

יעדים והמלצות לממשלת ישראל ה-34

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
לחקור. לשנות.



סיון תשע"ה, מאי 2015

ירושלים

יעדים והמלצות לממשלה ה-34

חוקרי מרכז טאוב

הקדמה

לקראת כהונתה של הממשלה החדשה, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל מציג שורת יעדים והמלצות במישור הכלכלי-חברתי. חוקרי המרכז ממפים את האתגרים בתחומים המאקרו-כלכלה, שוק העבודה, החינוך, הרווחה והבריאות, ומפרטים צעדי מדיניות מעשיים שבכוחם להביא לשיפור במישורים אלו.

ההמלצות אינן מקשה אחת, מכיוון שהן נכתבו בידי חוקרים בעלי דעות שונות המנתחים את המצב בישראל מזוויות שונות. עם זאת, יש נושא אחד החוזר ועולה בכולן: בעיית אי השוויון והגידול בפערים, שהיא אולי הסוגיה הקשה ביותר שהחברה בישראל מתמודדת עמה כיום.

בשנת 2003, לפני יותר מעשור, חל שינוי עמוק במדיניות הרווחה הישראלית: ציבורים שלמים נותקו מתמיכה ממשלתית שלא הייתה מותנית בעבודה ונאלצו לפנות לשוק העבודה כדי להתפרנס. ניתן לטעון כי שינוי זה היה מחויב המציאות, הן כתוצאה מהמשבר הכלכלי שהתחולל דאז והמצוקה התקציבית שנוצרה בעקבותיו, והן עקב המגמות ארוכות הטווח שיצרה מדיניות הקצבאות. עם המגמות הללו נמנות פיתוח תלות בקצבאות, ניתוק משוק העבודה ומהצורך לרכוש כישורים מועילים והסתמכות על ילודה מרובה – שהובילה בתורה לדורות חדשים, הולכים וגדלים, של אזרחים חסרי כישורי עבודה. כפי שכותבים ד"ר משה חזן וד"ר נעם גרובר בסעיף הכלכלה, המשכן של מגמות דמוגרפיות אלו צפוי לסכן את יכולתה של מדינת ישראל להתקיים תוך כמה עשורים. בהקשר זה, אין ספק כי הקיצוץ בקצבאות הוא אחד המנועים העיקריים מאחורי מגמת העלייה בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה בעשר השנים האחרונות.

אולם למרות נחיצות השינוי, אין להתעלם מכך שהוא גם גרם לסבל עצום – הרבה משפחות, שחלקן מרובות ילדים, נעשו עניות מרודות, ומבוגרים חסרי כישורים מתאימים הושלכו לשוק העבודה בלא הכנה מוקדמת. התוצאה הייתה עלייה משמעותית בשיעורי אי השוויון בהכנסות בחברה הישראלית. שינוי בסדר גודל כזה מצריך מעורבות ממשלתית שתסייע לעובדים בעלי כישורים נמוכים להתקיים בכבוד ותמנע את נפילת הדור הבא, דור הילדים הגדל במחסור, לתוך מלכודת עוני. כפי שכותב פרופ' איל קמחי, יש כמה כלים שביכולתם להפחית את אי השוויון בשוק העבודה, אך הם אינם זוכים להשקעה מספקת מצד המדינה. שוק עבודה נגיש, גמיש ומשוכלל, מערכת הכשרות איכותית למבוגרים ותמיכה המותנית בעבודה, כדוגמת מס הכנסה שלילי – כל אלו הם אמצעים שבביצוע נכון יאפשרו למשפחות עובדות חיי רווחה.

נוסף לסיוע בהשתלבותו של הדור הבוגר הנוכחי בשוק העבודה, צריך להסתכל גם מעבר לאופק ולתת לילדים של היום, שכאמור רבים מהם חיים בתנאי עוני, את הכלים שימנעו את המצוקה בדור הבא. לשם כך זקוקה מדינת ישראל למערכת חינוך איכותית, שתסייע לצמצם את הפערים הנוכחיים בחברה ותקנה לכל ילד כישורי לימוד וניתוח המתאימים לאתגרי המאה העשרים ואחת, בלי קשר למוצאו וליכולתם הכלכלית של הוריו. למרבה הצער, למרות מגמת השיפור שחלה בה בשנים האחרונות, מערכת החינוך הישראלית עוד רחוקה מרחק רב מאידיאל זה. ההישגים של

תלמידי ישראל נמוכים בהשוואה לעולם המפותח ומתאפיינים ברמה גבוהה של אי שוויון, ויש מתאם גבוה בין הישגי התלמידים לרקע הכלכלי-חברתי שלהם. בחלק המוקדם לתחום החינוך מפרטים פרופ' יוסי שביט, ד"ר יריב פניגר ונחום בלס את הצעדים הנחוצים לשיפור ההישגים וצמצום הפערים במערכת החינוך – החל בתקצוב דיפרנציאלי, שיאפשר חינוך איכותי גם בפריפריה הכלכלית-חברתית, וכלה בהעלאת רמת הלימוד הכללית באמצעות הקטנת כיתות ושיפור המשמעת. ההשקעה בחינוך, שמצריכה הוצאות משמעותיות, אינה מסוג ההשקעות שנושאות פירות מידיים, אך השפעתו של חינוך איכותי על רמת החיים ועל בריאותה של החברה היא מהותית וארוכת טווח, ואין ספק שממשלה שתעמיד את החינוך בראש סדר העדיפויות תיזכר לטובה שנים רבות.

במקביל להשקעה במבוגרים העובדים, בצעירים ובילדים, אסור למדינת ישראל להזניח את הטיפול בקשישים, בחולים ובנכים. בשום אופן אין לחזור למדיניות הקצבאות המקלה, שאפשרה לאוכלוסיות שלמות להתנתק משוק העבודה, אולם יש מקום להגדיל את הסיוע לאזרחים שאין ביכולתם לעבוד, או שיכולתם לעבוד מוגבלת עקב גיל או מצב בריאותי. הצעדים שמונה פרופ' גיוני גל – כגון העלאת קצבת הזקנה, תגבור תקצוב מערך הסיוע הסוציאלי וקישור בין הבטחת הכנסה למס הכנסה שלילי – הם ברוח זו, כמו גם ההמלצות של פרופ' דב צירניחובסקי להסדרת הביטוח הסיעודי.

גם במערכת הבריאות נוצרו פערים הולכים וגדלים בין בעלי האמצעים, הפונים לרפואה פרטית, ובין חסרי האמצעים, הנאלצים להסתמך על מערך הרפואה הציבורית. כפי שממליץ פרופ' צירניחובסקי, יש לחזק את הרפואה הציבורית המידרדרת בשל התקצוב החסר, ולעצור את הסטת המשאבים המיועדים לכלל הציבור לטובת מעטים.

להמלצות המפורטות במסמך זה יש מחירים תקציביים, אולם הן בגדר השקעה כדאית ונחוצה בחברה הישראלית גם בהתחשב בחוב הלאומי. בחלק המתמקד בכלכלה ממליצים ד"ר משה חזן וכותב שורות אלו על צמצום הכלכלה השחורה ועל מיסוי ההכנסה מהשכרת דירות – צעדים נחוצים ומתבקשים כשלעצמם, אשר יאפשרו הגדלה של ההוצאה החברתית בלא פגיעה משמעותית בשאר סעיפי התקציב. מקורות נוספים הם הרחבת בסיס המס באמצעות ביטול פטורים קיימים, כמו למשל הפטור על הפרשות לקרנות השתלמות.

עם כניסתה של הממשלה החדשה לתפקידה, אנו במרכז טאוב מאחלים לה הצלחה ומקווים שתשכיל לגבש סדרי עדיפויות נכונים, שיהפכו את החברה הישראלית על שלל גווניה לבריאה וחזקה יותר. אנו מזמינים את קובעי המדיניות ואת הציבור הרחב לעיין בשלל הפרסומים באתר האינטרנט של מרכז טאוב כדי ללמוד עוד על נושאי כלכלה וחברה בישראל.

