

מאי 2015 גיליון 15



מדיניות ציבורית

עיתון לחידושי מדיניות בישראל

עמ' 4: הזמן המתאים לשינוי
ד"ר שמואל אברמזון

עמ' 10: נייר דבק ומדיניות ציבורית
יובל בן-ארי

עמ' 12: על החובה לפרט חלופות
להצעות החלטה
עו"ד מלכיאל בלס

עמ' 20: על הצורך ברשות
לתקשורת לאומית
אילת מצגר



הצעות לראש הממשלה
הנכנס לפרורמות ב-100
הימים הראשונים.

המרכז להכשרת בכירים
מדיניות ציבורית
תכנית מנהלים

מרכז מדיניות - מנהל מדיניות

עיתון
המדינה
הוא
העיתון
שלך

נתיבים
ATIDIM

תכנית המסטינים
ללימודי
מסמך
Honors Master's Program
In Public Policy

האוניברסיטה העברית
בירושלים
THE HEBREW UNIVERSITY
OF JERUSALEM

תוכן עניינים

תנו לנו לשמוע אתכם

קראתם משהו שהרגיז אתכם?
למדתם משהו חדש ומעניין?
רוצים לשתף בנושאים שבהם אתם
עוסקים? לבקש כי נעסוק יותר בנושא
אחד ופחות באחר?
שלחו אלינו הערות, תגובות, מאמרים,
ניירות מדיניות וכל דבר שיכול לעניין
את קהילת בית הספר למדיניות
ציבורית.

"מדיניות ציבורית –

עיתון לחידושי מדיניות בישראל"

טלפון: 02-5881533

פקס: 02-5880047

דוא"ל:

public_policy@savion.huji.ac.il

אתר אינטרנט:

<http://public-policy.huji.ac.il>

עקבו אחרי פעילויות ביה"ס בפייסבוק:

www.facebook.com/SPPFedermann

חברי המערכת

עורכת: ליאור יאדו

lior.yado@mail.huji.ac.il

מערכת: רותי אבלין, אילה הנדן, יפעת

כהן-חדד, מיטל שטיין, שירי שניצקי,

עופרה תורן-קומר

עריכה לשונית: יעל רינגולד

עיצוב גרפי: 2w-design.com

הזמן המתאים לשינוי: הגיעה העת ליצור מחדש מערכת פשוטה, שוויונית ויעילה
להטבות הממשלתיות לחיסכון הפנסיוני – ד"ר שמואל אברמזון

מיצוב מעמד של חברי המועצות ככלי להעצמתו של השלטון המקומי
אברהם אייזן

די להסללה למעגל העוני – מאיר אגאי

לשים סוף לנתק המיותר – אליעזר הר ניר גרינברג

נייר דבק ומדיניות ציבורית: התפרקות הדמוקרטיה ההסדרית ומשמעותה בחברה
מפוצלת – יובל בן-ארי

על החובה לפרט חלופות להצעת החלטת ממשלה – עו"ד מלכיאל בלס

התחדשות והתחזקות של השירות הממשלתי: הנחות עבודה והצעדים הבאים
אהוד סגל, אברהם אסבן

מאפליה ממושכת למדיניות שוויונית
שירלי רקח, עבד כנעאנה

המדינה בכף יד: אפליקציית המקרקעין שתבהיר את כללי המשחק – טלי להב

מדוע להקים רשות תקשורת לאומית לאסדרת תחום התקשורת בישראל
אילת מצגר

פתיחת צוהר והושטת יד: מימוש עקרונות ממשל פתוח ושחרור מידע ציבורי
מעין אלכסנדר

מימוש מהפכת הגישור – רועי מקלר

שיפור תדמית החברה הערבית בישראל – שי אגם

"אזרחים למען מסים": הגרלת קבלות כתמריץ להגברת הציות לחוקי המס
גלעד בארי

הרפורמה המטריציאנית – להאיץ את השינוי – אייל ידוב

הרפורמה הבאה בתחום התקצוב הממשלתי לשלטון המקומי – עודד סטקלוב

נעים להכיר – אליקים כסליו

פרסומים

לוח מודעות

ליאור יאדו
דוקטורנטית בבית הספר
lior.yado@mail.huji.ac.il



פרופ' דוד לוי-פאור
ראש בית הספר למדיניות ציבורית
וממשל ע"ש פדרמן
davidlevifaur@gmail.com



דבר העורכת

למרות השוני בתפיסות העולם וחרף התלהטות הרוחות והיצרים, מערכת הבחירות האחרונה כללה גם נקודת דמיון שעברה כחוט השני, והיא ההכרה בצורך לערוך שינויים מרחיקי לכת במערכת האזרחית באמצעות תכניות מדיניות ציבורית בתחום יוקר המחיה, הדיור, החינוך, מערכת הבריאות וכו'.

הבחירות הסתיימו, נקבעו המנצחים והמפסידים ואנו נמצאים כעת בימים של תקווה לשיפור בתחומים שבהם המדיניות הייתה טעונה שיפור, ולצדה ציפייה לשימור ההישגים הקיימים בתחומים שבהם המדיניות הקיימת הייתה אפקטיבית. 120 ח"כים חדשים הושבעו לכנסת ה-20, כל אחת ואחד מהם אווזים בתפיסת עולם המבקשת להיראות ייחודית ובסדר יום שאותו הם שואפים לקדם באמצעות עבודתם הפרלמנטרית.

כל אדם או קבוצת השפעה המבקשים לקדם טיפול בסוגיית מדיניות כלשהי, יודעים שהמפתח לטיפול בנושא, חשוב ככל שיהיה, נמצא בהעלאתו לסדר היום הציבורי. בגיליון זה תלמידי ובוגרי בית הספר למדיניות ציבורית התבוננו בעין ביקורתית על עבודת משרדי הממשלה השונים, וניסו לתרום מאיכותם הפרופסיונלית ולהציע דרכים לשיפור איכות הטיפול של אותם משרדים. הכותבים השונים הביאו לפתחה של הממשלה הנכנסת מגוון הצעות לשינויים מבניים ותפיסתיים ותכניות מדיניות בתחומים שונים. עם פרסום הגיליון והפצתו יגיעו ההצעות לידי מקבלי ההחלטות והם שיחליטו אם להביאן אל שולחן הדיונים. נקווה שנבחר הציבור יראו, לפחות בחלק מההצעות, בסיס ראוי למדיניות.

דבר ראש בית הספר

זהו הגיליון הראשון של העיתון שלנו שיוצא לאור בתקופת כהונתי כראש בית הספר. אני רוצה לנצל את ההזדמנות ולהודות לקודמי בתפקיד על הקמתו ועל הובלתו של בית הספר המוביל בארץ בתחום המדיניות והמינהל הציבורי. לקח המון זמן, יותר מדי זמן, עד שבית הספר שלנו הוקם. השירות הציבורי בישראל, המונה כמיליון עובדים, זקוק לבית הספר. מחקרי לימוד שיטתיים בתחום המדיניות הציבורית חיוניים לקיומו של שירות ציבורי איכותי ולשגשוגה של מדינת ישראל. הצמא לשירותנו ולידע שאנחנו מעבירים, גדול ממה שאנו יכולים לספק כרגע. המשימה הדחופה שעומדת לפתחנו היא גידול מושכל ביכולות שלנו ללמד מחקר מדיניות ומינהל מדיניות את הדורות הצעירים בתחום המדיניות הציבורית. היכולות הללו צריכות להיות יכולות תיאורטיות ומעשיות, כשאחת מזינה את האחרת. אין יכולת תיאורטית רחבה ומעמיקה בלי היכרות עם חיי היום-יום של המדיניות והמינהל הציבוריים ואין פעולה ציבורית שאינה ניזונה – גם אם ללא יודעין – מידע ומתפיסות תיאורטיות בתחום שלנו. ההכשרה של עתודת המנהיגות והניהול צריכה להתקדם יד ביד עם הכשרת ההנהגה הדינמית של אנשי שירות המדינה אשר פועלים כבר בשטח. אנחנו פועלים – התחלנו במלאכת עיצוב תכנית פיתוח אסטרטגית לעשור הבא לקיומו של בית הספר. אנו מצפים מתכנית זאת להתוות את הקווים הכלליים להתפתחות בית הספר בכיוונים של גידול איכותי במספר הסטודנטים וחברי הסגל, פיתוח המחקר במדיניות, פיתוח שיטות מחקר חדשות, עדכון והתחדשות של התחום ופיתוח סוגים נוספים של יכולות הוראה ומסגרות הוראה.

שירות המדינה הישראלי נעשה יותר ויותר משכיל ובין-לאומי, והצלחתו תלויה יותר ויותר בקשר נכון עם האוניברסיטה והאקדמיה בכלל. נדבך חשוב של קשר זה בעתיד הוא הנדבך של הכשרה במחקר מדיניות ברמת הדוקטורט. החזון שלי לעשור הבא הוא של גידול האחוז של בעלי תואר שני ושלישי בתחום המדיניות הציבורית בשירות המדינה. בעניין זה אני יכול להיות אופטימי, שכן נציבות שירות המדינה, בראשות הנציב עו"ד משה דיין, מובילה תהליכי התחדשות מרחיקי לכת. חזון ההכשרה המסודרת והמעמיקה של שירות המדינה, שהועלה פעמים רבות בעבר, מתחיל לקרום עור וגידים בדמות "המדרשה הלאומית למנהיגות, ממשל וניהול". תכניות הבכירים והצוערים מתגלות כהצלחה גדולה, וכך גם שיתוף הפעולה בנושא עם נציבות שירות המדינה. בית הספר שלנו והאוניברסיטה העברית מקדמים בברכה פרויקט לאומי חשוב זה.

אחת המטרות החשובות שלנו היא להדק את הקשר בין בית הספר לבין בוגריו. הנושא נמצא בתהליכי חשיבה בימים אלו, תוך רצון לגיבוש מסגרת מתאימה ומובנית לעיגון הקשר החשוב הזה. ניסיון ראשון בכיוון זה אנחנו עושים במסגרת של כנס בוגרי תכניות המנהלים והבכירים, בשאיפה לקדם בעתיד כנסים דומים גם לבוגרי שאר התכניות של בית הספר ולהקים תא בוגרים משותף. אשמח לתגובות וליוזמות מחברי קהיליית בית הספר.



ד"ר שמואל אברמזון

מרצה בתוכנית "צוערים לשירות המדינה"

ראש אגף מחקר במועצה הלאומית לכלכלה וחוקר בכיר בפורום קהלת

shmuel_ab@yahoo.com

הזמן המתאים לשינוי: הגיעה העת ליצור מחדש מערכת פשוטה, שוויונית ויעילה להטבות הממשלתיות לחיסכון הפנסיוני

הבעיה

מדינת ישראל, בדומה לשאר המדינות המפותחות, מעורבת באופן עמוק באסדרה ובתמרוץ של החיסכון הפנסיוני. היא מספקת הטבות כספיות משמעותיות לחוסכים, ומסדירה מקרוב את פעילותם של הגופים המנהלים את כספי החיסכון. בשנים האחרונות ישראל אימצה צעדים נוספים, וכיום היא מחייבת בחוק את העובדים השכירים לחסוך לעת פרישה. נוסף על כך, משיכת הכספים בעת פרישה מותנית בכך שתינתן מהם קצבה חודשית מינימלית.

הטעם המרכזי להתערבות הממשלה בשוק הפנסיה נובע מתפיסה שלפיה מרבית האנשים, בשל חוסר רציונליות או קוצר רואי, לא יחסכו די לעת זקנה על דעת עצמם. לכן, כך נטען, על המדינה לתמרץ את העובדים וליצור תנאים להשגת קצבת פרישה בסיסית נאותה עבורם. זאת, נוסף על קצבת הזקנה המינימלית שמעניק הביטוח הלאומי לקשישים בישראל.

נשאלת השאלה האם עתה, לאחר סדרה ארוכה של רפורמות בשוק הפנסיה הישראלית, ההטבות ההיסטוריות שניתנות לחוסכים לפנסיה עדיין תומכות באופן יעיל במטרות המדיניות. מבט כולל ומפוכח מבהיר בפירוש כי לא כך הדבר.

סך הטבות המס לחוסכים הפנסיוניים בשנת 2015 מוערך בכ-13.9 מיליארד שקל, סכום יוצא דופן המהווה את הטבת המיסוי הגדולה ביותר שהמדינה מעניקה. נוסף על כך, הריבית לחוסכים בקרנות פנסיה מסובסדת באמצעות אג"ח מיועדות בשיעור שהוערך על ידי משרד האוצר בכשלושה מיליארד שקל בשנה.

אחד המאפיינים הבולטים של הטבות המס לחיסכון הפנסיוני בישראל הוא מורכבותן היוצאת דופן. הן מפורטות על פני עשרות עמודים של תקנות מיסוי שרק מתי-מעט מבינים ויודעים את תוכנן במדויק. מורכבות זו פוגעת ביכולתם של הפרטים לקבל החלטות מושכלות, פוגעת ביכולת קובעי המדיניות לבחון את המדיניות באופן שיטתי ועקבי, ובסופו של דבר מאלצת את החוסכים לבזבז משאבים יקרים של זמן וכסף, בין השאר עבור שירותים של "מתווכים" מקצועיים, אשר גם הם, כאמור, מתקשים לשלוט בפרטים. כמו כן, שיעורי ההטבות תלויים בפרמטרים שונים (כגון האם העובד שכיר או עצמאי, האם המעסיק או המועסק מפרישים, האם המשיכה הוגנית או קצבתית), ובכך אינם ניטרליים ויוצרים

”

גם אם בעבר היה

ניתן לטעון כי הטבות

המיסוי מוצדקות

משום שהן מתמרצות

את החיסכון הפנסיוני,

הרי שמאז החלת

חובת הפנסיה הן

מיותרות למדי”

”

תמריצים לשינוי התנהגות שאינו משרת בהכרח את רווחת הפרט או את האינטרס הציבורי.

גם אם בעבר היה ניתן לטעון כי הטבות המיסוי מוצדקות משום שהן מתמרצות את החיסכון הפנסיוני, הרי שמאז החלת חובת הפנסיה הן מיותרות למדי. תפקידן היחיד עד לגובה חובת ההפקדה הפנסיונית מסתכם בחלוקה מחדש של ההכנסות – תוצאה שניתן להשיג בלאו הכי באמצעות מערכת המיסוי על הכנסה אשר קיימת למטרה זו.

נוסף על כך, הנפקתן של אגרות החוב המיועדות מפחיתה את היקף אגרות החוב הסחירות בשוק ההון, ולכן פוגעת ביעילותן ומגדילה ככל הנראה את עלויות גיוס ההון של הממשלה.

זאת ועוד, כל הטבות המיסוי מיטיבות במידה רבה עם בעלי ההכנסות הגבוהות, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם מדיניות מדרגות המס "הרגילות" על הכנסה מעבודה ואף מקזז את השפעתן הפרוגרסיבית. כך, למשל, שווי ההטבות הפנסיוניות לעובדים בעשירון העשירי מוערך כפי שישה מזה של עובדים בעשירון החמישי. ההטבות קובעות מחדש דה-פקטו את המיסוי השולי על יגיעה אישית בצורה רגרסיבית, ועושות זאת באופן מסובך שמקשה על העובד להפנימו ועל קובעי המדיניות לבחון את המדיניות מול חלופות שונות.

פתרון המדיניות המוצע

בנייר עמדה שנכתב בפורום קהלת לכלכלה יחד עם ד"ר מיכאל שראל, אנו ממליצים **לבטל לחלוטין את הטבות המיסוי ואת הטבות האג"ח המיועדות** שניתנות כיום למי שמפקיד לקרנות הפנסיה ולקופות הגמל, החל בשנת 2016. משטר המיסוי החדש יוביל לכך שהחל בשנת 2016 ההפקדות הפנסיוניות יתבצעו לאחר תשלום מס הכנסה. משיכת הכספים בעת פרישה תהיה פטורה ממס הכנסה, פרט לתשלום המתחייב ממס רווחי הון. את ההטבות שיבוטלו מוצע להחליף בשני צעדי מדיניות שעלותם יחד זהה לסך ההטבות הקיימות, כך ששינוי המדיניות יהיה ניטרלי מבחינה תקציבית:

1. **מענק בגובה קבוע** לכל עובד ישראלי שחוסך לפנסיה לפחות לפי השיעורים הקבועים בחוק פנסיה חובה.
2. **שינוי במדרגות מס הכנסה** באופן שיוביל לחלוקת הכנסות כמו במשטר המיסוי הקיים, בקירוב.

