



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

המחאה החברתית | קיץ 2011

ממחאה לשינוי

תקצירי מחקרים והמלצות לרפורמות

עורכת: תהילה שוורץ אלטשולר



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

המחאה החברתית | קיץ 2011

ממחאה לשינוי

תקצירי מחקרים והמלצות לרפורמות

עורכת: תהילה שוורץ אלטשולר

עריכת הטקסט: תמר שקד
עיצוב וסדר: סטפני ורותי עיצוב
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

להזמנת ספרים ומחקרי מדיניות בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה:
טלפון: 02-5300800, 1-800-20-2222 ; פקס: 02-5300867
דוא"ל: orders@idi.org.il
אתר האינטרנט: www.idi.org.il
המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4702, ירושלים 91046

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"א
Copyright © 2011 by The Israel Democracy Institute (R. A.)
Printed in Israel

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר היא עמיתת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

כל מחקרי המדיניות וכן פרק נבחר מכל ספר ניתנים להורדה חנם מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במנהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משווקת ומפיצה את פירות עבודתם בכמה סדרות: ספרים, מחקרי מדיניות, מדד הדמוקרטיה, פורום קיסריה, כתבי עת ודברי ימי עיון.

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

תוכן העניינים

5	מבוא
	פרק ראשון: חוקה וזכויות חברתיות וכלכליות
8	א. חוקה בהסכמה
8	ב. הכללת זכויות חברתיות וכלכליות בחוקה
10	ג. גודלה הרצוי של הממשלה ואחריותה להספקת שירותים חברתיים
	פרק שני: תהליכי תקצוב וקביעת סדרי עדיפויות
14	א. מאזן הכוחות בתהליכי התקצוב - תקציב המדינה
16	ב. תהליך התקצוב - הרשויות המקומיות
17	ג. תהליך התקצוב - תקציב הביטחון
19	ד. מדיניות "ממשל פתוח", שקיפות ושיתוף הציבור
	פרק שלישי: הפיקוח על שוק ההון וההתמודדות עם ריכוזיות במשק
22	א. ריכוזיות השליטה בחברות ציבוריות
23	ב. הגברת התחרותיות בתחום התיווך הפיננסי
24	ג. פיקוח על שוק ההון
	פרק רביעי: סוגיות קונקרטיות
28	א. השלטון המקומי
31	ב. חינוך וילדים
34	ג. תעסוקה
34	1. תמריצים כלליים לשוק העבודה
36	2. תעסוקה בחברה החרדית
37	3. תעסוקה בחברה הערבית
40	4. העסקת עובדים זרים
41	5. יום מנוחה נוסף וחוק השבת
42	ד. מהיכן יבוא הכסף? מיסוי, פנסיה וקצבאות
	פרק חמישי: שיפור המשילות בישראל - רפורמה מוסדית
46	א. שיטת הבחירות
46	ב. המפלגות הפוליטיות
47	ג. הרשות המבצעת
48	ד. הכנסת
52	רשימת הפרסומים

מבוא

המחאה החברתית של קיץ 2011 מבטאת ערנות ומעורבות אזרחית, אכפתיות וסולידריות חברתית. מחאה זו משתמשת באמצעי תקשורת חדשים וחברתיים שמהותם מתעצבת לנגד עינינו. אמצעים אלה מנוצלים לא רק למטרות מסחריות, אלא לטובת קידום ערכים של השתתפות ציבורית בעיצוב סדרי עדיפויות, שקיפות שלטונית, אחריות ואחריותיות. כל אלה הם בעלי פוטנציאל תרומה ממשי לדמוקרטיה בישראל.

מהותה של הדמוקרטיה איננה באה לידי ביטוי רק בבחירות אחת לארבע שנים או בעקרון שלטון הרוב. כפי שהגנה על זכויות המיעוט מפני חקיקה דורסנית מטעם הרוב היא נדבך בסיסי בדמוקרטיה, כך גם השתתפות ציבורית בצורה של מחאה, הפגנות ועידוד שיח חברתי בנושאים אזרחיים היא נשמת אפו של התהליך הדמוקרטי.

המחאה הנוכחית מכונה "מחאת מעמד הביניים". ואולם על שאלות של סדרי עדיפויות והקצאת משאבי הכלל יש לתת מענה לא רק בימי מחאה ולא רק בימי סערה ביטחונית או מלחמה חלילה. אלה הן סוגיות ערכיות ועקרוניות, שיש להן היבטים מהותיים ומוסדיים. לאמיתו של דבר, כדי להציע תפריט מושכל של אמצעי מדיניות לפתרון בעיות מעמד הביניים יש מקום להתייחס למארג רחב של תופעות, פרקטיקות ומאפיינים של שיטת הממשל בישראל. חלק מן הסוגיות אשר הוצפו לסדר היום במחאה החברתית נובעות מתהליכי עומק שיש צורך לדון בהם ולהעלות פתרונות רלוונטיים בעינינו.

מגמות עולמיות ומקומיות הגדילו במרוצת השנים את פוטנציאל האי־שוויון בישראל: ההתפתחויות הטכנולוגיות, הגלובליזציה, שינוי מבנה ההוצאה הציבורית על חינוך (התבדלות מגזרית והקטנת ההקצאות לפריפריה), גלי העלייה מחבר המדינות וזרימת עובדים זרים למשק. האי־שוויון הצטמצם בזכות מערכת פרוגרסיבית של מיסוי וקצבאות, ויש לוודא שהוא ימשיך להצטמצם חרף השינויים האחרונים במערכות אלו; הואיל ועלייה משמעותית באי־שוויון פוגעת בצמיחה העתידית וביכולת ההשתלבות של אוכלוסיות נוספות בעוגת הצמיחה ומשום שמלכודת העוני עלולה להתרחב ולכלול ציבורים נוספים.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא ממכוני המחקר המובילים בישראל, ובמסגרתו נכתבו עד היום קרוב למאה מחקרי מדיניות בנושאים מגוונים שיש להם נגיעה לדמוקרטיה ולחברה בישראל. כמו כן המכון מקיים כבר עשרים שנה דיונים בפורום קיסריה בסוגיות חברתיות וכלכליות. דיונים אלה נערכים בעקבות מחקרי רקע והמלצות פרי עטם של בכירי הכלכלנים ואנשי מדעי החברה בארץ.

בחוברת שלפניכם מופיעים תקצירי מחקרים הנוגעים לסוגיות שעל סדר היום של המחאה החברתית. חלק מהם עוסקים ישירות בסוגיות מוגדרות ומהווים מצע מחקרי יישומי לחשיבה על פתרונות לעניינים שעל סדר היום. מחקרים אחרים נוגעים לשיפור תהליכי המשילות ותיקון שיטת המשטר בישראל. מטרת החוברת להעניק מבט ממעוף הציפור, הכולל תקצירי המלצות בלבד. המחקרים המלאים, כוללים היבטים תאורטיים והשוואתיים ובחינה מעמיקה של סוגיות אלה.

מחקרים אלה מופיעים בפורמט מקוון באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, בכתובת:

www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Pages/Hamlatzot/Hamlatzot.aspx

לצורך נוחות השימוש חילקנו את הנושאים כך: תחילה התייחסנו לזכויות חברתיות וכלכליות בפני עצמן וכחלק מהסכמה על חוקה עתידית למדינת ישראל. לאחר מכן מופיעים תקצירי מחקרים שעוסקים בתהליכי תקצוב וקביעת סדרי עדיפויות, מתוך הבנה שלהליך יש השפעה רבה על המהות, וכל קריאה לשינוי סדרי העדיפויות חייבת להתייחס לדרך שבה יתבצע שינוי זה. לאחר מכן התייחסנו לסוגיות הליבה העומדות על סדר היום: ריכוזיות, חינוך וילדים, תעסוקה, וחלוקת הנטל – מיסוי וקצבאות. הפרק האחרון של הקובץ עוסק במבנה היסוד שהוא למעשה אחד הגורמים העיקריים למחאה אבל גם התשתית היסודית לתיקון: שיפור המשילות בישראל.

הואיל והמחקרים וההמלצות בקובץ זה נכתבו על ידי מגוון כותבים, נבחר בפתח הדברים שלמעט הצעת החוקה בהסכמה, המהווה את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה, שאר המחקרים משקפים את דעות כותביהם.

אני מבקשת להודות ליעל קפלן וליוסף קלמנוביץ' על העזרה המחקרית ולאנשי מינהל היישום, מינהל השיווק וההוצאה לאור על העבודה המסורה.

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

מינהל היישום

קיץ 2011

פרק ראשון:

חוקה וזכויות חברתיות וכלכליות

א. חוקה בהסכמה

הכמיהה המשתקפת במחאה, בכתובה ובשיח הציבורי היא לשינוי עמוק באמנה החברתית בישראל. מעבר למחיר הדיור, למדיניות מוניטרית ולתקציבים מגזריים; מעבר לחוק ספציפי זה או אחר; מעבר לממשלה הנוכחית; מהותה של חוקה היא בהצבת כללי משחק קבועים, שאינם כפופים לגחמת שלטון מתחלף, והם משמשים יסוד להסכמה והזדהות בין כלל אזרחי המדינה ומשקפים את הערכים וסדרי העדיפויות של החברה. חוקה גם כוללת מגילה שלמה של זכויות אדם, שלהן שומרת המדינה אמונים ונמנעת מלפגוע בהן ללא הצדקה. יתרה מזו, חוקה משמשת מגן בידי החברה ואזרחיה מפני מדיניות בלתי אחראית של מחוקקים ועוזרת לדמוקרטיה לשמור על עצמה מפני כוחות קיצוניים. כוחות אלה מנצלים את חולשתו של המרכז, הנאלץ לשלם בעבור קואליציה המאפשרת לו לשרוד בשלטון.

להרחבה ראו:

המכון הישראלי לדמוקרטיה בהנהגת מאיר שמגר, **חוקה בהסכמה והחוקים הנלווים, הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005.**

אריק כרמון, **להמציא מחדש את הדמוקרטיה הישראלית: תכנית לתיקון המשילות בישראל, 2009.**

ב. הכללת זכויות חברתיות וכלכליות בחוקה

השיח הציבורי כיום נסב על שאלת מעמדן העקרוני של **הזכויות החברתיות-כלכליות בישראל**, בין בחוקה, בין בחוק יסוד ובין כערך חברתי מוכר. זכויות חברתיות-כלכליות הן רכיב חשוב בשמירה על כבוד האדם. על פי רוב נהוג להתייחס לחמש זכויות מרכזיות:

- הזכות לקיום מינימלי
- חינוך
- ביטוח בריאות
- דיור
- הגנה על זכויות עובדים

למעשה, זכויות אזרחיות ופוליטיות יכולות להתממש רק במקרה שמתקיימות זכויות חברתיות. כך הזכות לחיים חסרת משמעות בלא הכנסה כספית מינימלית למימון מזון או בהיעדר גישה לשירותי בריאות. זאת ועוד, ביצורו של המשטר הדמוקרטי כולו קשור קשר הדוק למבנה הכלכלי והחברתי, שכן רמת חיים, חינוך ואי־שוויון כלכלי, יש בהם כדי להשפיע רבות על גורלו של המשטר. רמת חינוך גבוהה, למשל, מטפחת על פי רוב את ערכי הדמוקרטיה ותורמת למודעות לחשיבותם; רמת חיים גבוהה ושוויונית מפחיתה מתחים חברתיים ומגבירה את יציבותו של המשטר.

במאה השנים האחרונות, עם התפשטותו של המשטר הדמוקרטי, עוד ועוד מדינות רואות באי־שוויון ניכר בין משקי הבית תופעה שלילית, וחלחולה של ההכרה הזאת הפך את צמצום הפערים הכלכליים לערך חשוב במדיניותן הכלכלית־חברתית. מנגד עולה הטענה שהגשמתו של ערך זה כרוכה בפגיעה בערכים אחרים כמו זכות הקניין או המניע למצוינות. כמו כן יש המעריכים כי צמצום האי־שוויון פוגע בצמיחה הכלכלית, משום שמימון ההוצאות החברתיות כרוך בהטלת מסים כבדים על המצליחים בחברה. התוצאה היא הפחתת התמריץ ליזמות ולהשקעות. זאת ועוד, לא פעם נשמעת הטענה שלפיה אי־שוויון בחלוקת ההכנסות הוא תופעת לוואי של תהליך צמיחה מהיר ומדובר במחיר שכרוך בהתעוררות של המשק.

המציאות, כך מתברר, מורכבת יותר. נדמה שמלבד העובדה שמדובר בערך חברתי־מוסרי שחשוב לטפחו, מרבים מן המחקרים התאורטיים והאמפיריים שבוצעו בעולם בעשור האחרון עולה כי שוויון לא רק שאינו מפריע לצמיחה כלכלית אלא אף מגביר אותה. הדבר נובע משתי סיבות עיקריות: ראשית משום ששוויון תורם ליציבות פוליטית וחברתית גדולה יותר – כך דווקא גדל המניע להשקיע בנכסי ייצור; שנית, השוויון מגדיל את ההשקעה בחינוך של כלל האוכלוסייה. למעשה, נכסי ייצור והון אנושי הם שני משתני המפתח בתהליך הצמיחה של כל משק.

בחינה של החברה הישראלית מעלה שבשלושת העשורים האחרונים יש מגמה ברורה של התרחבות הפערים הכלכליים. מקורות האי־שוויון הכלכלי בישראל הם מגוונים ונובעים בין היתר מהבדלים בכישורים; פערים בחינוך ובהזדמנויות; אי־שוויון ברכוש; השתייכות מגזרית; השפעותיו של המשק העולמי. נדמה שהענקתן של זכויות חברתיות יכולה לשמש בלם מפני התרחבות מוגזמת של אי־שוויון בהתחלקות ההכנסות ובעושר הלאומי, הטומנת בחובה סכנות חברתיות, משטריות וכלכליות. כאמור, ככל שהאי־שוויון גדול יותר, כך גדלים הזעזועים החברתיים, והסכנה ליציבות המשטר הדמוקרטי גדלה גם היא. חוסר השקט החברתי עלול ללבוש גם צורות אלימות הן במישור הפרט הן במישור החברה, וכאשר הפערים חמורים במיוחד הם עלולים להתנקז להפגנות ואף למהומות אלימות.

הענקת זכויות חברתיות־כלכליות נעשית בכפוף להשקפת עולם כלכלית ובכפוף למגבלת המשאבים העומדים לרשותו של משק נתון ולהיקף הרצוי של סך כל ההוצאה הממשלתית. עם זאת יש לזכור כי עצם הענקתן משקפת גם את העדפותיה של החברה ומלמדת אותנו על מהותה. מידת נחיצותן של זכויות חברתיות־כלכליות תלויה במידת האי־שוויון בחברה. עיגון בחוקה יכול לשמש בלם להתרחבות האי־שוויון הכלכלי והחברתי, שכן (אם החוקה מכובדת על ידי הדרג הפוליטי) משמעותו השפעה בפועל על הוצאות הממשלה. חרף הקושי הטמון בניסוח זכויות חברתיות במסגרת חוקות (מאחר שהן מתורגמות למונחים כמותיים), הדבר אפשרי וניתן ליישום כפי שנעשה באשר לזכויות פוליטיות ואזרחיות. נדמה שלנוכח כלל הדברים האמורים, יש מקום לכלול בחוקה הישראלית העתידית הצהרה בנוגע לזכויות חברתיות־כלכליות בלא ביקורת שיפוטית על חקיקה ראשית בנושא הקצאת המשאבים בתקציב המדינה. בתוך כך דרושה התייחסות מהותית לזכות לחינוך ולזכות לביטחון סוציאלי.

