות מקומית.
טווח הזכאות למימון ממשלתי מלא	גילאי 3 שנים עד 9 שנים.	מגיל חצי שנה ועד סוף תואר ראשון.

היש והאיו:
תנובת המומחים
לדוח טרכטנברג

הלוח מציג בבירור שורה של נושאים שהם לב המאבק בתחום החינוך, ולהם לא נתנה ועדת טרכטנברג מענה:

א. **טווח הזכאות למימון ציבורי לחינוך** – אחת הדרישות המרכזיות של המחאה הציבורית בתחום החינוך נוגעת לטווח הזכאות למימון החינוך. ועדת טרכטנברג התייחסה לגיל שלוש עד תשע בלבד ואילו צוות המומחים של המחאה דרש מימון לחינוך מהגיל הרך ביותר (ולא מגיל 3, כפי שקובע חוק חינוך חינם לגיל הרך, כלומר החוק המוקפא) ועד לתואר ראשון.

ב. **תקצוב פרוגרסיבי לתלמיד** – דרישה מרכזית נוספת של צוות המומחים של המחאה והמלצה של דוחות ציבוריים רבים אחרים – ועדת טרכטנברג אינה מתייחסת לנושא, להוציא המלצה לדיפרנציאליות של תשלומי הורים לילדים עד גיל תשע. מאחר שרוב הפערים בתקצוב נפערים בשלבים מאוחרים יותר של מערכת החינוך, המלצת הדוח לתקצוב פרוגרסיבי עד גיל תשע בלבד אינה מספקת.

- **ילדים עם צרכים מיוחדים** – בדוח טרכטנברג אין כל התייחסות לנושא.
- **תשלומי הורים** – בניגוד לרוב הדוחות הממליצים על ביטול תשלומי ההורים, הוועדה מציעה להנהיג תשלומי הורים דיפרנציאליים.
- **לימודי ליבה, עצמאות החינוך** – בדוח טרכטנברג אין התייחסות מקיפה לנושא. הוועדה רואה במערכת החינוך מסגרת התומכת בשוק העבודה במובן הצר ביותר, ואינה מתייחסת להשפעות חברתיות-כלכליות ארוכות הטווח.
- **ביטול חוק ההסדרים** – עד כה שימש חוק ההסדרים מנגנון שדוחה ומבטל חוקים, אשר מכוחו לא יושם עד היום חינוך חינם מגיל שלוש. הוועדה אינה מתייחסת כלל לחוק ההסדרים, אף שרבים ממליצים לבטלו כליל.
- **ציבוריות החינוך** – ועדת טרכטנברג מתייחסת לנושא בקולות סותרים: מחד גיסא היא ממליצה להקטין את ההוצאה הפרטית לחינוך, אך מאידך גיסא היא מצדדת בהגברת מגמת השוק-למחצה בתחום החינוך, כלומר בהכנסת הסדרי שוק לתוך החינוך הציבורי.

שער עשירי

פערי יישום:
על המעט שנותר מהמלצות ועדת טרכטנברג

יוסי יונה⁷⁷

אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

77 פרק זה נכתב בהשתתפותם של יצחק גל-נור ורעות מרציאנו (מינהל ציבורי), תמר בן יוסף (צוות כלכלה), גיל גן-מור ויודן רופא (צוות דיור, תחבורה, קרקע ותכנון), יעל כפרי וגדי ביאליק (צוות חינוך).

א דברי הקע

ב-26 בספטמבר 2011 הגישה הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי – ועדת טרכטנברג – את המלצותיה לראש הממשלה בנימין נתניהו. ב-9 באוקטובר 2011 אישרה הממשלה את דוח הוועדה ברוב גדול בזו הלשון: "[הממשלה החליטה] לאמץ את עיקרי המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, בראשות פרופסור מנואל טרכטנברג, ולבצע בהקדם את הפעולות הנדרשות ליישומם כמפורט בהחלטה זו".⁷⁸ בתום הישיבה הכריז ראש הממשלה: "הבטחתי וקימית. דו"ח טרכטנברג טוב לאזרחי ישראל. הוא מוריד את יוקר המחיה, מגדיל את ההכנסה הפנויה, משתתף באופן משמעותי במימון החינוך לגיל הרך והופך את הדיוור לזמין יותר".⁷⁹

אך הכרזתו של ראש הממשלה שהוא עמד בהבטחתו מסווה את כפיו של החלטה זו, לאמץ את המלצות הדוח, להחלטה אחרת שלפיה יש "להטיל על ראש הממשלה ושר האוצר להביא לאישור הממשלה הצעות החלטה מפורטות ליישום הדו"ח לא יאוחר מיום 20 בנובמבר 2011.⁸⁰ כמו כן, בסופן של כל החלטות הממשלה הנושאות השלכות תקציביות מצוין שהן "כפופות לחוק התקציב השנתי",⁸¹ דבר המציב משוכה גבוהה בפני יישומן בפועל. ואכן, בחלוף הימים התברר שלא זו בלבד שהממשלה ניגשה לאשר בנפרד כל פרק ופרק מפרקיו של הדוח, אלא שכמה מההמלצות העיקריות של הדוח הושמטו או הפכו לגרסאות חיוורות של המקור. כך, המלצותיה של ועדת טרכטנברג – שממילא ביקשו להשיג כה מעט ולא היה בהן כדי להתמודד באומץ וביסודיות עם תחלואיה החברתיים-כלכליים של החברה הישראלית – הלכו והצטמקו; המלצות הוועדה שעליהן סמכנו את ידנו, אף שהיו מוגבלות וצנועות בהיקפן, הולכות ומתרוקנות מכל תוכן תחת ידיה של ממשלת ישראל ובהשפעתם של גורמים אינטרסנטיים.

78 ישיבת ממשלה מ-9 באוקטובר 2011, www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Govmes/2011/10/govmes091011.htm

שער אחד-עשר

79 ש.ם.

80 ש.ם.

81 ראו, לדוגמה, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2011/10/des3783.htm>; <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2012/03/des4429.htm>;

פרק זה מציג כמה דוגמאות מרכזיות שמהן אפשר ללמוד כבר עתה, חצי שנה אחרי אישור הדוח של ועדת טרכטנברג, על פערי היישום שבין עיקרי ההמלצות שבדוח ובין החלטות הממשלה. בדוגמאות יובאו הן החלטות ממשלה שקשורות במישרין להמלצות הוועדה והן החלטות ממשלה שקשורות לתחומים שבהם עסקה הוועדה. כמו כן, פרק זה יתייחס להמלצות ועדת הריכוזיות שמונתה בחודש אוקטובר 2010, והגישה את המלצותיה, שנה וחצי לאחר תחילת עבודתה, לראש הממשלה בחודש פברואר 2012. ההתייחסות במסמך זה להמלצותיה של ועדה זו מתחייבת משום שראש הממשלה הכריז שהוא רואה באימוצן של המלצותיה של ועדת הריכוזיות צעד נוסף במאמציה של הממשלה להתמודד עם הבעיה של יוקר המחיה בישראל.⁸²

יש מקום לשוב ולהדגיש שפרק זה מציג דוגמאות בלבד לפערי היישום בין ההמלצות של הדוחות השונים לבין אימוצן על ידי הממשלה; הוא אינו מספק ניתוח ממצה של פערים אלה, משום שאנו עוסקים בתהליכים הנמצאים בעיצומם. ניתוח מלא וממצה של פערי היישום מחייב אפוא בדיקה מדוקדקת, מתמשכת ורציפה ודורש "לעקוב בעיני נץ אחרי יישום מסקנות הוועדה", כמו שדרש אחד מחבריה.⁸³

ב פערי יישום

ב1 מינהל ציבורי: משילות מדשדשת

הפרטה ומיקור-חוץ: מדיניות לא מבוקרת

דוח ועדת טרכטנברג (עמ' 43-44) סוקר מקצת מהכשלים והמחדלים שגרמה מדיניות ההפרטה של השירותים הציבוריים. הדוח ממליץ לנקוט הליכי הפרטה מסודרים שיפורסמו ב"מדריך ממשלתי למיקור-חוץ" וינחו את הגופים הציבוריים בתהליכי הפרטה ומיקור-חוץ. נוסף על כך, הדוח ממליץ לחייב את גופי המינהל הציבורי בבחינה מדוקדקת ויסודית של העלויות והתועלות מכל הליך הפרטה מתוכנן ולשקול להטמיע תהליכי

פערי יישום:
על המעט שנותר
מהמלצות ועדת
טרכטנברג

82 <http://news.walla.co.il/?w=/3/2526887>

83 דברים אלה אמר חבר הוועדה, עו"ד דוד שטרומ, בתוכנית הרדיו "סדר יום" עם קרן נויבך, 3.10.2011.