ברפורמה המוצעת גלומים יתרונות משמעותיים ביותר, הן עבור העובדים והן עבור קובעי המדיניות. בראש ובראשונה השיטה החדשה מפשטת באופן דרמטי את מערכת ההטבות לחוסכים הפנסיוניים שכיום רבות מהן נסותרות וקשות לכימות



מיצוב מעמדם של חברי המועצות ככלי להעצמתו של השלטון המקומי

ב-20 השנים האחרונות השלטון המרכזי בישראל העביר תחומי פעולה נרחבים לאחריותו של השלטון המקומי, מה שמציב בפניו אתגרים ניהוליים מורכבים, המצריכים יכולות פוליטיות ומקצועיות גבוהות. אברהם אייזן סבור שחיזוק מעמדם של חברי מועצות הרשויות המקומיות הוא צעד חיוני במיצובו של השלטון המקומי ובהתאמתו לאתגרים הגדולים העומדים לפתחו.

ב-20 השנים האחרונות השלטון המרכזי בישראל העביר תחומי פעולה נרחבים לאחריותו של השלטון המקומי. העברת האחריות הכלכלית מגדילה את רמת מחויבותו של השלטון המוניציפאלי לתושביו, הזקוקים למגוון הולך וגדל של שירותים. התרחבות הפעילות מציבה בפני השלטון המקומי אתגרים ניהוליים מורכבים, המצריכים יכולות גבוהות הן מבחינה פוליטית והן מבחינה מקצועית¹.

אתגר המנהיגות וההובלה מונח לפתחם של שלושה שחקנים מרכזיים: הדרג המקצועי, הדרג הפוליטי בעל סמכויות הביצוע – ראש העיר וסגניו – והדרג הפוליטי הנבחר ללא סמכויות ביצועיות – חברי המועצות. בין שלושת השחקנים אמור להתקיים מאזן כוחות שיאזן בין רצונותיהם של התושבים לבין היכולות הפיננסיות והאדמיניסטרטיביות של העיר. אולם מאזן הכוחות מתקיים רק לכאורה, משום שבעוד שסמכויותיהם ותפקידיהם של ראשי הרשויות והדמויות המובילות מבחינה מקצועית – גזבר ויועץ משפטי – מעוגנים בחקיקה, תפקידיהם של חברי המועצות נעדרים כל הגדרה ברורה, והם מקבלים לידיהם אחריות ללא סמכות וללא גיבוי תקציבי. עדות למצבם העגום של חברי המועצה ניתן למצוא בלשון הקלילה והבלתי מחייבת שבה בחר משרד הפנים להציג את תפקידיו של חבר המועצה:

"חברות במועצה אינה משרה. זהו תפקיד, זאת משימה, אפילו שליחות. אין מקבלים שכר בתמורה על המאמץ שמושקע בה. אין קורס או חוג שיכין את הנבחר לתפקידו... הרבה תלוי בחבר המועצה, כלומר בך!"².

לאחר מילות העידוד וההשראה מזמין משרד הפנים את חבר המועצה ליזום, לצאת אל השטח, לקיים פגישות ולקחת חלק פעיל בעיצוב דמותה של העיר על ידי השתתפות בוועדות ובישיבות ביקורת, העלאת שאלות וכווצא באלו. למעשה, נדרש חבר המועצה לבצע עבודה רחבת היקף ללא כל סוג של תגמול או סיוע מקצועי האמור לסייע לו במילוי עבודתו, כדוגמת ייעוץ משפטי, עוזר אדמיניסטרטיבי, החזר הוצאות לקשר עם הבוחר וכו'.

היעדרם של אמצעים בסיסיים מעין אלו הופך את חבר המועצה לשחקן בעל כוחות הנחותים באופן מובהק מכוחותיהם של שני השחקנים הנוספים, ראש העיר וסגניו והדרג המקצועי. הבניה מעין זו של יחסי הכוח אינה מאפשרת

ולהבנה. על כן היא תחסוך חלק גדול מעלויות הזמן והמשאבים הנדרשים להבנת משמעותן של החלטות פנסיוניות, ותבטל תמריצים מעוותים שאין להם הצדקה.

השיטה המוצעת יוצרת מערכת הטבות פרוגרסיבית יותר, המבטיחה כי גם חוסכים בעלי הכנסות נמוכות יזכו לחלק משמעותי מההטבות, בניגוד למצב כיום. בעלי הכנסות גבוהות, מצדם, ייהנו משיעורי מס שולי נמוכים יותר, ללא תמריצים מעוותים ומיותרים. ביטול האג"ח המיועדות יגדיל את שיעור החוב הממשלתי הסחיר, ובכך ישפר את יעילות שוק ההון המקומי. ולבסוף, העברת הסיוע הממשלתי משיטה של הטבות מיסוי וסבסוד ריבית לתמיכה תקציבית מפורשת, תשפר את יכולתם של הציבור ושל מקבלי ההחלטות להפנים את העלויות ואת התועלות של המדיניות הכלכלית ולשקלל את גודלן של הטבות אלו ביחס להוצאות תקציביות אחרות. הדבר יקל את היכולת לבחון בעתיד את המדיניות הכלכלית ולשפרה, תוך הקפדה על שקיפות ועל דיון ציבורי פורה.

את פרטי הצעת המדיניות, אשר נכתבה במשותף עם ד"ר מיכאל שראל, ניתן למצוא באתר האינטרנט של פורום קהלת.



1 בן בסט אבי ומומי דהן, המשבר ברשויות המקומיות – יעילות מול ייצוגיות, פורום קיסריה ה-16, יולי 2008.

2 המדריך לנבחר – פרסום באינטרנט, חלק ב – בית הנבחרים המקומי – מועצת הרשות המקומית, משרד הפנים, 2009, עמ' 75.

מלל בתחום, אך לא הצליחה לגבש נוסחה שתצליח לעבור בקריאה שנייה ושלישית ולהיכנס לספר החוקים של מדינת ישראל.⁵

לסיכום, חיזוק מעמדם של חברי מועצות הרשויות המקומיות הוא צעד חיוני במיצובו של השלטון המקומי ובהתאמתו לאתגרים הגדולים העומדים לפתחו. מלבד הפן הפרקטי, חיזוקם של חברי המועצות מהווה אמירה ערכית המדגישה את אמונו של השלטון המרכזי בשיטה הדמוקרטית ובהנחלתה בקרב הגופים השלטוניים השונים.⁶



לחבר המועצה לבצע את תפקידו כמבקר הרשות המבצעת וכמגשר בין רצון הציבור לבין מדיניות הרשות.

מעמדם הנחות של חברי המועצה לא נעלם מעיניה של הרשות המחוקקת, המתדיינת כבר שלושה עשורים בצורך בחיזוק מעמדם של חברי המועצה³; אולם בשל שיקולים שונים ישנה ברית בין משרד הפנים, משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי המנציחה את רפיסות כוחם של חברי הרשויות. היעדר מסגרת מחייבת ואפקטיבית הוביל לכך שמידת יכולתם של חברי המועצות לבצע את תפקידם תלויה בכושר הפיננסי העומד לרשותו של כל חבר מועצה, או ברצונו של ראש הרשות להקצות משאבים עירוניים לטובת חיזוק מעמדם באמצעות משרדים ועוזרים לביצוע משימותיהם הציבוריות (לדוגמה, המתרחש בעיריית ירושלים ובעיריית תל-אביב-יפו).

משולש הכוחות שאינו מאוזן והמוטה לרעתם של נבחרי הציבור פוגע ביכולותיו של הציבור להשפיע על החלטותיו של השלטון המקומי. אם אכן השלטון המרכזי מעוניין בחיזוקו של השלטון המקומי לטובת צורכי הציבור שאותו הוא אמור לשרת, עליו לפעול לחיזוק מעמדם של חברי המועצות ברשויות, וזאת על ידי גיבושה של מדיניות מובנית שתגולם בתיקונה של פקודת העיריות ובהוספתם של נדבכים נוספים, למשל: (א) הגדרה מוסדרת של תפקידם של חברי המועצה וסמכויותיהם; (ב) מתן כלים אופרטיביים, כדוגמת ייעוץ משפטי ומקצועי לחברי

מועצה החפצים בייעוץ בתחומים הציבוריים שבהם הם עוסקים; (ג) הקצאת שירותי משרד בסיסיים, לרבות טלפוניה, שירותי מחשב וכיוצא באלו; (ד) החזר הוצאות לצורך חיזוק הקשר עם הבוחר ו-ה) מתן השתלמויות לחברי המועצה בתחומי הדעת הרלוונטיים לפעולותיהם הציבוריות⁴. תיקונים ברוח זו הונחו על שולחנה של הכנסת פעם אחר פעם ב-20 השנים האחרונות, אולם בשל ברית האינטרסים שציינתי, הם נדחו על הסף ולא עברו את משוכת ועדת הפנים של הכנסת, אשר הוציאה מתחת ידה הררי

”
היעדרם של
אמצעים בסיסיים
לביצוע התפקיד, הופך
את חבר המועצה
לשחקן בעל כוחות
הנחותים באופן
מובהק מכוחותיהם
של ראש העיר, סגניו
והדרג המקצועי”

5 הצעת חוק העיריות החדש (2013 – 299/19/פ) – הוגשה על ידי חבר הכנסת מאיר שטרית. הצעה זו מהווה ניסיון נוסף לקדם הצעות חוק שהונחו בעבר – (4126/18/פ), (292/17/מ) – בדגש על סעיפים: 60, 62, 63.

6 בלנק ישי ואיסי רוזן צבי, הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד, חוקים 1, 49, 2009.

3 ראשיתו של הדיון בשנת 1995, בדיונים סביב תגמול חברי המועצות. דיון זה המשיך במגוון רחב של דיונים שהתקיימו מראשית שנות האלפיים ואילך בדבר הצורך בתיקון פקודת העיריות המנדטורית, ומתוך כך גם בשינוי מעמדם של חברי המועצות.

4 לעיון נרחב בתיקון הנחוץ בפקודת העיריות בנושא זה, ראה בלנק ישי ואיסי רוזן צבי, הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד, חוקים 1, 49, 2009.

מאיר אגאי

סטודנט לתואר שני בתכנית המנהלים, מחזור יא', עמית בתכנית "שלוחי ציבור"
מנהל משפחתון טיפולי לנוער חרדי בסיכון
meiraghay@gmail.com



די להסללה למעגל העוני

בשנת 2013 מדינת ישראל התאפיינה בשערי עוני ואי-שוויון גבוהים, תופעה אשר הלכה והחריפה עם השנים, ומעוררת דאגה באשר לחוסן החברתי בישראל. לפי דוח העוני האחרון משנת 2011, חיים בעוני בישראל כ-1,838,600 נפשות, ומתוכם 860,900 ילדים⁴. כמו כן, בהשוואה למדינות המערב, מדינת ישראל בולטת בשיעור הגבוה של העוני ואי-השוויון החברתי⁵.

הוועדה למלחמה בעוני בישראל בראשות אלי אללוף גיבשה המלצות לצמצום מספר האנשים החיים בעוני בישראל ולצמצום עומק העוני, והגישה אותן ביולי 2014 לשר הרווחה לשעבר מאיר כהן. הוועדה המליצה, בין היתר, על **הקצאת תקציב לתכניות התערבות ממוקדות**: "על מנת לאפשר טיפול הולם ויעיל במשפחות החיות בעוני על ידי עו"ס המשפחה, יש לשלבם בתוכניות רב-ממדיות לשיפור התנהלות כלכלית, תעסוקה ועוד. יש להעמיד לרשות המחלקות לשירותים חברתיים תקציבים המיועדים לשילוב ולפיתוח תכניות מניעה וחילוץ מעוני".

נוצר מצב שבו כאשר צוותי משרד הרווחה לא מצליחים לחלץ משפחה שמקבלת סיוע חומרי וכספי ממעגל העוני, הדור השני מוצא את עצמו נסמך שוב על שירותי הרווחה, מה שמגדיל את מעגל הנזקים, שברבות השנים רק הולך וגדל. לכן, להפעלת תכנית ההתערבות יש השלכות חברתיות וכלכליות משמעותיות לצמצום מעגל העוני לטווח הרחוק.

מבין כלל המטפלים והעובדים הסוציאליים, יש שיראו כל התקדמות מזערית או חלקית כהצלחה, ויש שיראו רק ברכישת מקצוע ובהשמה מלאה הצלחה⁷. כדי להימנע מהאפשרות שכל מטפל או יחידה יציגו את נתוני האפקטיביות באופן שונה, ועל מנת לשפר את מידת האפקטיביות של תכניות ההתערבות, הציעו חברי ועדת המשנה **לפתח סרגלי מדידה אחידים ואופרטיביים**. כלי מדידה אלה יגדירו בדיוק את מדדי ההצלחה והכישלון של התהליך ויאפשרו ניתוח עלות-תועלת תקף ומהימן של איכות הטיפול.

שנית, כדי שתהיה השפעה אפקטיבית ארוכת טווח, יש לפעול להגדלת התקציב באופן משמעותי עבור שירותים בעלי מרכיב שיקומי ארוך טווח ליציאה מהעוני⁸. חברי הוועדה קובלים על כך שמרבית ההמלצות של הוועדה מגדילות תשלומי העברה ישירים, ואינן מרחיבות שירותים חברתיים שבהם קיימים מרכיבים טיפוליים ושיקומיים ליציאה מעוני, דבר הגורם לחוסר בתהליכים בעלי השפעה ארוכת טווח לחילוץ מעוני.

לפי דוח הוועדה, סך העלות השנתית ליישום המלצות הוועדה הוא כשבעה מיליארד שקל, ועלות יישום המלצות הוועדה בתחום

אחת הסוגיות המהותיות והבוערות ביותר שהממשלה הנכנסת תתבקש להתמודד עמן, היא מעגל העוני ההולך ומתרחב. מאיר אגאי מסביר שכדי להתחיל לספק מענה חלקי לבעיה, על הממשלה להקצות תקציב משמעותי לצורך קידום תכניות בעלות מדיניות מודעת עוני. תכניות אלו יקנו לאנשי המקצוע ולעובדים הסוציאליים בלשכות הרווחה כלים לחילוץ הנזקים ממעגל העוני ולשבירת ההסללה של הדורות הבאים אל מעגל העוני.

שירותי הרווחה האישיים בישראל ניתנים כיום על ידי המחלקה לשירותים חברתיים, אשר מהווה זרוע ביצוע של משרד הרווחה. מחלקה זו מספקת מגוון שירותים לאוכלוסיות הפגיעות בחברה בישראל, ובהן בני אדם החיים בעוני ובהדרה חברתית, ילדים ובני נוער במצבי סיכון, משפחות במשבר ובמצוקה כלכלית וחברתית ועוד.

עיקר הסיוע הניתן לנזקים לשירותי רווחה אישיים הוא במישור החומרי-כלכלי. סיוע זה נועד לשפר את תנאי חייהם באופן מיידי, ולא מסייע לחלץ אותם ממעגל העוני. יתר השירותים הניתנים לנזקים לשירותי רווחה אישיים, הם ממוקדים: הכשרה מקצועית והשמה לתכניות התערבות שונות שמטרתן להקנות מיומנויות ולספק למוטבים כלים מקצועיים שיסייעו להם להיחלץ ממעגל העוני, או לכל הפחות להימנע מהידרדרות לעוני קשה יותר¹.

במהלך השנים המחלקות לשירותים חברתיים לא הציבו את נושא העוני בראש סדר היום הטיפולי שלהן ולא הרבו לעסוק בעוני כגורם, אלא התמקדו בעיקר במתן פתרונות ספציפיים לבעיות הנובעות מעוני שהובאו לפתחן. הסיבות למעורבות המינורית נעוצות בעיקר בעומס העבודה הרב, במחסור הכבד במשאבים ובהיעדר האמונה של העובדים ביכולתם לשנות את מצב העניינים².

בשנת 2010 גיבשה ועדת המשנה למלחמה בעוני מטעם משרד הרווחה המלצות לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים בישראל. הוועדה המליצה לשנות את הגדרת מוקד ההתערבות של המחלקה מהפרט, כפי שהיה נהוג עד היום, למשפחה. כמו כן, היא הצביעה על החשיבות המכרעת של **קידום מדיניות מודעת עוני** על ידי התערבויות במשפחות החיות בעוני, לצורך קידום הוצאתן ממעגל העוני³.

בהתאם להמלצות הוועדה, שונתה תפיסת תפקידם של אנשי המקצוע בשירותי הרווחה, והם אמורים לפעול כיום בכל רמות ההתערבות: מהרמה הפרטנית, דרך הרמות המשפחתית והקבוצתית וכלה ברמה הקהילתית, וכן באמצעות פרקטיקת קידום מדיניות מודעת עוני לשיפור מצבן של משפחות החיות בתנאי עוני, בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים.