ג. גודלה הרצוי של הממשלה ואחריותה להספקת שירותים חברתיים

השאלה הנבחנת כאשר מדברים על המושג "גודלה של ממשלה" היא אילו שירותים מספקת הממשלה לציבור ובאיזו איכות לעומת השירותים שהציבור צורך באופן פרטי. ברור כי ייצורם של שירותים מסוימים, בהם ביטחון, חוק וסדר, תשתית ותמיכה במדע, מחייב שלטון. שירותים אלה נקראים "מוצרים ציבוריים", והם מתאפיינים בכך שהם אינם ניתנים לתמחור במנגנון שוק כלשהו, והשוק הפרטי אינו יכול לספקם. מאז ראשית המאה התשע עשרה התרחבה מאוד רשימת השירותים שממשלות מספקות. ההתפתחויות הכלכליות המלוות את חיי האנושות גררו עמן ביקוש גובר למוצרים כגון חינוך, בריאות, שירותי רווחה – כלומר ביטוח חברתי.

נדמה ששירותים אלו נולדו בעקבות אילוצים כלכליים כמו גם פוליטיים. סיבה אחת למעורבותן של ממשלות בהספקתם היא "כשל שוק" הקשור לכל אחד מהם, שבגינה השירות אינו מסופק באופן משביע רצון. סיבה שנייה היא הרצון להקטין פערים כלכליים-חברתיים שהלכו והתרחבו למן ימי המהפכה התעשייתית. התרחבותם, כמו גם החשש ממהפכה ומאי־שקט חברתי, יצרו לחץ על המנהיגות לנקוט צעדים לצמצום פערים. לחץ זה היה גורם מרכזי בהרחבת הדמוקרטיה וזכות הבחירה. תהליך הדמוקרטיזציה נתן למעמד הבינוני ואף לבעלי ההכנסה הנמוכה פתחון פה בתהליך הקצאת המשאבים במשק ותרם להגדלת השירותים הציבוריים. מכאן שהספקת שירותים ציבוריים בחינוך, בבריאות וברווחה משקפת לא רק טיפול בכשלי שוק, אלא גם העדפות חברתיות בנושאי שוויון וצמצום פערים בחברה. כך למשל ברור כי הרחבת החינוך מאפשרת ליותר ילדים מרקע עני לרכוש השכלה, ולכן מאפשרת נידודת חברתית גבוהה יותר; הרחבת שירותי הבריאות הציבורית מסייעת בעיקר לבעלי הכנסה נמוכה. למעשה, מערכת הרווחה מספקת לא רק ביטוח אלא גם מצמצמת אי־שוויון.

המודלים הבסיסיים המוכרים להיקף פעילות הממשלה הם שניים: ממשלה גדולה יחסית המספקת שירותים ציבוריים בהיקף וברמה גבוהים יחסית, לעומת ממשלה קטנה יחסית המספקת רק את הכמות המינימלית של שירותים ציבוריים עיקריים. מחקרים מראים כי שני המודלים אינם קריטיים לתפקוד הכלכלה, ומכאן שהבחירה ביניהם היא בחירה ערכית שצריכה לשקף את מידת השוויון שהציבור מעדיף ואת דרך פעולתה של המערכת הדמוקרטית הייצוגית. כלומר ההכרעה היא של הפוליטיקאים ולא של הכלכלנים.

ברור כי לגודלה של הממשלה או להיקף השירותים הציבוריים יש מחיר שאי־אפשר לחמוק ממנו: משמעותם המידית היא חלוקה מחדש של ההכנסה בהיקפים הולכים וגדלים, שכן המציאות

מחייבת מיסוי פרוגרסיבי והעברה של הכנסה מבעלי יכולת כלכלית לבעלי הכנסה נמוכה, ממבוגרים לצעירים וממבוגרים לקשישים. במילים פשוטות: מימונה של ממשלה גדולה יותר כרוך בגביית יותר מסים מהציבור. אמירה זו אינה רק ביטוי לאמת תקציבית, היא גם אמירה חינוכית ראשונה במעלה. רק נכונות של הציבור הרחב לשלם עבור שירותים ציבוריים מסוימים תעניק לשירותים אלה תמיכה עמוקה ומוצקה. מטבע הדברים, חלוקה מחדש של הכנסה בהיקפים כה רחבים, יש בה כדי לעורר מחלוקות ציבוריות, ובהכרעה בהן טמון המקור להבדלים בין מדינות שונות בדבר גודלה של הממשלה במשק. אך בין שמדינה מספקת שירותים ציבוריים רבים או מעטים, היא חייבת לספק אותם ביעילות הגבוהה ביותר ולנצל את כספי משלמי המסים בצורה הטובה ביותר.

בחנית המצב הנוכחי בישראל מצביעה על כך שעלות הממשלה גבוהה יחסית, אך היא מספקת שירותים ציבוריים מצומצמים ובדרגה נמוכה יחסית. הסיבה לכך היא עלויות הביטחון הגבוהות, שהן מרכיב עיקרי בהוצאה הממשלתית. הדבר משפיע על תחומים אחרים, ובהם החינוך – מבחינה פיזית (מבחינה השוואתית בינלאומיים) מלמדים על אי־שוויון גבוה יחסית בתחום זה. מציאות זו נובעת הן מתקציבים נמוכים הן מבעיות תפקוד של המערכת, בעיקר בתחום החינוך היסודי שתקציביו גבוהים יחסית.

לנוכח האמור לעיל ברור כי ההחלטות על גודלה הרצוי של הממשלה ביחס למשק תלויות מצד אחד בהתפתחות הכלכלית ומצד אחר בתפיסת העולם החברתית־כלכלית של המערכת הפוליטית. בבוא הדרג הפוליטי בישראל להכריע בשאלת גודלה הרצוי של הממשלה עליו להביא בחשבון כמה נקודות עיקריות:

- מתברר כי השפעת גודל הממשלה על שיעור הצמיחה ארוך הטווח של המשק היא מועטה. לפיכך על ממשלות ישראל לקבל החלטות עקרוניות בדבר היקף השירותים הציבוריים ולא החלטות מקצועיות. עם זאת יש לזכור כי בסופו של דבר השינויים האפשריים בגודלה של ממשלה הם שינויים מוגבלים.
- כל דיון בתקציב מחייב הצגה של יותר מאפשרות מפורטת אחת לפני מקבלי ההחלטות. חיוני שחלופות אלו שיוצגו בשקיפות מוחלטת ויתייחסו לכלל הדילמות העומדות לפני מקבלי ההחלטות.
- אמנם לגודל הממשלה הכולל אין השפעה על הצמיחה הכלכלית, אך לבחירה באילו תחומים להשקיע את משאביה ודאי יש השפעה. כך למשל ברור לכל כי השקעה בחינוך ציבורי מעודדת צמיחה כלכלית. מן הראוי ששיקולים אלה יובאו בחשבון במהלך הדיון הכלכלי על גודל הממשלה ועל סדרי העדיפויות.

- בהקשר זה, תחום החינוך מקבל קדימות: בשנים האחרונות ניכרת מדיניות של הקטנת תקציבי החינוך בישראל. מדובר במגמה מדאיגה. שיפור החינוך בישראל מחייב רפורמות כמו גם הגדלה של תקציב החינוך.

להרחבה ראו:

יוסף זעירא (ראש הצוות), **גודלה הרצוי של הממשלה: בין כלכלה לפוליטיקה**, פורום קיסריה ה־17, 2009.

פרק שני:

תהליכי תקצוב וקביעת סדרי עדיפויות

א. מאזן הכוחות בתהליך התקצוב - תקציב המדינה

תהליכי התקצוב במדינת ישראל הם ליבת הקשר שבין משילות לבין קביעת סדרי עדיפויות. תקציב המדינה מבטא את השקפת הממשלה בנוגע לשיטה הכלכלית הרצויה, את סדר העדיפות שהיא מעוניינת ליישם, את הערכותיה על מצב המשק ואת המדיניות שתוביל את הכלכלה הלאומית לשגשוג וליציבות. בהיותו האמצעי לביצוע מדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה נהנה התקציב ממעמד מיוחד. חשיבותו בניהול ענייני המדינה כה מכרעת עד שמדינות רבות מתנות את המשך כהונתה של ממשלתן באישור פרלמנטרי שלו. אולם התקציב הוא גם תוצר של מאבקי כוחות בין הפקידות המקצועית, הממשלה והכנסת. תפקודם של העושים במלאכת התקצוב מושפע מתפיסת עולמם, מתפקידם במערכת, אך גם ממטרותיהם האישיות.

מספר גדול של אנשים עוסק בתקציב ומקבל את ההחלטה עליו. ביזור תהליך קבלת ההחלטות עלול להעניק משקל גדול מדי לאינטרסים אישיים או מגזריים על חשבון האינטרס הכללי, דבר אשר יכול להוביל לגידול בהוצאה הציבורית מעבר לרצוי ובעקבות כך גם של נטל המס והחוב הממשלתי. מנגד, ריכוזיות יתר בתהליך קבלת ההחלטות עלולה לפגוע בבחירת סדר העדיפויות הרצוי לחברה ובהקצאה יעילה של המקורות העומדים לרשותה. על מקבלי ההחלטות מוטל לחפש את שביל הזהב בין ריכוזיות יתר לביזור מופרז, ולא פעם המינון הראוי נלמד בדרך של ניסוי וטעייה.

מניתוח מאפייני תהליך קבלת ההחלטות בישראל, ובמיוחד מניתוח מעמדו של כל מוסד בתהליך, עולה כי **אופי התהליך הוא ריכוזי לכל אורכו**. בשלב הכנת התקציב וסיכום עמדת הממשלה בחרה ישראל להעניק כוח אסטרטגי לשר האוצר ולראש הממשלה על פני "שרי ההוצאה" – החלטה בעלת חשיבות בשמירה על המשמעת התקציבית. גם בקביעת הרכב התקציב הוענק מעמד בכורה לשר האוצר ולראש הממשלה על פני שיתוף פעולה עם שרי ההוצאה – הכרעה העלולה לפגוע בסדר העדיפויות הרצוי וביעילות הייצור של השירותים הציבוריים. בשלב החקיקה יש כוח עדיף לממשלה על פני חברי הכנסת, ובשלב הביצוע הוענקה למשרד האוצר העוצמה הנדרשת במודל הריכוזי על מנת להבטיח שיישום התקציב לא יסטה מהחוק שחוקקה הכנסת.

כלי ריכוזי נוסף המעניק למשרד האוצר עוצמה רבה הוא חוק ההסדרים, שנחקק במסגרת תכנית החירום הכלכלית לייצוב המשק בשנת 1985. אף ששעת החירום חלפה מאז, הפך החוק לנוהג מקובל ותדיר בתהליך התקצוב הישראלי, ובשנים האחרונות מתחדדת ההכרה שהשימוש בחוק זה גובה מחיר הולך וגובר מן הדמוקרטיה הישראלית.

המלצות הנוגעות לתהליך התקצוב:

- שקיפות תהליך התקצוב לשם הבטחת תקינותו, חיזוק המשמעת התקציבית, שיפור יעילות הקצאת המקורות ומתן אפשרות לבחינת הביצועים וחלוקת האחריות בין הגורמים הקובעים.
- מן הראוי שהחלטות התקציב של הממשלה יתבססו על חלופות אחדות, לפחות בתחומי הרווחה המרכזיים (חינוך, בריאות וקצבאות).

- יש להציג את ההצעות בצורה מפורטת, כולל העלות במונחי מיסוי והתועלת במונחי כמות ואיכות; הצגה כזו תשפר את השקיפות ואת תהליך קבלת ההחלטות.
- שיפור שלב הדיון בממשלה. בדיון על הרכב התקציב מקבלת הממשלה נתונים מעטים ביותר, שאינם מספיקים לקבלת הכרעות חשובות. הזמן המוקצב לדיון בממשלה על השינויים המבניים והרכב התקציב הוא יום אחד בלבד, כך שאין כל אפשרות לערוך דיון של ממש, אף לא בחלק מן ההצעות. כל אלו פוגעים ביעילות הקצאת התקציב.
- פיצול תהליך קבלת ההחלטות בממשלה לשני שלבים: בשלב הראשון ייקבעו כל מצרפי התקציב - ההוצאה, המסים והגירעון ויוענק מעמד עדיף לראש הממשלה ולשר האוצר בתהליך קבלת ההחלטות, על פי המתכונת הקיימת. לאחר שייקבעו המצרפים, יוחלט על הרכב התקציב בשיטה שתגביר את מעורבותם של שרי ההוצאה בקביעת הרכבו. פיצול התהליך בד בבד עם שינוי יחסי הכוחות בין משרד האוצר למשרדי ההוצאה בשלביו השונים יאפשר השגת משמעת תקציבית, בחירת סדרי עדיפויות שיביאו למקסימום את הרווחה החברתית ולייצור יעיל של השירותים הציבוריים.
- הרחבת סמכותם של משרדי ההוצאה לעומת משרד האוצר בצד הטלת אחריות על המשרדים לספק את השירותים שהם מופקדים עליהם במסגרת התקציב שהממשלה אישרה להם.
- יש לצמצם את מספר התקנות התקציביות באמצעות חלוקת כל סעיף לתחומי פעולה על פי יעדי ההוצאה, כפי שייקבע במשותף על ידי משרד האוצר והמשרד הרלוונטי.
- כל תכנית ביצוע תפורט באופן שייקבע בלעדית על ידי המשרד הרלוונטי ותהיה שקופה לציבור באמצעות אתר האינטרנט של המשרד.
- העברה תקציבית בין סעיפים תחויב באישור משרד האוצר, אך זה יהיה חייב בנימוק מפורט וכתוב במקרה שאינו מאשר העברה. השר הממונה על הסעיף התקציבי רשאי להביא את המחלוקת לפני ראש הממשלה.
- העברה תקציבית מתקנה לתקנה תיעשה על ידי המשרד הרלוונטי ובדיווח לחשב המשרד. במקרים חריגים יהיה חשב המשרד רשאי להתנות את ביצוע השינוי באישור משרד האוצר.
- חוק ההסדרים: יש מקום להתיר את השימוש בחוק זה רק בשעת משבר כלכלי, קרי כאשר יש צפי לנסיגה בתוצר לנפש בשנת התקציב הקרובה. גם בשעת משבר אין לכלול בחוק הצעות שאינן בעלות משמעות תקציבית ישירה.

להרחבה ראו:

אבי בן בסט ומומי דהן, **מאזן הכוחות בתהליך התקצוב**, 2006.

ערן ישיב (ראש הצוות), **המדיניות המקרו־כלכלית בזמן משבר כלכלי**, פורום קיסריה

ה'17, 2009.

נתן זוסמן (ראש הצוות), **מדיניות המקרו בישראל לנוכח היציאה מן המשבר הכלכלי**,
פורום קיסריה ה־18, 2010.

ב. תהליך התקצוב - הרשויות המקומיות

תהליך התקצוב של הרשויות המקומיות הוא היבט נוסף בתהליך פורמלי שיש לו השלכות מהותיות על קביעת סדרי עדיפויות במתן שירותים לאזרח. התהליך מורכב מארבעה שלבים עיקריים: הכנת התקציב ברשות המקומית, אישור התקציב על ידי משרד הפנים וביצועו. מאזן הכוחות בין השחקנים המעורבים בכל אחד מהשלבים הללו, ובעיקר כוחו של השלטון המרכזי בתהליך, משפיעים על יציבותו של השלטון המקומי. מאזן זה מתעצב מתוך שילוב בין כללי תהליך התקצוב כפי שנקבעו בחוק לבין כללי תהליך התקצוב דה פקטו.

בשנת 2004 נערכו שינויי חקיקה שתכליתם הייתה להגדיל את כוחו של משרד הפנים בתהליך התקצוב של הרשויות המקומיות. שינויים אלה נערכו בעקבות הגירעונות הגדולים שנוצרו ברשויות המקומיות וההשלכות שהיו להם על תפקודן. מדובר אפוא בגידול בכוחו היחסי של השלטון המרכזי, הנובע מהסמכות שהעניק לו המחוקק להתערב בניהולן של רשויות כושלות באמצעות מינוי חשבים מלווים, גובים ממונים ועדות ממונות.

