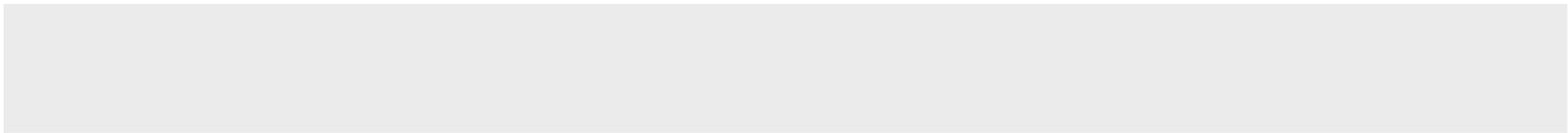




לקראת עיצובה של חברה ישראלית צודקת יותר





לקראת עיצובה של חברה ישראלית צודקת יותר

תוכן העניינים

1. פתח דבר
2. שורשי המחאה
3. גיבוש השקפה מנחה
4. מרחב הפעולה של הוועדה
5. עקרונות למדיניות כלכלית-חברתית
6. הגישה כלפי שילוב המגזר החרדי
7. אופן אספקת שירותים ציבוריים
8. מקרה בוחן: החינוך בגיל הרך
9. כשלי הסקטור הציבורי וכיווני שינוי
10. לקראת דמוקרטיה השתתפותית
11. תהליך אימוץ ויישום המלצות הוועדה
12. תמצית דבר ועיקרי המלצות

1. פתח דבר

"העם דורש, צדק חברתי!" זו הזעקה הרמה שהפכה לסמל מחאת האוהלים, זו הסיסמא שנשאה ע"י אלפים ורבבות ומאות אלפים בחוצות ערי ישראל, בקיץ המיוזע והמכונן הזה.

כל מילה בסלע: **"העם"** - לא הקטמונים כנגד רחביה, לא בני ברק כנגד תל אביב, לא קריית ארבע כנגד קריית שמונה. לא, השסעים האלה, אשר הכתיבו את סדר היום במשך עשרות בשנים, חלקם הצטמקו וחלקם נמאסו על השדרה מרכזית של החברה בישראל. נמאסו כי הם האפילו על האפשרות לשיח על המכאובים האחרים, אלה שמשותפים לרובנו, אלה שלא עוצרים בצד זה או אחר של קווי השבר המסורתיים - ימין-שמאל, חרדי-חילוני, מזרחי-אשכנזי, עולים-וותיקים.

יותר מדי פוליטיקה עכורה שגשגה על המצע היצרי של קווי השבר המסורתיים, בעת שרוב רובו של הציבור התמודד בחריקת שיניים עם מצוקות היום יום. אותן מצוקות שבאות לידי ביטוי פרוזאי במינוס החודשי, בתקווה הנבגדת לקורת גג הולמת, בניפוץ האשליה הקולקטיבית ש"יהיה בסדר", באיזשהו עתיד שבינתיים חלף לו והשאירו מאחור.

העם הזה, המסוגל להכיל תחת יריעות האוהל המחבק הזה את כל הזרמים ואת כל האמונות ואת כל המחנות, במפגן של אחדות וחדוות ה"ביחד" שכמוהו לא נראה אולי מאז כ"ט בנובמבר, העם הזה "דורש". בתקיפות, באסרטיביות, בקומה זקופה, לא ברפיסות ולא בתחנונים, אך גם לא בזעם או בכלימה. העם הזה **"דורש"** כי הוא בעל הבית, כי הזמן דוחק, כי החוזה הופר.

העם דורש **"צדק חברתי"** - לא זכויות יתר, לא פרוסה גדולה יותר של העוגה על חשבון זו של השני, אלא "צדק חברתי" לכול, צדק שיודע לדלג על פני קווי השבר של העבר, צדק שלא נעצר אל מול שלטי ה"אין כניסה" של בעלי השררה. צדק שיונק מנביאי ישראל, צדק שיהודים הניפו בראש החנית של מהפכות העבר. צדק שנשכח בהמולת העשייה התזזיתית שמניעה את המדינה הזאת, בחיפזון להידמות לגויים, ברדיפה אחרי הסיפוק המידי של מאווי הפרט על חשבון מאווייו של האחר.

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי הוקמה כי הממשלה הטתה אוזן קשבת למחאה. אילולא זאת, הדרישה לצדק חברתי הייתה עלולה להתנפץ אל מול סלעי האטימות, או להתדרדר לעבר תהומות האלימות. היו דברים מעולם גם במדינת ישראל: אל מול ההתפרצות בוואדי סאליב או זעקת הפנתרים השחורים, הממשלות דאז שילחו לא וועדות מקצועיות אלא אלות שוטרים, והתבצרו זמן רב בהכחשה עיקשת לשורשי השבר והמחאה. הפעם הממשלה נהגה אחרת, ומינתה וועדה עם מנדט רחב ביותר, עצמאות מרבית, ומשימה לבצעה בשבועות ספורים. ללא מחאה לעולם לא הייתה קמה וועדה שזו מלאכתה, אך ללא וועדה ספק אם המחאה הייתה יכולה להוליד שינוי מבוקר.

אכן, כל חברה נבחנת מעל לכול על פי יכולתה להשתנות ולהיבנות מחדש בהתאם לנסיבות משתנות, תוך מזעור העלויות האנושיות שהשינוי גובה. זה המבחן שחוזר על עצמו על פני ההיסטוריה כולה: כוחות השינוי הניזונים מאיתני הטבע האנושי והפיזי מאתגרים כל פעם מחדש את הסדר הקיים, את הנורמות וההסדרים החברתיים והפוליטיים. כך, הקדמה המדעית והטכנולוגית, הצמיחה הכלכלית, מגמות משתנות בדמוגרפיה ובאקלים, מערערים את המוסדות הקיימים, את יחסי הכוחות בין קבוצות ובין מדינות, כמו גם את האידיאולוגיות הרווחות. גדולתן של דמוקרטיה מפוקחת ושל כלכלת שוק נכונה, נעוצה ביכולתן לנווט את הים הסוער של השינוי התדיר באמצעות תהליכי התפתחות הדרגתיים ("אבולוציה"), בלא להזדקק לתהפוכות דרסטיות ("רבולוציה").

החברה הישראלית הצטיינה לרוב באבולוציה: מגלי העלויות וההתנערות מנורמות הגלות, הקמת מוסדות והסדרים חברתיים חדשים (גדוד העבודה, הקיבוץ, ההסתדרות, וכדומה) ועד להפיכת המשק הישראלי

לכלכלת שוק תוססת לאחר תכנית החירום של 1985. תמורות אלו ואחרות היו כרוכות במאבקים קשים, אך לעולם לא גלשו לאלומות קשה או לכאוס, והחברה בישראל ידעה להתיישר חיש מהר על פי מוסדות ונורמות חדשים, ולצעוד קדימה בבטחה לעבר האתגר הבא. זו סגולה וברכה שאין בנמצא בהרכבה מדינות בעולם: מהמהפכה הצרפתית ומלחמת האזרחים בארה"ב, ועד למהומות בלונדון או באתונה השנה, תמורות גדולות כרוכות לרוב בזעזועים ובמחירים אנושיים כבדים, ולאו דווקא מניבות תוצאות רצויות.

אנו עומדים פעם נוספת בפני שינוי, אשר את עומקו והשלכותיו אין לצפות כעת. עד כה החברה הישראלית הייתה נאמנה למסורת המפוארת של תמורה אבולוציונית, בלא לגלוש לעבר הסלמה מסוכנת, ויש לקוות שכך יהיה גם בעתיד. נראה כי הפרק שהחל באוהלים ברוטשילד עומד להסתיים: מהקמת המאהלים ברחבי הארץ, ההפגנות שהלכו וצברו תאוצה, דרך הקמת הוועדה, תהליכי ההדברות, הצפייה הדרוכה להמלצות תוך שמירת על גחלת המחאה, ועד להגשת הדו"ח לראש הממשלה. מייד לאחר מכן הזירה תועתק לממשלה, ולכנסת ולשיח הציבורי, כיאה לדמוקרטיה מתפקדת. יש להניח כי האנרגיות הפועמות בציבוריות הישראלית אכן יופנו למגרש הפוליטי, והתהליכים שיותנעו שם הם אלה שיקבעו בסופו של יום מה יעלה בגורלה של הכמיהה לשינוי שהמחאה ביטאה. נפל בחלקנו לכתוב רק פרק אחד מתוך המבוא של הסגה הגדולה הזאת - הכרך המלא עוד ייכתב, ויש להניח כי הוא יתפוס מקום של כבוד בספר דברי הימים של החברה בישראל.

2. שורשי המחאה

תנאי ראשוני והכרחי לגיבוש השקפה והמלצות לצעדי מדיניות לנוכח המחאה הנו הבנת שורשיה העמוקים, שעומדים מאחורי הרגשות העזים שהתפרצו במהלכה. ניתן לזהות בבירור שלושה שורשים מרכזיים. הראשון הוא מצוקה כלכלית של פרטים ומשפחות שבשדרה המרכזית של החברה הישראלית. בפרט, מצוקתן של משפחות עובדות וצעירות, בעלות השכלה וכישורי תעסוקה נאותים, אשר אינן מסוגלות להתמודד עם יוקר המחיה, הוצאות דיור, וטיפול וחינוך הולמים לילדיהן הקטנים. הקושי מתייחס הן לכאן ועכשיו, ואף חשוב מכך, לעתיד: בליבן של משפחות אלו מקונן ספק כבד האם יעלה בידן לבסס את מעמדם הכלכלי בעתיד הנראה לעין.

המקור השני למחאה הוא תחושה עמוקה של אי צדק, הממוקדת בשני היבטים שונים בתכלית זה מזה, בשני קצוות ההתפלגות. הראשון קשור להגדלת אי השוויון כתוצאה ממה שקרה בקצה העליון של ההתפלגות, ובפרט לאלה אשר נראה כי "התעשרו על חשבוננו". תחושה זו מועצמת לאור החשד כי המדינה תרמה לאי השוויון בכך שהיא עומדה מנגד, ושכללי המשחק של כלכלת השוק לא היו מספיק הוגנים, כיוון שהביאו לריכוזיות יתר, לריבוי של מונופולים, להפקת רווחים פרטיים לא מידתיים מניצול של אוצרות טבע, וכדומה. ההיבט השני של התחושה של אי צדק מופנה כלפי אלו אשר אינם שותפים מספיק בנשיאת הנטל, הן בשל השתתפותם המועטה בתעסוקה, והן בשל הימנעותם משירות לכלל ובפרט משירות צבאי. מגזרים אלה הנם גם העניים ביותר, אך תחושת הסולידריות שהייתה מתחייבת נפגמת ואף מתהפכת, כיוון שבחלקו הגדול העוני נגרם כתוצאה מאי השתלבות במשק ובחברה.

המקור השלישי למחאה נעוץ בתחושה נרחבת ומסוכנת של ניכור. הכוונה היא לתחושה של ריחוק ואף ניתוק ממוסדות המדינה, הנתפסים ככאלה אשר אינם באים לשרת את האזרח, הנם מנותקים ממצוקות ותחושות הציבור, ועל כן זוכים לחשדנות וחוסר אמון. בעיני הציבור הרחב תהליך קבלת החלטות המתקיים במערכת השלטונית נתפס כעמום ולקוי, שלא מאפשר שיח פתוח אשר דרכו ניתן להשפיע עליו. כל אלו יוצרים בקרב הציבור חוסר אונים אל מול גופי השלטון, ומצמיח את הטענות כנגד "השיטה" בכללותה, אשר הינן ביטוי מובהק של ניכור. תחושת הניכור נובעת גם מצמצום מרחב השיח הציבורי-פוליטי בשנים האחרונות, ובפרט מהעובדה שהשיח הכלכלי-חברתי נשחק והצטמצם עד מאוד. המחאה מהווה בין היתר ניסיון להחזיר את השיח הכלכלי-חברתי למקומו הראוי במרחב הציבורי בישראל (על כך נרחיב בפרק 9 להלן).

כל אחד משורשי המחאה עומד בפני עצמו, אך גם מתקיימים יחסי גומלין הדוקים ביניהם, ובכך מזינים ומעצימים זה את זה.

1. המצוקה הכלכלית

מצוקה כלכלית פירושה חסר אקוטי ופגיעה ברמת החיים של הפרט והמשפחה הגרעינית, לצד אופק כלכלי מעורפל המעורר דאגה ואף חרדה. מנקודת ראותו של הפרט, רמת החיים ניזונה מזרימה שבאה משלושה מקורות: המשאבים הפרטיים (קרי, ההכנסה של הפרט); המשאבים הציבוריים (שירותים ממשלתיים ישירים ועקיפים); ומשאבים מהמגזר השלישי.

המשאבים הפרטיים מקורם בעבודתו של הפרט המניבה את הכנסתו ברוטו, אשר עוברת דרך המסגרת של מערכת המס ושל תשלומי העברה, וכך הופכת להכנסה נטו. אולם, ההכנסה נטו לא מתורגמת ישירות לרמת החיים, אלא אחרי שעוברת מסגרת שנייה, זו של יוקר המחיה.

ההכנסה ברוטו של הפרט מושפעת בעיקר ממצב התעסוקה במשק, מהכישורים וההשכלה של הפרט, וכן מכללי המשחק בשוק העבודה ובפרט ממידת האכיפה של חוקי עבודה. המסים הישירים ותשלומי ההעברה נקבעים ע"י הצרכים התקציביים של הממשלה, המדיניות המקרו-כלכלית, הגישה החברתית-כלכלית הרווחת (גודל הממשלה, מידת הפרוגרסיביות של מערכת המס, וכדומה), כמו גם מאינטרסים סקטוריאליים הדואגים לקבלת פטורים ממיסוי ומגבילים על כן את מרחב התמרון בקביעת גובה המס. גורם נוסף המשפיע על רמת החיים של הפרט הוא העברות בין דוריות (ירושה) וכן עזרה משפחתית וקהילתית, ומהווה מערכת מקבילה של בטחון סוציאלי.

המסגרת של יוקר המחיה דרכה עוברת ההכנסה נטו, קרי, מחיריהם וזמינותם של המוצרים והשירותים אשר בסל הצריכה של הפרט, הינה בעלת השפעה מכרעת על רמת החיים של הפרט. מצידם, המחירים של הפריטים בסל הצריכה הינם תוצאה של מידת התחרותיות והריכוזיות בשווקים, הרגולציה המושתת עליהם ע"י הממשלה, והמיסים העקיפים החלים עליהם כגון מכסים, מסי קניה, בלו ומע"מ.

המשאבים הציבוריים באים לידי ביטוי בגודל התקציב המוקדש לשירותים החברתיים ובהרכבם, אשר הינם תולדה של הגישה הכלכלית-חברתית הרווחת, הכללים הפיסקאליים הנהוגים, החוב הלאומי, הכלכלה העולמית, וכן מדיניות אספקת השירותים של הממשלה (ובכלל זה המדיניות כלפי מיקור חוץ). "המסגרת" דרכה עוברים שירותים אלה מושפעת בין היתר מהסדרי התעסוקה ויחסי העבודה במגזר הציבורי (למשל, גמישות ניהולית אל מול ארגוני עובדים חזקים), העדפות סקטוראליות וגיאוגרפיות המשליכות על הזמינות של שירותים חברתיים למעמד הבינוני, הממשק המיניסטרילי-פקידותי, וכן יכולת המדידה של תפוקות ואיכות השרות. מסגרת רבת שכבות זו גורמת לכך שגודל התקציב הממשלתי המוקדש לשירותים חברתיים לאו דווקא מתרגם במלואו ואף לא במרביתו לזמינות שירותים איכותיים לאזרח, התורמים לרמת החיים. זאת בעיקר בשל חוסר היעילות של המגזר הציבורי והכשלים הביורוקראטיים, תרבות שירות לקויה, ומידה מוגבלת של נגישות וזכאות (ראה על כך פרק 9).

לבסוף ישנם השירותים הניתנים ע"י המגזר השלישי המשפיעים גם הם על רמת החיים, ולרוב מיועדים למצוקות שלא מוצאות מענה לא פרטי ולא ציבורי. היקפו וחשיבותו של המגזר השלישי גדלו מאוד בשנים האחרונות, והוא ממלא ללא ספק פונקציה מרכזית כיום בחברה הישראלית. אנו לא נרחיב על כך, שכן צמיחתו של המגזר השלישי, לצד החיוב הגדול שבו, משקפת בין היתר חוסרים וכשלים במגזרים האחרים, אשר בהם אנו מתמקדים.

על מנת להבין מניין נובעת המצוקה הכלכלית יש לבחון אם כן מה ארע בשנים האחרונות למשאבים הפרטיים והציבוריים המשפיעים על רמת החיים. בצד המשאבים הפרטיים ההכנסה אמנם גדלה, אך השכר הממוצע עלה רק במקצת בעשור האחרון, בשיעור נמוך בהרבה מהתוצר לנפש, ועל כן "האזרח הממוצע" נהנה אך מעט מהצמיחה במשק.

כך גם לגבי המסים: הורדת מס הכנסה שיפרה במקצת את השכר נטו, אך בשיעור קטן, כיוון שכאשר כ-50% ממשקי הבית כלל לא משלמים מס הכנסה, הורדת המס הישיר מהווה לרוב מהלך רגרסיבי. מעבר לכך, מחירים מרכזיים של סל הצריכה, ובפרט דיור, מזון, אחזקת משק בית וכדומה התייקרו מאד, חלקם כתוצאה מאחריות ממשלתית ישירה. כמו כן, חלה עליה במסים עקיפים ספציפיים לצד התעצמות הריכוזיות בשווקים (על כל אלה ראה פרק הדוח על תחרותיות ויוקר המחיה).

בצד המשאבים הציבוריים ירד משקל ההוצאה הציבורית האזרחית בתוצר מכ-36% ל-33%. בנוסף, מספר שירותים חברתיים הוצאו מהממשלה למיקור חוץ ללא פיקוח ואכיפה מספקים, חלקם על פי קריטריונים צרים אשר נוגעים בעיקר למחיר ולעלויות וכחות לאיכות (ראה פרק 7 להלן). כמו כן, הכשלים ביכולת הביצוע של המגזר הציבורי מנעה שיפור בשירותים שנותנת הממשלה. לפיכך, יש צורך לכונן במגזר הציבורי הסדרים שיאפשרו גמישות תעסוקתית, שכר ראוי לתגמול מומחיות ומקצוענות, יכולת תכנון וטכנולוגיה מתקדמת, כמפורט בפרק 9 להלן.

סיכום ביניים של שורשי המצוקה הכלכלית מצביע על כך שרמת החיים עלתה אך במעט בעשור האחרון, ובפרט עלתה פחות משעור הצמיחה לנפש. תוך כדי כך גדל אי השוויון בחלוקת המשאבים שקובעים את רמת החיים, ומכאן התחושה בקרב הציבור שההישגים המקרו כלכליים שבאים לידי ביטוי בצמיחה מהירה (גם יחסית לעולם) אינם מחלחלים לחלק ניכר מהאוכלוסייה. הדבר גורם להטלת ספק ביעד העל של עידוד הצמיחה, ועל כן מסכן את המשכה של מדיניות פיסקאלית אחראית. לבסוף, הממשלה היא זו שנתפשת כאחראית לחלק ניכר מהנושאים הללו.