ד"ר נעם גרובר

יעדים והמלצות לממשלה ה-34 – עיקרי הדברים

כלכלה (עמ' 5–7)

- החלת לימודי ליבה לחרדים
- ניתוק הקשר בין תעסוקה, לימודים בישיבה ושירות בצה"ל
- מיסוי ההכנסה משכירות
- העברת סמכויות בנושאי דיור, תכנון והטלת מסי בנייה וארנונה לרשויות המקומיות
- ביטול מכסים וצמצום הפיקוח על ייבוא מוצרי מזון
- הקמת רשות מאוחדת להסדרת שוק הגז
- בחינה מחדש של רמת ההוצאה הציבורית במדינה
- הקלת הנטל הביורוקרטי על עסקים קטנים וקביעת יעדים ברורים לרשות הגבייה והאכיפה
- עידוד השימוש בדיווח הכנסות אוטומטי ואמצעי דיווח אלקטרוניים

רווחה (עמ' 8–9)

- העלאת גובה הקצבה לקשישים נזקקים לרמת הכנסת קו העוני
- העלאת גובה קצבת הבטחת ההכנסה לשיעור של שני שלישים מקו העוני
- שיפור התיאום בין מערך מס ההכנסה השלילי ובין קצבת הבטחת הכנסה
- יצירת מערך לעידוד חיסכון
- הנהגת חוק שירותי רווחה
- הגדלה משמעותית של מספר העובדים הסוציאליים הציבוריים
- הקמת מרכזי מיצוי זכויות

חינוך (עמ' 10–12)

- שיפור איכות ההוראה בכלל, ובמוסדות המשרתים אוכלוסיות חלשות בפרט
- תקצוב דיפרנציאלי משמעותי
- צמצום ההסללה בתיכון
- צמצום אי שוויון לימודי מחוץ לבית הספר
- הקטנת הכיתות
- שיפור רמת המשמעת

שוק העבודה (עמ' 13–15)

- עידוד תעסוקה בקרב חרדים, נשים ערביות ובעלי השכלה נמוכה
- מעבר למודל העסקה המציע גמישות למעסיקים והגנה לעובדים
- שיפור מס ההכנסה השלילי
- בחינה מעמיקה יותר של העלאת שכר המינימום ושיפור האכיפה של חוקי העבודה
- פטור מחובת חיסכון לפנסיה ושיפור התנאים לעובדים בעלי שכר נמוך
- הגמשת גיל הפרישה

בריאות (עמ' 16–18)

- הקמת רשות אשפוז
- המשך פיתוח מערכת בריאות הנפש והגדלת תקציביה
- הרחבת הזכאות למימון טיפולי בריאות השן
- הסדרת הביטוח הסייעודי
- קיצור זמני המתנה להליכים רפואיים בשירות הציבורי
- צמצום ההשתתפות בתשלום מהכיס על טיפול רפואי
- הרחבת היצע כוח האדם במערכת
- הגדלת המימון הממשלתי והפניית כספי הביטוחים המשלימים למערכת הציבורית

יעדים והמלצות בתחום הכלכלה

משה חזן ונעם גרובר*

תהליכים דמוגרפיים ארוכי טווח

- החלה של חובת לימודי ליבה בקרב חרדים
- ניתוק הקשר בין תעסוקה, לימודים בישיבה ושירות בצה"ל

כ-10 אחוזים מהאוכלוסייה בגילי העבודה הם חרדים, אך לפי המגמות הדמוגרפיות הנוכחיות שיעורם צפוי לגדול במהירות עד ליותר מרבע מהאוכלוסייה בגיל העבודה בתוך 5–4 עשורים (לפי תחזיות הלמ"ס). כידוע, תכנית הלימודים במערכת החינוך החרדית, בעיקר בקרב הבנים, אינה מקנה לבוגריה כלים המאפשרים להשתלב בשוק העבודה. המשך המצב הנוכחי יביא לנסיגה כלכלית בהיקף חסר תקדים ויפגע קשות ביכולתה של הממשלה לממן ולספק שירותים ציבוריים ברמתם הנוכחית – ובכלל זה לשמר את העדיפות הצבאית, המאפשרת את עצם קיום המדינה. גם אם בעיה זו אינה נמצאת בכותרות, כמו יוקר המחיה או שיעור העוני, והשפעתה הצפויה נראית רחוקה, זו הבעיה הקיומית החמורה ביותר שישראל ניצבת בפניה.

הפתרון הנדרש הוא פשוט: יש להחיל לימודי ליבה במערכת החינוך החרדית באופן מיידי כתנאי למימונה מכספי המדינה. צעד תומך בהחלת לימודי הליבה, אך לא תחליפי, הוא ניתוק הקשר שבין תעסוקה, לימודים בישיבה ושירות בצה"ל. הנתק יאפשר לשלב את הגברים החרדים בשוק העבודה ביתר קלות.

דיור

- מיסוי ההכנסה משכירות
- העברת סמכויות בנושאי דיור, תכנון והטלת מסי בנייה וארנונה לרשויות המקומיות

הדיור התייקר באופן חריג בשנים האחרונות. התייקרות זו נובעת משילוב בין היצע קשיח, שמקורו בבירורקרטיה סבוכה ובניגוד אינטרסים ברמה המוניציפלית, ובין עלייה חדה בביקוש לדירות, הנובעת משתי סיבות: ירידה בריבית, שהוזילה את הסכום הכולל של הלוואת המשכנתה שיש לפרוע; ושיעורי המס המופחתים המוטלים על הכנסה משכירות ביחס למס המוטל על רווחי הון. פתרונות קסם שאינם מטפלים בסיבות לעלייה בביקוש לדירות ולהיצע הקשיח דינם להיכשל, שכן הם אינם מטפלים בשורש הבעיה.

בטווח הקצר ניתן להתמודד עם העלייה בביקוש על ידי מיסוי ההכנסה משכירות בשיעור דומה להכנסה ממקורות אחרים. המס הנמוך יחסית המוטל על הכנסה משכירות מהווה יתרון להשקעה בנדל"ן למגורים לעומת השקעה פיננסית, ובכך מגדיל את הביקוש לדירות ומעלה את מחירן. אחד הפתרונות האפשריים הוא מיסוי הכנסה משכירות בשיעור דומה להכנסה מעבודה. כך פנסיונרים בעלי הכנסה נמוכה המשכירים דירה שברשותם ישלמו מס בשיעור נמוך ולעומתם בעלי הכנסה גבוהה, למשל אלו שמשכירים כמה דירות, ישלמו מס בשיעור גבוה.

עם זאת, כדי להוריד את רמת המחירים בטווח הארוך ולמנוע את התפתחות משבר הדיור הבא, חובה לטפל בצד ההיצע בשוק הדיור. יש כמה חסמים המעכבים את הגידול בהיצע יחידות

* ד"ר נעם גרובר, מוסד שורש; ד"ר משה חזן, מוסד שורש, בית הספר לכלכלה באוניברסיטת תל אביב.

הדיוור בישראל. האחד נובע מריכוזיות יתר של תהליך התכנון והקמת התשתיות אצל רשויות ממשלתיות. כדי לשחרר חסם זה, מוצע להעביר את שיוק הקרקעות ואת האחריות להקמת התשתיות לרשות המוניציפלית הרלוונטית – כל עוד הרשות עומדת בסטנדרט מוגדר של שקיפות, ולא מדובר בשטחים המוגדרים כשמורות טבע או מיועדים לתשתיות לאומיות עתידיות. במקומות שבהם התשתיות הנחוצות חורגות מתחומי רשות מקומית אחת, ניתן להקימן בשיתוף פעולה בין כמה רשויות, למשל במסגרת תאגיד תשתיות מטרופוליני. במקביל מוצע לקבוע יחס מינימלי של שטחי בילוי ירוקים לשטחים בנויים, כדי למנוע צפיפות יתר.