בחינה של המצב בפועל מעלה שחרף מגמה זו של שינוי יש פער גדול בין מידת הריכוזיות בתהליך אישור התקציבים, כפי שמכתיבה החקיקה, לבין מידת הריכוזיות הקיימת בפועל. יש מקום לצמצם את הפערים הקיימים בין הקבוע בחוק לבין המתרחש בפועל, בייחוד בהיבטים האלה:

- תהליך אישור התקציבים של כשליש מהרשויות המקומיות, שאינן נמנות עם הרשויות האיתנות ואינן פועלות במסגרת תכנית הבראה, הוא פרוצדורלי גרדא. רובם המכריע של תקציבי הרשויות המקומיות מאושר לאחר שנת התקציב ולעתים אף לאחר סיומה. לפיכך הבקרה התקציבית מתבצעת בעיקרה מול תקציב שלא אושר על ידי המשרד. כמו כן, אף שהוכנסו שיפורים במערך הבקרה התקציבית, מערך זה מתקשה לאותת בזמן אמת או בסמוך לו על היווצרותו של משבר ברשות.
- בחינת שלבי ביצוע התקציב מעלה **מחסור בתמריצים לניהול תקין בטרם היקלעותה של רשות מקומית למשבר.** השלטון המרכזי לא מפעיל את מלוא הסמכויות על פי חוק יסודות התקציב להטיל סנקציות במקרה של רשות שחורגת בהוצאותיה ממסגרת התקציב המאושרת. כלומר גם לו היה מערך הבקרה יעיל יותר, הוא אינו מלווה בסנקציות שיש בכוחן להגביר את המשמעת של הרשויות המקומיות. הפעלה יעילה של סנקציות כאלה הייתה יכולה לטפל בכשלים בניהול של רשויות עוד לפני שאלו יבואו לידי ביטוי בפגיעה ברמת השירותים המקומיים.

- תהליך התקצוב מכתוב גם יחסי כוחות בנוגע לשליטה במסגרת ההכנסות וההוצאות של הרשויות המקומיות. בעקבות כך מתעוררים שני קשיים: ראשית, כללי התקצוב של משרד הרווחה להקצאת משאבים לרשויות המקומיות מגבילים את יכולתו של השלטון המרכזי למזער את חשיפתם של מטופלי רווחה למשברים מקומיים. שנית, בתחום מענקי האיזון יש סכנה שהשלטון המרכזי ישתמש בכללי ההקצאה של מענקים אלו ובתוך כך יעביר גירעון מכתפיו שלו אל כתפי השלטון המקומי.
- יש מקום להגדיל את מענק האיזון המוענק לרשויות מקומיות חלשות מידי המדינה. את המימון הדרוש לכך יש לשאוב מתוך מענקי האיזון הניתנים למועצות האזוריות.
- יש להתנות חלק מהתוספת האמורה למענק האיזון בהגדלת שיעור הגבייה העצמית של הרשות המקומית.

להרחבה ראו:

עדיית סדן-סמט, "תהליך התקצוב ברשויות המקומיות להלכה ולמעשה", בתוך: אבי בן בסט ומומי דהן (עורכים), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, 2009, עמ' 181-125.

ג. תהליך התקצוב - תקציב הביטחון

החוסן הלאומי הוא תולדה של גורמים אחדים: ביטחון צבאי (פיזי), עוצמה כלכלית, לכידות חברתית, יציבות פוליטית וחברתית, עמידות ורווחה פסיכולוגית, רמת השכלה, רמת טכנולוגיה ואיכות חיים. אולם בשל מרכזיותו של הביטחון הצבאי בישראל נוטים לזהות את החוסן הלאומי עמו. עם זאת גם לרכיבי החוסן האחרים חשיבות מרכזית שיש לה שני ממדים: חוסר יציבות כלכלית, חברתית או פוליטית עלול להביא את המדינה לידי היסדקות מבפנים, ממש כשם שאיום ביטחוני עלול לפגוע מבחוץ. השגת החוסן הלאומי או הגברתו מחייבות איזון עדין ומתמיד בין רכיביו, שכן החוסן של מדינה או של חברה זהה לחוזקה של ה"חוליה החלשה" בשרשרת.

בפועל, הרכיב העיקרי בחוסן הלאומי של ישראל הוא אכן רכיב הביטחון הצבאי. ביטחון פיזי ברמה סבירה הוא תנאי הכרחי ליצירת פעילות כלכלית, שכן הוא מספק ודאות קיומית ואישית, וזו מעניקה תחושה חיובית ומעלה את רמת ההשקעות של הפרטים. זו למעשה התועלת הכלכלית שבביטחון. לפיכך ברור שקביעת רמתו והרכבו של תקציב הביטחון היא אחת ההחלטות החשובות ביותר של המגזר הציבורי. למעשה, עם קביעת תקציב הביטחון מתמודדות כיום כמה מערכות, שלא מתקיימת ביניהן אינטגרציה המאפשרת הכרעה מושכלת בין העמדות וההצעות.

המלצות לתהליך משופר לקביעת תקציב הביטחון:

- הדרג המדיני יתחייב לקבל עליו אחריות ליעדים ולסדרי עדיפות לאומיים. תקציב הביטחון צריך להיקבע על בסיס היעדים האסטרטגים של המדינה ובהתחשב בתמונה הכוללת של המשרדים השונים, כפי שהגדיר אותם הדרג המדיני. על בסיס אלו יש להגדיר את האיומים

הביטחוניים הנגזרים מהמצב הגאופוליטי וממדיניות הממשלה. כך תחילה יש להציג את רכיבי היסוד הנדרשים לקבלת ההחלטה בנוגע להקצאת מקורות הביטחון ולאחר מכן יש לקיים תהליך סדור של הכנת תקציב הביטחון השוטף, כך שיאפשר ביטוי מלא יותר של השיקולים האזרחיים והביטחוניים.

- התהליך יהיה סדור, קואופרטיבי, אינטגרטיבי ושקוף ויהיו מעורבים בו הדרגים האזרחיים, המקצועיים והפוליטיים.
- אינטגרציה בין מערכת הביטחון למערכת האזרחית בכלל והמערכת הכלכלית-תקציבית בפרט. בד בבד יש לבחון דרכים לשיפור התשתית העקרונית הנדרשת להקצאת מקורות לתקציב הביטחון.

תהליך הכנת תקציב הביטחון השנתי:

1. יש לקבוע מתכונת קבועה של דיונים בתקציב הביטחון, אשר יתפרשו על פני תקופה ארוכה יחסית ויחולקו לשלבים מוגדרים.
2. המועצה לביטחון לאומי תיקח חלק פעיל בריכוז ההכנות לתקציב הביטחון והדיונים סביבו. כל שלב יטופל בשיתוף עם משרד הביטחון, משרד האוצר וצה"ל ובהתייעצות עמם.
3. יש להגדיר מי המשתתפים בדיונים ומה חובותיהם באשר לתוצרים הסופיים. יש להציג במפורש את הנתונים והעמדות כך שיעמדו להכרעת הדרג המדיני.
4. הדיונים יתנהלו על בסיס שקיפות הדדית מחד גיסא והתמקדות בהיבטים אסטרטגיים הנובעים מרמות התקציב למיניהן מאידך גיסא.
5. ההכרעה בנוגע לתקציב הביטחון תיגזר מהערכה של הגורמים הנזכרים ומהחשיבות היחסית שמעניקה הממשלה לצמצום הסיכונים הביטחוניים לעומת למטרותיה האזרחיות.
6. הקמת קבוצות עבודה לטיפול בתשתית: בד בבד עם מיסודה של מסגרת שתקבע מדי שנה את תקציב הביטחון, יש ללבן סוגיות יסוד שעניינן ביטחון והקצאת מקורותיו. לשם כך יש להקים קבוצות עבודה שיורכבו מאנשי ציבור ואקדמיה, אנשי צבא ומומחים מקרב המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים. המלצותיהן של קבוצות אלה ישמשו נדבך בבניית תפיסת הניהול הביטחוני והכלכלי.

הצלחת התהליך מחייבת את מערכת הביטחון להפנים את ההסתכלות האינטגרטיבית על המשק ועל צרכיו האזרחיים ואת האוצר ודרג מקבלי ההחלטות האזרחי להעמיק יותר בסוגיות המהותיות וארוכות הטווח של הביטחון.

להרחבה ראו:

ברוך נבו ויעל שור-שמואלי, **צה"ל וכלכלת ישראל**, פרויקט צבא-חברה, 2004.

ד. מדיניות "ממשל פתוח", שקיפות ושיתוף הציבור

ההצעה ל"מדיניות ממשל פתוח בישראל" מבוססת על שלושה עקרונות המשלימים אלה את אלה:

- הגברת **השקיפות והנגשה** של מידע שלטוני, שמשמען זכות הציבור לגשת אל המידע הציבורי, לקבל מידע ציבורי בצורה מובנת ובפורמט שאפשר לעשות בו שימוש.
- **שיתוף הציבור** בתהליכי קבלת החלטות ובעבודת הממשל, בשימוש בפלטפורמות של מדיה חדשה, כדי לקדם ולהעצים את החברה האזרחית ממצב של "קוראת" למצב של "כותבת", ממצב של "יודעת" למצב של "מיידעת".
- **שיתוף פעולה פנים-ארגוני** בין זרועות הממשל באמצעות האחדת ממשקי מידע. שיתוף פעולה ועבודה משותפת יאפשרו תקשורת והעברת מידע בתוך השלטון וישפרו שיפור דרמטי את האפקטיביות והיעילות שלו.

יש להשקיע מאמצים ומשאבים בהגברת השקיפות ובהנגשת המידע השלטוני, בתחומים העיקריים האלה:

- העמקת המחויבויות על פי חוק חופש המידע ופיקוח עליהן: הרחבת ההסדרים הקיימים בחוק חופש המידע, האחדה צורנית של אתרי האינטרנט של כל רשויות השלטון והטלת החובה להשלים את כל הטעון שיפור **בכל אחד מן האתרים ובתוך פרק זמן קצוב**; הקמת אתר שיעסוק אך ורק בחופש המידע (FOI.gov) ויארגן את כל ההיבטים הדינוניים והמהותיים הנוגעים לחופש מידע בכל הארגונים השלטוניים.
- קידום הנגשת מידע שלטוני לציבור, איסוף המידע השלטוני וארגונו במרכזיות נושאיות אגב הטלת חובה על כל זרועות השלטון הרלוונטיות להמציא את המידע שברשותן ונוגע לעניין. דוגמאות למרכזיות נושאיות: זכויות אדם.גוב, גמלאים.גוב, בריאות.גוב, מוגבלות.גוב, חקיקה.גוב, עסקים.גוב, אסון.גוב.
- בשלב הבא יש להפוך את האפליקציה לאינטראקטיבית, במובן זה שהמערכת תדע לזהות שינויים במצבו של האזרח ולהודיע לו עליהם באמצעים טכנולוגיים כגון הודעת טקסט או דואר אלקטרוני. מוצע להתחיל את יישום המערכת בהודעה על שינוי לטובה במצב זכויות רכושיות. יש לאתר לצורך כך כמה גופים, כגון רשות הרישוי ורשות המסים, ולאפשר לנרשמים לקבל הודעות על שינוי במצבם.
- יש להשקיע משאבים שלטוניים ניכרים בהנגשת תקציב המדינה על גבי רשת האינטרנט, כפי שנעשה במדינות אחרות (לדוגמאות ראו Offener; SpotlightOnSpend; usaspending.gov; Haushalt) ולהוסיף אפשרויות חיפוש (במחרוזות חיפוש נושאיות) באמצעות שכבות מידע מילולי על סעיפי התקציב. יש לקרוא לקרנות חיצוניות ולארגוני המגזר השלישי להתאחד לצורך ביצוע מפעל חשוב וחיוני זה.

- יש לפעול ליצירת "לוחות מחוונים" (dashboard) בכל אתר של ארגון שלטוני, שיאפשר להשוות בין תכנון לביצוע, כדוגמת האתר IT Dashboard, אשר חסך עד היום כשלושה מיליארד דולרים למשלם המסים האמריקני. יש להקצות כוח אדם ומשאבים בתוך משרד האוצר שמטרתו תהיה לעקוב אחר לוחות מחוונים אלה כדי לאתר תקציבים לא מנוצלים.
 - יש לשפר את איכות נתוני המידע השלטוני בהיבטים של נגישות, דיוק ותזמון בהתאם לקריטריונים ומדדים ברורים ל"מידע שלטוני פתוח" ועוד, באמצעות האתר data.gov (אתר נתוני ממשל) שבו מרוכזים צבירי נתונים (datasets) של כלל רשויות השלטון בהתאם לקריטריונים אלה. יש לחייב את כל רשויות השלטון לשחרר צבירי נתונים חדשים לתועלת הציבור.
 - הואיל ומדינת ישראל ידועה כאחת מחממות החדשנות והפיתוח המובילות בעולם, מומלץ ליזום או להנהיג תחרויות פיתוח של אפליקציות על מידע שלטוני פתוח. לתחרויות אלה סיכוי לעורר מודעות לחשיבות פתיחת בסיסי נתונים ולהפיק ערך כלכלי ממשי מפתיחת המידע. המודעות הגוברת והיתרונות הכלכליים יתרמו ללחץ הציבורי לפתיחת בסיסי נתונים נוספים.
- יש להשקיע מאמצים ומשאבים בהגברת ההשתתפות הציבורית בתהליכי עבודת הממשל, בשלושה היבטים:
- שיפור ההקשבה השלטונית והיכולת להשיב על פניות הציבור מהר ובמדויק.
 - שיתוף הציבור בתהליכים ממוקדים ביוזמת הגופים השלטוניים ולפי בחירתם.
 - הזמנת רעיונות חופשיים מצד הציבור באמצעות פלטפורמות ייעודיות והטמעתן.
- יש להשקיע מאמצים ומשאבים בהגברת שיתוף הפעולה הפנים־ארגוני בין זרועות הממשל והארגונים השלטוניים לבין עצמם. מדובר במהפכה של ממש בתרבות הארגונית המנהלית, המבוססת כיום על היררכיה ממוקדת ארגון. זהו אולי העיקרון הקשה ביותר להטמעה מתוך השלושה. עם זאת חלק הארי מן השינוי הנדרש, הן במובן הטכנולוגי הן במובן הארגוני, יתמלא עם פתיחת המידע הציבורי־שלטוני והנגשתו בממשקים ובפורמטים אשר יאפשרו נגישות למידע, החלפת מידע ושיתוף פעולה.

להרחבה ראו:

תהילה שוורץ אלטשולר, **מדיניות ממשל פתוח בישראל**, מחקר מדיניות 94, 2011 (טרם פורסם).

פרק שלישי:

**הפיקוח על שוק ההון והתמודדות
עם ריכוזיות במשק**

א. ריכוזיות השליטה בחברות ציבוריות

תופעת ריכוזיות השליטה בחברות ציבוריות היא אחד מן ההיבטים המשמעותיים של ריכוזיות במשק הישראלי. ההתמודדות עם תופעת זו לוקה בחסר, הן מן ההיבט המשפטי והרגולטורי הן מן ההיבט הכלכלי (המעורר ספק באשר למידת האפקטיביות של מנגנוני הפיקוח על בעלי השליטה בישראל). יש מקום לשנות מציאות זו. לסוגיה יש השפעות צרות במישור הפיקוח על שוק ההון בישראל, אך יש לה השלכות אפשריות רחבות גם על התפתחות הכלכלה ועל איכות השלטון והדמוקרטיה.