2. תחושת אי הצדק

תחושה זו מורכבת כאמור משני נדבכים, החרפת אי השוויון בחלוקת הכנסות, ובנשיאה בנטל. בעשורים האחרונים צמחה בארץ שכבה דקה של מתעשרים אשר בעיניהם של חלקים נרחבים של הציבור מקורה לא בתגמול הוגן של כלכלת השוק, אלא בניצול לא מידתי של מונופולים, אוצרות טבע וריכוזיות ריאלית-פיננסית. זאת להבדיל מהתעשרות כתוצאה מיזמות וחדשנות טכנולוגית כפי שקורה בהיי-טק, הזוכה להערכה רבה ולא מזינה תחושות אנטגוניסטיות. כמו כן, התפתחה בארץ תרבות של ראוותנות אשר מאוד החרפה את תחושה האי צדק.

בנוסף, שכר הבכירים, בעיקר בחברות ציבוריות, גבוה מאוד, על פניו ללא הצדקה כלכלית, הן ביחס לתרומתו של הבכיר, והן ביחס לנדירות כישוריו. גם השינוי בתמהיל המסים הביא עמו תמורות רגרסיביות בעיקרן, הן הורדות המס הישיר תוך העדפת ההון על פני העבודה, והן העלאת מסים עקיפים ספציפיים. לבסוף, עלה חלקו של ההון בהכנסה הלאומית בחמש נקודות האחוז, כולו על חשבון חלקה של הממשלה, כך שחוסר השוויון מתבטא לא רק בהגדלת השונות בהתחלקות ההכנסות אלא גם בנגישות פוחתת לשירותים חברתיים.

אשר לתחושת אי הצדק בשל **נשיאה לא שווה בנטל**, יש לעמוד על פרדוכס בולט של החברה הישראלית, והוא שאותם מגזרים הנתפסים (בצדק או שלא) כמתנערים מנשיאה בנטל או כנהנים מזכויות יתר, שייכים

ברובם לשכבות העניות. ביניהם כאלו אשר אינם משתתפים בשוק העבודה, לא משרתים בצבא ובשירות אזרחי, או נהנים מהטבות יתר בשל השתייכות מגזרית או גיאוגרפית. מכיוון שסולידריות חברתית כרוכה הגדרתית בסיוע לשכבות החלשות, הרי שיוצא שהחברה מסייעת לאלו שאינם נושאים בנטל באופן שוויוני.

קיימת מחלוקת כיצד יש להתמודד עם המצב הפרדוקסלי האמור. גישה אחת טוענת כי שורשי התופעה אינם בעיקר במגזרים עצמם, אלא ברצונם לשמור על אורח חייהם, בפערים תרבותיים וחברתיים, ובחסמים חיצוניים העומדים בדרכם. גישה זו מעודדת מתן תמריצים על מנת שיתערו בעשייה המשקית והכלל חברתית. מצדדי הגישה השנייה טוענים כי הבעיה נעוצה בעיקרה בחוסר רצון מצד אותם מגזרים לשאת בנטל המשותף, ולכן הם מנצלים את המאפיינים הייחודיים שלהם ואת כוחם הפוליטי על מנת להנציח את התמיכה של הרוב במיעוט. גישה כזו מעודדת הטלת סנקציות על אותם מגזרים על מנת לדרבנם לשינוי.

כפי שיובהר בפרק 6 להלן בהקשר של השתלכות החרדים, הוועדה מצדדת ברובה הגדול עם הגישה הראשונה. יש לציין שעובדתית חלק מאפיקי ההשתלכות בחברה אכן חסומים בפני אוכלוסיות אלו, לעתים בשל אפליה בפועל, וכי כדי לאפשר להם להשתלב בכל מקרה יש להעמיד לרשותם את הכלים הנחוצים לכך, ובפרט כישורי עבודה והשכלה (ראה הפרק על עידוד תעסוקה שבדוח על השירותים החברתיים).

את תחושת אי הצדק ניתן אם כן לסכם ככזו הנובעת מכך שמעמד הביניים חש שהוא מצוי בין הפטיש לסדן: מצד אחד, העוני הנתפס בחלקו כרצוני ואף נצלני, ולכן מדיניות המכוונת לסייע לאוכלוסיות החלשות נתפסת בחלקה ובאופן פרדוקסלי כבלתי הוגנת. מהעבר השני צמח עושר מופלג שנתפס לא כתגמול ראוי לכלכלת שוק תחרותית אך הוגנת, אלא כפרס ל"מקורבים לצלחת".

3. הערות סיכום

שורשי המחאה, כפי שפורטו לעיל, מתייחסים לסוגיות כבדות משקל אשר הכתיבו את מסגרת הדיון של הוועדה: ראשית, האחריות להתמודדות עם הסוגיות הללו רובצת בעיקר על הממשלה, אבל נוגעת גם לפרט ולחברה האזרחית, תוך קיום שיח ביניהם. שנית, יש להתמודד עם כל אחת מהסוגיות בצורה ממוקדת ומעמיקה, ובכולן יחד באופן מערכתי. כל ניסיון לטיפול חלקי, קוסמטי או בר חלוף נדון לכישלון. בנוסף, כל צעד/כלי מדיניות שמוצע כאן מכוון באופן ברור לטיפול באחד או יותר מסוגיות הייסוד, ומוסבר על פיהן. באופן דומה, גם היעילות והקבילות של כל הצעת מדיניות תיבחן בעיקר על פי יכולתה לתרום לטיפול בסוגיות הייסוד.

שורשי המחאה משליכים אחד לאחד על היעדים שהנחו אותנו: הפחתת המצוקה הכלכלית, שיכון תחושת אי הצדק ומעבר מניכור להכללה. כך למשל, צעדים להפחתת המצוקה הכלכלית כוללים בין היתר הפחתת ביוקר המחיה דרך הפחתת מסים עקיפים והגברת התחרות בשווקים, הגברת נגישות והוזלה של שירותים חברתיים, לצד יצירת תנאים להגדלת ההכנסה ברוטו בטווח הארוך. צעדים לשיכון תחושת אי הצדק יכללו הקטנת אי השוויון באמצעות שינוי בתמהיל המיסים וכן צמצום פערים בנשיאה בנטל באמצעות עידוד השתתפות בתעסוקה והצעת מגוון אפיקי שירות. אשר לנושא הניכור, הרי שעל אף

שאיננו במנדט הוועדה אנו מקווים ההידברות הנרחבת שקיימנו עם הציבור (לראשונה בישראל) מבשרת שיח חדש בין הציבור לשלטון, ועשויה לתרום רבות להשלטת נורמות חדשות של הכללה ושיתוף. צעדים נוספים שעשויים לסייע בעניין זה כוללים שיפור השקיפות והנגישות של מוסדות הממשלה, ומעקב אחר יישום ההמלצות.

3. גיבוש השקפה מנחה

גם כשמדובר במושגים ובערכים אוניברסאליים כמו צדק או שוויון, אשר הוגדרו ונדונו אין ספור פעמים על פני ההיסטוריה האנושית כולה, מצווה על כל דור ודור לחזור ולהתלבט ולזקק אותם מחדש כלפי עצמו. תהיה זו איוולת לנסות ולשחזר ולו קמצוץ מהים העצום של חשיבה שהושקעה בכך, לבטח לא בצוק העתים, לנוכח מחאה של כאן ועכשיו, הדורשת מענים אידיאיים ומעשיים מיידיים. יחד עם זאת, אי אפשר שלא לנסח לעצמנו עקרונות יסוד והשקפה, אשר ינחו מצידם את גיבושם של המענים הרעיוניים ואת צעדי המדיניות הממשיים. אנו עושים זאת בלא יומרות, ברעד ובמורא האוחזים במי שמעז להתקרב בצעדים מהוססים אל עבר מקדשי החשיבה האינטלקטואלית והערכית, ביודעו כי רק יזכה לצפות בהם בחטף, מרחוק, וזה כאין וכאפס לעומת צרכי משימתו.

צדק חברתי. "העם דורש צדק חברתי". מה פשר הדבר? על איזה צדק מדובר? הוטלה עלינו המשימה להיות למתרגמי נבכי המחאה לשפה שייתכן כי תניב מענים. מתרגמים אולי נהיה, נושאי נבואה לא ולא. הנה אם כן מה שהמילון המתהווה, המאולתר, החלקי מאוד יודע להגות:

1. צדק חברתי פירושו הלימה בסיסית ועקבית בין התנהגות נורמטיבית, תרומה ומאמץ של הפרט, לבין התגמול שהפרט מקבל בכל מישור ומישור.

הדברים אמורים הן במישור החברתי (הוקרה, סטאטוס, תחושת שייכות), הן במישור הכלכלי (שכר, ביטחון כלכלי), והן במישור הפוליטי (מידת ההשפעה של הפרט על הקולקטיב). אבל החברה בה אנו חיים איננה רק אוסף מקרי של פרטים, אלא מרחב תוסס של אינטראקציות והשפעות גומלין בין חבריה. על כן הפרט מצפה להלימה של שכר ועונש לא רק ביחס לעצמו, אלא גם ביחס לאחרים: איכפת לנו מאוד אם יש מי שמקבל יותר מהמגיע לו, וגם אם יש מי שמקבל פחות. הדבר מזין את תחושת הצדק או האי צדק לנוכח מידת אי השוויון השורר בפועל, כתוצאה ממה שקורה בשני קצוות ההתפלגות, העליון והתחתון.

2. צדק חברתי פירושו כללי משחק הוגנים על פני מחזור החיים: שוויון הזדמנויות בשלבי הפתיחה, מרחב פעולה וכללי תחרות הוגנים בהמשך, ביטחון בסיסי וכבוד לאחר הפרישה.

יש שונות אדירה בתנאי הפתיחה של כל פרט: הגנטיקה, ההיסטוריה, הגיאוגרפיה, הסביבה האנושית, כל אלה ועוד משפיעים השפעה מכרעת על התהוות היכולות של הפרט ועל סיכויי מימושו בהמשך. אין זה מעשי (ואף לא רצוי) לנסות ולבטל את השונות הזאת כליל, אך חובה לצמצם את הקפה ככל שניתן. זאת מבלי לפגוע לא בתחושת האחריות האישית של כל אדם לגורלו, ולא ברבגוניות של היכולות והתכונות של בני אדם, אשר מזינה יצירתיות וקדמה. ההוגנות של מרחב הפעולה וכללי התחרות במעלה הדרך הנה קריטית הן כדי לאפשר מימוש הפוטנציאל של כל פרט, והן כדי לשמר את המסגרת עצמה. אי צדק בכללי המשחק הנו מרשם בטוח לתגובה נגדית, אשר רבות כמותן נרשמו במהלך המאה ה-20, והובילו לתוצאות הרוות אסון. הוגנות מחייבת גם יצירת תנאים לביטחון וקיום מכובד לעת פרישה, וזאת במיוחד לאור העובדה שבשלב זה אין אפשרות לתיקון אחורה, ועל כן גורלו של אדם אז כבר לא בידיו.

3. צדק חברתי פירושו שאם הגורל מכה בפרט מכל סיבה שהיא, החברה תסייע בהבטחת קיומו הבסיסי, נגישותו, וכבודו.

גם בימינו אנו, על אף קידמה מדעית, טכנולוגית וכלכלית עצומה שהביאה להפחתה דרמטית בשבריריותו של האדם ובמידת חשיפתו לכוחות שרירותיים, עדיין אותה מכונת הגרלה אימתנית המכונה "גורל", מנפיקה מדי יום ויומו מהלומות קטנות כגדולות על כל אחד מאיתנו. בכריאות, בקריירה, ביחסים בין אישיים, בכלכלה. פעם המשפחה הרחבה הייתה למסגרת שידעה לספוג זאת ולתת מידה מינימאלית של

"ביטוח" אל מול אי וודאויות אלה. כך גם עם השבט, ועם הסולידאריות החברתית ההדוקה של חברות קטנות, כגון זו של יהדות ה"שטעטל". בימינו אנו החברה בכללותה והמדינה כשליחה מחויבת אף היא לקחת חלק מהאחריות על כך - זה ה"חוזה" המובלע שהאזרח הנורמטיבי חש כי חתם בעת שהוא ממלא את חובותיו כלפי עצמו וכלפי הקולקטיב הרחב. אולם המעגלים האחרים - משפחה, קהילה - ממשיכים למלא תפקיד חשוב ואף מכריע בהקשר זה: הסולידריות החברתית הנה הרבה יותר מאשר מגננון ביטוחי לעת צרה, אלא מימד ערכי המעשיר את קיומנו כבני החברה האנושית.

מימוש של צדק חברתי על שלוש משמעויותיו דורש מחויבות מפורשת, אסטרטגיה מושכלת ופעולה נמרצת של המדינה לאורה. אלה ציפיותו המוצדקות של האדם הנורמטיבי במאה ה-21, גם בחברה הישראלית. הדבר מצריך תרגומם של עקרונות אלה למדיניות פרו-אקטיבית, כמו גם חשבון נפש ובדיקה עצמית של הממשלה מעת לעת, לוודא כי מדיניותה בפועל תואמת אותם.

מעבר למושג של צדק חברתי, שגשוגה של החברה בישראל תלוי בקיומו של מכנה משותף ערכי רחב בין כל חלקיה, המורכב מערכי מוסר, ערכי תרבות אוניברסאליים, וערכי מורשת של העם והאומה. מושגים מופשטים כצדק לעולם לא יוכלו להחזיק בכוחות עצמם את החברה כישות משותפת מתפקדת ומתקדמת, אלא אם יטופח ויתחזק בו זמנית המכנה המשותף הערכי. קבלת המכנה המשותף פירושו שהפרט מפנים את ערכי המוסר, התרבות והמורשת המשותפת, פועל לאורם, מרסן את עצמו מחד ותורם לכלל מאידך, לא רק ואף לא בעיקר בשל חשבון של שכר ועונש. אלא עצם השייכות לחברה והתרומה אליה מסב לו משב רוח ותחושה של התעלות, הרבה מעבר להנאות והריגושים הנובעים מסיפוק המאוים האישיים בלבד.

מכנה משותף אין פירושו אחידות, דוגמה או כפיה של ערכי קבוצה אחת על קבוצות אחרות, לבטח לא בחברה כה הטרוגנית כחברה הישראלית. זה האתגר המתמיד העומד לפנינו: להגדיר ולטפח כל פעם מחדש את המשותף, בו בזמן שמכבדים את השונה. צדק חברתי מחד ומכנה משותף ערכי מאידך הם שני עמודי התווך אשר עליהם צריכה להישען ההשקפה שתכוון אותנו לעבר חברה ישראלית טובה יותר. זה ה"מה", אך לא פחות חשוב הוא ה"איך". ה"איך" שאנו מציעים ללכת לאורו הוא איך של דרכי נועם, של סובלנות, של כבוד, של אמון הדדי, של סולידריות, אבל גם איך נחוש והחלטי. שהרי אין לנו את הלוקסוס לבזבז את ההזדמנות היוצאת דופן שנתנה לנו כיום לעצב עתיד טוב יותר, בנסווי סרק או בקריצה לאוטופיות.

מימוש של צדק חברתי ושל מכנה משותף ערכי, בדרכי נועם ובהחלטיות, זו תמצית הגישה אשר לאורה נבצע את משימתנו.

4. מרחב הפעולה של הוועדה

4.1 המנדט וקווי המתאר של עבודת הוועדה

המנדט שקיבלה הוועדה הנו קרוב לוודאי הרחב ביותר שניתן אי פעם ("שינוי כלכלי-חברתי"), ופרק הזמן שהוקצב לה הקצר ביותר (שבעה שבועות). התחומים הפרטניים עליהם על הוועדה לתת את דעתה כוללים תמהיל המסים, השירותים החברתיים, תחרותיות ויוקר המחייה, ודיוור. אבל הצפייה היא שהוועדה תתניע שינוי כלכלי-חברתי עמוק ונרחב, ועל כן התנקזו אליה פניות הנוגעות לכל קשת התחלואים והמצוקות הפוקדות את החברה בישראל.

ברור בעליל שאין ביכולתה של וועדה זו או של מסגרת אחרת כלשהי לבצע במלואה משימה כה רחבה, יומרנית ולא תחומה, לבטח לא בפרק זמן כה קצר. אבל בין הצעת פתרונות לכל לבין הרמת ידיים יש מרחב רחב של עשייה אפשרית ופורייה, ובתוך מרחב זה הוועדה הלכה עד לקצה יכולתה. אלה קווי המתאר של פועלה:

1. הוועדה זיהתה את הסוגיות המרכזיות בכל אחד מהתחומים שבמנדט המפורש שלה, והציעה צעדי מדיניות ממשיים כמענה להן.
2. טווח העשייה וההמלצות בכל הקשר והקשר הנו **החומש** הקרוב: המדיניות המוצעת מתייחסת הן ל**טווח הקצר**, קרי שנת התקציב 2012, והן ל**טווח הבינוני**, קרי, 2013-2016, והן ל**טווח ארוך** יותר.
3. **הפריסה על פני זמן** של כל צעד מוצע, ועל כן מידת המיידיות של יישום ההמלצות, משתנה מתחום לתחום ותלויה במספר גורמים: הזמינות והבשלות של כלי המדיניות, ההקשר המוסדי, אילוצים תקציביים וכדומה.
4. קיימת **שונות גדולה בבשלות** של כלי מדיניות והיכולת להפעילם (מעבר לשיקולים תקציביים), הן בין תחומים והן בתוך התחומים. כך למשל, בתחום המסים חלק מהצעדים ניתן ליישם באופן מידי (כגון שינוי בשיעורי המסים הישירים או הבלו), בעוד שהפעלת מס ייסף או הפעימה השנייה של הורדת מכסים יידרשו מאמצים לא מבוטלים.
5. **חוסר הבשלות** בחלק מהמקרים קשורה לקוצר הזמן שעמד לרשות הוועדה. במקרים אלה עמדה לנגד עינינו השבועה של הרופאים: "ראשית כל אל תעשה נזק", ועל כן נמנענו מלהצביע על כיווני פעולה פסקניים, אשר לא יכולנו לתת להם ביסוס מקצועי איתן. הדבר מצריך המשך עבודה לקראת גיבוש המלצות סופיות, לעתים ע"י הקמת צוותים ייעודיים לכך.
6. במקרים אחרים הסתפקנו בכריסת השקפה, רעיון מנחה, וכיווני עשייה רצויים. אנו משוכנעים שבמציאות החדשה שנוצרה עקב המחאה, גם לאמירות אלו יהיה משקל רב בעיצוב השיח הכלכלי-חברתי במדינת ישראל, ושום ממשלה לא תוכל להתעלם מהן.

4.2 אוכלוסיית המיקוד

הוועדה החליטה להתמקד באוכלוסיית המשפחות העובדות,¹ הורים לילדים בגילאים צעירים. זאת כיוון שעלינו לתת מענים לשדרה המרכזית של החברה בישראל, קרי, זו שנושאת בעיקר הנטל גם מבחינה כלכלית, וגם בנתינה לכלל (קרי, בשרות הצבאי או האזרחי). הורים עובדים לילדים בגיל הרך נמצאים מן הסתם בתחילת ההתפתחות המקצועית והתעסוקתית שלהם, ועל כן שכרם נמוך גם ביחס לעצמם

1 הכוונה היא למיצוי כושר השתכרות, אשר פירושו בהקשר זה העסקה בהיקף של 125% לבני הזוג.

