

4445.783
354.234
636.111
78.673
8339.111
67.632
98.232
2333.452
12.543
55.896
3941.323
6441.323
62227.112
33.562
271.288
77.218
3.682
87.322
332.321
59.113
78.322
33.562

61.323
67.112
77.218
53.682
87.322
69.321
59.113
79.322
12.321
99.223
87.124
89.332
97.234
11.435
43.129

99.123
77.234
412.341
545.324
741.234
554.345
874.326
452.113
974.423
893.465
862.123
974.456
988.335
582.938
352.398
223.564
338.541
991.333

44.55
31.12
23.89
89.34
99.34
87.11
51.44

636.111
78.673
8339.111
87.632
98.232
2333.452
12.543
55.896
3341.332
6441.323
62227.112
33.562
271.288
77.218
3.682
87.322
332.321
59.113
78.322
33.562

קרון דליה ואלי
הורביץ בע"מ

פורום
קיסריה
מאז 1992

כנס אלי הורביץ
לכלכלה וחברה

המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ימים שלישי-רביעי, ט"ז-י"ז באייר, 24-25 במאי 2016

חוברת עבודה

332.321
59.113
79.322
332.321
99.223
32.124
44.332
97.234
332.435
3444.129

61.323
67.112
77.218
53.682
87.322
69.321
59.113
79.322
12.321
99.223
87.124
89.332
97.234
11.435
76.223

99.123
77.234
412.341
545.324
741.234
554.345
874.326
452.113
974.423
893.465
862.123
974.456
988.335
582.938
223.564
191.322
115.673
213.567
974.235

44.55
31.12
23.89
89.34
99.34
87.11
51.44
44.66
22.11

636.111
78.673
8339.111
87.632
98.232
2333.452
12.543
55.896
3341.332
6441.323
62227.112
33.562
271.288
77.218
3.682
87.322
332.321
59.113
78.322
33.562
332.321
99.223
12.124
44.332
97.234
332.435
3444.129
99.345
4633.223
97.234
20.345
36.458



דבר נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוחנן פלסנר

ברוכים הבאים לכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2016.

זו השנה ה-23 שהמכון הישראלי לדמוקרטיה מקיים את הכנס, שהתפתח והשתכלל עם הזמן. לאורך כל שנותיו הוא היה הזירה המובילה במדינה לדיון כלכלי-חברתי מעמיק, רציני ומבוסס מחקר ונתונים.

בראשית שנות התשעים, עת יוסד הכנס, התקיימו בישראל מעט מאוד כנסים מסוגו. היום יש ועידות וכנסים לרוב. בכנס שלנו אנו מקפידים לשמור על הסטנדרט הגבוה והייחודי של דיון מעמיק, המבוסס על הכנה רצינית של חומרים מקדימים, דיונים בקבוצות עבודה והמלצות מדיניות.

אנו מייחסים חשיבות גדולה למפגש הבלתי אמצעי בין מקבלי ההחלטות, בכירים מהאקדמיה ואנשי מפתח במשק ומאמינים ששולחן עגול מסוג זה מאפשר שיח פתוח והוגן המתגבר את תפיסות העולם וההרגלים הקיימים. הניסיון שלנו מלמד כי דיאלוג כזה מועיל מאוד לשני הצדדים – לשרים ולפקידים מן השירות הציבורי הממונים על עיצוב המדיניות הכלכלית והוצאתה אל הפועל, מצד אחד, ולאנשי העסקים הפועלים בסביבה העסקית בישראל ומחוצה לה, מן הצד האחר.

בארבע השנים האחרונות הכנס נושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע ומראשי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד בראש פורום קיסריה שנים ארוכות. עבורנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה ולכל בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה.

כרגיל, הכנס הוא פרי עבודה מאומצת של רבים וטובים. אני מבקש להודות לכולם: לחוקרים ולעוזרי המחקר, לכותבי מסמכי ההכנה ולעובדי המכון הישראלי לדמוקרטיה. תודה כמובן גם לפרופ' יוג'ין קנדל, יו"ר הכנס, ולעו"ד ישראל מימון, מנהל הכנס (שאך לאחרונה מונה לתפקיד נשיא הבונדס).

אני מאחל לכולנו כנס פורה ומעניין. אני מקווה שגם הממשלה וגם המערכת הכלכלית שלנו תצאנה נשכרות מן הדיונים שנקיים ומן הרעיונות שייבחנו.

הרי לשם כך נתכנסנו.

בברכה,

יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב, בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה, החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות אסיא ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. תוך ראייה ארוכת טווח לחשיבות של מובילות בשוק הישראלי וליצירת בסיס לפריסה בינלאומית עתידית הוא יזם את המיזוג של שלוש חברות פרמצבטיות ישראליות – אסיא, צורי וטבע – לחברה אחת, טבע תעשיות פרמצבטיות, שהוא מונה למנהלה בשנת 1976. בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם, ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום בו פעלה. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברה הגנרית הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם שבהם האמין אלי, עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים, ובתוכם גם לצבא. כך, השתתף אלי כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע אלי, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, לאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו בטבע. כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1986). הוא כיהן, בין השאר, כיו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, כחבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) וכיו"ר הוועדה – "ישראל 2028" שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת: "ישראל 2028 חזון ואסטרטגיה כלכלית חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים הוא נשא בשהה תארי דוקטור כבוד ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי ההחלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון, לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנתו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב-21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

תוכן עניינים

7	פתח דבר
11	התוכנית האסטרטגית של משרד האוצר
19	אפקטיביות הממשלה בישראל במבט משווה – תקציר המחקר המלא
33	אפקטיביות הממשלה בישראל – המלצות לדיון
49	חדשנות בשירות הציבורי – חלום או מציאות?
69	אל תשליכני לעת פנסיה – על תעסוקת מבוגרים וגיל הפרישה
99	יחסי העבודה בישראל – מהו המודל הרצוי להתאגדות עובדים

פתח דבר - יו"ר הכנס, פרופ' יוג'ין קנדל

מאז הקמת המדינה ואף לפני כן, שיחקו מוסדותיה תפקיד משמעותי ביותר בחיי האזרחים. בין אם בביטחון, בתשתיות, בבריאות או בחינוך, מרכזיותה וחשיבותה של הממשלה בגישת האזרחים לשירותים בסיסיים אינה מוטלת בספק. הצורך באספקת שירותים למספר רב וגדל של אזרחים, חייב את הממשלה להיות יצירתית ומתחדשת עם הזמן והאתגרים החדשים.

גם היום תפקידים אלה נמצאים באחריות הממשלה, אך שלושה שינויים משמעותיים הופכים את התמונה למורכבת בהרבה. ראשית, הציבור מצפה לרמת שירותים הולכת ועולה. ציפייה זו, יחד עם הגידול באוכלוסייה והזדקנותה, משמעותה שסך עלויות השירותים הנדרשים עולה מהר יותר מקצב הצמיחה הכלכלית של המשק. שנית, כניסתו של העולם סביבנו לעידן המידע מאפשר לממשלה לשפר את איכות השירותים, תוך הקטנת העלויות על ידי שימוש בטכנולוגיה. בנוסף, ההבנה שהיכולות הללו קיימות מעלה אף יותר את ציפיות הציבור, המעוניין לראות את אותן הטכנולוגיות ששינו את חיינו הפרטיים ואת העולם העסקי, באות לידי ביטוי גם בפעילות מהממשלה. שלישית, הממשלה עברה בעשורים האחרונים תהליכים שבסופם היא הפכה ליותר מתגוננת, יותר מוגבלת ביכולתה למשול ופחות מתחדשת.

הדבר מונע ממנה לאמץ שיטות עבודה וטכנולוגיות חדשות שיוכלו לספק את רמת השירותים אותה מצפה הציבור לקבל.

יכולתה של כל ממשלה להטמיע שיטות פעולה וטכנולוגיות חדשניות היא מוגבלת. נטייתה הטבעית היא להימנע מלקיחת סיכונים ברמה מערכתית וברמה האישית. כך, במקום בו הפוטנציאל לחדשנות עומד אל מול הסכנה הקיימת בכישלונו של רעיון חדש, הזהירות ואי עשייה קיבלו עדיפות. אך

לקיחת סיכונים היא תנאי קדם ליכולת להתחדש, כך שהנכונות לכישלון הופכת לחלק קריטי בהצלחה.

מסיבות אלה, הממשלה חייבת לשפר את יכולתה למשול ולפתח את התמריצים החיצוניים שיאפשרו לה לקחת סיכונים, כשחלק ניכר מתמריצים אלה נבנה על פי האווירה והשיח הציבורי בהם פועלת הממשלה. כאשר האווירה מאשימה, מגנה ופוגענית נוצרים תמריצים שליליים ללקיחת סיכונים אישיים באופן שאינו מאפשר את היוזמה והחדשנות הנדרשים מהשרות הציבורי. על חברה המעוניינת לראות ממשלה יעילה, חדשנית ומתקדמת, מוטלת האחריות ליצירת סביבה תומכת שבמסגרתה ניתן יהיה ליזום ולקחת סיכונים מבוקרים הטומנים בחובם הצלחות אדירות. סביבה כזו יודעת הן להתמודד עם כישלונות וללמוד מהם והן לתגמל הצלחות.

בכנס זה עומדת בפנינו ההזדמנות להתחיל בבנייתה של סביבה תומכת זו. כנס אלי הורוביץ מבית המכון הישראלי לדמוקרטיה, תמיד היה מקום בו נידונות הסוגיות האקוטיות ביותר לחברה הישראלית בתחומי הכלכלה, החברה והממשל. ייחודיותו של הכנס היא ביכולתו להכניס תחת קורת גג אחת את הדמויות המשפיעות ביותר בכל אחד מהתחומים, וליצור שיח פורה וחוצה מגזרים על הנושאים המשותפים לכולם. תקוותי היא שהתובנות שיעלו בכנס, יהיו לעזר ביצירתו של שיח ציבורי רחב יותר שתומך במגזר ציבורי חדשני ויעיל העומד בציפיות הציבור והתקופה.

פרופ' יוג'ין קנדל

מנכ"ל עמותת Start-Up Nation Central, לשעבר יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה

רואים רחוק: התכנית האסטרטגית של משרד האוצר





**משרד האוצר
לשכת המנהל הכללי**

רואים רחוק – התכנית האסטרטגית של משרד האוצר

שאול כהן, יועץ למנכ"ל משרד האוצר

מאז הקמתה של הממשלה (מאי 2015), ולצד תהליך הכנת התקציב, מבצע משרד האוצר, בהובלתו של מנכ"ל המשרד, שי באב"ד, ובהשתתפות כלל מנהלי האגפים במשרד, תהליך אסטרטגי שמטרתו קביעת יעדי המדיניות של המשרד לשנים הקרובות. קביעת המדיניות הינה חשובה ביותר נוכח היקף האחריות של משרד האוצר, אשר מוביל את המדיניות החברתית-כלכלית של ממשלת ישראל, ומתווה את היעדים ואת הדרך במגוון רחב מאוד של נושאים.

הצבת היעדים האסטרטגיים של משרד האוצר החלה בהתוויית חזון העל אותו קבע שר האוצר. חזון זה מגדיר את (1) צמצום אי השוויון, לצד (2) צמיחה ברת קיימא ושיפור הפריון במטרות העל של המשרד.

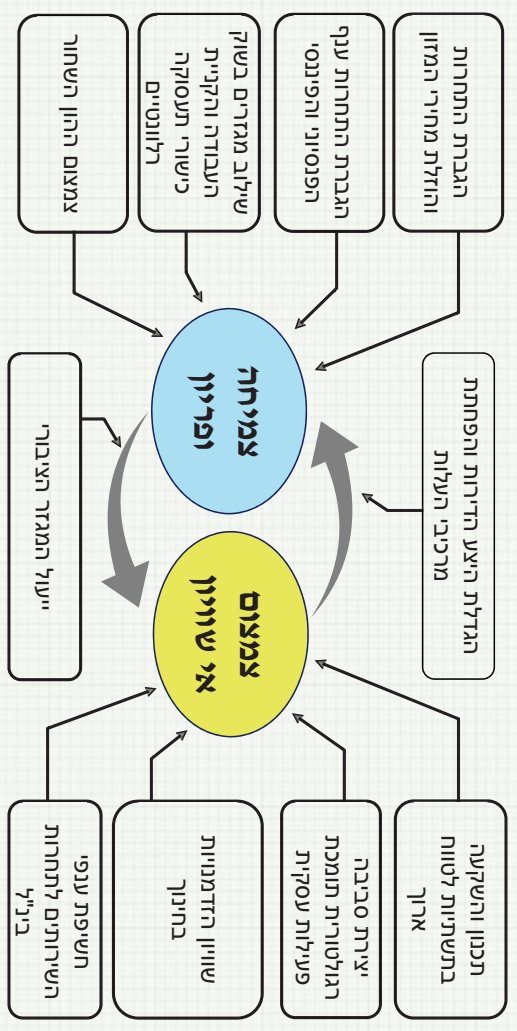
נוכח החזון שהוגדר על ידי הדרג הנבחר, דנו ראשי האגפים השונים במשרד במגמות העיקריות המשפיעות על כלכלת ישראל, ובאתגרי היסוד של המשק. בדיון הוגדרו 10 אתגרי יסוד, ובהתאם לכך הוצבו 10 מטרות אסטרטגיות למשרד, אשר יהיו את התשתית למדיניות הכלכלית בשנים הקרובות. בהמשך, הוקמו צוותים בין אגפיים, אשר הציגו צעדים קונקרטיים לשם השגת המטרות שהוגדרו.

מקום מיוחד בתהליך ניתן להצבת יעדים מדידים להצלחת המדיניות בתחומים השונים – הן ברמת היעד האסטרטגי (לדוגמה, הגדלת מספר יחידות הבניה ל-60,000 יח"ד בשנת 2016) והן ברמת צעד המדיניות הבודד. הצבת יעדי תוצאה מדידים מסייעת בבחינת הצלחת המדיניות לאורך זמן, וכן בהבהרת מטרת המהלכים וסנכרון כלל הגורמים הרלוונטיים בתכנונם ובביצועם. כך, הציב לראשונה משרד האוצר יעדים מדידים למדיניותו במסגרת ספר תוכניות העבודה הממשלתי שפורסם על ידי משרד רה"מ במרץ 2016.

המטרות האסטרטגיות שאושרו על ידי הנהלת המשרד:

- הגדלת היצע הדירות והפחתת מרכיבי העלות
- הגברת התחרות והוזלת מחירי המזון
- הגברת התחרות ענף הפנסיוני והפיננסי
- שילוב מגזרים בשוק העבודה והקניית כישורי תעסוקה רלוונטיים
- צמצום ההון השחור
- ייעול המגזר הציבורי
- חשיפת ענפי השירותים לתחרות בינ"ל
- הבטחת שוויון הזדמנויות בחינוך
- יצירת סביבה רגולטורית תומכת פעילות עסקית
- תכנון והשקעה בתשתיות לטווח ארוך

מטרות משרד האוצר 2017



כיצד הופכים את הממשל לאפקטיבי יותר?

אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה תקציר המחקר המלא

הצוות המכין

מחבר	פרופ' מומי דהן , בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים
עוזר מחקר	אריאל גולדשטיין , המכון הישראלי לדמוקרטיה; בוגר התכנית לכלכלה פיננסית, האוניברסיטה העברית בירושלים

1. לפי מדד אפקטיביות הממשלה של הבנק העולמי, ישראל ממוקמת במקום ה-21 מתוך 34 מדינות ה-OECD. מאז 1996, הפער בין ישראל ל-OECD הלך ופחת ובשנת 2008 הוא אפילו נסגר. אולם בשלוש השנים האחרונות (2012-2014) הוא שב ונפתח לרעתה של ישראל. מיקומה של ישראל לפי מדד אפקטיביות הממשלה אינו חריג לטובה או לרעה יחסית לדירוגה לפי רמת התוצר לנפש, ולמעשה, היא "יושבת" על קו הקשר הסטטיסטי בין רמת ההכנסה לנפש לאפקטיביות הממשלה.

2. מחקר זה מראה שאפקטיביות הממשלה גבוהה יותר במדינות בעלות הוצאה ציבורית גבוהה יחסית לתוצר, אבל קשר חיובי זה מובהק גבולית, והולך ודועך החל מרמה מסוימת של הוצאה. בשל ההוצאה הציבורית הנמוכה בהשוואה למדינות ה-OECD, גורם זה מושך כלפי מטה את האפקטיביות של הממשלה בישראל.

3. ממשלות המשלמות שכר גבוה יותר לעובדי השירות הציבורי ומנהליו מפגינות רמה גבוהה יותר של אפקטיביות, ואולם קשר זה נעלם אם מתחשבים בהבדלים בתוצר לנפש. לפיכך, לא ניתן לטעון בביטחון שמקור הקשר הוא רמת השכר.

4. מעניין לציין כי אי השוויון בשכר בשירות הציבורי, שנמדד לפי הפער בין שכרם של מנהלים בדרג הבכיר ביותר לשכר עובדי הדרג המינהלי, הוא בעל השפעה מזיקה לאפקטיביות הממשלה. השפעה זו שורדת גם התחשבות בהבדלים בתוצר לנפש. ממצא זה הוא רלוונטי במיוחד לישראל בשל פערי שכר גדולים בשירות הציבורי בהשוואה למדינות המפותחות.

5. בניגוד לאמונה הרווחת, מחקר זה אינו מוצא קשר בין רשת ההגנה על עובדים בשירות הציבורי לבין אפקטיביות הממשלה. יש לציין שלפי מדד ה-OECD, מידת ההגנה על עובדי השירות הציבורי בישראל אינה שונה במובהק מרמתה ב-OECD.

6. מחקר זה מוצא גם קשר שלילי חזק ומוצק בין אפקטיביות הממשלה למדד המינויים הפוליטיים, שחושב על בסיס סקר מומחים שנערך על ידי "מוסד איכות הממשל". קשר זה מחזיק מעמד גם לאחר נטרול ההבדלים ברמת התוצר לנפש. ישראל תופסת את המקום ה-16 מתוך 34 מדינות ה-OECD בשכיחות המינויים הפוליטיים, עם ערך הגבוה במעט יחסית לממוצע מדינות הארגון.

7. מדינות בעלות מנגנון גיוס עובדים מבוסס-כישורים נוטות להפגין אפקטיביות גבוהה יותר, וממצא זה הוא המוצק ביותר בעבודת המחקר הנוכחית. הקשר בין מנגנון גיוס עובדים מבוסס-כישורים לאפקטיביות הממשלה שורד גם את נטרול ההבדלים ברמת התוצר לנפש. במידה שקשר זה מבטא גם קשר סיבתי, ניתן לומר כי הישענות רבה יותר על גיוס עובדים לפי כישוריהם עשויה להגביר את אפקטיביות הממשלה.

8. נמצא שאפקטיביות הממשלה גבוהה יותר במדינות בעלות מנגנון גיוס עובדים המאופיין בתחרות פתוחה יותר על משרות בשירות הציבורי. ה-OECD מספק מידע על שיטת קליטת עובדים לשירות הציבורי על ספקטרום שני בין גיוס "מבוסס-קריירה", המעניק עדיפות מובהקת למועמדים פנימיים בתחרות על משרות בשירות הציבורי למנגנון גיוס המכונה "מבוסס-תפקיד", ולפיו ההתמודדות על משרות בשירות הציבורי בכל הרמות פתוחה לכל. לפי מדד זה, המתבסס על סקר הערכות מומחים שערך ה-OECD ביחס להסדרים ניהוליים ומוסדיים של עובדי השירות הציבורי, ישראל קרובה יותר לשיטת גיוס "מבוסס-קריירה", והיא תופסת את המקום ה-23 מתוך 33 מדינות הארגון. לעומת זאת, עולה מן המחקר שדווקא מדינות הבוחרות למשרות ניהול בכירות מועמדים מתוך השירות הציבורי מפגינות רמה גבוהה יותר של אפקטיביות (המדידה מבוססת על סקר מומחים שעורך "מוסד איכות הממשל", שמקום מושבו בשוודיה). עם זאת הקשר הזה נעלם (ביחס לשני המדדים המוזכרים לעיל) אם מתחשבים בפערי התוצר לנפש.

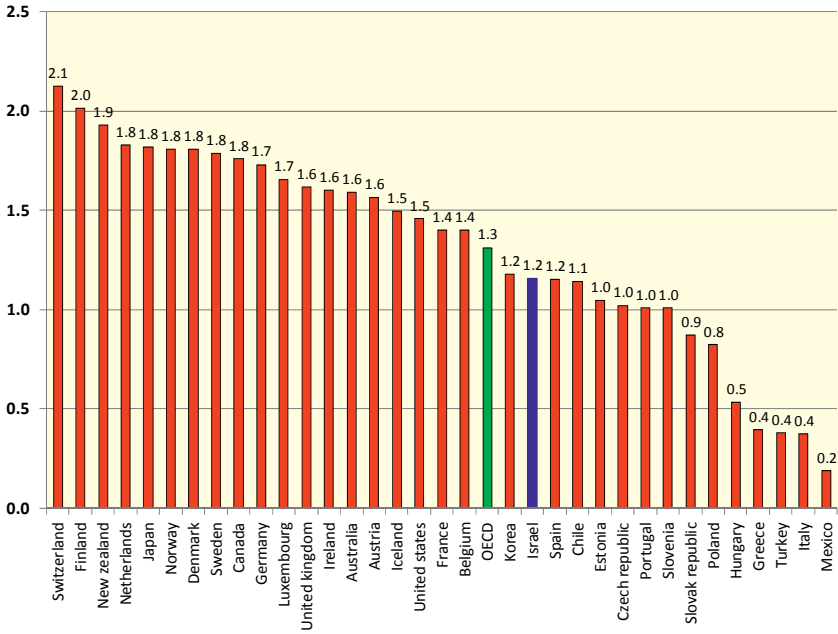
9. באופן מפתיע, לא נמצא קשר מובהק בין ההרכב הגילאי של סגל שירות המדינה לאפקטיביות הממשלה. ישראל היא בעלת סגל מבוגר יחסית למדינות

ה-OECD, במיוחד אם לוקחים בחשבון את ההרכב הדמוגרפי הצעיר של האוכלוסייה הישראלית, ואולם מאפיין זה אינו משפיע לרעה על האפקטיביות של הממשל בישראל. גם היקף שעות העבודה של עובדי השירות הציבורי, שהינו גבוה בהשוואה למדינות ה-OECD, לא משפיע על אפקטיביות הממשלה.

10. מידת הריכוזיות בתהליך התקצוב משפיעה לרעה על אפקטיביות הממשלה, והיא גוררת כלפי מטה את אפקטיביות הממשל בישראל בשל הריכוזיות התקציבית הגבוהה. בעבודה המתמקדת בהשפעת תהליך התקצוב, שערכו דהן וסטרבציינסקי (2016) על בסיס פאנל של מדינות ה-OECD על פני ארבע נקודות זמן (1991, 2003, 2007, 2012), נמצא כי קשר זה בולט עוד יותר ביחס למידת הריכוזיות בשלב יישום התקציב. ממצא זה מעודד את החפצים בממשל אפקטיבי יותר לשקול בחינה יסודית של הריכוזיות התקציבית החריגה של ישראל בהשוואה למדינות המפותחות.

11. נמצא קשר חיובי בין מיקור חוץ של שירותים ציבוריים לאפקטיביות הממשלה. לשם המחשה, הולנד וגרמניה המאופיינות במיקור חוץ רחב יותר מציגות אפקטיביות ממשלתית גבוהה יותר לעומת יוון ואיטליה שנשענות יותר על עובדי ציבור ביצורם של שירותים ממשלתיים. נציין כי הממשלה בישראל עושה שימוש רב יותר במיקור חוץ בתהליך ייצור השירותים הציבוריים בהשוואה למוצע מדינות ה-OECD.