המציאות כיום בישראל היא שלקבוצה מצומצמת של בעלי שליטה בחברות ציבוריות יש השפעה מהותית על חסכונות הציבור בישראל. מצב זה הוא תוצאה של שני תהליכים מרכזיים שהתרחשו בשנים האחרונות: הראשון הוא תהליך ההפרטה, קרי העברת השליטה בנכסי מפתח במשק הישראלי מידי המדינה לידיים פרטיות. התהליך השני הוא צמצום המעורבות הממשלתית בתחום החיסכון הפיננסי בד בבד עם הפניית חסכונות הציבור להשקעה בשוק ההון. התהליך הראשון העצים את השפעתה של קבוצת בעלי השליטה על מצב המשק והכלכלה בישראל. השני הקנה לה השפעה גם על חסכונותיהם של אזרחי המדינה.

לזיקה המתקיימת בין בעלי השליטה לבין חסכונות הציבור שני מאפיינים חשובים נוספים. הראשון הוא התלות בין כספי החיסכון הפנסיוני לבעלי השליטה היא הדדית: מצד אחד, חלק ניכר מחסכונות הציבור לטווח ארוך מושקעים, בתיווך הגופים המוסדיים, בחברות ציבוריות בישראל. מכאן שנטילת סיכונים מופרזים על ידי בעלי השליטה פוגעת בסופו של דבר בחסכונות הציבור. מנגד ה"חמצן" הפיננסי המוזרם על ידי השקעות הגופים המוסדיים חיוני לתפקודן התקין של חברות רבות במשק. כך החלטה של גופים מוסדיים להפסיק להשקיע בהנפקות חדשות של ניירות ערך עלולה ליצור משבר נזילות חריף. בנוסף, התלות ההדדית הזאת מעניקה ממד של מורכבות מיוחדת לכל ניסיון לטפל בשוק ההון. כך כל ניסיון להעניק רשת ביטחון לחיסכון הפנסיוני יסייע בעקיפין גם לבעלי ההון ויעורר ביקורת ציבורית על הירתמות המדינה לטובת בעלי ההון.

במישור המשפטי והרגולטורי יש פער גדול בין המציאות העסקית של התאגיד היחיד – שבה בעלי השליטה הם המנווטים את התאגיד – לבין ההסדרה המשפטית המתמקדת במוסדות התאגיד הרשמיים, ובעיקר בדירקטוריון, אגב התעלמות ממעמדם הדומיננטי של בעלי השליטה. פער זה יוצר מציאות בעייתית: ראשית, הפיקוח על מוקדי הכוח האמיתיים, דהיינו בעלי השליטה, הוא חלקי בלבד; ושנית, ישנו חוסר ודאות בכל הנוגע לנורמות ההתנהגות וגבולות המותר והאסור במעמדם של בעלי השליטה, קרי חובותיהם וזכויותיהם כלפי התאגידים שבשליטתם.

ברמת המשק, שליטתה של קבוצה מצומצמת יחסית של משפחות במגזר העסקי באמצעות פירמידת שליטה טומנת בחובה חשש לפגיעה במשקיעים מהציבור, בהתפתחות הכלכלה ואף באיכות השלטון והדמוקרטיה. לפיכך **על מדינת ישראל לגבש מדיניות כוללת בשאלה אם ריכוזיות השליטה במשק היא תופעה רצויה, ובהנחה שיקבע שלמדינה יש אינטרס בצמצום**

ריכוזיות השליטה, יש לנקוט באורח עקבי מגוון של אמצעים משפטיים והסדרתיים בתחומים שונים כדי לקדם יעד זה.

קידום פיקוח אמיתי ויעיל מחייב התייחסות לצעדים האלה:

- הגדרה ברורה של זכויות בעלי השליטה וחובותיהם.
- הרחבת חובות הדיווח המוטלות ישירות על בעל השליטה.
- יצירת תמריצי שוק עבור הדירקטורים באמצעות הענקת כוח אפקטיבי למיעוט למנות דירקטורים חיצוניים.
- חיזוק מעמדו של הדירקטוריון כגורם מפקח על בעל השליטה, לרבות באמצעות הגברת מעורבות הדירקטורים במקרים שבהם יש חשש לפגיעה בבעלי מניות המיעוט עקב ניגוד עניינים של בעל השליטה.
- עידוד הגופים המוסדיים להגביר את המעורבות בנסיבות המתאימות.
- יצירת מנגנונים שיחלישו את הזיקה שבין גורמי הפיקוח והבקרה לבעל השליטה.
- עידוד האכיפה הפרטית בתחום דיני התאגידים.

בהנחה שיוחלט כי יש מקום לפעול לצמצום השליטה הריכוזית, יש לעשות כן בשימוש במכלול אמצעים ובהם: שינוי של כללי המס, מדיניות הפרטה של חברות ממשלתיות, עדכון כללי הרגולציה ומדיניות היתרי השליטה, דיני ההגבלים העסקיים והגבלות השקעה על הגופים המוסדיים.

להרחבה ראו:

אסף חמדני, **ריכוזיות השליטה בישראל: היבטים משפטיים**, מחקר מדיניות 78, 2009.

ב. הגברת התחרותיות בתחום התיווך הפיננסי

היעד המרכזי שעמו מתמודדת מדינת ישראל בתחום הבעלות, ניהול הנכסים, השיווק והייעוץ וכן בפעילות החיתום של ה"מתווכים הפיננסיים" הוא הגברת התחרות בפעילות זו, בפרט מול משקי הבית, וצמצום הפוטנציאל לניצול לרעה של ניגודי העניינים. הדרך להשגת יעד זה היא בניית שוק הון המורכב ממתווכים פיננסיים חוץ־בנקאיים מפותחים, בעלי נפח פעילות גדול ויכולת להתחרות במערכת הבנקאות המסורתית.

בעניין הבעלות וניהול הנכסים מוצעים שני מודלים חלופיים:

מודל א:

- הפרדה בין הבעלות לבין ניהול הנכסים שבידי המתווכים הפיננסיים למיניהם: קופות גמל, קרנות נאמנות וקרנות השתלמות.

- כל גוף פיננסי המחזיק בנכסים אלו יבחר בין המשך ההחזקה במרבית הבעלות (80%) וויתור על מרבית ניהול הכספים, לבין הוצאת הבעלות מיידו והמשך ניהול הכספים.

מודל ב:

- הפיכת החברות המנהלות את קופות הגמל וקרנות הנאמנות לחברות ציבוריות.
- חיוב הבנקים וחברות הביטוח להעביר לפחות 80% מהבעלות על קופות הגמל וקרנות ההשתלמות, ו-60% מהבעלות על קרנות הנאמנות.
- תוגבל יכולתם של הבנקים וחברות הביטוח לנהל את נכסי הקופות והקרנות ל-20% לכל היותר, כאשר יתר הנכסים יועברו לניהול השקעות חיצוני.

המלצות נוספות:

בתחום השיוק וההפצה. כל המתווכים הפיננסיים יורשו לשווק את כל המוצרים הפיננסיים, כולל פוליסות ביטוח, קופות גמל וקרנות נאמנות. ייקבעו כללי פעולה שיאפשרו למתווכים הפיננסיים לגבות עמלות הפצה וייצרו מוטיבציה כלכלית לבנקים להפיץ ולשווק מוצרים של גופים פיננסיים חוץ־בנקאיים.

בתחום הייעוץ. החוק ישונה כך שבנקים יוכלו לגבש סל הכולל מספר מוגבל של מוצרים הנכללים בהמלצות יועצי השקעות שלהם, לאחר שיפרסמו קריטריונים ברורים לקביעת המוצרים שייכללו בו. סל המוצרים יהיה חייב לעמוד בתנאי מינימום של היקף ומגוון, כפי שייקבעו על ידי הרגולטור. חוק הייעוץ המתוקן ישמור על ייעוץ מקצועי ואובייקטיבי.

בתחום החיתום. יש לאסור על בנקים להיות מעורבים בחיתום של חברות שיש להם עניין בהן, כבעלים או כנותני אשראי.

להרחבה ראו:

דוד ברודט (ראש הצוות), **שינויים במבנה השווקים והמתווכים הפיננסיים ובמערכת הפיקוח**, מחקר מדיניות 53, הכנס הכלכלי ה-12, 2004.

ג. פיקוח על שוק ההון

הפיקוח על שוק ההון בישראל כמענה לצורך בהגנה על האינטרסים של הציבור בכל מגזרי השוק; שמירה על יציבות המערכת הפיננסית והמתווכים הפועלים בתוכה; שכלול השוק וטיפול התחרות המתקיימת במסגרתו. למערכת התיווך הפיננסי חשיבות רבה מאוד בכל ענפי המשק ובחיי הפרט, אך גם רגישות גבוהה מאוד לסיכויי פשיטת רגל. להתמוטטות של בנק או קופת פנסיה עלולות להיות השלכות חמורות על פעילותם של משקי הבית והחברות העסקיות במשק. כדי לצמצם את מידת פגיעותם של המתווכים הפיננסיים למשבר ולמנוע את השפעותיו על המשק כולו, הוקמו בעולם מערכות ציבוריות שתכליתן הסדרה ופיקוח על פעילותם של מתווכים פיננסיים אלה.

הפיקוח על שוק הכספים וההון בישראל נעשה על ידי חמש רשויות פיקוח: הפיקוח על הבנקים; הממונה על שוק ההון והחיסכון; המפקח על הביטוח; הרשות לניירות ערך; הממונה על ההגבלים העסקיים. נוסף על כך הוקמה בשנים האחרונות בבנק ישראל מחלקה העוסקת בבחינת היציבות הפיננסית ברמה המקרו-כלכלית. הרשויות הללו הוקמו בתקופות שונות, וכפועל יוצא הן נבדלות זו מזו במאפיינים רבים, כמו פילוסופיית הפיקוח, מידת עצמאותן, הסמכויות, כלי הפיקוח, יכולת האכיפה והמשאבים העומדים לרשותן.

המבנה הקיים כיום בישראל מעורר בעיות אחדות:

1. ישנה שונות רבה במאפייני ההסדרה והפיקוח ובעוצמת האכיפה של פעולות דומות ולעתים אף זהות. אפליה בהסדרה ובפיקוח, כשמדובר בפעולות דומות, גורמת שונות בהוצאות של הגופים המפוקחים מצד אחד ובאמינותם מצד שני. בעקבות זאת נפגעת התחרות ונוצר עיוות בהרכב תיק הנכסים של הפרט.
2. ישנם פערים גדולים במידת העצמאות הניהולית של המפקחים. עצמאות מוגבלת של המפקחים מגדילה את הסיכוי למעורבות פוליטית בהחלטותיהם. בשל כך עלול לגדול משקלם של השיקולים לטווח קצר ותהליך קבלת ההחלטות עלול להיות נגוע במטרות ושיקולים שאינם מן העניין וכך תקטן אפקטיביות ההסדרה והפיקוח.
3. ישנם פערים ניכרים בין המשאבים המוענקים לכל מפקח לבין היקף תחום אחריותו. פערים אלו פוגעים באפקטיביות של הרשויות ה"עניות", או לחלופין מעידים על בזבז מקורות ברשויות ה"עשירות". השוואת המשאבים הניתנים למפקחים בכל הקשור להיקף אחריותם תגביר את האפקטיביות של הפיקוח.
4. עקב מספרן הגדול של רשויות המפקחות על שוק הכספים וההון בישראל גדלה ההסתברות לכפל פיקוח, מתרחבות העלויות של המפקחים והמפוקחים כאחד, מיטשטשת הראייה הכוללת של קונגלומרטים פיננסיים ומתערפל מיקוד האחריות.
5. ישנו ניגוד עניינים פוטנציאלי בין ניהול המדיניות המוניטרית לבין הפיקוח על הבנקים.
6. בנק ישראל נמצא בניגוד עניינים בין מדיניות השמירה על יציבות הבנקים לבין יעד התחרות בבנקאות, וכפועל יוצא נפגעת גם המדיניות המוניטרית דרך התחרות כמשתנה מתווך.
7. ישנו ניגוד עניינים פוטנציאלי בין תחומים בניהול המדיניות הכלכלית לבין פעולותיהם של המפקחים הכפופים לשר האוצר ואלה הכפופים לשר התעשייה והמסחר.
8. ניתוח מבנה הפיקוח בישראל ומבנה השווקים הפיננסיים והשינויים הצפויים, כמו גם בחינה של הניסיון העולמי, מעלה כי מספר רשויות הפיקוח בישראל גדול יותר מהמקובל.

המלצות לייעול הפיקוח על שוק ההון:

- איחוד בין כל רשויות הפיקוח (למעט הממונה על ההגבלים העסקיים) במבנה פדרטיבי, אשר בראשותו יעמוד מפקח ראשי. ברשות המאוחדת יוקמו שלוש מחלקות ענפיות, ובראש כל אחת מהן יעמוד מפקח שישמש גם חבר במועצת המנהלים של הרשות. המפקח הראשי יהיה גם יו"ר מועצת המנהלים.
- המבנה הפדרטיבי מאפשר ניצול של היתרונות הגלומים באיחוד רשויות הפיקוח: ראייה כוללת, שוויוניות בהסדרה ובפיקוח, גמישות גבוהה בהסדרה, חיסכון בעלויות ומיקוד אחריותם של המפקחים. כל אלה מתוך צמצום ניכר של הסכנות האורבות למבנה מאוחד, קרי החשש מפני כשל מערכתי של מוסד יחיד השבוי בתפיסה אחת, ירידה ברמת ההתמחות וריכוז כוח עודף במוסד ציבורי אחד.
- את הרשות להגבלים עסקיים יש להותיר מחוץ לאיחוד הפדרטיבי. ראשית משום שמדובר ברשות המופקדת על התחרות בכל ענפי המשק ולא רק בשווקים הפיננסיים, ושנית מפני שמפקחים נוטים להעדיף את יעד היציבות על התחרות. בנק ישראל יוסיף להיות ממונה על היציבות הפיננסית של שוק הכספים, ההון ומטבע החוץ, להבדיל מיציבות המוסדות הפועלים בשווקים אלה. כן יהיה ממונה על היציבות ועל תפקוד מערך התשלומים והסליקה.

להרחבה ראו:

- אבי בן בסט, שרון בליי ואשר בלס, **הפיקוח על שוק ההון**, 2007.
- נתן זוסמן (ראש הצוות), **המדיניות המקרו־כלכלית לנוכח המשבר הכלכלי העולמי**, פורום קיסריה ה־16, 2008.
- ערן ישיב (ראש הצוות), **המדיניות המקרו־כלכלית בזמן משבר כלכלי**, פורום קיסריה ה־17, 2009.

פרק רביעי:
סוגיות קונקרטיות

א. השלטון המקומי

מאז 2001 נקלעו רשויות מקומיות רבות למשבר כלכלי. חומרת הבעיות של הרשויות המקומיות אינה אחידה, והיא קשה במיוחד ביישובים הערביים. חלק מהרשויות המקומיות התקשו בפירעון חובותיהן לספקים, ואחרות אף הלינו את שכר עובדיהן לתקופה ממושכת. במספר גדול למדי של רשויות מקומיות הממשלה הפקיעה את סמכויות הניהול מנבחרי הציבור והעבירה אותן לוועדה קרואה. ממדי המשבר ביישובים השונים הם תוצאה של גורמים אחדים: חוסנם החברתי-כלכלי של היישובים, טיב הניהול, עוצמתו הפוליטית של ראש העירייה וכן הירידה בשיעור המימון הממשלתי.

הגירעונות הגדולים ברשויות המקומיות והפגיעה בתפקודן הניעו את הממשלה להגדיל את מעורבותה בניהולן, ומידת המעורבות הממשלתית עולה בד בבד עם עומק הבעיות. למן שנת 2004 גובשו תכניות הבראה לרשויות מקומיות במצוקה, וחלק מהסיוע הממשלתי הותנה בשיפור הגבייה העצמית של מסים. כמו כן מונו לרשויות רבות חשבים מלווים שתפקידם לפקח על תקינות ההוצאות, ובמספר מצומצם של רשויות הועברו סמכויות הגבייה של מסי הארנונה לגובים מטעם הממשלה. יצוין כי כל מהלכי ההתערבות הממשלתית תרמו לשיפור תפקודן של הרשויות המקומיות, אך במחיר של ירידה בייצוגיות של התושבים בניהול יישובם.