בחינה ומעקב רצופים על שירותים מופרטים, כדי לשפר את הידע וההבנה בדבר תהליכי הפרטה הרצויים. הדוח אינו מעלה את הצורך לפתח אמות מידה כלכליות וחברתיות כדי לבחון אם הפרטה או מיקור-חוץ נחוצים וכדאיים. אשר לרגולציה, הדוח מציע לחזק את מערכי הרגולציה והאכיפה על שווקים מופרטים וליצור ערוצי תקשורת ישירים בין הממשלה לספקי השירות. מאז הגשת הדוח לממשלה לא נרשמה התייחסות כלשהי להמלצות אלה או לפרסום מדריך ממשלתי למיקור-חוץ. בינתיים נמשכים תהליכי הפרטה רבים שהחלו קודם לכן, ונוספו חדשים, כגון רכבת ישראל, נמל אילת, שמורות הטבע והגנים הלאומיים, גנזך המדינה ועוד, וכן כמה מהשירותים החברתיים, בהם שר"פ בבית החולים באשדוד, מקלטים לנשים נפגעות אלימות, הפרטה הגבייה ברשויות המקומיות, שירותי הבריאות בצה"ל ואחרים.⁸⁴

רפורמה במגזר הציבורי: פקיעת מועד ביצוע

דוח ועדת טרכטנברג (עמ' 50-51) הציג "כשלי יסוד" במגזר הציבורי בישראל והמליץ להנהיג רפורמה דחופה בשירות המדינה, שעיקרה חיזוק ושיפור של מערך כוח האדם, ניהול, טיפוח והתאמתו לאתגרי השירות הציבורי כיום. לאחר הגשת הדוח התקבלה החלטת ממשלה להקים ועדה "לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה".⁸⁵ בראש הוועדה עומד נציב שירות המדינה, וחברים בה המנכ"לים של משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, הממונה על התקציבים, הממונה על השכר ושני נציגי ציבור בעלי ניסיון רב בתחום. על פי כתב המינוי, הוועדה תדון במסלולי קידום של עובדי מדינה, בתמריצים מתאימים, בדרישות ההשכלה וההכשרה בשירות המדינה, בביזור סמכויות כוח האדם מהנציבות למשרדים ועוד. בולטות בהיעדרן ההחלטות להקים סגל בכיר בין-משרדי בשירות המדינה ולמנוע מינויים פוליטיים. ב-18 בדצמבר 2011 הוטל על הוועדה להגיש המלצותיה בתוך 120 ימים. נכון ל-15 באפריל 2012, הוועדה טרם הגישה את המלצותיה.

שער אחד-עשר

84 לפרטים ראו אמיר פז-פוקס ואלעד לשם, מרס 2011. בין הציבורי לפרטי, הפרטות והלאמות בישראל: דוח שנתי 2011, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים.

85 החלטת ממשלה 3993 מ-18 בדצמבר 2011, www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2011/12/des3993.htm

תהליך התקצוב: הנעלם הגדול

ועדת טרכטנברג לא נדרשה לנושא התקצוב, אולי בגלל הרכבה שלא כלל מומחים מתחום המינהל הציבורי, להוציא המלצות לפרסם גרסה ידידותית וברורה יותר של ספר התקציב, להרחיב את שיתופם של משרדי הממשלה בתהליך עיצוב התקציב ולהדק את הקשר בין פונקציות התכנון והתקצוב לעניין עריכתו (עמ' 50).

תכנון התקציב לשנת 2012 היה לכאורה טכני בלבד. בשל קיומו של תקציב דו-שנתי, הכנסת לא חוקקה את חוק התקציב, ומשרדי הממשלה לא יכלו לדרוש שינויים של ממש. עובדה זו לא מנעה שינויים ניכרים בתקציב ביוזמת אגף התקציבים עצמו, באישור ועדת הכספים של הכנסת. יש להמתין ולראות כיצד יתבצע התהליך לקראת תקציב 2013.

2 ב מדיניות כלכלית: המלצות בנסיגה

אחת מגולות הכותרת של דוח ועדת טרכטנברג הייתה ההמלצה לערוך שינוי ניכר במדיניות המס כדי לצמצם את הפערים החברתיים. השינוי המומלץ היה להעלות את המיסוי הישיר ולהפחית המיסוי העקיף. לפי מדיניות זו נוסחו המלצות פרטניות, ובהן:

- ביטול התוספת למס על הדלקים (בלו), שפירושו הטבה בגובה של 2.5 מיליארד ש"ח לצרכנים. על פי הערכות, ביטול זה אמור היה להביא לחיסכון של 40 אגורות לכל ליטר בנזין, חיסכון של 20 אגורות לכל ליטר סולר (שאמור להשפיע על מחירי הנסיעה בתחבורה הציבורית) וחיסכון של 34 ש"ח לטון פחם (שאמור להשפיע על מחיר החשמל). ראש המועצה הלאומית לכלכלה, יוג'ין קנדל, אמר כי "מדובר בצעדים שמשפיעים ישירות על הכיס. מדובר בדלק למכונית, בהובלת סחורות ובסולר לתעשייה. ההוזלה תגיע לצרכן בצורה ישירה, דרך הרכב, ובצורה עקיפה, דרך המוצרים"⁸⁶.
- ביטול המתווה של הורדת המסים על נישומים פרטיים ועל חברות, ואף העלאת המסים עליהם (נישומים פרטיים מ-45% ל-48% מס הכנסה שולי, וחברות מ-24% ל-25%).
- הגדלת שיעור המס על רווחי הון מ-20% ל-25%.
- הוספת דרגת מס בשיעור של 2% למי שהכנסתו החודשית עולה על 83 אלף שקל מכל מקור.

פער יישום:
על המעט שנוותר
מהמלצות ועדת
טרכטנברג

- העלאת הפרשות המעבידים לביטוח הלאומי על חלק השכר של העובדים שלהם הגבוה מ-60% מהשכר הממוצע במשק ב-1.6% (מ-5.9% ל-7.5%) במהלך מדורג שיתפרש על פני שלוש שנים. הוועדה העריכה כי "תוספת הגבייה המצטברת של הביטוח הלאומי כתוצאה מהמלצה זו צפויה להיות כ-2.5 מיליארד שקל בשנה". תוספת זו נועדה להגביר את היציבות הפיננסית של הביטוח הלאומי, ובראש ובראשונה להבטיח את גמלאות הזקנה והסיעוד.

מסים עקיפים: מסים רגרסיביים תחת מסים פרוגרסיביים

רק לאחרונה הכריזה הממשלה על העלאת מחירי הדלק בשיעור גבוה שעדיין לא נקבע מחירו המדויק. מחירי הדלק שוב שוברים שיאים: ב-1 באפריל 2012 חצה לראשונה מחירו של ליטר בנזין 95 אוקטן את רף שמונת השקלים, והוא עומד על 8.15 ש"ח בשירות מלא. מחירו של ליטר דלק בשירות עצמי מגיע ל-7.94 ש"ח. מתחילת השנה התייקר הדלק ב-1.3%, ובארבעת החודשים האחרונים עלה מחירו ב-11.3%, תוספת של 83 אגורות לליטר. כמו כן, מליאת רשות החשמל הודיעה ב-22 במרס 2012 על העלאה של תעריפי החשמל בשיעור של 8.9%.

העלאת מחירי החשמל והדלק – המשקפת מדיניות של מיסוי רגרסיבי – נועדה למנוע גירעון תקציבי או להקטין, אך היא גם מעידה שהממשלה בוחרת לא להשתמש במיסוי ישיר, מיסוי פרוגרסיבי, כאמצעי למתן מענה לגירעון הצפוי בתקציבה. לאחרונה גם נודע שמשרד האוצר שוקל להעלות את שיעורו של מס רגרסיבי נוסף, "מס שאין לו לוביסטים ויחצ"נים, אלא רק מיליוני אנשים פשוטים ולא מחוברים שנאלצים לשלם אותו, וככל שהם יותר עניים, הם מושפעים ממנו יותר. קוראים לזה מע"מ".⁸⁷ כוונת האוצר היא להעלות מס זה בשיעור של אחוז ולהעמידו, החל מתחילת יולי 2102, על 17.1%⁸⁸.

מס עשירים: הממשלה לא חפצה ביקרו

שער אחד-עשר

אחד ההישגים הגדולים של המחאה הוא ההמלצה לבטל את

87 סמי פרץ, 1% במע"מ נגד 99%, <http://www.themarker.com/misc/writers/1.496>

88 <http://www.themarker.com/markets/1.1713075>

מתווה הורדת המס, שהוא בבת עינו של ראש הממשלה, בנימין נתניהו. ביטולו של המתווה והעלאת המיסוי אמנם נחשבים ראויים ונכונים בעינינו, אך אנו סבורים שהם מצומצמים מדי. כאן המקום לציין שבלחצן של קבוצות אינטרסים בוטלו כמה מההמלצות בעניין זה. לדוגמה, בוטלה ההמלצה להוסיף מדרגת מס בשיעור של 2% למי שהכנסתו החודשית עולה על-83 אלף שקל מכל מקור. יו"ר ועדת הכספים, משה גפני, אמר כי "המס על העשירים לא אושר על ידי ועדת הכספים מכיוון שהיו בעיות בנוסח שהוגש, אבל קיבלתי גם מסרים מהממשלה שלא צריך למהר בעניין".⁸⁹

תשלומי מעסיקים לביטוח הלאומי: פגישת פסגה לביטוח העלייה בשיעורי התשלומים

ההמלצה להגדיל את תשלומי המעסיקים לביטוח הלאומי בוטלה בעקבות סיכום בין ראש הממשלה, בנימין נתניהו, ליו"ר התאחדות התעשיינים, שרגא ברוש.