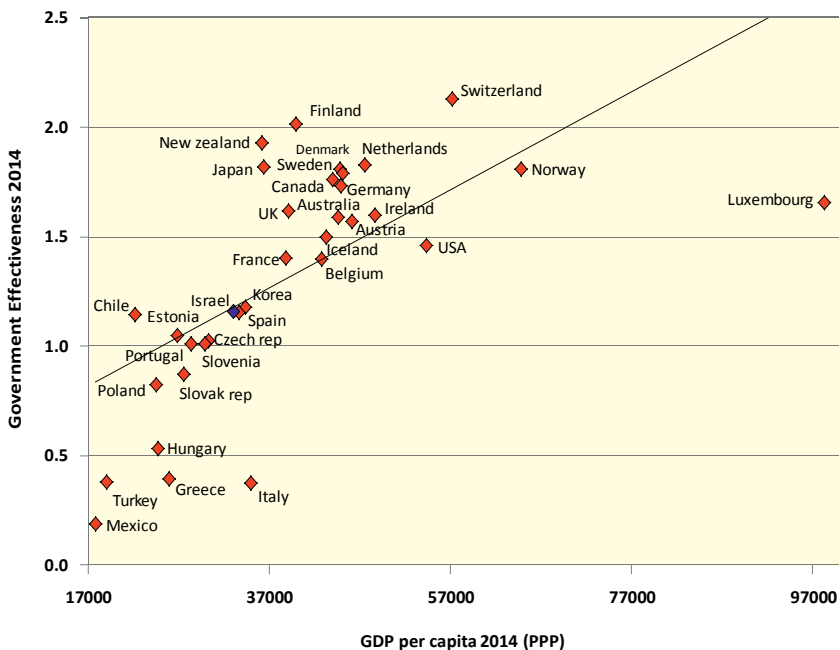
תרשים 1: מדד אפקטיביות המשלה, 2014



המקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update,

25/9/2015

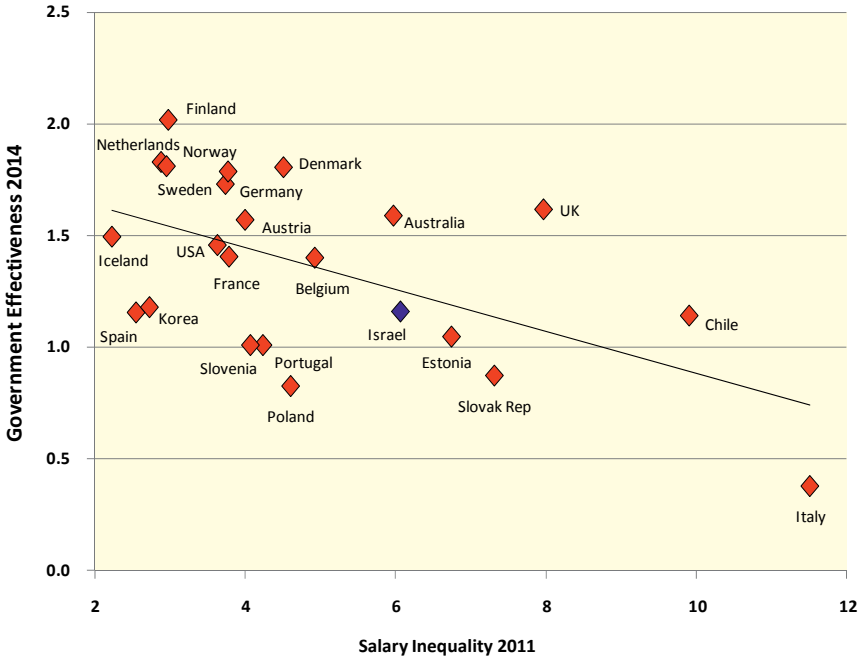
תרשים 2: מדד אפקטיביות השירות הציבורי והתוצר לנפש, 2014



World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, המקור: 25/9/2015 and OECD Stat, extracted on 6/10/15

תרשים 3: אי השוויון בשכר ומדד האפקטיביות

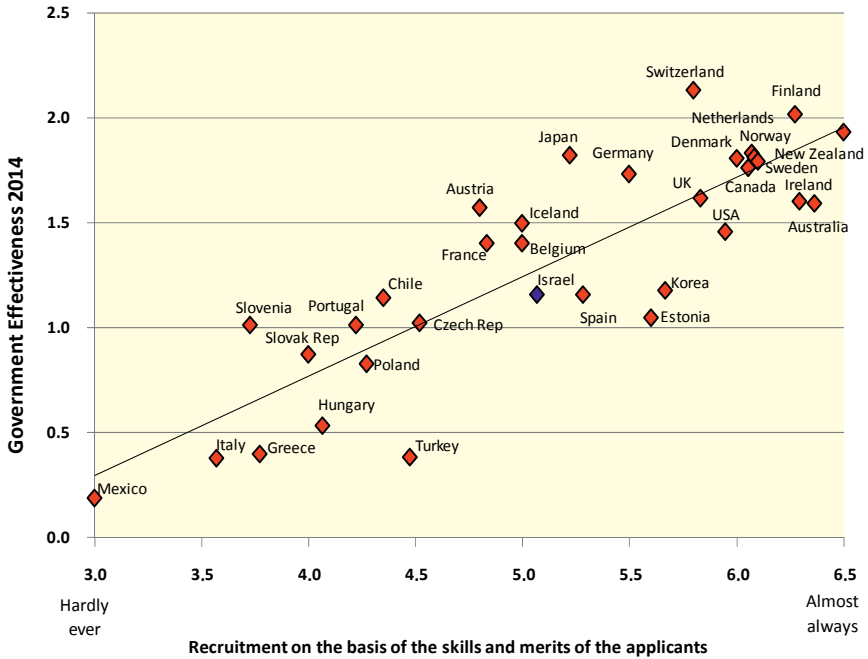
שכר דרג ניהולי בכיר מאוד חלקי שכר דרג מנהלי בשירות הציבורי, 2011



המקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25/9/2015 and OECD, Government at a Glance 2013, Public Sector Employment and Pay.

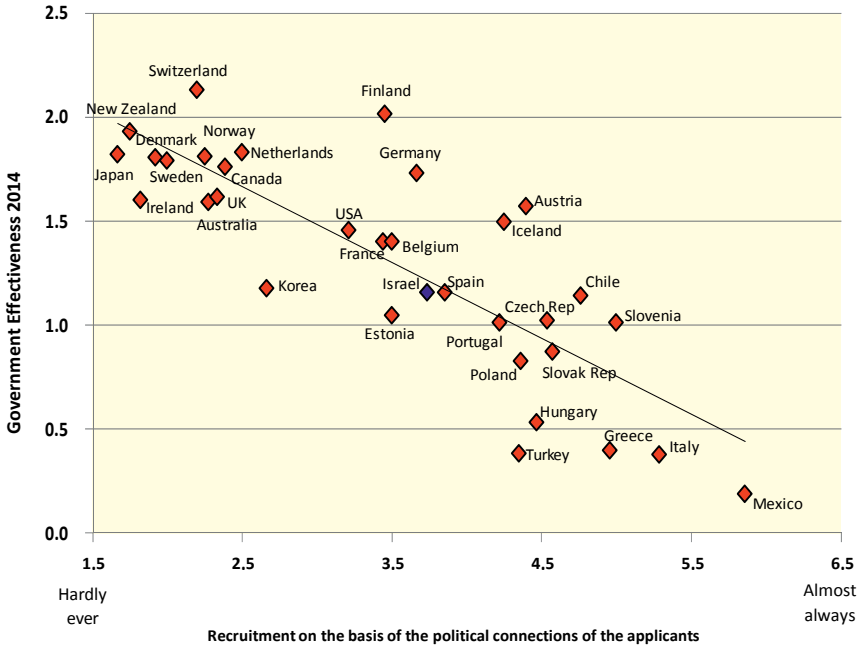
תרשים 4 : גיוס מבוסס-כישורים ומדד האפקטיביות

גיוס על בסיס כישורים לפי סקר מומחים, 2012



World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, המקור: 25/9/2015 and The Quality of Government (QoG) Expert Survey, 2011

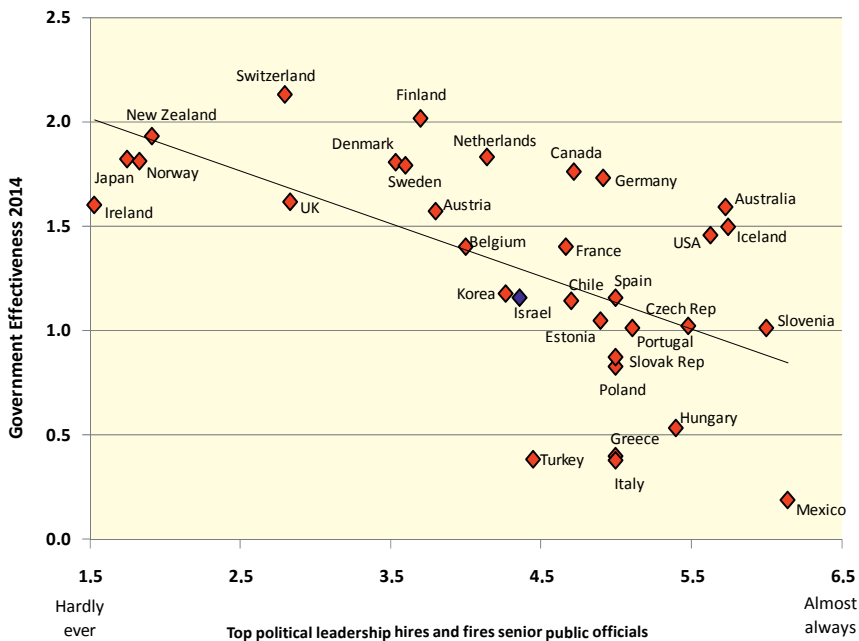
תרשים 5 : מינויים פוליטיים ומדד האפקטיביות
מינויים פוליטיים לפי סקר מומחים, 2012



המקור : World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25/9/2015 and The Quality of Government (QoG) Expert Survey, 2011

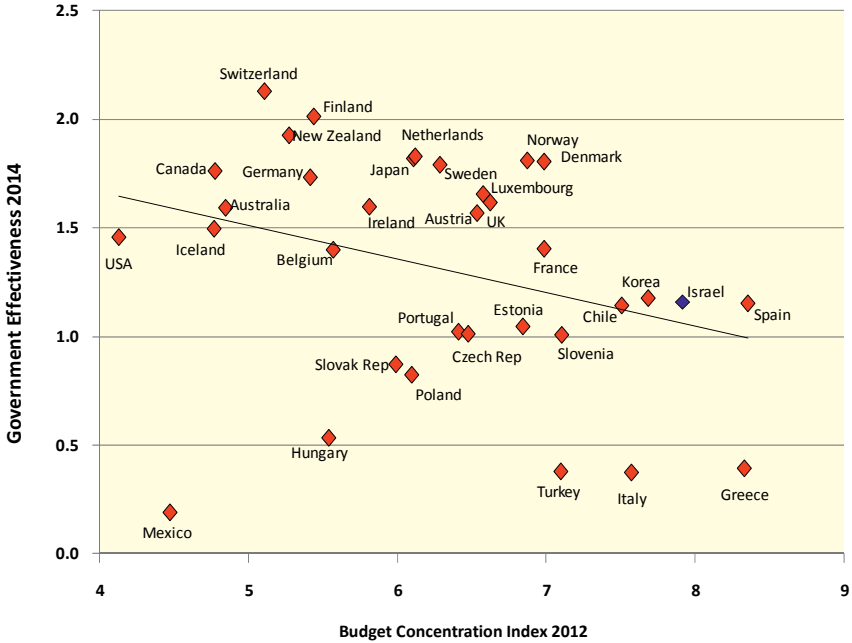
תרשים 6 : כוח הפוליטיקאים במינוי בכירים ומדד האפקטיביות

כוחם של פוליטיקאים במינוי דרג מקצועי בכיר לפי סקר מומחים, 2012



World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, המקור: 25/9/2015 and The Quality of Government (QoG) Expert Survey, 2011

תרשים 7 : ריכוזיות תקציבית ומדד האפקטיביות
מדד הריכוזיות התקציבית, 2012

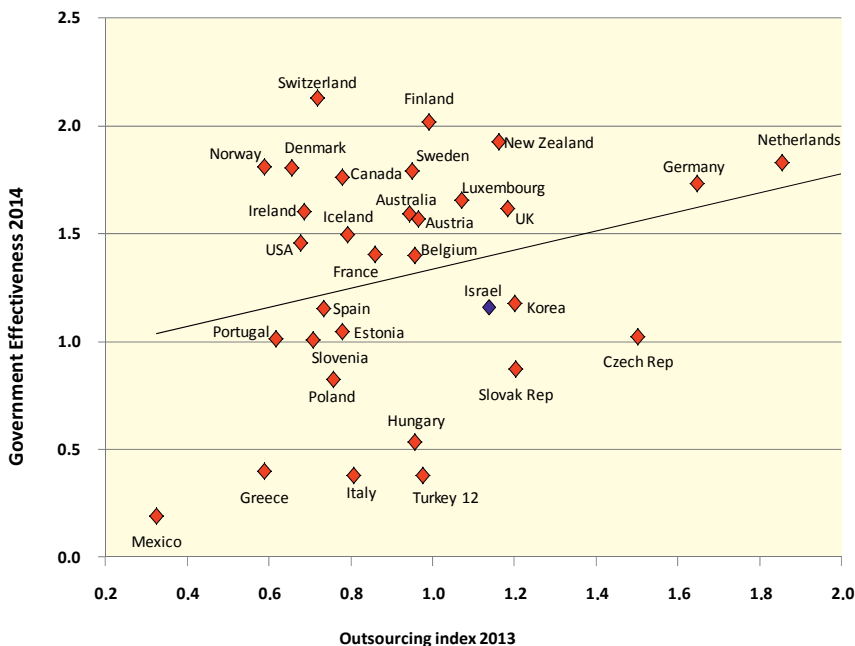


המקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25/9/2015, and OECD, Budgeting Practices and Procedures in OECD countries, 2012.

הערה: מדד הריכוזיות התקציבית מייצג את מאזן הכוחות בין משרדי המטה) משרד האוצר או ראש הממשלה (למשרדי הביצוע בשלבי הכנת התקציב וביצועו ומאזן הכוחות שבין הממשלה לפרלמנט בשלב חקיקת התקציב כאשר ערכים גבוהים יותר מעידים על ריכוזיות גדולה יותר.

תרשים 8 : מיקור חוץ ומדד האפקטיביות

מיקור חוץ, 2013



World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, : המקור :
 25/9/2015, and OECD, Government at a Glance 2015, Production costs as a
 percentage of GDP

הערה : מיקור החוץ חושב כיחס שבין סך המוצרים והשירותים שרכשה הממשלה
 מהמגזר העסקי לבין עלויות השכר של הממשלה בשנת 2013.

אפקטיביות הממשלה בישראל ממחקר להמלצות מדיניות

יוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

המסמך נכתב בעקבות שורת דיונים במכון הישראלי לדמוקרטיה בהשתתפות מומחים מהאקדמיה ובכירים בשירות הציבורי בעבר ובהווה:

השופטת דורית ביניש, לשעבר נשיאת בית המשפט העליון

אבי גבאי, השר להגנת הסביבה

אלי גרונר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה

ח"כ יעל גרמן, "יש עתיד"

עו"ד משה דיין, נציב שירות המדינה

ח"כ רועי פולקמן, יו"ר סיעת כולנו, יו"ר הוועדה לקידום הרפורמה בשירות הציבורי

עו"ד אמי פלמור, מנכ"ל משרד המשפטים

מיכל פינק, סמנכ"ל אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה והתעשייה

ד"ר עדי ברנדר, ראש אגף למקרו כלכלה ומדיניות, מח' המחקר, בנק ישראל

אהוד פראוור, סמנכ"ל ממשל וחברה וראש אגף לתכנון מדיניות, משרד ראש הממשלה

דורון סמיש, רכז ממשל, אגף התקציבים, משרד האוצר

עו"ד מייק בלס, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

עו"ד שמואל הולנדר, לשעבר נציב שירות המדינה

עו"ד ישראל מימון, לשעבר מזכיר הממשלה ומנהל הכנס

גיל ארז, יועץ בכיר למנכ"ל משרד הכלכלה

ד"ר דנה בלאנדר, המכון הישראלי לדמוקרטיה

פרופ' מומי דהן, בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית
בירושלים

פרופ' יובל פלדמן, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה

פרופ' יזידיה שטרן, סגן נשיא למחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה
סייע בכתיבה: **ארנון מאיר**, מנהל מערך היישום וקשרי הממשל במכון
הישראלי לדמוקרטיה.

תודתי נתונה למשתתפים כולם. הכתוב במסמך משקף את עמדת המחבר בלבד.

מחקרו החשוב של פרופ' מומי דהן, שתמצית ממנו הוצגה בעמודים הקודמים, מעלה כמה נקודות מרכזיות בכל הנוגע לאפקטיביות הממשלה בישראל ולסכנה הנשקפת לאפקטיביות זו.

בנייר זה אבקש להעלות לדיון מספר כיוונים אפשריים להמלצות מדיניות הנגזרות ממחקרו של פרופ' דהן, ואשר מתבססות על דיונים שקיימנו במכון עם חוקרי המכון ועם מומחים שונים העוסקים בנושא, הן בהיבט המחקרי אקדמי, והן בחיי המעשה.

רקע

הבנק העולמי מתייחס למספר מדדים המגדירים את המדד הכולל לבחינת איכות ממשל:

- השתתפות אזרחית ויציבות פוליטית
- אפקטיביות הממשלה ואיכות הרגולציה
- שלטון החוק ומידת הפיקוח על השחיתות

נייר מדיניות זה, כמו המחקר שעליו הוא מתבסס, יתמקד בהמלצות הנוגעות למדד אפקטיביות הממשלה.¹ אפקטיביות הממשלה בישראל סובבת סביב ממוצע מדינות ה-OECD, אך מאז שנת 2012 ניתן לראות כי נפתח פער לרעתה של ישראל וכי האפקטיביות של השירות הציבורי נפגעת ומדרדרת. לאור ממצא זה, חשובים עוד יותר המהלכים שיינקטו בתקופה הקרובה וההחלטות שתתקבלנה הן בממשלה והן בכנסת, הנוגעות לשירות הציבורי.

¹ מדד האפקטיביות של הבנק העולמי נותן ביטוי להערכת מומחים למגוון רחב של פעילויות ממשלתיות כמו תחבורה ציבורית, תשתיות כבישים ורכבות, מערכת החינוך, הכיסוי הגיאוגרפי של שירותי הממשלה כמו בריאות וחינוך, איכות הדרג המקצועי בשירות הציבורי וכן מידת העקביות והתכנון ארוך הטווח בעיצוב המדיניות הציבורית. מדד זה זמין בתדירות שנתית החל מ-1996 ומכסה למעלה מ-200 מדינות, ובכלל זה ישראל.

יעילותו של השירות הציבורי מושפעת מאד ממספר מתחים אשר דורשים דיון מעמיק והתמודדות:

המתח בין אחריות לתוצאות ולקידום המדיניות אל מול סמכות לקבל החלטות – האם אכן הסמכויות ניתנות במלואן לאלה שאמורים לתת דין וחשבון לתוצאות פעילות היחידה שעליה הם מופקדים? האם קיימים הבלמים הנכונים והמתאימים במידה וסמכויות מנוצלות לרעה במקרה אחד, או שלא ביעילות במקרים רבים אחרים?

יש לדון גם בשאלות כבדות משקל הנוגעות לרגולציה שמאפשרת קבלת החלטות והוצאתן לפועל. האם הרגולציה אכן ממוקדת ופועלת כדי לממש את יעודה הציבורי, ולשמור אותה בגבולות גזרה סבירים ובלתי מסורבלים מצד השני.

הציר המקשר של שאלות אלו עובר בין הרצון לבזר מקסימום סמכויות ויכולת ביצוע לגורמים שיוציאו לפועל את המדיניות, ובין החשש משחיתות, מהטיה פוליטית או מטעויות קשות בביצוע שעשויות היו להימנע אם היינו מאמצים מודל של תכנון מרכזי אצל גורם אחד.

שאלות אלו ואחרות המשיקות להן נמצאות על סדר יומנו במכון הישראלי לדמוקרטיה, אך במסמך זה אבקש להתמקד בשני ממדים: בניהול המשאב האנושי בשירות הציבורי ובשיטת ההפעלה של השירות הציבורי.

מהדיונים והשיחות שקיימנו עולה בבירור כי יש להמשיך את מהלך הרפורמה בשירות הציבורי המקודם בנציבות שירות המדינה. לטעמי יש אף להאיץ את קידום הרפורמה ולוודא כי היא נעשית בצורה מיטבית. בנוסף, יש חשיבות להרחבת הרפורמה ולקביעת יעדים שאפתניים יותר. אסור שמוביליה בזירה הציבורית יחששו מתגובה צפויה של בעלי אינטרס כאלה ואחרים. יש להתמודד באומץ עם הסוגיות כולן ולהציב חזון מלהיב וחדשני שיאפשר את הצעדת השירות הציבורי לשורה הראשונה בראייה עולמית משווה.

ניהול המשאב האנושי בשירות הציבורי מעורר כמה דילמות מרכזיות:

איזון בין הדרג הפוליטי והדרג המקצועי – מציאת האיזון הראוי בין תפקידו של הדרג הפוליטי הממונה כמתווה מדיניות וקובע יעדים ובין הדרג המקצועי האמון על מימוש יעיל ואפקטיבי של המדיניות אינה פשוטה ואינה טריוויאלית. במציאות אנו נחשפים לעיתים למתחים בין רצון הפוליטיקאים ובין המגבלות המוטלות עליהם. לצד השאיפה לרכז את המתח הזה ולהגדיר תהליכי עבודה וחלוקת סמכויות שיאפשרו את מימוש המדיניות הרי שקיומו של מידה מוגבלת של מתח מובנה היא בריאה למערכת המשלבת נכון בין היעד הפוליטי מדיני והאינטרס המקצועי ארוך הטווח.

יציבות תעסוקתית אל מול תגמול הוגן – השכר בשירות הציבורי הוא על פי רוב נמוך יותר מהמקובל בדרגים מקבילים בשוק הפרטי. זו תמצית ההסכם הבלתי כתוב המאפיין את הסדר ההעסקה בשירות הציבורי: פחות שכר ויותר יציבות תעסוקתית ועשייה משמעותית. שינוי באחד מצדדי המשוואה (יציבות תעסוקתית), יצריך מן הסתם שינוי בהסדר כולו.

גמישות בגיוס כוח אדם אל מול הצורך והרצון בשימור ידע מקצועי – גמישות בגיוס כוח אדם או בהפסקת עבודתו של אדם היא חשובה, אך לתחלופה גבוהה של עובדים במשרד יש השלכה ישירה על יכולת שימור הידע המקצועי ושמירה על רצף עשייה. בתרבות הפוליטית שלנו יש חשיבות יתרה לשימור הידע, שכן אנו סובלים מהיעדר יציבות פוליטית ומתחלופה גבוהה של שרים במשרד הממשלה השונים.

השירות הציבורי והפוליטיקאים בעיני הציבור

כאשר בוחנים את עמדות הציבור ניתן לראות באופן ברור שהציבור מעריך באופן שלילי את איכות השירות הציבורי ואת מקצועיותו. במחקר דעת קהל מיוחד שערך מרכז גוטמן לחקר דעת קהל ומדיניות של המכון הישראלי

לדמוקרטיה, לקראת כנס אלי הורביץ, ראינו כי מעל 80% (!) מעריכים את תפקוד השירות הציבורי באופן בינוני ומטה – עד כדי גרוע ביותר. באותו אופן, מעל 80% חושבים שהשירות לאזרח, אולי תפקידו העיקרי של השירות הציבורי, ניתן באופן ירוד עד ירוד מאוד. לצד נתונים אלה, אנו רואים כי גם האמון בפוליטיקאים, שאמורים למנות את בכירי השירות הציבורי, אינו גבוה בלשון המעטה. מעל 45% מהציבור חושבים שאם יתנו לפוליטיקאים למנות משנה למנכ"ל במשרד שבו הם מכהנים, השירות הציבורי ידרדר עוד יותר ויוצף במשרות פוליטיות שאינן מבטאות התאמה לתפקיד בשל כישורים, אלא בזכות קשרים אישיים ופוליטיים.

עם זאת, ועל אף נתונים אלו, הציבור אינו רוצה בהפרטה או במיקור חוץ נרחב של שירותים ציבוריים. רוב מוחלט מתנגד להוצאת השירותים הציבוריים מידי הממשלה והעברתם לגורמים פרטיים בעלי אינטרסים כלכליים. על כן ברור כי דרושה רפורמה בשירות הציבורי שתחזק את אפקטיביות הממשלה ויעילותה במתן שירותים לאזרח. נראה כי תוצאה זו משקפת אתוס המושרש באופן עמוק בקרב הציבור הישראלי, ולפיו למדינה ישנם תחומי אחריות ברורים. לאור זאת, אפקטיביות השירות הציבורי היא קריטית – בין אם בהענקת השירותים עצמם ובין אם ברגולציה איכותית של שירותים שמסיבה כלשהי מחליטה המדינה להוציא למיקור חוץ.

ממצאים אלה מצביעים על כך שמנקודת מבטו של הציבור יש צורך ברפורמה שתייעל את השירות הציבורי ותהפוך אותו למקצועי יותר, אולם הציבור סבור שאמצעים כמו הגברת המינויים הפוליטיים והפרטה אינם משרתים תכלית זו.

יזמות נוכחיות במערכת הפוליטית ואי התאמתן לממצאים העולים מהמחקר

בימים אלו מתרחשים במערכת הפוליטית שני תהליכים במקביל. האחד, הרפורמה בשירות המדינה, שאושרה עקרונית לפני שלוש שנים, מקודמת

בחקיקה ובהחלטות ממשלה. השני, שורת יוזמות של שרים וחברי כנסת שנועדו לפתור ולקדם נושאים שונים בהקשר זה.