גביוש ההמלצות התחשבנו בתרומתן ליעילות התפקוד של הרשויות המקומיות אגב מזעור הפגיעה בייצוגיות של התושבים בשלטון המקומי.

מימון ההוצאות

אחד הגורמים המרכזיים לחולשתן של חלק מהרשויות הוא מיעוט ההכנסות ממסים מקומיים. מיעוט ההכנסות נובע משתי סיבות מרכזיות:

א. שונות רבה בפוטנציאל ההכנסות העצמיות הן ממשקי בית הן מעסקים. ככל שהרמה החברתית-כלכלית של היישוב גבוהה יותר, הארנונה ממשקי בית גדולה יותר. גם ההתפלגות הגאוגרפית של העסקים בישראל תורמת לפערים גדולים בהכנסות העצמיות בין היישובים. בעיקר חמור מצבם של היישובים הערביים שהכנסותיהם מארנונה עסקית הן מזעריות בהשוואה ליישובים היהודיים בכל רמות ההכנסה.

ב. יישובים רבים אינם ממצים את פוטנציאל המסים שהם יכולים לגבות על ידי הענקת הנחות לא חוקיות לתושבים ועל ידי השלמה עם התחמקות מתשלום המס של חלק מהתושבים. שיעור הגבייה מושפע מהרמה החברתית-כלכלית של היישוב, מהלאום וכן מטיב הניהול של הרשות המקומית. הענקת תמריצים המותנים בשיעור הגבייה עשויה לתרום להגדלתו של שיעור זה.

מיעוט ההכנסות ממסים גורם לכך שלחלק מהרשויות אין מקורות מספיקים למימון חלקן בתקציב הרווחה של תושביהן. מאחר שתמיכת הממשלה בנזקקים לשירותי הרווחה מותנית במימון עצמי של הרשויות בשיעור 25% מההוצאה, הן מפסידות את התמיכה הממשלתית, וכך הנזקקים לשירותים אלה נפגעים פגיעה חמורה.

בעיות אלה היו אמורות להיפתר באמצעות מענק האיזון. מענק זה נועד לפצות את הרשויות המקומיות החלשות על פי הפער בין ההוצאה הנורמטיבית שלהן לנפש לבין ההכנסה הנורמטיבית שלהן לנפש. שני רכיבי הנוסחה תלויים בעיקר ברמה החברתית-כלכלית ביישוב ובשיעור הגבייה הנורמטיבי (נוסחת גדיש). אולם חישובים מראים כי מענק האיזון בפועל נמוך בכ-20% מהנגזר מהנוסחה. כן יש לציין כי שיעור המימון הממשלתי של סך ההוצאה ברשויות המקומיות קטן מ-9% נקודות אחוז מהשיעור הממוצע ב-OECD.

לנוכח כל הגורמים הללו אנו ממליצים:

- **להגדיל את מענק האיזון לרמה המתחייבת מנוסחת גדיש.**
 - **להתנות חלק מהתוספת האמורה למענק האיזון בהגדלת שיעור הגבייה העצמי.**
- תמיכת הממשלה לנפש במועצות האזוריות גבוהה במידה ניכרת מן התמיכה הניתנת ליתר הרשויות המקומיות והעיריות, אף שבמוצע מעמדן החברתי-כלכלי עדיף.
- לפיכך אנו ממליצים:

- **לצמצם את מענק האיזון למועצות אזוריות ולהשתמש במקורות המתפנים להגדלת מענק האיזון לרשויות האחרות.**

שלושה רבעים מהוצאות שירותי הרווחה הם במימון הממשלה, אולם התמיכה הממשלתית מותנית בהשלמת המימון על ידי הרשות המקומית. לכאורה ההוצאה למטופל הייתה אמורה להיות שוויונית בכל הארץ. בפועל ככל שהרמה החברתית-כלכלית של היישוב גבוהה יותר, ההוצאה למטופל גדולה יותר. שתי סיבות חברו לתוצאה חמורה זו: הראשונה, הרשויות העניות אינן יכולות לממן את חלקן, ולכן הן מפסידות את התמיכה הממשלתית; השנייה, הרשויות העניות עושות שימוש רב יותר בשירותים הקהילתיים שהם זולים יותר.

לפיכך אנו ממליצים:

- **לצמצם את ההתניה בין ההקצאה הממשלתית לרווחה לבין שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית. כלומר ההוצאה הממשלתית למטופל בש"ח תישאר אוניברסלית, אולם היא תותנה בהשתתפות הולכת וגדלה של הרשות המקומית ככל שהרמה החברתית-כלכלית של היישוב גבוהה יותר. שיעור ההשתתפות המרבי שבו תחויב הרשות המקומית יהיה 25%.**

- **לבטל את גורם הגודל בנוסחת מענק האיזון ולהשתמש בסכום שמתפנה להגדלת המשקל של הרמה החברתית-כלכלית של היישוב בחישוב מענק האיזון.**

ממצאי המחקר מראים כי ככל שמפלגתו של ראש העירייה קטנה יותר, החוב יחסית להכנסה גדול יותר. כנראה משום שראש העירייה צריך לקנות את תמיכת שותפיו באמצעות הקצאות תקציביות ליעדים הקרובים ללבם של שותפיו. ככל שהוא נזקק לתמיכה של שותפים רבים יותר, סביר שהוצאות העיר יהיו גדולות יותר.

לפיכך אנו ממליצים:

- **לבחון מחדש את שיטת הבחירות ברשויות המקומיות כדי לחזק את כוחו של ראש הרשות ולצמצם את מידת הפיצול בין המפלגות במועצה המקומית.**

ממצאי המחקר מורים כי המשבר ברשויות המקומיות נגרם בחלקו עקב ניהול כושל של ראשי הרשויות המקומיות. לכן הציע צוות היגוי שבו נטלו חלק נציגים ממשרדי הממשלה ומהשלטון המקומי לחוקק חוק רשויות חדש. החוק מציג תפיסה כוללת בנוגע למבנה הראוי של רשות מקומית בישראל, תהליכי העבודה שבהם היא מחויבת ומערכת היחסים בינה ובין ראש הרשות המקומית לבין הפקידות המקצועית במשרד. עד כה ראש הרשות הוא גם המבצע של מדיניות הרשות. על פי הצעת החוק החדשה – שעברה בקריאה ראשונה בכנסת במרס 2007 – ראש הרשות המקומית יהיה אחראי לכך שתפקידי העירייה ופעולותיה יבוצעו כראוי, אולם סמכות הביצוע תועבר למנכ"ל. כלומר ראש העירייה יעביר לידי המנכ"ל את הסמכויות הדרושות לניהול העירייה ועובדיה, כמו חתימה על הסכמים בשם העירייה, קבלת עובדים וקביעת שכרם. חלוקת עבודה זו דומה לחלוקת העבודה השוררת בין שר למנכ"ל שלו במשרד ממשלתי.

לפיכך אנו ממליצים:

- **לאמץ את העקרונות של חוק העיריות החדש ולהשלים בהקדם את החקיקה הנדרשת ליישום.**

- **להנמיך את תנאי הסף למינוי חשב מלווה.**

- **נוסף על תפקידי הנוכחיים יהיה החשב המלווה אחראי לתחזית ההכנסות בתקציבה של הרשות המקומית.**

חלק מהגירעון של הרשויות המקומיות בשנת 2003 נוצר משום שהממשלה העתיקה את גרעונה לרשויות המקומיות. מהלך כזה התאפשר, בין היתר, משום שיעד הגירעון של הממשלה הוא הגירעון של הממשלה הצרה בלבד. היה עדיף שהממשלה תתחייב ליעד גירעון של הממשלה הרחבה, קרי לרבות השלטון המקומי.

לפיכך אנו ממליצים:

- **הממשלה תציג בתקציב המדינה ובדברי ההסבר לו את השלכות פעולותיה על ההוצאות, ההכנסות והגירעון של הרשויות המקומיות.**

להרחבה ראו:

אבי בן בסט ומומי דהן, "המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות", בתוך: אבי בן בסט ומומי דהן (עורכים), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, 2009.

ב. חינוך וילדים

במחקר **מדוע יש עניים בישראל** מציע ד"ר מומי דהן את ההמלצות הבאות הנוגעות לתמיכה במשפחות עם ילדים.

תמיכה במשפחות עם ילדים:

- הנהגת מס הכנסה שלילי.
- הגדלת קצבאות הילדים.
- הרחבת היצע מעונות היום.
- סבסוד עלויות היציאה לעבודה, כגון מעונות יום וצהרונים, בדגש על מתן סבסוד למשפחות בעלות הכנסה נמוכה.
- הרחבת מפעל ההזנה לכל גני החובה ובתי הספר היסודיים שבהם יש ילדים משכבות חלשות. בנוסף, הוא מציע המלצות הנוגעות למערכת החינוך ולהשקעה בחינוך.

הגדלת ההשקעה בחינוך בגיל הרך:

- החלה הדרגתית של חינוך חנם לגילאי 3-4 (תחילה ביישובים חלשים מבחינה סוציו-אקונומית).
- הארכת יום הלימודים בגנים, במימון ממשלתי לפי מבחני הכנסה לנפש (מימון פרוגרסיבי).

ילדים ונוער בסיכון:

- הרחבת היצע השירותים הקהילתיים.
- הרחבת מכסות למעונות יום ל"ילדי רווחה".

חינוך והשכלה גבוהה:

- סבסוד פנימיות יום לבני 3-5 שבאים ממשפחות בעלות דירוג כלכלי-חברתי נמוך.
- הגדלת המכסות בפנימיות החינוך ההתיישבותי.
- תגבור החינוך הטכנולוגי, תכניות התרבות והחינוך לא פורמלי באוכלוסיות חלשות.
- שינוי מבנה שכר הלימוד באוניברסיטאות ובתכניות הסיוע ומתן תוספת תקציבית למחקר.

להרחבה ראו:

מומי דהן (ראש הצוות), **מדוע יש יותר עניים בישראל?**, פורום קיסריה ה-14, 2006.

פרופ' אבי בן בסט ו**ד"ר מומי דהן טוענים כי** הואיל ושירותי החינוך שמספקות הרשויות המקומיות ממומנים ברובם על ידי הממשלה ובחלקם ממקורותיהן העצמיים, ההוצאה הממשלתית לתלמיד

ביישובים באשכולות חברתיים כלכליים 5-10 גבוהה בהרבה מההוצאה ביישובים שרמתם החברתית כלכלית היא 1-4. כמו כן הפערים בעושרן היחסי של הרשויות המקומיות יוצרים פערים גדולים עוד יותר בסך ההוצאה לתלמיד – הן מהמקורות העצמיים של הרשויות הן באמצעות תשלומים של ההורים – בסיכומו של דבר לא רק שאין אפליה מתקנת, אלא שסך התקציבים הציבוריים לחינוך מהגן ועד התיכון מעמיק את הפערים ככל שהרמה החברתית-כלכלית של היישוב גבוהה יותר. לפיכך הם ממליצים:

- **להקצות את התקציב הממשלתי ואת תקציב הרשויות המקומיות ממקורות עצמיים לחינוך על בסיס פרמטרים חברתיים-כלכליים של התלמידים, ברוח המלצות ועדת דברת.**

יישום המלצה זו בנוגע לתקציב החינוך הממומן מן המקורות העצמיים של הרשויות המקומיות יקטין את הפערים בין התלמידים בתוך היישוב. ואילו יישומה בנוגע לתקציב הממשלתי יקטין את הפערים הן בתוך היישוב הן בין היישובים.

להרחבה ראו:

אבי בן בסט ומומי דהן, "המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות", בתוך: אבי בן בסט ומומי דהן (עורכים), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, 2009**.

כמו כן צוות מומחים, אשר הורכב מאנשי אקדמיה ואנשי מקצוע מן השדה, הציע ליישם מודל של ביזור סמכויות מהמטה לשדה ומתן אוטונומיה, סמכות ואחריות לבתי הספר. מטרת מודל זה להביא לעלייה ברמת החינוך וההשכלה ובאיכותם, להגדיל את יעילות הניהול וניצול המשאבים, להעביר את האחריות התקציבית מהמטה לבית הספר, להעצים את השלטון המקומי, להחדיר מנגנוני שוק ותחרות למערכת החינוך, להאיץ את תהליכי הפיתוח הכלכלי ועוד.

הרעיון אשר עומד בבסיס המודל הוא ביזור סמכויות מהמטה לשדה, העצמה ומתן אוטונומיה, סמכות ואחריות, מן הרמה הלאומית לרמה המקומית (וכן הבית ספרית). למעשה מדובר בהעברת מרכז הכובד להפעלה ולניהול שירותי החינוך לאחריות הרמה המקומית (כלומר "מינהל החינוך המקומי"). חשוב לציין שאין מדובר בתוספת משאבים או בבנייה של גופים חדשים, אלא בתכנון חדש של סמכויות ואחריות הגופים הקיימים מתוך הישענות על המשאבים העומדים לרשותם כיום.

השינויים המוצעים יעוגנו בחקיקה ראשית ויפתרו את בזבוז המשאבים הנובע מהגדרות עמומות, כפולות וסותרות של סמכות ואחריות. החקיקה החדשה תבחין בין מטרות ממלכתיות שניתן להגשימן רק באמצעות פיקוח ותכנון מרכזיים (כגון אינטגרציה, קידום וטיפול מיעוטים וכדומה), לבין מטרות מקומיות שניתן לאתר ולהגשים רק ברמה המקומית. הגדרת הרמה המקומית צריכה להיות לא רק דמוגרפית, כי אם גם אתנית, אידאולוגית, דתית ומגדרית.

בכל מקרה האחריות הכוללת על החינוך במבנה החדש תהא על המדינה ולא הרשות המקומית. המדינה היא אשר תהא אחראית למתן חינוך איכותי לכול, בפרט כאשר מינהל חינוך מקומי אינו יעיל, או אינו משיג את היעדים. בהתאם למודל יהיו תפקידי הגופים השונים כמפורט לעיל.

תפקידי משרד החינוך

- מרבית תחומי הביצוע העכשוויים של המשרד – תקצוב בתי ספר, מינוי מורים ומנהלים, תכנון ותקצוב בנייה של בתי ספר וכיתות – יועברו לאחריותו של מינהל החינוך המקומי.
- תחומי האחריות שיישארו בידי המשרד:
 - התוויית עקרונות על בתחום החינוך.
 - קביעת תקנים בתחומים שבהם יש אינטרס לאומי.
 - ביצוע מעקב ופיקוח על איכות החינוך ועל עמידה בסטנדרטים הלאומיים בכל מינהל חינוך מקומי.
 - תקצוב מינהלי החינוך.
 - תכנון ארוך טווח, מחקר והערכה.
- אפשרות: הקמת מועצה לאומית לחינוך שתפקידה לקיים שיח ציבורי בנושאי חינוך ולשמש גוף מייעץ למינהלי החינוך ולמשרד החינוך.

מינהל החינוך המקומי

- מינהל החינוך המקומי יהיה חלק מן הרשות המקומית.
- תחומי האחריות של המינהל המקומי:
 - תקצוב וחלוקת משאבים בין בתי הספר, לפי הקריטריונים שיקבע משרד החינוך.
 - טיפול בתשתיות וציוד של בתי הספר (וכן להסעות תלמידים).
 - העסקת המורים ואנשי הצוות של בתי הספר ומינוי והעסקה של מנהלי בתי הספר.
 - יישום ושילוב תכניות לימוד ועזרי לימוד בכפוף לעקרונות העל והיעדים שהציב משרד החינוך.
 - עידוד עקרונות של "ניהול עצמי" בבתי הספר: סמכויות רחבות של מנהל בית הספר, ושיתוף ההורים, המורים והתלמידים בהתנהלותו.
 - אחריות להקמת ועד מנהל בית ספרי ופיקוח על תפקודו.
 - דיווח עתי לגוף הפיקוח הארצי (במשרד החינוך) ושיתוף פעולה עמו.
 - גמישות תקציבית: חופש פעולה בהעברות תקציביות בין הסעיפים השונים ואפשרות להשתמש ביתרות משנת תקציב אחת לשנייה.
- במסגרת כל רשות מקומית תוקם מועצת חינוך מקומית. מוצע שראש הראשות המקומית

יעמוד בראש מועצת החינוך המקומית. המועצה תורכב מאנשי חינוך ומנציגי הקהילה (הורים, מנהלים, מורים, מומחים, אנשי עסקים, מנהיגות מקומית).