בעתיד. יחד עם זאת העלויות של הקמת משפחה, גידול ילדים בגילאים הצעירים, ורכישת דירה הנן גבוהות מאוד, ולא תואמות את עובדת היותם בשלב התחלתי במישור התעסוקתי. בשנים האחרונות חלה התייקרות תלולה ביותר בדירור, בהוצאה הפרטית על חינוך, ובתחזוקה של משק בית. לא פלא אם כן שהאוכלוסייה העובדת הצעירה נפגעה קשות מכך, והיא זו שמילאה את שורות המחאה.

המיקוד באוכלוסייה העובדת הצעירה פירושו שבבחירת כלי המדיניות הוועדה נותנת עדיפות ברורה לאלה אשר מוכוונים בעיקר לאוכלוסייה זו. לדוגמא: הוועדה ממליצה לתת שתי נקודות זיכוי לגברים הורים לילדים בגילאים 0-3; חלק ניכר מהתקציבים התוספתיים לשירותים חברתיים יועדו לחינוך בגילאים 0-9, וכדומה. יחד עם זאת אנו מציעים כלים אשר תכולתם רחבה ביותר: הורדת מכסים, מתן אפשרות לרכישה דרך האינטרנט בפטור מוגדל, צעדים להגברת התחרות בשווקים בהם פירמות עם כוח שוק פוגעות ביוקר המחיה, וכדומה. גם בתחום הדיור חלק מהמהלכים הינם בעלי אופי כללי: הגדלה משמעותית לאורך זמן של היצע הדירות תגרום מן הסתם לירידת מחירים בשוק כולו, והדבר יטיב עם כל רוכש דירה באשר הוא. מעבר לכך, יש גם צעדים אשר נוגעים לשכבות החלשות, כמו למשל הגדלת התשלום בגין מס הכנסה שלילי, או הכפלת הסיוע לשכר דירה לממתינים בתור לדיור הציבורי. גם כאשר המיקוד הנו כאמור משדרה המרכזית של החברה בישראל, אסור לנו לשכוח כי יש עוד מוקדים של מצוקה קשה בקרבנו, ושאותה סולידריות חברתית אשר הוצתה מחדש בגאון בחוצות ערי ישראל, מחייבת גם הגברת הסיוע לחלש. **במכלול הצעדים המוצעים אנו חותרים עם כן למיקוד באוכלוסייה העובדת הצעירה, תוך דאגה למצוקות הקשות וגם נתינה מידתית לכלל.**

4.3 השמירה על המסגרת התקציבית

זו קרוב לוודאי אחת הסוגיות היותר שנויות במחלוקת, ועל כן יש צורך להבהיר אותה היטב. ההחלטה הראשונה שקיבלה הוועדה הייתה לא לפרוץ את מסגרת התקציב,² והיא עשתה זאת מתוך ראייה מפוקחת ואחראית של מכלול השיקולים והאילוצים שעמדו לפניו. המשמעות היא כדלקמן:

בצד ההוצאות גודלו של תקציב המדינה נקבע על פי כלל פייסקאלי, המעוגן בצמיחה של המשק לטווח ארוך וביחס חוב-תוצר. כך למשל, תקציב המדינה לשנת 2011 גדל ב-2.6%, וכך גם תקציב 2012 ביחס ל-2011. החלטת הוועדה על שמירת מסגרת התקציב פירושה שסך התקציב לא יגדל כתוצאה מהמלצותיה, ועל כן הגידול המוצע בתקציבי השירותים החברתיים יהיה כרוך בקיצוץ מקביל בתקציבים אחרים, ובפרט בתקציב הביטחון. בצורה זאת הוועדה ממליצה להקצות סך של 30 מיליארד ₪ על פני החומש הקרוב לטובת שירותים חברתיים, בעיקר לחינוך בגילאים צעירים.

באשר למסים, המשמעות של שמירה על מסגרת התקציב פירושה שהשינויים בתמהיל המסים לא יקטינו את סך תקבולי המס, וכי הגירעון לא יגדל כתוצאה מזה. הוועדה ממליצה על שינוי בתמהיל המסים כך שסך תקבולי המס הנוספים, אשר יופנו לטובת הציבור הרחב ע"י הפחתות מסים עקיפים וכדומה יגיע ל-30 מיליארד ₪ על פני החומש הקרוב. בטווח הארוך יותר סך הגבייה יגדל לעומת התכנון המקורי, והדבר הכרחי על מנת למנוע גירעון גדול בהרבה מהמותר על פי הכלל הפייסקאלי הקיים.

מכאן שהמהלך המשולב הזה יניב סכום כולל של 60 מיליארד ₪ לחומש הקרוב, אשר יופנה למטרות התכנית המוצעת כאן, הן להקלה ביוקר המחיה והן להגברת השירותים החברתיים.³

כעת לשיקולים שמאחורי עמדה זאת. מדינת ישראל מצויה זה מכבר בצבת לחצים ואילוצים המעיקים מאוד

2 למען הדיוק חשוב לציין שאי פריצת המסגרת התקציבית היה אחד התנאים שיואר הוועדה הציב בעצמו כדי לקבל את התפקיד.
3 ללמדנו שאחריות אין פירושה מיעוט משאבים כלל ועיקר.

על תקציבה. ראשית, חוב לאומי גבוה (העומד על 76% תוצר), אשר פירושו, שחלק משמעותי מתקציבה מיועד לתשלומי רבית; שהאוכלוסייה הצעירה של היום תצטרך לשאת בעתיד הלא רחוק בהחזרים (אותה אוכלוסייה שכיום נושאת בנטל); ושהחוב חושף אותנו לסיכונים מאקרו כלכליים קשים, בפרט לאור האיומים הגיאופוליטיים שמסביבנו. שנית, למדינת ישראל הוצאות ביטחון גבוהות מאוד, הגבוהות ביותר בעולם המערבי במונחים של אחוזי תוצר. שלישית, פיגור רב בתשתיות ושירותים חברתיים מרכזיים כמו חינוך ובריאות, המצריכים תקציבים רבים רק כדי לסגור פערים.

מצד המסים הבעיה היא שבסיס המס בישראל הנוצר מאוד: כחמישים אחוז ממשקי הבית לא משלמים כלל מס הכנסה. על כן הגדלה משמעותית של תקבולי המסים כדי לממן תוספות תקציביות כרוכה או בהגדלת מסים עקיפים (בעיקר מע"מ) אשר הנם גרסיבים ועל כן פוגעים יחסית יותר בשכבות החלשות, או הכבדה ניכרת בנטל המס על השכבה העליונה, אשר עלולה לגרום לפגיעה בתמריצים ואף גרוע מכך. כפי שנראה בהמשך, יש מקום לשינוי משמעותי בהרכב המסים על מנת להפוך את המערכת לפרוגרסיבית יותר, אבל בעולם הגלובאלי חסר הרחמים בו אנו חיים, הכבדה ניכרת בנטל המס תביא בסבירות גבוהה לפגיעה במשק בכללותו.

מעבר לכך יש לתת את הדעת לאמינות הפיסקאלית, אשר מדינת ישראל רכשה בעמל רב על פני 25 שנה, מאז תכנית הייצוב של 1985. אמינות זו, אשר פירושה שהממשלה קובעת כללים פיסקאליים ברורים ועומדת מאחוריהם בנחישות, יקרה מפז, והוכיחה את עצמה מעל לכול ספק במשבר האחרון: המשק הישראלי היה מהבודדים בעולם אשר הצליחו להיחלץ ממנו כמעט ללא פגע.

אלה שיקולים ידועים היטב וכבדי משקל, אבל יש שיקולים נוספים לא פחות חשובים, אשר בהקשר הנוכחי שיחקו תפקיד מרכזי. ראשית, מה שדרוש בחברה הישראלית כדי לנוע לעבר אופק צודק יותר זה תמורות מבניות ושינוי בסדרי העדיפויות, ולא פיתרונות קוסמטיים או כאלה הבאים לידי ביטוי ב-"יותר מאותו דבר" ("more of the same"). אם לא כן, יופנו היום יותר תקציבים למטרה א', אך מחר ולנוכח אילוצים אחרים אותם תקציבים יופחתו בחזרה ויופנו למטרה ב', והכול יחזור לקדמותו. אין דבר קל יותר מאשר להחליט להוסיף תקציבים, בדיוק כפי שאין קל יותר מאשר לגשת לקניון הקרוב ו"לגהץ" את כרטיס האשראי, אבל בסופו של יום הפניית משאבים מוגברים למטרה מסוימת כרוכה בהכרח בהפחתה במקום אחר, או בגביית מחירים סמויים אחרים, שהרי האילוצים שהצגנו שרירים וקיימים בכל מקרה.

במקרה שלנו המשמעות המרכזית של שינוי בסדרי עדיפויות היא הקטנה משמעותית בתקציב הביטחון, על מנת לאפשר גידול מקביל בתקציבים החברתיים. הדבר כלל לא פשוט, וכרוך בלקיחת סיכונים משמעותיים וניהולם המושכל ע"י הדרג המדיני. אבל בנקודת הזמן בה אנו מצויים הסיכונים החברתיים הם לא פחות משמעותיים מהסיכונים הביטחוניים, ודורשים שינוי בדגש היחסי שניתן להם בתקציב המדינה.

שיקול נוסף אשר הביא את הוועדה לדבוק במסגרות התקציביות הקיימות הוא שיש פער גדול בין הגדלת תקציב לבין שיפור שירות. בחלק מהמקרים אין כלל אפשרות פיזית - תכנונית להגדיל משמעותית את הביצועים בטווח הקצר גם אם התקציב היה גדל בהרבה. חלק אחר של המהלכים מצריכים שינויים מבניים שלוקחים זמן ומאמץ מקצועי, בעוד שהגדלת תקציבים מיידית הייתה מונעת זאת. דוגמא מובהקת לכך: הוועדה סבורה שיש להעביר את מערך הגיל הרך משרד התמ"ת למשרד החינוך, זאת כיוון שלמעונות תפקיד חינוכי-התפתחותי מובהק. הדבר כרוך בשינוי מוסדי מורכב, ובמאבקים לא פשוטים.

לבסוף יש לציין כי האפקטיביות של העשייה הממשלתית בהקשר של אספקת שירותים מוטלת בספק בהקשרים רבים, בשל מכלול של בעיות ואילוצים המעיבים עליה (ראה פרק 8 להלן). כיוון שכך הפער בין תוספות תקציביות לבין מה שיגיע לאזרח בסופו של יום עלול להישאר בעינו, ואף להחמיר. מי ששואף

בצדק ליותר שירותים חברתיים לא יכול לחמוק מהשאלה של האפקטיביות של הממשלה באספקתם.
שימת דגש בלעדית על הגדלת התקציב מונעת זאת: שוב, דרך המילוט הקלה ביותר הנה הגישה של
...more of the same

5. עקרונות למדיניות הכלכלית-חברתית

המדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה באה לידי ביטוי על כל צעד ושעל בפועלה, הן באופן ישיר ומפורש כמו למשל כאשר הממשלה מחליטה על התקציב, והן באופן עקיף ומובלע, כגון בהחלטותיה בנושאים ביטחוניים, המתחרים על עוגת התקציב אל מול צרכים חברתיים. חשוב אם כן שהממשלה תקבע לעצמה עקרונות מנחים ואף יעדים כמותיים, כך שכל מעשה מצידה המשליך על נושאים כלכליים-חברתיים יוערך ויידון בין היתר על פי עקרונות אלה. תקציב המדינה הינו כמובן מרכז הכובד והביטוי הכוללני והמובהק ביותר למדיניות הממשלה, ועל כן לעקרונות וליעדים יש חשיבות יתרה בעת קביעתו של התקציב. מכאן שחלק ניכר מהדברים להלן נוגעים לתקציב, אך הכוונה היא כאמור לעקרונות יותר רחבים.

תפקידו של תקציב המדינה הנו בראש וראשונה להקצות את המשאבים הדרושים על מנת לספק את המוצרים והשירותים הציבוריים עליהם הממשלה לוקחת אחריות, כאשר הכנסות המדינה ממסים הן המקור לכך. לתקציב גם תפקיד מאקרו כלכלי מרכזי, שכן גודל התקציב ואופן חלוקתו משפיעים עמוקות על הפעילות המשקית, על הצמיחה ועל חלוקת ההכנסות. על כן, אחת ההחלטות החשובות של כל ממשלה הנה קביעת גודל התקציב (כשלעצמו וכאחוז מהתוצר), וכמו כן את הרכבו, האמור לשקף את סדרי העדיפויות של הממשלה.

כפי שצוין לעיל, תקציב המדינה בישראל נתון לצבת קשה של לחצים, ומרחב התמרון בהתאם הנו צר מאוד: הגדלה משמעותית של ההוצאה הציבורית כדי לתת מענה לצרכים הרבים תביא או לגירעון גדול ועל כן להגדלת נטל החוב ולסיכון פיסקאלי, או לחילופין להכבדה של נטל המס עד כדי פגיעה בתמריצים ובהשקעות. מאידך, המשך הקטנת חלקה של הממשלה בתוצר ובפרט הקטנת חלקה של ההוצאה האזרחית, תביא לפגיעה ממשית הן במחוללי צמיחה (בפרט בהשקעה בהון אנושי), והן במרקם החברתי בשל הגדלת אי השוויון וצמצום בשירותים החברתיים. יתרה מזאת, המשטר הקואליציוני הקיים בישראל מקשה מאוד על ניהול תקציבי אחראי ומושכל: הלחצים התכופים להגדלת תקציבים סקטוריאליים מוסיפים מנופי לחץ אשר מסכנים את היציבות הפיסקאלית. לאור זאת חשוב מאוד שהמדיניות הפיסקאלית תעוגן בכללים ברורים וברי קיימא, אשר נגזרים מיעדים מוסכמים ארוכי טווח.

אלה העקרונות שלדעת הוועדה צריכים להנחות את עיצוב המדיניות הכלכלית-חברתית של מדינת ישראל בשנים הקרובות:

1. בנוסף לדבקות הדוקה בכללים הפיסקאליים, על הממשלה לפעול להעלאת משקלה של **ההוצאה האזרחית** בתקציב, ולחתור להגדלת חלקה בתוצר. זאת נוכח הכרסום היחסי שחל לאורך שנים בשירותים החברתיים, בין היתר בשל אילוצי תקציב.
2. על הממשלה לקבוע ולעדכן מעת לעת **יעדים חברתיים** לצד יעדים מאקרו כלכליים מסורתיים, ובכלל זה יעדים כמותיים להגדלת התעסוקה, ולהקטנת העוני ואי השוויון.
3. **צמיחה** כלכלית הנה המפתח ליכולת לספק לאורך זמן את הצרכים הגדלים של החברה בישראל. לכן כלי המדיניות הכלכלית צריכים להמשיך להעצים את יכולת הצמיחה והתחרותיות של המשק. אולם, שיעור הצמיחה כנמדד איננו חזות הכול: היבטים חשובים של **איכות החיים** לא נכללים בו, ובכלל זה מידת אי השוויון, מצב בריאותי, איכות הסביבה, וכדומה. מכאן שיש להרחיב את היריעה בקביעת הפרמטרים לפיהם נמדדים הביצועים של המשק, ולכוון את המדיניות בהתאם.
4. היבט חשוב של איכות החיים הנו מידת אי השוויון במשק: אי שוויון גדול גורר תחושה של **אי צדק**, הדרה וניכור, אשר עלולים לפגוע בלכידות החברתית ובנכונות לשאת בנטל. מכאן שהמדיניות

- הכלכלית צריכה לחתור לחלוקה הוגנת של פירות הצמיחה, ובכלל זה בחלוקה בין התמורה להון והתמורה לעבודה, בין עובדים בכירים לעובדים מן השורה.
5. על הממשלה לפעול בהתמדה ובנחישות לשילובם של כל מגזרי האוכלוסייה בעשייה המשקית והכלל חברתית. בפרט, על הממשלה לחתור להשתלבותם בתעסוקה של גברים חרדים ושל נשים ערביות, תוך כיבוד אורח חייהם. שילובם המהיר בתעסוקה המביאה פרנסה בכבוד הנו קריטי הן להמשך שגשוגם של המשק והחברה בישראל, והן ליציאה של מגזרים אלה ממעגל העוני.
6. על הממשלה להבטיח כללי משחק הוגנים לכלכלת השוק תוך מניעת היווצרותם של חסמי כניסה, ריכוזיות, וכוח מונופוליסטי, וכמו כן כללי העסקה הוגנים לכלל העובדים ושמירה על זכויותיהם הבסיסיות.
7. על הממשלה להגדיר היטב את אחריותה על אספקת שירותים ציבוריים, להתאים את הרכבם מעת לעת לאור שינויים טכנולוגיים, דמוגרפיים ואחרים, ולדאוג לאספקתם באופן הוגן ויעיל לאזרחים הזכאים לכך, בין אם הדבר נעשה באופן ישיר על ידה ובין אם חלק מתהליך האספקה מוצא למיקור חוץ.
8. מיקור חוץ של חלק מהשירותים הציבוריים הנו לגיטימי ורצוי על מנת להגביר את יעילותם וזמינותם לאזרח, ובלבד שהדבר נעשה במקרים המתאימים לכך תוך תכנון מושכל, שימת דגש לא רק על העלות אלא גם על האיכות, הזמינות, פיתוח יכולת מדידה, מעקב ואכיפה של סטנדרטים נאותים. יתרה מזאת, על הממשלה להדגיש ביתר שאת את אחריותה לשירותים המוצאים למיקור חוץ, ולשמש כתובת לאזרח ללא קשר עם מי בפועל מספק את השירות.
9. על הממשלה לפעול לטיפול מערכתי בכשלי היסוד בשירות המדינה ובסקטור הציבורי, לחיזוק יכולות התכנון והמדיניות, להגברת יכולות הביצוע והגמישות הניהולית של הממשלה, ולטיפוח של האתוס הציבורי ומערכת הערכים עליה נשענים משרתי הציבור.
10. על הממשלה לאמץ ערוצי הדברות עם הציבור הרחב במתכונת של "דמוקרטיה השתתפותית", בפרט בבואה לדון על שינויים וגיבוש מדיניות הנוגעים לציבור, וזאת כיוון שזה מאפשר זרימת רעיונות ושיקוף מצבו של האזרח אל מול הממשלה, מגביר את תחושת השייכות ומחזק את הדמוקרטיה. כמו כן, ההדברות דרושה גם כדי לאזן את האינטרסים של הציבור הרחב אל מול גורמים כלכליים עוצמתיים, אשר יש להם גישה והשפעה ישירה על מקבלי ההחלטות.