אני מבקש להדגיש – הנתیب לשינוי עמוק בשירות הציבורי עוברת דרך יישומה המלא של הרפורמה. יש לקבוע יעדים שאפתניים כדי לצמצם את טווח הזמן בה תיושם הרפורמה ותיכנס לפועל, ובמקומות שיש צורך – ניתן גם לשדרג את ההמלצות המקוריות כדי לוודא ששינוי את מטרותן האמתית – חיזוק עצמאות, מקצועיות ואפקטיביות השירות הציבורי.

שיטת הפעולה של שרים וחברי כנסת המגישים הצעות חוק שונות כדי לקדם נושאים שונים מחוץ לרפורמה אינה מועילה, והיא גורמת ליצירת טלאים ועיוותים שעשויים להחליש בסופו של דבר את השירות הציבורי.

מרבית ההצעות המונחות כרגע על שולחן הממשלה או הכנסת מתמקדות בהרחבת סמכויותיהם של הפוליטיקאים על ידי מתן שליטה טובה יותר במינוי כוח אדם מחד, וסמכות לפטר עובדים מאידך.

אנשי מפתח במערכת הפוליטית מאמינים כי זו הדרך המרכזית לחזק את השירות הציבורי, משום שהיעדר שליטה כזו מקשה עליהם להוציא לפועל את מדיניותם ולא מאפשר להם להתמודד עם מציאות של חוסר יעילות ותפקוד לקוי.

בדיון מיוחד שהתקיים בנושא זה במכון הישראלי לדמוקרטיה² הצביע השר להגנת הסביבה אבי גבאי על הקושי לנהל במגזר הציבורי, בין השאר בשל תפקוד לקוי של עובדים ותיקים בפרט בדרגים בכירים. כתוצאה מכך מוגבלת יכולתו של השר האחראי על המשרד לקדם מדיניות ולהביא לביצועה.

² שולחן עגול, "מינוי בכירים בשירות הציבורי", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 30.3.2016

כדי לנסות לתת לכך מענה, נמצאות על סדר יומה של הממשלה מספר הצעות:

האפשרות למנות משנים למנכ"ל משרדים – משנים שתפקידם יהיה להוציא לפועל את מדיניות השר בתחומים מסוימים, ותינתן להם אחריות מלאה וסמכות כלפי עובדים במשרד. על פי ההצעה, משרות אלה יהוו מעין משרות אמון של השר.

שינוי אופן פעולת ועדות האיתור למינוי בכירים – ההצעה שעל הפרק מבקשת לשנות את עבודת ועדות האיתור, כך שברירת המחדל של הוועדה תהיה הצעת שלושה מועמדים מתאימים, והשר יוכל לבחור אחד מבין השלושה.

הסמכות לפיטורי סמנכ"ל במשרד ממשלתי – כיום מצויה הסמכות לפיטורי סמנכ"לים בשירות המדינה אצל מנכ"ל המשרד, ואילו נציב שירות המדינה מהווה ערכאת ערעור. שרי הממשלה טענו כי הליך זה נמשך זמן רב שבו הסמנכ"ל נשאר בתפקידו, ולכן ביקשו לשנות נוהל זה ולאפשר פנייה ישירה לנציב שירות המדינה. רעיון נוסף היה להעביר את הסמנכ"ל למעין "מאגר בכירים" בנציבות שירות המדינה, עד לקבלת החלטה סופית בעניינו.

ביטול נבחרת הדירקטורים – שרים בממשלה מבקשים לאפשר מינוי דירקטורים גם מחוץ לנבחרת הדירקטורים, מה שיהווה למעשה את ביטול הנבחרת.

שינוי נוהל פיטורי פקידים בכירים – אושר בממשלה. הסמכות לפטר פקידים בכירים שמונו על ידי הממשלה (דוגמת מנהל רשות החברות הממשלתיות) נלקחה מהוועדה למינוי בכירים בראשות שופט בדימוס, והועברה לנציב שירות המדינה.

ביטול חובת הצהרה על זיקה פוליטית של מועמד לתפקיד – הצעת חוק של ח"כ דוד אמסלם (ליכוד) אשר מבקשת לבטל את חובת מתמודדים על משרות בחברות ממשלתיות או בתפקידים ציבוריים אחרים להצהיר על זיקה

פוליטית או קשר למפלגה. אישור הצעת חוק זו יאפשר לחברי מפלגות ולמקורבים לשרים וחברי כנסת להיבחר לתפקידים שונים מבלי שהציבור יידע על קשרים אלו.

המשותף לכל היוזמות הללו, ולהצעות אחרות שעולות על הפרק – הן מבקשות לחזק את כוחם של הפוליטיקאים על חשבון סמכויותיהם של הפקידים המקצועיים. רצונם של הפוליטיקאים להגביר את כוחם הוא מובן, אך כפי שהראה מחקר של פרופ' דהן, ההצעות, שאינן מתבססות על בדיקות אמפיריות מקצועיות, עלולות לדרדר עוד יותר את השירות הציבורי.

יתרה מכך, **המחקר מראה באופן חד משמעי וברור כי הרחבה של מינויים פוליטיים תחליש את אפקטיביות השירות הציבורי**, ועל כן בהצעות הנ"ל, ובמיוחד בהצעה המבקשת לאפשר מינוי משנים על ידי השרים – ישנה סכנה בלתי מבוטלת. כפי שראינו גם עמדתו של הציבור שלילית ביחס למהלכים אלו. נקיטה של יוזמות כאלה עלולה לערער עוד יותר את אמון הציבור בשירות הציבורי ובפוליטיקאים.

גם ההצעה שמבקשת להקל על פיטורי עובדים בכירים, מניחה ש"רשת הביטחון" שיש לעובדים מפני פיטורים מחלישה את השירות הציבורי, שכן העובדים בעלי הקביעות אינם מרגישים איום על מקומם ולכן אינם מתאמצים באופן מיוחד לשפר את תוצאות עבודתם. גם כאן, המחקר מראה שבניגוד לאמונה הרווחת אין קשר בין רשת ההגנה על עובדים בשירות הציבורי לבין אפקטיביות הממשלה.

המלצות לדין

בשורות הבאות אעלה על הכתב את הנקודות שבהן יש לטעמי להתמקד על מנת להביא את השירות הציבורי למקום טוב יותר, כאשר העיקרון המנחה לאורך כל הדרך – הצורך בשימור שירות ציבורי מקצועי ועצמאי, לא פוליטי, המאפשר הבעת דעה ומרחב טעות למכהנים בו. בעמודים הקודמים פירטתי את הדילמות

המרכזיות בניהול המשאב האנושי בשירות הציבורי, וההמלצות לדין נובעות מדילמות אלו:

קידום הרפורמה

הצבת חזון ויעד ארוך טווח לרפורמה בשירות הציבורי – כצעד ראשון ומקדים, אשר יכתוב גם את הצעדים הבאים, יש לנסח חזון ברור לשירות הציבורי ולרפורמה שאמורה לקדם חזון זה. עד כה נעשו צעדים ראשוניים וחשובים ליישום הרפורמה, אך יש להרחיבם ולקדמה באופן מהיר יותר ונחרץ יותר. עלינו לעשות זאת מתוך ראייה ארוכת טווח, ללא משוא פנים ותוך הצבת האתגר של קיום שירות ציבורי עצמאי ואפקטיבי לנגד עינינו, וללא חישובים פוליטיים או עימותים אפשריים עם בעלי אינטרס כאלה ואחרים.

ניהול המשאב האנושי

קליטת עובדים – עלינו לפתוח את השירות הציבורי בכל הרמות והתפקידים גם למועמדים מבחוץ. במצב הקיים נקלטים עובדים זוטרים מאד, בראשית דרכם, או בכירים מאד המגיעים אל ראש הפירמידה כמנכ"לים או פקידים בכירים. עלינו לשנות זאת ולאפשר קליטה של עובדים מבחוץ גם בדרגי ביניים. בנוסף, עלינו לאפשר כניסה ויציאה חופשית יותר מהשירות הציבורי – על מנת שאנשים יוכלו לעבור אל הסקטור הפרטי, לצבור ניסיון, ולחזור מוכשרים יותר ומנוסים יותר לשירות הציבורי. המצב לפיו אנשים העוזבים את השירות הציבורי אינם יכולים כמעט לחזור אליו – הוא מצב בעייתי. באותו אופן, עלינו להקל על ניווד עובדים בין משרדי ממשלה, רשויות ציבוריות ובין השלטון המרכזי והמקומי. ניווד כזה יתרום בראש ובראשונה לשירות הציבורי עצמו.

סיום העסקת עובדים – המצב הנוכחי אינו מאפשר כמעט סיום העסקה של עובדים גם כאשר ברור שהעובד אינו יעיל ואינו מבצע את עבודתו. גם במקומות בהם ניתן לפטר עובד, ההליך מסורבל וארוך. עלינו לאפשר למקבלי ההחלטות התמודדות עם מקרי קיצון ויכולת להוציא אנשים מהמערכת, אך צעד זה צריך להיעשות בזהירות מרבית ובאופן מאוזן על מנת שלא לחשוף את השירות

הציבורי לתופעות של חיסול חשבונות פוליטיים או פיטורים שאינם עניינים רק כדי למנות מקורבים מסיבות שאינן מקצועיות.

גמישות בתגמול – תגמול העובדים בשירות הציבורי אינו גמיש מספיק. עלינו לאפשר תגמול שאינו מתבסס על ותק בלבד, ומחשיב גם הישגים, מצוינות, השקעה והצלחה, בדומה לסקטור הפרטי. גמישות כזו תסייע גם בצמצום פערי שכר במקומות שהפער גדול מדי ומעיב בסופו של דבר על יעילות השירות הציבורי. ישנה הבנה כי בשירות הציבורי השכר נמוך יותר מהמקובל בסקטור הפרטי, ותמורת זאת המועסקים בו זוכים ליציבות תעסוקתית מחד ועבודה בעלת משמעות מאידך. יש לשמר איזון זה אך לאפשר התמודדות עם מקרים קיצוניים שאינם מייצגים ואינם מאפשרים את יישום מדיניות מקבלי ההחלטות.

מדיניות הפעלת השירות הציבורי

העלאת ההוצאה הציבורית יחסית לתוצר – מזה כשלושים שנה שמדינת ישראל מנהלת מדיניות של אחריות פיסקאלית שמוכיחה את עצמה ואפשרה לנו לצלוח משברים משמעותיים בכלכלה העולמית. אל לנו למהר ולפרוץ מסגרת זו, אבל הגדלה מדודה של ההוצאה הציבורית יכולה לשפר את האפקטיביות, ויש לשקול לעשות זאת. עלינו לוודא כמובן שההוצאה תנותב לטובת צרכים חברתיים מובהקים, שהשקעה בהן תניב תשואה עתידית למשק או לחברה, ולא למקומות שפוליטיקאים חפצים ביקרם על מנת לשרת צרכים סקטוריאליים או לשם גריפת הון פוליטי.

צמצום הריכוזיות בתהליך התקצוב וביישום התקציב – מדינת ישראל מתאפיינת בריכוזיות רבה בכל הנוגע להליך התקצוב, וריכוזיות גדולה אף יותר ביישום. נתון זה מקטין את מידת האפקטיביות של הממשלה, ויש לפעול לשנותו. ביזור הליך התקצוב הוא מורכב ודורש חשיבה מעמיקה, אולם נראה כי ניתן להתחיל בהליך של צמצום סעיפי התקצוב והעצמת דרג מקצועי במשרדי הממשלה. הליך זה צריך שיעשה באופן מדוד, ורק במקומות שבהם קיים דרג מקצועי יציב, ממלכתי ומנוסה אשר יודע לקבל עליו את האחריות

לכספי ציבור ולממש אותה באופן נכון. יש להישמר מסכנה של העברת אחריות תקציבית לגורמים לא אחראים שעלולים לעשות בכסף שימוש שאינו ראוי. בנוסף, יש להגביר את מידת עצמאותה של המועצה הלאומית לכלכלה אשר פועלת היום תחת משרד ראש הממשלה ורואה בעצמה יועץ כלכלי לראש הממשלה. מועצה זו, והעומד בראשה, צריכים להיות עצמאיים ולכתוב חוות דעת ברורה ומנומקת בנוגע לתקציב המדינה המוגש על ידי משרד האוצר. מהלך כזה עולה בקנה אחד עם המגמה העולמית של הקמת מועצות פיסיקאליות עצמאיות או משרדי תקציב בפרלמנט.

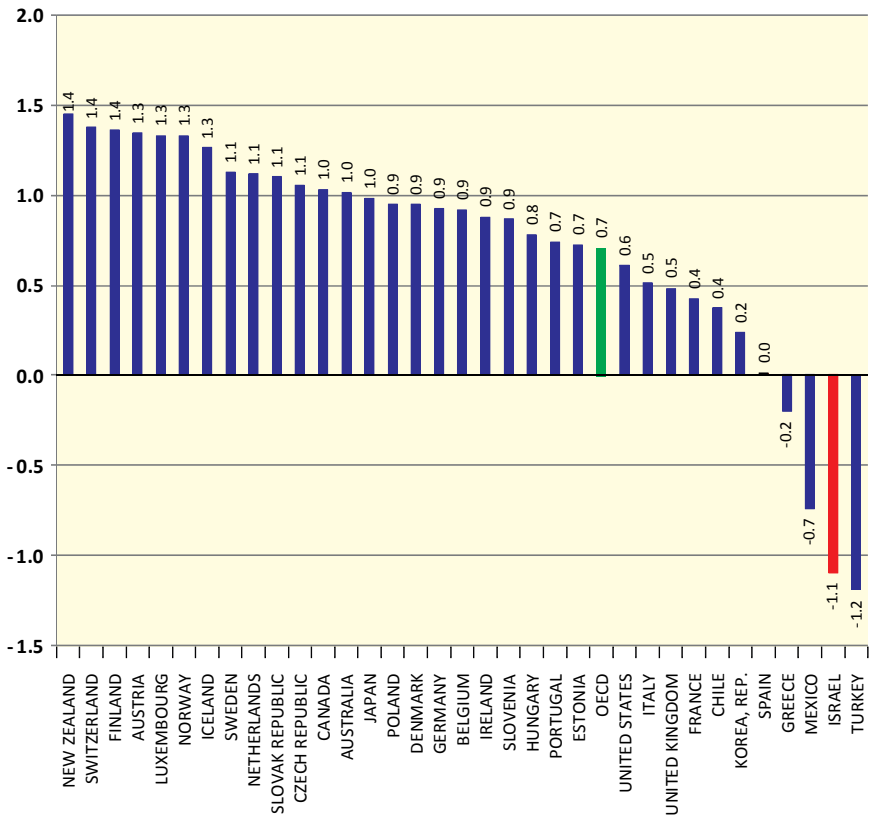
מיקור חוץ – המחקר מראה כי מיקור חוץ של שירותים מסוימים מגביר את אפקטיביות הממשלה. עם זאת, מיקור חוץ צריך להתמקד בשירותים שאינם בליבת העיסוק של הממשלה וצריך להיות נתון לרגולציה איכותית והולמת ולפיקוח הדוק כדי לוודא את איכות השירות שמתקבל ואת זכויות המועסקים. כפי שראינו, הציבור מעדיף שהשירותים הציבוריים בתחומי הליבה יסופקו על ידי המדינה.

סיכום

ההמלצות המובאות לעיל התמקדו בדרכים להגברת האפקטיביות הממשלתית. המסמך הנוכחי מיפה נושאים מרכזיים וכיווני פעולה אפשריים, אולם נדרשת עבודת מחקר וחשיבה מאומצת כדי לקדם צעדים קונקרטיים לשם מימושה ובעיקר כדי למצוא בכל היבט את נקודת האיזון הנכונה שבין הצרכים השונים. המכון הישראלי לדמוקרטיה נטל על עצמו את המשימה לקדם את עיצוב הרפורמה באמצעות מחקר משווה מעמיק, וכן להוות בית לדיונים מעמיקים לשם קידומה.

כאמור, האפקטיביות הממשלתית היא רק מדד אחד המלמד על איכות הממשל. בחינה של המדדים האחרים המעידים על איכות הממשל, מראה כי ישנם מדדים אחרים, דוגמת יציבות פוליטית, בהם נמצאת מדינת ישראל הרחק מאחור ביחס למדינות אחרות, ולמעשה כמעט סוגרת את הרשימה.

תרשים 1: יציבות פוליטית, נכון ל-2013



Source: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2014 Update, 2/3/2015.

Definition: Reflects perceptions of the likelihood that the government will be destabilized or overthrown by unconstitutional or violent means, including politically-motivated violence and terrorism.

Ranges from approximately -2.5 (weak) to 2.5 (strong) governance.

אם ברצוננו לטפל באופן מעמיק וכולל בסוגיית איכות הממשל בישראל, שומה עלינו לטפל בדחיפות גם בנושאים האחרים, ובראש ובראשונה ביציבות הפוליטית. להעדר היציבות הפוליטית השפעה הרסנית על אפקטיביות הממשלה ועל השירות הציבורי. תחלופה תכופה של ממשלות פוגעת בנושאות ביכולת לעצב מדיניות ולהוציאה לפועל. בהעדר המשכיות ואופק ארוך טווח לא יכולות לצאת אל הפועל רפורמות משמעותיות. המציאות ולפיה בחירות בישראל נערכות בממוצע בכל שנתיים וחצי, ואורך כהונתן של ממשלות בישראל הוא בין הקצרים במערב – אינה גזירת גורל, וניתן לשנותה.

לא ארחיב כאן בסוגיה זו, שכן נייר זה עניינו אחר, אך ברור כי במקביל לקידום ההמלצות הכלולות בנייר זה יש להתמודד עם הפיצול הרב שממנו סובלת המערכת הפוליטית ולקדם צעדים שיאפשרו חזרה לשני גושים מרכזיים שיהוו חלופה שלטונית זה לזה. מערכת פוליטית שבה נכנסות לכנסת מעל עשר רשימות בממוצע, וגרעין השליטה של מפלגת השלטון בקואליציה נמוך מחמישים אחוז-לא מאפשרת קיום של מערכת קואליציונית יציבה ואחראית אשר מאפשרת לממשלה ליישם את מדיניותה. בהעדר יציבות פוליטית גם השירות הציבורי נתון להשפעה של גחמות פוליטיות משתנות באופן המקשה על תפקודו היעיל, העצמאי והתקין.

חדשנות בשירות הציבורי - חלום או מציאות?

START-UP
NATION
CENTRAL

המושב בשיתוף
עמותת Start-Up Nation Central
והמכון הישראלי לחדשנות

ISRAEL
INNOVATION
INSTITUTE
INDUSTRIAL RESEARCH DEPARTMENT

חדשנות בשירות הציבורי – חלום או מציאות

הצוות המכין

מחברים	ד"ר לאוניד בקמן , מנכ"ל, המכון הישראלי לחדשנות
	ד"ר יונתן מנוחין , ראש תחום מתודולוגיה, המכון הישראלי לחדשנות
צוות חשיבה	רו"ח יהלי רוטנברג , סגן החשב"לית הממונה על חטיבת המימון והבנקאות
	עו"ד דינה זילבר , משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), משרד המשפטים
	עו"ד אורן פונו , ממונה בכיר (ייעוץ), משרד המשפטים
	פרופ' יוג'ין קנדל , מנכ"ל Start-Up Nation Central , לשעבר ראש המועצה הלאומית לכלכלה
	ינון אלרועי , משנה למנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה
	מיכל פינק , סמנכ"ל אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה והתעשייה
	אהוד פראוור , סמנכ"ל ממשל וחברה וראש אגף לתכנון מדיניות, משרד ראש הממשלה
	שרון קדמי , מנכ"ל אלסטום ישראל, לשעבר מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה
	ד"ר יאיר שינדל , מנכ"ל מטה המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית", במשרד לשוויון חברתי

אשר דולב, מנהל אגף בכיר כלכלה ויישום במטה המיזם הלאומי
"ישראל דיגיטלית", במשרד לשוויון חברתי

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר, מנהלת המרכז לערכים ומוסדות
דמוקרטיים, המכון הישראלי לדמוקרטיה

עו"ד יואל בריס, **Start-Up Nation Central** לשעבר היועץ
המשפטי למשרד האוצר

אוהד רייפן, סמנכ"ל **Start-Up Nation Central**

שני קינן, ראש תחום מגזר ציבורי, **Start-Up Nation Central**

תוכן המסמך משקף את דעתם הבלעדית של חברי צוות העבודה של המכון הישראלי לחדשנות
ה-START UP NATION CENTRAL ואינה משקפת בהכרח את עמדת הגורמים
הממשלתיים שהשתתפו בצוות החשיבה. מדובר בהצעה שטרם אושרה על ידי
הגורמים הממשלתיים המוסמכים ומובאת כהצעה לפעולה.

1. תקציר מנהלים

אסטרטגיות הצמיחה והפיתוח החברתי של מרבית מדינות העולם מדגישות את החדשנות כגורם מרכזי בהבטחת צמיחה מכלילה ובת קיימא. במציאות שבה חלק ניכר מן האתגרים הכלכליים והחברתיים – כגון הבטחת יכולת התחרות במרחב הגלובלי, מתן מענה להזדקנות האוכלוסייה והפערים החברתיים-כלכליים – מתאפיינים במורכבות, בתלות בין-מערכתית ובאי-ודאות, היכולת לחשוב ולפעול מתוך שבירת פרדיגמות קיימות ותרגומם של רעיונות אפשריים לתוצרים בעלי ערך היא רכיב מרכזי בפיתוח של מדינות, אזורים גאוגרפיים וחברות עסקיות.

הרצון ויכולת של החברה הישראלית להוביל תהליכי חדשנות, בעבר ובהווה, הם מאבני היסוד של פיתוח החברה והכלכלה המקומיות. בשנים האחרונות, הממשלה הובילה ותמכה במספר הולך וגדל של תכניות אשר מטרתן להוביל לקידום חדשנות. בין השאר קודמו תכניות להעברת ידע מהאקדמיה לסקטור הפרטי ולעידוד יזמות טכנולוגית בחסותו של המדען הראשי, יוזמות לקידום סקטורים נוסח ניוטק (בתחום המים) של משרד הכלכלה והתעשייה, ומיזם ישראל דיגיטלית ופיתוח קהילות חדשנות (בתחומים כגון חינוך, בריאות ותחבורה). תוכניות אלה וכדוגמתן תרמו רבות ליצירת היצע של רעיונות פורצי דרך והזדמנויות להובלת שינויים פרדיגמטיים בשירות הציבורי ובמגזר העסקי כאחד.

עם זאת, יכולתם של ארגונים ומערכות גדולות לפעול לקידום "חדשנות משבשת" (**Disruptive Innovation**), דרך שבירת פרדיגמות ופיתוח מוקדי שיווי משקל חדשים הינה יכולת נדירה ביותר. יכולת זו הופכת למאתגרת אף יותר

בכל הנוגע בקידום יוזמות מסוג זה במסגרת ממשלתיות ובין מגזריות. בעוד שתהליכי חדשנות המתמקדים בשיפורים המוסיפים על הקיים מקבלים, בדרך כלל, מענה מערכתי יעיל, הרי שתהליכי חדשנות אשר מטרתם להוביל לשינוי פרדיגמה ולעיצוב מחדש של מערכות, נתקלים בבעיות יישום מורכבות, אשר מעכבות ולעיתים מסכלות כליל את התהליך הרצוי.

התיזה של עבודה זו הינה שבמצב הנוכחי, מתקשה ממשלת ישראל, על זרועותיה, ליזום, לקדם ולתמוך באופן אפקטיבי בתהליכים החורגים משגרת היום יום. למרות קיומו של פוטנציאל ההיצע של יוזמות, ונכונות מצד מקבלי ההחלטות לתמוך ולקדם יוזמות אלו, מתקשה המערכת הממשלתית לקדם תוך תמיכה בתהליכי לימוד והערכה, ניסוי וטעיה ושת"פ בין משרדי ובין מגזרי (אספקטים אשר בהגדרה מאפיינים כל יוזמה של חדשנות משבשת).

לפיכך מסמך זה מציע קידום מהיר של החלטת הממשלה להקמת צוות משימה לדרכי אימוץ חדשנות משבשת בעבודת הממשלה, בראשות החשבת הכללית. תפקיד הצוות יהיה לטפל במחסומים מנהליים המונעים שילוב פרויקטים חדשניים בעבודת המשרדים השונים, בניית פרקטיקה ממשלתית בתחום, והפצתה בקרב הגורמים המקצועיים בממשלה.