▪ סמכויות המועצה:

- אישור החלטות מרכזיות של מינהל החינוך המקומי, בעיקר תכניות ארוכות טווח והחלטות תקציב.
- סמכות להגיש המלצות ולהעלות הצעות לפני מינהל החינוך המקומי.
- קיום שיח ציבורי מתמיד בנושאי חינוך, דיווח לציבור על פעולות מינהל החינוך המקומי.

חיזוק עצמאותו של בית הספר:

- הרחבת הסמכויות בתחומי התקציב (תקציב שעות הוראה ותקציב שקלי).
- הרחבת הסמכויות בתחומי כוח הוראה (סמכות לקבוע את סגל ההוראה, להעריך את עבודתו, לתגמל מצוינות בהוראה על ידי תגמול דיפרנציאלי).
- הרחבת הסמכויות בתחום שיטות ההוראה ותכנית הלימודים.
- יוקם ועד מנהל בית ספרי אשר יתווה את הכיוונים האסטרטגיים של בית הספר ויפקח על איכות ניהולו.

להרחבה ראו:

רנית תירוש וויקטור לביא (ראשי הצוות), **הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור**, הכנס הכלכלי ה־11, מחקר מדיניות 44, 2003.

ג. תעסוקה

אחד מן הנושאים שנידונו בהרחבה במרוצת השנים במחקרי המדיניות של המכון ובמחקרי ההכנה לפורום קיסריה הוא תחום התעסוקה. ריכוז ההמלצות הוא מטבע הדברים תמציתי, וקריאת המסמכים המלאים תסייע להבנת ההקשרים הרחבים.

להלן חילקנו את ההמלצות לכאלה הנוגעות באופן כללי לשוק העבודה ולכאלה המתייחסות לסגמנטים ייחודיים שלו: חרדים, ערבים ועובדים זרים. לבסוף, נתייחס להיבט של יום מנוחה נוסף.

1. תמריצים כלליים לשוק העבודה

- הפחתת תעריפי התחבורה הציבורית.
- הגברת אכיפת חוקי העבודה, בכללם חוק שכר מינימום.
- הענקת טיפול ממוקד לעסקים קטנים ובינוניים, שהם מנוע הצמיחה של המשק. מומלץ שהממשלה תסייע להם בכל מה שקשור לייצוא ולפעילות מחקר ופיתוח, משום שבתחום זה יש "כשל שוק" שמונע מהעסקים לצמוח כראוי.

- אימוץ תכניות להורדת החסמים הברוקרטיים העומדים לפני עסקים בישראל. דוחות בין לאומיים מציבים את ישראל במקום נמוך יחסית בקרב המדינות המפותחות בכל הנוגע למדדים של "עשיית עסקים". שיפור התשתית הרגולטורית והאדמיניסטרטיבית עשוי לתרום תרומה של ממש לקצב צמיחת המשק הישראלי, בעלות תקציבית לא גבוהה.
- קידום פרויקטים ציבוריים:
 - השקעה בפרויקטים שבתהליכי אישור ויישום בתחומי התחבורה, מים, מחשוב, אנרגיה ושיקום מרכזי ערים.
 - יש להעדיף פרויקטים קטנים יותר, אשר צפויים להעסיק ישראלים ושנעשה בהם שימוש בהון אנושי ולא בהון פיזי או הון מיובא.
- הגדלת תקציבי מחקר ופיתוח:
 - הגדלת תקציבי המדען הראשי.
 - חלוקת התקציב בהתחשב בצורכי התעשייה ובעובדים החשופים לפיטורים.
 - ייחוד כספים לצורך הקמת מרכזי מחקר ופיתוח בפריפריה.
- השמת מובטלים בשוק העבודה:
 - תמיכה בהכשרת מובטלים ובשילובם מחדש בשוק העבודה.
 - הרחבה של תכנית "אורות לתעסוקה".
 - ביצוע רפורמה בשירות התעסוקה (הכשרה מקצועית, הכשרה לחיפוש עבודה, סבסוד הוצאות נסיעה לעבודה), כולל אפשרות להפריטו.
 - אישור זיכוי מס לתקופת ההכשרה המקצועית.
- שיפור מערך ההכשרה המקצועית:
 - הקמת מרכזי תעסוקה (מהל"ב) באזורים גאוגרפיים נוספים, ושינוי מערך התמריצים למנהלי מרכזי התעסוקה, מתוך מתן דגש על מספר ההשמות בעבודה ועל איכותן ופחות על הירידה שהן גורמות במספר מקבלי הקצבאות.
 - חיזוק שירות התעסוקה, המטפל גם באנשים שאינם זכאים לגמלת הבטחת הכנסה, והקמת מסגרות להשלמת השכלה של 12 שנות לימוד (תעודת בגרות) המיועדות למבוגרים בעלי סיכוי סביר להשתלב בשוק העבודה; מתן מלגות ללימודים אקדמיים למשפחות חד-הוריות.
 - מתן מלגות להכשרה מקצועית במקצועות מועדפים.

להרחבה ראו:

מומי דהן (ראש הצוות), **מדוע יש יותר עניים בישראל?**, פורום קיסריה ה־14, 2006.

נתן זוסמן (ראש הצוות), **המדיניות המקרו־כלכלית לנוכח המשבר הכלכלי העולמי**, פורום קיסריה ה־16, 2008.

יוסף זעירא, **המדיניות המקרו־כלכלית: הקטנת האבטלה וצמצום הפערים בדרך לצמיחה כלכלית**, הכנס הכלכלי ה־12, מחקר מדיניות 52, 2004.

ערן ישיב (ראש הצוות), **המדיניות המקרו־כלכלית בזמן משבר כלכלי**, פורום קיסריה ה־17, 2009.

רפי מלניק, **מרווחה לעבודה: המדיניות הכלכלית להמשך הצמיחה וההבראה של המשק**, מחקר מדיניות 62, 2005.

2. תעסוקה בחברה החרדית

לפני החברה החרדית ניצבים חסמים להשתתפות בתעסוקה שמקורם מגוון (אובייקטיבית וסובייקטיבית): תפיסת עולם ומערכת חברתית שאינן מעודדות יציאה לעבודה; חוסר במיומנויות ובכישורים תעסוקתיים; בידע מקצועי ו/או בהשכלה מתאימה בקרב מחפשי העבודה החרדים; פערי ידע ומידע על עולם העבודה; חסם תרבותי מצד המעסיקים ומצד דורשי העבודה; חשש שיציאה לעבודה תחייב שירות צבאי/אזרחי; היעדר תמריץ לצאת לעבודה לנוכח התחשיב הכלכלי: ירידה בתמיכות ועלייה בהוצאות מול הכנסה צפויה נמוכה מעבודה.

המלצות להתמודדות עם אתגרי תעסוקה בחברה החרדית

- הכשרה מקצועית ייעודית לאוכלוסייה החרדית.
- פיתוח יזמות עסקית זעירה ובינונית.
- לימודים אקדמיים: יצירת מסגרות מתאימות, בדגש על המכללות החרדיות ושלוחות ייעודיות של אוניברסיטאות מוכרות.
- מרכזי השמה מותאמים לאוכלוסייה החרדית (דוגמת תכנית מפת"ח).
- מרכזי תעסוקת חרדים: הקמת שלוחות של חברות גדולות במשק אשר מבוססות על כוח אדם חרדי (המודל התפתח בעיקר בעיר החרדית מודיעין עילית).
- מינוי גוף ייעודי לעידוד תעסוקת חרדים. גוף זה ידאג לשתוף פעולה בין־משרדי, יהיה בעל ראייה מערכתית ויצויד בכלים המתאימים לפעולה – כולל תקציב ייעודי.
- הגברת המודעות בקרב מעסיקים שאינם חרדים להון האנושי החרדי, בעיקר באמצעות קריאה רחבה למעסיקים גדולים ומשפיעים במגזר הפרטי ובשירות הציבורי לקלוט כוח אדם איכותי מהמגזר החרדי ולפעול ליצירת שיתוף פעולה עמו.
- עידוד לימוד מתמטיקה, אנגלית ומקצועות התורמים לתעסוקה לכל הגילים. כמו כן, יש להגדיל באופן ממשי את היקף תכניות ההכשרה החלופית בסמינרים למורות.

- הרחבת מערך השירותים התומכים בטיפול בילדים בריכוזים החרדיים (מעונות ומשפחתונים) וסבסוד ממשלתי לפעילותם.
- הגדלת הכדאיות של היציאה לעבודה: יש לאפשר לאברכים לקבל קצבת תלמיד ישיבה מופחתת תמורת היקף שעות מופחת של לימוד תורה.
- הרחבה ופיתוח של מסגרות השירות הצבאי והאזרחי המותאמות לחרדים ומתן פרסום פומבי לקיומן. אפשר גם ליצור מסגרת שירות אזרחי המבוססת על סיוע לקהילה בשעת חירום.
- תיאום וסנכרון בין משרדי וגופי הממשלה השונים אשר עוסקים בנושא (תמ"ת, ראש הממשלה, אוצר, חינוך, מל"ג/ות"ת ועוד) וארגון המידע הקיים בדבר אפשרויות הלימודים והתעסוקה תחת קורת גג אחת.
- הקמת גוף ייעודי במשרד ראש הממשלה אשר יפקד על בחינה מתמדת של נושא שילוב החרדים בתעסוקה. יעדים לתעסוקה שנקבעו בהחלטות ממשלה וביצוען הוטל על משרדים שונים לא יצאו לפועל בהיעדר גוף מרכזי שתפקידו לקדם אותן ולבחון הצעות ואפשרויות חדשות.
- מומלץ למקד את מאמצי השינוי באותם מגזרים שבאופן בסיסי "פתוחים" יותר לקלוט כל פתרון עתידי שיוצע. למשל ילידי חו"ל, חרדים מזרחים, בעלי תשובה, השכבה הבורגנית החרדית ונוער נושר.

להרחבה ראו:

ראובן גל וגלעד מלאך, **חרדים צעירים**, פורום קיסריה ה־19, 2011.

אביעד הכהן ולי כהנר, **בן עשרים לרדוף**, פורום קיסריה ה־19, 2011.

יוסי תמיר, **התעסוקה במגזר החרדי**, פורום קיסריה ה־18, 2010.

3. תעסוקה בחברה הערבית

עניין התעסוקה של הערבים בישראל, המהווים כ־1.5 מיליון איש, מורכב מאוד ומהווה אתגר משמעותי לישראל ולכלכלתה. שיעור השתתפות של הערבים בישראל בשוק העבודה נמוך משיעור ההשתתפות של שאר אוכלוסייתה, ולמעשה מהנמוכים בעולם. תעסוקת הערבים וסגירת הפערים בינם לבין היהודים בישראל הן חלק מן האתגרים החשובים ביותר שהחברות ב־OECD העמידה לפני ישראל.

יצוין כי המצב היום הוא בעייתי הן מנקודת הראות של הפרט הן מנקודת ראותם של הערבים בישראל כמיעוט לאומי. בנוסף, למצב הנוכחי עלולות להיות השפעות מרחיקות לכת על יחסי המיעוט הערבי למדינה ולמוסדותיה. בד בבד, המצב בעייתי גם מנקודת הראות של צדק חלוקתי ושל צמיחה כלכלית של המשק הישראלי.

בעיות עיקריות בתחום תעסוקת הערבים

- בישראל מתקיימות שתי כלכלות באותו מרחב: כלכלה יהודית מפותחת, מתקדמת ודוהרת קדימה; וכלכלה ערבית מפגרת ולא מפותחת, הסובלת מאפליה מוסדית במשך שנים ארוכות. הפוטנציאל האבוד בשל אי־מימוש מסוגלות כוח העבודה של נשים וגברים ערבים מסתכם בכ־31 מיליארד ש"ח בשנה (על בסיס נתוני שנת 2006).
- הפערים הכלכליים בין יהודים לערבים בישראל באים לידי ביטוי בתחומים אחדים: שיעור השתתפות בכוח העבודה, הכנסה לנפש, רמת העוני, משלח יד, שיעור האבטלה, רמות פיתוח מקומיות, מידת הנגישות לעבודה ולאשראי פיננסי ומחסור באזורי תעסוקה ותעשייה.
- נכון לשנת 2010 ישנם כ־13,500 אקדמאים ערבים בלתי מועסקים. אם תימשך מגמת חוסר ההתערבות הממשלתית, מספר האקדמאים הערבים אשר ייכנסו למעגל הבלתי מועסקים צפוי להגיע לכ־30,000 איש.
- בהקשר זה יודגש כי שיעור ההשתתפות של נשים ערביות בישראל בכוח העבודה הוא מהנמוכים ביותר בעולם, והוא מגיע לכ־21%. לכך יש השלכות רבות ומגוונות, בכללן הגברת מצב העוני; אי־מיצוי הפוטנציאל הכלכלי של המשק; העמקת הפערים בין יהודים לערבים; עיכוב התפתחותו של מעמד בינוני ערבי; העצמת תחושות הניכור מהמדינה וממוסדותיה; ופגיעה במעמדן של הנשים בכלל.
- המחקר מצא כי ישנה כמיהה חזקה מאוד של גברים ערבים ונשים ערביות לצאת לעבודה. כ־43% מהנשים הערביות הבלתי מועסקות בשכר מוכנות להיכנס מיד למעגל התעסוקה, אם הדבר יתאפשר.
- עם השנים חלה התקדמות ניכרת בקרב הערבים בתחום החינוך. עם זאת עדיין יש פערים בתחום ההשכלה בין ערבים ליהודים, בייחוד בתחום ההשקעה הממשלתית בחינוך.

המלצות מרכזיות

- תעסוקת ערבים במגזר הציבורי:
 - יש לאכוף וליישם את החוקים הקיימים לקידום תעסוקת ערבים במגזר הציבורי. יש לפעול לכך שהשיפור יהיה בכל הדרגות, לא רק באלו הנמוכות.
 - מומלץ כי חברות הניגשות למכרזים ממשלתיים יידרשו לעמוד בשיעור העסקה מסוים של ערבים.
 - יש להעלות את היעד הממשלתי להעסקת עובדים ערבים במשרדי הממשלה.
 - יש להרחיב את תחולת החוק והחלטות הממשלה גם באשר למיקור חוץ בתחומי ההיי־טק.
- חברות שמקבלות מענקים מהמדינה (מפעלים מאושרים, מענקי מדען ראשי ועוד) יידרשו לעמוד בשיעור העסקה מסוים של ערבים.