חסם נוסף נובע מכך שבמקרים רבים בנייה למגורים היא גירעונית עבור הרשויות המוניציפליות, דבר הגורם לעיכובים משמעותיים ולצמצום היקפי הבנייה. כדי להתמודד עם הבעיה, מוצע להקל על רשויות מוניציפליות לקבוע הן את הארנונה למגורים והן את היטלי הפיתוח וההשבחה שהן גובות, בתנאי שהן עומדות ברמת שקיפות נדרשת.

מחירי המזון

• ביטול מכסים וצמצום הפיקוח על ייבוא מוצרי מזון

מחיריהם של מוצרי המזון בישראל עלו בשנים האחרונות באופן חד ובשיעור גבוה בהרבה ביחס למחירים במדינות האיחוד האירופי ובמדינות גוש האירו. עלייה זו מכבידה את הנטל בעיקר על השכבות החלשות, שכן הן מוציאות שיעור גדול מהכנסתן על מזון. אחת הדרכים הפשוטות והיעילות לפתרון הבעיה היא ביטול של מכסים על ייבוא מזון והפחתת רגולציה עודפת בתחום. צעדים אלו יגבירו את התחרות בשוק המקומי ויביאו לירידת מחירי המזון באופן מהיר ויעיל. הטענה שביטול המכסים רק יגדיל את רווחי רשתות השיווק, והצרכן עצמו לא ייהנה מהוזלת המחיר, נראית לא רלוונטית לאור יעילותה של תכנית החשיפה לייבוא מתחרה שהונהגה במהלך שנות התשעים של המאה הקודמת, שהביאה להוזלה ניכרת של מוצרים רבים.

שוק הגז

• הקמת רשות מאוחדת להסדרת שוק הגז

השווי המהוון של עתודות הגז הקיימות מגיע לכ-50 אחוז מהתוצר ב-2014. על ההיבטים השונים של שוק הגז מופקדים עשרות רגולטורים: מוועדות ממשלתיות לנושאים ספציפיים כמו מיסוי וייצוא, דרך הסדרת התחרות בשוק באגף הממונה על ההגבלים העסקיים, קביעת המחיר במשרד הכלכלה, קביעת מחיר מקסימלי לרכישת גז לחברת החשמל ברשות החשמל והסדרת תשתיות הולכה במשרד התשתיות, וכלה באבטחת מתקני הגז ובעוד פעולות של רשויות שונות. מכיוון שההחלטות בשוק הגז תלויות זו בזו, השוק נמצא בקיפאון הגורם להפסדים כבדים למשק הישראלי. עיכוב ייצוא הגז למשל, כפי שהוסכם בוועדת צמח, גורם לבדו להפסד של מעל 10 מיליארד שקלים בשנה, סכום השקול לכמעט אחוז מהתוצר המקומי. חשוב להדגיש כי בניגוד לדעה הרווחת כאילו שוק הגז הוא עניינם של "טייקונים", מכל שקל של הכנסה בשוק זה גובה הממשלה כ-70 אגורות. מכאן שהמפסיד העיקרי מאי הסדרת השוק באופן יעיל הוא הציבור. כדי לייעל את שוק הגז בישראל, יש להקים רשות אחת שתרכז את כל הסמכויות להסדרת שוק זה על כלל היבטיו. רשות כזו תביא בחשבון את כלל השיקולים ותוכל להסדיר את הענף באופן מיטבי.

• בחינה מחדש של רמת ההוצאה הציבורית במדינה

בעשור האחרון פחת חלקה של ההוצאה הציבורית בתוצר המקומי הגולמי בכ-12 אחוזי תוצר. ההפחתה התחלקה באופן די שוויוני בין ירידה בתשלומי ריבית על החוב הציבורי, ירידה בהוצאות הביטחון וירידה בשירותי החינוך, הבריאות והרווחה. ההפחתה בהוצאה הביאה לכך שכיום ההוצאה הציבורית בישראל נמוכה בכ-5 אחוזי תוצר מהממוצע במדינות ה-OECD וב-2 אחוזים מהממוצע במדינות אלה ב-2008, ערב המשבר האחרון – בעוד שלפני עשור הייתה רמת ההוצאה בישראל גבוהה בכ-2 אחוזים מהממוצע במדינות אלו, אף שלשאל יש הוצאה ביטחונית עודפת של כ-4 אחוזי תוצר.

עיקר ההבדל בין ישראל למדינות ה-OECD הוא בהוצאה על רווחה וביטוח חברתי. למרות מגמת השיפור בשיעור העוני ובאי השוויון, ישראל עדיין מובילה בדירוג מדינות העולם המפותח לפי מדדים אלו. יש לשנות את הכלל הפיסקלי שלפיו חלקה של הממשלה בתוצר קטן ואולי אף להגדיל את ההוצאה הציבורית באופן מתון, בדגש על תחום הרווחה והשקעה בתשתיות פיזיות ובחינוך. ההשקעה בתשתיות פיזיות ואנושיות היא מרכיב מרכזי בשיפור הפריון.

כלכלה שחורה

הכלכלה השחורה בישראל מוערכת בקנה מידה של כ-20 אחוז מהתוצר – כפול מההיקף בחלק מהמדינות המתקדמות. לפי הערכה זו, צמצום התופעה במחצית יאפשר הגדלה משמעותית של התקציב (כ-30 עד 40 מיליארד שקלים) בלי העלאת מסים. העלמת ההכנסות, הרווחת במיוחד בקרב עצמאים ועסקים קטנים, נובעת משילוב של סיכוי נמוך להיתפס, ענישה שאינה מרתיעה דיה ונורמות הרואות בהעלמת הכנסות התנהגות מקובלת חברתית.

• הקלת הנטל הביורוקרטי על עסקים קטנים וקביעת יעדים לרשות הגבייה והאכיפה

הנטל הביורוקרטי הכרוך בתשלום המסים בישראל הוא כבד. כדי להקטין את הפיתוי להעלים הכנסה יש להקל את הנטל הביורוקרטי המוטל על עסקים קטנים. במקביל מוצע לקבוע לרשות המסים יעדים ברורים ושקופים בתחומי הגבייה, האיתור, הענישה והפחתת הנטל הביורוקרטי. יעדים כאלו יעלו את מודעות הציבור לסכנות שבהעלמת הכנסות, ויתמרצו את רשות המסים למצות את כלי טכנולוגיית המידע שנעשו זמינים יותר בשנים האחרונות.

• עידוד השימוש בדיווח הכנסות אוטומטי ואמצעי תשלום אלקטרוניים

אמצעי רווח בעולם המפותח לדחיקת הכלכלה השחורה, המתנהלת ברובה במזומן, הוא עידוד השימוש במערכות תשלום אלקטרוניות. מערכות אלו יכולות גם להוות בסיס לדיווח הכנסות ממוחשב, החוסך זמן וכסף לעסקים קטנים, וגם מגביר את הוודאות של רשות המסים לגבי אמיתות הדיווח. מתוך הבנה שעסקאות במזומן של עסקים קטנים מצטברות לחלק משמעותי מהכלכלה השחורה, מוצע להוריד את שיעור המס על תשלומים אלקטרוניים המדווחים לרשות באופן אוטומטי. אם רשות המסים תתמוך בממשק תכנות יישומים (API) סטנדרטי לדיווח, ותתמרץ עסקים להשתמש בו באמצעות הטבת מס, תשתית הדיווח (התוכנה והחומרה הנחוצות) תוקם באופן פרטי. מערכות כאלו כבר נמצאות בשלבי יישום שונים בכמה ממדינות אירופה, ואין ספק שלשאל יש את היכולות הטכנולוגיות להפוך למובילה בתחום.