ההמלצה היא להפעיל צוות במתכונת זו לתקופה של שנתיים, אשר במהלכן יקודמו מיזמים המשלבים חדשנות משבשת בעבודת הממשלה, יילמדו התהליכים המתאימים לממשלת ישראל לשלב חדשנות משבשת בפעילותה, ויעוגנו במערכות הארגוניות הקיימות. בתום שנתיים יוגשו המלצות לממשלה לעניין תכנית המשך, על בסיס הניסיון שנצבר.

2. מבוא: הגדרת האתגר

אנו חיים בתקופה של שינוי...

אסטרטגיות הצמיחה והפיתוח החברתי של מרבית מדינות העולם מדגישות את החדשנות כגורם מרכזי בהבטחת צמיחה מכלילה ובת קיימא. במציאות שבה חלק ניכר מן האתגרים הכלכליים והחברתיים – כגון מענה להזדקנות האוכלוסייה, שיפור מערכות החינוך, הבריאות והרווחה, צמצום הפערים החברתיים-כלכליים והתאמת שוק העבודה לדרישות התחרות הגלובליות – מתאפיינים במורכבות, בתלות בין-מערכתית ובאי-ודאות, היכולת לחשוב ולפעול מתוך שבירת פרדיגמות קיימות ותרגומם של רעיונות אפשריים לתוצרים בעלי ערך היא רכיב מרכזי בפיתוח של מדינות, ארגונים ופרטים.

"The illiterate of the 21st century will not be those who cannot read and write, but those who cannot learn, unlearn, and relearn"

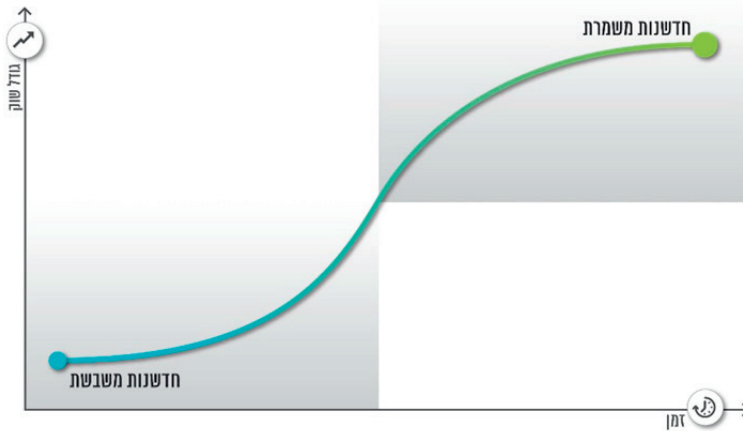
¹Alvin Toffler

בין חדשנות משבשת וחדשנות משמרת

חדשנות משבשת מובילה לשינוי עמוק במבנה השוק ולעיצוב מחדש של היחסים בין השותפים השונים. המונח חדשנות משבשת מזוהה עם שלביה הראשונים של התפתחות פרדיגמה או מבנה שוק חדש ותהליכי יצירת ערך אשר באופן הדרגתי משנים את האופן בו מתנהל השוק הקיים (ראה תרשים 1: מחדשנות משבשת לחדשנות משמרת- מודל התפתחות שוק).

¹ Alvin Toffler, The Third Wave, (1980) Bantam Books

תרשים 1: מחדשנות משבשבת לחדשנות משמרת - מודל התפתחות שוק



כדוגמאות למגמות שינוי מסוג זה ניתן להביא תהליכים כגון התפתחות התקשורת הסלולרית, הצילום הדיגיטלי, צרכנות באינטרנט ומהפכת הפינטק בתחום הבנקאות. כיום נהוג להתייחס לתחומים כגון בריאות דיגיטלית, נהיגה אוטונומית וטכנולוגיות חינוכיות כמגמות המובילות לשיבוש של תחומים קיימים והגדרתם מחדש

בעוד מרבית הארגונים מפתחים יכולת כזו או אחרת של "חדשנות משמרת", השמה למטרה לשפר באופן הדרגתי את יכולות הארגון ואת מעמדו התחרותי בסביבה בה הוא פועל, מרבית הארגונים (ממשלות, חברות עסקיות וכד') מתקשים מאוד לקדם תהליכים של חדשנות משבשבת ולהשתלב במגמות שינוי דרסטיות אשר יוצרות הלכה למעשה מציאות אלטרנטיבית. לרוב, הסיבה העיקרית לכך נעוצה בקושי הארגוני לפתח יכולות ותשתיות אופרטיביות השונות באופן מהותי מאלה הנדרשות לפעילות בסביבה הקיימת ולא בשל העדר חזון או מודעות מוגבלת להתפתחות הסיבה.

יכולת התחדשות שונה במגזר העסקי ובמגזר הציבורי

חדשנות משבשת מתאפיינת, בדרך כלל, בהצעות ערך מוגבלות ולא "מעניינות" מספיק לארגונים ותיקים ומבוססים. חוסר עניין זה יכול לנבוע כתוצאה ממגוון סיבות. כגון, (1) אי בשלות של הפתרון המוצע, (2) שוני מהותי מהמודל העסקי או האופרטיבי הקיים, (3) מתן מענה לפלח שוק מוגבל, (4) תשתית ארגונית או טכנולוגית הנדרשת לחדשנות המשבשת השונה מהתשתית הקיימת או (5) קבעון חשיבתי ארגוני ביחס למענה הארגוני ולתהליכים הראויים. חוסר עניין זה, מעניק הזדמנות לארגונים חדשים להיכנס לשוק ולפתח את הצעת הערך בד בבד עם התפתחות השוק. הצורך בבניית יכולות ומבנים אופרטיביים חדשים, מחויבות לקשת רחבה של בעלי עניין, וכמובן אי הוודאות לגבי הכיוון והקצב של מגמת ההתפתחות החדשה, מקשים מאוד על יכולתם של ארגונים רבים להשתלב בתהליכי חדשנות משבשת.

במגזר העסקי מתורגם קושי זה פעמים רבות לצמיחה של חברות חדשות וירידת קרנן של חברות וותיקות. מצב המאפשר התפתחות ושיפור מתמיד של השוק (לדוגמא, צמיחתה של נטפליקס הובילה לצמצום דרסטי בפעילות בלוקבאסטר). עם זאת בתחומים המושפעים ע"י המגזר הציבורי, תהליך זה ארוך ומורכב הרבה יותר. מורכבות זו נובעת מכך שהמגזר הציבורי פועל בסביבת תחרות מוגבלת, תופעה שמפחיתה את נטייתו לחדשנות. מצב זה מעכב באופן ניכר הן את התפתחות ההיצע של פתרונות אפשריים לשווקים ציבוריים והן את התפתחות צד הביקוש לשינוי. לפיכך, הגמשת יכולתו של המגזר הציבורי לנסיינות ולרכישת מוצרים ושירותים חדשניים, תסייע ליכולתו להתאים את עצמו לרמת וסוג השירותים שהציבור מצפה ממנו. במקביל תתרום הגמשה כזו לתמרוץ והאצה כלכליים במגזר העסקי כתוצאה מהרחבת הביקושים וההזדמנויות. שימוש במוצר חדשני במגזר הציבורי מהווה נקודת מידוד (benchmark) חשובה ללקוחות עתידיים נוספים.

מחדשנות פנימית לחדשנות פתוחה

עובדה נוספת שמשפיעה רבות על היכולת להשתלב במגמות שינוי הפרדיגמה נגזרת מהמולטידיסיפלינריות וריבוי מקורותיה של החדשנות המשבשת. שלא כמו בעבר, היכולת להתחדשות מערכתית נובעת, בדרך כלל, מאינטגרציה יעילה בין מערכות ויכולות שונות (כגון, פתרונות טכנולוגיים, פיתוח תשתיות חדשות, בניית שיטת הפעלה חדשה וכו') בין אם מקורם של אלו בתוך יחידות הארגון או בארגונים חיצוניים.

במציאות זו, תלויה היכולת להשתלב במגמות ההתפתחות בעילות הארגונים לקדם סביבת חדשנות פתוחה המאפשרת לקשת רחבה של גורמים, פנימיים וחיצוניים לארגון, לקחת חלק בתהליך החדשנות². באור זה, עומדים מגוון דרכי ההתקשרות הממשלתית עם גורמים חיצוניים בלב היכולת לקידום חדשנות.

הלכה למעשה, כבר בשנות השישים של המאה ה-20 החלה להתפתח פרקטיקה של חדשנות פתוחה בתחומים המתאפיינים בצרכנים גדולים ומתוחכמים דוגמת תחומי הביטחון, החלל והתעופה (NASA, DARPA, מפא"ת). כמה עשורים לאחר מכן חל שינוי באסטרטגיות החדשנות של תאגידים בין-לאומיים, כגון IBM, P&G, Unilever, BMW, Dell, Starbucks ו-Lego, שאימצו מודלים המשלבים בין תהליכי חדשנות פתוחה וחדשנות פנים ארגונית.

במסגרת זו, מציעה מערכת הביטחון הישראלית מאז 1993, הקלות להתקשרות עם גורמים בעלי יוזמות חדשניות. כאמור בתקנה 3(3) תקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), תשנ"ג-1993:

² Open Innovation – "The use of purposive inflows and outflows of knowledge to accelerate internal innovation, and to expand the markets for external use of innovation, respectively" (Chesbrough H., 2006. "Open Innovation: a New Paradigm for Understanding Industrial Innovation," in: H. Chesbrough, W. Vanhaverbeke, and J. West (eds.), Open Innovation: Researching a New Paradigm, Oxford: Oxford University Press.)

**”עסקה עם בעל רעיון חדשני וייחודי בתחום הביטחוני,
שפנה מיוזמתו, לבחינת הרעיון או לפיתוחו הראשוני,
ובלבד שוועדת פטור החליטה, מטעמים שיירשמו, שאין
מקום לפנייה לקבלת רעיונות מגורמים נוספים או
שנעשתה פנייה כאמור והיא לא נענתה; הפטור טעון גם
אישור המנהל”**

עם התרחבות פרקטיקת החדשנות הפתוחה, התפשטה תפיסה זו וארגונים שונים, וביניהם יותר חברות עסקיות, כמו גם מוסדות של המגזר השלישי ואף של המגזר הציבורי, החלו להסתמך על מודלים של החדשנות הפתוחה.³ בעקבות מגמה זו, נאלצות ממשלות לעבור שינוי פרדיגמטי בתפיסת המדיניות המחייב נקיטת מדיניות פרואקטיבית לשם פיתוח היכולת לקדם חדשנות משבשת תוך בניית שתופי פעולה, הובלת תהליכי ניסוי וטעייה ותמיכה בשינוי פרדיגמה בשוק.

כחלק ממגמות עולמיות אלו, ובמקביל לכך שיוזמות פורצות דרך ומשנות פרדיגמה נוסח כיפת ברזל, הפכו לחם חוקם של גופי מערכת הביטחון, נראה זה אך מחויב המציאות שהצלחות כגון אלו ישפיעו גם על איכות חיי אזרחי מדינת ישראל בתחומים חשובים כגון הבריאות, החינוך והרווחה.

אפיון האתגר

הרצון והיכולת של החברה הישראלית להוביל תהליכי חדשנות, בעבר ובהווה, הם מאבני היסוד של פיתוח החברה והכלכלה המקומית. בשנים האחרונות, הממשלה הובילה ותמכה במספר הולך וגדל של תכניות אשר מטרתן להוביל לקידום חדשנות. בין השאר, תוכניות להעברת ידע מהאקדמיה לסקטור הפרטי ולעידוד יזמות טכנולוגית בחסותו של המדען הראשי, יוזמות לקידום סקטורים

³ ראו למשל דוגמאות של ארגון PATH (World Bank, 2013), עיריית הלסינקי (World Bank, 2014) וממשלת בריטניה (UK Government, 2013; computerweekly.com, 2013).

נוסח ניוטק (בתחום המים) של משרד הכלכלה והתעשייה, מיזם ישראל דיגיטלית ופיתוח קהילות חדשנות (בתחום החינוך, הבריאות והתחבורה). יוזמות אלה ואחרות דוגמתן תרמו רבות ליצירת היצע של רעיונות פורצי דרך והזדמנויות להובלת שינויים פרדיגמטיים בשירות הציבורי ובמגזר העסקי כאחד.

למרות יוזמות אלו ואחרות, מתקשה ממשלת ישראל להוביל או להשתלב באופן שיטתי בפיתוח והטמעה של פרדיגמות חדשות בפעילותה השוטפת. למרות התרבות החדשנית, והנכונות לקחת חלק בתהליכים מסוג זה, נתקלות היוזמות בפרקטיקה השלטת במערכת הממשלתית. פרקטיקה, אשר כפי שצוין, עוצבה בסביבה בוגרת של היצע של פתרונות בשלים וביקוש שונא סיכון. סביבה זו ממשיכה להיות מעוצבת ע"י שלושה כוחות משלימים:

- **תשתית בירוקרטית מגבילה**
- **תרבות ארגונית שונאת סיכון**
- **העדר מנגנון שיטתי לקידום חדשנות משבשת**

תשתית בירוקרטית מגבילה

עבודת הממשלה מחייבת פיתוח תהליכי עבודה מובנים שנועדו לקדם סדר ויעילות תוך שיתוף פעולה בין מכלול הגורמים הרלוונטיים לנושא בממשלה. תהליכי העבודה הללו, כמו גם הסטנדרטים לאורם הם פועלים, משקפים נקודות איזון של שוק בוגר בו התהליכים ידועים, הצעות הערך ברורות והחיבור בין ההיצע והביקוש מתנהלים בתנאי שוק מוגדרים היטב. יתרה מזאת, הממשלה כגוף ציבורי מחויבת לפעול מתוך תפיסה של שיווין הזדמנויות ושקיפות. מציאות זו מובילה למערכת התקשוריות המבוססת על מנגנון מכרזי הדורש הגדרה ברורה של תפוקות, תשומות ופעמים רבות גם דרכי ביצוע הניתנים לכימות בהתאם לקריטריונים ברורים. עקרונות אלו, אשר מתאימים לפעילותה הרגילה של הממשלה, אינם מתקיימים באופן מוגדר וברור מראש

במרחב של פיתוח סביבות פעילות חדשות בהן התוצרים, כמו גם הדרך להגשמתם אינם ברורים וודאיים. למרות חשיבותה הרבה של מערכת בירוקרטית זו הן ליעילות עבודתה של הממשלה והן למערכת האמון בין הממשלה לציבור, היא מהווה חסם מהותי ליכולת המערכת לקדם חדשנות משבשת המשקפת, מעצם טבעה, העדר סטנדרטים ואפיון פתרונות מוגדרים מראש.

תרבות ארגונית שונאת סיכון (Risk Aversion)

תרבות שונאת סיכון הינה תרבות בה מתבצעת העדפה לפעילות במסגרת הסיכונים ה"מוכרים" תוך הסתפקות בתשואות נמוכות ביחס לתשואות שפוטנציאלית ניתן להפיק בפעילות תוך הגדלת רכיב הסיכון. מצב זה הינו בעייתי במיוחד בסביבה של שינוי פרדיגמה בה גורמי הסיכון אינם מוכרים בהגדרה ובמציאות שמתנגשת עם מערכת האמונות והתפיסות של חברי הארגון ביחס לדרך הנכונה לפעול. התרבות הארגונית, גם אם אינה מוגדרת באופן פורמלי, באה לידי ביטוי בתהליכי קידום רעיונות בארגון, קביעת קריטריונים לתמרוץ עובדים ובשיח הארגוני על הנכון והראוי. עבודת הממשלה מאופיינת בתרבות שמרנית ברמת הארגון, ועוד יותר ברמת הפרט.

תרבות ארגונית מסוג זה מובילה באופן הדרגתי לנתק משמעותי בין נתיב התפתחות הארגון והצרכים החיצוניים אותם הוא נדרש לספק. אחת הדרכים המועילות למניעת קיבעון ארגוני היא יצירה של קהילה שתפקידה לבחון דרכים חדשות לפעול בתוך הארגון ולעודד דיאלוג עם בעלי העניין השונים ביחס לאתגרים ופתרונות אפשריים.

העדר מנגנון שיטתי לקידום חדשנות משבשת

כאשר ארגון מאמץ שיטת עבודה או פרדיגמה נתונה, לאורך זמן, המערכות מתארגנות סביב הפרדיגמה. התהליך נועד להבטיח יעילות בהשגת המטרות הארגוניות תוך צמצום הסיכונים האפשריים והורדת עליות נלוות. המערכות

הארגוניות קובעות אחריות ניהולית וסמכויות לפעול. במצב של חדשנות משמרת, התהליכים הארגוניים ומתפתחים בהתאמה לצרכים הנבנים. יתרה מזו, המערכת הארגונית אחראית לקידום תהליכי החדשנות המשמרת, דרך הגדרת צרכים, קבלת משוב מהפעילות, קביעת מנגנוני ניהול ואחריות על השיפור.

אולם בתקופה של נביעה של חדשנות משבשת, המערכות הארגוניות עלולות לעכב את אימוץ החדשנות בשל אי הלימה בין אפיון הצרכים של החדשנות עם המערכות הארגוניות. התהליכים, התשומות והתוצרים של החדשנות המשבשת יכולים להיות בתחום האחריות של מגוון יחידות ארגוניות – דבר המחייב תיאום ושיתוף פעולה בין יחידות אלו. החדשנות יכולה לדרוש תשומות חדשות או לתת תפוקות שונות מהמקובל - דבר המחייב חשיבה והגדרה מחודשת של הצרכים והתוצרים של המערכת – הבנויה בהתאם לצרכים הקודמים.

בנוסף, מנגנוני ניהול הסיכונים שנועדו למניעת תקלות בפעילות השוטפת עלולים לטרפד יוזמות חדשות, שבשל היותן בגדר תהליכים חדשים נעדרות מנגנונים מתאימים לטיפול בסיכון. כמו כן, כיוון שמנגנוני ניהול סיכונים מיועדים לטפל בפעילות השוטפת הם אינם מתאימים בהכרח לאירוע ראשוני של הכנסת חדשנות משבשת, שכן מטבע התהליך כל תשומת הלב הארגונית מתמקדת בהם.

בשלבם הראשוניים לאימוץ חדשנות משבשת, המערכות הארגוניות עדיין צריכות לקדם את התוצרים של המערכת המבוססת על הפרדיגמה הישנה, מה עוד שהצרכים החדשים עדיין לא הוגדרו. מסיבה זו מקובל בשלבים הללו לבנות צוות היגוי ברמה הבכירה ביותר לניהול השינוי. צוות זה אוסף מידע מכלל היחידות המעורבות, מתאם פעילויות ביניהן, מחזק את העושים במלאכה ומאפשר לארגון להפיק לקחים מניסיונות לשילוב תהליכי חדשנות. באופן כזה תוכל הממשלה להתארגן לפרדיגמה החדשה ללא זעזועים מיותרים.

ניהול שילוב חדשנות משבשת בארגון חייב להיות מבוסס על העקרונות הבאים:

1. שיתוף ומחויבות של מקבלי החלטות בדרגת הבכירות הגבוה ביותר;
2. מינוי צוות ייעודי הלומד את השיטות להכנסת החדשנות המשבשת למערכות הארגוניות וצובר ידע בתחום. מתן תמריצים מתאימים לצוות זה;
3. קידום שיתוף פעולה בין-משרדי ובין מגזרי כבסיס להרחבת תשתיות הידע מגזרי המשפיעות על פעילות מנגנון קידום החדשנות⁴;
4. מעורבות מתמשכת של הצוות בטיפול בחסמים וקידום תמיכה ארגונית לבחינת ויישום היוזמות;
5. בניה של תשתית נתונים מהשטח וניתוחם לשם בחינה ושיפור מתמידים של הפתרונות.
6. פיתוח תהליכי עבודה שקופים ויעילים, שמאפשרים למידה ארגונית וצמצום תקלות.
7. חיזוק היזמים הארגוניים בממשלה האחראיים מקצועית להכנסת החדשנות פיתוח סוכני חדשנות נוספים.;
8. הפצת סיפורי הצלחה והפרקטיקה החדשה בקרב אנשי המקצוע במשרדים השונים ליצירת ביקוש ויכולות לקידום חדשנות;

3. ריכוז האתגרים והמלצות להתמודדות עימם

בשנים האחרונות ממשלת ישראל השקיעה משאבים ניכרים בשילוב פתרונות חדשניים בעבודת הממשלה. בחרנו להתמקד בשניים מהם: אג"ח חברתי והפלטפורמה הלאומית להכשרה דיגיטלית. בשני המקרים הללו, נוצר ניסיון אמיץ של כלל העוסקים במלאכה לחשוב מחדש על תפקיד הממשלה ותהליכי

⁴ לדוגמה הטמעת סטנדרטיים של שמירה ושיתוף מידע והסרת חסמים מנהליים, ארגוניים ומשפטיים המונעים שיתוף במידע בין זרועות ממשל שונות ובין הממשל ומגזרים נוספים.

העבודה שלה, ובשני המקרים היו הסכמה גורפת מצד משרדי הממשלה בדבר חשיבות המיזמים הללו לכלכלה ולחברה הישראלית.

למרות זאת, תהליך פיתוח המיזמים הללו משלב הרעיון לשלב היישום נתקל במספר קשיים. אנו מתמקדים בבעיות המבניות שהתעוררו בתהליכים הללו על מנת להצביע על הצורך בפיתוח צוות משימה לקידום מיזמי חדשנות משבשת. במסגרת הניתוח אותרו שלושה סוגים של בעיות והם מוצגים עם פתרונות אפשריים:

- 1. תחומי אחריות חופפים של משרדים שונים במיזם שמחייב קידום שיתוף פעולה אקטיבי בין היחידות – בעיה זו יכולה להיות מטופלת על ידי מינוי של גורם בכיר בממשלה למתן "רשת ביטחון" למעקב אחר תהליך התפתחות המיזם.**
- 2. המורכבות של תהליכי ההתקשרות בין הממשלה לגופים חיצוניים (עמותות או חברות עסקיות) לשם קידום חדשנות פתוחה - הבעיה יכולה להיפתר דרך התאמת שיטות הרכש לסוג המיזמים של חדשנות משבשת.**
- 3. הצורך בתהליכי הלמידה הארגונית ובהתאמת המערכת הממשלתית לתהליכים המשמעותיים הללו. תהליכים אלו מחויבים על מנת שהמערכת תוכל ליישם דוגמאות דומות של חדשנות משבשת.**

כושר הביצוע של הממשלה בנושא קידום חדשנות משבשת מוגבל ביותר, במידה רבה בשל מגבלות אופרטיביות ותרבותיות רבות. ניתן לומר כי מיזמים לקידום חדשנות משבשת נוצרו בזכות יוזמה ומנהיגות של גורמים בודדים המוצאים את דרכם בנתיבים מפותלים במערכת הממשלתית ומאלתרים פתרונות שיאפשרו להוציא את מבוקשם אל הפועל. זאת חרף (ולא בזכות) המערכת הבירוקרטית. מצב זה, פוגע באופן אנוש בכושר הביצוע של הממשלה בתחום דנן גם בהיבטים של היקף פעילות וגם באיכותה.

במציאות מורכבת זו של ימינו, היותה של הממשלה גורם מקדם חדשנות מחייב אותה לחרוג מתהליכי תכנון מול ביצוע שבהם מצטמצם תפקיד הממשל לרגולטור ולנותן תמריצים. על הממשלה לפתח מנגנונים אופרטיביים המאפשרים לה פעילות אפקטיבית בשותפות עם גורמים רבים, שמטבע הדברים יש להם מוטיבציות ואינטרסים מגוונים.

בתהליך אימוץ ובחינה חדשנות משבשת, חייבת הממשלה לבחון את התאמת המערכות הארגוניות לקידום החדשנות. בשלבים ראשוניים של כניסת חדשנות משבשת, המערכות הארגוניות עלולות למנוע אימוץ הפרדיגמה, לא בגלל איכותה אלא משום שהמערכות לא יודעות לטפל בצרכים המיוחדים שנגזרים ממנה.

לפיכך מוצע לגבש הצעת "מחליטים" להקמת צוות משימה מיוחד לקידום החדשנות במשרדי הממשלה.

אחריות הצוות: הצוות יקבל מנדט לפעול ליצירת פתרונות למקרי מבחן בנושאי חדשנות אשר יוצגו כפיילוטים מתוך כוונה ללמוד אותם ולבנות פרקטיקה, תוך יצירת קריטריונים ברורים להגדרת פרויקטי חדשנות.

חברי הצוות: הצוות יורכב משלושה חברים קבועים ושני חברים אשר יקראו לצוות בהתאם לנושא הנדון. עם החברים הקבועים ימנו: סגן שש"ל – שישמש כיו"ר, המשנה ליועמ"ש ונציג נציב שירות המדינה האחראי על רפורמות.

תוצרי פעילות הצוות: מתן פתרונות לקידום מהיר ויעיל של מיזמי חדשנות משבשת וקביעת מנגנונים ארגונים לטיפול בחדשנות משבשת, ובעקבות הצלחות הכנת תוכניות לשינויים מערכתיים לקידום חדשנות משבשת בארגוני הממשלה.