תקציב הביטחון: הקיצוץ שהפך, כצפוי, לגידול

לפי ההערכה של ועדת טרכטנברג, נדרשים 5–6 מיליארד ש"ח מדי שנה במשך כעשור כדי לממן את יישום המלצותיה. ליישומן של המלצות הוועדה הותנה בקיצוץ מתוך של 2.5 מיליארד ש"ח מתקציב הביטחון. אך לא זו בלבד שהקיצוץ לא נעשה (כמו שהתריעו צוותי המומחים עם פרסום המלצותיה של ועדת טרכטנברג), אלא שהממשלה אף אישרה בשנה האחרונה העלאה ניכרת בתקציב הביטחון. הכישלון לקצץ בתקציב זה בשיעור המצוין לעיל משמעו היעדר מימון ליותר מחצי מהעלויות הכרוכות ביישומן של המלצות ועדת טרכטנברג.

33 יוקר המחיה: מדד בעלייה

ב-30 באוקטובר 2011 החליטה הממשלה לבטל את המכסים על מוצרים מיובאים כדי לעודד את התחרות ולהפחית את יוקר המחיה בארץ.⁹⁰ החלטה זו אינה משקפת את ההמלצה המקורית

פער יישום:
על המעט שנותר
מהמלצות ועדת
טרכטנברג

89 www.themarker.com/news/1.1682190

90 החלטת ממשלה 3783 מ-30 באוקטובר 2011, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2011/10/des3783.htm>

של ועדת טרכטנברג, שגרסה שיש לבטל את כל המכסים בארץ עד שנת 2013. החלטת הממשלה היא פרי פשרה שהושגה בין אנשי משרד האוצר, ובראשם הממונה על התקציבים, גל הרשקוביץ, שעמד בראש הצוות החברתי בוועדת טרכטנברג, ובין נציגי משרד התמ"ת והתאחדות התעשיינים. על פי הפשרה, יבוטלו מיד המכסים על מוצרים מיובאים שאין להם תחרות מצד יצרנים מקומיים, ובמקרים שבהם יש לייצר מקומי מתחרה, יופחתו המכסים בחצי ובהדרגה: 25% מהמס יופחת ב-2012, 10% ב-2013 ועוד 15% ב-2014.

יצוין שעמדת צוותי המומחים בנושא יוקר המחיה נשענת על רגולציה ופיקוח על מחירי המוצרים ולא רק על תחרות ופתיחה של השוק הישראלי לייבוא גורף. לדעתנו, הכותרת "יוקר המחיה", המתנוססת מעל אחד מפרקי של דוח ועדת טרכטנברג, מוליכה שולל את הקוראים ומוטעית מיסודה, משום שהיא מצמצמת את יוקר המחיה למחירי מוצרים ושירותים שבחרה הוועדה. בעשותם כן מסיטים חברי הוועדה את תשומת הלב הציבורית משלל היבטים חשובים לא פחות של יוקר המחיה: מחירי המוצרים והשירותים האחרים, השכר הנמוך, החיסכון הפנסיוני הפגוע, גמלאות הביטוח הלאומי השחוקות ושירותי הממשלה המכווצים. כוונתם האמיתית של כותבי הדוח מתגלה מרשימת ההמלצות בנושא, שמיעוטן עוסקות ברגולציה ורובן בתחרות בשווקים, לרבות תחרות מייבוא. רגולציה ותחרות הן שתי דרכים חלופיות להכוונת המחירים במשק: האחת כרוכה בהתערבות ממשלתית, והאחרת נשענת על מנגנון השוק. אפשר להבין מכך שכותבי דוח ועדת טרכטנברג אינם סומכים על יכולתה של הממשלה לווסת מחירים ומטילים את המשימה על מנגנון השוק החופשי.

דגש רב ניתן בדוח לכוחם של גופים גדולים שהופכים לקובעי מחיר ואיכות בתחום מסוים. לא מודגש שתופעה זו היא בלתי-נמנעת במשק קטן כמו המשק הישראלי, בגלל נטייתה של כל מערכת כלכלית למצות את יתרונות הגודל. על כן, בכל תחום בישראל – תעשייה, פיננסים, רשתות שיווק, תחבורה ועוד – מוצאים שניים עד חמישה יצרנים שמכסים את מרב הפעילות. הטיפול הנכון בריכוזיות כזו, שהיה נהוג בישראל בעבר,

שער אחד-עשר

הוא אפוא רגולציה פרטנית, קרי פיקוח על מחירים, על תקני תברואה, על תקנים טכנולוגיים ועל תנאי עבודה. פיקוח כזה יושם בעבר על ידי המשרדים הייעודיים המתמצאים בתחום. הפיקוח גם הקנה לכל משרד ידע ייחודי ובנה ערוץ תקשורת מועיל בין פקידיו ובין מנהלי החברות העסקיות. המחשה טובה לתוצאותיו של היעדר פיקוח כזה בענף שמנהיגה חברה אחת ויחידה היא הזנקה מחירו של הקוטג' על ידי תנובה לאחר שבוטל הפיקוח עליו.

ועדת טרכטנברג ממליצה באופן כללי "להקצות משאבים לפיקוח מקצועי", אך אינה מונה משרדים מוגדרים או את תקני כוח האדם הנדרשים לשם כך. על סמך המלצה כזו, אין פלא שלא נעשה דבר לטובת פיתוח הרגולציה הפרטנית מאז פרסום דוח הוועדה. מנגד, על פי דיווחי העיתונות,⁹¹ ניכרת התקדמות רבה ביישום המלצות הוועדה להגביר את התחרות בעזרת פתיחת המשק לייבוא: עד כה הורדו המכסים ומסי הקנייה שעוד נותרו, נפגע מעמדו של מכון התקנים הממשלתי, ונפגעה עוד ההגנה מפני היצף, שגם היום מופעלת לעתים נדירות בלבד. ראוי להזכיר כאן שהמשק הישראלי הוא אחד המשקים הפתוחים בעולם עוד לפני יישום המלצות אלה.

חשיפתו הצפויה של ענף החלב לייבוא עלולה לפגוע בו פגיעה אנושה. חשיפתם של מוצרים חקלאיים מעובדים אחרים לתחרות חיצונית תערער עוד יותר את ענף החקלאות בישראל ואף תביא לפיטורים נרחבים במשק. כדי לסבר את האוזן יצוין שברוב מדינות העולם המתועש מטפלים בחשיפת ענף המזון הטרי והמעובד לייבוא בכפפות של משי מתוך שיקול אסטרטגי-ביטחוני הגורס שחייבים להותיר בכל מדינה בסיס של ייצור מזון חיוני. מכל מקום, ייבוא המזון לישראל – כפי שהוכח בכמה מחקרים – ריכוזי לא פחות מייצורו כאן, בגלל לוגיסטיקת האחסון-קירור-הובלה של מזון בקנה מידה נרחב מחייב שילוב מערכות, וכן משום שהייבוא יתבסס על הקשר שבין ספקים גדולים בחו"ל לייבואנים גדולים כאן ועל הקשר שבין היבואנים ובין רשתות השיווק הגדולות. במילים אחרות, אין כל הוכחה שחבלת הצעדים לפתיחת הייבוא – החבילה

פער יישום:
על המעט שנותר
מהמלצות ועדת
טרכטנברג

91 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4178096,00.html; www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4168298,00.html

היחידה בדוח ועדת טרכטנברג המקודמת בחריצות – אכן טוביל להורדת המחירים לצרכן. בפועל, אפשר למצוא בשווקים פריטי יבוא באיכות ירודה, הדוחקים את רגליהם של מוצרים מקומיים טובים ונמכרים ברווח ניכר הודות לאי-שכלולו של השוק. יבוא זה אכן תורם רבות לרמת מחייתם של היבואנים.