- לתמרץ את המגזר הפרטי היהודי לקלוט עובדים ערבים:
 - במישור החקיקתי: לחייב כל חברה ציבורית שמעסיקה מעל מספר מסוים של עובדים לפרסם באופן תקופתי בדוחותיה הכספיים את שיעור המועסקים הערבים.
 - במישור ההסכמי: לקדם שיתופי פעולה בין מעסיקים, משרדי ממשלה ועמותות המתמחות בנושא תעסוקת ערבים.
- יצירת סביבה פיזית ועסקית הולמת של אזורי תעשייה ותעסוקה ביישובים הערביים.
- חיזוק הבסיס הכלכלי של הרשויות הערביות והתרבות הכלכלית המקומית ברשות.
- עידוד פירמות להתמקם באזורי תעשייה ותעסוקה ביישובים ערביים.
- הגדלת השטחים המיועדים לתעשייה ברשות המקומית הערבית.
- הקמת שטחי תעשייה משותפים לרשויות ערביות ויהודיות ועידוד ממשלתי (באמצעות סובסידיות) לפירמות להתמקם בשטחים אלו.
- קידום החברה הערבית כשער היי־טק לעולם הערבי:
 - הכשרה מקצועית.
 - עירוב מכללות ערביות בהכשרה.
 - פתיחת מרכזי תעסוקה בתחום היי־טק.
 - קמפיין לתעסוקת הערבים בחברות הבינלאומיות אשר פועלות בישראל.
 - הקמת מפעלי עוגן של חברות ישראליות או בינלאומיות מובילות, שביססו מרכזי היי־טק, ביישוב ערבי אחד בגליל, במשולש ובנגב.
 - טיפוח היזמות.
- הקמת קרן למתן ערבויות ממשלתיות לקידום יזמים ערבים ועידוד יזמים להקים עסקים בתחומי הרשויות המקומיות הערביות.
- עידוד תעסוקת נשים ערביות:
 - הקמת מרכזי תעסוקה לנשים והרחבתם.
 - הקמת חממות עסקיות לנשים ערביות.
 - מס הכנסה שלילי.
 - הסרת חסמים ליציאה מעבודה: סבסוד מעונות יום וצהרונים, הקמת מערך הסעות.
- הקמת חממות תעשייתיות לעידוד יזמים ערבים.
- הנגשה הולמת של ערבים וערביות למרכזי תעסוקה.
- שיפור בהשמת עובדים ערבים והפניית משאבים רבים יותר ליחידות שירות התעסוקה במגזר הערבי.

- קמפיין ציבורי מטעם הממשלה וארגוני החברה האזרחית לצמצום האפליה בתעסוקת ערבים במגזר הפרטי.

להרחבה ראו:

יוסף ג'בארין, **תעסוקת ערבים בישראל: האגר של הכלכלה הישראלית**, פורום קיסריה ה־18, 2010.

4. העסקת עובדים זרים

להעסקת עובדים לא ישראלים זמניים השפעות חברתיות וכלכליות על התעסוקה, על השכר ועל העוני של ישראלים. יש לאמץ יעד של התוויית מדיניות הגירה העולה בקנה אחד עם ערכי מדינת ישראל ולבחון את מדיניות ההגירה של עובדים בעלי תועלת מוכחת למשק הישראלי (שוהים תקופה ארוכה או בעלי מיומנויות ייחודיות).

- יש חשיבות מכרעת להקמת רשות הגירה אחת ולריכוז כל אמצעי המדיניות ויישומם בידיה.
- יש לשאוף להפחתת דמי התיווך הלא חוקיים הנגבים מעובדים זרים ולהסדרת תהליכי גיוסם והעסקתם. יש לכרות הסכמים עם מדינות המוצא של העובדים, בפיקוח ארגונים ייעודיים בתחום, ולהחיל הסכמים אלו על כלל הענפים המעסיקים עובדים לא ישראלים. במדינות שבהן אין ארגון בינלאומי מוסדר (לדוגמה: הפיליפינים), ניתן להסתייע בארגונים אזרחיים הפועלים לשמירה על זכויות מהגרי העבודה.
- בתחום הסיעוד יש לייצר תמיכה בישראלים הזקוקים לטיפול סיעודי במרבית שעות היממה במסגרת תכנית כוללת לטיפול באוכלוסייה המזדקנת ובעלת המוגבלויות בישראל, ואגב עידוד תעסוקת ישראלים בענף באמצעות בניית מערך תמריצים. ראוי לשאוף לצמצום מספר העובדים הלא ישראלים השוהים בישראל, בפרט לתקופה ממושכת.
- בתחום הבינוי והתעשייה יש לסמן יעד של הפחתה מדורגת בהעסקת עובדים זרים במשך שלוש שנים, עד לאפס, אגב העלאת שכרם של עובדים ישראלים לא משכילים.
- בתחום החקלאות יש לפעול על פי הסכם העקרונות שנחתם ב־2009, בדבר הפחתת מספר העובדים הזרים, ולקדם תעסוקת ישראלים בהתאם לתכניות הקיימות, למשל באמצעות תוספות הניתנות למעסיקים עובדים ישראלים בענף. יש להקצות את מרבית העובדים הזרים בענף לפריפריה ולהקדיש תקציבים למחקר ולפיתוח טכנולוגיה ייעודיים, אשר יאפשרו את הגברת התיעוש בענף.
- בתחום העובדים הזרים ללא היתר יש למקד את מאמצי האכיפה במעסיקים (קנסות, תיאום עם רשות המסים) ולקיים מבצעי אכיפה. יש למנוע העסקה של עובדים ללא היתרים באמצעות חברות כוח אדם ובענפי שירותים ומסעדות.

להרחבה ראו:

צבי אקשטיין, **מדיניות עובדים זרים**, פורום קיסריה ה־18, 2010.

5. יום מנוחה נוסף וחוק השבת

זה שנים אחדות עולות על סדר היום הציבורי הצעות לשינוי שבוע העבודה בישראל, ובפרט החלתו של יום שבתון נוסף. הצעות אלה באות, בין היתר, על רקע הנטייה הגוברת במשק הישראלי להפעיל עסקים בסוף השבוע, המביאה לכך שכ־17% מהשכירים בישראל (נכון לשעת כתיבת המסמך) עובדים במהלך סוף השבוע.

להחלת יום שבתון נוסף ביום ראשון צפויה להיות בעיקר תועלת חברתית: יום מנוחה נוסף לעובדים שאינו חל בשבת. תועלת נוספת צפויה מהגברת התיאום עם כלכלות המערב, בעיקר מדינות אירופה. מנגד, למהלך שכזה עשויות להיות תוצאות כלכליות שליליות, בעיקר משום שיום שישי אינו צפוי לשמש תחליף מלא ליום ראשון. שינויים אלו עלולים לגרום לאובדן שנתי של עד כ־3% תוצר. כמו כן, בשל ייקור העבודה וקשיחות השכר, למהלך עתידות להיות השפעות שליליות על שוק העבודה, בעיקר בענפים עתירי עבודה. כמו כן צפויה תוספת תקציבית לשכר עובדי המגזר הציבורי. סך עלות המעבר צפויה לעמוד על כ־20 מיליארד ש"ח מדי שנה.

להחלת יום שבתון נוסף ביום שישי תהיה תועלת פחותה לציבור שומרי השבת. עם זאת יש לזכור כי כיום רק כ־40% מהעובדים מועסקים ביום שישי. בשל כך מעבר של מערכת החינוך לחמישה ימי לימודים וקביעת תכנית מיוחדת למתן שירותים ציבוריים ביום זה עשויות לאפשר שבתון ביום שישי בעלות נמוכה ביותר.

בבחינת כל חלופה יש לשים דגש מיוחד על הסנכרון בין מערכות המשק, ובפרט בין מערכת החינוך לבין שוק העבודה. אמנם שבוע עבודה הישראלי ארוך מהמקובל במערב, אך בשל הפערים בתוצר לנפש ובשיעור ההשתתפות בכוח העבודה צפוי קיצור שעות העבודה לפגוע במשק הישראלי. יש לבחון את השינויים המוצעים בימי השבתון בד בבד עם שינויים אחרים בשוק העבודה, וכן יש להביא בחשבון את ההצטרפות העתידית האפשרית של ישראל לשוק האירופי המשותף (דבר שיחייב תיאום רב יותר בין המערכות הכלכליות).

להרחבה ראו:

אמיר ברנע, **ההשלכות הכלכליות של יום מנוחה נוסף**, פורום קיסריה ה־15, 2007.

סוגיית יום השבתון הנוסף (ביום ראשון או ביום שישי) קשורה גם לשאלת אופיו הרצוי של יום השבת בישראל. יש יתרונות חשובים בהסדרה ייחודית, באמצעות חקיקה, של פעילות מותרת (כגון תרבות, בידור, פנאי ותחבורה ציבורית במתכונת מיוחדת) ושל פעילות אסורה (כגון תעשייה ומסחר ופעילות

במוסדות ממלכתיים) ביום השבת. ברמה התרבותית, תהיה בכך כדי שימת גבול לתרבות הצריכה הגלובלית, כך שיתאפשר יום שבועי שיוקדש לפעילות של תרבות ופנאי. ברמה החברתית-כלכלית, הגבלת הפעילות המסחרית תגן על שכבות מוחלשות, שכיום נמנעת מהם המנוחה השבועית עקב לחצים של כוחות השוק. ברמה ההיסטורית-לאומית, חוק שבת יישמר במדינה היהודית רכיב בסיסי של זיכרון היסטורי ולאומי יהודי.

להרחבה ראו:

המכון הישראלי לדמוקרטיה בהנהגת מאיר שמגר, "הצעת חוק השבת ומועדי ישראל", בתוך: **חוקה בהסכמה והחוקים הנלווים, הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005.**

ד. מהיכן יבוא הכסף? מיסוי, פנסיה וקצבאות

אחת מן ההמלצות החוזרות במחקרים השונים במרוצת השנים היא שיש לנקוט משנה זהירות ולהימנע מהרחבה מתוכננת של הגירעון מעבר למתווה הקיים בחוק, וכי יש לממן את ההוצאה הציבורית דרך מסים ולא דרך גירעון וחוב. ישראל נכוותה ברתחין של חוב ציבורי גבוה בתקופת האינפלציה הגבוהה (שנות השמונים), ולכן מן הראוי שתיזהר גם בצוננין. כן מודגש כי ראוי שהגדלת ההוצאה הציבורית תבוא בפועל על חשבון השכבות החזקות ולא באמצעות פגיעה בשכבות החלשות.

בנוסף מומלץ על הפחתה רב-שנתית של הוצאות הביטחון.

להרחבה ראו:

מומי דהן (ראש הצוות), **מדוע יש יותר עניים בישראל?**, פורום קיסריה ה-14, 2006.
נתן זוסמן (ראש הצוות), **מדיניות המקרו בישראל לנוכח היציאה מן המשבר הכלכלי**, פורום קיסריה ה-18, 2010.
יוסף זעירא (ראש הצוות), **גודלה הרצוי של הממשלה: בין כלכלה לפוליטיקה**, פורום קיסריה ה-17, 2009.

בהיבטי המיסוי מדובר בהמלצות האלה:

- צמצום מסלולי הפטור ממס בחוק לעידוד השקעות הון.
- צמצום הפטור ממס להפקדות בקרנות ההשתלמות ולהפקדות הפנסיוניות (למשל, הפטור יינתן רק להפקדות עד גובה השכר הממוצע).
- הפסקה חלקית של הורדת המסים ובחינה מחדש של מתווה הפחתות המס (חלק מחברי

הצוות המליצו על הקפאת הפחתות המס, ואילו אחרים המליצו להמשיך בהפחתת המסים אשר לה התחייבה הממשלה, אך בד בבד לוותר על "כלל ההוצאה" (אשר מגביל את היקף הוצאות הממשלה ביחס לתוצר הכולל במשק). מומלץ לבחון מחדש את התכניות להפחתת מסים לטווח ארוך, משום שהיא עלולה להביא לגידול בלתי סביר ביחס חוב־תוצר. יש לשקול ביטול של חלק מהפחתות המס או למצער דחייה שלהן.

יש מקום לחשיבה יסודית בכל הקשור להפחתת המסים. יש לעגן את התכניות בנתונים מתאימים ועדכניים, ובפרספקטיבה בינלאומית. כמו כן יש להביא בחשבון את נטל המסים העקיפים בעת התכנון מחדש.

להרחבה ראו:

מומי דהן (ראש הצוות), **מדוע יש יותר עניים בישראל?**, פורום קיסריה ה־14, יולי 2006.
נתן זוסמן (ראש הצוות), **מדיניות המקרו בישראל לנוכח היציאה מן המשבר הכלכלי**, פורום קיסריה ה־18, 2010.
ערן ישיב (ראש הצוות), **המדיניות המקרו־כלכלית בזמן משבר כלכלי**, פורום קיסריה ה־17, 2009.

פנסיה:

- הנהגת פנסיה חובה בכלל המשק.
- אפשרות חלופית:
- חיזוק התמריצים להגדלת החיסכון בקרב עובדים בעלי הכנסה נמוכה.
- סבסוד עלות הפרמיה לבעלי שכר נמוך במיוחד.

מערך הקצבאות:

- הצמדת רמת הקצבאות להתפתחות רמת החיים (הצמדה לשכר הממוצע או להכנסה החציונית).
- הרחבת ביטוח האבטלה (דמי אבטלה):
 - קיצור תקופת האכשרה (מספר ימי העבודה הנדרשים על מנת להיות זכאי לתשלומי אבטלה).
 - הגדלת מספר הימים המרבי שבהם מובטל מקבל דמי אבטלה.
- הגדלת קצבת הבטחת הכנסה לבעלי יכולת השתכרות נמוכה במיוחד (הסתייגות: יש חשש שהדבר יפגע בתמריצים ליציאה לעבודה).
- קשישים:
 - הגדלת גמלת הסיעוד לקשישים עניים.
 - הגדלת מכסת שעות הסיעוד ושינוי מבחני ההכנסה.
 - פתרונות דיור ארוכי טווח לקשישים.

להרחבה ראו:

מומי דהן (ראש הצוות), **מדוע יש יותר עניים בישראל?**, פורום קיסריה ה־14, יולי 2006.

פרק חמישי:

שיפור המשילות בישראל -

רפורמה מוסדית

בישראל בולטים מספר כשלים מערכתיים המעיבים על תפקוד המערכת הפוליטית. מצד אחד הם מקשים על הציבור לבטא את דרישותיו מנבחריו, ומצד שני מקשים על נבחרי הציבור להיענות לדרישות שולחיהם. סדרה של מחקרים מקיפים שנערכו במסגרת המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנים האחרונות הניבה מקבץ המלצות הנוגעות לארבעה מוקדי כשל. חלק מן הכשלים הם בלתי נמנעים. עם זאת יש מקום לשיפור והבראה של מערכת השלטון הדמוקרטית בישראל באמצעות רפורמה מוסדית.

א. המוקד הראשון נוגע לשיטת הבחירות, המנגנון המבסס את הקשר בין הציבור לבין נציגיו. בישראל היום שיטת הבחירות היא ארצית (בחירה של כל 120 חברי הכנסת באזור בחירה אחד) רשימתית-סגורה (הצבעה עבור רשימות מפלגתיות סגורות). ככזו היא נעדרת ממד אישי או אזורי, ובכך מנתקת את הבוחר מן הנבחר.

המלצות לשינוי שיטת הבחירות:

- **העלאת אחוז החסימה.** כדי להיות מיוצגת בכנסת, יהיה על מפלגה להשיג בבחירות יותר מ-4% מקולות הבוחרים. התיקון, שיוכנס בהדרגה, יעודד מפלגות קטנות לחבור לגושים.
- **אימוץ פתק הצבעה חצי-פתוח.** כל מפלגה תציג על פתק הבחירה שלה את רשימת מועמדיה לכנסת. מפלגה תוכל לפתוח את רשימת מועמדיה לכנסת ולאפשר לבוחרים לכנסת להשפיע במידת מה על דירוגם.
- **שילוב מרכיב אזורי בבחירות לכנסת.** המדינה תחולק לאזורי בחירה על פי מתווה נפות משרד הפנים. כל אזור ייוצג בכנסת לפי מספר בעלי זכות הבחירה בו ולא יפחת מ-5 נציגים. ייתכן שילוב בין ספירת קולות אזורית לארצית.

להרחבה ראו:

גדעון רהט ואחרים, **המלצות לתיקון שיטת הממשל ותכנית פעולה**, מרס 2011.