6. הגישה כלפי שילוב המגזר החרדי⁴

אין ספק כי קיים צורך אקוטי להתמודד ביושר ובתבונה עם המתחים הבין-מגזריים בחברה הישראלית, ובפרט בחיכוך בין הרוב החילוני למיעוט החרדי. המחאה לא העלתה זאת בראש משאלותיה, אבל הקריאות לצדק חברתי, התחושה של אי נשיאה שווה בנטל, המיאוס מפוליטיקה סקטוריאלית צרה, כל אלה נוגעים גם לחזית הזאת. יתרה מזאת, אין אפשרות לגבש השקפה כוללנית על עתידה של החברה בישראל, מבלי לתת את הדעת ולהציע מענים לקשרי הגומלין בין הציבור החילוני והדתי לבין המגזר החרדי. אנו מאמינים שזו שעת כושר, הן כיוון שרוח המחאה מאפשרת להתמודד באומץ עם סוגיות שבעבר היה נוח יותר להדחיקן, והן כי בשלו התנאים בחברה החרדית עצמה ובציבוריות הישראלית כדי לפתוח דף חדש ביניהן.

מקומה של הקהילה החרדית במדינת ישראל הנו ללא ספק אחד הנושאים הרגישים והמורכבים ביותר איתו מתמודדת החברה הישראלית. התמודדות זו מהווה אבן בוחן ליכולתנו מחד להבטיח ולכבד את אופיו המיוחד של כל מגזר בפסיפס החברתי-תרבותי בו נחנו, ומאידך לשלב את כל המגזרים בעשייה המשקית והלאומית. המגזר החרדי מונה כיום כ- 8% מסך האוכלוסייה בישראל וגדל בקצב מהיר, כך שמצבו הכלכלי-חברתי ועתידו משליך לא רק על עצמו אלא על המשק והחברה בכללותם. מכאן החשיבות והדחיפות להבין היטב את מכלול הבעיות העומדות בפני השתלבותו של המגזר החרדי בעשייה המשקית והכלל חברתית, ולהתוות בהתאם דרכי פעולה נאותים.

אחד הקשיים בהקשר זה נעוץ בעמדות המחודדות והאנטגוניזם המצויים בחלקים מסוימים של המחנות השונים. כך, חלקים מהציבור החילוני סבור שהחרדים אינם מעוניינים לעבוד אלא ששים לחיות על חשבון משלם המסים באצטלה של לימודי קודש, וכמו כן לא מוכנים לשרת בשום צורה את החברה בכללותה. מהעבר השני חלקים מהציבור החרדי מרגיש מאויים ע"י נורמות שעיקרם חילוניות חסרת רסן, חוששים כי מה שנדרש מהם הוא נטישת אורח חייהם ובפרט לימוד תורה, ועל כן מגיבים בהתבצרות בלתי מתפשרת ובהסתגרות בתוך תוכם. גם אלה וגם אלה טועים, ורק תורמים בלא משים להקצנה, החרפת התופעות השליליות והנצחיתן.

הגישה המנחה אותנו סוברת כי חובת כל הצדדים לעשות מאמץ עליון בעת הזאת להביא לשינוי המיוחד. בכלל זה, מוטלת על הרוב הגדול האחריות לשנות את ההתייחסות כלפי המיעוט החרדי, ולהוכיח שזו יכולה וצריכה להיות מערכה שבה כולם ייצאו נשכרים. רבים מסבינו ואבותינו ניהלו אורח חיים מסורתי, דתי הדוק או חרדי, וכך שמרו על פני הדורות אוצר תרבותי רב ערך, אשר קיומו כישות חיה ותוססת מאיים ע"י הדינאמיקה המסחררת של החברה המערבית המודרנית. האם אנו יכולים לערוך באמת ובתמים להמשכיות ולחיות שלל המסורות, הידע, התרבות, המנהגים, שהצטברו בהווה היהודית על פני אלפי שנים? בספק, אלא אם כן נבטיח את שגשוגם של אותם זרמים בקרבנו הרואים במסורת ובדת היהודית סלע איתן, ובכלל זה נדאג לקיומה של הקהילה החרדית, התורמת את חלקה בכל מימדי העשייה בישראל מבלי שנדרשת לוותר על אופייה, והחיה בהרמוניה עם סביבתה.

4 חלק מהדברים כאן לקוחים מההקדמה למסמך של המועצה הלאומית לכלכלה "שילוב המגזר החרדי בתעסוקה - מתלות ועוני להעצמה ושגשוג", שפורסם במרץ 2009. ההקדמה נכתבה ע"י פרופ' מנואל טרכטנברג, אז יו"ר המועצה.

אחד הנתיבים הקריטיים שיש לפרוץ הנו התעסוקה,⁵ לאור שיעור ההשתתפות הנמוך מאוד של גברים חרדיים. האתגר הגדול הוא כיצד לאפשר ולעודד כניסה נרחבת לעולם התעסוקה, תוך כיבוד הצביון הייחודי של מגזר זה. אנו דנים בפרק על השירותים החברתיים על שורה של צעדי מדיניות מומלצים בהקשר זה. אולם, חשוב להציג כאן, כחלק מההשקפה כללית המנחה את הדוח כולו, כמה נקודות מפתח הנוגעות לשלבי החינוך והלימוד של הגברים החרדים, אשר מהווים את ליבת ההווי החרדי.

בצד ההכרה בזכותם של ילדי המגזר החרדי להתחנך בחינוך היסודי על פי עקרונות תורניים, יש הכרח להקנות להם יידע וכלים שיאפשרו להם בכוא היום להשתלב בהצלחה בתעסוקה איכותית.⁶ על כן, על משרד החינוך לדאוג לכך ולוודא שבכל בתי הספר היסודיים ללא יוצא מהכלל יילמדו לכל הפחות מקצועות בסיסיים אלה: מתמטיקה, אנגלית, מחשבים, ואחד או יותר מהמדעים הקלאסיים. על משרד החינוך להנהיג פיקוח אפקטיבי על הוראת מקצועות אלה בכל בתי הספר, ולהפעיל בהם את מבחני המיצ"ב. משרד החינוך יוכל לסייע להנחיל לימודים אלה הן ע"י העמדת אמצעי הוראה כנדרש, והן ע"י תקצוב כנהוג בשאר הזרמים.

באשר לישיבות הקטנות, אנו ערים לכך שמסגרות אלו, המקבילות לבתי הספר התיכוניים בחינוך הכללי, מיועדות כיום ללימודי קודש בלבד. יש לשאוף לכך כי לאורך זמן ישולבו גם לימודים מכשירי תעסוקה במסגרות אלה, ואז כמובן יהיה על משרד החינוך לסייע לעשות כן, כפי שנוהג בשאר הזרמים.

רוב רובם של האברכים ממשיכים בלימודי קודש גם לאחר הישיבות הקטנות, אך השאלה היא לכמה שנים, ומה קורה אז עם התעסוקה. ההתייחסות ללימודים בישיבות ובכוללים של רוב האברכים לתקופה בלתי מוגבלת תלויה כמובן בזווית הראייה: כל עוד שבעולם החרדי הדבר נראה כמובן מאליו ואף כאידיאל, בחברה הישראלית הלא חרדית הדבר נתפס לרוב כתמוה, וגרוע מכך, כאמצעי לחמוק לאורך זמן מחובות חברתיות ולאומיות. על מנת לדון על כך באופן שקול, יש לנסות ולשים סוגיה זאת בהקשרים המוכרים לכל אחד מהצדדים.

מהזווית החרדית לימודי תורה הנם כאמור אידיאל וערך שאין שני לו, אבל השאלה הנוקבת היא האם פירושו של דבר שלימוד תורה שאין בצידו תעסוקה חייב להיות דרכו של כל גבר חרדי בלא הגבלת זמן? הדעת נותנת שאותו אידיאל נעלה של לימוד תורה צריך להיות ממומש במידה, לפי היכולות, האילוצים והצרכים של כל אחד ואחד ושל החברה כולה. אכן, נראה כי גם בקרב חלקים גדלים החברה החרדית זו הדעה שתופסת לה אחיזה, ומה שמונע את מימושה הנרחב הנם בעיקר החסמים הקיימים שאותם יש להסיר בפעולה נחושה ועקבית.

נקודת המוצא של זווית הראייה האחרת היא שלכל קבוצת באוכלוסייה אותה התפלגות של יכולות. על כן, אפשר היה לצפות שפרופורציות דומות בקבוצות השונות ישתלבו בשלבים השונים של לימודים על תיכוניים, במבנה של פירמידה. כך לדוגמא, רוב רובם של הסטודנטים במוסדות להשכלה הגבוהה לומדים שלוש שנים לתואר ראשון, מיעוטם ממשיכים הלאה לתואר שני, ורק אחוז קטן ביותר ממשיכים

5 בעניין השירות הצבאי והאזרחי אנו רואים ביישומו של חוק טל על השיפורים שהוכנסו בו מענה הולם לכך.

6 כפי שהוברר לנו מעל לכל ספק אין כל מניעה הלכתית בכך.

לדוקטורט. על פי גישה זו היינו מצפים שגם בקרב המגזר החרדי תיווצר פירמידה דומה, ובראשה אותם עילויים אשר יהיו בעתיד להנהגה של העולם החרדי. על כן, התמיכה המופנית ללומדים בשיבות ובכוללים צריכה להיות מחולקת למוסדות כך שתעודד את המוכשרים ביותר מבין האברכים להמשיך ללמוד, ואת הרוב הגדול יתמרץ לצאת לתעסוקה, תוך רכישת הכשרה מתאימה לכך.

אנו משוכנעים שאם נלך בדרך הזאת החברה הישראלית תיראה אחרת בתוך שנים מעטות: לא עוד חיכוך מתמיד ואף עימות בין חרדים לחילונים, לא עוד הטחת האשמות והתבצרות בעמדות קצה, לא ניסיונות כפייה מכאן ומכאן. אלא מציאת דרכים להשתלבות בתעסוקה הולמת לצד הרחבת התהליכים לשוויון גובר בנשיאה בנטל. והכול מתוך כבוד הדדי והכרה בערך של השני. כדי שזה יקרה כל הצדדים צריכים לקבל החלטות אמיצות, ולצאת מהמקובעות שהשתרשה ושהיא לעוכרינו. אנו הפנמנו את גבולות הזירה מתוך כבוד, רצון טוב, וראייה מפוקחת של המציאות. דווקא כיוון שכך לא תהיה שום הצדקה להתנגד למכלול שהוצג, לא על ידי העולם החרדי, ולא על ידי המערכת הפוליטית בכללותה. החברה בישראל משתוקקת לשינוי לא רק ביוקר המחייה ובאי שוויון אלא גם בהקשר הזה, ועל כן אנו מפצירים במקביל ההחלטות לקדם את כיווני המדיניות שצוינו בנחישות ובהחלטיות.

7. אופן אספקת שירותים ציבוריים

רקע

אופן אספקת השירותים הציבוריים הינה סוגיה כבדת משקל ומורכבת המלווה את השיח החברתי והכלכלי מזה שנים רבות. רוחב היריעה, מורכבותה, חשיבותה, והשלכותיה האפשריות, כל אלה מחייבים זהירות מרבית בדיון על סוגיה זו, תוך ידיעה כי אי אפשר יהיה למצותו בזמן המצומצם העומד לרשותנו. חובתנו היא להניח את היסודות לשיח שצריך להמשיך ולהתקיים בציבוריות ובממשלה, ולקבוע עקרונות וקווים מנחים להתוויית מדיניות.

תפקידה הראשוני והמסורתי של הממשלה הנו לספק "מוצרים ציבוריים" (public goods), דוגמת ביטחון, שלטון החוק ויחסי חוץ. כך בימי שמואל הנביא, אליו פנה עם ישראל להמליך להם מלך (והוא הזהירם שהדבר כרוך בגביית מסים) וכך עד ימינו אנו. במהלך המאה ה-20 גדלה מאוד התכולה של מה שנחשב כמוצרים ושירותים אשר על הממשלה לספק, וכך גדל חלקה של הממשלה בתוצר מאחוזים בודדים למוצצע של מעל ל-40%. שינויים בטכנולוגיה, בדפוסי הצריכה, בדמוגרפיה ובתנאים הכלכליים כמו גם באידיאולוגיה השלטת משנים מפעם לפעם הן את סך השירותים הציבוריים אשר מצופה מהממשלה כי תספק, והן את הרכב שירותים אלה. לדוגמא, אם פעם תקשורת הייתה שירות ממשלתי לכל דבר, כיום הדבר הינו אנכרוניסטי וברוב המדינות בעולם שירותים אלה הופרטו זה מכבר, וקיימים שווקים תוססים לתקשורת מתקדמת על גוניה השונים. לעומת זאת, אם פעם הטיפול בילדים בגיל הרך היה עניין פרטי ופנים משפחתי לחלוטין, כיום ברור כי על הממשלה להתערב בשירות זה הן בשל שיקולים חינוכיים, והן כדי שתהיה הלימה בין הנורמות של השתתפות רחבה של שני ההורים בשוק העבודה לבין הצרכים של גידול נאות של ילדים.

יש להבחין בין מספר היבטים מרכזיים באספקת שירותים ציבוריים מרגע שנקבע מרחב האחריות לגבי: (א') קביעת מדיניות וסטנדרטים (ב') מימון; (ג') ייצור ואספקה בפועל של השירות (ד') פיקוח ואכיפה. אם מאפייניו של שירות מסוים מצדיקים כי הממשלה תיקח אחריות חלקית או מלאה לאספקתו, כי אז ברור שהיא אכן צריכה לקחת על עצמה את היבט (א') במלואו, אולם לאו דווקא את היבטים (ב') (ג') ו-(ד') במלואם. לשאלת מימון השירות, הדבר תלוי בין היתר בתפיסה לגבי מידת האחריות של הממשלה לשירות, בחשיבות של השירות ביעדי הממשלה, במגבלת התקציב, במידה שבה השירות נוגע לכלל האוכלוסייה או רק לחלקה, במידה שבה ניתן להפריד בין מי שנהנה ממנו לבין אלה שלא (סוגיית ה-free rider), וכדומה.

לגבי תפקידה של הממשלה בייצור ואספקה בפועל של השירותים החברתיים, ובפיקוח ואכיפה שלהם, עולים שלל שיקולים הנוגעים ל: יתרונותיה של הממשלה על פי סוג השירות; מקור ומאפייני הסמכות שתופעל בשלבים השונים; יכולת הבטחת איכות השירות, רמת היעילות והאפקטיביות שלו; יכולת המדידה, הפיקוח והבקרה; מאפייני הגורם המפעיל ומאפייני מקבל השירות; ומבנה שוק ספקי השירות. כך למשל, יש משקל לשאלה האם מדובר בשירות שעיקרו ייצור ואספקה בהיבט הרוטיני-טכני שלו; האם מדובר בשירות שניתן לאפיינו על פי מימדים כמותיים-מדידים; והאם מדובר בהפעלת סמכות ליבה שלטונית. מכאן שלא תיתכן תשובה כוללת ואחידה לשאלת תפקידה של הממשלה בייצור ואספקה של שירותים חברתיים, אלא שיש לדון בכל שירות ושירות בהתאם לנסיבותיו ומאפייניו. החשוב הוא להבטיח כי **אחריותה הכוללת של הממשלה** לאספקתו של השירות הציבורי, לאיכותו ולזמינותו לא תפחת בין אם היא בחרה בדרך של אספקת המוצר בעצמה או באמצעות גורם חיצוני.

שימוש בגופים חוץ ממשלתיים לאספקת שירותים שבאחריות הממשלה מוגדרת בשיח הציבורי באופן

כוללני כהפרטה. למרות שאין עניינינו בסמנטיקה, יש לעמוד על ההבדל המהותי שבין תהליך של **מיקור חוץ** של חלק מהפונקציות הכרוכות באספקת שירות ציבורי, לבין הפרטה של נכסי מדינה. במקרה של הפרטה המדינה מצמצמת את שליטתה ואחריותה על תחום מסוים. לעומת זאת, בהקשרים שבהם הממשלה ממשיכה להיות אחראית על השירות ובפרט במקרים בהם מימונו נותר ברובו מימון ציבורי, הרי שמדובר כאמור ב**מיקור חוץ** (out-sourcing). זאת כיוון שהשירות ממשיך להיות שירות ציבורי, האחריות לאספקתו נותרת אחריותה המלאה של הממשלה, אף אם הגופים אשר מספקים את השירות בפועל הינם פרטיים. שימוש גורף במונח הפרטה מצמצם את השיח ומונע דיון מושכל בהיבטים השונים של חוץ אך נכשלה בהיבט זה או אחר של התהליך, כגון בבחירת הגורם המפעיל או בקביעת הסטנדרטים, הפיקוח והבקרה - הרי שמיקור חוץ נתפס כהפרטה, על כל המשתמע מכך.

סוגיית מיקור החוץ מתערבבת לעיתים עם שאלת היכולות ואיכותו של הסקטור הציבורי. הטענה השכיחה היא כי נוכח הכשלים הרבים המעיבים על יכולת הביצוע של הממשלה (ובהם הסדרי ההעסקה הקשיחים שאינם מאפשרים גמישות ניהולית ובכך מתן שירות יעיל, יכולות לקויים בתכנון ובקרה, העירוב בין גופי הביצוע והרגולציה) הרי שאין מנוס מביצוע השירות באמצעות גורמים חיצוניים. שיקול זה, גם אם יש לו מקום, הוא וודאי איננו שיקול יחיד. ראשית, ישנם שיקולים התומכים בהעדפת מיקור חוץ ללא קשר לטיבה של חלופת האספקה הישירה על ידי הממשלה, ולהפך, ישנם שיקולים המחייבים, לעיתים, ביצוע ישיר של הממשלה. שנית, לא ניתן לפטור את בעיית יכולת הביצוע של הממשלה באמצעות מפלט מיקור החוץ, שכן בהיעדר שיפור מהותי ביכולות הממשלה, הרי שגם היכולת לבצע מיקור חוץ נפגעת ועולה החשש לצמצום בפועל של אחריות הממשלה (ראה פרק 8 להלן).

בעיות ואתגרים

רוב המדינות בעולם נעזרות במיקור חוץ כאמצעי חשוב לאספקת שירותים ציבוריים. הבסיס לכך הוא ביתרונות הטמונים בכלי זה המאפשרים שיפור ברמת השירות, זמינותו ונגישותו, ובכלל זה: היכולת לשמר מרחב גמישות בקביעת הסטנדרטים ובבחירת הגורם המבצע; גמישות בהפעלה; היתרונות שבשיתוף המגזר השלישי והפרטי בכל הנוגע למומחיות ומקצועיות; הפוטנציאל לרגולציה אפקטיבית בשל ההפרדה המבנית בין הגורם המפקח לגורם הביצוע; חדשנות והיכרות מזווית אחרת את הצרכים והאופן המתאים לאספקת השירות. בחלק מהמדינות המעבר למיקור חוץ משקף גישה לפיה על הממשלה להתמקד בקביעת המדיניות ותרגומה לסטנדרטים, מדדי איכות ותהליכי פיקוח ובקרה, תוך הפרדה בין אלה לבין גורמי הביצוע וההפעלה, בשל ניגוד העניינים בין שני תפקידים אלה.