42 ועדת הריכוזיות: אישור ההמלצות – לקרוא בין השורות בישיבת הממשלה ב-22 באפריל אושרו המלצות ועדת הריכוזיות. ראש הממשלה הכריז: "החלטת הממשלה היום היא צעד נוסף להורדת יוקר המחיה [...] שנים דיברו על הגבלת הקרטלים והמונופולים, אבל אנחנו עושים".⁹² ההחלטה שהתקבלה כללית מאוד ואין בה למעשה אישור להמלצות הוועדה. היא "מטילה על ראש הממשלה, על שר האוצר ועל שר המשפטים (להלן – השרים) להפיץ תזכיר חוק ליישום המלצות הוועדה, ובכלל זה ההמלצות בעניינים המפורטים להלן, ולהביאו לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה בהקדם האפשרי; להסמיך את השרים לערוך במסגרת התזכיר התאמות בהמלצות, ככל שנדרש לשם עיגוןן בחקיקה."⁹³

ההחלטה שלעיל מעלה בעיות רבות: ראשית, הימנעותה של הממשלה לקבוע ל"ז ברור ומחייב לניסוחו של התזכיר מעוררת ספקות באשר למחויבותה לפעול בנחישות לביצוע החלטתה. שנית, העברת הסמכות לראש הממשלה ולשני השרים מעלה תהיות לגבי הנוסח הסופי של ההמלצות שיעוגנו בחקיקה, לנוכח ההתערבות הצפויה של בעלי עניין כדי לדלל את תוכנה של החקיקה הסופית.⁹⁴ שלישית, החלטת הממשלה בנושא הריכוזיות אינה מתייחסת במישורן להמלצות הוועדה. לדוגמה, הדרישה להגביל את מתן האשראי של גופים מוסדיים לקבוצות העסקיות הגדולות במשק להפחתת רמת הסיכון הכרוכה בריכוז הפעילות הכלכלית-עסקית בידיהם של גופים מעטים. רביעית, בניגוד להמלצות הוועדה שיש להפריד בין אחזקות ריאליות לאחזקות פיננסיות, החלטת הממשלה מנוסחת באופן כלל ולא מחייב. היא מורה כי "ייקבעו הוראות

שער אחד-עשר

<http://news.walla.co.il/?w=/3/2526887> 92

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2012/04/des4559.htm> 93

<http://www.themarket.com/markets/1.1690995> 94

מבניות וכללי ממשל תאגידי לחברות פירמידה".⁹⁵ חמישית, בניגוד להמלצותיהם של מקצת מחברי הוועדה שלא לאפשר מערך תלת-שכבתי בתאגידים – שבהם מתאפשרת "השגת שליטה בפועל של מרבית החברות בהשקעה קטנה" על ידיהם⁹⁶ – החלטת הממשלה נמנעת מלהציג עמדה ברורה בנושא זה. קיים חשש שנוסח החוק שיתקבל ישקף את עמדתם של חברים אחרים בוועדת הריכוזיות, שלדעתם יש להותיר על כנו פירמידות קיימות של מערך תלת-שכבתי אך למנוע את קיומו של מערך מסוג זה בפירמידות עתידיות.⁹⁷ אפשר לקבוע אפוא שנוסח החלטת הממשלה אינו נותן מענה חד-משמעי לחלק ניכר של התחלואים המאפיינים את הריכוזיות במשק, שעליהם עמדה הוועדה בפירוט רב. ספק רב אם החלטה זו, גם אם וכאשר תתורגם לשפת החוק, היא אכן "צעד נוסף", כדברי ראש הממשלה, "להורדת יוקר המחיה".⁹⁸ ספק זה מתחזק לנוכח דבריו הבאים של יו"ר חברת הביטוח "מגדל" אהרון פוגל, מנכ"ל משרד האוצר לשעבר: "אין לי ספק שראש הממשלה לא מזדהה עם המלצות הוועדה, אלא שהוא היה חייב לנכס את זה לעצמו". פוגל אף הוסיף ואמר: "אני לא אומר את זה מהערכה בלבד".⁹⁹

5ב מדיניות קרקע, דיור ותכנון: מה שהיה הוא שיהיה
 ב-18 במרס 2012 אישרה הממשלה את פרק הדיור של דוח ועדת טרכטנברג כמעט ככתבו וכלשונו. ראש הממשלה הכריז שמדובר ב"מהפכה של ממש". הוא הוסיף ואמר שהמטרה היא "להגדיל את היצע הדירות וגם לעשות חלוקה מיטבית יותר של דירות לזוגות צעירים, למשפחות ולמי שזקוקים. זוהי החלטה חשובה שתביא להגדלה של זמינות הדירות ולהורדת מחירים".¹⁰⁰ כפי שביקשנו להראות בשער העשירי של מסמך זה – "היש

95 <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2012/04/des4559.htm>

96 http://www.mof.gov.il/Lists/CompetitivenessCommittee_4/pdf/Attachments/1

97 <http://www.news1.co.il/ShowCurrentFile.aspx?FileID=8876>

98 <http://news.walla.co.il/?w=/3/2526887>

99 <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3564813,00.html>

100 <http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/347/595.html>

והאיך: תגובת המומחים לדוח טרכטנברג” – זו אינה מהפכה אלא אוסף פתרונות שאין בהם מענה נכון ואמיתי למשבר הדיור בישראל. אין מדובר כאן בפערי יישום בין ההמלצות של דוח ועדת טרכטנברג ובין החלטות הממשלה בתחום זה, אלא פירוט של כמה מהחלטות הממשלה שהתקבלו מיום שאישרה את פרק הדיור ושל השלכותיהן האפשריות.

דיור ציבורי: מחזורם של פתרונות כושלים

הדיור הציבורי קיבל מקום מרכזי במחאה והיה אחד הסמלים להתנערות המדינה מאחריות לתושביה מעוטי האמצעים. בדוח של צוות המומחים (להלן – דוח המומחים) ניתן לכך מקום נרחב. העיקרון שהנחה את ניסוח ההמלצות בדוח המומחים היה הרחבת מאגר הדירות ושיקומו אגב הקפדה על שילוב הדיור הציבורי במתחמי מגורים רגילים. לעיקרון זה אין ביטוי בדוח ועדת טרכטנברג. ואכן, החלטות הממשלה שהתקבלו מאז הוגשו לה המלצות הוועדה מלמדות על המשך המדיניות הקודמת ששללה את הדרישה להגדיל את מאגר הדירות ולחדשו בין בכספי התקבולים ממכירת הדירות לדיירים ותיקים ובין באמצעות מקור תקציבי אחר.¹⁰¹ הממשלה גם דחתה הצעת חוק שהונחה על שולחן הכנסת ב-16 בינואר 2012, שעליה חתומים חברי כנסת רבים מסיעות רבות, שעל פיה בכל מכרז להחכרת קרקע ציבורית לבנייה למגורים ייועדו 5% מהדירות לדיור ציבורי.¹⁰²

דיור בר-השגה בהליכי תכנון: פתרונות חלקיים

כשפרצה המחאה נדון בכנסת חוק ועדות הדיור הלאומי (חוק הווד"לים) שנועד לעקוף את הליכי התכנון הרגילים ולהאיץ את התכנון של שכונות מגורים גדולות בקרקע ציבורית. מובילי המחאה וצוות המומחים התנגדו לו, מחשש שבסופו של דבר יוביל להפרטת הקרקע לטובת הקמת שכונות לאוכלוסייה אמידה בלבד. בעקבות הדרישה שעלתה מהמחאה ומגוון ארגונים הוסיפה הממשלה לחוק שבסמכותה לקבוע שחלק מהדירות יושכרו במחיר

שער אחד-עשר

101 החלטת ממשלה 4433 מ-18 במרס 2012, www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2012/03/des4433.htm

102 הצעת חוק הדיור הציבורי (הגדלת המלאי), התשע"ב-2012, www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/3923.rtf

מפוקח שייקבע בהמשך. אלא שהדוח הראשון של משרד הפנים בנושא, שפורסם חצי שנה לאחר שנכנס החוק לתוקף, מלמד שמסכות זו טרם הוטמעה בתוכניות שהגיעו לווד"ל, ולא נעשה בהן שימוש כלשהו.¹⁰³ מכאן שהחשש שמהלך זה להפרטת הקרקע יביא להקמתן של שכונות לאוכלוסייה אמידה בלבד נותר מוחשי. חשש מסוג זה מתממש למול עיננו, בסירובה של נציגת מינהל מקרקעי ישראל, בוועדה לדיוור לאומי (וד"ל) במחוז ירושלים, להתחייב שתוכנית הבנייה החדשה במורדות מלחה בירושלים תכלול יחידות דיוור קטנות או דירות להשכרה ארוכת טווח. הוועדה גם נמנעת, לדברי נציגי הקואליציה לדיוור בר-השגה, לקבוע "רף עליון לדמי השכירות שישולמו בדירות המיועדות להשכרה ארוכת טווח".¹⁰⁴

אפיק חקיקה אחר שבו מקדמת הממשלה דיוור בר-השגה הוא חוק התכנון והבנייה החדש, שהליכי חקיקתו עומדים לפני סיום. במסגרת זו הסכימה הממשלה להכניס הוראות בעניין דיוור בר-השגה,¹⁰⁵ אך היא מעוניינת להגדירו כדירות קטנות ולהשכרה בלבד, שחלקן יושכרו במחיר מפוקח של כ-80% משכר הדירה לדירה דומה. לטעמנו, הצעה זו לא תיתן מענה לנתח גדול מהאוכלוסייה, שכן מחיר הדירה אינו מתאים למשפחות מעוטות הכנסה. כמו כן, הממשלה מגבילה את ההוראות בעניין המחיר המפוקח לתקופה של שלוש שנים בלבד. החידוש העיקרי הוא בכך שהממשלה מציעה מנגנון אכיפה ופיקוח שעד כה לא היה קיים.

מחיר למשתכן:¹⁰⁶ אי-שוויון בהקצאה

אפיק שלישי שקידמה הממשלה בעקבות המחאה הוא שינוי בשיטת המכרזים להחכרת קרקע לבניית שכונות מגורים. לפי החלטות החדשות, מקצת המכרזים יהיו בשיטת מחיר למשתכן, כשמחיר הקרקע נמוך ממחיר השוק, ומקצתם יהיו מכרזים להשכרה,

103 דוח ד"ר ארצי לחדשים אוגוסט-דצמבר 2011, www.moin.gov.il/SubjectDocuments/vada10112.pdf

104 "המינהל נגד דיוור בר-השגה", <http://www.themarker.com/news/1.1691864>, 23.4.2012.