1 ועדת המשנה למלחמה בעוני, עמ' 70.

2 שם, עמ' 48.

3 משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2010). הוועדה לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים.

4 דוח העוני והפערים החברתיים, ביטוח לאומי 2012.

5 דוח ה-OECD לשנת 2011.

6 דוח הוועדה למלחמה בעוני (יולי 2014), עמ' 20.

7 דוח ועדת המשנה, עמ' 389.

8 שם, ניצח קיסר וגיא הרמתי, עמ' 97.



לשים סוף לנתק המיותר

הנתק הקיים בין מוסדות השלטון המרכזי – משרדי הממשלה – לבין הרשויות המקומיות, שהן זרוע הביצוע של מדיניות השלטון המרכזי, פוגע קשות ביעילות העבודה של הרשויות המקומיות, וגורם להפצת הנחיות מדיניות וכן הנחיות "עשה" משובשות שאינן ניתנות לביצוע בפועל. אליעזר הר ניר גרינברג פועל בשנתיים האחרונות, יחד עם הנהלת פורום המנכ"לים והמזכירים של הרשויות המקומיות, למיגורו של נתק זה, וקורא לממשלה הנכנסת לפעול לסיומו.

בשני העשורים האחרונים חלו שינויים מרחיקי לכת במעמדו של השלטון המקומי בישראל – מבחינה משפטית, פוליטית, כלכלית, חברתית ותרבותית. תפיסת המדיניות המוצהרת כיום הנוגעת ליחס שבין שלטון מרכזי לבין שלטון מקומי, דוגלת בביזור סמכויות לרשויות המקומיות¹; אך הרשות המקומית בישראל אינה ישות אוטונומית. מקורן של כל הסמכויות המוענקות לרשויות המקומיות הוא בשלטון המרכזי. סמכויותיו הרחבות של שר הפנים בפיקוח על תפקודה של הרשות המקומית נוגעות כמעט לכל תחום פעולה, וכוללות אף סמכויות התערבות. מערכת השלטון המקומי בישראל נתונה בבעיה מבנית הנובעת מכך שמקור הסמכות של הרשות המקומית הוא ציבור התושבים, והסמכות שמעל הרשות המקומית היא השלטון המרכזי. בעיה מבנית זו באה לידי ביטוי בכך שהרשויות המקומיות שנבחרות על ידי תושביהן ואמורות להיות אחראיות כלפיהם, מוגבלות בסמכויותיהן, אם משום שהשלטון המרכזי לא העניק להן סמכויות נרחבות, ואם משום שמימוןן הוא בסמכות השלטון המרכזי. בעיה מבנית נוספת שמאפיינת את השלטון המקומי בישראל היא ריכוזיות רבה בתהליכי קבלת ההחלטות של השלטון המרכזי, אשר מדירה את השלטון המקומי מהשתתפות בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות אליו. עקב בעיות אלו, השלטון המקומי הוא שותף משני בלבד בעיצוב המדיניות הציבורית². השלטון המרכזי משמש גוף מפקח על הרשויות המקומיות, ומכוח זה מוקנות לו סמכויות פיקוח ואישור נרחבות. השלטון המרכזי מממן בדרכים שונות חלק מפעילות הרשויות המקומיות, ובדרך זו שולט במידה רבה על הנעשה ברשויות המקומיות. נכון שיש לרשויות המקומיות מידה של אוטונומיה, אך לרוב הפעולות שהן נוקטות נחוץ אישור ממשרד ממשלתי, וכמעט לכל פעולה של רשות המקומית נדרש מימון, ותלותו של השלטון המקומי בשלטון המרכזי בכל הנוגע למימון פעולותיו היא רבה ביותר.

משרד הפנים הוא המייצג העיקרי של הממשלה כלפי הרשויות המקומיות ומייצג את הרשויות כלפי הממשלה. עם זאת, ישנם משרדי ממשלה נוספים בעלי השפעה מכרעת על תפקוד



שירותי רווחה אישיים נעה בין 700 מיליון שקל ל-1.2 מיליארד שקל בשנה. בהודעת משרד הרווחה והשירותים החברתיים משישה באוקטובר 2014 נמסר כי הסכום שיוקצה עבור יישום המלצות הוועדה בשנת 2015 יעמוד על 1.7 מיליארד שקל בלבד³. עבור כל שירותי הרווחה האישיים תינתן תוספת תקציב של 120 מיליון שקל עבור הפעלת תכניות מיצוי זכויות בלבד, ולא תינתן תוספת תקציב עבור תכניות ההתערבות.

עם כינון הממשלה וכדי לאפשר לתכנית ההתערבות בקהילה להשיג תוצאות משמעותיות, יש להקצות תקציבים ומשאבים גדולים יותר לצורך קידום תכניות בעלות מדיניות מודעת עוני. תהליכים אלו יאפשרו לתת כלים לאנשי המקצוע ולעובדים הסוציאליים בלשכות הרווחה לחלץ את הנזקקים ממעגל העוני ולמנוע מהם את הצורך להיות נתמכים על ידי רשויות הרווחה. וכמאמר הפתגם האנגלי החכם: "תן לאדם דג והוא ישבע ליום אחד. למד אותו לדוג והוא ישבע כל חייו".

וכבר כתב הרמב"ם⁴: "שמונה מעלות יש בצדקה זו למעלה מזו, המעלה הגדולה מכולם, זה המחזיק ביד ישראל שאין לו מעות די מחסורו, ונותן לו מעות במתנה או בהלוואה, או שדואג לו שתהיה לו פרנסה על ידי שמכניסו באיזה עסק בשותפות וכיוצא בזה, שלא יצטרך בכלל לצדקה. ועל זה נאמר 'והחזקת בו וכו'', וחי עמך, כלומר, החזק בו עד שלא יצטרך יותר לצדקות וטובות של אחרים".

9 הכנסת, דוח תיאור וניתוח תקציב משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשנת 2015, עמ' 6, נובמבר 2014.
 10 הלכות מתנות עניים, פרק י'.

1 ד"ר ישי בלנק, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב.
 2 תומר היימן בעבודתו "ביזור סמכויות תכנון לרשויות מקומיות בישראל, ניתוח רפורמות קודמות בחוק התכנון והבנייה".

וידעו, זכו ליישם את "חלון ההזדמנויות". מדובר בפספוס של משרד האוצר ומשרד הממונה על השכר.

כך גם ההכרח לגייס **עובדי גינון וניקיון בוגרי עשר שנות לימוד לפחות, הנחיה שפוסלת עובדים פוטנציאליים רבים**. במעלה אדומים, למשל, עבודת הגינון והניקיון מתבצעת באמצעות עובדי העירייה, ומרבית העובדים הם פלסטינים. בשנת 2013 הפעלנו לגביהם את חוקת העבודה הישראלית, וכך נוצרה האפשרות להחליפם בעובדים ישראלים תושבי העיר.

כל שנדרש כדי לייצר חלופת עבודה חדשה הוא להתייעץ עם הנהלת פורום המנכ"לים והגזברים של השלטון המקומי בישראל לפני שמפרסמים ניירות מדיניות או צווי "עשה" חדשים. שם, בשטח, קיימים הניסיון והידע הגדולים של המציאות, כפי שהיא באה לביטוי ב"שדה" עצמו. בימי הביניים היו אדונים בעלי אחוזות ווסלים שעבדו עבורם באחוזות. האדונים ששרדו באותן שנים היו תמיד אלו שידעו לשאול לדעתם של הווסלים לפני שאמרו את רצונם בניהול האחוזת.

המלצתי זו לא באה חלילה לפגוע בסמכותם של משרדי הממשלה וועדות הכנסת השונות, אלא נועדה לפתוח שיח של התייעצות אפקטיבית בין הרגולציה השלטונית לבין אנשי המעשה. מוכנים אנו להירתם לתיאום חשוב זה על חשבון זמננו ומתוך אחריותנו לניהול תקין של הפעולות הרבות בתחומי החינוך, הרווחה, משאבי האנוש, הביטחון, המשפט, התקציב, המימון והקולות הקוראים למיניהם.

המלצתנו נכונה, אפשרית ויישומית, והיא לא תאריך כלל את הזמן שנדרש כדי להפיץ חומרים רגולטוריים חדשים, אלא רק תהפוך אותם סוף-סוף לבני ביצוע ויישום, ובכך תחסוך מהשלטון המקומי אילוף של "עיגול פינות" כדי להתגבר על הרגולציות המשובשות.



הרשויות המקומיות: משרד החינוך, משרד התרבות, משרד העבודה והרווחה, המשרד לאיכות הסביבה, משרד האוצר, משרד התשתיות הלאומיות ומשרד השיכון. שרים הממונים על ביצוע חוקים רשאים להתקין תקנות או צווים להשלמת הפרטים הנחוצים להפעלה יעילה של החוק. למשרדי הממשלה שונים דרגות השפעה בתחומי הפעולה של הרשות המקומית ואמצעי אכיפה שונים. אף שלגבי אחד מהתחומים ישנו משרד שמופקד עליו, לעתים קרובות המשרד אינו הגוף היחיד שפועל באותו תחום. כתוצאה מכך, נוצר בשטח פסיפס מגוון של יחסים בין השלטון המקומי לבין גופים שונים הקשורים לשלטון המרכזי.³

מיישמים בקושי

לכאורה, בעלי הסמכות הרגולטורית – נציגי משרדי הממשלה, ועדות הכנסת וכו' – מתייעצים עם גורמי השטח, אולם בפועל, לרוב מתעלמים מהמלצותיהם. הנתק המתואר גורם לכך שנציגי השלטון המרכזי מתקנים תקנות וכותבים כללים ונהלים שאינם מותאמים לסביבת העבודה בשטח. הרשויות המקומיות, מצדן, מנסות להגות פתרונות שיאפשרו להן לבצע את הפעולות והמשימות אשר מתחום אחריותן. לעתים קרובות מציאות בלתי אפשרית זו אינה ניתנת לתיקון כלל, והרשויות נדרשות לפעול על פי מצוות השלטון המרכזי, וזאת גם במקרים שבהם בעשותן כן הן נאלצות לבזבז כספי ציבור לשווא, לאבד זמן יקר לריק ולפגוע באמינותן בעיני התושבים.

כך, למשל, נוהל משרד הפנים שפורסם בשנת 2007, בתחום הקצאת מקרקעין ומבנים לבעלי עניין: הנוהל נועד להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, מאת רשויות מקומיות למוסדות ציבור שונים הפועלים בתחומה המוניציפאלי של הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט וכיוצא באלו, ומכוון לקדם, בתחום התמיכות, מינהל תקין, שוויון, שקיפות, חיסכון ויעילות, וכן למנוע פגיעה בטוהר המידות. אלא שעם ההסדרה של תהליך הקצאת מקרקעין ומבנים לבעלי עניין התגלה גם סרבול קשה ביעילות התהליך, וההקצאות יכולות להתקיים רק לאחר תהליך מקדים של פרסום שנמשך כתשעה חודשים עד שנה.

לעניות דעתי, אפשר היה להסתפק בחשיפה קצרה יותר של כחצי שנה, שלא הייתה פוגעת באפקטיביות ובכוונת מתקני התקנה. לצערי, היו מקרים שאבדו תרומות פוטנציאליות להקמת מבני ציבור בשל קושי של התורמים להמתין במשך שנה עד להשלמת ההקצאה.

ישנם מוקדי מחלוקת רבים נוספים, כגון **"חלון ההזדמנויות" (פרישה מרצון) סלקטיבי** – נוהל שכלל לא פורסם בקרב ראשי הרשויות והעובדים ברשויות המקומיות. רק אלו שבמקרה שמעו

3 ממאמרה של פרלה אייזנגק-קנה – "שלטון מרכזי ושלטון מקומי: פסיפס מגוון של יחסים", מתוך אתר המרכז לטכנולוגיה חינוכית.



נייר דבק ומדיניות ציבורית התפרקות הדמוקרטיה ההסדרית ומשמעותה בחברה מפוצלת

כי יותר ממחצית הדמוקרטיות ההסדריות לא שרדו. נתון זה לא מבשר טובות עבור ישראל, שכן מאז ועד ימינו התערערה בה עוד יותר מערכת ההסכמות הבלתי כתובה. המכנה המשותף לחילונים ולחרדים הולך ומצטמצם, האיזון הדמוגרפי בין החרדים לחילונים הלך ונעלם, והתרבות הפוליטית אף היא השתנתה ללא הכר. החוקרים כהן וזיסר מאפיינים את התהליך כ"מעבר מדמוקרטיה הסדרית לדמוקרטיה משברית"³. במערכת הדו-גושית עובדת היותה של המפלגות החרדיות לשון מאזניים השפיעה ועודנה משפיעה על האווירה ועל הלכי הרוח במישור הכללי והמעשי. תביעות מצד המפלגות החרדיות נוטות להיתפס כאקט של הישענות על כוח הכרעה רב-עוצמה שלהן. הדבר ניכר גם בטרמינולוגיה המשמשת כדי לתאר את דרישות נציגיהן: סחיטה, סחטנות, עושק ושחיתות פוליטית. גם אם ההיענות לדרישות הדתיות נתפסת על ידי המנהיגות הפוליטית כהמשך לדפוס הדמוקרטיה ההסדרית, קשה לשכנע את הציבור שמדובר בצעדים פוליטיים הנובעים משאיפה בסיסית להסתגלות הדתית ולפשרות.

ההסדריות ה"חדשה" - שיפור רווחת המגזר בדרך עוקפת פוליטיקה

ייתכן שמשום כך, במקביל למלחמות החורמה בשדה הפוליטי, ששיאן בדחיקת החרדים אל מחוץ לקואליציה ב-2003, פנתה הרשות המבצעת לעיצוב מדיניות באופן אינקרמנטלי, תוך נטילת אחריות, ובמידה מסוימת גרמה לערעור האליטות הפוליטיות בחברה החרדית בעזרת ארגונים מהמגזר השלישי שקמים במגזר החרדי ומייצרים מדיניות דה פקטו. כך, לדוגמה, החל בשנת 1998 נעשים ניסיונות לקרב את החברה החרדית לחיק ההשכלה הגבוהה. אוניברסיטת בר-אילן, מכון נווה, מכון לוסטיג בתמיכתה ובעידודה של המל"ג, משרד התמ"ת והג'וינט - כולם הביאו ליצירת מסלולי תעסוקה ופתרונות מקוריים וחדשניים להשכלת חרדים ולהכשרתם. בשנות ה-90 ובעשור הראשון של שנות האלפיים נוצרו מגוון מסלולים ייעודיים עבור החברה החרדית בתחומי הצבא, ההשכלה האקדמית והתעסוקה. התהליך לוהה ביצירת מארג סמך של חברה אזרחית, ואת תוצאתו חקר והגדיר ד"ר גלעד מלאך כ"הסדריות חדשה" - הסדרים הנוצרים על ידי אליטות שאינן פוליטיות: אליטות בירוקרטיות-מקצועיות, ארגוני מגזר שלישי ויוזמות פרטיות. עליית כוחם של שחקנים אלו מאפשרת להם לפעול ולטול מהפוליטיקאים את "מושכות ההסדריות". טענה זו יכולה, למשל, להסביר את שקיעתה המסתמנת של ש"ס בבחירות הקרובות. מודרניזציה ועלייה ברמת ההשכלה של האוכלוסייה, כמו גם תהליכי גלובליזציה וסיקור תקשורתי נוקב, החלישו את רמת האמון של הציבור החרדי בפוליטיקאים עצמם. כך, ללא המר"ך, ייתכן שהמפלגות החרדיות יאבדו מכוחן בהיותן נשענות על קליפה חלולה של פוליטיקאים חובשי כיפה.

הנשים החרדיות סובלות מתת-ייצוג בכנסת, וחברי הכנסת של הסייעות החרדיות מנותקים מצורכי הציבור שהם מופקדים על ייצוגו. יובל בן-ארי סבור שהכנסת נשים חרדיות מן המגזר השלישי לתוך השירות הציבורי ושילובן בדרג מקבלי ההחלטות, יסייעו במציאת פתרונות מדיניות הולמים יותר כתחליף לפער בין הדרג הנבחר לבין הצרכים בשטח, ועשויים להבשיל לכדי אלטרנטיבה פוליטית נשית-חרדית.