תהליכי היועצות: בתהליך העבודה הצוות ייוועץ עם גורמים רלוונטיים מהסקטור העסקי, המגזר השלישי, וארגונים ממשלתיים בעלי ניסיון ויכולות רלוונטיים.

מודל לפעילות הצוות:

- א. פניה לצוות תיעשה על ידי מנכ"ל המשרד הממשלתי, היועץ המשפטי או החשב של המשרד.
- ב. קריטריונים לפניה: פרויקט שבו נדרשת חדשנות שאיננה מתאפשרת במסגרת לפרדיגמות ההתקשרות הקיימות.
- ג. בכל פרויקט שנמצא ראוי להיכלל במסלול הצוות, ימליץ הצוות על אחת משתי האפשרויות הבאות:
 - i. מתן הנחיה לוועדת המכרזים של המשרד הפונה כיצד לבנות את מנגנון ההתקשרויות שיקדם את הפרויקט. החשבת הכללית תקבע כללים לעניין מקרים בהם מתן הנחיה כאמור תדרוש את אישורה.
 - ii. המלצה לחשבת הכללית להקים ועדת מכרזים ייעודית, לרבות המלצה על הרכב הוועדה הנדרש.
- ד. מעקב ביצוע
 - i. הצוות ימנה גורם מטעמו שיבצע מעקב אחרי תהליכי ההתקשרות באופן שוטף, על מנת להפיק תובנות מהצלחות וכישלונות.
 - ii. היישום של הפתרון ילווה בדו"ח אשר יוגש לצוות על ידי המשרד המבצע. הצוות יעריך אם הפתרון היה מוצלח. במידה שכן הצוות ימליץ למשרדים אחרים על שימוש בפתרון זה במידה שהוא רלבנטי עבורם.

- ה. הצוות יתכנס על בסיס שבועי במידת הצורך. פעם בחודש תתקיים ישיבה בה יציג הגורם המלווה לצוות הצעות לשינויי מדיניות אפשריים, תובנות מישראל ומחו"ל והמלצות למיסוד התהליכים בפעילות השוטפת.⁵
- ו. הצוות ידווח לממשלה על עבודתו אחת לחצי שנה.
- ז. בתום שנתיים יגיש הצוות דוח המלצות לעדכון מנגנוני ההתקשרות הממשלתיים, לרבות, במידת הצורך, המלצות לתיקוני חקיקה, עדכון הוראות תכ"מ וכדומה, וכן המלצות נוספות לקידום הטמעת החדשנות בפעילות הממשלה, ככל שיראה לנכון.

⁵ ניתן להשוות את התהליך ההתקשרות לחדשנות לתהליך ההתקשרות ב"חירום" – קיים נוהל המאפשר התנהלות בחירום, אשר כולל פחות בקרות על התהליך במטרה לעשותו מהיר יותר כאשר המצב מוגדר כחירום על ידי הממשלה. תפקיד הצוות היא להגדיר קריטריונים ודרכי עבודה להגדרת תהליך כחדשני במידה זו המאפשר יישום תהליך המקוצר ומתאים. תהליך ההתקשרות כולל את כל המנגנונים הרלוונטיים להתקשרות: תמיכה, השקעה, התקשרות (גם ללא השקעת משאבים) והתקשרויות.

אל תשליכני לעת פנסיה -
על תעסוקת מבוגרים וגיל הפרישה

אל תשליכני לעת פנסיה: על תעסוקת מבוגרים וגיל הפרישה

יואב פרידמן ותמר רמות, חטיבת המחקר, בנק ישראל

הכתוב מתבסס על ניתוחים שנערכו בחטיבת המחקר בבנק ישראל

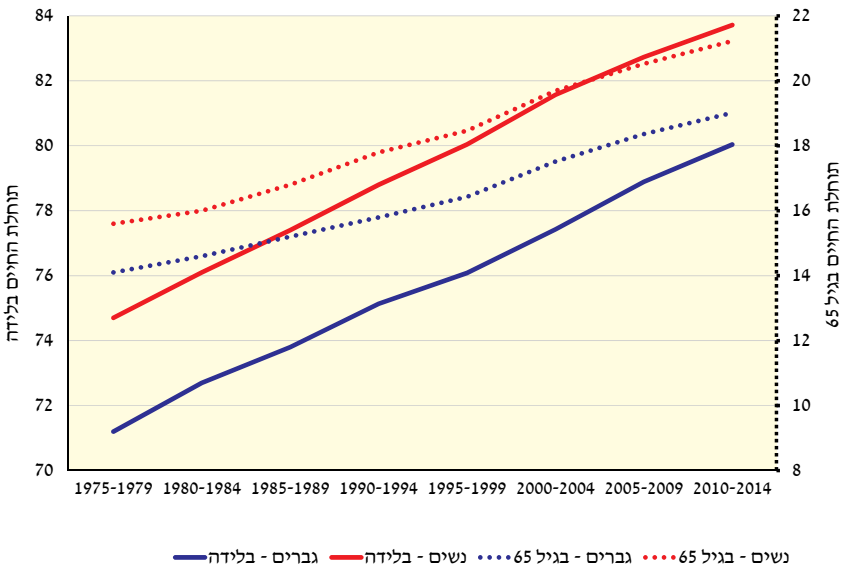
- המעבר לחיסכון בפנסיה צוברת הגביר את היציבות של המערכת הפנסיונית, ובמקביל הוא העביר את הסיכונים המרכזיים (תוחלת חיים ותשואה) לפרטים. כיום אנו נמצאים בתקופת מעבר, בה מרבית הפורשים עדיין נמצאים בהסדרי הפנסיה הישנים, אך מרביתם של החוסכים מתחת לגיל 50 נמצאים בהסדרי הפנסיה החדשים.
- העלייה בתוחלת החיים מחייבת עלייה במספר שנות העבודה של הפרטים לאורך החיים. אחרת, היחס בין שנות העבודה לשנות הפרישה ילך ויקטן ונטל החיסכון לפנסיה בתקופת העבודה יגדל. העלאת גיל הפרישה הפורמלי אשר הביאה להעלאת גיל הפרישה האפקטיבי החזירה את היחס בין שנות העבודה לשנות הפרישה לזה שהיה במחצית השנייה של שנות ה-90, לאחר שהיה במגמת ירידה תלולה. בהסתכלות קדימה חשוב להמשיך ולתמרץ עלייה בגיל הפרישה האפקטיבי.
- בפנסיה הצוברת קיים תמריץ מובנה לדחיית גיל הפרישה: דחייה של שנה בפרישה צפויה להביא לעלייה בגמלה התעסוקתית בשיעור של יותר מ-6 אחוזים. לכן צפוי כי גיל הפרישה האפקטיבי יעלה כאשר מסה של האוכלוסייה החוסכת בפנסיה צוברת תתקרב לגיל הפרישה.
- שינוי ארוך והדרגתי בגיל הפרישה הפורמלי הוא נכון יותר משינוי חד ומהיר, והוא עשוי להוות תמריץ נוסף לזה המובנה בהסדר פנסיה צוברת לעלייה בגיל הפרישה האפקטיבי.
- העלאת גיל הפרישה בעשור הקודם הביאה להאטה בזליגה אל מחוץ לשוק העבודה של פרטים המתקרבים לגיל הפרישה. ניסיון זה מצביע על כך שברמת המקרו העלאת גיל הפרישה עודדה הישארות בשוק העבודה. עם זאת ברור כי פרטים שנדחקו בעל כורחם אל מחוץ לשוק העבודה נפגעו מהמהלך. לטובת קבוצה זו יש לחזק את המנגנונים המגנים על אוכלוסיות חלשות לקראת גיל הפרישה.

- העלאת גיל הזכאות לקצבת זקנה יכולה להיות מלווה בהגדלת קצבאות הזקנה לאוכלוסייה המבוגרת יותר.
- שיעור החיסכון לפנסיה במשק בראייה ארוכת טווח גדל מאוד כתוצאה משלושה תהליכים: (א) כניסתו לתוקף של הסדר פנסיית חובה; (ב) המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת בסקטור הציבורי; (ג) הגדלת ההפרשות לפנסיה כתוצאה מהבנה שהיקף החיסכון לפנסיה שהיה נהוג בעבר אינו מספק. עם זאת, הגמלה התעסוקתית המשולמת למרבית הפורשים כיום אינה מבוססת על חיסכון העבר ולכן קשה להעריך האם העלייה בחיסכון לפנסיה היא מספקת.

1. השינויים במערכת הפנסיונית בישראל, הסוגיה הדמוגרפית, וההוצאה הפיסקלית

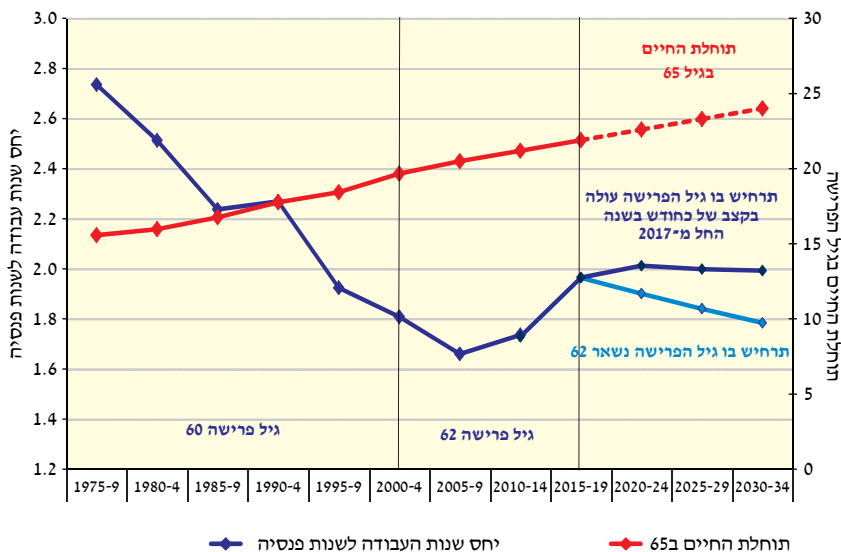
ב-40 השנים האחרונות עלתה תוחלת החיים בלידה ובגיל 65 בממוצע בשנה אחת מדי 4.5 ו-7.6 שנים, בהתאמה (איור 1), בעוד שבמהלך אותה התקופה עלה גיל הפרישה הרשמי לנשים ולגברים בשנתיים בלבד וגיל הפרישה האפקטיבי לא עלה. שילוב עובדות אלה מלמד על עלייתו הממוצעת של משך החיים אחרי הפרישה מכוח העבודה. המשמעות היא שלאורך התקופה ירד היחס בין שנות העבודה לשנות הפרישה, ומכיוון ששנות העבודה הן אלו שצריכות לממן את שנות הפרישה, העומס המוטל על העובד בשנות העבודה למימון תקופת פרישתו הלך וגדל. איור 2, המשווה את היחס בין שנות העבודה לשנות הפרישה, מבהיר נקודה זו (בהתייחס לנשים).

איור 1 תוחלת החיים בלידה ובגיל 65 לפי מין



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

איור 2: תוחלת החיים של נשים בגיל 65 ויחס שנות עבודה לשנות פנסיה לנשים¹, נתונים 1975-2014 ותחזית 2015-2037



1. יחס שנות העבודה לשנות פנסיה לפרשת התחילה לעבוד בגיל 25, בקירוב, ופורשת בגיל הפרישה האפקטיבי. המקור: חישובי בנק ישראל על פי נתוני הלמ"ס ו-OECD.

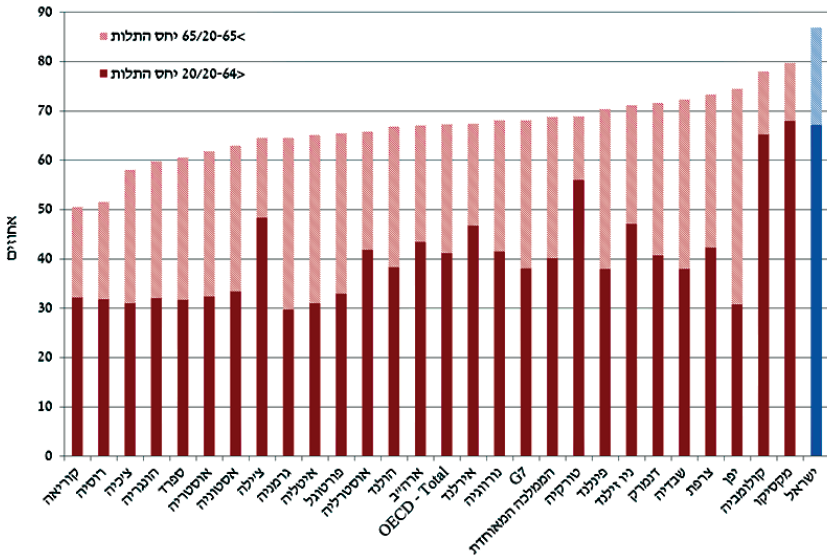
על פי התחזית הדמוגרפית עד לשנת 2035 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹ תהליכי הזדקנות האוכלוסייה ימשכו ביתר שאת: עד 2035 מספרם של בני 65 ומעלה צפוי לגדול פי 2.2 בהשוואה למספרם ב-2010. כלל האוכלוסייה צפויה לגדול פי 1.5 באותה התקופה, כך שחלקם היחסי באוכלוסייה של בני 65 ומעלה צפוי לעלות מכ-10 אחוזים (כפי שהיה ב-2010) לכ-14 אחוזים ב-2035. המגמות הדמוגרפיות מתבטאות גם בעלייתו של יחס התלות, המבטא את היחס שבין האוכלוסיות שאינן משתתפות בכוח העבודה (ילדים ופורשים – התלויים)

¹ התחזית הדמוגרפית ל-25 שנים מתעדכנת מדי 5 שנים בהתחשב בשינויים במגמות הדמוגרפיות. התחזית האחרונה נערכה ב-2013 ומתייחסת לתקופה 2010-2035. לפירוט ראו: http://cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201301170.

תעסוקת מבוגרים וגיל הפרישה

לעומת האוכלוסייה בגיל העבודה (הבלתי תלויים). איור 3 מציג את יחס התלות בישראל ובמדינות OECD, נכון לשנת 2013. כפי שניכר היטב באיור, יחס התלות בישראל גבוה בהשוואה בין לאומית, אך זאת בעיקר בגלל שיעורם הגבוה של הילדים באוכלוסייה ביחס למדינות האחרות. שיעורם של בני 65 ומעלה נמוך יחסית, אך כאמור, הוא צפוי לגדול. על פי התחזית הדמוגרפית לטווח ארוך של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עד לשנת 2059 אוכלוסיית התלויים והבלתי תלויים תשתווה. מדד זה אף הוא מעיד כי בטווח הארוך הסוגיה הדמוגרפית תהיה משמעותית יותר מכפי שהיא היום.

איור 3: יחס התלות בישראל ובמדינות OECD, 2013



המקור: OECD stat.

המדינה החלה להיערך כבר לפני כשני עשורים לאתגרי המימון של החיים לאחר הפרישה, לאור המגמות של העלייה בתוחלת החיים וגירעונות אקטואריים של קרנות הפנסיה (הוותיקות), גירעונות שלא אפשרו עמידה של הקרנות בהתחייבויות לתשלום קצבאות ברמה המובטחת לעמיתיהן. שני השינויים המרכזיים בהקשר זה היו המעבר מביטוח פנסיוני שמבטיח זכויות (Defined Benefits) לביטוח המבוסס על צבירת חיסכון (Defined Contribution), והעלאת גיל הפרישה. רפורמות אלו שהנהיגה הממשלה הטילו במידה רבה את האחריות לחיסכון הפנסיוני ואת הסיכונים הכרוכים בו על הפרט וצמצמו את הערבות ההדדית וכן את הערבות הממשלתית (הלא-מפורשת) לחיסכון הפנסיוני². במקביל המערכת הפנסיונית הפכה יציבה יותר.

מודל הפנסיה שהיה נהוג בישראל עד שנת 1995 היה מבוסס על חיסכון שמבטיח זכויות. בשיטה זו הקצבה נקבעת בהתאם לשנות החיסכון ולרמת ההכנסה והסיכונים הכרוכים בתוחלת חיים ובתשואת הקרן נופלים, כאמור, על הקרן. המעבר לביטוח פנסיוני המבוסס על צבירת חיסכון העבירה לחוסכים את הסיכון של עלייה בתוחלת החיים, כמו גם את סיכון התשואה של הקרן. זאת משום שככל שעולה תוחלת החיים, ללא התאמה של היחס שבין שנות העבודה לשנות הפרישה, קצבת הפנסיה יורדת, ומפני שהקרנות החדשות מנוהלות במידה רבה בשוק ההון כאשר המדינה מתפקדת בעיקר כרגולטור. איור 4 מציג את התפלגות הסדרי הפנסיה של השכירים על פי גילם, ומשקף את המעבר של השכירים לחיסכון בקרנות הפנסיה החדשות. למעבר משיטת פנסיה הצוברת זכויות לפנסיה המבוססת על חיסכון התווסף בראשית שנות ה-2000 המהלך של ביטול הפנסיה התקציבית בשירות המדינה והחל מינואר 2008 התווספה החובה להפרשה לביטוח פנסיוני מקיף לכלל השכירים במשק

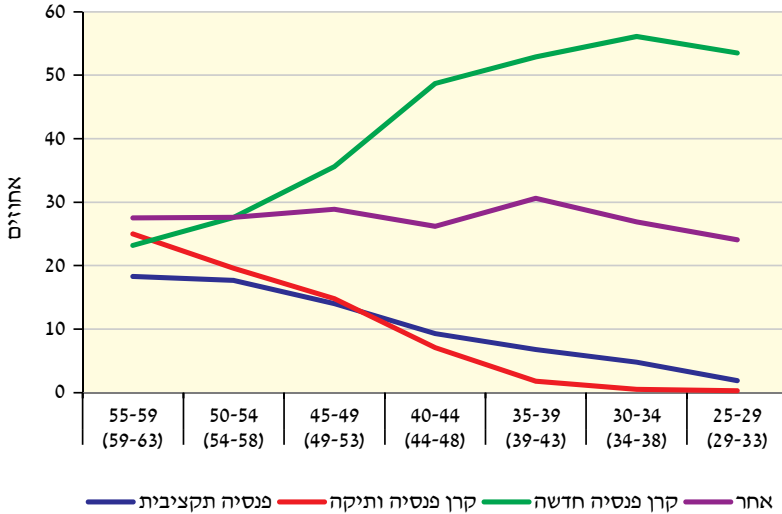
² לסיכום תמציתי של הרפורמות בתחום הפנסיה ותיאור המצב בהסתכלות קדימה ראו: דוח בנק ישראל לשנת 2013, עמ' 20-24. כמו כן ראו: אחדות, ל. וא. ספיבק (2010), "מערכת הפנסיה בישראל לאחר חמש עשרה שנות רפורמה", התוכנית לכלכלה וחברה במכון ואן ליר בירושלים, מחקר מדיניות 8.

(״פנסיה חובה״), כך שכיום רובם המכריע של השכירים הצעירים מבוטחים לפנסיה, בקרנות פנסיה צוברת.

התהליכים הללו בתחום החיסכון הפנסיוני וצעדים רגולטוריים והסברתיים נוספים החושפים בפני הפרט טפחים שונים של החיסכון הפנסיוני, חשיבותו והסיכונים הכרוכים בו, מחדדים את מודעות הפרטים לקשר שבין תעסוקה, חיסכון וקצבה. תהליכים אלה תומכים בהגדלת היצע העבודה בכלל קבוצות הגילאים ובפרט בגיל טרום פרישה, והשפעתם אף תתגבר עם חלוף הזמן, ככל שיגדל שיעורם של החוסכים בקרנות הפנסיה הצוברות בגיל המבוגר וככל שתתארך תוחלת החיים.

על העלאת גיל הפרישה הוסכם בשנת 2003 והגיל החדש נכנס לתוקף בשש השנים הבאות, במהלך הדרגתי אך מהיר ביחס לתהליכים דומים בעולם. כפי שיתואר להלן, העלאת גיל הפרישה התייחסה למועד הזכאות לקצבת הזקנה, למועד הזכאות לפנסיה תעסוקתית מקרנות הפנסיה הוותיקות וכן לגיל פרישת החובה. אולם היא אינה מתייחסת לחיסכון בקרנות הפנסיה הצוברת, בהן החיסכון של הפרט וגיל תחילת קבלת הקצבה (כמו גם מספר פרמטרים אישיים נוספים) הם הקובעים את גודל הקצבה.

איור 4: התפלגות הסדרי הפנסיה של השכירים¹ בשנת 2012² על פי גילאים



1. שכירים בעלי יותר מהסדר פנסיה אחד סווגו על פי ההיררכיה הבאה: פנסיה תקציבית, קרו פנסיה ותיקה, קרן פנסיה חדשה, ואחר. הסדר פנסיה אחר כולל ביטוח מנהלים, קופת גמל, וביטוח חיים הכולל מרכיב חיסכון. המשלים ל-100% הוא קבוצת השכירים שאין לה הסדר פנסיה.
2. הנתונים המוצגים מבוססים על סקר שנערך ב-2012. קבוצות הגיל על ציר ה-x מציינות את הגיל ב-2012. כדי לשקף בקירוב את התפלגות החיסכון ב-2016, מוצגות בסוגריים קבוצות הגיל של אותם הנדגמים ב-2016.

המקור: עיבודי בנק ישראל לסקר החברתי של הלמ"ס.

המעבר לחיסכון בפנסיה צוברת צמצם את הערבות הבין-דורית שהייתה קיימת בשיטת החיסכון הישנה, ואת החשיבות של השינויים ביחס התלות להיקף הקצבה התעסוקתית של הפרט. עם זאת, קצבת הזקנה האוניברסלית, המהווה את הרובד הראשון של החיסכון הפנסיוני, היא על בסיס תקציבי וממומנת בשיטת Pay As You Go. במילים אחרות, המיסים המשולמים על ידי הדור הצעיר מממנים את תשלומי קצבת הזקנה של הדור המבוגר. ככל ששיעור המבוגרים באוכלוסייה גדל, ובפרט ככל ששיעורם גדל ביחס לאוכלוסייה העובדת, נטל מימון קצבת הזקנה הנופל על האוכלוסייה העובדת גדל. ב-2015 היוו תשלומי קצבאות הזקנה והשארים כ-2.4 אחוזים מהתוצר. בהנחה שגודל הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע יוותר קבוע, וללא שינוי במדיניות, הוצאות אלו צפויות לגדול לכ-3.0 אחוזי תוצר עד לשנת 2035.

2. המושג "גיל פרישה"

הדיון הציבורי עושה שימוש במונח "גיל פרישה" בשלושה מובנים שונים:

(א) גיל הזכאות לקצבת זקנה (הרובד הראשון של הפנסיה): גיל הזכאות לקצבת זקנה הוא הגיל שבו הפרטים זכאים לקבל את קצבת הזקנה של הביטוח הלאומי. הדיון הציבורי על העלאת גיל הפרישה מתייחס בעיקר לגיל זה. כיום, הקצבה ניתנת בכפיפות למבחן הכנסות לנשים מגיל 62 ולגברים מגיל 67 (גיל הזכאות המותנה). הקצבה ניתנת באופן אוניברסלי ללא מבחן הכנסות, לגברים מגיל 70 ולנשים גיל זה נמצא בתהליך של העלאה הדרגתית והוא צפוי לעמוד על גיל 70 החל משנת 2020.

לקצבת הזקנה על פי חוק הביטוח הלאומי זכאים גברים ונשים תושבי ישראל, שעלו לארץ לפני גיל 60—62 (גיל זה משתנה בהתאם לשנת הלידה), אשר צברו תקופת אכשרה לביטוח במוסד לביטוח לאומי. הבוחרים לדחות את קבלת קצבת הזקנה מגיל הזכאות המותנה לשלב מאוחר יותר, זכאים לתוספת בת 5% לקצבה בגין כל שנת דחייה. אצל גברים התוספת המקסימלית בגין דחית הקצבה עשויה להגיע ל-15 אחוזים (דחייה של שלוש שנים) ואצל הנשים ל-40-30 אחוזים (דחייה מקסימלית של שש עד שמונה שנים). בנוסף, המבוטחים יותר מ-10 שנים זכאים לתוספת של 2 אחוזים מהקצבה לכל שנה נוספת, עד לתוספת מקסימלית של 50 אחוזים. בשנת 2014 כ-94 אחוזים ממקבלי הקצבה קיבלו גם תוספת וותק, ו-13 אחוזים קיבלו תוספת בגין דחיית הקצבה – כך שהם בחרו לקבל את הקצבה אחרי הגיל הרשמי המקנה זכות זו.

מי שעלו לישראל בגיל מבוגר ואינם זכאים לקצבת זקנה על פי חוק הביטוח הלאומי (כ-7 אחוזים מהמקבלים) מקבלים קצבה שלא על פי החוק הממומנת במלואה על ידי הממשלה ואינה משלמת תוספת בגין ותק או דחיית קצבה.