יעדים והמלצות בתחום הרווחה

פרופ' גיוני גל*

מערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי בישראל סובלות מתת-תקצוב, דבר המקשה עליהן להשיג את היעדים העיקריים שלהן ולהתמודד עם בעיות חברתיות מרכזיות, ובראשן – עוני ואי שוויון. המסקנה העיקרית של הוועדה למלחמה בעוני שהוקמה מטעם ממשלת ישראל לפני כשנה (כמו גם של פרסומי מרכז טאוב לאורך השנים) הייתה שההוצאה החברתית של ישראל נמוכה במיוחד לעומת ההוצאה במדינות רווחה אחרות. הממשלה הבאה תצטרך לפעול בנחישות ולהתמודד עם העוני ואי השוויון על ידי הקצאת משאבים רבים לתחומי הרווחה והביטחון הסוציאלי ואימוץ תכניות רווחה חדשות. מקורות המימון העיקריים צריכים להיות הוצאות הממשלה, הגדלה מסוימת של דמי הביטוח הלאומי המוטלים על מעסיקים ועובדים, ושינוי החלוקה הפנימית בתוך ההוצאה על רווחה ועל ביטחון סוציאלי.

צמצום העוני והקטנת הפערים החברתיים

המלצותיה המגוונות של הוועדה למלחמה בעוני עשויות לצמצם את האוכלוסייה החיה בעוני ולהקל את מצוקתם של מי שנמצאים מתחת לקו העוני, אולם מרביתן לא יושמו עדיין.

• העלאת גובה הקצבה לקשישים נזקקים לרמת הכנסת קו העוני

הקצבה מיועדת לקשישים שאין להם כל הכנסה זולת קצבת הזקנה הרגילה. כיום קצבה זו נמוכה מההכנסה המוגדרת כרף קו העוני, דבר המשאיר כרבע מהקשישים בישראל מתחת לקו העוני. היות שרמת הקצבה כיום קרובה יחסית להכנסת קו העוני הצעד אינו כרוך בהוצאה גדולה של משאבים, אך הוא יקל במידה משמעותית את מצוקתם של אותם קשישים נזקקים.

• העלאת גובה קצבת הבטחת הכנסה לשיעור של שני שלישים מקו העוני

קצבת הבטחת הכנסה מספקת רשת ביטחון ל-105,000 משפחות שאינן מסוגלות להשתלב בשוק העבודה, או שהכנסתן מעבודה נמוכה במיוחד. גובה הקצבה נמוך (לעתים פחות ממחצית ההכנסה המציבה משק בית מתחת לקו העוני) ומצוקתן של אותן משפחות רבה מאוד. כדי להקל עליהן מוצע לקבוע כי הקצבה לא תפחת משני שלישים מהכנסת קו העוני.

• שיפור התיאום בין מערך מס ההכנסה השלילי ובין קצבת הבטחת הכנסה

כיום קשה למקבלי קצת הבטחת הכנסה לעבור להסתמך על הכנסות מעבודה, מפני שמחד גיסא יציאה לעבודה עלולה לפגוע בזכאותם לקצבה ומאידך גיסא אין להם יכולת להגיע להכנסה מספקת מעבודה בלבד. כדי להבטיח כי אותם משקי בית יוכלו לקיים את עצמם בכבוד יש לשפר את הקשר בין קצבת הבטחת הכנסה לתכנית מס הכנסה שלילי, כדי להבטיח כי ההכנסה מעבודה של אותם משקי הבית תשמש מקור סביר אלטרנטיבי לקצבאות. במקביל יש צורך להגדיל את הסכום המשולם במסגרת מס הכנסה שלילי כדי להתמודד עם בעיית העובדים העניים (ראו גם המלצות בסעיף "שוק העבודה").

* פרופ' גיוני גל, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית, מרכז טאוב.

• יצירת מערך לעידוד חיסכון

מוצע לאמץ את המודל Child Development Accounts, אשר פותח בארצות הברית, המבטיח כי צעירים אשר גדלו בעוני יתחילו את חייהם הבוגרים כשברשותם הון התחלתי סביר, פרי חיסכון של הממשלה ושל משפחתם כאחד. עידוד החיסכון בקרב אותן משפחות נעשה באמצעות שיטת matching – על כל סכום שחוסכת המשפחה, הממשלה מתחייבת להוסיף סכום מסוים. מענק הלידה הניתן לכל יולדת בישראל יכול ישמש בסיס ראשוני לתכנית החיסכון הזו.

הרחבת הנגישות לשירותי הרווחה

• הנהגת חוק שירותי רווחה

חוק שירותי הסעד (1958) הנהוג כיום אינו מספק מסגרת חוקית ראויה למערכת הרווחה. הוא לא מבטיח את זכות האזרח לשירותי רווחה ואינו קובע מהו סל שירותי הרווחה שהאזרחים זכאים לו, ואף יוצר אי שוויון בין רשויות מקומיות בשל חוסר קביעת נורמות אחידות. ראוי להחליף חוק זה בחוק מוסדר וברור, שיאפשר למערכת לפעול ביתר יעילות ושקיפות.

• הגדלה משמעותית של מספר העובדים הסוציאליים הציבוריים

הגדלת המשימות המוטלות על עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות, תהליכי הפרטה מואצים במערכת ותת-תקצוב הגדילו מאוד את מספר המטופלים שכל עובד סוציאלי אחראי להם. העומס הנוצר בשל כך אינו מאפשר טיפול ראוי בצרכים של משתמשי שירותי הרווחה. יש להגדיל באופן משמעותי את מספר התקנים במערכת זו ולהגיע לממוצע של 50–60 מטופלים לכל עובד סוציאלי.

• הקמת מרכזי מיצוי זכויות

כיום משפחות נזקקות רבות אינן ממצות את מלוא הזכויות המגיעות להן במערכות הרווחה, הביטחון הסוציאלי, הדיור והבריאות בגלל היעדר מידע או חסמים ביורוקרטיים. הנגשת הזכויות הללו תקל מאוד את מצוקתם. מוצע להקים ליד כל לשכה לשירותים חברתיים מרכז למיצוי זכויות, אשר יפעל עם אנשי המקצוע במחלקה לשירותים חברתיים, כדי להבטיח מיצוי מלא של זכויות הפונים אליהם.

יעדים והמלצות בתחום החינוך

פרופ' יוסי שביט, ד"ר יריב פניגר ונחום בלס*

צמצום פערים בחינוך

צמצום הפערים במערכת החינוך צריך להיות יעד עיקרי של הכנסת ה-20. ככלל, אי השוויון בין תלמידים ממעמדות שונים בארץ רב מאוד. מבין כ-60 המדינות הנבחנות במבחני PISA, ישראל מדורגת בחמישייה העליונה במידת אי השוויון בהישגים. לשם המחשה, מידת אי השוויון בהישגים בין תלמידים בישראל דומה בממדיה לאי השוויון בין תלמידי המדינות המפותחות (למשל, בריטניה) לתלמידי המדינות המתפתחות (כגון ירדן). בחברות בלתי שוויוניות מבחינה כלכלית ומבחינת השכלה קשה מאוד לשמר את הלכידות החברתית. מחקרים מלמדים שרוב רובו של אי השוויון בהישגים לימודיים נובע מאי השוויון הכלכלי בין משפחות, אלא שנושא זה אינו נמצא באחריות משרד החינוך. למרות זאת, יש כמה כלי מדיניות העומדים לרשות גופים אלו ויכולים לסייע בצמצום פערים חינוכיים.