בנובמבר האחרון קואליציית נשים חרדיות בשם "מעורבות" הניחה על שולחן הוועדה למעמד האישה נייר עמדה¹ בנושא תחלואת נשים חרדיות המציג נתונים שלוקטו מסקרי הבריאות האחרונים. מהנייר עולה כי בפרמטרים רבים בריאות האישה החרדית מוזנחת ורעועה יותר מאשר זו של מקבילתה החילונית: שיעור תמותה כפול של סרטן השד; שיעורי אנמיה, סוכרת ועודף משקל גבוהים בקרב נשות האוכלוסייה החרדית (פי שבעה לעומת האוכלוסייה החילונית); גישה נמוכה יותר לרפואה מונעת; חסמים משמעותיים בנגישות לטיפולים בסיסיים ועדויות לתת-דיווח רפואי מסיבות שונות הנובעות רובן ככולן מפער בין צורכי קבוצה זו באוכלוסייה לבין אופן האספקה וההנגשה של שירותים אלו. חברי הכנסת של הסייעות החרדיות הוזמנו לדיון הוועדה, אולם בחרו שלא להגיע. בחירתם להתעלם מהנושא מעידה על נתק מסוים מצורכי הציבור שהם מופקדים על ייצוגו.

שורשי הדמוקרטיה ההסדרית

ישראל נוסדה כדמוקרטיה הסדרית. מקור שורשי ההסדריות הוא בזרם החילוני והדתי בראשית ימיה של התנועה הציונית.

על כן, מרגע קום המדינה המפלגות החרדיות היו חלק מהמערכת הפוליטית. דמוקרטיה הסדרית נועדה לנהל משברים ולהסדיר את מארג החיים בחברות בעלות שסעים וקבוצות רוב ומיעוט. השיטה מתקיימת תחת תנאים מסוימים - קואליציות רחבות, זכות וטו בלתי כתובה, השקעה זהה לפי מפתח מספרי ואוטונומיה תרבותית. אלו התנאים הבסיסיים. כמו כן, רצויים גם שיווי משקל דמוגרפי, מכנה משותף ותרבות פוליטית. כינון דמוקרטיה הסדרית הוא שיאו של תהליך בירור עמוק ברמה הלאומית.

בשנת 1977 השתתפה ישראל במחקר בין-לאומי בנושא דמוקרטיות הסדריות², כחלק ממדגם הכולל 11 מדינות שסועות חברתית המקיימות דמוקרטיה הסדרית. עשור לאחר מכן הסתבר

”
הכנסת נשים חרדיות
מן המגזר השלישי
לתוך השירות הציבורי
ושילובן בדרג מקבלי
ההחלטות יסייעו
במציאת פתרונות
מדיניות הולמים
יותר כתחליף לפער
בין הדרג הנבחר
לבין הצרכים בשטח,
ועשויים להבשיל לכדי
אלטרנטיבה פוליטית
נשית-חרדית

3 מדמוקרטיה הסדרית לדמוקרטיה משברית: המאבק על הזהות הקולקטיבית בישראל. (ברוך זיסר ואשר כהן).

1 <http://knesset.gov.il/committees/heb/material/data/maamad2014-11-12.pdf>

2 בוצע על ידי ד"ר ארנד ליפהרט.

לייצר מדיניות מתכללת שתספק מענה רחב ומקיף לבעיות הבריאות של האישה החרדית, כמו גם לשורה ארוכה של נושאים: אלימות נוער בקרב נוסרים ממוסדות חינוך חרדיים, עזרה לחוזרים בשאלה לרכוש השכלה, תת-דיווח על בעיות סוציאליות ורגולציה על מגוון רחב של נושאים.

הכנסת נשים חרדיות מן המגזר השלישי לתוך השירות הציבורי ושילובן בדרג מקבלי ההחלטות יסייעו במציאת פתרונות מדיניות הולמים יותר כתחליף לפער בין הדרג הנבחר לבין הצרכים בשטח, ועשויים להבשיל לכדי אלטרנטיבה פוליטית נשית-חרדית. מרכזיותה של האישה החרדית בחברה, בשילוב עם הרנסנס הפמיניסטי המתחולל בבני-ברק, אלעד ומאה שערים, מהווים אות למקבלי ההחלטות כי כל הצעת מדיניות חייבת לכלול התייחסות אל האישה החרדית כסוכנת שינוי במגוון נושאים, כמו מעונות יום מסובסדים, תכניות לעידוד רכישת השכלה המיועדות לנשים, הנגשת שירותי רפואה שווים לכל אישה והשקעה ברפואת מנע אשר תהלום את הצורך.

המלצות לביצוע

מנייר עמדה⁵ שפרסם המ.מ.ב-2014 ומתבסס על נתוני נציבות שירות המדינה, עולה כי בשירות הציבורי מועסק אחוז זעיר של נשים חרדיות. בהתחשב באחוז הנמוך ממילא של נשים המגיעות לדרגות הגבוהות בשירות הציבורי, סביר להניח שכמעט שאין נשים חרדיות בדרגים הגבוהים. מצב זה נגרם ממכלול של תנאי סף וחסמים, בדומה לחסמים העומדים בפני נשים ככלל. כדי להתגבר על תקרת הזכוכית ועל הפער המגדרי הכללי, השיק אגף "קידום ושילוב נשים בשירות המדינה" בשנה שעברה רפורמה הנוגעת לשילוב נשים בשירות הציבורי, וחלק מהמלצותיה נוגעות להסרת חסמים בפני נשים – מעונות יום, קייטנות עובדים, שעון גמיש ועוד הקלות מתחום "מקום עבודה תומך משפחה". ככלל, אין לראות הבדל בין המאמץ לגיוס נשים חילוניות לשירות הציבורי לבין המאמץ לגייס אליו נשים חרדיות, אולם בהתחשב בצורך האקוטי, ברור כי על נציבות שירות המדינה לבצע חשיבה ספציפית על מנת לגייס את נשות המגזר. ישנן המלצות שניתן ליישם תוך זמן קצר, אגב חשיבה לטווח הארוך, בעוד ניטש המאבק הפמיניסטי במגזר פנימה, כגון הורדת חסמים נוספים, גיוס רפרנטיות מקצועיות לתחום החברה החרדית במשרדי הממשלה הרלוונטיים – כגון חינוך ובריאות – מקרב המגזר השלישי, עידוד השכלה ומלגות לחרדיות המצטרפות לתכנית "צוערים לשירות המדינה", למשל, והעלאת הנושא על סדר היום.

הסכנה: פוליטיקה ללא ייצוג לחרדים

עבודת הדוקטורט של גלעד מלאך⁴ מוכיחה את קיומה של הסדריות החדשה. אולם לאן מביאה אותנו דרך זו? יוזמות פרטיות וממשלתיות לעולם לא תוכלנה להחליף את המשחק הדמוקרטי בקרב כלל האזרחים, ולתהליכי דמוקרטיזציה מסלול התנגשות ישיר עם החברה החרדית. המבנה המוסדי של חברת הלומדים נבנה בעמל במשך כל שנות קיומה של המדינה, והוא אינו ניתן לפירוק. האוכלוסייה החרדית בישראל מונה כיום כ-736 אלף נפש, והצפי הוא כי עד שנת 2022 תחצה ככל הנראה את המיליון. הדמוגרפיה מבשרת על עתיד של התנגשות בין שתי החברות בסוגיית השוויון בנטל והתקציבים גם בלי קשר לירידת כוחה של ש"ס, אשר תביא לאי-השתתפות במשחק הפוליטי-קואליציוני. כמה אלפי מתגייסים וחרדים בוגרי תארים אקדמיים לא יעשו את השינוי, ולא יביאו להנחלת תרבות דמוקרטית או לפתרון בעיות עומק מבניות בחברה החרדית. בחפשו אחרי סוכני שינוי רלוונטיים מוטב כי ננטוש את גבולות האקדמיה ונחפש (ברשת החברתית, למשל) את נשות החברה החרדית שיכולות לשמש סוכנות שינוי.

"לא נבחרות - לא בוחרות"

"לא נבחרות - לא בוחרות", זוהי סיסמת מאבק הנשים בנושא שוויון בייצוג הפוליטי בחברה החרדית. קריאה למרד הצבעה – איום אשר עלול להביא לצמצום כוחן של המפלגות החרדיות, המצטמקות בלאו הכי עקב הימנעות הנשים מהצבעה. המאבק עצמו מתחולל משנת 2012, ואחד משיאיו התחולל סביב הבחירות המוניציפאליות בירושלים, שבהן ביקשה אישה חרדית להתמודד במקום ריאלי במסגרת רשימה הרצה למועצת העיר, ונאלצה לוותר לאחר מסכת איומים ולחצים. המאבק חזר לכותרות לקראת בחירות 2015, כאשר בדצמבר האחרון, בניסיון נואל לגבור על מערכת ההשתקה בציבור החרדי, התקיים מפגן כוח בדמות מבצע לילי של תליית פשקווילים הנושאים מסר פמיניסטי. בסיוע מתנדבות, הגרעין הקשה של נשות המאבק יצא לתלות פשקווילים ברחובות הערים החרדיות מתוך כוונה ברורה להיחשף לתקשורת. אקטיביזם איננו כלי מדיניות מוכר, אולם ניתן לראות בו תסמין המבשר על זרמי עומק ועל עבודתם של סוכני השינוי.

הכתובת על הקיר - השקעה באישה החרדית כאפיק מדיניות

אם נחזור לסוגיה הסמלית שבה פתחנו, נושא בריאות האישה החרדית איננו מקודם בהיעדר לובי ספציפי או ח"כ אשר ייטול אחריות על הטיפול בנושא. הרשות המבצעת נותרה ללא אילון

4 הסדריות חדשה: אסטרטגיות של מדיניות ציבורית ביחס לחרדים.

5 מסמך עמדה – תעסוקת הנשים החרדיות בישראל 2014.



על החובה לפרט חלופות להצעת החלטת ממשלה

לשתי הצעות ההחלטה האמורות צורפו דברי הסבר שבהם לא צוינה אף חלופה להצעה להקים מודל חדש של כליאה – מתקן שהייה פתוח, בעלות של מאות מיליוני שקלים בשנה; לא נאמר לממשלה מה עלה בגורלם של רעיונות שהוצגו לבג"ץ או דלפו לתקשורת, כגון התכנית להעביר את המסתננים למדינה שלישית, בהתאם להסכמה שישראל ביקשה להשיג עם אותה מדינה³ ולא נאמר מה עלה בגורל הצעה להגדיל את התמריץ הכספי ליציאת מסתננים ל-5,000 דולר למי שיצא מרצונו את הארץ⁴.

בשתי הצעות ההחלטה לממשלה לא פורט באופן ברור מהי תכליתו של מתקן השהייה, זולת הרצון למנוע ממסתננים פוטנציאליים כניסה למדינה, למנוע ממסתננים אפשרות לעבוד בישראל ולהתעורות בה, להבטיח ששהותם תהיה בהתאם לדיון, שלא תקופחנה זכויות המגיעות להם על פי דין ושיושם קץ לפגיעה בביטחונם האישי של אזרחי המדינה⁵. לא הוסבר בהצעה מהי התועלת מהחזקה במשמורת של כ-3,300 מסתננים מתוך עשרות אלפי המסתננים הנמצאים בישראל; לא הוסבר אם המתקן החדש קשור באופן כלשהו לשיפור הביטחון האישי של תושבי דרום תל-אביב, שבה יוסיפו להתגורר עשרות אלפי מסתננים; לא פורט מה ייחשב כמדד להצלחת הפרויקט, שעלותו כה רבה, ויידרש תקציב של מאות מיליוני שקלים בשנה להפעלתו במשך שנים.

למרות דלות דברי ההסבר והיעדר הצגת חלופות להצעה היקרה, הממשלה אישרה את שתי ההצעות – לחוקק את החוק שיאפשר את הקמת המתקן⁶, ולתקצבו בשיעור ובאופן שצוין לעיל⁷.

הדרך הראויה לקבלת החלטות במדיניות ציבורית

תהליך ראוי של קבלת החלטות בתחום המדיניות הציבורית הוא הליך המורכב מכמה שלבים; קל וחומר כשמדובר בהחלטות הכרוכות בהקצאה תקציבית משמעותית ובפגיעה בזכויות. תהליך כזה מחייב את העוסקים בנושא, בין היתר, להגדיר את התכלית הציבורית שמבקשים להשיג, לאסוף עובדות רלוונטיות, לנתח אותן כהלכה בשיתוף הגורמים הנוגעים לעניין, לשקול חלופות להחלטה, ולנמק מדוע נבחרה דווקא הצעה מסוימת.

כאשר תתכנס הממשלה הבאה לאשר את תקנון עבודת הממשלה ה-34, מן הראוי שתכלול את החובה לפרט בהצעות להחלטת ממשלה המוגשות בידי השרים, במקרים המתאימים, גם את החלופות הנוספות שנסקלו על ידי השר המציע בטרם בחר בהצעה המועדפת עליו, ואת ההנמקה לכך. פירוט חלופות להצעת החלטת ממשלה נדרש מטעמים של תקינות הליך שיקול הדעת המנהלי, היינו הצבעה על כך שנעשה הליך מעמיק בעת גיבוש ההצעה, ואין מדובר בהחלטה פזיזה, בלתי מקצועית ובלתי מידתית. נוסף על כך, פירוט החלופות להצעה נדרש בשל עקרון השקיפות, המחייב לאפשר לחברי הממשלה, לציבור, לתקשורת ולגופי הביקורת השונים להבין מה נשקל בעת גיבוש הצעת החלטת הממשלה. החובה לפרט חלופות להצעת החלטת ממשלה נכללה בעבר, בין היתר, בתקנוני הממשלה ה-31 והממשלה ה-32 בראשיתה, אך נמחקה, מטעמים שאינם משכנעים, בעת שתוקן תקנון הממשלה בשנת 2012. כעת מן הראוי להשיב עטרה ליושנה, באופן שישביח את תהליך קבלת ההחלטות בממשלה ויאפשר שקיפות ובקרה טובה יותר עליו.

האם שר המבקש להגיש הצעת החלטה לממשלה, למשל הצעה הכרוכה בהוצאה מתקציב המדינה או בביצוע פעולות שיש בהן פגיעה בזכויות, חייב לשקול חלופות להצעה לפני הגשת ההצעה לממשלה? ואם כן, האם הוא צריך לציין בהצעת ההחלטה שהוא מגיש לממשלה מה היו החלופות האחרות שנסקלו על ידו ומדוע לא נבחרו?

לשאלה זו אין תשובה בחוק יסוד: הממשלה, בחוק הממשלה, תשס"א-2001 או בתקנון עבודת הממשלה ה-33 התקף כיום. בפועל, זה זמן רב הצעות החלטה מוגשות לממשלה בדרך כלל ללא פירוט של החלופות להצעה שנסקלו על ידי השר המציע או משרדו.

כדי להדגים את האופן שבו מוגשות הצעות החלטה לממשלה, ניתן לבחון את האופן שבו הוצגה לממשלה הצעת החלטה על הקמת מתקן השהייה "חולות" שבנגב.

ביום 21.11.13 הוגשה לממשלה הצעה להחלטה בעניין "תכנית משולבת ומתואמת לטיפול בתופעת ההסתננות הבלתי חוקית". בהצעה זו הוצע לממשלה להקים ולהפעיל מרכז שהייה פתוח למסתננים בעלות של כ-370 מיליון שקל בשנת 2014. למימון פרויקט זה הוצע לממשלה לקצץ בתקציב המדינה לשנת 2014, שאושר כארבעה חודשים קודם לכן, ולקצץ משרות רבות במשרדי הממשלה. הצעה זו באה שבוע לאחר אישור בממשלה של הצעת חקיקה שנועדה לתת בסיס חוקי להקמת מתקן השהייה. שתי ההצעות עלו לאחר שבג"ץ פסל את התקין לחוק למניעת הסתננות, שאפשר החזקה במשמורת של מסתננים לתקופה של עד שלוש שנים².

3 "עדויות: מהגרים הכלואים בישראל הונחו להתכונן לעזיבה למדינה שלישית", הארץ, 5.6.2013, <http://www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.2039182>

"התכנית: ישראל תשלם 8,000 דולר על כל מסתנן", מעריב, 4.6.2013, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/476/796.html>

4 "5,000 דולר לכל מסתנן שיצא את הארץ", חדשות 2, 29.10.13, <http://www.mako.co.il/news-israel/local/Article-0bf07265c650241004.htm>

5 דברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה בעניין הקמת מתקן השהייה, עמ' 6.

6 גם תיקון זה לחוק למניעת הסתננות, שאפשר את הקמת מתקן השהייה, נפסל בבית המשפט העליון – בג"ץ 8425/13 – **איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל** (פסק דין מיום 22.9.2014).