(ב) גיל הזכאות לפנסיה תעסוקתית (הרובד השני של הפנסיה): גיל זה היה

משמעותי בעיקר בעולם של Defined Benefits, וחשיבותו הולכת ודועכת, זאת מכיוון שהאוכלוסייה עוברת בהדרגה לחיסכון בפנסיה צוברת בה הקצבה תלויה בגיל תחילת המשיכה שלה וממילא קיים תמריץ מובנה להישארות בשוק העבודה. בהתאם לכך, צפוי כי עם הזמן, כאשר משקלם של החוסכים המבוגרים בפנסיה צוברת יעלה, גיל הפרישה האפקטיבי (הגיל הממוצע בו פורשים בפועל) יעלה.

שינויים בגיל הזכאות לפנסיה תעסוקתית רלוונטיים כיום לאוכלוסייה המבוטחת בקרנות הפנסיה הוותיקות בלבד³. בקרנות אלו משיכת קצבה טרם הגעה לגיל פרישה כרוכה ב'קנס' בדמות קבלת קצבה מופחתת, ואי משיכת הקצבה החל מגיל הזכאות כרוכה בהפסד. מבחינה זו, הגעה של החוסכים בקרנות הפנסיה הוותיקות לגיל הפרישה הרשמי מהווה תמריץ ליציאה משוק העבודה.

(ג) גיל פרישת חובה: גיל פרישת חובה הוא הגיל בו מותר למעסיק לסיים את

העסקה של עובד מחמת גילו. גיל זה, העומד כיום על 67 לגברים ולנשים כאחד, משמעותי במיוחד במגזר הציבורי וכן בחלק ממקומות העבודה הגדולים בהם המעסיק מסיים את העסקה של העובד באופן אוטומטי עם הגיעו לגיל פרישת החובה. העלאת גיל פרישת החובה עשויה להביא לעלייה בשיעורי ההשתתפות בגילים המבוגרים, אך היא עשויה להקשות על מעסיקים לסיים את העסקתם של פרטים שתרומתם לפירמה נמוכה (והדבר אינו מתבטא בשכרם). קושי זה בולט במיוחד בשירות הציבורי, בו קיימת קביעות והשכר עולה מאליו עם הוותק.

³ שינויים בגיל הפרישה עשויים להיות רלוונטיים גם לעובדים בפנסיה תקציבית בשירות המדינה, ככל שיועלה גיל המינימום לפרישה במסגרת הפנסיה התקציבית.

לוח 1: גילאי הפרישה ב-2016 ושינויים שבוצעו בהם, לפי מגדר

נשים	גברים	
מגיל 62 קבלת הקצבה מותנת במבחן הכנסות; ילידות מאי 1950 ואילך זכאיות לקצבה ללא מבחן הכנסות; גיל הזכאות ללא מבחן הכנסה עולה בהדרגה מ-65 ל-70 בין השנים 2001—2020.	מגיל 67 קבלת הקצבה מותנת במבחן הכנסות; מגיל 70 אינה מותנית.	גיל הזכאות לקצבת זקנה
כמו גיל הזכאות לקצבת זקנה (62). קרנות הפנסיה מאפשרות פרישה מוקדמת, תוך הפחתת הקצבה. גיל הפרישה המוקדמת הוא 60.	כמו גיל הזכאות לקצבת זקנה (67). קרנות הפנסיה מאפשרות פרישה מוקדמת, תוך הפחתת הקצבה. גיל הפרישה המוקדמת הוא 60.	גיל הזכאות לפנסיה תעסוקתית
67	67	גיל פרישת חובה

3. שינויים בהיצע העבודה של מבוגרים:

בשנת 2013 שיעורי התעסוקה⁴ של גברים ונשים בני 60-64 עמדו על 68 ו-49 אחוזים, בהתאמה⁵. שיעורים אלה גבוהים בהשוואה לשנים קודמות, כאשר עיקר העלייה התרחשה אחרי 2005, עם תהליך ההעלאה של גיל הפרישה (איור 5). בהסתכלות על קבוצות גיל קבועות על פני שנתונים (איור 6) נראות שתי מגמות ארוכת טווח ברורות:

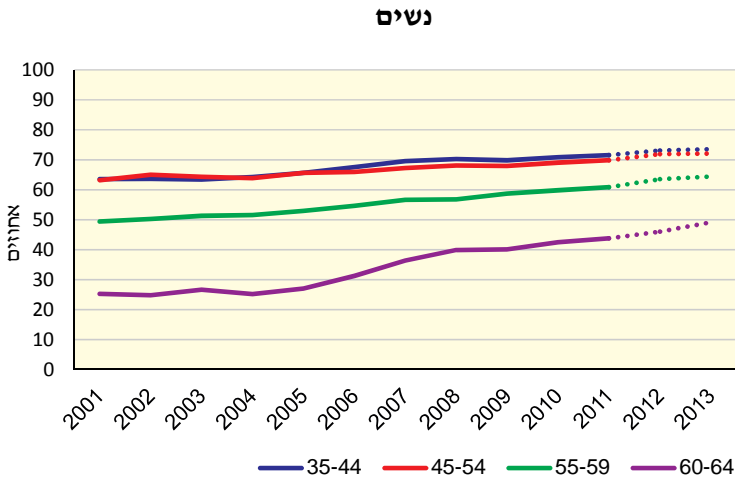
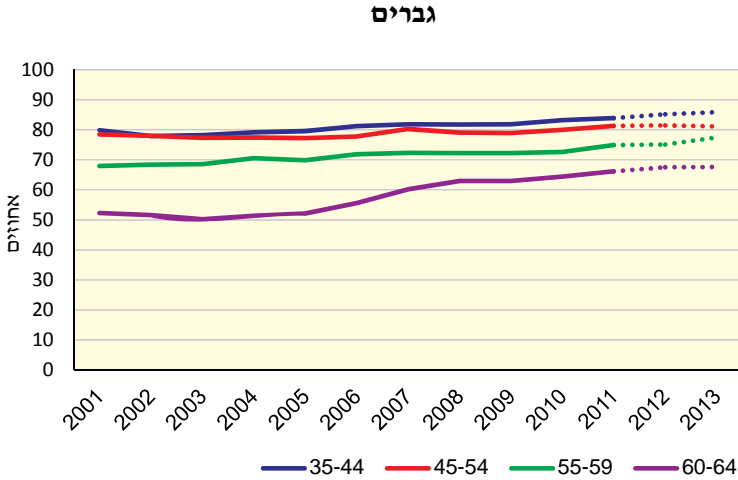
(1) אצל הנשים עלו שיעורי ההשתתפות בכל קבוצות הגיל וזאת ככל שהן משתייכות לשנתון צעיר יותר. אצל הגברים, לאחר שהתאפיינו מספר שנתונים בירידה בשיעור ההשתתפות, החלו שיעורי ההשתתפות לאחרונה לעלות שוב⁶.

(2) ההשתתפות בכוח העבודה של גברים ונשים מגיעה לשיא במחצית השנייה של שנות ה-40 לחיים ולאחר מכן היא מתחילה לרדת. התבוננות על פני השנתונים וגם על פני קבוצות הגיל מעלה כי ככל שהשנתון צעיר יותר (נולד בשנה מאוחרת יותר), כך מתמתנת תלילותה של הירידה בהשתתפות אחרי גיל 40.

⁴ שיעור התעסוקה הוא שיעור המועסקים מתוך האוכלוסייה בגיל הרלוונטי.
⁵ החל מ-2012 הנתונים מתבססים על סקר כוח אדם החודשי ומתייחסים לכלל כוח העבודה.

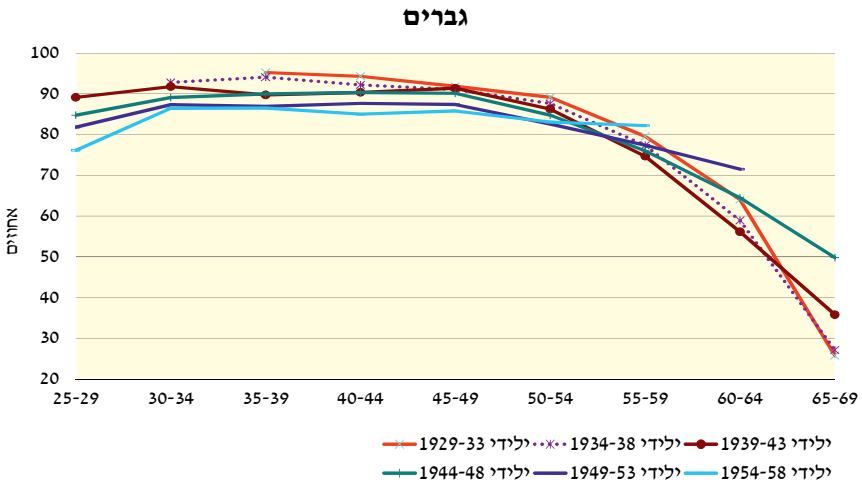
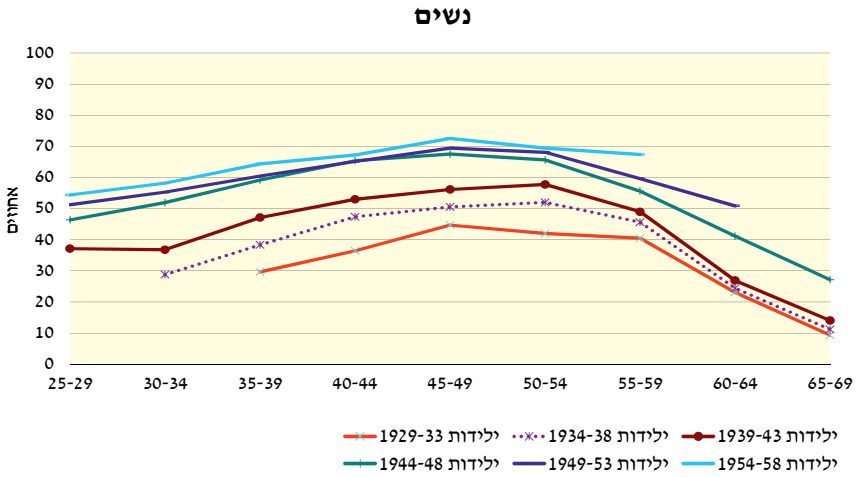
⁶ על הסיבות לירידת שיעורי ההשתתפות של גברים בכוח העבודה בישראל, וההקשר הבין לאומי, ראו אצל דהן, מ. (2004), "מדוע ירד שיעור ההשתתפות של גברים בכוח העבודה הישראלי", נייר לדיון מספר 19.04, מינהל תכנון מחקר וכלכלה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

איור 5: שיעורי התעסוקה לפי קבוצות גיל ומגדר, 2000-2013



1. הנתונים לשנים 2012-2013 מבוססים על סקר כוח האדם החודשי ועל כלל כוח העבודה.
 המקור: סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

איור 6: שיעורי ההשתתפות של שנתונים שונים, לפי גיל ומגדר



המקור: עיבודי בנק ישראל לסקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

באמצע העשור השישי ובמיוחד לקראת העשור השביעי לחיים, מתחילים שיעורי ההשתתפות לרדת בתלילות, וזאת במיוחד לקראת גיל הפרישה הרשמי. אחדות

וגרא (2008)⁷ מראים שהנטייה לא להשתתף בכוח העבודה הופכת להיות מובהקת סטטיסטית מספר שנים לפני גיל הפרישה – בגיל 58–59 אצל נשים ובגיל 62–63 אצל גברים, והיא מתחזקת בגיל מבוגר יותר. המחקרים טוענים כי הירידה בהשתתפות של בני 50 ומעלה בכוח העבודה נובעת, בין היתר, מהרעה במצבם הבריאותי. על פי האומדנים המוצגים בעבודתם, אובדן שיעור ההשתתפות הנובע מבריאות לקויה מגיע ל-6.2 נקודות אחוז אצל גברים בני 50–64 ול-13.8 נקודות אחוז אצל נשים בנות 50–64. השינויים בשיעורי ההשתתפות של המבוגרים על פני זמן מצביעים על שיקולים נוספים, מלבד המצב הבריאותי, המשפיעים על החלטתו של פרט לנשור מכוח העבודה או להישאר בו, כגון החלטת הפרישה של בן הזוג והסדרים של פרישה מוקדמת. גם ירידה של הביקוש לעובדים מבוגרים⁸ יכולה להסביר את ירידת השתתפותם בכוח העבודה.

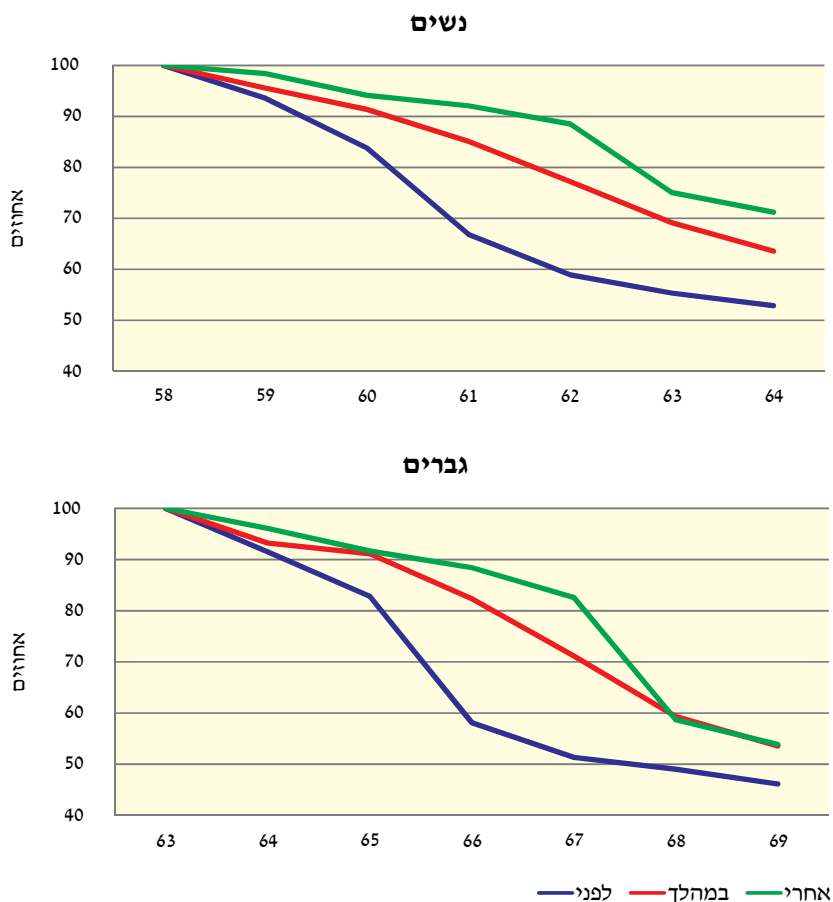
בהמשך לממצאים של אחדות וגרא בנוגע לגיל בו הפרישה מכוח העבודה הופכת למובהקת, ממצאים שונים מצביעים על כך שהעלות גיל הפרישה השפיעה על תהליך פרישתם של העובדים משוק העבודה: הגיל בו פורשים לגמלאות עלה וקצב הפרישה התמתן (המתבטא בשיפוע עקום ההשתתפות). איור 7 מציג את האפקטיביות של העלאת גיל הפרישה. קצב הירידה של נשים שכירות בין הגילאים 58 ו-64 וגברים בין הגילאים 63 ו-69 לפני ואחרי העלאת גיל הפרישה. מהאיור ניכרת בבירור ההתמתנות בירידה בשיעור השכירים (המהווה אומדן לירידה בשיעור ההשתתפות) שאינם ממשיכים לעבוד בין שנים סמוכות לפני גיל פרישת חובה, התמתנות שבולטת במיוחד לאחר שינוי גיל הפרישה הרשמי.

⁷ ל' אחדות, ור' גרא (2008), "על עבודה ופרישה אצל בני 50 ומעלה בישראל", **ביטחון סוציאלי** 76. המחקר נערך על סמך נתוני סקר SHARE בישראל אשר מהווה חלק בסקר הבריאות, ההזדקנות והפרישה (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe) בקרב בני 50 ומעלה ב-14 מדינות אירופיות. הסקר החל בשנת 2004, והוא מתוכנן כסקר פנל, שבו חוזרים הסוקרים אל אותם אנשים פעם בשנתיים-שלוש, ומטרתו העיקרית ללמוד את תהליכי ההזדקנות. בישראל נערך הגל הראשון של הסקר בשנים 2005-2006 ובמהלכו רואינו כ-2,600 משתתפים. גיליון 76 של **ביטחון סוציאלי** (מארס 2008) מוקדש כולו למחקרים שהתבססו על נתוני הסקר בישראל.

⁸ משיקולים של העדפת עובדים צעירים, בגלל שכרם הגבוה של עובדים ותיקים ביחס לצעירים וטענה בדבר ירידת פריון העבודה בגיל מבוגר.

איור 7: "האפקטיביות של העלאת גיל הפרישה" - הירידה במספר השכירים עם עליית הגיל

שנתיים לפני גיל הפרישה הקודם עד שנתיים אחרי גיל הפרישה החדש ממוצע של שנתונים שלא הושפעו משינוי גיל הפרישה, שהושפעו באופן חלקי ושהושפעו באופן מלא, לפי מין

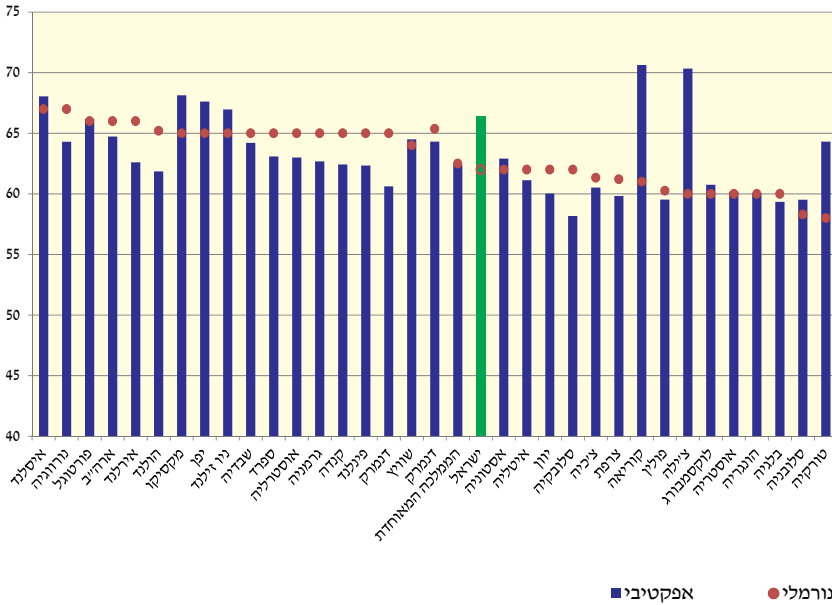


1. האיור מראה את הירידה במספר השכירים והשכירות, שנתיים לפני גיל הפרישה הישן עד שנתיים אחרי גיל הפרישה החדש, לשנתונים שלא הושפעו משינוי גיל הפרישה (ממוצע של מספר השכירים בגילאים הרלוונטיים בשנים 2000-2002), שהושפעו באופן חלקי (-2003 2006) ושהושפעו באופן מלא (2007-2010).

המקור: עיבודי בנק ישראל למדגם מקובץ השכירים של רשות המסים.

היציאה משוק העבודה בגילאים מבוגרים יחסית מתבטאת בעלייה בגיל הפרישה האפקטיבי – הגיל הממוצע שבו אנשים מפסיקים לעבוד (איור 8). גיל זה עולה בשנים האחרונות, במידה רבה כתוצאה מהעלאת גיל הפרישה הרשמי, אחרי שלושה עשורים בהם היה במגמת ירידה. העלייה בגיל הפרישה האפקטיבי נראית מתואמת היטב עם ההעלאה של גיל הזכאות לקצבת הזקנה בין השנים 2004–2009 ותרמו לעלייתו, כנראה, גם השינויים במדיניות החיסכון הפנסיוני. טרם עלייתו, אופיין גיל הפרישה האפקטיבי במגמת ירידה שהיתה מנת חלקן של מדינות רבות נוספות מקרב חברות ה-OECD. הסיבות לכך הן תמריצים שניתנו לפרישה מוקדמת, שיפור ברווחה הכלכלית ושינויים טכנולוגיים שתרמו לירידה בהשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה המבוגרת (להרחבה ראו פרק א בדוח בנק ישראל לשנת 2013). מעניין לראות את מיקומו היחסי של גיל הפרישה האפקטיבי ישראל בהשוואה בין לאומית. איור 8 מלמד כי הגברים והנשים בישראל פורשים בגיל מבוגר בהשוואה למדינות אחרות, זאת למרות שגיל הפרישה הרשמי של הנשים בישראל נמוך מזה שנהוג ברבות ממדינות ארגון ה-OECD ולעומת זאת גיל הפרישה הרשמי של הגברים בישראל דומה לזה השורר במדינות רבות בארגון.

נשים



בדוח בנק ישראל לשנת 2010 (פרק ה) נמצא כי בעקבות שינוי גיל הפרישה בשנים 2004—2009, עלו שיעורי ההשתתפות של גברים בני 65-66 ושל נשים בנות 60-61 ב-17.1 ו-9.4 נקודות אחוז, בהתאמה, מבלי ששיעורי האבטלה שלהם עלו מעבר להתפתחותם המחזורית. כך שמרבית הגידול בשיעור ההשתתפות הופנה לגידול התעסוקה. ההעלאה של גילאי הפרישה, בשילוב עם נוכחות ניכרת יותר בשוק העבודה של שנתונים צעירים יותר הגדילה את הסיכויים של עובדים בגיל טרום פרישה להתמיד בתעסוקה עד הגיל הרשמי ואף מעבר לכך, כפי שניכר מאיור 7.

בדיקה של שיעורי השרידות בתעסוקה משנה לשנה על פי קובץ השכירים של רשות המסים מלמדת שבקרב המועסקים המתקרבים לגיל הפרישה, שיעור הממשיכים לעבוד אינו נופל משיעור זה בקרב הנמצאים בראשית שנות ה-40 שלהם. ייתכן שהיעדר ההבדלים בשרידות נובע מכך שבקבוצות הגיל הצעירות יותר עובדים אולי הופכים משכירים לעצמאים, תופעה שאינה נרחבת, ויותר עובדים צעירים יוצאים לנסיעות ממושכות בחו"ל (relocation). כן ייתכן שהמועסקים בקבוצות המבוגרות "חזקים" יותר, ועובדה זו מסבירה בכלל את עובדת היותם מועסקים בגילם. עם זאת, הנתונים אינם מעידים על קושי חריג של עובדים לקראת פרישה לשמור על מקום עבודתם (לדיון בנושא זה ראו דוח בנק ישראל לשנת 2012).

קיימות אינדיקציות לכך שרציפות התעסוקה אצל מבוגרים חשובה יותר להמשך התעסוקה על פני זמן בהשוואה לצעירים, ובכך טמון כנראה הסבר מרכזי לשיעורי ההשתתפות הנמוכים שלהם, מעבר להבדלים בין השנתונים ובין קבוצות אוכלוסייה. ראשית, האוכלוסייה בגיל טרום פרישה מתאפיינת בשיעורי אבטלה דומים לאלה של אוכלוסיות צעירות יותר, אולם משכי האבטלה של מבוגרים גבוהים בהשוואה לצעירים, ולכן גם החזרה שלהם לתעסוקה מאבטלה היא בהסתברות נמוכה יותר והסיכוי שלהם להתיימשך מחיפוש עבודה גבוה יותר. סוחוי ורמות-ניסקה (2016)⁹ מצאו כי זאת אחת הסיבות לכך שעובדים בגיל טרום פרישה נוטים פחות להחליף מקומות עבודה התורמים להקצאה יעילה יותר של עובדים, בגלל הסיכון לאבד את מקום העבודה, שקיים בעיקר בשנתיים הראשונות לעבודה אצל מעסיק חדש. העלאת גיל הפרישה בשנתיים אף צמצמה עוד יותר את החלפות המעסיקים בקרב עובדים בגיל טרום-פרישה.

בצד עליית התעסוקה, בעקבות העלאת גיל הפרישה חלו שינויים גם בהכנסות האוכלוסייה בגיל טרום פרישה. על הירידה בהכנסות מקצבת זקנה פיצה גידול

⁹ "התפתחותה של המוביליות בתעסוקה בין 2003 ל-2013", ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, 140, אפריל-ספטמבר 2015.