• שיפור איכות ההוראה בכלל, ובמוסדות המשרתים אוכלוסיות חלשות בפרט

יש להמשיך במהלכים שהחלו במסגרת הסכמי השכר האחרונים עם ארגוני המורים, המיועדים לקידום המורות והמורים בחינוך הציבורי: שיפור תהליכי גיוס המועמדים להוראה וההכשרה הניתנת להם טרם ביצוע התפקיד ובמהלכו; שיפור תנאי ההעסקה והגדלת השכר, העלאת יוקרתו של מקצוע ההוראה, ושינוי תנאי העבודה כך שיאפשרו למורים הטובים להתמיד ויקלו על המורים שאינם מתאימים לתפקידם לפרוש. ראוי גם לשקול שכר מדורג המבוסס על תנאי העבודה של המורים, דהיינו תגמול גבוה יותר למורים המלמדים בבתי ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות, או מורים המתמודדים עם כיתות גדולות במיוחד או עם כיתות המאופיינות בהטרונגניות יוצאת דופן.

• תקצוב דיפרנציאלי משמעותי

כדי להתמודד עם הפערים בחברה הישראלית, המשפיעים על מערכת החינוך, יש לערוך שינוי מהותי בשיטת התקצוב. יש לתקצב את מוסדות החינוך, החל בגני הילדים וכלה בבתי הספר העל-יסודיים, לפי מדד טיפוח אובייקטיבי ואחיד, המביא בחשבון לא רק את מספר התלמידים אלא גם את מצבם הסוציו-אקונומי. קריטריונים אחידים כאלה אמורים ליצור פער משמעותי מאוד בין ההקצאה לתלמיד המגיע מהרקע החברתי-כלכלי החלש ביותר לזה המגיע מהרקע המבוסס ביותר. על התקצוב הדיפרנציאלי להבטיח שכל תלמיד יקבל את מכלול הכלים הדרושים לו כדי להצליח, ובכללם כיתות קטנות, היצע מגמות לימוד מספק, מורים בעלי הכשרה נאותה, כיתות לימוד מאובזרות ועזרי הוראה.

* פרופ' יוסי שביט, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל אביב, ראש תכניות מדיניות החינוך במרכז טאוב; ד"ר יריב פניגר, המחלקה לחינוך באוניברסיטת בן גוריון בנגב; נחום בלס, חוקר בכיר במרכז טאוב.

• קידום האינטגרציה

המשאב החשוב ביותר העומד לרשות מערכת החינוך הם התלמידים עצמם. למידה לצד ילדים בני המעמדות המבוססים היא משאב המשפיע על הישגי הילדים מהמעמדות המוחלשים. לפיכך, יש לאפשר לבני המעמדות הנמוכים ללמוד בכיתות הטרוגניות (מעורבות מבחינה מעמדית), ורצוי לעודד את הרשויות המקומיות ואת בתי הספר לנקוט באינטגרציה מעמדית בחינוך. אחד האתגרים הניצבים בפני האינטגרציה הם בתי ספר ייחודיים, המנקזים אליהם תלמידים מבתי ספר מבוססים ומותירים בבתי ספר אחרים את בני המעמדות החלשים יותר. כדי למנוע זאת יש להפחית משמעותית את התקצוב לבתי ספר המתנים קבלת תלמידים במיונים שונים או בתשלומי הורים, ולתת תקצוב גבוה יותר לבתי ספר הבוחרים ומפעילים מדיניות של אינטגרציה חברתית. כמו כן, על משרד החינוך לפעול לצמצום השימוש במנגנוני מיון והפרדה בין תלמידים – כמו הקבצות וכיתות מצוינות – ולהציב את הלימוד בכיתות הטרוגניות כיעד מרכזי לפעולתו. כדי להשיג יעד זה יש לפעול להכשרת המורים בגישות פדגוגיות המיועדות ללמידה בקבוצות הטרוגניות.

• צמצום ההסללה בתיכון

בישראל, כמו בכמה מדינות אחרות, נהוגה הפרדה בין מסלולים עיוניים למסלולים טכנולוגיים ברמת התיכון. מדיניות הסללה זו שנויה מאוד במחלוקת. מחד גיסא, להכשרה טכנולוגית יש חשיבות רבה עבור מי שלא ממשיך ללמוד בהשכלה הגבוהה, והיא חשובה למשק הזקוק לעובדים בעלי אוריינטציה טכנולוגית. מאידך גיסא, נתונים עדכניים מלמדים ששיעורי הזכאות לבגרות ושיעורי ההשכלה הגבוהה של בוגרי המסלולים הטכנולוגיים (למעט המסלול המדעי-טכנולוגי) נמוכים בהרבה מאלו של בוגרי מסלולים עיוניים בעלי נתונים לימודיים וחברתיים דומים. יתר על כן, יש הבדל סוציו-אקונומי בולט בהסללה: בקרב בני המעמדות הנמוכים תלמידים רבים יותר לומדים במסלולים הטכנולוגיים מאשר בקרב המעמדות הגבוהים. משמעות הדבר שההסללה משעתקת את אי השוויון המעמדי בהישגים. בשנים האחרונות חל גידול בשיעור תלמידי התיכון הלומדים במסלולים הטכנולוגיים, ויש חשש שמידת השעתוק תגבר. בכיתה י' רבים הילדים שטרם גיבשו תכניות מוצקות לגבי עתידם, ואין זה ראוי להסליל אותם למסלול המצמצם את סיכוייהם להשיג תעודת בגרות וללמוד לימודים אקדמיים. לכן, מוצע לדחות את החינוך הטכנולוגי לשלב העל-תיכוני ולצמצם את היקף ההסללה ברמת התיכון.

• צמצום אי שוויון לימודי מחוץ לבית הספר

כיום אין למדינת ישראל מדיניות חינוכית המתייחסת לתהליכים לימודיים המתבצעים מחוץ לשעות הלימודים. הכוונה היא בעיקר לאבחונים של לקויות למידה, הוראה מתקנת ושיעורי תגבור (שיעורים פרטיים). כתוצאה מכך תהליכים אלו תלויים כמעט לחלוטין ביכולתה של המשפחה לרכוש שירותים אלו בשוק הפרטי. דבר זה מגדיל, כמובן, את אי השוויון. יש חשיבות רבה בפיתוח מדיניות ציבורית המתייחסת לגורמים אלו, במיוחד לאור מחקרים המראים שלתלמידים בעלי לקויות למידה (או בעיות לימודיות אחרות) המשתייכים לשכבות החלשות של החברה יש סיכוי גבוה במיוחד לנשור מבית הספר. יש להקים מערך ציבורי לאבחון לקויות למידה ולטיפול בהן, כדי לאפשר נגישות לשירות זה לכל שכבות האוכלוסייה. כמו כן, על

משרד החינוך להקצות משאבים ולפעול בשיתוף הרשויות המקומיות להקמת מרכזי למידה איכותיים ולהרחבת המרכזים הקיימים, ולהציע לתלמידים נזקקים שיעורי עזר במחיר מסובסד.

• הקטנת הכיתות

גודל הכיתה הממוצע בישראל הוא מן הגבוהים ב-OECD. הכיתות הגדולות משפיעות לרעה על המשמעת ועל האקלים הכיתתי, ואף מקשות על המורה להיענות לצרכים הייחודיים של התלמידים השונים. כבר היום המדינה משקיעה משאבים רבים בהקטנת כיתות של תלמידים מתקשים (למשל, בחינוך המיוחד) וכיתות של לימודי היסוד בשכבות הנמוכות של בית הספר היסודי, אולם רוב התלמידים עדיין לומדים בכיתות גדולות יחסית למקובל בעולם המערבי, במיוחד בחינוך הערבי ובחלק מהחינוך הממלכתי-עברי (שאיננו דתי).