ב. המוקד השני הוא **המפלגות הפוליטיות**, שהן הכלי המרכזי שאין לו תחליף בדמוקרטיה הייצוגית. במציאות הישראלית המפלגות אינן אמצעי בשירות הדמוקרטיה אלא, למרבה הצער, אבן נגף בדרכה. במקום שישמשו מתווך בין הציבור לנבחריו – כדי לעודד השתתפות פוליטית משמעותית, לגייס מנהיגות פוליטית ולסייע לבחירתה – התנהלות המפלגות ממאיסה אותן עצמן ואת מוסדות השלטון על הציבור. חלק מן המפלגות מפרות באופן שיטתי את העקרונות שעליהם מבוסס ההליך הדמוקרטי.

המלצות לשיפור תפקוד המפלגות בתוך ההליך הדמוקרטי:

- **תגמול מפלגות שמקיימות דמוקרטיה פנימית.** מפלגות שמקיימות דמוקרטיה פנימית יקבלו מימון מהמדינה לניהול הבחירות המקדימות.
- **התפקדות למפלגות בפיקוח רשם המפלגות.** ההתפקדות לחברות במפלגות תהיה ישירה, אישית ומזוהה. רשם המפלגות יפקח על התהליך כדי למנוע התפקדות ליותר ממפלגה אחת - בלי לפגוע בפרטיות הבוחרים ובאוטונומיה המפלגתית.

להרחבה ראו:

גדעון רהט ואחרים, **המלצות לתיקון שיטת הממשל ותכנית פעולה**, מרס 2011.

- ג. המוקד השלישי הוא **הרשות המבצעת**, אשר מתקשה למלא את תפקידה ולבצע. חלק מהקשיים העומדים לפני ממשלות וראשיהן הם נגזרת של השיסוע הקיצוני בכנסת (ריבוי מפלגות) והיחלשות המפלגות הגדולות - שניהם נובעים ממבנה החברה ושיטת הבחירות. בתנאים הנוכחיים ראשי ממשלות בישראל נמצאים בתחושת איום הישרדותי מתמיד וחשופים ללחצים ולתביעות מצד גורמים רבים במערכת הפוליטית. העיוות במצב הקיים הוא שהאיום הוא "איום מבית". מקורו בגורמים שאמורים לספק תמיכה וגיבוי לראש הממשלה: חברי מפלגתו, חברי ממשלתו וחברי סיעות הקואליציה. הממשלות גדלות וגדלות ואילו כושר המשילה שלהן קטן. במצב הקיים היכולת לתכנן מדיניות, בעיקר לטווח ארוך, ולהוציאה לפועל היא מוגבלת. ראש הממשלה ושריו פועלים כעל זמן שאול, בעוד הפקידות מבססת את כוחה.

המלצות הנוגעות לתפקוד הרשות המבצעת:

- **הגבלת מספר שרי הממשלה וסגני השרים.** הממשלה לא תמנה יותר מ־18 שרים ו־6 סגני שרים. למניעת ביטול החוק, כפי שקרה בעבר, יש לשריינו ברוב של שני שלישים מחברי הכנסת.
- **זכות ראשונים להרכבת ממשלה לראש המפלגה הגדולה.** לראש המפלגה שזכתה במספר הקולות הגבוה ביותר זכות הראשונים להרכיב את הממשלה.
- **הפלת ממשלה רק בהצגת ממשלה חלופית.** המבקשים להדיח ממשלה ללא פיזור הכנסת ידרשו להציג ממשלה חלופית שתזכה בתמיכת רוב מוחלט בכנסת.
- **הגדרה מחדש של יחסי השרים והפקידות הבכירה.** יש לבחון את יחסי הדרג הנבחר והדרג המקצועי במשרדי הממשלה. יוגדר מעמד של שומרי הסף ושל שחקני הווטו (היועצים המשפטיים, חשבי המשרדים) (הוועדה טרם סיימה את הדיון בסוגיה זו).

להרחבה ראו:

יוסף זעירא (ראש הצוות), **גודלה הרצוי של הממשלה: בין כלכלה לפוליטיקה**, פורום קיסריה ה'17, 2009.

גדעון רהט ואחרים, **המלצות לתיקון שיטת הממשל ותכנית פעולה**, מרס 2011.

ד. המוקד הרביעי הוא **הכנסת**, עמוד התווך של הדמוקרטיה הפרלמנטרית. הכנסת, המהווה את אחת הזירות החשובות ביותר לליבון הסוגיות המהותיות במדינת ישראל ולקבלת החלטות בסוגיות הללו, סובלת מתחלואים רבים הפוגעים בתפקודה והופכים אותה לגוף חלש. אלה הם התחלואים הבולטים:

- היעדר חוקה וכללי משחק משוריינים.
- פרלמנט קטן בהשוואה לפרלמנטים אחרים עם ממשלות גדולות (120 בלבד לאוכלוסייה של 7.5 מיליון).
- חקיקה פרטית חסרת תקדים בהיקפה ובאיכות ירודה.
- חוק ההסדרים שפוגע בכנסת ומחליש אותה.
- פיקוח ירוד על הרשות המבצעת.
- מבנה לא יעיל של ועדות הכנסת.
- תמיכה מקצועית לא מספקת לחברי הכנסת ולוועדות.
- היעדר הכשרה מתאימה ומספיקה לתפקיד חבר כנסת.

המלצות הנוגעות לייעול תפקוד הכנסת:

חוקה וכללי המשחק

- לכונן חוקה למדינת ישראל שתשריין את כללי המשחק הדמוקרטיים הבסיסיים ביותר.
- עד לכינונה של חוקה: לשריין את מעמדן של רשויות השלטון בישראל בחוקי היסוד הרלוונטיים ולקבוע שכל שינוי בנדון יחייב רוב מיוחד (2/3); לאשר את חוק יסוד החקיקה (בתנאי שאישורו לא יפגע במאמצים לקידום החוקה).
- לפצל את ועדת חוקה, חוק ומשפט לוועדת חוק ומשפט ולוועדת חוקה שתחויב לקדם את סוגיית החוקה.

להרחבה ראו:

חן פרידברג, **תפקידי הפרלמנט וסמכויותיו**, נייר עבודה במסגרת עבודת הוועדה לייעול עבודת הכנסת, 2011.

גודל הכנסת

- לצמצם את מספר שרי הממשלה ל-18 ולהגביל את מספר סגני השרים. לשריין מגבלה זו בחוק יסוד ברוב של 2/3 מחברי הכנסת.
- לשקול בכובד ראש ביצוע רפורמה מבנית מעמיקה בטווח הארוך – הגדלת מספר חברי הכנסת. המלצה זו ראוי שתישקל בצד הכנסת יסוד האיזור – כחלק מתהליך כולל של תיקון שיטת הבחירות.

תהליך החקיקה בכנסת

- לקבוע מכסה של הצעות חוק שכל חבר כנסת יוכל להניח על שולחן הכנסת.
- לצמצם את המכסה של הצעות חוק פרטיות המועלות בכל שבוע לדיון מוקדם.
- לאכוף את ההוראה בדבר ציון ההשלכות התקציביות של הצעת חוק פרטית בנוסח החוק או בדברי ההסבר.
- לחייב את יושבי ראש הוועדות לבצע מעקב שוטף אחר יישום חוקים כקבוע בתקנון הכנסת.
- לתת עדיפות לדיון בהצעות חוק ממשלתיות בוועדות באחד מימי הדיונים בכל שבוע.
- לדרוש שלפחות אחד מהעוזרים הפרלמנטריים של חבר הכנסת יהיה בעל השכלה אקדמית.
- לחייב את הח"כים לנסח דברי הסבר איכותיים לרבות ציון עלות הצעת החוק (תהא אשר תהא), המקורות למימונה והשלכותיה על סוגיות שונות (כוח אדם, חברה, סביבה). עצם הטלת חובה זו תגביל את כמות הצעות החוק הפרטיות שיונחו על שולחן הכנסת.
- לחייב את נשיאות הכנסת לבדוק את תוכן דברי ההסבר בטרם תאושר הנחת ההצעה על שולחן הכנסת ולדחות הצעות שאינן עומדות בסטנדרטים שייקבעו.
- לבטל את חוק ההסדרים.
- לפצל את ועדת הכספים לוועדת כספים ולוועדת תקציב. ועדת התקציב תהא מעין ועדה משותפת, אשר תאויש על ידי יושבי הראש של כל הוועדות הקבועות ותפקידה יהיה לדון בתקציבי המשרדים השונים בטרם אישור התקציב.
- לתקן את חוק יסוד: משק המדינה ולקבוע בו שתקציב המדינה יונח על שולחן הכנסת זמן רב לפני המועד שבו הוא מוגש כיום (60 יום לפני תחילת שנת הכספים).

להרחבה ראו:

חן פרידברג, **טיוב תהליך החקיקה**, נייר עבודה במסגרת הוועדה לייעול עבודת הכנסת,

2011.

הפיקוח על הרשות המבצעת

- להפוך את הוועדות הלא קבועות בכנסת לוועדות משנה ולהותיר רק ועדות קבועות.
- לצמצם את מספר החברים בוועדות לתשעה לכל היותר (למעט בוועדת הכנסת ובוועדת החוץ והביטחון).
- להמשיך ולטייב את תקנון הכנסת.
- להקים ועדות גם לפי מהות (יש נושאים מהותיים שזקוקים לוועדה כדוגמת חוקה).
- ליצור "חבילת ביקורת חובה" לכל ועדה: דיווח אישי של השר לוועדה פעם בחצי שנה; הקמת ועדת משנה למעקב אחר יישום החלטות הוועדה; יצירת מנגנון שיערב את הוועדה בנושא תקציב המשרד, או המשרדים שעליהם היא מופקדת או לפחות במעקב אחר ביצוע תקציב זה.
- להזמין לדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה את חברי הוועדות הרלוונטיות כשמתקיים דיון בדוח הנוגע לעניין (לקבוע שני חברים בכל ועדה אשר יהיו נציגיה בוועדה לענייני ביקורת המדינה לעניין הדיון בנושאים הנוגעים לוועדה שבה הם חברים).
- לעגן את קיומו של מרכז המידע והמחקר בחוק; לקבוע את עצמאותו ואת היותו א־פוליטי; להרחיב את פעילותו בעיקר לתחום המחקרי.

להרחבה ראו:

ראובן חזן וחן פרידברג, **פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה**, מחקר מדיניות 77, 2009.

הכשרת חברי כנסת חדשים

- לטייב משמעותית את הליך הכשרת חברי הכנסת מעבר לקיים היום.
- לבנות סדנת הכנה לחברי כנסת חדשים בחסות אוניברסיטאית, שילמדו בה מיטב המרצים מתחומי מדע המדינה; מדיניות ציבורית; כלכלה ומשפטים (בדומה להשתלמות שופטים).

להרחבה ראו:

חן פרידברג, **סיכום ההמלצות שהועלו בוועדה ליעול עבודת הכנסת**, 2011.

רשימת הפרסומים

בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה

אקשטיין, צבי, **מדיניות עובדים זרים**, פורום קיסריה ה־18, 2010.

בן בסט, אבי, ומומי דהן, **זכויות חברתיות בחוקה ומדיניות כלכלית**, מחקר מדיניות 49, 2004.

בן בסט, אבי, ומומי דהן, **מאזן הכוחות בתהליך התקצוב**, 2006.

בן בסט, אבי, ומומי דהן, "המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות", בתוך: אבי בן בסט ומומי דהן (עורכים), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, 2009.

בן בסט, אבי, שרון בליי, ואשר בלס, **הפיקוח על שוק ההון**, 2007.

ברודט, דוד (ראש הצוות), **שינויים במבנה השווקים והמתווכים הפיננסיים ובמערכת הפיקוח**, הכנס הכלכלי ה־12, מחקר מדיניות 53, 2004.

ברנע, אמיר, **ההשלכות הכלכליות של יום מנוחה נוסף**, פורום קיסריה ה־15, 2007 (מקוון בלבד).

לבארין, יוסף, **תעסוקת ערבים בישראל: האתגר של הכלכלה הישראלית**, פורום קיסריה ה־18, 2010 (מקוון בלבד).

גל, ראובן, וגלעד מלאך, **חרדים צעירים**, פורום קיסריה ה־19, 2011 (מקוון בלבד).

דהן, מומי (ראש הצוות), **מדוע יש יותר עניים בישראל?**, פורום קיסריה ה־14, 2006.

הכהן, אביעד, ולי כהנר, **בן עשרים לרדוף**, פורום קיסריה ה־19, 2011 (מקוון בלבד).

זוסמן, נתן (ראש הצוות), **המדיניות המקרו־כלכלית לנוכח המשבר הכלכלי העולמי**, פורום קיסריה ה־16, 2008 (מקוון בלבד).

זוסמן, נתן (ראש הצוות), **מדיניות המקרו בישראל לנוכח היציאה מן המשבר הכלכלי**, פורום קיסריה ה־18, 2010 (מקוון בלבד).

זעירא, יוסף (ראש הצוות), **המדיניות המקרו־כלכלית: הקטנת האבטלה וצמצום הפערים בדרך לצמיחה כלכלית**, הכנס הכלכלי ה־12, מחקר מדיניות 52, 2004.

זעירא, יוסף (ראש הצוות), **גודלה הרצוי של הממשלה: בין כלכלה לפוליטיקה**, פורום קיסריה ה־17, 2009 (מקוון בלבד).

חזן, ראובן, וחן פרידברג, **פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה**, מחקר מדיניות 77, 2009.

חמדני, אסף, **ריכוזיות השליטה בישראל: היבטים משפטיים**, מחקר מדיניות 78, 2009.

ישיב, ערן (ראש הצוות), **המדיניות המקרו־כלכלית בזמן משבר כלכלי**, פורום קיסריה ה־17, 2009 (מקוון בלבד).

כרמון, אריק, **להמציא מחדש את הדמוקרטיה הישראלית: תכנית לתיקון המשילות בישראל**, 2009.

מלניק, רפי, **מרווחה לעבודה: המדיניות הכלכלית להמשך הצמיחה וההבראה של המשק**, מחקר מדיניות 62, 2005.

שמגר, מאיר, **חוקה בהסכמה והחוקים הנלווים, הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 2005.
שמגר, מאיר, "הצעת חוק השבת ומועדי ישראל", בתוך: **חוקה בהסכמה והחוקים הנלווים, הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 2005.

נבו, ברוך, ויעל שור-שמואלי, **צה"ל וכלכלת ישראל**, פרויקט צבא-חברה, 2004.
סדן-סמט, עדית, "תהליך התקצוב ברשויות המקומיות להלכה ולמעשה", בתוך: אבי בן בסט ומומי דהן (עורכים), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, 2009, עמ' 181-125.
פרידברג, חן, **טיוב תהליך החקיקה**, נייר עבודה במסגרת הוועדה לייעול עבודת הכנסת, 2011 (מקוון בלבד).

פרידברג, חן, **סיכום ההמלצות שהועלו בוועדה לייעול עבודת הכנסת**, 2011 (מקוון בלבד).
פרידברג, חן, **תפקידי הפרלמנט וסמכויותיו**, נייר עבודה במסגרת עבודת הוועדה לייעול עבודת הכנסת, 2011 (מקוון בלבד).

הט, גדעון ואחרים, **המלצות לתיקון שיטת הממשל ותכנית פעולה**, 2011 (מקוון בלבד).
שוורץ אלטשולר, תהילה, **מדיניות ממשל פתוח בישראל**, מחקר מדיניות 94, 2011 (טרם פורסם).
תירוש, רונית, וויקטור לביא (ראשי הצוות), **הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור**, הכנס הכלכלי ה-11, מחקר מדיניות 44, 2003.
תמיר, יוסי, **התעסוקה במגזר החרדי**, פורום קיסריה ה-18, 2010 (מקוון בלבד).

מחקרים אלה מופיעים בפורמט מקוון באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, בכתובת:
www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Pages/Hamlatzot/Hamlatzot.aspx



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 91046, טל': 02-5300888

www.idi.org.il