ההכנסות מעבודה במידה שאינה אחידה בקרב קבוצות האוכלוסייה השונות. בעיקר בגלל עליית הכנסותיהם מעבודה, הכנסותיהם של גברים שכירים ממשקי בית בעלי הכנסות גבוהות עלו במידה הניכרת ביותר והכנסותיהן של נשים ממשקי בית אלו עלו מאותה סיבה, אך במידה מתונה בלבד. אולם בעוד שהכנסותיהם של גברים ממשקי בית בעלי הכנסה נמוכה נותרו ללא שינוי, הכנסותיהן של הנשים בעלות הכנסה מעבודה ירדו. ההכנסות של משקי בית ללא עובדים ירדו, בעיקר בגלל שקצבאות הקיום האחרות לא פיצו על אובדן קצבאות הזקנה שנבע מהעלאת גיל הפרישה (דוח בנק ישראל לשנת 2014, פרק ה'). ממצא זה מדגיש כי הקושי המרכזי הכרוך בהעלאת גיל הפרישה הוא בקרב אוכלוסיות שהשתלבותן בתעסוקה בגיל מבוגר נמוכה. לכן, רצוי כי העלאה נוספת של גיל הפרישה תהיה הדרגתית ומתוכננת מראש על מנת לאפשר לאוכלוסיות אלה ולקובעי המדיניות להערך בהתאם.

4. שינויים שחלו בתחום ההכנסות והחיסכון

שיעור החיסכון לפנסיה גדל מאוד בשנים האחרונות: (א) פנסיית חובה הכניסה למערכת החיסכון הפנסיוני שכירים רבים, בעיקר מהחלק התחתון של התפלגות ההכנסות, והגדילה את סך החיסכון הפנסיוני במשק. בפרט, היא הגדילה את החיסכון הפנסיוני של האוכלוסייה בחלק התחתון של התפלגות ההכנסות. החיסכון הפנסיוני של אוכלוסייה זו עלה גם הודות לעלייה בשיעור התעסוקה¹⁰. (ב) המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת בשילוב המשמעת התקציבית של הממשלה, הביאה לגידול ניכר בחיסכון. כיום, בניגוד לעבר, הממשלה מפרישה לעובדים החדשים אחוז משכרם השוטף לחיסכון פנסיוני. כתוצאה מכך, יפחת בעתיד כמעט לאפס הנטל התקציבי השוטף לתשלומי הגמלאות. (ג) הגדלת הפרשות לחיסכון פנסיוני מהשכר השוטף. ההבנה כי הפרשות לחיסכון פנסיוני עשויות שלא להביא לקצבה מספקת הביאה לשינויים בהטבות המס להפרשות לחיסכון פנסיוני ותרמה להגדלתם. בסקטור

¹⁰ הירידה בהישענות על קצבאות ועלייה בשיעור התעסוקה בקרב השכבות החלשות תרמה לגידול בחיסכון הפנסיוני של אוכלוסייה זו.

הציבורי נרשמה בשנים האחרונות עלייה של יותר מ-10 אחוזים בהפרשות לחיסכון פנסיוני. (ד) העלייה בשיעור ההשתתפות (ובשיעור המועסקים) במשק בשילוב פנסיית חובה תרמה אף היא לעלייה בחיסכון במשק. במקרה זה אין מדובר בעלייה בחיסכון ביחס לתוצר (או ביחס לתוצר לנפש) אלא בעלייה בחיסכון לנפש.

עם זאת, קשה להעריך באיזו מידה העלייה בחיסכון הפנסיוני מכסה על חיסכון חסר בשנים קודמות ובאיזו מידה היא מספקת את העלייה הנדרשת בחיסכון כתוצאה מהשינויים המתרחשים בתוחלת החיים ובתשואה על החיסכון. מכיוון שמרביתם המכריע של הפורשים לפנסיה בעשורים האחרונים נהנו מקצבה המבוססת על צבירת זכויות ולא על צבירת חיסכון אין משמעות להשוואה של החיסכון לפנסיה כיום עם החיסכון בעבר. למעשה ברור כי החיסכון בעבר לא הספיק בכדי לממן את הזכויות לקצבה שהובטחו לחוסכים בקרנות הפנסיה הוותיקות. קרנות אלו נכנסו לגירעונות אקטואריים ולא היה ביכולתם להמשיך ולשלם את הקצבאות המובטחות רק על סמך ההפרשות לחיסכון.

5. דיון במדיניות

העלייה בתוחלת החיים וכן העלייה במשקלה של האוכלוסייה המבוגרת ביחס לאוכלוסייה בגיל העבודה מחייבים התאמה מדורגת של גיל הפרישה. התאמה מסוימת התרחשה כבר לאורך העשור הקודם עם ההעלאה בשנתיים של גיל הזכאות לקצבת זקנה, גיל הזכאות לפנסיה תעסוקתית (מקרנות הפנסיה הוותיקות), וגיל פרישת החובה. העלאה זו אמנם מצמצמת את הדחיפות של העלאה נוספת בגיל הפרישה, אך מכיוון שמדובר בתהליכים ארוכי טווח מתמשכים יש מקום לדון ולשקול העלאה איטית ומדורגת של גילאי הפרישה השונים, על פי מנגנון ידוע מראש. העלאה כזו מצמצמת את אי הוודאות השוררת לגבי גילאי הפרישה וכן היא מצמצמת את ההסתברות לשינויים חדים בגילאים אלו בעתיד. במקביל, העלאה כזו תתמרץ את ההישארות בשוק העבודה ולכן היא צפויה להביא לעלייה בגיל הפרישה האפקטיבי. גילאי

הפרישה השונים (זכאות לקצבת זקנה, פרישה חובה, זכאות לפנסיה מקרן ותיקה) מהווים סמנים לפרישה וכפי שנצפה בעת ההעלאה הקודמת, לשינויים אלו השפעה חיובית על שוק העבודה ותרומתם לחיסכון הפנסיוני היא משמעותית.

5.1. מתווה להעלאה של גיל הזכאות לקצבת זקנה: עם העלייה במשקל

המבוגרים ביחס לאוכלוסייה העובדת נכון יהיה להעלות את גיל הזכאות לקצבת הזקנה. העלייה במשקלה של האוכלוסייה המבוגרת היא אמנם איטית יחסית, אולם על פי התחזית הדמוגרפית של הלמ"ס, בעוד כ-20 שנים, ב-2035, משקלה של האוכלוסייה מעל גיל 65 ביחס לאוכלוסייה בגיל 25—54 יגדל מכ-25 אחוזים, כפי שהוא היום, לכ-33 אחוזים. פירוש של דבר שנטל מימון קצבאות הזקנה על האוכלוסייה העובדת צפוי לעלות בצורה משמעותית. העלאת גיל הזכאות לקצבת הזקנה צפויה לצמצם את העלייה בנטל מימון קצבאות הזקנה על האוכלוסייה העובדת הן באופן ישיר כתוצאה מהעלאת גיל הזכאות לקצבה והן כתוצאה מהעלייה בגיל הפרישה (והעלייה באוכלוסיית העובדים במשק). מאחר ומגמות אלה צפויות מראש, רצוי להתחיל ולבצע את ההתאמה של גיל הפרישה בהקדם וזאת על מנת לאפשר לפורשים העתידיים להתאים את דפוסי התעסוקה שלהם מראש, בגלל הקשר ההדוק בין תעסוקה בגיל צעיר ובגיל מבוגר. מכיוון שגיל הזכאות של נשים לקצבת זקנה נמוך בחמש שנים מגיל הזכאות של גברים, העלאה של גיל הפרישה של הנשים עשויה להיות אפקטיביות יותר מבחינת השפעתה על התעסוקה (מכיוון שהן צעירות יותר), ולכן אנו ממליצים להתחיל בהעלאת גיל הזכאות לקצבת זקנה לנשים, בתהליך מדורג, למשל חודשים בשנה.

כדי להימנע מפגיעה ברשת הביטחון לאוכלוסייה המבוגרת ובאמון הציבור במהלכי הממשלה, מומלץ כי עלייה של גיל הפרישה תשולב עם ניתוב חלק מהכספים הנחסכים מהעלאת גיל הזכאות לקצבת הזקנה להגדלת קצבאות אחרות המיועדות לאוכלוסייה המבוגרת, למשל הגדלת

קצבאות הזקנה של בני 85 ומעלה. ניתוב החיסכון התקציבי מהעלאת גיל הזכאות לקצבת זקנה להגדלת קצבאות הזקנה תצמצם, אמנם, את הפחתת נטל מימון קצבאות הזקנה מהאוכלוסייה העובדת אך היא תגדיל את אמון הציבור בצעד המתבקש של העלאת מספר שנות העבודה ביחס לשנות הפרישה של האוכלוסייה ותגדיל את החיסכון הפרטי כתוצאה מהגדלת הצע העבודה.

5.2. תפקודו של המגזר הציבורי כמוביל בתחום התעסוקה של מבוגרים:

5.2.1. גמישות בגיל פרישת חובה: גיל פרישת חובה מהווה סמן

משמעותי ליציאה משוק העבודה ובמקרים מסוימים חסם לא יעיל להמשך תעסוקה. מקומות עבודה רבים, ובמיוחד בשירות המדינה, מסיימים העסקת עובדים בגיל זה, אף על פי שהיתה יכולה להיות תועלת למעסיק ולעובד מהמשך ההעסקה לפי שיקולים פרטניים של מידת התרומה של העובד למעסיק. עובדים שלא מעוניינים להגיע לשלב שבו הם נאלצים לסיים את עבודתם מתחילים את תהליכי היציאה משוק העבודה עוד טרם הגיעם לגיל פרישת החובה. כך נוצר מצב שגיל פרישת חובה מאלץ חלק מהעובדים להפסיק לעבוד, מבלי שלמעשה נבחן רצונם וכן תרומתם לשוק העבודה. לכך חשיבות מאקרו כלכלית משום ההקצאה האופטימלית של עובדים לפי הפיריון שלהם. מנגנון אפשרי ליישום גמישות בגיל פרישת החובה הוא העסקה סלקטיבית של עובדים המגיעים לגיל פרישת החובה בהסכמים חלופיים להסכם הקיבוצי התקף עד גיל פרישת החובה.

5.2.2. יישום מנגנונים של פיתוח ההון האנושי, במגזר העסקי

והציבורי, על מנת להתאים את פריון העובדים לאורך קריירה ממושכת זאת במטרה לעודד שימור עובדים והתאמת יכולותיהם בסביבה טכנולוגית משתנה, לאורך כל שנות הקריירה ולא דווקא בגיל טרום פרישה.

5.3. גיל זכאות לפנסיה תעסוקתית לעמיתים בקרנות פנסיה ותיקות: העלאת גיל הזכאות לפנסיה תעסוקתית מקרנות הפנסיה הוותיקות מתייחס לעמיתים הקיימים בקרנות אלו, המהווים קבוצת אוכלוסייה סגורה ההולכת ומצטמצמת ככל שחולפות השנים. העמיתים בקרנות הפנסיה הוותיקות ספגו בעבר שינויים חדים בזכויות הפנסיה המובטחות להם, וזאת לנוכח הגירעונות האקטואריים של אותן הקרנות. בשנת 2003 הוסכם על סגירת הגירעונות האקטואריים של הקרנות על ידי שילוב של הפחתת זכויות העמיתים, העלאת ההפרשות של העמיתים לחיסכון והזרמת כספים לקרנות מתקציב הממשלה. פגיעה בזכויות העמיתים בקרנות הפנסיה הוותיקות תהווה פגיעה באמון הציבור בהתחייבויות הממשלה. מכיוון שאנו איננו רואים צורך בהעלאה מהירה של גיל הפרישה ומכיוון שאין משמעות גדולה להעלאה איטית של גיל הזכאות לפנסיה תעסוקתית לעמיתים בקרנות פנסיה ותיקות, אנו איננו רואים חשיבות גדולה בהעלאה כזו.

5.4. הניסיון מהעלאת גיל הפרישה במהלך העשור הקודם מצביע על כך שלא הייתה פגיעה באוכלוסייה שלקראת גיל פרישה (כקבוצה). עלייה בשיעור ההשתתפות בגילי העבודה הקרובים לגילי הפרישה ונטייה לפרישה בגילאים מאוחרים יותר מאלו שהיו מקובלים טרם העלאת גיל הפרישה הביאו לכך שבממוצע, ההכנסה הן של גברים והן של נשים שנאלצו לספוג את העלייה בגיל הפרישה לא נפגעה. לצד זאת, ניתן להעריך כי פרטים שלא הצליחו להישאר בשוק העבודה את השנים הנוספות נפגעו מהעלאת גיל הפרישה. מסיבה זו, ועל מנת למנוע את הרחבת אי השוויון חשוב לפתח מנגנונים שיגנו על אוכלוסיות חלשות הנמצאות בגילאים הקרובים לגיל הפרישה, תוך הימנעות במידת האפשר מיצירת תמריצים שליליים לתעסוקה.

יחסי העבודה בישראל: מה המודל הרצוי להתאגדות עובדים

יחסי העבודה בישראל: מהו המודל הרצוי להתאגדות עובדים

הצוות המכין

מחבר	פרופ' יותם מרגלית , עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה, מרצה לכלכלה פוליטית במחלקה למדע המדינה באוני' תל אביב
עוזרות מחקר	הדר אביבי , תלמידת MA לכלכלה באוניברסיטת תל אביב נעם דן , סטודנטית לתואר ראשון בכלכלה ומדע המדינה באוניברסיטת תל אביב

מערכת יחסי העבודה בישראל עברה תמורות דרמטיות בעשורים האחרונים. ממדינה בה שיעור העובדים המאוגדים היה מהגבוהים במדינות המערב, למעלה מ-80 אחוז בתחילת שנות השמונים, הצטמצם שיעור זה באופן חד, ועומד כיום על כ-25 אחוז. גם שיעור העובדים המכוסים על ידי הסכמים קיבוציים צנח מאותו רף גבוה, ומהווה כיום על פי הערכה נדיבה כחצי מהעובדים בלבד.¹ במקביל, צמחה באופן חד תופעת ההעסקה הבלתי ישירה – עובדי קבלן, עובדי חברות כוח אדם ועובדים שעתיים – לא רק במגזר הפרטי אלא גם במגזר הציבורי. מגמות אלה הן חלק מהתרחבות תופעת ה"דואליזציה" הפוקדת כלכלות מפותחות רבות, תופעה המתייחסת למצב בו נוצרת אבחנה ברורה בין קבוצות שונות של עובדים המובדלות בסוג החוזים ובהסדרי העבודה שלהם. להעמקת הדואליזציה בשוק העבודה הישראלי ולשינויים המבניים במערכת ייצוג העובדים השלכות עומק על רמת הביטחון הכלכלי של קבוצות העובדים השונות, על יכולתן להיאבק על התגמול וההטבות של חבריהן, וכמובן שגם על מידת אי השוויון בהכנסות. לא אחת נטען כי שינויים אלה פוגעים גם בתחושת הלכידות החברתית בישראל.

אכן, על פי עדויות שונות מגורמים רבים המעורבים במשק, בין אם מדובר בנציגי המעסיקים, ארגוני עובדים, או פקידי ממשלה, ניכר שבשנים האחרונות המשק הישראלי מאופיין במערכת יחסי עבודה לעומתית מאד ומתוחה. מצב זה הינו תוצר של מספר גורמים. אלה כוללים בין היתר תהליכים עולמיים אשר אינם ייחודיים לישראל, בראשם תהליך הגלובליזציה ופתיחתו של המשק לשווקים הבינלאומיים. ואולם לשינויים אלה יש להוסיף גם שינויים רגולטוריים וחקיקתיים אשר מקורם במערכת הפוליטית, אשר התניעו או אפשרו מגמות שינוי משמעותיות בשוק העבודה בישראל. זאת, על אף שלאורך

¹ לא קיימים נתונים רשמיים לגבי שיעור העובדים המכוסים. בבחינת נתוני הלמ"ס מ-2012, קריסטל ואחרים מעריכים את שיעור הכיסוי ב-50.2%, מספר נמוך בשישה אחוזים מנתוני ה-OECD לשנת 2005.

השנים כמעט ולא נעשה דיון מעמיק בקרב מעצבי המדיניות לגבי המודל הרצוי למשק: מה צריכים להיות השיקולים המנחים את מבנה ההעסקה במשק? כיצד יש ליישב את יעדי הצמיחה והיעילות עם הרצון להבטיח לעובדים רמת בטחון כלכלי מספקת? מהו מבנה ייצוג העובדים המתאים בכדי להשיג יעדים אלו? במידה רבה, מערכת יחסי העבודה בישראל היא אוסף של חקיקות והסדרים שונים אשר באו כתגובה לבעיות נקודתיות שצצו, תוצר של תפירה טלאי על טלאי, כמעט מבלי שנעשתה חשיבה מערכתית יסודית לגבי השאלה מהי התכלית אליה רוצים להגיע.

מטרת מסמך זה להוות בסיס לדיון במסגרת דיון בכנס שיעסוק במערכת יחסי העבודה ובמבנה ייצוג העובדים במשק. החלק הראשון במסמך מתייחס לשאלה כיצד הגענו למצב הנוכחי ומציע סקירה קצרה של מספר שינויים משמעותיים במבנה העבודה במשק שקרו בעשורים האחרונים ואשר מעלים את הצורך בחשיבה על מודל יחסי עבודה חדש. החלק השני מציג נתונים עדכניים על עמדות הציבור בישראל לגבי העבודה המאורגנת ולגבי השינויים הרצויים. החלק האחרון דן בכיוונים אפשריים לשינוי ומעלה מספר נקודות לדיון.

כיצד הגענו למצב הנוכחי?

בכדי להבין את השינוי המשמעותי שחל במבנה העבודה המאורגנת בישראל, יש לעמוד על התמורות שחלו במערכת יחסי העבודה. מערכת זו, אשר קדמה לקום המדינה, ראשיתה בהקמת ההסתדרות הכללית בשנת 1920. מערכת יחסי העבודה בישראל התהוותה בהשראת המודל הקורפורטיסטי האירופאי – המתאפיין בהסדרה של שוק העבודה על ידי משא ומתן בין המעסיקים, העובדים והמדינה. בעוד המדינה יוצגה על ידי שר האוצר והמעסיקים באמצעות לשכת התיאום, את האינטרסים של העובדים ריכזה ההסתדרות הכללית. לנוכח תפקיד זה, הלך והתעצם כוחה – שיעור החברות בה הלך וגדל עד כדי כך שבתחילת שנות השמונים כ-80% מכלל העובדים במשק היו חברים בהסתדרות (כהן ואחרים 2003).

מעמדה היציב של ההסתדרות כארגון העובדים הכמעט בלעדי באותן שנים, נבע מכמה גורמים: הפעילות הכלכלית עליה חלשה מתוקף תפקידה; הזיקה הפוליטית לתנועת העבודה; שליטתה במערכת הפנסיונית; ובעיקר הודות להיותה הספקית הראשית של שירותי הרפואה. גורמים אלו אפשרו להסתדרות הכללית להוות גורם מפתח במערכת יחסי העבודה בישראל וכך, להבטיח משא ומתן בכל הנוגע לזכויות עובדים כמעט בכל תחום עיסוק, באופן שהשפיעו ישירות על המדיניות הכלכלית והחברתית של המדינה.

מגמת הירידה בשיעור העבודה המאורגנת נבעה מכמה סיבות כלליות שאפיינו משקים קורפורטיסטים נוספים בעולם, אך הירידה המשמעותית בישראל קשורה קשר הדוק בירידת קרנה של ההסתדרות הכללית. ירידה זו קשורה למספר גורמים, בהם עליית הליכוד לשלטון ב-1977, אז הקשר בין ההסתדרות לרשות המחוקקת ולרשות המבצעת חדל להתקבל כמובן מאליו; מכירת נכסיה של ההסתדרות בתחילת שנות השמונים אשר צמצמה מאד את מספר העובדים שהעסיקה; ואולי השינוי המשמעותי ביותר, הפרדת מערכת הבריאות מההסתדרות הכללית, עם חקיקת חוק בריאות ממלכתי בשנת 1994. שינוי זה, אשר אפשר את ניתוק שירותי הבריאות מהחברות בהסתדרות, הניע רבים להפסיק חברותם והביא לירידה המשמעותית ביותר בשיעור העובדים המאורגנים, דבר שהעמיד בספק את יכולתה של מערכת יחסי העבודה הקורפורטיסטית להמשיך להתקיים (שם, 2003).

לצד סיבות מוסדיות אלו, אשר ייחודיות למדינת ישראל, מגמות גלובליות ליברליות החלו לחדור למשק הישראלי, תוך שהן משנות את שוק העבודה באופן מהותי. התכנית לייצוב המשק (1985) וההאצה של תהליכי השלום בשנות התשעים, כללו הכנסת עובדים זרים והון זר וכן ייצוא של הייצור וההון אל מחוץ לשטחי המדינה. כל אלו, לצד הטמעת דפוסים ליברליים יותר של השוק חופשי, אפשרו הגמשה של שוק העבודה והחלת עקרון התחרותיות עליו. זאת, באופן שאתגר מגבלות חוקיות להגנה על העובדים, הרחיב את שעות עבודתם, ופגע בהסכמי מסגרת (פילק 2004).

במקביל, החלו להופיע דפוסי העסקה בלתי שגרתיים, בדמות חברות כוח האדם וקבלני השירותים. הסדרים אלו נועדו לתת מענה למעסיקים שהזדקקו לגמישות תעסוקתית, שתקרא תיגר על מבנה השכר שהיה שכיח בישראל ועל התנגדות הוועדים הגדולים לשינוי בתנאי ההעסקה, קל וחומר פיטורים (נדיב קיבלו את הכינוי "עובדים זמניים". במקרים של העסקה במוסדות חינוך למשל, מפורטים עובדים כל קיץ מחדש ונשכרים בתחילת שנת הלימודים, לעיתים גם במוסדות אחרים. בהקשר זה אפשר לציין גם את תופעת הפרילנסרים שהתפתחה כצורת העסקה נפוצה. גם הפרילנסר אינו עובד שכיר, אין לו יחסי עובד מעביד עם מי שמקבל ממנו שירות והוא לא נהנה ממעטפת הזכויות וההגנות של חוקי העבודה. זכויותיו הן חוזיות, על פי הנקבע בהסכם שחתם עם מקבל השירות. בדומה לעובדיו של קבלן השירותים, הפרילנסר מספק שירותי עבודה ללקוח על בסיס זמני, הגם שלעיתים בפועל ההעסקה יכולה להימשך שנים ארוכות.

צורות ההעסקה הבלתי שגרתיות החלו להתרחב גם במגזר הציבורי הודות למדיניות הקיצוץ בתקני כוח האדם וכן בשל הרצון להתייעל ולצמצם עלויות העסקה. מדיניות זו באה לידי ביטוי קיצוני במסגרת תכנית הייצוב (1985), אז נקבע על רקע התקנות לשעת חירום, כי הממשלה והרשויות המקומיות רשאיות לפטר עובדים באופן מידי ובהיקפים משמעותיים. עם ההגירה הגדולה מברה"מ בשנות התשעים התופעה התרחבה ביתר שאת. אלמנט נוסף שאפשר את הגידול בתופעה היה היעדרם של פיקוח ובקרה ממשלתיים (כהן ואחרים, 2003).

המגמות הגלובאליות והמקומיות שצוינו לעיל הביאו לכך שמאז שנות השמונים, שיעור השכירים המאוגדים התכווץ בכשני שלישים, כאשר שיעור הכיסוי (כלומר, אחוז העובדים המכוסים ע"י הסכמים קיבוציים) ירד מאד גם הוא, אם כי בצורה מתונה יותר. שינויים אלה הביאו לכך שבישראל הלכה והעמיקה בעשורים האחרונים בעיית הדואליזציה בשוק העבודה. כנגזרת ממבנה התאגדות העובדים בישראל ומערכת ההסדרים הקיבוציים, ניתן

להבחין בין שלושה סוגים שונים של "מעמדות" שכאלה: עובדים 'פנימיים', אשר חברים באיגוד מקצועי ומכוסים על ידי הסכם קיבוצי; עובדים 'חלקיים', המכוסים על ידי הסכם קיבוצי אך אינם חברים באיגוד מקצועי ועובדים 'חיצוניים', אשר אינם חברי איגוד ואינם מכוסים בהסכם קיבוצי.²

אחד השינויים הבולטים שעבר שוק העבודה הישראלי הוא ההצטמקות של שיעור הפנימיים ובמקביל הגידול החד בחלקם של החיצוניים. על פי ניתוח של קריסטל ואחרים (2015), חלקם של החיצוניים עלה מאז שנת 2000 משליש לכמעט חצי מהעובדים. בנוסף, שיעור החלקיים עומד על כ-20% מהעובדים. קבוצות אלה נבדלות במאפיינים סוציו-דמוגרפיים רבים, אך מעבר למאפיינים אלו, בולטים ההבדלים בשכר ובהטבות הנלוות (פנסיה, קרן השתלמות, החזקת רכב וכו') בין הקבוצות השונות. ניתוח נתוני הלמ"ס מ-2012 מגלה שמצבם של העובדים הפנימיים טוב יותר בשני היבטים אלו, כאשר התוספת לעובד המאוגד מוערכת ב-16%, גם ביחס לעובדים חלקיים. לעומת זאת, עובדים שאינם מאוגדים אך מכוסים בהסדרים קיבוציים זוכים להטבות נלוות טובות יותר מהעובדים החיצוניים (שם, 26-33).