105 מסמכי הרפורמה באתר הכנסת, www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/planningmain.htm

106 ראו משרד הפנים, http://www.moch.gov.il/shivuk/masluley_shivuk/pages/mechir_lamishtaken.aspx

שבהם חלק מהדירות יושכרו במחיר מפוקח.¹⁰⁷ עם זאת, המלצנו בדוח המומחים שהקריטריונים יהיו ענייניים ושוויוניים, ואילו בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל נקבעו קריטריונים מפלים ולא ענייניים כמו גיל, שנות נישואין ושירות צבאי. כמו שעולה מהחלטות הממשלה, מחלוקת עמוקה התגלעה בין ישראל ביתנו לתנועת ש"ס באשר לקריטריון (אחד מתוך שלושה) לזכאות לדירור בר-השגה, שכורך את הזכאות עם מיצוי כושר ההשתכרות.¹⁰⁸ ישראל ביתנו תבעה כושר השתכרות של 125% לפחות, כלומר ששני בני הזוג מצויים במעגל העבודה, ואילו תנועת ש"ס עמדה על כך שכושר ההשתכרות יעמוד על 100%, כלומר שרק אחד מבני הזוג נמצא במעגל העבודה. עד למועד כתיבת שורות אלו, הממשלה אימצה את עמדתה של תנועת ש"ס, בניגוד להמלצותיה של ועדת טרכטנברג.

בכל האפיקים המצוינים לעיל המליץ דוח המומחים לבזר סמכויות ולתת אחריות רבה יותר לשלטון המקומי, אך הממשלה ממשיכה להנהיג מדיניות ריכוזית ולקבוע קריטריונים ומחיר אחידים לכל הארץ מתוך התעלמות מהשונות המקומית ובלי להאציל סמכויות לשלטון המקומי. כמו כן, בכל האפיקים שהוזכרו אין עדיין אמירה ברורה שאחוז מסוים מכל הדירות שייבנו, בין בבנייה חדשה ובין בעיבוי ובחידוש של מבנים קיימים, ישמש לדירור בר-השגה למי שהכנסתו נמוכה או בינונית.

הגנה על שוכרי דירות: שהשוק יעשה את עבודתו

בדוח המומחים המלצנו לאמץ חקיקה שתסדיר את יחסי השוכר והמשכיר ותקנה הגנות נאותות לשוכרי דירה, לרבות קביעת עילות פינוי ושיפור יכולתו של השוכר לשכור דירה לטווח ארוך. כמו כן, המלצנו לקבוע הגנות לשוכר מפני העלאות תכופות וקיצוניות בשכר הדירה. גם לאחר המחאה, הממשלה ממשיכה להתנגד בתוקף לכל תיקון חקיקה בנושא ודחתה הצעות חוק פרטיות ברוח המלצותינו.

שער אחד-עשר

107 החלטות 1248 ו-1249 של מועצת מקרקעי ישראל, www.mmi.gov.il/MoatzaWeb/InterHachById.aspx?HachId=1248&SearchWords

108 <http://www.themarket.com/news/1.1665266>

מרקמי מגורים קיימים: החלשה מתמשכת

אחת ההמלצות בדוח המומחים היא להשקיע בתוכנית לאומית לחידוש מתחמים עירוניים קיימים ולצמצם את ההשקעה בהתפשטות לקרקעות פנויות ובהקמת יישובים חדשים. עוד מצוין בדוח המומחים ששיטת התמריצים וההתבססות על כוחות השוק לבדם מפקירה את ערי הפריפריה. המלצות אלה לא נענו. אדרבה, הממשלה החליטה להקים עשרה יישובים קטנים חדשים בנגב¹⁰⁹ בהשקעה אדירה, והם צפויים למשוך אוכלוסייה מבוססת מהערים הוותיקות באזור. התוצאה תהיה החלשה נוספת של הפריפריה במקום חזוקה.

נוסף על כך, במרס 2012 החליטה הממשלה להקים צוות בין-משרדי לגיבוש מדיניות לחידוש ולפיתוח של המרחב העירוני. על הצוות להגיש מסקנותיו בתוך שישה חודשים.¹¹⁰ בינתיים, היא ממשיכה להנהיג מדיניות המתבססת על תמריצים בלבד, אף שאינם מאפשרים לחזק את הערים הוותיקות בפריפריה. הצעד המרכזי של הממשלה הוא הקמת ועדת משנה לתוכניות פינוי-בינוי במחוז מרכז וסיוע מוגבל לרשויות במחוז זה המתקשות לקדם פרויקטים לפינוי-בינוי בשל עלויות הפיתוח הגבוהות.¹¹¹ בדוח המומחים עמדנו על כך שפרויקט פינוי-בינוי במתכונתו הקיימת הוא התערבות שטומנת סיכונים רבים ועלולה לתרום לחיסול דיוור זול ולהדרת אוכלוסייה ענייה. לכן המלצנו שהליכים אלו ילוו בפתרונות דיוור בני-השגה ובייעוץ צמוד לאוכלוסיית המקום, אך הממשלה אינה פועלת כלל בהתאם להמלצות אלו.

האוכלוסייה הערבית: מס שפתיים

בדוח המומחים המלצנו להשקיע מאמץ מיוחד בקידום התכנון, הקצאת הקרקעות וההשקעות ביישובים של האוכלוסייה הערבית כדי לתקן אפליה מתמשכת, ובעיקר להסדיר את היישובים הבדווים בנגב ולהכיר בהם. פעילות הממשלה בנושא זה מסתכמת בינתיים בהחלטה להקצות 50 מיליון ש"ח לתקופה

פערי יישום:
על המעט שנותר
מהמלצות ועדת
רכטנברג

109 החלטת ממשלה 3782 מ-30 באוקטובר 2011.

110 החלטת ממשלה 4435 מ-18 במרס 2012, www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2012/03/des4435.htm

111 החלטת ממשלה 4428 מ-18 במרס 2012, www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2012/03/des4428.htm

של חמש שנים לצורך תכנון וסבסוד של תשתיות.¹¹² הממשלה לא קיבלה כל החלטה הנוגעת להרחבת גבולות היישובים. יתר על כן, הממשלה פועלת לקדם את מתווה פראוור להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב, אשר אינו מכיר בכפרים הבדוויים הקיימים באזור זה עשרות שנים, ומתיר בעצם לפנות כמה מהם אגב פגיעה קשה בתושבים.

61 תעסוקה: המשך הפגיעה בזכויות העבודה של השכבות החלשות

ב-29 בינואר 2012 אישרה הממשלה חלקים מפרק התעסוקה של דוח ועדת טרכטנברג.¹¹³ החלטות הממשלה התמקדו בהגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, ובעיקר בעידוד כניסתן של נשים ערביות לשוק העבודה, במתן הקלות לאמהות חד-הוריות שנמצאות במעגל העבודה ובשילוב בעלי מוגבלויות בשוק העבודה והגדלת הכנסתם הפנויה. החלק המרכזי בפרק התעסוקה של דוח ועדת טרכטנברג, שעניינו תעסוקת חרדים, לא נכלל בהחלטות הממשלה בשל התנגדותם של חברי הכנסת מהסיעות החרדיות.

בתום הישיבה אמר ראש הממשלה כי "הבעיה הגדולה היא בפגיעה בזכויות העבודה של השכבות החלשות, ובכלל זה תשלום שכר מינימום. מכיוון ששם הבעיה העיקרית, שם נפעל, ושם נביא את הפתרון".¹¹⁴ בחינה מדוקדקת של הצעדים שאישרה הממשלה מלמדים על פער עמוק בין הכרזות למעשים; עובדי הקבלן ימשיכו להיות חשופים לפגיעה חמורה ומתמשכת בזכויותיהם. יתרה מזאת, הממשלה ממשיכה ביתר שאת להעביר עובדים בשירות הציבורי להעסקה באמצעות חברות קבלניות, כמו שנעשה למשל במסגרת ההפרטה של שירותי הרכבת והעברת חלק ניכר מפעילות התחזוקה שלה לידי חברות חיצוניות.¹¹⁵

112 החלטת ממשלה 4432 מ-18 במרס 2012, www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2012/03/des4432.htm

שער אחד-עשר

113 <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2012/01/des4193.htm>

114 <http://www.pmo.gov.il/PMO/Communication/Spokesman/2012/01/spokeAvoda290112.htm>

115 www.themarker.com/dynamo/1.1672764

אכיפה של חוקי עבודה: צמצום הפיקוח

ב-8 בפברואר 2012, כשבוע לאחר שאושרו כמה מחלקיו של פרק התעסוקה בדוח ועדת טרכטנברג, נפתחה שביתה כללית במשק שהכריזה ההסתדרות הכללית, שמטרתה למגר את תופעת עובדי הקבלן. נציגי האוצר אמנם הסכימו לשפר במידה ניכרת את תנאי העסקתם, אך הציגו עמדה נחושה וחד-משמעית נגד העברתם להעסקה ישירה. עמדה זו, יש לציין, עולה בקנה אחד עם דוח ועדת טרכטנברג שקבע כי "מיקור-חוץ של חלק מהשירותים הציבוריים הנו לגיטימי ורצוי על מנת להגביר את יעילותם וזמינותם לאזרח, ובלבד שהדבר נעשה במקרים המתאימים לכך תוך תכנון מושכל, שימת דגש לא רק על העלות אלא גם על האיכות, הזמינות, פיתוח יכולת מדידה, מעקב ואכיפה של סטנדרטים נאותים" (עמ' 36).