7 תכנית משולבת ומתואמת לטיפול בתופעת ההסתננות הבלתי חוקית, החלטה מס' 960, מיום 24.11.13.

1 קישור להצעה – <http://www.pmo.gov.il/Secretary/sederyom/gov33/Documents/210.pdf>

2 בג"ץ 7146/12 **נג'ט סרג' אדם נ' הכנסת** (פסק דין מיום 16.9.13).

” כאשר מובאת הצעת החלטה לממשלה או לכל גוף מוסמך אחר הגוף המחליט צריך לדעת מה נשקל לפני קבלת ההחלטה על ידו, ובין היתר, שנשקלו חלופות להחלטה ומה הן היו”

מבקר המדינה ציין כי עבודת מטה מסודרת לצורך קבלת החלטות בממשלה מצריכה כמה פעולות בסיסיות חיוניות של הגורמים השלטוניים המוסמכים: (א) איסוף מידע ונתונים במטרה להציב תשתית עובדתית אמינה בטרם קבלת החלטה (להלן, התשתית העובדתית); (ב) הצגת הצעות החלטה חלופיות ובחינתן; (ג) הצבעה על החלטה המועדפת והנימוקים לבחירתה⁹.

המלצות מבקר המדינה לתיקון תקנון הממשלה¹⁰ התבצעו בשנת 2006. בסעיף 4, המפרט את "תוכן ההצעה" להחלטת ממשלה, נקבע כי הצעה לסדר היום תכלול, בין השאר, כותרת, הצעה הנוגעת לשר אחר, נתונים כלכליים, לרבות השלכות כלכליות על משק המדינה והשפעה על כוח האדם, אזכור החלטות קודמות, **הצעת חלופות – הצבעה על חלופות אפשריות (בנסיבות העניין וכאשר הדבר מתבקש) ונימוקי השר לבחירתו בחלופה המועדפת, המצב המשפטי ועמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה.**

חלופות להצעת ההחלטה

במקרים שבהם הדבר מתבקש מנסיבות העניין, יובאו כאן בתמציתיות חלופות אפשריות להצעת ההחלטה ויובהר מדוע השר יוזם ההצעה בחר בחלופה המופיעה בהצעת ההחלטה.

הוראה דומה באשר לאופן שבו יש להביא הצעת החלטה לממשלה נכללה גם בתקנון הממשלה ה-32 בראשות בנימין נתניהו¹¹, שאושר בשנת 2009. אולם במהלך כהונת הממשלה ה-32 החלה מזכירות הממשלה בעבודת מטה במטרה לתקן הוראות שונות בתקנון הממשלה. כאשר הושלמה עבודה זו, לאחר כשנתיים של עבודת מטה, קיבלה הממשלה בשנת 2012 תקנון חדש לעבודת הממשלה¹², ובו הוכנסו שינויים שונים. בין היתר, הושמט מתקנון זה הסעיף שחייב במסגרת החלטת הממשלה, במקרים המתאימים, לציין חלופות שנשקלו להחלטת הממשלה המוצעת.

הטעם להשמטת הצורך לציין חלופות היה, כפי הנראה, שסעיף החלופות בהצעות להחלטת ממשלה הפך ל"אות מתה", שכן שרים המציעים הצעות החלטה לממשלה לא הקפידו לפרט מה היו החלופות ששקלו לפני שגיבשו את ההצעה המובאת לאישור הממשלה.

9 שם, עמ' 16. כדוגמה לפסיקה בעניין צוין בדוח בג"ץ 297/82 **ברג נ' שר הפנים**, פ"ד לז (3) 29, 48.

10 שם, עמ' 30 – "מן הראוי שהממשלה תפעל לעדכון ההוראות שבתקנון עבודת הממשלה הנוגעות להצעת החלטות לממשלה, כך שתתחייב עבודת מטה מסודרת הכוללת, בין היתר, הכנת תשתית עובדתית לשם קבלת החלטה, הצגת חלופות בהצעת ההחלטה, הצבעה מנומקת על החלופה המועדפת."

11 אושר בהחלטת ממשלה מס' 3 מיום 5.4.2009.

12 החלטת ממשלה 5058 מיום 12.8.2012, סעיף 4. קישור לתקנון החדש – <http://www.pmo.gov.il/Secretary/Documents/takanon120812.pdf> נוסח דומה של התקנון אושר גם על ידי הממשלה ה-33 בראשות בנימין נתניהו – החלטת ממשלה מס' 13, מיום 7.4.2013.

בשלב בחינת החלופות ייבחנו, בין היתר, היבטים של יעילות כלכלית, צמצום פגיעה בזכויות וכדומה. בחינה כנה ואמיתית של חלופות להחלטה היא חיונית כדי לדעת שנבחרה החלופה היעילה ביותר להשגת התכלית הציבורית. בהיעדר בחינה של חלופות, עולה השאלה איך ומדוע נבחרה ההצעה המסוימת המובאת להחלטה.

כאשר מובאת הצעת החלטה לממשלה, או לכל גוף מוסמך אחר, הגוף המחליט צריך לדעת מה נשקל לפני קבלת ההחלטה על ידו, ובין היתר, שנשקלו חלופות להחלטה ומה הן היו. חובה זו נגזרת הן מן האחריות המקצועית המוטלת עליו כגורם מחליט, והן מחובת הנאמנות שלו כלפי הציבור. הדרך הטובה ביותר למימוש אחריות זו היא להציג בפני הגוף המחליט, ולו בתמצית, את החלופות שנשקלו, על מנת שיוכל לקבל את ההחלטה היעילה והמתאימה ביותר.

יש לזכור – בסופו של יום האחריות הציבורית להחלטה מוטלת על כתפי הגוף המחליט, ולכן צריך שיהיה בפניו כל המידע הרלוונטי לקבלתה.

כאשר מדובר בקבלת החלטת ממשלה שיש בה כדי לפגוע בזכויות יסוד, כגון הזכות לחירות או חופש התנועה, החלטה כזאת צפויה להגיע גם למבחן שיפוטי, שבו היא תיבחן, בין היתר, במבחן המידתיות, היינו, אם היא אינה עולה על הנדרש. במסגרת זו תיבדק תכלית ההצעה, ותישאלנה השאלות אם האמצעי שנבחר קשור למטרה שהממשלה מבקשת להשיג, אם אין חלופות שהן פחות פוגעניות בזכויות היסוד של האדם, ואם התועלת עולה על הנזק. לצורך הביקורת השיפוטית, במקרים רבים תידרש המדינה להציג אילו חלופות שקלה לפני קבלת ההחלטה. לכן, ממילא יעיל ואמין יותר להציג בפני בית המשפט את הצעת ההחלטה המפורטת, הכוללת את החלופות שנשקלו, ולא להטיל על הפרקליטות להציג לראשונה בבית המשפט את החלופות שנשקלו לפני קבלת ההחלטה, אם היו כאלו.

על ההיסטוריה של הצגת חלופות להחלטת ממשלה

על הצורך לשקול חלופות בעת קבלת החלטת ממשלה הצביע כבר מבקר המדינה, השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג, בדוח משנת 2003⁸, כאשר בחן את עבודת המטה של הממשלה. בסקירתו ההיסטורית ציין מבקר המדינה כמה גורמים שבחנו את תהליכי קבלת ההחלטות ואת עבודת המטה של הממשלה. מבקר המדינה ציין כי יש צורך בהקמת יחידה לניתוח מדיניות ליד הממשלה. הצעות לסדר היום שמגישים השרים יכללו את "פירוט האופציות והחלופות להחלטה, תוך השוואתן ההדדית וציון האלטרנטיבה העדיפה על השר המציע".

8 דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 553, עמ' 15. קישור לדוח – <http://old.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?bookid=376&id=0&contentid=7005&parentid=6998&frompage=41&direction=1&bctype=1&startpage=26&sw=1366&hw=698>



כל ההסברים

המוצעים לעניין

אי-פרסום החלופות,

אינם משכנעים

לעומת חובתה

הציבורית של

הממשלה להראות

כולי עלמא כי קיימה

הליך תקין של גיבוש

הצעת החלטה

22

מצב דברים זה, שבו ההוראה בתקנון המחייבת ציון חלופות להצעת ההחלטה לא נאכפה בידי מזכירות הממשלה הבודקת את ההצעות לפני הגשתן לממשלה, נובע, ככל הנראה, מהתחושה שברור לכול מה מציע השר שלו מסור שיקול הדעת בתחום ואשר אמור להיות בקיא בתחום שעליו הוא מופקד. ייתכן שהדבר נובע גם מכך ששרים, והממשלה בכללותה, לא נוהגים לכפות על שר חלופה בתחום משרדו שהוא אינו מעוניין בה. ייתכן שגם הבירוקרטיה הכרוכה בפירוט החלופות ובחינתן ממכלול היבטים מרתיעה מפירוט יתר בדברי ההסבר להצעת ההחלטה.

טעמים אלו כולם אינם משכנעים לעומת חובתה הציבורית של הממשלה להראות כולי עלמא כי קיימה הליך תקין של גיבוש הצעת החלטה, וכי היא מעמידה את עבודתה בשקיפות לביקורת מכל סוג שהוא.

להחזיר עטרה ליושנה

תוצאת תיקון תקנון הממשלה בשנת 2012 היא שכיום, על פי תקנון הממשלה, "לגיטימי" להגיש הצעות להחלטות ממשלה כשהן כוללות רק את ההחלטה שהממשלה מתבקשת לאשר. בכך נפגעת יכולת השרים לבחון כראוי לקראת הדיון בממשלה את ההצעה המובאת לאישור, ולערוך ביקורת של ממש על עבודת המטה שקדמה להצעת החלטת הממשלה. לא רק עבודת הממשלה במליאתה נפגעת, גם יכולתם של ביקורת המדינה, התקשורת, החוקרים באקדמיה והציבור המתעניין בנושא לבחון את ההצעה נמצאת חסרה.

הדיון הציבורי מדולל, השקיפות מצטמצמת, והחשדנות כלפי החלטות הממשלה גוברת.

הצורך בפירוט החלופות שנשקלו אינו סמנטי – הוא משפיע על אופן גיבוש הצעת החלטת הממשלה ועל הפעלת שיקול הדעת בידי הדרג המקצועי עוד בשלב הכנת ההצעה במשרד הממשלתי היוזם. שלב זה הוא בעל חשיבות רבה ביותר, אולי רבה מן הדיון המתקיים בממשלה לגבי אישור ההצעה¹³.

חשש לא מבוטל הוא שבהיעדר חובה לפרט חלופות להצעה בדברי ההסבר המוגשים לממשלה, גם השלב המקדמי של הדיון בחלופות במשרד הממשלתי ייעשה באופן שטחי שאינו הולם הליך

ראוי לקבלת החלטה מנהלית. אם אין צורך להציג את החלופות שנשקלו לממשלה, פוחת התמריץ לשקוד על בחינה כנה ומעמיקה של חלופות.

העמדה שלפיה שרים לא נוטים ל"הציק" לחבריהם השרים באשר לחלופות להצעות החלטה המוגשות על ידם, מבוססת, ככל הנראה, על מציאות החיים. ככלל, לשרים אין תמריץ ממשי להתנגד להצעות של חבריהם השרים, אלא אם כן נפגע אינטרס משמעותי הנוגע למשרדם או אינטרס פוליטי שלהם. הטעם לכך הוא שכל שר יודע שגם הוא צפוי להביא בפני הממשלה הצעות החלטה, ואין לו עניין ל"פתוח חשבון" עם שרים שיתנגדו בעתיד להצעותיו, אם אין הדבר חיוני. כדוגמה להרמוניה הקיימת בממשלה, ניתן לציין את המציאות שבה רק במקרים נדירים שרים מתנגדים להצעת שר למינוי עובד בכיר במשרדו. לכן, העובדה ששר יכול היה להציע הצעה יעילה יותר מבחינת תקציב משרדו, או הצעה שתפגע פחות בזכויות אדם, כשלעצמה, ספק אם תביא שר אחר לברר בדיון בפני כל חברי הממשלה מה היו החלופות ששקל אותו שר, או להציע לו להעדיף חלופה אחרת שנשקלה.

ההתנהלות הנוהגת בין השרים לבין עצמם במהלך ישיבות הממשלה, אינה צריכה לגרוע מן הצורך שבפירוט החלופות להצעת הממשלה בדברי ההסבר להחלטה. ככלל, מזכירות הממשלה מפרסמת באינטרנט את ההצעות להחלטות הממשלה בכל יום חמישי, לקראת ישיבת הממשלה שתתקיים ביום ראשון. לכן גורמים מעוניינים מן הציבור ומן התקשורת נחשפים להצעת ההחלטה ולשיקולים העומדים בבסיסה, ויכולים להגיב על הדברים בזמן אמת, עוד לפני הדיון בממשלה או בכנסת. זהו אחד ההיבטים החשובים של השקיפות והאחריותיות (accountability) של הממשלה ושל שריה, ויש לצקת בו תוכן מהותי בדמות הצעות הכוללות דברי הסבר מפורטים להחלטות ממשלה, לרבות התייחסות לחלופות שנשקלו.

פירוט החלופות שנשקלו יסייע לממשלה גם בעתיד, כאשר החלטותיה יעמדו לדיון בכנסת, לביקורת שיפוטית או לביקורת מבקר המדינה. החלטה שנשקלו חלופות מספר לפני קבלתה וניתן הסבר מנומק לדחייתן, היא החלטה "חזקה" יותר, שפחותת ההסתברות שיתערבו בה. בכך תחזק יכולת המשילות של הממשלה.

אם רוצה הממשלה לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות שלה, לעמוד באמות המידה שנקבעו בשעתו בידי מבקר המדינה ובית המשפט העליון, ולקיים את חובותיה כנאמן הציבור, מן הראוי שתתקן את תקנון הממשלה ותשיב עטרה ליושנה, היינו, תכלול את החובה לציין, במקרים המתאימים, את החלופות להצעת ההחלטה שנשקלו על ידי השר המציע, בצירוף הנמקה להחלטה שנבחרה או הסבר לשאלה מדוע לא נבחרו חלופות אחרות.

13 לשם השוואה, תקנון הממשלה ה-33, בנספח ד' (עמודים 50-51), מפרט את נוהל עבודת הממשלה במצבי חירום פרטניים, כגון מצבים של פעולות ביטחוניות או אירועים עם נפגעים, והוא מחייב הצגת חלופות לממשלה, למשל לגבי תכניות צה"ל, וקובע כי "על בסיס הצגת תמונת המצב תקיים הממשלה הערכת מצב בה יבחנו החלופות ויתקבלו החלטות". מדוע מה שנכון לפעולות מבצעיות אינו הולם גם החלטות משמעותיות אחרות?



התחדשות והתחזקות של השירות הממשלתי הנחות עבודה והצעדים הבאים

פתיחות למשאבי אנוש חיצוניים לאורך פירמידת ההיררכיה הארגונית תשפיע באופן חיובי באופן דו-כיווני – מחד, היא פותחת את השירות למשאבי אנוש מעולים המעוניינים לתרום לשירות המדינה והמביאים באמתחתם רעננות מחשבתית, מיומנויות וניסיון שונים ומשלימים לקיים בשירות באופן כללי או ליחידה המגייסת באופן פרטני. מאידך, העובדים בתוך המערכת נדרשים לעמוד בסטנדרטים גבוהים. באופן זה המערכת הציבורית מדביקה פערים אל מול הידע והיכולות המצויים מחוץ לה. נוסף על כך, הפתיחות של המערכת כלפי חוץ מגבירה את אמון הציבור בה ומקרבת ביניהם.

2) **התאמת המערכת לדור ה-Y**: בעיה נוספת של מערכת משאבי אנוש "מבוססת קריירה" היא חוסר ההתאמה שלה לדפוסי הקריירה המקובלים בימינו: ניהול קריירה תוך כדי מעבר בין כמה מקומות עבודה ומגזרים, הסדרי העסקה גמישים ומאפייני התעסוקה של דור ה-Y. לכן, מערכת מבוססת קריירה המתקיימת לצד שוק תעסוקה מבוסס תפקיד, הופכת בהכרח לבועה סגורה ומוחלשת. זאת עקב הפסד מתמיד של עובדים בעלי התאמה גבוהה לצרכיה המצויים מחוץ לה ועקב נטייה לשמר דווקא עובדים המחפשים מקום עבודה בטוח מתוך חשש שלא יצליחו "בחוק", נטייה שעשויה להוביל לבינוניות ולשמרנות בתרבות הארגונית.