יש להשוות את גודל הכיתה בין המגזרים ולצמצמו לאורך הזמן ככל שניתן. מהלכים אלו קלים יותר ליישום כיום, לאור הגידול בתקציבי משרד החינוך מחד גיסא ושינוי תנאי התעסוקה של המורים בעקבות הסכמי השכר "אופק חדש" ועוז לתמורה" מאידך גיסא.

• שיפור רמת המשמעת

עוד גורם המשפיע מאוד על רמת הלימודים הוא המשמעת הכיתתית. בכיתות שתלמידיהן ממושמעים, רמת ההישגים של כלל התלמידים גבוהה יותר באופן מובהק. בבתי ספר שרוב תלמידיהם מהמעמדות הנמוכים בעיות המשמעת נפוצות יותר, והדבר מקשה עליהם להגיע להישגים גבוהים. יש לשפר את רמת המשמעת בכלל, ובבתי ספר המשרתים אוכלוסיות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך בפרט, על ידי צמצום גודל הכיתות, הוספת מורה לסיוע בכיתות בעייתיות והכשרת המורים לטפל בבעיות משמעת. עם זאת, יש לזכור כי הטיפול בבעיות משמעת מחייב גם התייחסות לטיפוח המוטיבציה הפנימית של תלמידים ללמידה.

יעדים והמלצות בתחום שוק העבודה

פרופ' איל קמחי*

אי השוויון בהכנסות בישראל הוא בין הגבוהים בעולם המפותח, והדבר נובע לפחות בחלקו משוק העבודה. בשוק זה לא מתקיים מודל קלאסי של שוק חופשי, והוא סובל מבעיות שונות התלויות בביקוש והיצע של עובדים, בגורמים מבניים ובגורמים מוסדיים. בעיות אלו עלולות לפגוע בתעסוקה, ובכך להוביל להרחבת הפערים בין מועסקים ללא-מועסקים, והן גם עלולות להגדיל את אי השוויון בהכנסות בין המועסקים. אמצעי המדיניות שיוצעו להלן מיועדים לטפל בבעיות אלו בצורה משולבת.

תעסוקה

• עידוד תעסוקה בקרב חרדים, נשים ערביות ובעלי השכלה נמוכה

במבט כללי נראה שאין בישראל בעיית תעסוקה קריטית, אולם במבט קרוב יותר מתברר שבהשוואה בין-לאומית שיעור התעסוקה גבוה במיוחד בקרב צעירים ומבוגרים, ואילו דווקא בגילי העבודה העיקריים השיעור נמוך יחסית. בעיית התעסוקה ממוקדת בשלוש קבוצות אוכלוסייה מוגדרות: גברים חרדים, נשים ערביות ובעלי השכלה נמוכה. בכל הקבוצות קיימת בעיה בסיסית של כישורי עבודה, ובטווח הארוך היא צריכה להיפתר בעזרת מערכת החינוך. בטווח הקצר, יש צורך במערכת הכשרה מקצועית יעילה ובתכנית השמה שתמשיך את "אורות לתעסוקה" (הידועה גם כ"תכנית ויסקונסין") שהלכה לעולמה בטרם עת. תכנית זו הופעלה כפילוט בארבעה יישובים שרמת התעסוקה בהם נמוכה, במטרה לחלץ משפחות מתלות בקצבת הבטחת הכנסה על ידי סיוע במציאת עבודה ובהתמדה במשרה. אף שהתכנית הוכתרה כהצלחה ועמדה להיות מיושמת ברמה הארצית, שיקולים פוליטיים ואחרים הביאו לגניזתה.

נוסף לכך, יש לטפל בהסרת חסמים ספציפיים לכל אוכלוסייה. כדי לסייע לגברים חרדים להשתלב בתעסוקה יש לצמצם את המימון הציבורי המאפשר להם לבחור באי-תעסוקה כדרך חיים, לנתק את הקשר שבין תעסוקה, לימודים בישיבה ושירות בצה"ל, וכמובן להביא לכך שמערכת החינוך החרדית תקנה לבוגריה כישורי עבודה בסיסיים. כדי לסייע לנשים ערביות יש לשפר את התחבורה הציבורית ביישובי המיעוטים, לדאוג למסגרות מתאימות לטיפול בילדים בשעות העבודה ולעודד אותן לרכוש השכלה גבוהה, שהתגלתה כמפתח לסגירת פערי תעסוקה בקרב נשים בכלל, ונשים ערביות בפרט.

מבנה שוק העבודה

• מעבר למודל העסקה המציע גמישות למעסיקים והגנה לעובדים

שוק העבודה בישראל מקוטב למדי במידת ההגנה על העובדים בו. המגזר הציבורי וענפים מסוימים שבהם קיימים ועדי עובדים דומיננטיים (למשל בנקאות) מספקים הגנה כמעט מוחלטת לעובדיהם הקבועים מפני פיטורים ושינויי שכר דיפרנציאליים, ולכן אינם מעניקים למעסיקים גמישות להתאים את עצמם לתנאי השוק המשתנים ואינם מאפשרים התאמה בין פרוץ העבודה

* פרופ' איל קמחי, סגן נשיא מוסד שורש, המחלקה לכלכלת סביבה וניהול באוניברסיטה העברית.

לשכר – תנאי להקצאה יעילה של עבודה. לעומת זאת, במרבית הענפים במגזר הפרטי המעסיקים גמישים עד כדי כך שהעובדים אינם נהנים מביטחון כלכלי נאות, וכך הדבר גם במקרה של עובדי קבלן המועסקים במגזר הציבורי. הפתרון נמצא בין שני מודלים קיצוניים אלו. יש צורך להגמיש את תנאי העבודה, בהסכמת העובדים, בחלק הבלתי-גמיש של שוק העבודה, ומצד אחר להבטיח לעובדים אופק קידום אטרקטיבי ורשת ביטחון הדוקה יותר, שתסייע להם למצוא תעסוקה חלופית במקרה של פיטורים ולשמור על רמת חיים סבירה בתקופת המעבר בין עבודות. אין צורך להמציא פתרון כזה; הוא מכונה מודל ה-Flexicurity וקיים הלכה למעשה בכמה מדינות צפון-אירופיות (הולנד והמדינות הסקנדינביות) המתאפיינות בשיעורי תעסוקה גבוהים, פרויקט עבודה גבוה ושכר ממוצע גבוה מצד אחד, ובאי שוויון נמוך מצד אחר. מובן שצריך להתאים את המודל לתנאי המשק הישראלי והחברה הישראלית, ויישומו יחייב הבנות בין הממשלה, המעסיקים וארגוני העובדים.

מיסוי

• שיפור מס ההכנסה השלילי

מס ההכנסה בישראל הוא פרוגרסיבי (שיעורו עולה עם גובה ההכנסה) במידה כזאת שכבר אין בו כמעט פוטנציאל לצמצום פערים, בוודאי לא בקרב כמחצית העובדים ששכרם נמוך מסף המס. לעומת זאת, מענק תעסוקה (מס הכנסה שלילי) הוכח כאפקטיבי הן בסגירת פערים והן בעידוד תעסוקה, אולם שיעורו צנוע מאוד יחסית למדינות אחרות. כשם שהממשלה משתמשת בתמריצי מיסוי כדי למשוך עסקים לישראל, במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, ניתן להשתמש בתמריצים דומים כדי לעודד העסקה של אוכלוסיות מוחלשות, כולל מיעוטים, מבוגרים ובעלי מוגבלויות. יש מקום להגדיל את סכומי המענק ואת טווח ההכנסות המזכות בו, ובה בעת לפשט את הקריטריונים לזכאות ולהנגיש אותם לכלל הזכאים, רצוי באופן אוטומטי.