עם זאת, וחרף היתרונות האמורים, מעורר כלי מיקור החוץ קשיים רבים - הנכונים גם לחלק מתהליכי מיקור החוץ הקיימים בישראל - ובהם:

1. **היעדר תשתית ממשלתית נדרשת:** מיקור חוץ מחייב את הממשלה לשפר את יכולת התכנון שלה, את יכולתה להגדיר את הסטנדרטים הנדרשים, לקבוע מדדי ביצוע ברורים ולחזק את יכולת הפיקוח והבקרה שלה, תוך שמירה על יכולת מקצועית גבוהה. צורך זה חיוני גם כשהממשלה מספקת בעצמה. בניית מודל התקשרות מוצלח עם נותן שירות חיצוני מחייבת מיומנות ומומחיות גבוהה. אם התהליך של מיקור חוץ אינו מלווה בתהליך של חיזוק המטה אלא רק של הוצאת השירות בלבד, קיים חשש כי רמת השירות תיפגע, הממשלה לא תעמוד באחריותה, ותמצא עצמה מול גורם מפעיל חיצוני ללא יכולת של ממש להגדיר לו את שנדרש ממנו ולבחון את איכות שירותיו.

2. **קושי בקביעת יעדים ומדדים:** כחלק מהליך של מיקור חוץ מתחזק הצורך בהגדרת סטנדרטים, יעדים ומדדים שיתורגמו להתקשרות ברורה וקוהרנטית אשר עונה על היעד אותה הממשלה מעוניינת להשיג. במיקור חוץ המדדים שנקבעו קובעים במידה רבה את מחויבות הספק, והיכולת לעדכן ולשנות אותם מוגבלת. בשירותים חברתיים רבים, היכולת להגדיר יעדים מדידים למטרות השירות מאתגרת ודורשת מיומנות גבוהה. ברם, ללא הגדרה זו שיקול הדעת לגבי איך, מה, למי וכמה לספק מהשירות נותרת בידי הגורם המפעיל; ויכולת הממשלה לפקח ולבחון את רמת השירות הניתן לאורך זמן נפגעת. במקרים אחרים, יעדים ומדדים שאינם מספקים עלולים ליצור מערכת תמריצים מעוותת אשר תיפגע בטיב השירות או במקבילו.
3. **פגיעה במרכיב האיכות:** טענה מרכזית שעולה בהקשר של מיקור חוץ, היא שהמדינה פועלת בשיטה זו מבלי לשים דגש מספק על שאלת איכות השירות שיינתן אלא חותרת בעיקר להורדת עלויות. כך, על פי הטענה, מיקור חוץ יכול להוביל לשירות זול אך באיכות ירודה, לעיתים, תוך חסכון של המפעיל בהשקעה, בין היתר, במשאב האנושי על חשבון האיכות.
4. **רגולציה:** על בעיה זו הרחבנו בפרק על יוקר המחיה ותחרותיות, כאשר כשלי היסוד המפורטים שם עולים גם כאן: כך למשל, מיקור החוץ עלול להביא לעתים ליצירתו של שוק חדש בו שולטים מונופולים או אוליגופולים, מבלי שתהיה מולם רגולציה אפקטיבית וחזקה. בנוסף לפגיעה הפוטנציאלית באיכות השירות קיים גם החשש מפני תלות בספק יחיד עם כל המשתמע מכך. ולבסוף מצבי תלות בספקים יוצרים היפוך יוצרות שבו המפעיל משפיע על קביעת המדיניות והסטנדרטים ("Regulatory Capture") יותר מאשר להפך.
5. **צמצום אחריות כלפי העובדים:** טענה שעולה בהקשר של מיקור חוץ היא כי הוצאת השירות למיקור חוץ עלולה להביא להרעה בתנאי ההעסקה ולפגיעה בזכויות העובדים. יובהר כי אחריותה של הממשלה ביחס לעובדים אלה הינה חלק אינטגרלי מאחריותה הכללית לאכיפת חוקי עבודה במשק ולקיומם של תנאי העסקה הולמים על כלל העובדים במשק, ועליה להפעיל לצורך זה תהליכי מעקב, בקרה ואכיפה נמרצים.

כיווני מדיניות ראשוניים

1. **שינויים מבניים:** על הממשלה לשפר באופן משמעותי את יכולות המטה שלה בהקשר זה, ובפרט את היכולת לקבוע יעדים, לקבוע סטנדרטים שניתן לתרגמם להתקשרות בהירה וקוהרנטית, ובהתאם לכך לבנות מכרזים מושכלים שיתמרצו את המפעיל לעבר היעדים והסטנדרטים הרצויים. לשם כך הועדה ממליצה כי במשרד אשר יש בו מיקור חוץ משמעותי, תגובש תשתית ידע בנושא, יתאפשר תיאום ולמידה בין היחידות השונות המפעילות שירותים במיקור חוץ, יפותחו יכולות גבוהות בגיבוש מכרזים, בהבניית תהליכי פיקוח ובקרה, ובהדרכת היחידות המעורבות בכך.
2. הממשלה תגבש ותפרסם "מדריך למיקור חוץ" ובו פירוט הנדרש למיקור חוץ מוצלח. המדריך יעודכן בהתאם לתובנות וללמידה של המערכת, בשיתוף הגורמים הממשלתיים השונים אשר להם ניסיון רב בתחום. בהקשר זה יש לשקול הטמעה של תהליכי מעקב והערכה מובנים של כל השירותים המסופקים דרך מיקור חוץ, כך שאפשר יהיה ללמוד מהם ולשפר תהליכים באופן רציף.
3. **עלות, יעילות ואיכות:** נדרשת בחינה, בכל מקרה ומקרה לגופו, של האיזון המתאים אשר יביא לכך שבצד שיקולי החיסכון והיעילות תובטח גם רמת האיכות הנדרשת.
4. **חיזוק מערך הפיקוח והאכיפה:** על הממשלה לחזק יכולות הפיקוח והאכיפה על פי מדדים ברורים,

כולל פיקוח על פרמטרים מבניים כגון ההכשרה של כוח אדם המספק את השירות, איכות הטיפול שניתן בפועל, ומידת שיפור השירות לאורך זמן. בנוסף, על הממשלה לפקח על יציבותו הפיננסית של נותן השירות, בין היתר כדי למנוע מצב קיצון של פשיטת רגל ועל כן קריסת השירות.

5. **רגולציה על שוק ספקי השירות:** על הממשלה להבטיח שהיא משמרת שליטה וגמישות בשירות הניתן, ומונעת יצירת מונופולים אשר עלולים להביא לפגיעה באיכות השירות וביכולתה לגבש מדיניות בלתי תלויה. על הרגולציה בתחום זה לצמצם את התלות בספקי שירות מועטים, ולשמר את היכולת לתת מענה מהיר לשינויי מדיניות או למצבים משתנים.

6. **צמצום המרחק בין הממשלה למקבל השירות:** על הממשלה להבטיח שהיא מייצרת ערוצי תקשורת אשר מאפשרים למקבל השירות להעלות טענות ולקבל תשובות ישירות מעובדי ציבור ולא רק מהגוף המפעיל. בנוסף, על מפעיל השירות לוודא כי מקבל השירות מודע לכך שהשירות ניתן באחריותה, במימונה ובפיקוחה של המדינה.

סיכום והמלצות

הוועדה ממליצה כי ראש הממשלה ושר האוצר ימנו צוות עבודה ממשלתי אשר ימליץ על קווי המדיניות הנדרשים בנושאים שפורטו לעיל וצעדים אופרטיביים ליישומם בהתחשב בהיבטים השונים שפורטו לעיל. המלצות הצוות ידונו בוועדת ההיגוי (כמפורט בפרק היישום שלהלן) ויוגשו לאישור הממשלה. הוועדה ממליצה כי תהליך זה יושלם עד ל- 1.6.2012.

לבסוף מבקשת הוועדה לציין את דאגתה מפני מצב שבו הדיון החשוב שצריך להתקיים בסוגיות שלעיל יביא חלילה לשיתוק וקיפאון בעבודת הממשלה. לא יהיה זה נכון להפסיק או להאט תהליכי מיקור חוץ שהותנעו זה מכבר, ואל לנו להגיע למצב שההכרה בחשיבות הנושא תתפרש כקריאה לעצירת תהליכי העבודה הממשלתיים. יש לפתוח כאמור בתהליך מושכל של בחינת הנושא לאור העקרונות שפורטו, אשר במרכזם ההכרה שהמודבר הוא **לא בצמצום תפקידה של הממשלה אלא בשינוי באופן מימוש אחריותה**. הבחינה והשיפורים שיבואו בעקבותיה יהיו הדרגתיים, כאשר ההתמקדות צריכה להיות בחיזוק הפיקוח והבקרה של שירותים המופעלים במיקור חוץ ובגיבוש קווי המדיניות הנדרשים לעתיד, תוך כדי למידה, תיקון ושיפור היכן שאפשר - שאם לא כן, ייפגע השירות הניתן לאזרחים ונצא כולנו נפסדים.

8. מקרה בוחן: החינוך בגיל הרך

הרכב השירותים הציבוריים שהממשלה לוקחת עליהם אחריות משתנה כאמור לאורך זמן לאור התמורות החלות במימדים הרלוונטיים, וביניהם הטכנולוגיה והדמוגרפיה. מקרה בולט לכך הוא ההתייחסות לחינוך בגיל הרך, אשר לגביו חברו יחדיו גם שינויים עמוקים בנומרות של השתתפות בשוק העבודה, וגם התקדמות במחקר המדעי אשר שינה את הבנתנו באשר לחשיבות של רכישת יכולות גנריות בגילאים הצעירים.

אנו נמצאים כיום בעיצומו של "עידן הידע" ("the knowledge era"), המתאפיין בחשיבותו המכרעת של יצירת ידע חדש, הפצתו המהירה והטמעתו בכל תחומי הפעילות האנושית. ככל שנובר הקצב של "ההרס היצירתי" ("creative destruction") כתוצאה מהקדימה הטכנולוגית המהירה, יכולתם של פרטים להיצמד לתעסוקה איכותית או בכלל להיות מועסקים, תלויה יותר ויותר בגמישות כישוריהם וביכולתם להסתגל לנסיבות משתנות. אלה, מצידן, תלויים בקיומו של בסיס רחב ומוצק של יכולות גנריות, יידע וכישורים אשר נרכשים בשלב מוקדם בחיים. הפרט נוטה לרוב להשקיע פחות מדי ברכישת יכולות גנריות, הן בשל היעדר מידע מספיק או פרספקטיבה רחבה על קצב השינויים מסביבו, והן מכיוון שהוא נוטה לרוב לתת משקל יתר להווה לעומת העתיד. כך לגבי הפרט המחליט לגבי השקעות עצמיות, וחשוב מזה, כך גם לגבי הורים המקבלים החלטות כאלו עבור ילדיהם.

האמור לעיל מתייחס ל"פרט המייצג", אך קיימת כמובן שונות גדולה סביב ממוצע וירטואלי זה: הורים משכילים בעלי מידע, מודעות ואמצעים ישקיעו יותר בחינוך איכותי בגילאים הצעירים, וילדיהם ייהנו מכך בעתיד בהישגים טובים יותר בכל התחומים, כולל בתעסוקה ובהכנסה. לעומת זאת, ילדיהם של הורים אשר עקב היעדר אמצעים או היעדר ראייה לטווח רחוק יוותרו על השקעה מוקדמת זו, ימצאו עצמם בשולי החברה והתעסוקה. שונות זו גוררת חוסר שוויון, ולא פחות חשוב מכך, היא מפחיתה את המאגר האפקטיבי של ההון האנושי של המשק בכללותו. קשה מאוד למלא את החסר בשלבים מאוחרים יותר, מכיוון שהרכישה היעילה של יכולות גנריות מתרחשת כאמור בגילאים הצעירים.

המסקנה המתבקשת היא שעל הממשלה לקחת אחריות גדולה יותר בהקניית יכולות גנריות בגילאים הצעירים. אם בעבר הלא רחוק אחריות הממשלה החלה בכניסת הילד לבית הספר היסודי, הרי שאחריות זו הורחבה לפחות להלכה גם לגילאי הגן,⁷ וכיום המדובר הוא הן בהעמקת העשייה בגילאי 3 - 4, והן בלקיחת אחריות התחלתית והרחבתה ההדרגתית גם לגילאי 0 - 3.

בטרם נעמיק בגיל הרך, חשוב לציין שהפיתוח של יכולות גנריות נמשך כמובן גם הלאה, ועל כן אנו ממליצים על החלת מלאה של חוק חינוך חובה בגילאי 3 - 4 על פני החומש הקרוב. כמו כן, הוועדה ממליצה על יישום הדרגתי של יום חינוך ארוך עבור מכלול הגילאים 3 - 9, באופן שיאפשר לילדים להמשיך בעשייה החינוכית על כל גווניה גם בשעות אחר הצהריים. הדבר גם יאפשר לשני ההורים לעבוד במשרות מלאות בלא דאגה.

עד לאמצע המאה ה-20, החינוך בגיל הרך היה באחריות בלעדית של משקי הבית, ובמיוחד של האם, אשר לרוב נשארה בבית למטרה זו. רק כאשר בגרו הילדים נכנסו חלק מהנשים לשוק העבודה, ואילו נשים שעשו כן בשלבים מוקדמים יותר נסמכו במידה רבה על עזרה של המשפחה המורחבת. אולם, ככל שגדלה ההשתתפות של נשים בשוק העבודה בעשורים שלאחר מלחמת העולם השנייה, גבר גם הצורך בקיום מסגרות חינוך לילדים מחוץ לבית. שלל מעונות יום צמחו כדי למלא את הצורך הזה, אולם הגישה הרווחת הייתה שתכליתם להוות מסגרת טיפולית ("day care"), להבדיל ממסגרת חינוכית.

7 בישראל חוק חינוך חובה הורחב כבר בשנת 1984 לגילאי 3 - 4, אבל הוא הופעל רק חלקית מאז.

התקדמות המחקר המדעי בנושא התפתחות הילד הצביעה על כך שגילאי 0-3 הינם קריטיים לפיתוח היכולות הקוגניטיביות והאיזון הרגשי של הילד, אשר מצידם הנם בעלי חשיבות מכרעת להמשך התפתחות הילד, כולל יכולתו לרכוש יידע וכישורים על פני מחזור חייו. יתרה מזאת, הפוטנציאל לנזק בלתי הפיך לילד כתוצאה מטיפול לקוי בשלבים אלה הנו עצום: מחקרים באמצעות PET Scans הראו פגיעה מוחית ברורה בילדים אשר בגילאים אלה לא זכו לטיפול הולם. צריך להבין ששכיחות ההוצאה של ילדים מהבית בשלבים מוקדמים אלה עלתה מאוד, ועל כן חומרת הבעיות הפוטנציאליות אשר מקורן בטיפול לקוי לא ייראו אלא במעלה הזמן - רק שאז יהיה מאוחר מדי. מכאן, שמעונות יום אינם כלל ועיקר עניין של מציאת פתרונות נוחים להורים על מנת שאלו יוכלו לצאת לעבוד, אלא הם נושא חינוכי-התפתחותי מהמעלה הראשונה.

מעורבות הממשלה בגיל הרך מצריכה הסדרה יסודית, אשר תכלול אלמנטים מוסדיים, מקצועיים, תהליכיים ותקציביים. יש לציין שלא כבגילאי 3 - 4, אל לה לממשלה לקחת אחריות **מלאה** על הגיל הרך, בטח לא בשלב מקדמי זה. ראשית, כיוון שיש לתת למשפחות זכות בחירה על הנעשה בילדיהם בשלבים כה מוקדמים, ואין לקבוע כסטנדרד שהדבר הרצוי הוא הוצאת הילד מביתו בגילאים אלה. אין לנו לא את הידע ולא את הסמכות לקבוע זאת. שנית, לא ברור כיום מה המבנה הרצוי של התחום בכללותו, הווה אומר, האם יש לעודד בעיקר מעונות פרטיים, לפקח ולסבסד אותם, או שמא הכלי העיקרי צריך להיות הקמתם של מעונות ציבוריים, כמה שונות יש לאפשר בהקשר זה, וכדומה. שלישית, צריך מידתיות בהשקעה הציבורית בשלבים השונים של החינוך, ואין לעשות מהלך דרסטי שיפר את האיזונים.

מתבקשת אם כן מידה נאותה של זהירות בהסדרת מעורבות הממשלה בתחום, שמא יעשו טעויות בלתי הפיכות. יחד עם זאת, המסר והכיוון צריכים להיות ברורים וחד משמעיים: הוועדה ממליצה על מעורבות גוברת של הממשלה, אשר תצריך הן תשומת לב שלטונית רבה והן השקעה תקציבית משמעותית במהלך החומש הקרוב. ההמלצות הפרטניות יפורטו בדו"ח, אך חשוב לציין כבר כאן כמה מהן:

- **בפן המוסדי** מעונות יום הנם עדיין באחריות **משרד התמי"ת**, עובדה המשקפת גישה מיושנת, לפיה אלה נועדו בעיקרו של דבר לאפשר יציאת ההורים לעבודה. מצב זה דורש שינוי יסודי ומיידי - מעונות יום הנם כאמור מוסדות חינוכיים-התפתחותיים קריטיים, ועל כן הם צריכים להיות תחת האחריות של **משרד החינוך**. זה צעד ראשון ותנאי הכרחי לכל המהלך.
- **דרוש פיקוח** של הנעשה במעונות הציבוריים והפרטיים הקיימים כיום, כאשר המדובר הוא לא רק בפן הטכני-בטיחותי, אלא גם במידה מינימאלית של פיקוח תוכני. לצורך זה וכצעד ראשון יש לדאוג להעברה מיידי של **חוק הפיקוח** המונח כיום על שולחנה של הכנסת, ופיתוח יכולות פיקוח ואכיפה אפקטיביים בעקבותיו.
- יש להקים **גוף מקצועי** לגיל הרך שיכלול את מיטב המומחים בתחום, אשר יתווה אסטרטגיה לפיתוח תכנים חינוכיים-התפתחותיים למעונות, לפיהם ייקבעו הן דפוסי ההשקעה בהם, והן הסטנדרטיים לפיקוח.

לבסוף יש לציין כי לא רק מהות הטיפול הניתן בגיל הרך ואיכותו עמד לנגד עיננו, אלא גם **הנטל הכספי** הכבד הרובץ על הורים לילדים בגיל הרך. המענים המוצעים הנם: (א') באמצעות מתן שתי נקודות זיכוי לאבות לילדים בגילאים 0 - 3; (ב') בנייה רחבה של מעונות ציבוריים כולל גם באזורי ביקוש, אשר ירחיבו מאוד את הנגישות למעונות במחיר סביר, וכמו כן יעודדו תחרות והוזלות של מעונות פרטיים; (ג') השקעה בתמרוץ מעונות פרטיים לשדרג את עצמם ולהיכנס למשטר של פיקוח ומחירים מפוקחים, כך שגם הילדים ההולכים אליהם יהיו זכאים לסבסוד.

9. כשלי הסקטור הציבורי וכיווני שינוי

רקע

קיומו של סקטור ציבורי איכותי, המתפקד ביעילות ובהוגנות, הינו תנאי הכרחי לשגשוג ולפיתוח חברתי וכלכלי. כל דיון בנגישות לשירותים ציבוריים, ברמת החיים, במצוקה הכלכלית, ובתחושה של ניכור ואי צדק בנשיאה בנטל - מחייב התייחסות רצינית לבעיית הכשלים המבניים הפוגעים ביכולת התפקוד של הסקטור הציבורי בישראל וברמת היעילות, האפקטיביות והאיכות של השירותים הניתנים על ידו. סוגיה זו נוגעת במישורין ואף מתחדדת בהקשר של אופן אספקת השירותים הציבוריים על ידי הממשלה, ובפרט בסוגיית 'מיקור החוץ'.