עם זאת, הדוח מלמד על מודעות רבה להפרה השכיחה של זכויות העובדים החלשים בשוק העבודה ואומר כי "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. נוסף על כך תורמת האכיפה לחיזוק הכדאיות של בעלי פוטנציאל השתכרות נמוך להשתלב בשוק העבודה על פני הסתמכות על מערכת תשלומי ההברה בלבד" (עמ' 137). הדוח ממליץ גם לנקוט צעדי מדיניות כגון "תגבור כוח האדם לאכיפת חוקי עבודה בהתאם למתווה שיקבע על ידי שר התמ"ת ושר האוצר" (עמ' 138).

על פניו נראה שהממשלה סמכה את ידה על המלצות אלה. בהחלטת הממשלה המאשרת את פרק התעסוקה של דוח ועדת טרכטנברג נאמר כי "בהמשך לאישור החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה, התשע"ב-2011 (להלן - החוק להגברת האכיפה) ביום 12 בדצמבר 2011", הוחלט כי יש "לפעול להגברת ולייעול של אכיפת חוקי העבודה באמצעות צעדים המפורטים להלן". בחינה של צעדים אלה מלמדת שהממשלה אשררה החלטה שקיבל משרד התמ"ת בשנת 2009 למקד את האכיפה בעובדים בשכר נמוך ובעובדים זרים. החלטה זו "מסמיכה את הממונה על התקציבים באוצר ואת המנהל הכללי של משרד התמ"ת לגבש

מתווה רב שנתי לתגבור כוח האדם הפועל בתחום אכיפת חוקי עבודה כך שמירב התגבור יהיה במהלך שנת 2012¹¹⁶. עם זאת, בניגוד משווע להכרזתו של ראש הממשלה ובניגוד להמלצות ועדת טרכטנברג, הממשלה החליטה שלא להוסיף פקחים ליחידה לאכיפת חוקי העבודה במשרד התמ"ת ולא קבעה מועד להגשת המתווה הרב-שנתי. ואם לא די בכך, במסגרת קיצוץ התקציב הרוחבי של 2% במצבת כוח האדם במגזר הציבורי שעליו החליטה ממשלת ישראל כדי לספוג מקצת העלייה במחירי הדלק, הוחלט לצמצם ב-36 את מספר התקנים במשרד התמ"ת.¹¹⁷ החלטה זו מנוגדת גם להסכם עובדי הקבלן שנחתם בין הממשלה להסתדרות שבו התחייבה הממשלה להוסיף 120 פקחים במשרד התמ"ת שתפקידם יהיה לפקח על קיום הוראות החוק וההסכם.

ההשלכות: המשך הפגיעה בזכויותיהם של עובדים חלשים
למדיניות שתוארה לעיל יש השלכות חמורות ביותר על שוק העבודה. במבצע אכיפה של חוקי העבודה שביצע משרד התמ"ת לפני שנים אחדות בדקו הפקחים 4,140 עסקים וגילו כי 92% מהם הפרו את חוקי שכר מינימום, שעות עבודה ומנוחה וחוקי עבודה אחרים, מתוכם 16% נתפסו בהפרות חמורות.¹¹⁸ יש להניח שצעדיה של ממשלת ישראל בתחום זה – בניגוד להכרזת ראש הממשלה – מפקירה את העובדים החלשים לגחמותיהם של המעסיקים ומעודדת את המעסיקים להמשיך ולפגוע בזכויות עובדיהם.

למדיניות זו יש השלכות חמורות גם על המגזר הציבורי. מחירי הדלק יכולים לעלות ולרדת מפעם לפעם, אך הקיצוץ בכוח אדם משפיע במישרין על יכולתו של המגזר הציבורי למלא את תפקידיו. אפשר להניח שהחלטות אלה של הממשלה הן חלק בלתי נפרד ממדיניותה המתמשכת הדוגלת בהקטנת גודלה של הממשלה בתוצר, כלומר בהמשך צמצומו של המגזר הציבורי.

שער אחד-עשר

116 החלטת ממשלה 4193 מ-29 בינואר 2012, PMO/147.237.72.239/
Secretarial/Decisions/2012/01/des4193.htm
117 www.nrg.co.il/online/16/ART2/353/200.html
118 www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-3308320,00.html

7 ב חינוך: גרסת נתניהו לעץ הנדיב

ב-8 בינואר 2012 כינס ראש הממשלה מסיבת עיתונאים ואמר בה את הדברים הבאים: "בעצם מה שאנחנו עושים כאן משלים פעולה שאנחנו עושים בתחום החינוך. הייתי ממשיך את זה לעץ, דאגנו לגזע באמצעות הרפורמות השונות – עוז לתמורה בבתי הספר. דאגנו לצמרות, להשכלה הגבוהה, ואפילו לצמרת הצמרות, למרכזי המצוינות. אבל הנה אנחנו באים כאן לשורשים, אי אפשר לטפל בעץ הזה, עץ החינוך, אם לא מטפלים בכל מרכיביו, ועכשיו אנחנו באים, מדינת ישראל, ממשלת ישראל, לטפל בשורשים. ואנחנו מטפלים בחינוך חינוך לילדים בגילאי 3 ו-4. אני חושב שזו ברכה, זה אפילו יום חג, אפשר להגיד, למדינת ישראל, וסוף סוף אנחנו עושים דבר שדיברו עליו כל השנים".¹¹⁹

כפי שנבקש להראות, החלטת הממשלה בנושא זה – חינוך חובה חינוך לגיל הרך – משקפת יישום חלקי בלבד של המלצות דוח ועדת טרכטנברג. דוח הוועדה מנה המלצות מעטות בתחום החינוך, ובעצם ניסח שתיים מרכזיות: להגדיל את תקציב משרד החינוך בכ-18 מיליארד ש"ח בחמש השנים הקרובות ולהחיל את חוק לימוד חובה במלואו על גילאי שלוש-ארבע. תפיסת השוויון שעמדה לנגד עיניהם של חברי ועדת טרכטנברג שונה מזו שעמדה לנגד עיניהם של צוותי המומחים. במרכז פרק החינוך בדוח ועדת טרכטנברג עומדת משפחה מהמעמד הבינוני, שלה שניים-שלושה ילדים במערכת החינוך ויש בה זוג מפרנסים משכילים. דוח המחאה לעומתו הניח שכלל הילדים בישראל זכאים לחינוך איכותי חינוך, אחת היא מה מעמדם הכלכלי ומהי השתייכותם החברתית. יתרה מכך, דוח המומחים התמקד בגילאי אפס-שלוש מתוך התבססות על מחקרים רבים שהראו שפערים בחינוך נפערים כבר מגיל לידה. ובכל זאת, הן צוותי המומחים והן חברי ועדת טרכטנברג תמימי דעים שיישומו המלא של חוק לימוד חובה הוא הדרך הנכונה להשיב את האחריות לחינוך לידי המדינה.

אך תפיסתה של ממשלת ישראל באשר לצדק חברתי בחינוך מצומצמת אף יותר מזו של ועדת טרכטנברג. בסופו של דבר החליטה הממשלה לממן שכר לימוד לגילאי שלוש-ארבע באחת

פער יישום:
על המעט שנותר
מהמלצות ועדת
טרכטנברג

משתי דרכים: בגנים של הרשות המקומית ברשויות שבהן ייבנו גנים כאלה, או בגנים פרטיים שיוכרזו כציבוריים ותינתן בהם מעין הנחה בשכר הלימוד.¹²⁰

החלטת הממשלה אמנם מגדירה את גני הילדים הממומנים כציבוריים, אך גם גנים פרטיים לגמרי ייחשבו ציבוריים אם יקבלו רישיון המעניק להם הכרה ככאלה. במילים אחרות, הממשלה פותחת דלת רחבה ומזמינה מוסדות פרטיים לקבל מעמד ציבורי שאינו מעוגן בחקיקה וליהנות מתקצוב, אגב ויתור גלוי ומוצהר על סמכויות הפיקוח על מוסדות אלה ובניגוד למדיניותו המוצהרת של משרד החינוך. אנו סבורים שהחלטה ליישם לימוד "חינם" לגילאי שלוש-ארבע גם באמצעות גני ילדים פרטיים היא שגויה, לא שוויונית, וספק אם היא חוקית. הזכות לקבל חינוך במוסד רשמי שבו המדינה אחראית לגמרי לאספקת החינוך ואיכותו היא זכות יסודית. בחירתה של הממשלה להסתפק במתן המימון גם באמצעות גנים הפועלים בשוק הפרטי, גם אם היא זמנית בלבד, אינה ממששת אחריות זו אלא להפך. אף שלתפיסתנו חובת המדינה בתחום החינוך רחבה מזו שהוצגה בדוח ועדת טרכטנברג, הרי אילו התחייבה הממשלה ליישם את חוק לימוד חובה במלואו בתום תקופת מעבר מוגדרת, היה זה צעד חשוב ביותר בכיוון הנכון. לצערנו, ניסיון העבר המתועד מלמד שה"זמני" בתחום החינוך דינו להפוך ל"קבוע". אי-אפשר לדרוש את חיזוק החינוך הציבורי ובה בעת להשלים עם שמיטת הפיקוח על החינוך מידיה של המדינה.