אסדרה ואכיפה

• בחינה מעמיקה יותר של העלאת שכר המינימום ושיפור האכיפה של חוקי העבודה

שכר מינימום מוזכר לעתים כתחליף למענק תעסוקה בהקשר של צמצום פערי שכר, אולם בהקשר של עידוד תעסוקה הוא עלול להביא לתוצאה הפוכה. אמנם התוצאות המחקריות בעולם בנושא זה אינן אחידות, אולם לא ניתן להתעלם מהאפשרות שכתוצאה מהעלאת שכר מינימום עובדים חלשים במיוחד יאבדו את עבודתם, ומעסיקים קטנים במיוחד יעדיפו להצטרף לכלכלה השחורה. לאחרונה הוחלט על העלאת שכר המינימום בישראל, אולם החלטה זו התקבלה כמחטף של טרום-בחירות ללא כל עבודת מטה נראית לעין. כיום שכר המינימום בישראל גבוה במונחים בין-לאומיים, ומן הראוי שכל שינוי נוסף ייעשה רק לאחר בחינה מעמיקה של ההשלכות האפשריות מעבר לכך, לא ברור באיזו מידה חוק שכר המינימום נאכף, ושאלה זו מובילה לנקודה כאובה נוספת: בעיה באכיפה של חוקי העבודה בישראל בכלל. יש צורך לשפר את האכיפה של חוקים ותקנות שנועדו להגן על זכויות עובדים חלשים ולמנוע אפליה מצד אחד, ולמנוע ניצול לרעה של מערכות התמיכה הציבורית בעובדים מצד אחר. כמו כן, אכיפה יעילה יותר של חוקי המדינה בכל הקשור להעסקת שוהים בלתי חוקיים עשויה להגדיל את אפשרויות התעסוקה והפרנסה של ישראלים בעלי כישורים נמוכים יחסית.

המערכת הפנסיונית

• פטור מחובת חיסכון לפנסיה ושיפור התנאים לעובדים בעלי שכר נמוך

מרבית העובדים בישראל מחויבים כיום להפריש משכרם לפנסיה תעסוקתית. המטרה של מדיניות זו היא לאפשר לעובדים רמת חיים נאותה לאחר הפרישה ממעגל העבודה. אחת הבעיות המתעוררות בשל כך היא שעובדים בעלי שכר נמוך במיוחד מתקשים לחיות ברווחה כלכלית מינימלית, ועדיין מחויבים להפריש משכרם למטרה עתידית שעשויה להיות חשובה פחות מן הבעיות הנוכחיות שלהם. מתבקש לנקוט שינוי מדיניות שיפטור עובדים בעלי שכר נמוך במיוחד מחובת ההפרשה לפנסיה, תוך חיוב המעסיקים להמשיך להפריש לטובתם את חלק המעסיק.

בעיה נוספת של המערכת הפנסיונית היא דמי הניהול הגבוהים המוטלים בעיקר על החוסכים הקטנים, בעוד שהחוסכים הגדולים מתמקחים ומקבלים תנאים טובים בהרבה. ניתן להתגבר על בעיה זו על ידי פתיחת מסלול פנסיוני ייחודי לבעלי שכר נמוך, שיהיה בפיקוח מלא של רשות ציבורית. הרשות תבחר גוף פנסיוני פרטי בעזרת מכרז שיבטיח דמי ניהול נמוכים במיוחד, ותפקח גם על ייעוד ההשקעות באותו גוף כדי להבטיח סיכון נמוך. דרך נוספת להבטיח סיכון נמוך היא בעזרת איגרות חוב ייעודיות, שכיום מונפקות לכלל החוסכים. אין כל סיבה שבעלי שכר גבוה ייהנו מתמיכה ממשלתית זו, וניתן ליחד אותה לבעלי השכר הנמוך.

• הגמשת גיל הפרישה

בהקשר זה כדאי להזכיר גם את גיל הפרישה, שאמנם הועלה בשנים האחרונות אך לא יהיה מנוס מהמשך העלאתו בעתיד. העלאת גיל הפרישה מאפשרת לעובד לחסוך שנים רבות יותר וליהנות מקצבה גבוהה יותר לאחר פרישתו. יש לשקול הגמשה של גיל הפרישה, כך שעובדים שיעדיפו לפרוש מוקדם יוכלו ליהנות מההטבות הפנסיוניות שצברו, בעוד שעובדים שיעדיפו להמשיך לעבוד מעבר לגיל הפרישה הרשמי יוכלו לעשות כן בהסכמת המעסיק.

כמו כן, יש להשוות את גיל הפרישה לנשים ולגברים, היות שגובה הקצבה הממוצע השנתי של נשים נפגע מראש מפני שתוחלת חייהן ארוכה משל הגברים. את הטענה שנשים מאבדות את עבודתן מוקדם יותר מאשר הגברים ולכן דחיית גיל הפרישה מעכבת את זכאותן לקצבת זקנה צריך לבחון לגופה, ולטפל בה באמצעים מתאימים אם יש צורך בכך, אולם אין לנקוט בפתרון של גיל פרישה מוקדם יותר, הפוגע בנשים שאינן מאבדות את מקום עבודתן.

יעדים והמלצות בתחום הבריאות

פרופ' דב צ'רניחובסקי*

מערכת הבריאות הציבורית בישראל נמצאת במשבר מתמשך ומחמיר. לאורך שני העשורים האחרונים ההשקעה של הממשלה בכוח אדם רפואי ובתשתיות אינה תואמת את הגידול בצורכי האוכלוסייה הגדלה והמזדקנת וגם לא את הגידול בביקוש לשירותי רפואה איכותיים, הנובע מעליית ההכנסות. יתרה מכך, הממשלה ממירה חלק גדל והולך של המימון הציבורי למערכת במימון באמצעות ביטוחים פרטיים ותשלומים מכיסו של המטופל, שלעיתים ניתנים תוך ניצול תשתיות ציבוריות ומידי רופאים המועסקים גם במערכת הציבורית. למגמה זו יש השלכות שליליות על שוויוניות ויעילות המערכת, כמו גם על נורמות אתיות ומשפטיות. המצב דורש שינויים במימון ורפורמות מבניות במערכת הבריאות, אשר חלקן הגדול אפשרי לביצוע כבר בטווח הקצר. לצד זאת יש צורך לקחת בחשבון גם שינויים ארוכי טווח הן בצורכי האוכלוסייה והן בטכנולוגיה הרפואית.

השלמת רפורמות הנמצאות בתהליך יישום והבטחת הצלחתן

• הקמת רשות אשפוז

הצורך לארגן מחדש את פעילותם של בתי החולים בישראל, בפרט הממשלתיים, עלה כבר בהמלצותיהן של כמה ועדות: ועדת נתניהו, ועדת אמוראי וועדת ליאון. מעבר לרצון להגיע למערכת אשפוז יעילה יותר מהקיימת, אחת המטרות המרכזיות של ארגון מחדש מעין זה הוא הניסיון לשחרר את משרד הבריאות מאחריות ישירה לתפעול שוטף של בתי החולים הממשלתיים, כדי שיתמקד בנושאים של קביעת מדיניות ובקרה ויימנע מניגודי עניינים. לפיכך, חשוב שהצעדים להקמת רשות אשפוז ייבחנו בקפידה. צעדים אלו צריכים להתמקד בהגדרת תפקידי הרשות, בדגש על ניהול מבוזר של בתי החולים מצד אחד, והסדרה של מערכת האשפוז על ידי משרד הבריאות מצד אחר. יש לחשוב גם על צעדים משלימים שיכללו בהסדר את שירותי בריאות הנפש, כמו גם את כל בתי החולים של קופות החולים.