לקשיים המבניים עימם מתמודד הסקטור הציבורי מימדים רבים: ריבוי המשרדים והיחידות הממשלתיות, ריבוי ההליכים הבירוקרטיים והימשכותם לצד רמת השירות הנמוכה, הנובעים, בין היתר, מפער בין מקצועיותם של העובדים במקביל להיעדר סמכויות ניהול בסיסיות, היעדר גמישות ביצועית, וכדומה. כל אלה משליכים על תחושת התסכול המלווה את האזרח הנדרש לשירותי הממשלה.

ממשלות ישראל זיהו בעיה זו ופעלו לאורך השנים במספר רב של מישורים לשיפור עבודת הממשלה ולפתרון כשלי הבירוקרטיה והרגולציה. קודמו שינויים מבניים בחלק מיחידות הממשלה במטרה להביא לשיפור תפקודן; הושם דגש על בנייתן של תוכניות עבודה מפורטות ועל קביעת יעדים ומדדים; קודמו הליכים לחיזוק יכולות תכנון המדיניות במשרדי הממשלה; הוחלל במהלך לחיזוק הסגל המנהלי הבכיר ולגיוס עתודה ניהולית לסקטור הציבורי, והושקעו משאבים רבים בפיתוח והטמעה של פלטפורמות מקוונות למתן שירותים ומידע לאזרח (כגון: 'ממשל זמין'). על אף ההתקדמות שנרשמה בתחומים רבים, תהליכים אלה לא הצליחו לחולל שינוי יסודי באופן עבודתה של הממשלה, לא בהיקף ולא בעומק הנדרש.

כשלי היסוד בשירות המדינה והסקטור הציבורי

הכשלים המבניים של שירות המדינה ניכרים בחמישה תחומים מרכזיים:

1. מימוש וביצוע מדיניות

מימוש מדיניות ממשלתית בתחום השירותים תלויה במידה ובמהירות בה המדיניות מוטמעת ביחידות "שבקו הראשון", אשר אמורות לתרגם אותה לשירות ממשי לאזרח. יכולת הביצוע של הממשלה מושפעת ממאפיין ניהולי מרכזי שנטבע במערכת כולה - ריכוזיות יתר לאורך כל שדרת השירות הממשלתי. כך ביחסים בין משרדי מטה ומשרדים ביצועיים, כמו גם ביחסים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי. הדבר תמוה וחסר הגיון דווקא במדינה קטנה כישראל, שהרי המדינה יכולה בקלות רבה לנהל תהליכים מבזרים מבלי לאבד סמכויות מרכזיות. ריכוזיות יתר זו הובילה בין היתר לאיבוד "תחושת השטח" של הממשלה. מנגד, יחידות הקצה של המשרדים - לשכות השירות במחוזות ובערים, הינן חלשות ולעיתים קרובות נטולות יכולות ביצוע.

2. בירוקרטיה מכבידה

עם השנים נוצרה בישראל בירוקרטיה רוויה בפרוצדורות, טפסים, אישורים, גופים ורגולציה. בתהליך ארוך של שנים נוצרו "שכבות גיאולוגיות" של בירוקרטיה, כאשר אין ספק כי רבות מהן מיותרות ואף מזיקות. בשנים האחרונות מתחזקת המגמה העולמית לאיזון וריסון המגבלות הבירוקרטיות, וזאת במקביל לשיפור השירות לאזרח באמצעות מספר ערוצים, ביניהם: בהירות מידע, צמצום זמן תגובה, הפחתת המגע עם

הרשויות, איחוד הליכים ודגש על רמת שירות גבוהה, חלקם באמצעות שימוש אינטנסיבי בטכנולוגיות מידע ותקשורת (ICT). גם בישראל החלו תהליכים אלו להירקם, בוועדת "עשיית עסקים" במשרד האוצר, בעבודת השר לשיפור השירות הממשלתי לציבור ובעבודת יחידת "ממשל זמין". אולם, הדרך ארוכה מאוד לשיפור ממשי של הנטל הבירוקראטי, אשר הולך והופך לכשל מערכתי.

כשלים בירוקראטיים מהווים גם מצע פורה לצמיחתה של שחיתות שלטונית. במקום בו קיים תור לא סביר לקבלת שירות, צומחת מערכת מסועפת של מאעכרים ושל ילוביזם; במקום בו מצטבר כוח רב בידי פקידות קבועה, מתפתחת תרבות של קשרים והעדפה למקורבים; במקום בו השקיפות מוגבלת והבקרה לקויה, משתרשת תופעה של שיקולים זרים וטיפוח בעלי אינטרסים.

3. ניהול המשאב האנושי בשירות המדינה

בזמן שמרבית המדינות המפותחות עברו זה מכבר כמה סבבים של רפורמות מהותיות במינהל הציבורי, בישראל נעשו רק ניסיונות מהוססים וצנועים לרפורמות, אשר למעשה לא צלחו (ראה למשל קוברסקי וגל-נור). גם כיום נעשות במדינות רבות רפורמות בניהול כ"א בסקטור הציבורי, כאשר האתגר המרכזי הוא האופן בו ניתן לשמר את ערכי השירות ואת ההסדרים החוקיים שמגדירים אותו, ויחד עם זאת להקנות לו גמישות ולהתאים אותו למציאות המשתנה במהירות.

לפי כל קנה מידה, ניהול כוח האדם בשירות המדינה בישראל הוא ריכוזי מדי. האחידות של המערכת הפכה להיות חולשתה המרכזית. המטרה הראויה של הבטחת הוגנות ושוויון, קידמה למעשה נוקשות ובינוניות. כמו כן, הדגש של המערכת על תהליכים ופרוצדורות גובה מחיר כבד במונחים של יכולת הביצוע.

יודגש כי הבעיות בניהול המשאב האנושי מתייחסות למערכת בתור שכזו, ואינן סותרות את העובדה כי בסקטור הציבורי ישנם עובדי ציבור מסורים, מיומנים, עם ניסיון עשיר ומומחיות נצברת הפועלים מתוך תחושה שליחות עמוקה. בזכותם, כל שינוי שידרש הוא אפשרי. יתרה מכך, השינויים הנדרשים צריכים להיות כאלה שמעצימים כוחות אלה, מחזקים את יכולותיהם והשפעתם, ומבטיחים סביבה ארגונית תומכת ומתגמלת.

4. היעדר ראייה ושיתופי פעולה רוחביים

היותה של כל ממשלה בישראל מושתתת על הסכמים קואליציוניים מקשה על תיאום תהליכי תכנון בין משרדים, ועל שיתופי פעולה בתחומי עבודה משיקים. למעשה, בעבודתה של הממשלה לרוב אין תפיסה של מכלול אלא של אחוזות ממודרות זו מזו. משרדי הממשלה לא ששים להישמע לסדר היום הממשלתי, לא כל שכן לשותף פעולה עם משרדים אחרים. רפורמות ממשלתיות רבות מדי נתקעות בנין אי הסכמה של משרדי מטה או מי משרדי הביצוע למהלך המתוכנן.

5. יכולות החשיבה, תכנון המדיניות, המדידה והבקרה

המשותף לכשלים הללו הוא בחוסרים ביכולת התכנון והחשיבה בשירות המדינה. תהליך קבלת ההחלטות ביחידות הממשלה אינו מתמרץ חשיבה ארוכת טווח, בין היתר בשל הקצב המהיר של חילופי הקדנציות של הממשלות בישראל. יתרה מזאת, באופן כללי, הניהול במערכת הממשלתית בישראל מתבסס על אתוס של ביצוע ולא על אתוס של תכנון. אתוס זה מתבטא בהעדפה של 'קביעת עובדות בשטח' ובאלתור, על פני תהליך קבלת החלטות סדור הכולל ניתוח ובחינת חלופות.

לכשלים אלה השלכות מהותיות על רמת החיים, השוויון ויכולת השגשוג של החברה הישראלית. בהיעדר יכולת תכנון וחשיבה ארוכת טווח, ובהיעדר מיומנויות נדרשות כשלב יישום המדיניות, מוקצים המשאבים לכיווני פעולה שגויים ואף סותרים. בהיעדר מנגנוני הקצאה שוויוניים, ומקצועיים, זורמים חלק מתקציבי

הממשלה אל סקטורים מסוימים באופן שמעמיק את הפערים בין מגזרים ואוכלוסיות. בהיעדר מנגנונים מקצועיים לקביעת סטנדרטים ומדדי תפוקה ותוצאה ברורים, נכגעת יכולתה של הממשלה לבחון את אפקטיביות המדיניות שקבעה ואת רמת השירות הניתנת לאזרח. כתוצאה מכך האזרח נאלץ להסתפק ברמת שירותים נמוכה, או לחלופין, לממן מכיסו שירותים משלימים, ולהיעזר בגורמים מתווכים - עורכי דין, רואי חשבון, משרדי ייעוץ וכדומה, דבר המעמיק את אי השוויון והתחושה של ניכור.

במציאות זו, אין מקום לדון בשאלת גודלו של הסקטור הציבורי או באופן אספקתם של השירותים הניתנים על ידה, מבלי להידרש ליכולת הממשלה לעמוד באחריות המוטלת על כתפיה, ולשרת את אזרחיה כיאות. הגדלת תקציבים או שינוי באופן אספקת השירותים הציבוריים מבלי לפעול באופן יסודי לחיזוק גופי המטה, לשיפור יכולות תכנון המדיניות ויכולות הביצוע, לחיזוק מערכי הפיקוח והבקרה - עלולים להתברר לאורך זמן כשגיאה חמורה. במצב זה, נדרשת אסטרטגיה ממשלתית מקיפה לשדרוג יכולותיו של הסקטור הציבורי ולשיפור יסודי של מערכי הניהול והביצוע, כוח האדם, הברוקרטיה והרגולציה.

עקרונות לשיפור עבודת הסקטור הציבורי

בעשורים האחרונים הולך ומתחולל שינוי מהותי במאפייניו של הסקטור הציבורי במקומות רבים בעולם. בעבר הלא רחוק היינו עדים במדינות רבות למשלות גדולות המעורבות עמוקות בחיי הכלכלה, תוך שהן מספקות בעצמן חלק גדול מהשירותים הציבוריים ומהוות את המעסיק העיקרי במשק. מאז מתחולל מעבר לצורת הפעלה חדשה בה הממשלה עוסקת בעיקר בקביעת מדיניות, בהתנעת הליכי יישום, בקידומה של רגולציה הדוקה ובתהליכי מדידה, פיקוח ובקרה אפקטיביים. גם במקומות בהם נדרשת הממשלה לספק בעצמה את השירות לאזרח (ובתחומים רבים חובתה להמשיך לעשות כן) הרי שעומדים לרשותה כלים חדשים, ידע וטכנולוגיה מתקדמת, המאפשרים לה לשכלל ולשפר את השירות הניתן לאזרחים תוך שהיא מקלה באופן ממשי את הנטל הביצועי. מצב זה מחייב תוכנית ממשלתית כוללת, שתזכה לעדיפות גבוהה בסדר היום הממשלתי, אשר תבטיח טיפול מערכתי במימדי הכשל השונים:

1. חיזוק יכולות התכנון והמדיניות בעבודת הממשלה בדגש על,

- א. קביעת אסטרטגיה לאומית בתחומים החברתיים והכלכליים לטווח הבינוני והארוך, תוך מתן דגש למטרות וליעדים רחבים ומדידים, המייצרים שיתופי פעולה של יחידות הממשלה ומחויבות כלפי הציבור.
- ב. העצמתן של יחידות המטה כיחידות עילית מקצועיות, הנשענות על כוח אדם מיומן ודינאמי, אשר יחזקו את יכולות התכנון, המדידה, הבקרה וההערכה.
- ג. ביסוסן של תוכניות עבודה שנתיות ככלי תכנוני מרכזי בעבודת יחידות הממשלה, ויצירת מתודה למעקב, בקרה והערכה של תוכניות אלו במהלך השנה, שתשמש ככלי ניהולי מרכזי בידי המנכ"לים ומנהלי היחידות, תוך שימוש בכלים נהוגים במגזרים אחרים כגון אמנות שירות (SLA).

2. הגברת יכולת הביצוע בממשלה, בין היתר באמצעות:

- א. שיפור במארג הסמכויות והאיזונים במערכת הציבורית - יש לפעול לחיזוקם הממשי של כלל המשרדים, באמצעות הידוק הקשר שבין הסמכות לאחריות; ביזור סמכויות אחראי ומדורג ממשרדי המטה; הפרדה בין גופי הרגולציה לגופי הביצוע ונותני השירות; צמצום ואיחוד יחידות ומשרדים חופפים.

- ביזור פירושו העברת סמכות שבצידה אחריות. תנאי לביזור מוצלח הוא הבטחה מוקדמת קיומם של תנאים בסיסיים, בכללם, חיזוק היחידות אליהן מבזרים את הסמכויות, קיומם של מדדי ביצוע מסרות ויעדים, מערכי בקרה אפקטיביים, כלים ניהוליים והסדרי העסקה גמישים.
- ב. שיפור בהליכי התקצוב - בכלל זה מבנה ידידותי יותר של התקציב שיגביר את יכולות הביצוע במשרדים ויגביר את השקיפות; הגברת השיתוף של משרדי הממשלה בשלב התכנון וגיבוש התקציב, כך שיוכלו לשאת ביתר אחריות על שינויים נדרשים בסדרי עדיפויות בתוך מסגרת התקציב; חיבור הדוק יותר בין תהליכי תכנון המדיניות לבין תהליכי התקצוב.
- ג. חיזוק הדרג המקצועי בתהליכי קבלת החלטות - חשיפת גורמי הייעוץ המשפטי לאתגרים העומדים בפני המערכת הציבורית תוך חתירה למציאת פתרונות משפטיים לבעיות סבוכות. נדרש גם כי בצד הליכי ביקורת יסודיים ושמירה עיקשת על טוהר המידות תובטח יכולת התפקוד השוטף של משרדי הממשלה, ויכולתם של פקידי ציבור להפעיל שיקול דעת, לקבל החלטות ולהניע תהליכים מורכבים.
- ד. יצירת תהליכים לשיתופי פעולה, לתיאום בין יחידות הממשלה ולהכרעה במחלוקות בתחומים בין משרדיים - הן ברמת התכנון והן ברמת הביצוע.

3. בחינת המערכת הבירוקרטית ויצירת בסיס לשינוי מערכת:

- א. איתור מוקדים של נטל בירוקראטי, באמצעותם ניתן לייצר שינוי משמעותי בשירות הממשלתי.
- ב. ייצור תשתית להפחתת הנטל בירוקראטי הכוללת מתודולוגיה אחידה, פלטפורמה וכלים, ואשר תוכל לשמש את כל גופי הממשל.
- ג. ייעול וחיזוק מערכי הרגולציה - קידום תוכנית ממשלתית לבחינה של מערכי הרגולציה הממשלתית והפחתת כפילויות וייעול המנגנונים, תוך גיבוש כלים להערכת ההכבדה של הרגולציה ביחס לאינטרס הציבורי. פיתוח תורת רגולציה ממשלתית, העברת ידע ושיתוף בין רגולטורים שונים, וכן חיזוק יכולותיהם ומומחיותם של הרגולטורים השונים (להרחבה ראה פרק יוקר המחיה והתחרות).

4. נדרש יישום מיידי של רפורמה בנציבות שירות המדינה שתוביל את תהליך פיתוח כוח האדם בשירות הציבורי בהתאם לעקרונות הבאים:

- א. התאמת ניהול תחום כוח האדם לאתגרים הקיימים ולהשגת יעדי הממשלה; שמירת ערכים של מנהל תקין בשירות המדינה, בדגש על טוהר המידות, יושרה ושקיפות. ראיית שירות המדינה כמכלול - בתחושת השייכות, באתוס השרות, בראיית רוחב של אתגרים צרכים ומענים.
- ב. הנציבות תשמש כגוף קובע מדיניות, תוך העברת מרבית ההיבטים של מימוש המדיניות שנקבעה למשרדי הממשלה. העברת האחריות על ניהול כוח-האדם למשרדי הממשלה יתבצע בהליך הדרגתי וסדור הכולל הדרכה, הסמכה, קביעת מדדי הצלחה, מתן כלי ייעוץ ומעקב ובקרה.
- ג. בניית "עמוד השדרה הניהולי" בשירות המדינה וביסוס איכותו ומקצועיותו של הסגל הבכיר בשירות המדינה.
- ד. תקבע מדיניות כוללת לפיתוח משאבי אנוש ולניהול קריירה בשירות המדינה, תוך חתירה

למצוינות, להתמקצעות והכשרת העובדים ולשם העברת ידע וניסיון בתוך הממשלה, באמצעות, בין היתר, של מסלולי קריירה רוטציוניים.

5. על הממשלה לפעול להסדר חדש אשר יכלול הגמשה מהותית של הסדרי העסקה הנוכחיים - על הסדר זה לאפשר גיוס כוח אדם איכותי ותגמול המצטיינים, על בסיס תהליכי מדידה והערכה שיטתיים, בצד הליכי פיטורין אפקטיביים. ניתן לעשות זאת בהסדר מכובד גם מבלי לפגוע בחיוניותה של העבודה המאורגנת, ותוך מתן כלים שיסייעו להשתלבותם של עובדים אשר יצאו משירות המדינה בשוק העבודה הכללי.

6. נדרשים גם כללי אתיקה ברורים, אשר יסדירו את עבודתם של פקידי הממשלה ונבחרי הציבור עם לוביסטים, קובעים כללים ברורים ביחס לתקופת הצינון הנדרשת במעבר מהממשלה לסקטור הפרטי, תוך אבחנה מתאימה בין רמות בכירות שונות של עובדים, בצד תגמול הולם בתקופת הצינון, וצמצום תופעת המעבר של פקידי ציבור לעבודה בתפקידים שעיקרם פעילות מול מערכי הרגולציה הממשלתיים בהם פעלו בתקופת כהונתם בממשלה.

7. מעל כל אלה נדרשים בנייה וטיפוח של האתוס הציבורי והגדרה של מערכת הערכים עליה נשענת עבודתו של 'משרת הציבור' תוך יצירת תחושת שליחות, אחריותיות ותרבות של "Civil Servant".

הוועדה סבורה שנושא זה צריך להיות במרכז סדר העדיפויות הממשלתי. השיח הציבורי והממשלתי סב שנים רבות סביב הסוגיות שפורטו לעיל, וקיימת תמימות דעים לגבי הצורך בשינוי מערכתי בכיווני המדיניות שפורטו. חרף זאת, השינוי המיוחל מתמהמה. **הוועדה רואה בעניין זה יסוד מרכזי בשינוי הנדרש בסדר החברתי כלכלי וקוראת לממשלה לראות בכך יעד לאומי ולפעול באופן נמרץ ונחוש למימוש.**

המחאה הראתה כמיהה של אזרחים רבים להשתתף ולקחת אחריות על הנעשה במרחב הציבורי. בתוך הסקטור הציבורי ישנם עובדי ציבור רבים מסורים ומיומנים שרוצים לראות פרי לעמלם ואופק של התפתחות אישית ומקצועית. מבין אותם מאות אלפים שיצאו לרחובות, מצויים צעירים רבים השואפים להשתלב במערכות הציבוריות לשאת באחריות ולהשפיע על חיי החברה בישראל. על הממשלה לראות בכך הזדמנות לשינוי, לראות בהם נכס ועתודה הכרחית לשיפורו של השירות הציבורי ולסלול להם את נתיבי הכניסה אל השירות הממשלתי.