3) **צורך בהגברת החשיפה של השירות הממשלתי כלפי משאבי אנוש חיצוניים לאורך פירמידת ההיררכיה**: מההנחות הקודמות עולה הצורך בגיבוש וביישום של אמצעי מדיניות לפתיחת השירות הממשלתי למשאבי אנוש חיצוניים לאורך פירמידת ההיררכיה. בשנים האחרונות הולכות ומתווספות תכניות צוערים שונות לשירות הממשלתי המשרתות מטרה חשובה: גיוס איכותי ויעיל של עובדים הנכנסים לדרגים הנמוכים והאמורים לצמוח בשירות. אולם תכניות אלו אינן פותחות את השירות כלפי חוץ בדרגים שאינם התחלתיים.

מתן מענה לצורך בפתיחת השירות כלפי משאבי אנוש חיצוניים צריך להתבסס לשלושה היבטים בו-זמנית: הביקוש לעובדים מצד המערכת, ההיצע של עובדים מעולים מן החוץ כלפי המערכת והנתיב המקשר בין השניים. להלן המלצותינו לצעדים הבאים שיש לנקוט אותם:

1. **קדנציות לכולם** – כדי להגדיל את ההזדמנויות לרענון ולהתחדשות של השירות בד בבד עם הוספת ההזדמנויות לשילוב עובדים חיצוניים, אנו מציעים להחיל את קציבת הקדנציות על כל הדרגים ולא רק על הדרגים הבכירים, ולהטמיעה עוד בהגדרת כל תפקיד מעתה ואילך. אמצעי זה ימנע גם תופעה של "היתקעות" של עובדים בתפקידים.
2. **מאגר לאומי למצוינות בדרגי הביניים** – כדי להגדיל את ההיצע, אנו ממליצים על הקמת מאגר לאומי לגיוס כוח אדם מעולה לשירות מתפקיד שני ומעלה ועד לדרגי התיכון הגבוהים

מדינת ישראל ניצבת מול אתגרים מן המורכבים בעולם בזירות המדיניות השונות. יחד עם זאת, לרשותנו משאבי אנוש מן הטובים בעולם. האם שירות המדינה פתוח כלפיהם ועושה בהם שימוש באופן נרחב ומספק? האם יש בשירות הזדמנויות מספקות להתחדשות ולהתחזקות מן החוץ? לצערנו, אנו רחוקים ממצב משביע רצון. ההפסד לציבור הנו אדיר, מכיוון שהשירות הממשלתי משרת את מקבלי ההחלטות בחשיבה, בתכנון ובהוצאה לפועל של מדיניות, ומשרת בסופו של דבר את הציבור לטוב ולרע.

במאמר קצר זה יוצגו בתמצית שלוש הנחות עבודה ושלוש המלצות לשיפור המצב הקיים. אמנם מדובר בצעדים מתונים שאינם הופכים את השיטה על פיה, אולם לצעדים אלו צפויות להיות השלכות חיוביות משמעותיות שייתנו את אותותיהן תוך חודשים ספורים מעת יישומם, כאשר מנהלים בכירים בשירות יוכלו לגייס עובדים מן המוכשרים ביותר בשוק העבודה תוך כמה שבועות מרגע ההחלטה לאיש תפקיד. המלצות אלו נגזרות משורת המלצות רחבה יותר שהוצגו במחקר של עמותת מעש¹. כמו כן, ההמלצות תואמות את התוואי הכללי שנפרש בדוח הרפורמה לשירות המדינה² מ-2013. כרקע חשוב להבנת ההמלצות יוצגו ראשית שלוש הנחות עבודה:

1) **שינוי פרדיגמה בניהול משאבי האנוש** – המגמה הכללית בניהול משאבי האנוש בשירות הציבורי במדינות מערביות מתפתחות היא של מעבר למערכות משאבי אנוש "מבוססת תפקיד" – דהיינו, גיוס האדם הטוב ביותר לתפקיד שעל הפרק, בין שהוא מתוך המערכת ובין שהוא מחוצה לה³. אולם מחקר השוואתי של OECD מ-2012⁴ מראה שב ישראל נשארו במערכת המסורתית ה"מבוססת קריירה" של גיוס מלמטה לקריירה שלמה ושל סגירות כלפי משאבי אנוש חיצוניים. נוסף על היקף יציאה מהמערכת בסדר גודל של 1.5 אחוזים, הנמוך בערך פי חמישה מהקיים בבריטניה ובארצות-הברית, נוהל המכרז הפנימי כברירת מחדל גם כאשר ממוצע המועמדים הניגשים למכרז פנימי הוא בין שניים לשלושה, ולעתים ניגש רק מועמד אחד, וחוסר היעילות של המכרז החיצוני הן למועמדים והן למנהלים בשירות מבנה את הסגירות כלפי חוץ⁵.

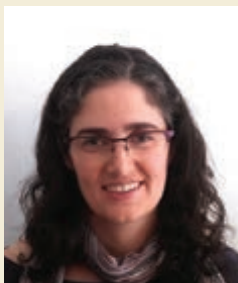
1 מעש, (2014), ניתוח הון אנושי איכותי לדרגי הביניים בשירות הממשלתי, ניתוח הסוגיה והצעה למתווה מדיניות. <http://maasgroup.org.il/upload/files/07dc676dcbc9eb38cc7e238b7422bf50.pdf>

2 דוח ועדת הרפורמה לשירות מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, (2013), נציבות שירות המדינה. <http://www.csc.gov.il/DataBases/ArticlesAndPublications/Documents/reformReport2013.pdf>

3 OECD, "Public Employment and Management Human Resources Management Country Profiles" (2012, retrieved 9.2.2014). www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm

4 OECD, "Public employment and management Acquiring Capacity" (no date) www.oecd.org/gov/pem/acquiringcapacity.htm

5 מקור בהערה 1.



מאפליה ממושכת למדיניות שוויונית

רבות דובר על הפערים בין האזרחים הערבים לבין האזרחים היהודים בישראל. האוכלוסייה הערבית מהווה 18 אחוזים מן האוכלוסייה בגיל העבודה, אולם רק 13.1 אחוזים מכוח העבודה. 26.3 אחוזים מן הנשים הערביות מועסקות, לעומת 64.9 אחוזים מן הנשים היהודיות¹. הרשויות המקומיות הערביות נמצאות כמעט כולן במדד החברתי-כלכלי באשכולות 4-1, ורובן – באשכולות 2-3.

מעבר להשלכות הערכיות של מצב זה, יש גם השלכות כלכליות. לדברי ד"ר קרנית פלוג, נגידת בנק ישראל, "השתלבות מוצלחת של הציבור הערבי בשוק העבודה בפרט ובכלכלה בכלל היא מרכיב חשוב מאוד ואפילו הכרחי מבחינת יכולת המשק הישראלי להמשיך ולצמוח ולתמוך ברמת חיים גבוהה יותר עבור כל אזרחי ישראל... אם לא יחולו שינויים בדפוסי התעסוקה, מגמות דמוגרפיות אלו יגרעו סדר גודל של 1.3 אחוזים משיעור הצמיחה השנתי מדי שנה. זהו איום אסטרטגי עבור המשק הישראלי והחברה הישראלית, כזה שאסור לנו להתעלם ממנו." (שם)

כבר למעלה מעשור עושים חלקים בממשלה מאמצים רציניים אך לא מספקים לסגור את הפערים בין ערבים לבין יהודים. במאמר זה נתאר בקצרה את הצעדים שעל המדינה לעשות על מנת לחלק את משאביה בצורה שוויונית בין האזרחים היהודים לבין האזרחים הערבים.

לא אחת נטען כנגד הרשויות המקומיות הערביות שהכנסותיהן העצמיות נמוכות, בעיקר בשל שיעורי גביית ארנונה נמוכים. מחקר של עמותת סיכוי ומרכז אינ'אז על ההכנסות של הרשויות המקומיות הערביות הפריך טענה זו, ומצא שלמעשה, מדובר בהאשמת הקורבן. הרשויות המקומיות הערביות אכן גובות ארנונה ממגורים בשיעורים נמוכים יותר מאלה של רשויות יהודיות, ועליהן לפעול לתיקון המצב, אבל גם לו גבו ארנונה ברמת הרשויות המקומיות היהודיות, הן היו מצליחות לצמצם רק עשרה אחוזים מן הפער בינן לבין הרשויות היהודיות. המחקר קבע כי עיקר הבעיה נעוץ בבסיס המס המצומצם. כלומר, הרשויות המקומיות הערביות חסרות נכסים מניבי ארנונה, קרי שטחי תעסוקה למיניהם (מסחר, תעשייה, תיירות) ועסקים (בנקים, חברות ביטוח וכו'). השקעה של המדינה בנכסים מניבי ארנונה הייתה יכולה לצמצם עד 65 אחוזים מן הפער. כמו כן, גילינו שגם שטח המגורים מצומצם ביחס לגודל האוכלוסייה, וזאת בשל הבדלים בגודל משק הבית הממוצע ביחס לשטח המגורים.

כל עוד אין ברשויות המקומיות הערביות בסיס מס מספק, המדינה תהיה חייבת להמשיך ולהעביר להן תקציבים כדי לספק את הצרכים הבסיסיים של תושביהן. כיום המדינה עושה זאת בסכומים שאינם מספיקים לצרכים הבסיסיים, והתוצאה היא פערים גדולים באספקת שירותים לאזרחי המדינה הערבים.

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2014.

(מנהלי אגפים). השיטה פשוטה ויעילה, מיושמת בשלל תכניות במדינות מתפתחות⁶ ומתאפיינת במאפיינים הבאים:

- ← תהליך מיון איכותי המתבצע אחת לשנה.
- ← יצירת מאגר מגוון של מועמדים מעולים.
- ← נתיבי השתלבות מהירים למתקבלים לתכנית.
- 3. **גישה למרכז הפנימי ואיתור אקטיבי על ידי המנהלים** – נתיבי השילוב של המתקבלים לתכנית יכולים להיות מסוגים שונים, ואנו מציעים שניים שניתן אף לשלב ביניהם:
 - ← מתן גישה למרכזים פנימיים למשך שנתיים למתקבלים למאגר הלאומי.
 - ← הגדרת נוהל של גיוס ישיר מהמאגר למנהלים בשירות.

יישום שלוש ההמלצות יאפשר למנהלים בשירות לגייס עובדים מן הטובים במשק המעוניינים להשתלב בשירות המדינה תוך כמה שבועות, ובעצם יאפשר למנהלים לגייס במהירות כוח אדם איכותי כמו מנהלים בחברות מובילות במגזר הפרטי.

ונסיים באמירה מן המסורת היהודית שבה מוסבר ההבדל בין ים המוות (ים המלח) לימת החיים (הכנרת): לים המוות המים רק נכנסים, ולימת הכנרת ישנה זרימה פנימה וזרימה החוצה – **משמע התחדשות – משמע חיים**.

על קבוצת מעש

"מעש" היא התארגנות אזרחית של קבוצת צעירים שהחלה להיבנות בהדרגה לאחר מחאת הקיץ. הקבוצה הוקמה מתוך זיהוי של פער הולך ומעמיק בין רצונו של דור מוכשר וחדור מוטיבציה להיות חלק מ"מערכות ההשפעה" בחברה הישראלית, לבין יכולתו לעשות זאת הלכה למעשה. בני דור זה, בדמותם של אלפי צעירות וצעירים איכותיים,

הם נכס אדיר ובלתי ממומש מבחינת המדינה ואזרחיה. קבוצת "מעש" פועלת להתחדשות המערכות הציבוריות תוך התמקדות ביצירת התנאים המערכתיים למימוש השתלבות הנכס האנושי במסגרתן. "מעש" פועלת למען חיזוק המערכת הציבורית ועיגונה כמערכת מקצועית ואפקטיבית עבור החברה הישראלית כולה.

"מעש" מוקדשת לזכרו של ערן שפרמן ז"ל, בוגר בית הספר, שהלך לעולמו בגיל צעיר ממחלת הסרטן. דמותו היא מקור השראה לפעילות הקבוצה.

”כדי להגדיל את ההזדמנויות לרענון ולהתחדשות של השירות הציבורי, יש להחיל את קציבת הקדנציות על כל הדרגים, ולהטמיעה בהגדרת כל תפקיד מנחה ואילך. אמצעי זה ימנע גם תופעה של 'היתקעות' של עובדים בתפקידים”

6 מקור בהערה 1.

כאמור, תרבות העבודה של הרשויות המקומיות הערביות עם הממשלה התפתחה באופן חלקי בלבד. כאשר הממשלה עוברת שינוי ומתחילה להעביר משאבים לרשויות המקומיות הערביות, היא צריכה לדאוג שיהיה מי שיוכל לקבל את המשאבים ברשויות עצמן. הצוות הוותיק אינו יכול להתמודד עם הזירות החדשות, ולרוב הוא חסר את רמת המקצועיות הדרושה. על המדינה להגדיל את התקנים הרלוונטיים ברשויות המקומיות הערביות, כדי שהרשות המקומית תוכל להכניס תחבורה ציבורית ליישובים (לעתים לראשונה), לבנות מסה של מעונות יום (רק 11 אחוזים מן הילדים ברשויות הערביות נמצאים במעונות יום), לתת מענה לבעיות הדיור החמורות ביותר בחברה הישראלית, לספק שירותי רווחה ל-50 אחוזים מן האנשים החיים בעוני בישראל, לתקן את תשתית הכבישים הרעועה ועוד. ללא תוספת כוח אדם זה לא יקרה.

על המדינה לדאוג להכשיר את כוח האדם, הוותיק והחדש, ברשויות המקומיות הערביות. ההכשרה צריכה להיעשות באזורים שבהם נמצאים היישובים הערביים (צפון הארץ, המשולש הדרומי ודרום הארץ). לפחות חלק ממנה צריך להיעשות בשפה הערבית, והיא צריכה להתאים לרשויות המקומיות. הציפייה של הממשלה כי תכנית שנבנתה לרשות מקומית יהודית תוכל להיות מיושמת בהצלחה ברשות מקומית ערבית, אינה ריאלית.

אין די בהכשרה. הרשויות המקומיות הערביות אינן מורגלות בהיענות לקולות קוראים, ולכן יש לספק להן ליווי מקצועי אינטנסיבי לחמש השנים הקרובות לפחות. ליווי זה אינו אמור להחליף את הרשות המקומית בהכנת הקולות הקוראים, אלא ללוות וללמד את בעלי התפקידים שם כיצד לעשות זאת בעצמם, בשאיפה שבתוך חמש עד עשר שנים לא יהיה צורך בליווי שכזה. הרשות לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית במשרד ראש הממשלה צפויה להוציא בקרוב מכרז לארבעה מלואים לרשויות המקומיות הערביות. אם המדינה אכן רוצה ליצור שינוי בתחומים מגוונים וממשיכה לפעול בשיטה של קולות קוראים, מדובר בליווי שאינו מספק. ארבעה אנשים אינם יכולים לתת מענה ל-78 רשויות במגוון כה גדול של תחומים.

לסיכום, בעת האחרונה המדינה מעמידה לרשות הרשויות הערביות תקציבים משמעותיים בתחומים השונים, אך הם אינם מספיקים כדי לסגור את הפערים. דווקא בפתרונות שמצריכים תקציבים קטנים יותר – תוספת כוח אדם ברשויות והכשרתו והתאמת התכניות שנבנו לאוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית – אנו עדים למחסור, גם במימון וגם בגמישות וביצירתיות. עם כניסת הממשלה החדשה לעבודה אנו מזמינים את פקידי הממשלה להיעזר בעמותת סיכוי ולהביא לצמצום פערים מהיר ואיכותי בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בישראל.

לפערים אלו קיימות אמנם סיבות רבות, אך אין להתבלבל – בראשן עומדת אפליה שיטתית, לאורך שנים, של האוכלוסייה הערבית בידי מדינת ישראל. בעוד שעיקר האשמה מוטל על כתפי המדינה, הפתרון חייב להגיע מהמדינה ומהרשויות המקומיות הערביות כאחד. רק עבודה משותפת של הממשלה עם הרשויות המקומיות תוכל להביא לסגירת הפערים במהירות וביעילות.

מה צריך לעשות?

ראשית, על המדינה לקבוע מסגרת זמן לסגירת הפערים בתחומים השונים, ולהקצות את המשאבים המתאימים לכך בטווח הזמן שנקבע. התקציב יכול וצריך להגיע משני מקורות – הגדלת העוגה וחלוקתה מחדש, ולרוב יידרש שילוב של השניים.