מאז 2009, החלו התארגנויות עובדים חדשות תחת פעילות של ארגונים חדשים כגון "כוח לעובדים". התארגנויות אלה נעשו בעיקר ברמה המפעלית-מקומית, צורת ארגון חדשה יחסית בישראל המדגישה את הקשר שבין הארגון וחבריו ואת תחושת הקהילתיות. לאחר שנים בהם שררה במערכת יחסי העבודה סטגנציה יחסית בעקבות הירידה החדה בשיעורי החברות, בתגובה לכניסת ההתארגנויות החדשות נצפתה פעילות אינטנסיבית של ארגוני עובדים וותיקים כמו ההסתדרות הלאומית וכן פעילות רבה מצד ההסתדרות הכללית עצמה. אך למרות הסיקור התקשורתי הנרחב יחסית לו זכו התארגנויות אלה, הנתונים העדכניים ביותר מצביעים על כך ששיעור העובדים המאוגדים כמעט ולא עלה. זאת, בעיקר בגלל פרישתם של עובדים וותיקים אשר רבים מהם היו חברי הסתדרות.

² ראו קריסטל, מונדלק, כהן והברפלד (2015), המציעים ניתוח מעמיק של תופעה זו.

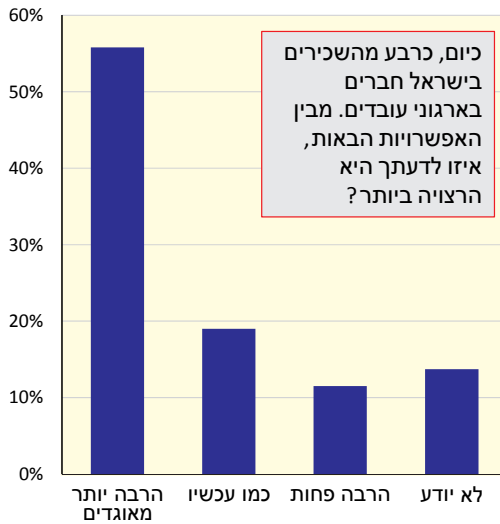
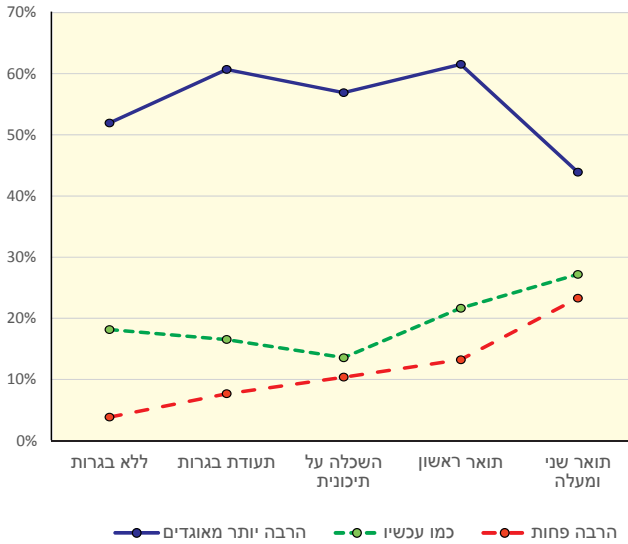
מהו מודל ההתארגנות הרצוי?

לאחר שעמדנו בקצרה על התמורות המרכזיות שעברה מערכת יחסי העבודה בישראל, נציג בחלק זה נתונים לגבי העדפות הציבור לגבי מודל העבודה המאורגנת הרצוי במשק. נתונים אלו מסתמכים על שני מקורות עיקריים: סקר ארצי בנושאי כלכלה וחברה מחודש מרץ 2016 שנערך מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה, ונתוני הסקר החברתי 2012 שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ואשר כלל מודול שאלות נרחב על איגודי עובדים בישראל.³

ראשית, מנתוני 2016 עולה שרוב הציבור בישראל מחזיק בעמדות חיוביות למדי לגבי ההתארגנויות עובדים והשלכותיהן על הפעילות במשק. כפי שהפאנל השמאלי בתרשים 1 מראה, רוב מובהק בציבור (56%) היה רוצה לראות רמת התאגדות גבוהה בהרבה מזו שקיימת כיום. כחמישית היו רוצים לשמר את המצב הקיים ורק כעשירית מהנשאלים היו מעדיפים שוק עבודה עם "הרבה פחות" עובדים מאוגדים. וכפי שניתן לראות מהפאנל הימני, ישנו דפוס העדפות דומה בקרב נשאלים בכל רמות ההשכלה, מדד טוב למדי לרמת המיומנות של הנשאלים.

³ סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה נערך בחודש מרץ 2016 וכלל כ-600 נשאלים המהווים מדגם ארצי של האוכלוסייה הישראלית הבוגרת. הסקר החברתי של הלמ"ס (2012) כלל 7,160 נשאלים.

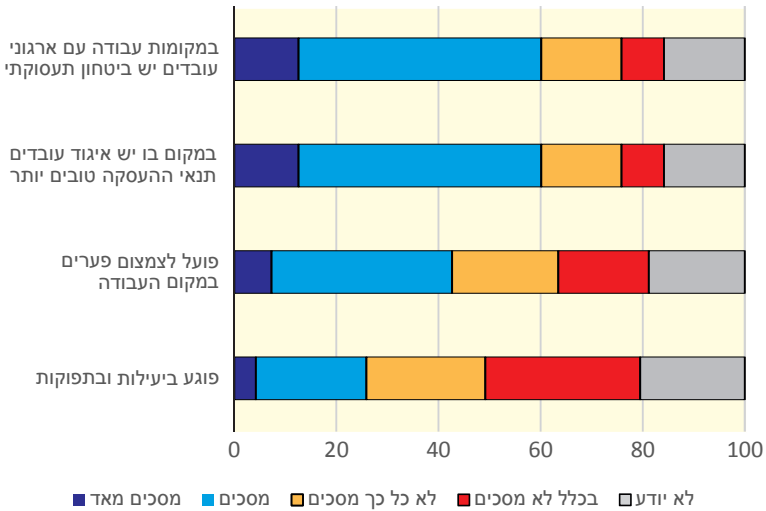
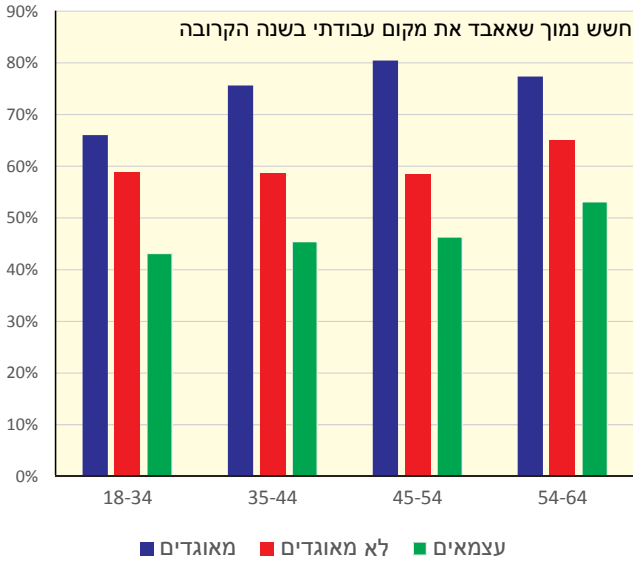
תרשים 1. רמת ההתאגדות הרצויה ביחס לרמה לנוכחית



כיצד ניתן להסביר את ההעדפה הברורה בקרב הציבור הרחב למה שנראה כחזרה למודל "הישן" שאפיין את המשק לפני מספר עשורים, כלומר למערכת יחסי עבודה בה עובדים רבים מאוגדים? מנתוני הלמ"ס נראה שחלק מרכזי בתשובה קשור בכך שרוב הנשאלים רואים קשר בין התאגדות ובין ביטחון תעסוקתי גבוה יותר ותנאי עבודה עדיפים. כפי שמראה תרשים 2, רוב של כ-60% מהעובדים סבורים שבמקומות עם ארגוני עובדים ישנו בטחון תעסוקתי גבוה יותר לעומת 23% שאינם מסכימים עם היגד זה (שאר הנשאלים השיבו שאינם יודעים). מספרים דומים עולים גם לגבי תנאי ההעסקה העדיפים במקומות עבודה מאוגדים. כמו כן, בולטת העובדה שרוב הנשאלים אינו מסכים עם הטענה, אולי השכיחה ביותר של מבקרי העבודה המאורגנת, לפיה ועדי העובדים פוגעים "ביעילות ובהגדלת התפוקות". ניכר אם כן שהתפיסה הכללית של העבודה המאורגנת הינה חיובית למדי.

עם זאת, יש לציין את העובדה שרק מיעוט מהנשאלים סבור שארגוני העובדים תורמים לצמצום הפערים במקום העבודה. מגמה זו מתיישבת עם הביקורת שהוזכרה על כך שבחלק ממקומות העבודה המאורגנים, פערים בתנאים בין העובדים במקום העבודה ("דור א'", "דור ב'" וכו') מונצחים לעתים ע"י נציגי העובדים.

תרשים 2. עמדות כלפי העבודה המאורגנת (פאנל שמאלי); שיעור בעלי ביטחון תעסוקתי גבוה, לפי סוג התאגדות וגיל (ימין)



נשאלת השאלה האם התמונה החיובית בה מחזיק רוב הציבור לגבי מידת הביטחון התעסוקתי במקומות בהם העובדים מאורגנים אכן מגובה באופן בו העובדים עצמם חשים כלפי מעמדם בעבודה. תרשים 2 (פאנל ימני), המתבסס על נתוני הלמ"ס, מציג את אחוז העובדים אשר "אינם חוששים כלל" או חשים "חשש קטן" לאבד את מקום עבודתם בשנה הקרובה. מהתרשים ניתן לראות בבירור ששיעור העובדים עם בטחון תעסוקתי גבוה אכן גדול יותר בקרב העובדים המאוגדים, הן בהשוואה לעובדים לא מאוגדים ועוד יותר מכך ביחס לעצמאים. בולטת גם העובדה שמגמה זו עקבית בכל שכבות הגיל, כך שאינה נובעת מהבדלים דוריים בהרכב הקבוצות.

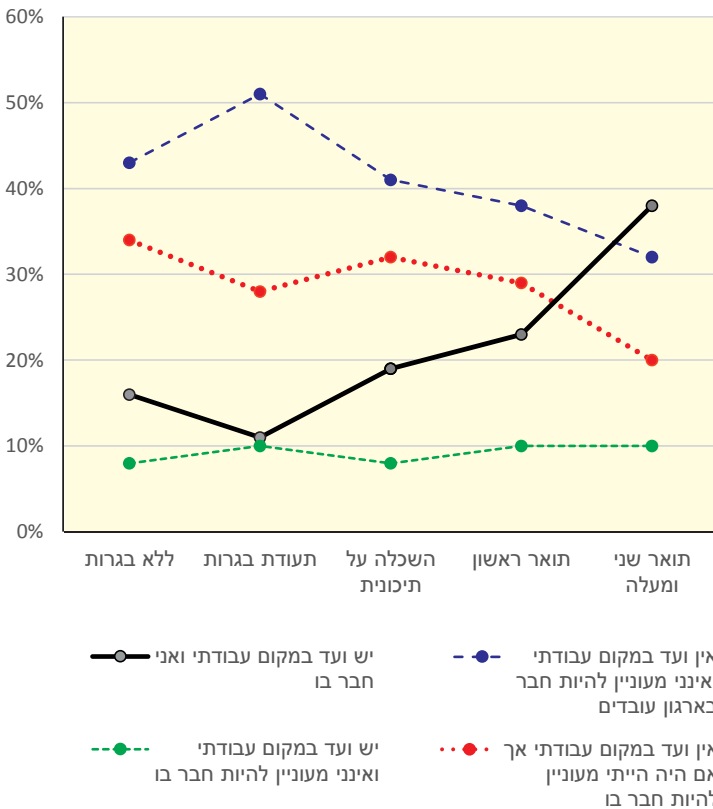
בהינתן ההשקפות החיוביות של הציבור לגבי האפקט של העבודה המאורגנת והרצון ברמת התאגדות גבוהה בהרבה, מדוע שיעור העובדים המאוגדים במשק אינו גבוה יותר? תשובה מרכזית אחת ניתן לקבל מבחינה של התפלגות העובדים לאורך שני ממדים: (i) חברות בארגון עובדים ו/או רצון להיות חבר; אל מול השאלה (ii) האם ישנו ועד עובדים במקום העבודה. הנתונים מצביעים על כך שכמעט מחצית מהעובדים (49%) מעוניינים להיות מאוגדים בארגון עובדים, אך עבור מרביתם אפשרות זו מוגבלת בכך שאין ועד במקום העבודה. במילים אחרות, **החסם המרכזי להצטרפות לארגוני עובדים הוא העובדה שברבים ממקומות העבודה, אין ועדים אליהם ניתן להצטרף**. ניתן להסביר אולי מצב זה בקושי של עובדים להתגבר על דרישות החוק ל"התארגנות ראשונית" המגדירות את תנאי הסף להקמת ועד יציג.⁴

ממצא זה בולט אף יותר כאשר עורכים את הניתוח בפילוח על פי רמת ההשכלה של העובדים. מניתוח שכזה עולה באופן ברור שהפער בין הרצון להתאגד מחד, והיעדר ועד מייצג במקום העבודה מאידך, הולך וגדל ככל שרמת ההשכלה

⁴ החוק קובע שעל מנת שוועד יחשב כארגון העובדים היציג, נדרשת תמיכה של לפחות שליש מהעובדים במקום העבודה. תמיכה זו הופכת את הארגון כשיר להיות צד להסכם קיבוצי על פי הקבוע בחוק ההסכמים הקיבוציים.

נמוכה יותר. בקרב עובדים ללא בגרות, אשר רבים מהם עובדים בלתי מיומנים המועסקים בתחומים כגון בנין, תעשייה ומסחר סיטוני וקמעונאי, כ- 45% היו מעוניינים להיות מאוגדים. אך באופן בולט, למעלה משליש מהם מעידים שאין כלל ועד במקום העבודה. לעומת זאת, לרוב העובדים המשכילים יש במקום העבודה ועד מייצג (תרשים 3). אם כן, ניכר שבעיית הייצוגיות של העובדים חריפה במיוחד דווקא בקרב אותם עובדים בלתי משכילים אשר ניתן לשער שקולם הוא המוחלש ביותר.

תרשים 3. קיומו של ועד עובדים במקום העבודה ורצון העובדים להיות מאוגדים, לפי השכלה



ניתן אם כן לסכם את הממצאים במספר נקודות עיקריות. ראשית, עולה שהציבור הרחב תופס את העבודה המאורגנת בישראל כמסגרת חיובית המספקת תעסוקה בטוחה יותר ותנאי עבודה מועדפים, וכי ישנו רצון להרחיב את היקף מסגרת זו. בנוסף, בולטת העובדה שרבים מהעובדים אינם מאוגדים מכיוון שאין במקום עבודתם ועד, תופעה בולטת במיוחד בקרב מקומות עבודה של עובדים בלתי מיומנים.

מגמות חדשות ונקודות לדיון

עמדת המעסיקים: הדגש בסעיף הקודם היה על עמדות העובדים. אך יש להניח שרבים מהמעסיקים אינם רואים את העבודה המאורגנת באותה מידה של חיוביות. קשיחות בהיבטים ניהוליים חשובים כגון גיוס ופיטורי עובדים מעוררת חשש בקרב המעסיקים מההשלכות הכלכליות של התאגדות עובדים. נחוץ דיון באופן בו ניתן ליישב בין העדפות ציבור העובדים וצרכי המעסיקים.

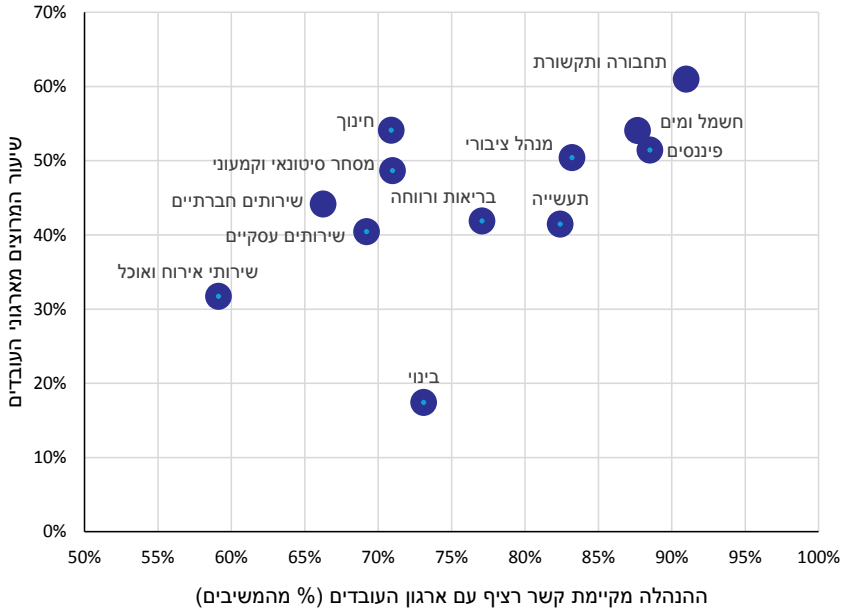
ההתאגדויות החדשות: כפי שצוין, בשנים האחרונות החלו מאמצים מרוכזים להתארגנויות עובדים חדשות, בין אם על ידי האגף להתאגדות בהסתדרות הכללית או במסגרות חדשות יחסית כמו "כוח לעובדים". במקרים רבים, התארגנויות אלו נעשו ברמה המפעלית, כמו עובדי הניקיון באוניברסיטת בן גוריון או כלל עובדי המפעל בחיפה כימיקלים צפון. בכדי להשיג הכרה כגוף המיצג במו"מ מול המעסיק, צריך הוועד להשיג את תמיכת 33% מהעובדים לפחות. יעד זה קשה להשגה במקומות בהם העובדים מבוזרים יותר, מצב המאפיין בעיקר חברות בענף השירותים. על כן, שאלה אחת העולה מניסיונות ההתארגנות החדשים היא האם מדובר בתופעה שתביא לשינוי משמעותי במספר העובדים המאוגדים, או שמא מדובר בתהליך בעל תהודה ציבורית גבוהה אך שולי במשמעותו המעשית. בין היתר, נשאלת השאלה האם היתרונות הגלומים בהתארגנויות (כגון שכר גבוה יותר והטבות נלוות) אשר ישנם במקומות העבודה הוותיקים יתגלו כמשמעותיים גם במקרה של ההתארגנויות החדשות.

הסכמים קיבוציים : באם מגמת ההתארגנות תתגלה כמובללת, מהן הדרכים להתמודד עם רצון הציבור למערכת עבודה מאורגנת רחבה יותר? דרך אפשרית אחת היא לשים דגש דווקא על הרחבת שיעור המכוסים במסגרת הסכמים קיבוציים ענפיים במקום על הגדלת שיעור חברות בארגון עצמו. אמנם עובדים מכוסים שאינם חברי ועד לא נהנים מקיומו של ועד המספק "קול" ישיר לעובדים, אך הסדרים קיבוציים ענפיים יכולים להשיג באחת מספר יעדים גם עבור העובדים וגם עבור המעסיקים. הראשונים יכולים להבטיח במסגרת ההסכם תנאים טובים יותר, במיוחד לעובדים המוחלשים המתקשים להתמודד עם דרישות הסף המוגדרות בחוק ל'התארגנות ראשונית'; המעסיקים מבטיחים בהסכם ענפי לא רק שקט תעשייתי אלא גם תנאים שוויוניים המחייבים גם את מתחריהם.

בנוסף, בשנים האחרונות החלה ההסתדרות לקדם הסכמים קיבוציים מסוג חדש, המאפשרים גמישות ניהולית רבה יותר בנושאי פיטורים וכן רמה מסוימת של דיפרנציאליות בתגמול העובדים באופן הנתון לשיקול ההנהלה. כך, חברות כגון מגדל וסלקום, חתמו בשנים האחרונות על הסכמים קיבוציים שבהם תוספת השכר כללה מרכיב אחיד לכולם שמטרתו מניעה של שחיקת שכר, ומרכיב נוסף של תקציב שמטרתו קידום שכר למצטיינים, על פי שיקול הדעת של המנהלים.

שונות בין ענפים : מסמך זה החל בציון הלעומתיות המאפיינת את יחסי העבודה בישראל. אך תמונה זו מסתירה שונות גדולה בין הענפים השונים במשק. כפי שמלמדת הפרישה הרחבה לאורך הציר האופקי בתרשים 4, מידת הקשר בין ההנהלה לארגון העובדים שונה בתכלית בענפים כגון תחבורה ותקשורת, פיננסים וחשמל, לעומת מגזר השירותים, ובמיוחד בתחומי האירוח והאוכל. וכפי שמראה התרשים, מידת שביעות הרצון של העובדים מהארגון נמצאת במתאם ברור עם רמת הקשר עם ההנהלה. ניכר אם כן שהאתגר של שיפור מערכת יחסי העבודה במשק צריך להיות ממוקד בענפים מסוימים שבהם המצב הוא בעייתי במיוחד, לרוב בגלל מאפייני העבודה והעובדים בתחום.

תרשים 4. רמת התקשורת בין ההנהלה והועד ושביעות הרצון מארגוני העובדים, לפי ענף



מערכת המושתתת על יחסי עבודה תקינים מניבה דיבידנדים כלכליים וחברתיים משמעותיים. אך כפי שמסמך זה מדגים, מבנה ייצוג העובדים הנוכחי משקף פער ברור בין העדפות ציבור העובדים ובין המודל הקיים בפועל. פער זה בולט בכל רמות הגילאים וההשכלה. ללא רפורמה משמעותית במבנה ייצוג העובדים, יפסידו המשק והחברה בישראל רבים מהיתרונות הגלומים בעבודה מאורגנת.

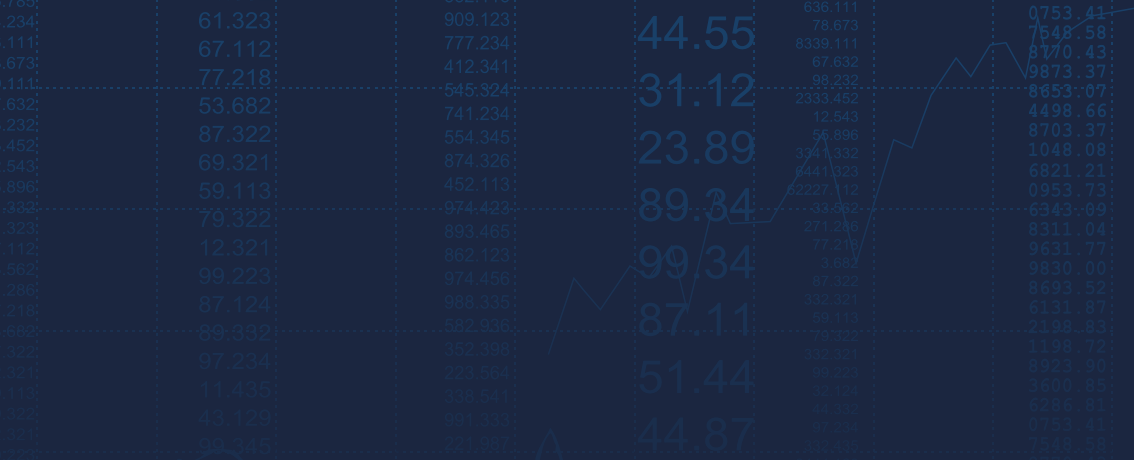
מקורות

כהן, ינון. יצחק הברפלד. גיא מונדלק. יצחק ספורטא. 2003. שיעור העובדים המאורגנים בארגוני עובדים ושיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים: עבר, הווה, עתיד. **עבודה, חברה ומשפט**. כרך י': 15-49

נדיב, ר. 2003. **העסקה באמצעות קבלני כוח אדם ישראל, 2000** ירושלים: משרד העבודה

פילק, דני. 2006 (2004). ישראל מודל 2000: פוסט-פורדיזם נאו-ליברלי. מתוך **שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובאלי**. נערך על ידי פילק, ד. ו-א. רם, 34-57. ירושלים: הוצאת הקיבוץ המאוחד

קריסטל, טלי, גיא מונדלק, יצחק הברפלד, ינון כהן. 2015. צפיפות ארגונית בישראל 2006-2012: פיצול מערכת יחסי העבודה. **עבודה, חברה ומשפט**. כרך יד': 35-9



המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמר גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים - תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