10. לקראת דמוקרטיה השתתפותית

"הישראלים החדשים" - זה הכינוי הקולע שאחד ממנהיגי המחאה טבע בדבריו בפני משתתפי ההפגנה הגדולה ביותר שהתקיימה במסגרת המחאה. יש בכינוי זה אמירה הנוגעת הן לשורשי המחאה, והן לעתיד. אחד משורשי המחאה נעוץ בתחושה גוברת של ניכור הפושט על פני ציבורים רחבים, כלפי מוסדות המדינה, כלפי המערכת הפוליטית, וכלפי מוקדים מרכזיים של כלכלת השוק. התחושה היא שמוסדות ומערכות אלו התרחקו מהאזרח מן השורה והסתגרו בתוך תוכם, לא מתעניינות בו, במצוקותיו ובמאוייו, וכמו כן האזרח עצמו לא מסוגל להשפיע עליהם. תחושת הניכור מזינה מצידה חוסר אמון, ציניות, אי נכונות לשרת ולשאת בעול האישי והקולקטיבי, פאסיביות, ובקצה אף ייאוש, עם כל מה שמשתמע מכך. צמצום מרחב השיח הציבורי תרם רבות לכך. בעבר מרחב זה נפרס ע"י המימד המדיני-ביטחוני, המימד הדתי-חילוני, המימד הכלכלי-חברתי, ולעתים גם מימדים נוספים (כגון המימד העדתי, המימד וותיקים-עולים וכדומה). אולם, בשנים האחרונות המימד המדיני-ביטחוני הפך לדומיננטי, עד כדי סירוס המימדים האחרים. היתרון של מרחב רב מימדי הוא שכל אחד יכול למצוא בו את מקומו הלגיטימי, להביע את עמדותיו לגבי כל דבר ועניין ללא מורא, ובכך להרגיש שייכות וזיקה למערכת הפוליטית ולציבוריות הישראלית בכללותה, המאפשרות לו להתבטא נכונה. הדבר חשוב במיוחד בחברה בה יש ריבוי כה גדול של זרמים ומגזרים, שלא ניתן להכיל במרחב של שיח ציבורי תחום ומצומצם.

אין זה המקום לנתח כיצד זה קרה, אבל העובדה היא שבשנים האחרונות המימד הכלכלי-חברתי התנוון והפך כמעט ללא רלוונטי. לעומת זאת ה"ימין-שמאל" המדיני, כפרט במוכן של עמדות כלפי הסוגיה הפלשתינאית, כפה את עצמו על מרחב השיח הציבורי כולו, כך שברגע שהפרט תווג על פיו, אי אפשר היה להיבדל באמצעות עמדות הנוגעות למימדי שיח אחרים. במדינת ישראל אף אחד כמוכן לא עוסק חלילה במחיקת מלים, אך הצמצום בפועל של מרחב השיח הציבורי הוביל לא לשכחה ולא לתרדמת, אלא לתסכול ולניכור.

אחת מתופעות הלוואי החיוביות ביותר של המחאה, הנה שהישראלים החדשים מגלים לראשונה שפה נאותה אשר באמצעותה הם מסוגלים לנסח את אשר על ליבם, בלא חשש שיתווגו לפי הדיכטומיות הקלסיות, אשר התלווה להן משקל עודף שלילי. מסתבר שאפשר לקבול על יוקר המחיה, על מחסור במוסדות חינוך לגיל הרך, על חוסר בדירות קטנות להשכרה וכדומה, מבלי שהדבר יתפרש כאמירה פוליטית המשליכה בהכרח על עמדה כלפי עתידה של ארץ ישראל או של מדינה פלשתינאית. ניתוק הקשר הגורדי שיחרר אנרגיות ושאפיות ותקוות של דור שלם אשר נשא בנטל, התנהג בצורה נורמטיבית, אך לא מצא את מקומו אל מול מצוקותיו מחד וסירוסו של מרחב השיח הציבורי מאידך.

העדרו של המימד הכלכלי-חברתי בשיח של תמול שלשום ניכר היטב בפערים בידע שמתגלים עתה בנושאים כלכליים-חברתיים, וברצון העז למלא במהרה את החסר. גירעון, תמהיל מסים, מס הכנסה שלילי, הפרטה, חוב לאומי, כללים פייסקאליים, כל אלה ורבים אחרים הפכו לפתע למושגים שגורים בפיהם של רבבות, אשר סביבם מתנהלים ויכוחים לוהטים ברשתות החברתיות, בכיכרות, באוהלים, לא פחות מאשר בפורומים של מומחים.

אך זה לא רק החזרתו של המימד הכלכלי-חברתי האבוד למרכז הזירה: הישראלים החדשים עומדים על כך שקולם יישמע, לא כאקט חד פעמי בעת הפגנה, אלא כאורח התנהלות מובנה וקבוע ב"אגורה" החדשה.⁸ הדבר מבשר היווצרותה של "דמוקרטיה השתתפותית" (participatory democracy) תוססת, דורשנית ואמיצה, השונה מאוד מהדפוסים שהכרנו עד עכשיו. אין ספק כי הטכנולוגיה תרמה תרומה מכרעת לכך: התקשורת האינטרנטית והסלולארית מאפשרת קשר ישיר מיידי מכל אחד לכל אחד אחר, אגורה⁸ ביונית הנה המרחב הציבורי הפיזי של ערי יוון העתיקה, בפרט של אתונה, בה התנהל השיח והחיים האזרחיים העשירים של אז.

והרשתות החברתיות מאפשרות אינטראקציות רבות משתתפים לא מוגבלות לא בזמן ולא במרחב. כך, מעטים בעלי יוזמה יכולים להתניע תהליכים רבי עוצמה המתפשטים על פני ציבורים רחבים, ואין לאף גורם מרכזי-שלטוני יכולת לעצור, לנווט, או למנוע זאת.

זו הזדמנות נדירה להסיר את המחיצות בין מוסדות המדינה לבין אזרחיה, לנסות ולכנות מחדש יחסי אמון, לשתף אמיתית את הציבור בדילמות המדיניות ובתהליכי החשיבה, ולגלות שהתבונה הקולקטיבית של אזרחי המדינה לא נופלת מזו של נבכרי העם, פקידי הממשלה, שליחי האינטרסנטים המסורתיים או המומחים מטעם. יתכן כי בנייה מחדש של אמון בין האזרח למדינה תחלחל גם להקשרים אחרים. שהרי חוסר אמון פשט גם על היחסים בין מוסדות השלטון לבין עצמם: בין הכנסת לממשלה, בין מערכת הביטחון לבין משרד האוצר וראש הממשלה,⁹ בין משרדי ממשלה ביצועיים לבין משרדי המטה, בין רגולטורים לבין עצמם, וכך הלאה. חוסר אמון הפך לנורמה, המקשה מאוד על תפקוד המערכות השלטוניות, וכמובן הדבר הזין וחיזק את חוסר האמון של האזרח כלפי כל אלה כמכלול. כפי שקורה במקרים רבים אחרים המתאימים לסינדרום של "דילמת האסיר", קשה מאוד לשנות את המצב שאליו נקלעה המערכת השלטונית בתוכה ובינה לבין האזרח. אבל כפי שהוכיחה מערכת ההדברות המסועפת והחדשנית שניהלה הוועדה אל מול אלפי אזרחים (ראה בדו"ח), הדבר אפשרי, ומוטב שהמוסדות ישכילו לחבק את ההזדמנות הנדירה הזאת בכל מעודם.

9 ראה המאבקים המרים לא רק על גובהו של תקציב הביטחון, אלא על "שפה", על מה נכלל בו ומה לא, על מה מהווה הבטחה שלטונית, על שקיפות, וכדומה. מאבקים אלה מעכירים מאוד את היחסים בין הגורמים המרכזיים על נושאים רגישים וחשובים, וללא ספק מקשים על קבלת החלטות מושכלות. זה לא רק עניין של תקציב, לאורך זמן חוסר האמון הופך לסכנה אסטרטגית.

11. תהליך אימוץ ויישום המלצות הוועדה

א. מבוא

דו"ח הוועדה כולל מגוון פרקים, חלקם בעלי אופי השקפתי, המתווים כיוון ומגדירים עקרונות למדיניות, חלקם מכילים המלצות בעלות מידות שונות של בשלות לקראת יישומן. החלק ההשקפתי מתייחס לשאלות של צדק חברתי; יעדי המדיניות הכלכלית והחברתית; עקרונות בתחום המדיניות הפיסקאלית, התקציב והמיסים; קווים מנחים בתחום מדיניות אספקת השירותים החברתיים ושיפור יכולתיו של הסקטור הציבורי; וכן השקפה כללית בסוגיית הדיור ופיתוח המרחב האורבאני; הרגולציה התחרותית והגנת הצרכן; שוק העבודה, החינוך לגיל הרך והתחבורה הציבורית.

פרקים אלה פורסים עקרונות יסוד שלדעת הוועדה צריכים להשתלב בסדר החברתי הכלכלי החדש הנדרש למדינת ישראל. מבחנם יהיה מבחן התודעה וההפנמה. עד כמה הם יהוו יסוד לחשיבת המדיניות החדשה? עד כמה יופנמו מימדי השיח החדשים ויוטמעו בלב תהליכי קבלת ההחלטות של הממשלה? עד כמה ילוו את מקבלי ההחלטות עקרונות יסוד של צדק חברתי, של סולידאריות וחתימה למכנה משותף, של דמוקרטיה השתתפותית? אלו שאלות שלא ניתן לענות להם בתהליכים מובנים והליכי מעקב ובקרה רגילים. הם צריכים לחלחל אל ליבת העשייה הציבורית, שכן הדבר הקריטי הנו מידת האמון של הציבור בכך שתהליך השינוי אכן הופנם ומתורגם לעשייה.

באשר להמלצות ברות יישום, בחלק מהמקרים מדובר בצעדי מדיניות מפורטים הניתנים ליישום כפרק זמן קצר תוך הגדרת יעדים מדידים, מדדי תפוקה ותוצאה ולוחות זמנים. צעדים אלה מפורטים בעיקרי ההמלצות ובטבלאות המסכמות. בחלק מהמקרים המליצה הוועדה על צוותי יישום וצוותי מעקב ובקרה ייעודיים להבטחת השלמת ביצוע הצעדים המומלצים (כך בתחום הדיור, הפחתת המכסים, מדיניות הגיל רך, וכדומה). במקרים אחרים תידרש הבנייה של תהליכי ליווי ומעקב מוסדרים להבטחת יישומן המלא של ההמלצות. סל נרחב זה של צעדים בשל לדיון מעמיק ולקבלת החלטות בממשלה, וליישום עד לסוף שנה זו (31.12.2011).

כמו כן הוועדה ממליצה על שינויים מדיניים בתחום התקציב ובתמהיל המיסים, אשר יש להטמיעם בחוקי התקציב והמיסים עד 31.12.2011.

לבסוף, בסוגיות מדיניות מרכזיות, שפרק הזמן שניתן לוועדה לא אפשר את ליבון לכדי המלצות פרטניות, המליצה הוועדה על תהליכי המשך לגיבוש מדיניות בצוותים ייעודיים אשר על הממשלה להקים במטרה לגבש המלצות מדיניות משלימות כפרק זמן קצוב ומהיר (כך בתחום הטיפול בהון השחור ובחברות הארנק; פיתוח מדיניות כוללת למרחב האורבאני; גיבוש מדיניות בתחום 'מיקור החוץ' ובסוגיות שונות הקשורות לתחרותיות ויוקר המחיה). גם בנושאים אלה, המחייבים תהליך מקצועי של גיבוש ההשקפה, יש לקיים תהליך ליווי ומעקב הדוקים אשר יבטיחו כי הדיון בהם יושלם כפרק זמן קצר, וכי המלצות המדיניות שיגובשו על ידי הצוותים השונים יובאו לשולחן הממשלה מייד לאחר מכן, במטרה להחליט על המדיניות הרצויה וליישמה.

ב. קווים מנחים לתהליך היישום

1. אבני הדרך ליישום הדו"ח -

- אימוץ ההשקפה הכללית וההמלצות על ידי הממשלה.
- עיגון כלל המלצות הוועדה המפורטות בהחלטת ממשלה (לרבות עקרונות המדיניות,

- הצעדים האופרטיביים ומינורי צוותי המדיניות והיישום, ועקרונות היישום המפורטים (להלן) וזאת בהתאם ללוחות הזמנים שהומלצו.
- הנחת הצעות החוק הממשלתיות הנדרשות ליישום המלצות הוועדה, לרבות שינויי החקיקה הנדרשים בחוק התקציב וחקיקת המיסים.
- אישור כלל תיקוני החקיקה הנדרשים עד ליום 31.12.2011.
- במקביל - מיסוד תהליך ליווי מעקב ובקרה שוטף עד ליישום מלא של המלצות הוועדה.
- דיווח חצי שנתי של הממשלה על אופן יישום ההמלצות.

2. שינויים בסדר העדיפות התקציבי - עקרונות:

- למען הסר ספק, המלצות הוועדה בתחום התקציבי הן תוספתיות. קרי, בכל מקום בו הוועדה המליצה על הקצאה תקציבית - כוונתה להקצאה תוספתית מעבר לתקציבים המוקצים לעניין זה ממילא (בבסיס התקציב או על פי החלטות ממשלה או סיכומים תקציביים). זאת בתוך מסגרת התקציב, ועל כן כל אלה מצריכים הסטות פנים-תקציביות.
- התקציבים שהוקצו לפי המתווים המפורטים בטבלאות שבדו"ח יוקצו בבסיס התקציב, ובכלל זאת תקציבים במתכונת הרשאה להתחייב.
- הוועדה המליצה על שינויים בסדר העדיפות התקציבי בסדר גודל של כ- 30 מיליארד ש"ח במהלך החומש הקרוב מתוכם כ- 4 מיליארד ש"ח בשנת 2012, לפיכך:
 - על הממשלה לפעול לתיקון חוק התקציב לשנים 2011-2012 ולשנות את סדרי העדיפויות בתקציב המדינה, בהתאם להמלצות הוועדה, לפני ה- 31.12.2011.
 - שינויים תקציביים לשנת 2012, שאינם חד פעמיים, יעוגנו בבסיס תקציבי המשרדים.
 - הוצאות חד פעמיות הנדרשות למימוש המלצות הוועדה (כגון תקציבי הבינוי למעונות יום ולגני ילדים) בשנת 2012, תתוקצבנה על ידי משרד האוצר, בדרך של מתן הרשאה להתחייב למשרדים הרלוונטיים (בסכומים המפורטים בדו"ח הוועדה), בסמוך לאישור ההמלצות על ידי הממשלה.
 - התקציבים הרב שנתיים הנדרשים למימוש ההמלצות יעוגנו בהחלטת הממשלה ובסיכומים תקציביים רב שנתיים בין משרד האוצר ובמשרדי הממשלה הרלוונטיים.
- הוועדה המליצה על שינויים בתמהיל הכנסות המדינה מסיים, בדגש על הפחתת הנטל על אוכלוסיית היעד שנקבעה, בהיקף של כ- 30 מיליארד ש"ח במהלך החומש הקרוב מתוכם כ- 6 מיליארד ש"ח בשנת 2012. תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום המלצות הוועדה, לרבות השינויים התקציביים והשינויים בחקיקת המס, יונחו על שולחן הכנסת במושב החורף במטרה לאשרן, עד ליום 31.12.2011.
- יתר תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום המלצות הוועדה יונחו על שולחן הכנסת במושב החורף במטרה לאשרן עד ליום 31.12.2011.

3. אחריות ליישום ההמלצות וועדת היגוי לליווי תהליך היישום -

- האחיות הכוללת ליישום ההמלצות הפרטניות, לרבות שלב גיבוש החלטות הממשלה וניסוח ההצעות לתיקוני החקיקה, תוטל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה ועל הממונה על התקציבים במשרד האוצר.
- מוצע כי ראש הממשלה ימנה וועדת מעקב, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה והממונה על התקציבים, אשר תלווה את הליך יישום המלצות הוועדה. הוועדה תדווח לממשלה מדי שישה חודשים על ההתקדמות ביישום של ההמלצות הפרטניות בכל תחום ותחום, ועל התוצאות מכך באותם מקרים בהם ההשפעה של היישום אמורה לבוא לידי ביטוי מהיר. כפרט, על הוועדה לדווח על שינויים במחירי הדיוור, במחירים לצרכן באותם מקרים בהם הורדו מכסים ומסים עקיפים אחרים וכדומה.

4. הטמעה בתוכניות העבודה הממשלתיות וקביעת יעדים ומדדים -

- מדיניות הממשלה ביחס להמלצות תוטמע בתוכניות העבודה של המשרדים השונים.
- הממשלה תפעל לקביעת יעדים, מדדי תוצאה ותפוקה ואבני דרך להשלמת היישום של כלל התהליכים ואלה יוטמעו בתוכניות העבודה הממשלתיות.
- וועדת ההיגוי תדווח לממשלה, אחת ל-6 חודשים על אופן ההתקדמות ביישום ההמלצות.

5. דיווח לציבור

הממשלה תפרסם דו"ח ביצוע מפורט עד ליום 31.12.2011 לגבי מידת ואופן יישום ההמלצות בפרק הזמן שחלף, ובציון יעדים ומדדים ואבני דרך להמשך היישום בצירוף לוחות זמנים.

ג. חשיבות הליווי ובקרת היישום

ריבוי הוועדות הציבוריות בישראל בשנים האחרונות והניסיון הלא אחיד ביישום מסקנותיהן, מעורר חשש שמא גם המלצות הוועדה הזאת לא יישומו במלואן. יתרה מזאת, כיוון שמטרתה של הוועדה לחולל שינוי מרחיק לכת בקשת רחבה של תחומים, מתגבר החשש כי ההתנגדות לשינוי מצד גורמים רבים אשר המצב הישן היטיב עימם תגבר, וכי סדר היום יישאר כשהיה.

הוועדה סמוכה ובטוחה כי יתקיים דיון מעמיק בהמלצותיה ובקימו של תהליך יישום רציני. עם זאת, הוועדה סבורה כי על הממשלה להראות לציבור את רצינות כוונותיה בכל הנוגע לשינוי הנדרש, ובנחישותה לפעול לפתרון בעיות היסוד שצפו על רקע המחאה. על כן הוועדה שבה ומדגישה את הצורך בקיום תהליך מהיר ושקוף של אימוץ המלצותיה ויישומן, והבניית הליך אפקטיבי של מעקב ובקרה ליישום.