עד היום, בבוא המדינה לדאוג לשירותים לכלל אזרחיה, היא הפלתה כ-20 אחוזים מהם. כדי לספק את השירותים הבסיסיים לאזרחים הערבים, כמו לשאר תושבי הארץ, יש להגדיל את העוגה, קרי את הוצאות המדינה. יש מקומות שבהם לא ניתן לעשות זאת, ואז יש לקחת תקציבים מרשויות יהודיות ולהעביר לרשויות ערביות. לדוגמה, מדינת ישראל עברה מהפכה תעשייתית בשנות ה-60 שבמסגרתה קמו אזורים תעשייתיים רבים בשטחי הרשויות המקומיות היהודיות. הן השקיעו רבות באזורי התעשייה שברשותן, אך אין להתעלם מההשקעה האדירה של המדינה בהן. כעת על המדינה לפעול אקטיבית לחלוקה צודקת ושוויונית של הארנונה מאזורי התעשייה בארץ.

כאשר המדינה מחלקת תקציבים לרשויות המקומיות, לרוב היא מתנה את קבלתם בלוחות זמנים נוקשים. עקב המצב הקשה ברשויות המקומיות הערביות, הן מתקשות לעמוד בלוחות זמנים אלו. על הממשלה לשריין את התקציבים המיועדים לאוכלוסייה הערבית, ולאפשר להעביר אותם גם בלוחות זמנים ארוכי טווח יותר.

לבסוף, אין לדרוש מהרשויות המקומיות מימון תואם (מאצינג), עקב המצב הפיננסי הרעוע שלהן. דרישה זו באה לעתים על חשבון שירותים בסיסיים אחרים, כמו איסוף אשפה. במקרים אחרים הדרישה מביאה לאי-ניצול של הרשות המקומית את המשאבים בשל חוסר היכולת להעמיד את המימון התואם. או אז התקציב חוזר למדינה ומחולק שוב לרשויות שמסוגלות לעמוד בכך – לרוב יהודיות; וכך האפליה מועצמת.

לאחר אפליה בת שנים אין ברשויות המקומיות הערביות היסטוריה של עבודה עם הממשלה. במקומה יש חוסר אמון, חשש וייאוש רב, ועל הממשלה לפעול להפחתתם. יש להבין שלא תמיד ההנהגה הערבית עושה את ההפרדה בין הדרג הפוליטי (שיצא בשנים האחרונות בהתבטאויות גזעניות פומביות) לבין הדרג המקצועי/ביצועי.

טלי להב

סטודנטית בתכנית הבכירים, מחזור ד'
מפקחת על רישום מקרקעין במשרד המשפטים
Tali.lahav1@mail.huji.ac.il



המדינה בכף ידך:

אפליקציית המקרקעין שתבהיר את כללי המשחק

בתחום חשים שסכימה של מרבית בסיסי הנתונים מצויה מעבר לפינה ממש.

נחיצות מערכת מידע זו עולה בקנה אחד עם רוחה של הצעתו של ראש הממשלה שאושרה בהחלטת ממשלה מיום 15.12.2013, להקים את המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית". בהחלטת הממשלה מספר 1046 מיום 15.12.2013 נקבע, בין היתר, כי **"בהמשך להחלטות הממשלה מס' 2024 מיום 15.07.2010, מס' 2949 מיום 06.03.2011 ומס' 5122 מיום 20.9.2012, בעניין פריסת רשת תקשורת כלל ארצית מתקדמת, ובמטרה לקדם צמיחה כלכלית, להגדיל את הרווחה החברתית ולצמצם פערים חברתיים באמצעות טכנולוגיות מידע ותקשורת (Information Communication Technology)...** המיזם הוגדר כמיזם חברתי שנועד לקדם דרכים חדשניות למתן שירותים דיגיטליים לאזרח, ואשר יאפשר, עם פרישת תשתית הסיבים האופטיים, יכולת העברה של תכנים בצורה מהירה ובנפחים גדולים". יישומה של ההחלטה הוגדר כמשימה מרכזית בתכניות העבודה הממשלתיות בשנת 2014. יוער כי מערכת מידע שכזאת יכולה מעצם טבעה לרכז מידע על אודות מתחמים המיועדים לדיור ציבורי, ואגב כך לקדם ערכים המוגדרים כ"מיזמים חברתיים". מדוע, אפוא, הנגשת מידע בתחום המקרקעין טרם צברה תאוצה? בתמצית, המינהל הציבורי בישראל מתאפיין במבנה היררכי של בעלי סמכויות הפועלים במערך חוקים ברור. שירות המדינה התברך בראש ובראשונה בבעלי תפקידים שהנם אנשי מקצוע, איש-איש בתחומו. אנשי המקצוע אחראים לאיסוף המידע שבתחום מומחיותם ולמתן השירות היומיומי למקבלי השירות, האזרחים כולם.

מסות רבות נכתבו לאורו של ספרו המופלא של אנטואן דה סנט-אכזופרי "הנסיך הקטן". גם בראי ההנהגה והניהול נלמדו אבות-הטיפוס המוצעים בספר זה. בין היתר פוגש הנסיך הקטן את הגיאוגרף, וכאשר תוהה הנסיך "מה פירוש גיאוגרף?", עונה לו הלה, "גיאוגרף הוא אדם בעל השכלה נרחבת, אשר יודע את מקומם של כל הימים, הנהרות, הערים, ההרים והמדבריות". כאשר נתקל הנסיך הקטן בהיעדר מידע נגיש מידידיו של הגיאוגרף הוא תוהה בקול:

"אבל אתה גיאוגרף!"

"אמת", ענה הגיאוגרף, "אך אינני סייר. הפלנטה שלי אין בה סיירים, ואין זה מתפקידו של הגיאוגרף לספור את הערים, הנהרות, ההרים, הימים, האוקייאנוסים והמדבריות. הגיאוגרף הוא רב-חשיבות מכדי שיצא לשיטוטים. הוא אינו עוזב את לשכתו, אלא מקבל בה את פניהם של סיירים ומגלי ארצות. הוא מדווח אותם, וכותב את רשמייהם מן המסעות שעשו". יוצא אפוא שפרט ל"גיאוגרפים" הבקאים באיסוף המידע, נדרשים אנשי חזון, מי

תהליך רכישת דירה הנו תהליך מורכב ולעיתים רווי קשיים. טלי להב מציעה לשכלל ולהנגיש את המידע הנדרש לרוכשי הדירות, לעוסקים בתחום ואף למקבלי ההחלטות, וקוראת להקמת מערכת נתונים ממשלתית אחודה, מסונכרנת ומתואמת, המשלבת מידע גיאוגרפי, תכנוני, קנייני ואף שמאי.

שוו בנפשכם אזרח מן השורה התר אחר דירת חלומותיו ובאבחת מקלדת ועכבר מזהה אזור מבוקש על גבי מפה ממוחשבת. באותו חיפוש הוא יכול להיחשף לכל נתון רלוונטי החל על אותם מקרקעין. ב"זום-אין" הוא נחשף למידע על אודות נתוני השוואה רלוונטיים של עסקאות דומות באותו אזור, כמו גם להיבטים הקנייניים החלים על הדירה בבית המשותף ולתכניות המופקדות החלות על אותם מקרקעין. כל מי שרכש דירה ודאי יודע שמדובר במציאות טכנולוגית שאינה בנמצא בעת הזאת. אין כיום מערכת מידע סדורה ואחידה שמקיימת סינכרוניזציה ותיאום בין כל מערכות המידע שברשותן מידע רלוונטי על אודות המקרקעין, וודאי שאין בנמצא אפליקציה שמרכזת את כל המידע הדרוש לביצוע רכישת דירה באופן הבסיסי והמצוי ביותר. כלל המידע מצוי כיום במסדי הנתונים של מערכות מידע מבזרות. עם זאת, כפי שייטען, האחדות היא חלום בר ביצוע.

כיום לצורך בחינת עסקה לשם רכישת דירה, נדרשת מומחיות, גם בשל העובדה שהמידע הנדרש אינו זמין. כך, לגבי נתון הפתיחה של העסקה, היינו איתור גוש חלקה, יש לבצע הצלבה בין כתובת הנכס שבה אותרה הדירה לבין נתוני גוש-חלקה המפורסמים בנסח הרישום ובמסמכים הרשמיים השונים. פעולה זו מצריכה גישה למחשבון המרה או לנתונים רישומיים ותכנוניים אחרים באופן שאינו טריוויאלי. כך גם לגבי איתור המידע התכנוני החל על המקרקעין, מושא הרכישה, שמפורסם באתר מינהל התכנון של משרד הפנים, אך איתורו מחייב את הכרת קיומו של האתר וזיהוי פרטים רלוונטיים לאיתור התכניות המתאימות מכלל התכניות המפורסמות.

דוגמה נוספת הם היבטי המיסוי הצפויים, שמצויים באופן כמעט ייחודי בתחום התמחותם של העוסקים בתחום. על הדירה העתידית חלות גם הוראות קנייניות המשליכות על החובות ועל הזכויות של רוכש הדירה אל מול יתר בעלי הזכויות, כגון אופן חישוב תשלומי החובה החודשיים החלים על כל דירה, קיומן או היעדרן של הסכמות לבנייה עתידית בבית, וגם מיקומה של החניה הצמודה ותיאור הדירה בבית. מסמכי הבית המשותף, צו הרישום של הבית, התשריט והתקנון המוסכם מצויים אמנם בתיק הבית המשותף, אך עיון בהם מחייב הגשת בקשה בלשכה לקבלת המסמכים סרוקים על גבי דיסק. נשאלת השאלה הכיצד בעולם של מידע זמין, עולם של אפליקציות מהירות תגובה, לא מוגש המידע הנוגע לעסקאות הנדל"ן. זאת אף שאין ספק שהמצויים

1 <http://www.plans.gov.il/2014/files/assets/basic-html/page640.html>

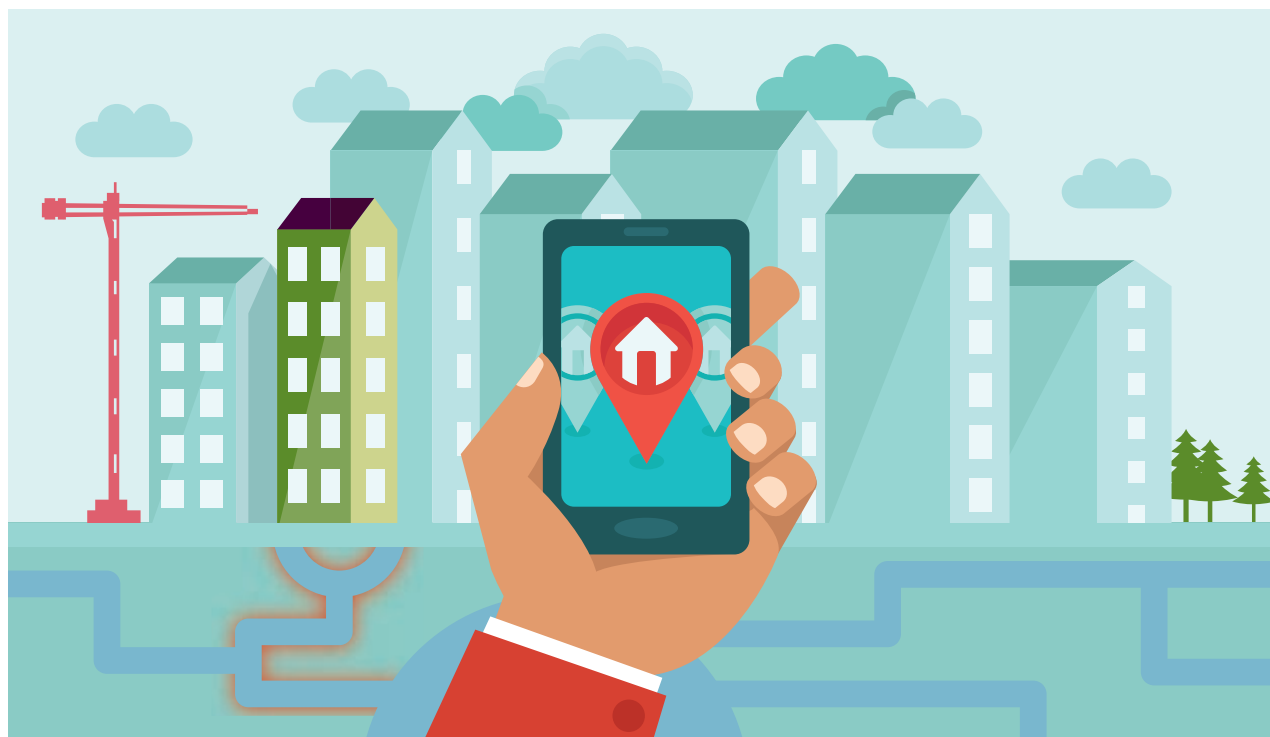
”האחריות וכובד המשא שעל כתפינו מחייבים אותנו להיות בתנועה מתמדת, במעלה ההר ולא חלילה במורדותיו. קיפאון בעולם מתפתח ומתקדם משמעו הליכה לאחור.”

שתפקידם לחבר ימים לאגמים ולהרים ולשרטט תמונת נוף ברורה לעין כול. כלומר, האחדת מערכת מידע המקרקעין דורשת חזון והגדרת תכנית בת ביצוע לפיו.

הקשיים הצפויים ביישומה תוארו בניתוח יכולת הנעת שינויים יזומים במינהל הציבורי במאמרם של ד"ר ישראל כ"ץ ויובל פיורק² בזו הלשון: "בדיקות שונות לגבי התפקוד של המינהל הציבורי בגזרות שונות העידו על חולשה ניכרת שלו בהיבטים של תכנון ומקצועיות ניהולית, מחויבות שירותית, רגישות להיבטים של חיסכון ונכונות להתחדשות".

כלומר, לשם הנעת שינוי כמוצא, יש חשיבות בהנחלת תרבות של "חזון שירותי" בדרג ניהולי מבצע. על הצורך בתרבות ארגונית שכזאת בשירות המדינה ניתן אף ללמוד מדוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה שפורסם ביוני 2013. נציב שירות המדינה, עוה"ד משה דיין, טען בין היתר בהקשר זה כי "האחריות וכובד המשא שעל כתפינו מחייבים אותנו להיות בתנועה מתמדת, במעלה ההר ולא חלילה במורדותיו. קיפאון בעולם מתפתח ומתקדם משמעו הליכה לאחור"³. וכך, ה"מפגש" הראשון באותה תנועה מתמדת מצוי גם ביישומן של החלטות הממשלה, המזמן לעתים אתגרים משמעותיים לפתחו של הדרג הניהולי ובעיקר לפתחם של מנות המשרדים האחראים להגדרת החזון בהיבט המשרדי וליישומו ביחידות השונות. יישומה של תכנית לרווחת כלל האזרחים, המוגדרים ממילא כלקוחות, תלויה אינהרנטית במידת החזון המצויה בתודעת הדרג הניהולי ובראיית הערך בקידום טכנולוגיה תוך התגברות על קשיים ארגוניים ואחרים, לרבות התגברות על תפיסות עולם והבנת המציאות המשפטית הנוהגת. תפיסה שכזאת מחייבת אוריינטציה טכנולוגית ותפיסה הרואה במתן שירות מקצועי ומהיר ערך בפני עצמו. היא דורשת שפה ואוריינטציה מקדמת חדשנות הפועלת לצמצם בירוקרטיה, תוך סיוע בהסרת חסמים ובחירת מדיניות חדשנית על פני מדיניות מנציחת קשיים ובולמת צמיחה. האתגר העיקרי, אפוא, הוא שילוב ידיים וזרועות בין הגורמים השונים המחזיקים בעת הזאת במידע, על מנת לגרום ליצירת מערכת נתונים ממשלתית אחודה, מסונכרנת ומתואמת, המשלבת מידע גיאוגרפי, תכנוני, קנייני ואף שמאי.

צוטטה מפיו של סר וינסטון צ'רצ'יל האמרה, הנכונה כמאז, "גישה היא דבר קטן שעושה הבדל גדול".