חוק חינוך: בוכהלטריה לקויה

יתרה מזאת, מימונו של חוק חינוך חינם לגיל הרך לשנת התקציב הנוכחית (2012) נעשה באמצעות קיצוץ רוחבי במשרדי הממשלה. חישוב פשוט שערכנו מלמד שהקיצוץ הרוחבי עולה במידה ניכרת על ההוצאות הדרושות לשם מימונו של החוק.¹²¹ על פי נתונים שראו אור באחרונה, חוק חינוך חינם לגיל הרך כבר מיושם ביישובים חלשים מבחינה חברתית-כלכלית וחל על כ-100 אלף תלמידים מתוך 300 אלף תלמידים בגיל שלוש-ארבע.

שער אחד-עשר

120 החלטה 4088 מ-8 בינואר 2012, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2012/01/des4088.htm>

121 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000713956 121

מתוך אלה, כ-100 אלף ילדים נמצאים במסגרות פרטיות או בביתם, כך שמדובר ב-100 אלף ילדים שבשבילם יש לבנות גנים חדשים. יישום החוק כבר בתחילת שנת הלימודים הבאה דורש את בנייתם של 1,500 גנים חדשים, וכן את גיוסו ואת הכשרתו של כוח אדם במשרד החינוך וברשויות המקומיות. העלות הכוללת לבניית הגנים האלה עומדת על כ-1.3 מיליארד ש"ח, ומימון העסקתן של גננות וסייעות אמור לעלות עוד כמיליארד ש"ח. אך כל מי שמצוי בתהליכי הבנייה של בניינים ציבוריים יודע היטב שאין שום אפשרות ריאלית לבנות גנים כה רבים בשנה אחת,¹²² ואפשר לבנות לכל היותר 250 גנים בשנה. כמו כן, עלויות המימון של הגננות והסייעות נעשה על בסיס תחשיב עלויות שנתיות ואילו החוק יוחל רק מספטמבר 2012. הממצאים הללו מלמדים שהקיצוץ הרוחבי במשרדי הממשלה, לרבות קיצוץ של משאבים שנועדו לפריפריה הגיאוגרפית והחברתית של ישראל, עולה על היקף המשאבים שהממשלה יכולה להוציא על מימון של חינוך חנם לגיל הרך בשנת הכספים הנוכחית: מתוך 2.5 מיליארד ש"ח שקוצצו, הממשלה יכולה להוציא בשנת הכספים הנוכחית רק כ-300 מיליון ש"ח. הקיצוץ הרוחבי נועד אפוא לא רק לממן את החלת החוק אלא לתת מענה לגירעון הצפוי בתקציב המדינה במקרה הטוב, ובמקרה הפחות טוב, אפשר שנתניהו ופקידי האוצר מבקשים לנצל את הדרישה הציבורית ליישום החוק ולהרחבת השירותים החברתיים כדי להמשיך ולקדם את מדיניות הצמצום החד בהקצאה לשירותים אלה בדיוק.

ג דברי סיכום: אין חדש תחת השמש

ב-2 בנובמבר 2011, פחות מחצי שנה לאחר שפרצה המחאה החברתית, דחתה הכנסת את הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות ברוב של 58 בעד ו-45 נגד. חוק זה, שהצעת ניסוח שלו מופיעה גם במסמך שבידיכם, נועד לעגן בחוק יסוד את זכויותיהם החברתיות של אזרחי ישראל בתחומי הבריאות, הדיור, החינוך, התעסוקה והרווחה. בדחייתה את הצעת החוק נהגה הכנסת

122 זו הייתה גם עמדתו של יושב ראש מרכז השלטון המקומי, מר שלמה בוחבט (www.themarker.com/news/1.1612380), וכן של הממונה על החינוך לגיל הרך בעיריית תל-אביב-יפו, הגב' מיטל להבי (www.themarker.com/) (career/1.1609554).

ברוח השקפת העולם של דוח ועדת טרכטנברג, שכן ועדה זו לא מצאה לנכון להכיר בזכויותיהם החברתיות של אזרחי ישראל כזכויות מוקנות (inalienable), אלא ראתה בהן זכויות שאזרחים רוכשים בשוק הסחורות, כל אחד כפי יכולתו ועל ידי כישוריו הסחירים. אילו הכירה ועדת טרכטנברג בזכויות אלו, ואילו אישרה הכנסת את החוק, הרי שהן היו נותנות ביטוי מהדהד למחויבותה של המדינה לתנאי הקיום הבסיסיים של אזרחיה ומעידות שהמדינה קשובה, באמת ובתמים, לקולות שעלו מהמחאה החברתית. אך תחת החוק הזה ובמקום מדיניות חברתית כוללת ופרוגרסיבית אימצה הממשלה מקצת מהמלצותיה של ועדת טרכטנברג.

בעת אישור פרק המסים של ועדת טרכטנברג¹²³ הכריז ראש הממשלה כי "הצרכן ירגיש בכיסו את החלטת הממשלה היום".¹²⁴ אכן, הצרכן מרגיש אותה, אך אין זו הרגשה נעימה, והיא אינה מיטיבה את מצבו. בהמלצותיה של ועדת טרכטנברג לא היה כדי לתת מענה לתחלואים החברתיים העמוקים של החברה הישראלית, אך אפילו ההמלצות הצנועות הללו עברו תהליכי סירוס וקיצוץ עמוקים, ופערי היישום שעליהם עמדנו בפרק זה מלמדים שהממשלה נענתה להן במידה מוגבלת ביותר. כמו שמלמדות המלצותיה של הוועדה, היא השליכה את יהבה על שינוי במדיניות המס, שעיקרו הגדלה מתונה בשיעורי המיסוי הישיר והפחתה ניכרת של המיסוי העקיף. אך אם מקורם של הפערים החברתיים-כלכליים טמון במדיניות מס מעוותת המאופיינת בשיעורים גבוהים של מסים עקיפים ובשיעורים נמוכים של מסים ישירים, הרי שלא חל כל שינוי לטובה במדיניות זו. אדרבה, החלטותיה הכלכליות של ממשלת ישראל מאז פרוץ המחאה מלמדות שהיא נצמדת למדיניות המס ההפוכה: היא מגלה נכונות הולכת ופוחתת להגדיל את המיסוי הישיר מצד אחד, ונכונות הולכת וגדלה להגדיל את המיסוי העקיף מצד שני.

כמו שמשקף בבירור דוח המומחים, הירידה החדה בהוצאה הציבורית למימון השירותים החברתיים היא הסיבה העיקרית

שער אחד-עשר

123 החלטת ממשלה 3783 מ-30 באוקטובר 2012. <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2011/10/des3783>

124 <http://www.pmo.gov.il/PMO/Communication/Spokesman/2011/10/spokeTrach301011.htm>

לקריסתם. יתרה מזאת, אנו למדים שהקיצוץ הנרחב והמתמשך בהקצאה הציבורית לשירותים אלו אינה סוף פסוק, וידה של הממשלה עודנה נטויה. כמו שאמר ראש הממשלה בנימין נתניהו ב-3 באפריל 2012, כשנה לאחר פרוץ המחאה החברתית, צמצום הוצאות הממשלה למימון השירותים החברתיים הוא עדיין אחד משלושה יעדים מרכזיים של המדיניות הכלכלית שהוא מבקש להמשיך ולקדם. "יש שלושה דברים", אמר ראש הממשלה, "שאנו רוצים להשיג: צמיחה, הורדת האבטלה וצמצום ההוצאות".¹²⁵ האופן שבו ראש הממשלה כורך יחדיו יעדים אלו משקף לדעתנו את בעיית היסוד של הכלכלה הישראלית: המשק צומח אך פירות הצמיחה מתרכזים ברבדים האמידים של החברה; האבטלה רושמת שיעורי ירידה מרשימים, אך מספרם של העובדים שנדחקים אל מתחת לקו העוני, הן בעטיים של תנאי שכר ירודים והן עקב יוקר המחיה, הולך וגדל; ההוצאה הציבורית למימון השירותים החברתיים יורדת, אך גורמת לדלדולם ואף לקריסתם של שירותים אלה.