• המשך פיתוח מערכת בריאות הנפש והגדלת תקציביה

במהלך שני העשורים האחרונים חלו שינויים בשירותי בריאות הנפש. הרפורמה המבנית התבטאה בירידה דרמטית בשיעורי המיטות הפסיכיאטריות, במספר ימי האשפוז ובמשך האשפוז. הרפורמה השיקומית הגדילה את מספר האנשים הסובלים ממחלות נפש המשתקמים בקהילה. בהתאם לכך, גם החלוקה של התקציב הממשלתי לבריאות הנפש השתנתה. עד לפני שנים אחדות שירותי בריאות הנפש לא תוקצבו במידה ראויה ולא עודכנו כמו שירותי הרפואה הכלליים. אולם בשנתיים האחרונות, עם הצו שהורה על העברת שירותי בריאות הנפש לקופות החולים, הוקצו תקציבים לפיתוח מרפאות בריאות נפש ולמימון שירותי בריאות נפש אמבולטוריים באמצעות הקופות.

* פרופ' דב צ'רניחובסקי, המועצה לביטחון תזונתי, חוקר בכיר וראש תכנית המדיניות בתחום הבריאות במרכז טאוב.

לצד זאת, על הממשלה לתת את הדעת על הסוגיות שעמן מתמודדת המערכת בכללותה: אי הכללת בתי החולים הפסיכיאטריים ברשות האשפוז ההולכת ומוקמת; מצב של ניגוד עניינים פוטנציאלי בין קופות החולים, שיטפלו בחלק משירותי בריאות הנפש – ובפרט שירותים הניתנים בקהילה – ובין המדינה, הממשיכה להיות ממונה על מרבית בתי החולים הפסיכיאטריים ועל שירותי השיקום של פגועי הנפש; זמינות כוח האדם במערכת בריאות הנפש ורמתו; וכן שאלות הנוגעות למבנה המערכת ולאינטרסים השונים של מרכיביה. ברור כי התהליך המבורך של העברת שירותי בריאות הנפש לקופות החולים, אשר מציין שילוב של רפואת הנפש ברפואה הכללית, צריך שיהיה מלווה בתקצוב ובהקצאה מתאימים, לרבות שינוי נוסחת ההקצאה לקופות החולים והבטחת יכולתן להרחיב את שירותי בריאות הנפש בקהילה, גם אם תתעורר התנגדות למהלך זה מצד עובדי בתי החולים הנמצאים בבעלות המדינה.

• הרחבת הזכאות למימון טיפולי בריאות השן

התמורה לטיפולים בתחום בריאות השן גבוהה במיוחד, אולם בשל עלותה היא מהווה נטל כבד על משקי הבית, בעיקר בקרב ילדים ונוער עד גיל 18 ובקרב קשישים מעל גיל 75. לאור זאת, יש לבחון את הרחבת הזכאות במסגרת הרפורמה המבורכת בבריאות השן שהחלה בשנת 2011.

• הסדרת הביטוח הסיעודי

נושא הביטוח הסיעודי בישראל אינו מוסדר כמו במדינות מפותחות אחרות. כיום המימון לביטוח הסיעודי מבוסס על פרמיה קבוצתית, כלומר קבוצות הגיל המבוגרות מסובסדות על ידי הפרמיות שמשלמות קבוצות גיל צעירות יחסית. לאחרונה ביקש משרד האוצר לערוך שינוי בשיטה זו ולחייב את קבוצות הגיל באופן דיפרנציאלי בהתאם לשירותים שהן זקוקים להן. שינויים אלו מסיגים את הנושא לאחור, מכיוון שהם יקשו על קבוצות הגיל המבוגרות לממן את הביטוח הסיעודי בעצמן. כדי למנוע פגיעה במבוטחים, הנושא מחייב חשיבה מחודשת וטיפול יסודי.

רפורמות נדרשות נוספות

• קיצור זמני המתנה להליכים רפואיים בשירותי הציבורי

כדי לצמצם את זמני המתנה הארוכים להליכים רפואיים בשירותי הציבורי, יש לקבוע זמני המתנה מקסימליים לפי סוג טיפול. כמו כן, יש להפעיל מערכת שקופה לניהול תורים לניתוחים ולהדמיות רפואיות, ולנקוט בצעדים שיבטיחו ניצול מרבי של תשתיות ציבוריות בלתי מנוצלות, במקום גידול לא מבוקר של תשתיות פרטיות מיותרות ושל כוח אדם רפואי שמקבל שכר מהציבור ועובד במסגרות פרטיות.

• צמצום ההשתתפות בתשלום מהכיס על טיפול רפואי

כ-40 אחוז מההוצאה על בריאות בישראל מגיעים ממימון פרטי, לעומת 24 אחוז בלבד בממוצע במדינות ה-OECD. כדי לצמצם את הצורך בהוצאה פרטית, יש לטפל בצרכים שבעטיים פונים הישראלים לביטוחים הפרטיים: ראשית, להנהיג חופש בחירת רופא (חב"ר) באשפוז ציבורי. שנית, יש להעניק לבני 75 ומעלה פטור מתשלומי השתתפות ברכישת תרופות לטיפול במחלות כרוניות.

• הרחבת היצע כוח האדם במערכת

מערכת הבריאות סובלת מבעיות מהותיות של צמצום כוח אדם רפואי ביחס לאוכלוסייה. כוח האדם הנוכחי מזדקן ופורש בקצב גובר. המערכת הציבורית סובלת ממחסור בתקנים ועומס על הצוותים הרפואיים, בפרט הרופאים הצעירים והצוות הסיעודי. בעיה נוספת היא אי שוויון בהקצאות כוח אדם, בפרט מומחים, בין הפריפריה למרכז. צעדים שישפרו את המצב יכולים להיות:

- ✓ הכשרת עוזרי רופא ותוספת תקנים לפרמדיקים, טכנאים רפואיים (למשל לשם ביצוע א.ק.ג או בדיקות דם), מזכירות רפואיות וכדומה
- ✓ תוספת תקני מתמחים לפי סוגי התמחויות שיש בהם חסר, או צפוי בהם חסר ב-7-5 השנים הבאות
- ✓ שיפור תהליך הקבלה להתמחות וקיצור זמן ההתמחות, בהתאם למקובל במדינות מפותחות אחרות
- ✓ קיצור תהליכי מתן הרישיון לרופאים שלמדו בחו"ל
- ✓ בחינת תגמול נוסף לרופאים שיתמחו במקצועות במצוקה או רופאים שמוכנים לעבוד בפריפריה
- ✓ תשלום מוגדל לרופאים שמוכנים לעבוד במערכת הבריאות הציבורית בלבד (Full-timers)

מימון

• הגדלת המימון הממשלתי והפניית כספי הביטוחים המשלימים למערכת הציבורית

כדי למלא את הצרכים שפורטו לעיל יש להגדיל את המימון הציבורי למערכת הבריאות. להגדלה זו יכולים להיות שני מקורות בסיסיים. האחד הוא הגדלה הדרגתית ואחראית של המימון הממשלתי למערכת – בכפוף לשינויים מבניים ושיפורים בביצועיה – לרמה של כ-75 אחוז מסך המימון במשך כ-8 שנים. סדר גודל זה, שהיה קיים בישראל לפני כשני עשורים, מאפיין מדינות OECD אשר בדומה לישראל מעניקות ביטוח בריאות ממלכתי. מדובר בתוספת תקציבית שנתית ממוצעת של כמיליארד שקלים, מעבר לתוספת הדרושה עבור שינויים דמוגרפיים, עדכון סל הבריאות והשקעה בתשתיות.

מקור מימון שני הוא העברת כספי הביטוחים המשלימים שמוכרות קופות החולים – סכום העומד על כ-3.5 מיליארד שקלים לשנה – מהרפואה הפרטית למימון רפואה ציבורית. לצעד זה משמעות מועטה לסך העלויות במערכת, אך משמעותו החיובית כבירה בכל הנוגע ליעילות המערכת הציבורית, שכן הוא ימנע כפל תשתיות ומעבר של רופאים מעבודה עבור המערכת הציבורית למערכת פרטית, על כל המשתמע מכך.