12. תמצית דבר

קייץ 2011 השמיע זעקה והצית זיק של תקווה לחברה בישראל: זעקה רמה על תחלואיה אשר הצטברו ונעדרו וגאו במהלך השנים האחרונות, ותקווה לחולל שינוי עמוק, שינוי שיצמיח חברה צודקת יותר, מושתתת על סולידאריות והוגנות כלפי האדם המתפרנס בזיעת אפו ותורם את חלקו לכלל, ונבנית על מכנה משותף ערכי לכל מגזריה.

"העם דורש צדק חברתי!" זו הסיסמא שנשאה ע"י אלפים ורכבות בחוצות ערי ישראל, והפכה לסמל מחאת האוהלים. מה פשר הדבר? על איזה צדק מדובר? הוטלה עלינו המשימה להיות למתרגמי המחאה לשפה שיתכן כי תניב מענים. הנה אם כן מה שהמילון המתהווה יודע להגות:

1. **צדק חברתי פירושו הלימה בין התנהגות נורמטיבית, תרומה ומאמץ של הפרט, לבין התגמול שהפרט מקבל.**
2. **צדק חברתי פירושו שוויון הזדמנויות בשלבי הפתיחה, כללי העסקה ותחרות הוגנים בהמשך, ביטחון בסיסי וכבוד לאחר הפרישה.**
3. **צדק חברתי פירושו שאם הגורל מכה בפרט מכל סיבה שהיא, החברה תסייע בהבטחת קיומו הבסיסי, נגישותו, וכבודו.**

מימוש של צדק חברתי דורש מחויבות מפורשת, אסטרטגיה מושכלת ופעולה נמרצת של המדינה. אך מעבר לכך, שגשוגה של החברה בישראל תלוי בקיומו של מכנה משותף ערכי רחב בין כל חלקיה. מכנה משותף אין פירושו אחידות, וודאי לא כפיה של ערכי קבוצה אחת על קבוצות אחרות. האתגר הגדול הוא לטפח את המשותף, בו בזמן שמכבדים את השונה. זה אם כן ה"מה" - ה"איך" שאנו קוראים ללכת לפיו הוא איך של דרכי נועם, של סובלנות, של כבוד, של אמון הדדי, של סולידריות, אבל גם איך נחוש והחלטי.

מימוש של צדק חברתי ושל מכנה משותף ערכי, בדרכי נועם ובהחלטיות, זו תמצית הגישה אשר צריכה להנחות את מימוש השינוי המיוחל בחברה הישראלית.

חלק מתחלואי החברה מקורם בתופעות כלל עולמיות, ובפרט בגלובליזציה המחדדת יתרונות יחסיים במהירות ובעוצמה שלא ידענו כמותם, ותוך כדי כך מתגמלת ביד נדיבה את הכישרונות הנדירים, אך באותה עת מענישה ללא רחמים את המסוגלים לרוץ אך בקצב איטי יותר. התוצאה היא פערי שכר ואי שוויון מתרחבים, המתואמים הדוקות עם השכלה, וגם עם אופיים של הענפים השונים.

גם במשק כה חשוף לכוחות שוק גלובליים, לממשלה השפעה עצומה על הנעשה בו, הן באופן אקטיבי (דרך התקציב, המסים, הרגולציה וכדומה), והן באופן פאסיבי, קרי, דרך מה שהיא לא עושה (כמו למשל אל מול אי שוויון גובר או ריכוזיות בשווקים). בבואנו לנתח את מקור המצוקות ולגבש לאורן המלצות לשינוי, המיקוד הנו מן הסתם על אחריות הממשלה, ועל מה שהיא יכולה לעשות על מנת לחולל את השינוי הרצוי - על היתר אנו לא שולטים.

אנו נציג כאן עקרונות מנחים למדיניות הממשלה בתחום הכלכלה והחברה, ותכנית פעולה מקיפה הכוללת המלצות פרטניות ומתווה תקציבי. התכנית וצעדי המדיניות מתפרשים על פני יריעה רחבה. חלק ניכר מהמשאבים מכוונים להקל על הנטל הכלכלי המונח על כתפי משפחות עובדות בדגש על הורים לילדים צעירים, חלק מהצעדים מכוונים לכלל האזרחים, וחלקם מיועדים לטפל במצוקות נקודתיות של השכבות החלשות. התכנית תעמיד סך של 60 מיליארד ש"ח על פני החומש הקרוב לטובת מטרות אלו, הן באמצעות הוצאות תקציביות והן בשינויים בתמהיל המיסים, הפחתות מסים עקיפים ומתן הטבות מס נוספות.

1. עקרונות מנחים למדיניות כלכלית-חברתית

הוועדה סבורה שעל הממשלה לאמץ עקרונות מנחים למדיניות הכלכלית-חברתית, אשר יחולו לא רק על כלי המדיניות העיקריים ובראשם תקציב המדינה, אלא על כל מרחב פעילותה אשר משליך על המשק והחברה. עקרונות אלה כוללים,

1. בנוסף לדבקות הדוקה בכללים הפיסקאליים, על הממשלה לפעול להעלאת משקלה של **ההוצאה האזרחית** בתקציב, ולחתור להגדלת חלקה בתוצר. זאת נוכח הכרסום היחסי שחל לאורך שנים בשירותים החברתיים, בין היתר בשל אילוצי תקציב.
2. על הממשלה לקבוע ולעדכן מעת לעת **יעדים חברתיים** לצד יעדים מאקרו כלכליים מסורתיים, ובכלל זה יעדים כמותיים להגדלת התעסוקה, ולהקטנת העוני ואי השוויון.
3. **צמיחה** כלכלית הנה המפתח ליכולת לספק לאורך זמן את הצרכים הגדלים של החברה בישראל. לכן כלי המדיניות הכלכלית צריכים להמשיך להעצים את יכולת הצמיחה והתחרותיות של המשק. אולם, שיעור הצמיחה כנמדד איננו חזות הכול: היבטים חשובים של **איכות החיים** לא נכללים בו, ובכלל זה מידת אי השוויון, מצב בריאותי, איכות הסביבה, וכדומה. מכאן שיש להרחיב את היריעה בקביעת הפרמטרים לפיהם נמדדים הביצועים של המשק, ולכוון את המדיניות בהתאם.
4. היבט חשוב של איכות החיים הנו מידת אי השוויון במשק: אי שוויון גדול גורר תחושה של **אי צדק**, הדרה וניכור, אשר עלולים לפגוע בכליידות החברתית ובנכונות לשאת בנטל. מכאן שהמדיניות הכלכלית צריכה לחתור לחלוקה הוגנת של פירות הצמיחה, ובכלל זה בחלוקה בין התמורה להון והתמורה לעבודה, בין עובדים בכירים לעובדים מן השורה.
5. על הממשלה לפעול בהתמדה ובנחישות לשילובם של כל מגזרי האוכלוסייה בעשייה המשקית והכלל חברתית. בפרט, על הממשלה לחתור **להשתלבותם בתעסוקה של גברים חרדים ושל נשים ערביות**, תוך כיבוד אורח חייהם. שילובם המהיר בתעסוקה המביאה פרנסה בכבוד הנו קריטי הן להמשך שגשוגם של המשק והחברה בישראל, והן ליציאה של מגזרים אלה ממעגל העוני.
6. על הממשלה להבטיח כללי משחק הוגנים **לכלכלת השוק** תוך מניעת היווצרותם של חסמי כניסה, ריכוזיות, וכוח מונופוליסטי, וכמו כן כללי העסקה הוגנים לכלל העובדים ושמירה על זכויותיהם הבסיסיות.
7. על הממשלה להגדיר היטב את **אחריותה** על אספקת שירותים ציבוריים, להתאים את הרכבם מעת לעת לאור שינויים טכנולוגיים, דמוגרפיים ואחרים, ולדאוג לאספקתם באופן הוגן ויעיל לאזרחים הזכאים לכך, בין אם הדבר נעשה באופן ישיר על ידה ובין אם חלק מתהליך האספקה מוצא למיקור חוץ.
8. **מיקור חוץ** של חלק מהשירותים הציבוריים הנו לגיטימי ורצוי על מנת להגביר את יעילותם וזמינותם לאזרח, ובלבד שהדבר נעשה במקרים המתאימים לכך תוך תכנון מושכל, שימת דגש לא רק על העלות אלא גם על האיכות, הזמינות, פיתוח יכולת מדידה, מעקב ואכיפה של סטנדרטים גאותיים. יתרה מזאת, על הממשלה להדגיש ביתר שאת את אחריותה לשירותים המוצאים למיקור חוץ, ולשמש כתובת לאזרח ללא קשר עם מי בפועל מספק את השירות.

9. על הממשלה לפעול לטיפול מערכתי בכשלי היסוד בשירות המדינה ובסקטור הציבורי, לחיזוק יכולות התכנון והמדיניות, להגברת יכולות הביצוע והגמישות הניהולית של הממשלה, ולטיפול של האתוס הציבורי ומערכת הערכים עליה נשענים משרתי הציבור.

10. על הממשלה לאמץ ערוצי הדברות עם הציבור הרחב במתכונת של "דמוקרטיה השתתפותית", בפרט בבואה לדון על שינויים וגיבוש מדיניות הנוגעים לציבור, וזאת כיוון שזה מאפשר זרימת רעיונות ושיקוף מצבו של האזרח אל מול הממשלה, מגביר את תחושת השייכות ומחזק את הדמוקרטיה. כמו כן, ההדברות דרושה גם כדי לאזן את האינטרסים של הציבור הרחב אל מול גורמים כלכליים עוצמתיים, אשר יש להם גישה והשפעה ישירה על מקבלי ההחלטות.

2. המלצות פרטניות

מעבר לעקרונות אלה, הוועדה דנה במסגרת עבודתה בארבעה תחומים הקשורים ישירות לשורשי המחאה: דיור, יוקר המחיה ותחרותיות, שירותים חברתיים ותמהיל המסים. אלה עיקרי המלצותיה:

1. בתחום הדיור הוועדה ממליצה על שורה של צעדים מקבילים אשר מטרתם: (א') להגדיל באופן משמעותי ביותר ולאורך זמן את היצע הדירות בתמהיל מגוון, ובכך לגרום לחזרתם של מחירי הדיור לרמה סבירה; (ב') לפתח בצורה פרו-אקטיבית את הבנייה להשכרה לטווח ארוך, בפרט של דירות קטנות, וזאת בעיקר באזורי הביקוש המרכזיים; (ג') להציע פיתרונות זמינים יותר לדיור בר השגה למשפחות המתקשות להתמודד בכוחות עצמן בשוק הדיור, ובכלל זה סיוע מוגבר בשכר דירה לזכאי הדיור הציבורי ולקשישים; (ד') לגבש פיתרונות למגזר הערכי לאור מאפייניו הייחודיים, ובכלל זה סיוע בתכנון ובתשתיות; (ה') להתניע גיבוש אסטרטגיה כוללת לפיתוח המרחב האורבאני, הכוללת האצת תהליכים לחיזוק המטרופולינים והערים, בנייה נרחבת לאוכלוסיות מגוונות, האצת תהליכי התחדשות עירוניים, פיתוח מערכות חדשניות של תחבורה ציבורית וכדומה.

2. יוקר המחיה בישראל גבוה במיוחד בשורה ארוכה של מרכיבי סל הצריכה, ובפרט בדיור, אחזקת משק בית, חינוך, בריאות, מזון ותחבורה. לגבי חלק ממרכיבים אלה העלייה ביוקר המחיה משקפת צמצום אחריות המדינה באספקת שירותים ציבוריים ו/או כשלי רגולציה. חלקם משקפים הגברת כוחם של פירמות דומיננטיות בשווקים. הוועדה ממליצה להגביר את יכולתה של הממשלה להתמודד אל מול כוח שוק בין היתר ע"י חקיקה ושינויים מבניים ברשות להגבלים עסקיים, לעשות כן בצורה פרו-אקטיבית רציפה, להעצים את הכוח הצרכני כמשקל נגד, ולטפל באופן ממוקד ואינטנסיבי במספר ענפים בהם השתרש כוח מונופוליסטי רב עצמה. הוועדה ממליצה עוד לקבוע כללי פעולה חדשים לרגולטורים הממשלתיים, כך שדאגה ליוקר המחיה יהיה אחד היעדים אליו הם מחויבים.

3. מקור נוסף ליוקר המחיה הנו המחסומים הרבים המונעים ייבוא ותחרות בינלאומית בשווקים מקומיים. על כן הוועדה ממליצה להוריד את כל המחסום שעדיין נותרו על כנם חרף תכנית החשיפה ואף לאפס את מרכיבם, במהלך מבוקר של שתי פעימות עד סוף 2012. כמו כן הוועדה ממליצה להוריד מסי קנייה, להגדיל את הסכום המאפשר רכישות מחו"ל דרך האינטרנט בפרט ממסים, ולהתאים בהקדם האפשרי את התקינה המקומית לתקינה הבינלאומית.

4. בתחום השירותים החברתיים הוועדה התמקדה בעיקר בחינוך בגילאים הצעירים, וזאת הן בשל החשיבות העצומה של חינוך איכותי בשלבים המוקדמים והפיתוח של יכולות גנריות להשתלבות

ב"עידן הידע", והן כיוון שחינוך הנו הכלי העיקרי להבטחת שוויון הזדמנויות והקטנת הפערים בחברה. כמו כן, הנטל הכלכלי הרובץ על הורים לילדים קטנים כבד מאוד ועלה בהתמדה בעשור האחרון, ועל כן הוועדה מצאה לנכון להקדיש להקלה בנטל זה משאבים רבים. בפרט, הוועדה ממליצה על הסדרה מוסדית והרחבה של מעורבות הממשלה בגיל הרך (גילאי 0 - 3), יישום מלא של חוק חינוך חובה לגילאים 3 - 4, ופרישה ארצית של מסגרות לימודיות לשעות אחר הצהריים, על כלל גילאי 3 - 9. כמו כן הוועדה ממליצה על הפחתה בתשלומי הורים, ועל הקלה בתחום ספרי הלימוד.

5. בהמשך לשירותים החברתיים, הוועדה ממליצה גם על שורה של צעדים להנגשה והרחבת **התחבורה הציבורית** בפרט לצורכי תעסוקה. כמו כן הוועדה ממליצה על צעדים להסרת מחסומים **בשוק העבודה**, בפרט לשם שילובם של נשים ערכיות וגברים חרדים **בתעסוקה**.
6. בתחום **המסים**, הוועדה ממליצה על שינוי מרחיק לכת בתמהיל המיסים על מנת להגדיל את הפרוגרסיביות של מערכת המס ולהקל על יוקר המחיה. בצד המקורות השינויים המוצעים הם: (א') ביטול ההמשך המתוכנן של הפחתת המסים הישירים; (ב') יצירת מדרגת מס נוספת של 48% על הכנסות מעל לכ- 40,000 ש"ח; (ג') גביית מס ייסף של 2% על הכנסות מהון ומעבודה של מעל ל-1 מיליון ש"ח לשנה; (ד') העלאת המס על רווחי הון ל-25% (30% לבעלי שליטה); ו-(ה') העלאת מס חברות ל-25% בשנת 2012, ובחינת העלאה נוספת ל-26% בהמשך. בצד השימושים הוועדה ממליצה על, (א') ביטול העלייה המתוכננת בבלו על דלק, כחם וסולר; (ב') מתן שתי נקודות זיכוי לאבות לילדים בני 0-3; ו-(ג') ביטול מכסים ומסי קנייה.

3. המקורות והשימושים התקציביים

1. הוועדה ממליצה להקצות תקציבים בסך כולל של **30 מיליארד ש"ח על פני החומש הקרוב** למטרות דלעיל, כאשר החלק הארי יוקצה לחינוך. כבר בשנת התקציב 2012 יוקצו יותר מ-4 מיליארד ש"ח בבסיס התקציב למטרות אלו, והסכום השנתי ילך ויגדל על פני החומש.
2. המקורות לשם כך יבואו **מתוך התקציב**, ובפרט כ-2.5 מיליארד ש"ח יבואו כבר בשנת התקציב 2012 **מקיצוץ בבסיס של תקציב הביטחון**.
3. סך התקבולים הנוספים שיתקבלו כתוצאה מביטול מתווה הורדת המיסים והעלאת מיסים אחרים כאמור דלעיל יגיעו בשנת 2012 לכ-6 מיליארד ש"ח. סך הורדות המסים העקיפים ומתן נקודות הזיכוי יגיעו אף הם לסכום דומה, ובסך הכול יסתכמו בכ-**30 מיליארד ש"ח על פני החומש**.
4. מכאן שהתכנית התקציבית שהוועדה ממליצה תיעד לטובת הציבור הרחב סך כולל של כ-**60 מיליארד ש"ח על פני החומש הקרוב**, אשר יתבטאו בהורדות מחירים והקלה ביוקר המחיה, זמינות גוברת של שירותים ציבוריים, הקלה ניכרת בתשלומים על חינוך, גידול בהכנסה נטו בגין נקודות זיכוי נוספות, ועוד.

4. סוף דבר

הישראלים החדשים של קיץ 2011 הגישו לנו על מגש הכסף הזדמנות נדירה ומופלאה לחולל שינוי ולכונן חברה ומשק צודקים והוגנים יותר. אנו עשינו כמיטב יכולתנו כדי לתרגם את משאלותיהם לשפת

המעשה. אנו מאמינים באמונה שלמה שמכלול ההמלצות והאמצעים שהועמדו ליישומן הינם עוצמתיים ביותר, חסרי תקדים בהיקפם וברוחב יריעתם, ויש בכוחם כדי להתניע את תהליך השינוי המיוחל. אין ספק כי לא יכולנו להציע מענים לכל המצוקות שהועלו ואף לא לרובן, אך המיקוד בכמה כיווני פעולה מרכזיים יש בכוחו כדי להקל על יוקר המחיה, להגדיל את הזמינות וההיקף של השירותים החברתיים, לסייע במציאת דיור הולם, להגביר את התחרות וההוגנות בשווקים לטובת הצרכן, ולהקטין את אי השוויון. כל אלה מבשרים על אופק חדש ומבטיח, בפרט למשפחות עובדות וצעירות, אשר נושאות בעיקר הנטל כמו גם בתקווה לעתיד טוב יותר.

שלא נטעה: דו"ח זה איננו סוף פסוק, אלא רק הפרק האחרון **במבוא** של המהלך הגדול לשינוי פני החברה בישראל, שהחל לפני שבועות מעטים עם הקמת המאהל הראשון ברוטשילד. כעת המערכה עוברת למקבלי ההחלטות, כיאה למשטר דמוקרטי. אנו משוכנעים כי אלה יאמצו את ההמלצות כמקשה אחת, ויישמו אותן בהקדם. הציבור בישראל עוקב בדריכות ובעין בוחנת, ולא ייתן לחמוק מהאחריות לקדם את כמיהתו לחברה צודקת יותר. יחד עם זאת, כבר נערכים מעבר לגבעה אלה שנהנו והפיקו תועלת מהמשטר הישן, וכעת מרגישים מאוימים ע"י רוחות השינוי. מאבקם הצפוי הנו לגיטימי, אך עצתנו לכול היא, "חבקו את השינוי, תשתלכו בו, אל תנסו לעצור את שעון ההיסטוריה, לטובתכם אתם, לטובת כולנו." ואם כך יהיה נוכל לומר בבוא היום, במילותיו של המשורר, "והשאר יסופר בתולדות ישראל".