בשעה שכל מעייניה של ממשלת ישראל נתונים לסיכולם של איומים ביטחוניים המאיימים על קיומה, היא מגלה אדישות מקוממת לנוכח איומים מוחשיים על לכידותה ועל חוסנה הפנימי. בבואם לתאר עד כמה חמור מצבו של החינוך בארצות הברית, קבעו חברי הוועדה שמינה הנשיא דונלד רייגן (1983) כי "האומה נמצאת בסכנה" (A Nation at Risk). חברי הוועדה הוסיפו ואמרו שאילו היה תפקודה הירוד של מערכת החינוך של ארצות הברית פועל יוצא של שלטון עיון, האמריקנים היו רואים בו אקט מלחמתי של ממש.¹²⁶ במידה דומה של חומרה אנו רואים את מדיניותה החברתית-כלכלית של ממשלת ישראל, שכן התעקשותה להמשיך במדיניות זו תפגע בחוסנה הפנימי של החברה הישראלית ותחמיר לבטח את תחלואיה העמוקים, תחלואים שבגינם יצאו ההמונים לרחובות במחאה של קיץ 2011.

העם דורש צדק חברתי – אמנה חברתית-כלכלית

המחאה של קיץ 2011 העלתה לסדר היום הציבורי את התביעה לצדק חברתי. היא נשאה את הבשורה שהציבור הישראלי אינו מוכן להשלים עוד עם קריסתם של השירותים החברתיים, עם התרחבות ממדי העוני או עם הגדלת פערי השכר האדירים בשוק העבודה. המחאה פרצה מקרב הבנות והבנים של הדור הצעיר, דור נאמן לארצו המבקש לתרום לרווחת החברה אך חרד לגורלה. דור זה חש שהעתיד נגזל ממנו, שיכולתו להקים משפחה, לבנות בית בישראל ולהשתכר בכבוד מעמל כפיו הופכים לחלום שאינו בר-השגה.

חלפה כמעט שנה מאז החל המפגן האזרחי רחב-ההיקף, ועתה ברור לכול שתביעותיהם של המוחים שגדשו את רחובות הערים ומילאו את כיכרותיה לאורכה ולרוחבה של הארץ אינן זוכות למענה הולם של קברניטי המדינה ופרנסיה. עם זאת, אי-אפשר לומר שדבר לא השתנה; לאחר שנים ארוכות שבהן ניכרו בציבור הישראלי חוסר אונים ואדישות, הוא קם והחל לפתח תודעה חברתית ופוליטית חדשה; הוא דורש מעורבות בתהליכי קבלת ההחלטות הקובעים את סדרי העדיפויות הלאומיים. ואמנם, לדרישה זו התלוותה תרבות של דמוקרטיה מתדיינת המדגישה את ערכו של השיח הציבורי ואת החשיבות של משא ומתן פתוח בין האזרחים לרשויות השלטון.

המשותף לתביעות הציבור הוא הדרישה לשובה של המדינה, הדרישה שהיא תכיר-מחדש באחריותה לאספקת רשת ביטחון לאזרחיה, לאחר שהפקירה אותם במשך שנים ארוכות לכוחות שוק משולחי רסן. דרישה זו מחייבת את כינונה של מדינת רווחה מתקדמת ואת שיקומם של השירותים החברתיים. אך ממשלת ישראל בשלה. במקום לתת מענה לתביעות המוחים היא מסתפקת בשינויים קוסמטיים שכל מטרתם להסיח את דעתו של הציבור. יתרה מזאת, נדמה שממשלת ישראל נחושה להתמיד במדיניותה הכלכלית שהביאה להרס ולחורבן של המרקם החברתי בישראל.

התנהלותה האטומה של הממשלה מחייבת היערכות מחודשת להמשך המאבק. זוהי עת להתלכד וליצור חזית ציבורית רחבה שתכלול את תנועות המחאה על שלל ארגוניה, את הגורמים היצרניים במשק, את ההסתדרות הכללית, את הגופים העסקיים וכל אדם או גוף השותפים לתביעותיה הבסיסיות של המחאה. רק חזית כזו יכולה לאלץ את הממשלה להביא לשינוי יסודי ומבני במדיניותה הכלכלית, שינוי שיבטיח שהחברה הישראלית תהיה הומנית, צודקת והוגנת.

בבסיסו של המאבק צריכים לעמוד שני עקרונות:

- ביעור אי-השוויון והעוני במדינת ישראל.
- הרחבה תקציבית אחראית ומידתית שתביא להנעת גלגלי הפיתוח לטובת כלל אזרחי המדינה.

שני עקרונות אלה מקיימים ביניהם תלות הדדית. צמיחה כלכלית אמיתית מחייבת צמצום פערים. ללא צמצום פערים – תשרת הצמיחה הכלכלית רק מעטים. רק השילוב בין השניים יאפשר את כינונה של חברה הוגנת והומנית, חברה המאפשרת לכלל אזרחיה לממש את עצמם ולתרום מכישרונם וממרצם לטובת הכלל. יעד זה אינו אוטופי, הוא אידיאל מעשי, בר-מימוש. במדינות מתוקנות רבות הוא מתממש במסגרת ההסדר החברתי-כלכלי המכונה מדינת רווחה מתקדמת. אין סיבה שאידיאל זה לא ימומש גם במדינת ישראל, שהוקמה מתוך שאיפה לכוון חברה מופת המושתת על עקרונות של סולידריות וצדק חברתי.

עקרונות האמנה החברתית-כלכלית

1. צמצום ממדי אי-השוויון והעוני והעלאת רמת החיים הכלכלית והסביבתית במדינת ישראל תוך כדי חתירה לרמת שוויון ולרמת חיים דומה לזו של מדינות מתקדמות בארצות מערב אירופה. מדד לעמידה ביעד זה יהא ירידה במדד הג'יני (אחרי תשלומי העברה) לרמה הפחותה מ-0.3 בתוך שנים אחדות.
2. שיקום המגזר הציבורי והגדלת חלקה של הממשלה בתוצר הלאומי הגולמי; הגדלת סל השירותים שמספקת המדינה, לאזרחיה ושיפור איכותם בתחום החינוך, הבריאות, הרווחה,

- הדיור והתחבורה, כל זאת באמצעות הגדלת חלקה של הממשלה יחסית לתוצר עד לרמות של 50%-55% בתוך 7-10 שנים. סעיף זה יחל בביטול כללי ההוצאה הכובלים את ידי הממשלה, בביטול התקציב הדו-שנתי ובהפסקה של העברת עודפי מסים ורזרבות תקציביות לטובת הורדת יחס חוב-תוצר על חשבון מימוש זכויותיהם החברתיות של אזרחי ישראל. כמו כן, תישמר גמישות תקציבית בתקופות האטה ומיתון.
3. שינוי מדיניות המיסוי והשתתת מיסוי שווינוני יותר על ידי הגדלת המיסוי הישיר על בעלי ההכנסות הגבוהות ותאגידים דרך מס הכנסה, מס חברות וביטוח לאומי, השוואת המיסוי על הון ועבודה וטיפול בכשלי המיסוי העקיף.
 4. החלת מדיניות מוניטרית שתומכת בתעסוקה מלאה ונקיטת אמצעים כדי להחליש את תנועות ההון קצרות הטווח הפוגעות ביציבות המשק.
 5. ביצוע רפורמה מקיפה להנגשת שירותי בריאות, חינוך, דיור, רווחה, ביטחון אישי ותחבורה לכול על ידי המדינה. מדד לעמידה ביעד זה הוא ממוצעי ה-OECD של תקנים ותשתיות לנפש בכל אחד מהתחומים.
 6. התמקדות עקבית בביעור הפער בין פריפריה למרכז על ידי פיתוח ושיקום ניכרים של תשתיות בתחומי התעסוקה, התחבורה, החינוך, הביטחון האישי ותרבות הפנאי.
 7. בחינה מחודשת של תהליכי ההפרטה ואף עצירתם וביטול הפרטות השירותים החברתיים ותשתיות המדינה.
 8. הפסקה הדרגתית של ההעסקה הלא-ישירה במגזר הציבורי והפרטי בפרק זמן מוגדר.
 9. הפחתה ניכרת של יוקר המחיה כדי להבטיח אספקה של צורכי יסוד (מזון, מלבוש, מעון, מרפא והוראה) לכלל אזרחי המדינה במחיר שווה לכל נפש. מטרה זו תושג במעורבות ממשלתית רחבה ומגוונת (כגון הפעלת פיקוח ממשלתי במקרה הצורך ומתן שירותים על ידי המדינה).
 10. הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה באמצעות פיתוח מיומנויות וכישורים מקצועיים בקרב כלל הציבור בישראל. לשם כך יש לשפר את תשתיות החינוך וההכשרה המקצועית ולהנגיש אותן לכלל האוכלוסיות בחברה הישראלית.
 11. חיזוק המערך הפנסיוני והבטחתו על ידי יצירת רובד בסיסי

שיושקע בעיקר באג"ח מיועדות המונפקות על ידי מדינת ישראל.
12. מימוש הזכות לדיור על ידי חידוש הבנייה לדיור ציבורי
וקידומה של מדיניות המאפשרת דיור בר-השגה לכלל
האוכלוסייה.

13. דמוקרטיזציה של תהליך התקצוב, לרבות ביטול חוק
ההסדרים ושינוי במעמדו המכריע של משרד האוצר בתהליך
התקצוב. בד בבד יש לחזק את סמכויות משרדי הממשלה
ולדאוג לשיפור היכולת המקצועית של מקבלי החלטות.