2 כ"ץ, י. ופיורק, י. (2006): לשם שינוי, על שינויים ארגוניים יזומים. מכון "צפנת" למחקר, פיתוח וייעוץ ארגוני.
3 <http://www.csc.gov.il/DataBases/ArticlesAndPublications/Documents/reformReport2013.pdf>



אילת מצגר

בוגרת תכנית המנהלים, מחזור ט'
לשעבר משנה למנכ"ל הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו
ayelet.metzger@gmail.com

מדוע להקים רשות תקשורת לאומית לאסדרת תחום התקשורת בישראל

שבו לתקשורת תפקיד בעל חשיבות גדולה הוא תחום התרבות והיצירה. ערוצי התקשורת השונים מהווים את מקור הבידור ופנאי המרכזי לחלקים נרחבים באוכלוסייה, וזמן הצפייה היומי הממוצע בטלוויזיה עמד בשנת 2014 על 3.8 שעות³. תוצרי ערוצי הטלוויזיה מהווים בחלקם נכסי תרבות, והם בעלי חשיבות אזרחית ולאומית. סוגיות אלו של חופש המידע, חופש הביטוי וקיום היצירה המקומית הן בעלות משנה תוקף בחברה הישראלית, שהיא בעלת אפיונים, שפה וצרכים ייחודיים.

אין אני מתעלמת מהמגמה בעולם המערבי לדה-רגולציה, נהפוך הוא: התהליך המוצע ייצר את הדה-רגולציה במקומות הנדרשים לכך. אל לנו לסבור שקיומו של מערך רגולטורי חזק בתחום התקשורת מהווה סתירה לקיומו של שוק חופשי ותחרותי. נוכח אופיו הייחודי של תחום התקשורת יש לתת את הדעת במדיניות שתקבע אם האסדרה נועדה לקדם את האינטרס הציבורי או את האינטרס של השוק הפרטי⁴. יצירת מנגנון ציבורי בעל מיומנות מקצועית ולוונטית בתחומים הנדרשים הפועל ליישום חקיקה ומדיניות ממשלתית בתחום באמצעות הכלים הנכונים, תביא ליכולת להשפיע על התנהלות השוק וגופי התקשורת ולכוון אותה, כך שיימנעו כשלי שוק וכך שהאזרח יקבל את התמורה המרבית ממערכות אלו⁵. יש ליצור את האזונום הנדרשים בפתיחת השוק לתחרות מחד גיסא, ומאידך גיסא, בקביעת המגבלות והמחויבויות הנדרשות על מנת להגן על ציבור הזקוק להגנה ולתת לציבור הרחב ביותר את מרב השירות.

הדיון סביב מבנה האסדרה של תחום התקשורת והשידורים בישראל אינו חדש, וסוגיית הקמתה של רשות תקשורת לאומית נדונה ונבחנה בעבר על ידי כמה ועדות ציבוריות. "ועדת בועז" המליצה כבר בשנת 1996 על הקמת רשות תקשורת סטטוטורית ועצמאית בתחום תשתיות התקשורת (ולא בתחום השידורים לציבור), ו"ועדת פלד" משנת 1997 המליצה על הקמת רשות לאומית לשידורים לציבור. שתי ההמלצות אומצו על ידי הממשלה (דוח פלד אומץ באופן חלקי), והתבטאו בהחלטות שלא יושמו.

"ועדת רוזן" הוקמה בשנת 1998 לצורך יישומן של המלצות "ועדת וקס-ברודט-ליאון" (1997), ובדוח שהגישה לממשלה הומלץ לבחון הקמה של רשות תקשורת לאומית לאחר יישומה בפועל של תחרות בשוק התקשורת הפנים-ארצית. בשנת 2002 הגישה "ועדת סמסנוב" המלצות לשר התקשורת בנוגע לארגון מחדש של השידורים המסחריים בישראל, והמליצה לאחד את המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין עם מועצת הרשות השנייה

סוגיית האסדרה (רגולציה) של תחום התקשורת בישראל: הטלקומוניקציה (תחום הבזק) והשידורים לציבור עולה לעתים תכופות לכותרות. תחום התקשורת הוא בעל מאפיינים ייחודיים שיש בהם כדי לעניין ציבור רחב ומגוון וכן להשפיע באופן משמעותי על חיי היום-יום של כל אזרח במדינה דמוקרטית. האזרח הממוצע במדינה מבין באופן בסיסי סוגיות מרכזיות על סדר היום, אבל כמעט כולם סבורים שהם מבינים היטב בתקשורת: האזרח הממוצע יודע אילו תכנים הוא מעוניין לצרוך ובאיזו מדיה, ובקיא באפשרויות העומדות בפניו לצריכת שירותי התקשורת השונים.

למרות החשיבות והמרכזיות של תחום התקשורת בהיבטים ציבוריים, חברתיים וכלכליים, אסדרתו בישראל מאופיינת בהיעדר מדיניות ברורה לאורך שנים רבות. תחום התקשורת בישראל התפתח במידה רבה לצד פעילות רגולטורית שהייתה פועל יוצא של "כיבוי שריפות", מתן מענה נקודתי למשברים שהתפתחו, והיגררות אחרי התקדמות טכנולוגית. מצב זה מתחדד ואף מחריף נוכח ריבוי הרגולטורים העוסקים בתחום – כתשעה גורמים שונים – והתחלופה הגבוהה של שרי תקשורת במהלך השנים: משנת 2001 ועד היום כיהנו עשרה שרי תקשורת שונים, ופעמיים היה זה ראש הממשלה.

במאמר זה אטען כי יש מקום להקמת רשות תקשורת מקצועית ועצמאית בישראל, שתהיה אחראית על אסדרת התחומים הנדונים תוך כינוס הפונקציות והסמכויות הרגולטוריות תחת מטרייה אחת¹. בהקמת רשות, כאמור, יחול תהליך נדרש של קביעת מדיניות-על ברורה לגבי תפיסת הרגולציה של התחום ושל התייעלות והגדרת יעדים שבסופו של יום גם יביאו לטיוב השירות לציבור. תהליכים אלו יתאפשרו רק באמצעות גוף רגולטורי שיפעל מתוך ראייה כוללת של התחום כולו, על כל היבטיו והשחקנים שבו.

מדוע קיים צורך באסדרת תחום התקשורת?

תחום התקשורת הוא בעל השלכות בתחומים רבים ומשמעותיים. גופי התקשורת במדינה הם בחלקם גופים בעלי משקל כלכלי משמעותי, ויש לפעילותם השלכות לא מבוטלות על הכלכלה הלאומית. תוצרי התקשורת נבדלים ממוצרים "רגילים", וחלקם הם בעלי חשיבות חברתית ופוליטית בחברה שבה היא פועלת, במיוחד במדינה דמוקרטית². אין עוררין על מרכזיות תפקידה של התקשורת כסוכנת חברות, תופעה הגוברת ולובשת אספקטים חדשים ומשמעותיים עם השנים ועם הקדמה הטכנולוגית.

לתקשורת תפקיד מכריע בהקשר של קיום חופש המידע וחופש הביטוי – ערכים מרכזיים בחברה דמוקרטית. התחום הרביעי

3 הדועה לעיתונות אודות נתוני צפייה בשנת 2014, 30.12.2014, הוועדה הישראלית למדרוג.

4 McChensey Robert, The Political Economy of Media, Monthly Review Press, New York Copyright, 2008, עמ' 415-417.

5 שם, Freedman, עמ' 10.

1 טל זיהר, עברי-עומר דינה, הרגולציה של שירותי התקשורת האלקטרונית בישראל – הצורך בהקמת רשות תקשורת, מחקר מדיניות 76, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, נובמבר 2009, עמ' 11.

2 Freedman Des, The Politics of Media Policy, Polity Press, 2008, עמ' 5-9.

” בהקמת רשות לאומית לתקשורת, יחול תהליך נדרש של קביעת מדיניות- על ברורה לגבי תפיסת הרגולציה של התחום ושל התייעלות והגדרת יעדים שבסופו של יום גם יביאו לטיוב השירות לציבור “

צריכים להתמודד עם סוגיית אופייה של האסדרה בתחום התקשורת והשידורים. בין היתר נשאלת השאלה אם היעדים של האסדרה נוטים להיטיב עם השוק במחיר גבוה לציבור, או שיעדים אלו יהיו ליצור שוק חזק ותחרותי תוך כדי יצירת מנגנונים ציבוריים שיאפשרו את הרחבת הפלורליזם בבעלויות ובתכנים ואת הגדלת היצע התכנים לציבור מבלי לוותר על שיח דמוקרטי וחופשי ועל חיזוק התרבות המקומית⁶.

התהליכים הנדרשים על מנת ליצור מדיניות ברורה בתחום האסדרה של התקשורת, צריכים להתחיל בהחלטה להקמת רשות תקשורת לאומית, מאוחדת, מקצועית ועצמאית. רק בדרך זו יוכלו להתכנס הגורמים הרלוונטיים האחראים על קביעת המדיניות הנדרשת ועל קביעת היעדים הנכונים לאסדרה של תחום התקשורת, וכפועל יוצא מכך על קביעת פניה העתידית של התקשורת. חשיבותו של התחום בהיבט האזרחי, הכלכלי והציבורי דורשים מהלך, כאמור, ומוטב שהוא יתחיל מוקדם מאשר מאוחר.



לטלוויזיה ולרדיו, המפקחות כל אחת על השידורים – הראשונה על המערך הרב-ערוצי, והשנייה על שידורי הטלוויזיה והרדיו המסחריים. שר התקשורת דאז אף מינה צוות לתכנון הקמת רשות לאומית לתקשורת אשר הגיש את המלצותיו, שבסופו של דבר לא יושמו⁷.

במהלך השנים הוגשו כמה הצעות חוק שמטרתן לקדם שינוי מבני באסדרת התקשורת והשידורים בישראל, האחרונה שבהן הצעת חוק של משרד התקשורת מיוני 2012. הצעה זו, המציעה הקמת גוף פנים-ממשלתי מאוחד המורכב ממועצת הכבלים והלוויין וממועצת הרשות השנייה, ספגה ביקורות רבות. ביקורת משמעותית באה לידי ביטוי בחוות דעת שהוגשה לחברי ועדת הכלכלה בכנסת שדנה בהצעת החוק, על ידי פרופ' מרדכי קרמניצר וד"ר תהילה שוורץ אלטשולר מהמכון הישראלי לדמוקרטיה. בחוות דעתם מצביעים קרמניצר ואלטשולר על טעמים מספר שבגינם הם מתנגדים להצעת החוק. טיעוניהם מתמקדים בכך שמבנה הגוף המוצע אינו עומד בקנה אחד עם מגמות בעולם המערבי לגבי גופי אסדרה בתחום התקשורת, מחזק את השליטה הפוליטית בפיקוח על השידורים המסחריים, ואינו מתייחס לעתיד תחום השידורים, המתפתח כל העת, אלא מצלם תמונת מצב קיימת⁸.

במבט אל מערכות הרגולציה על התקשורת הקיימות בעולם המערבי, נראה כי המגמה במרבית המדינות היא של קיום מערכות אסדרה מאוחדות, מקצועיות ועצמאיות וצמצום גורמי הרגולציה. בסוף שנת 2000 התייחסה המועצה האירופית לסוגיית הרגולציה על התקשורת, ובהחלטה מנחה למדינות האיחוד המליצה שבשל אופיו הייחודי של תחום השידורים, החדשות והיצירה, יש להקים רשויות רגולטוריות עצמאיות בתחום זה⁹. החלטה זו גובשה לכדי הנחיות במסגרת דירקטיבה רלוונטית בשנת 2003, השנה שבה הוקמה בבריטניה רשות האסדרה הבריטית (OFCOM – Office of Communications), רשות סטטוטורית חוץ-ממשלתית המסדירה את שירותי הבזק, שידורי הטלוויזיה והרדיו והתקשורת האלחוטית.

רבות הן השאלות והסוגיות הדורשות התייחסות בגיבוש מדיניות בתחום שההתפתחויות הטכנולוגיות משנות את פניו כמעט מדי יום. כמו במדינות רבות בעולם, גם בישראל מקבלי ההחלטות

6 שם, טל ועברי-עומר, עמ' 145-155.

7 קרמניצר, מרדכי, שוורץ אלטשולר תהילה, חוות דעת – תזכיר חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 57) (הרשות והמועצה לשידורים מסחריים בטלוויזיה וברדיו), התשע"ג – 2013, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 28 באוקטובר, 2013.

8 Recommendation No. R (2000) 23 Of The Committee Of Ministers To Member States On The Independence And Functions Of Regulatory Authorities For The Broadcasting Sector (Adopted By The Committee Of Ministers On 20 December 2000), Council Of Europe Committee Of Ministers.

9 שם, Freedman, עמ' 217.



מעין אלכסנדר

בוגרת מחזור ב' של תכנית המצטיינים, מנהלת אתר האינטרנט באוניברסיטה העברית
פעילה ב"סדנא לידע ציבורי" ובעלת הבלוג "אינטרנט להשפעה ושינוי חברתי"
maayanale@gmail.com

פתיחת צוהר והושטת יד:

מימוש עקרונות ממשל פתוח ושחרור מידע ציבורי

עמותה שפועלת להגברת מעורבות הציבור בחברה ובמדינה, עשו מעשה. על ידי איסוף, פתיחה והנגשה של מידע ציבורי וידע אזרחי, הם נטלו יוזמה ופיתחו תוך יומיים אתר ידידותי בשם "טיפה.לי" (tipa.li), שמאפשר לכל אזרח ואזרחית למצוא את תחנת "טיפת החלב" הקרובה אליהם (בעזרת שימוש באיתור מקום גיאוגרפי) ואת שעות הפתיחה שלה. האתר עובד באיפון, אנדרואיד וטבלטים, וגם בכל מחשב רגיל.

המפתחים דיווחו שכמעט כל זמן העבודה הוקדש לאיסוף הנתונים ולארגונם. אם משרד הבריאות היה משחרר את המידע בפורמט סטנדרטי, להערכתם, הם היו בונים את היישום תוך שעה¹.

קידום עקרונות ממשל פתוח ושחרור ידע ציבורי ישפרו משמעותית את עבודת הממשלה והכנסת ואת השירותים לאזרח, יביאו לחיסכון בכסף ובזמן עבודה ויקדמו מעורבות אזרחים וחזקת של הדמוקרטיה.

על ידע ציבורי וממשל פתוח

ידע ציבורי הנו ידע שמושג באמצעות למידה ועיבוד קהילתי של מידע שנמצא ברשות המדינה (כמו גופי ממשל וחברות ציבוריות) ויש בו עניין לציבור². "שחרור" והנגשת מידע ציבורי ועיבודו לידע ציבורי מובילים לשכלול הדמוקרטיה על ידי מעורבות אזרחית רבה יותר, שיפור הקשר בין האזרחים לרשויות והעמקתו וחזקת תחושת השייכות למדינה. מידע ציבורי נגיש מסייע בהכרעת מחלוקות ותורם לקבלת החלטות מבוססת נתונים, רציונלית ויעילה. כמו כן, הרחבה והפשטה של הגישה למידע ציבורי יסייעו גם לשוק הפרטי להתנהל בצורה הוגנת יותר. דוגמאות למידע ציבורי שאפשר וראוי שהמדינה תשחרר:

← חוקי המדינה, תהליך החקיקה, תקציב המדינה והחלטות הממשלה.

← מידע שנאסף על ידי משרדי הממשלה השונים במסגרת פעילותם, כגון נתונים על תחבורה, דיור, איכות הסביבה ועוד.

← נתונים על תפקוד הרשויות ביחס למטרותיהן.

← מידע הנאסף ומופק על ידי חברות וגופים פרטיים, אך יש בו עניין רב לציבור והשלכות מעשיות משמעותיות על חיי הציבור.

על מנת שמידע ציבורי יהיה נגיש וחופשי, עליו לעמוד בעקרונות הבאים³:

← **שלם**: כל המידע שאינו פוגע בפרטיות או בסודות מדינה זמין לציבור.

← **ראשוני**: הנתונים נאספים במקור ועוברים עיבוד מינימלי.

1 על פי סטטוס של ה"סדנא לידע ציבורי" בנושא בפיסבוק.

2 המופיעה באתר האינטרנט של ה"סדנא לידע ציבורי".

3 מתוך אתר ה"סדנא לידע ציבורי" ועל פי קבוצת העבודה של מידע ממשלתי זמין בארה"ב.

קידום עקרונות ממשל פתוח ושחרור ידע ציבורי ישפרו משמעותית את עבודת הממשלה והכנסת ואת השירותים לאזרח, יביאו לחיסכון בכסף ובזמן עבודה ויקדמו מעורבות אזרחים וחזקת של הדמוקרטיה. מעין אלכסנדר קוראת לממשלה החדשה להנגיש את כל המידע שאינו פוגע בפרטיות או בסודות מדינה ולהפוך אותו לזמין לציבור, וכן לפרסם את הצעת תקציב המדינה לשנת 2016 באופן שלם, נגיש, ניתן לעיבוד, ללא אפליה, בתבנית חופשית וחופשי לשימוש. לשיטתה, התשתית הטכנולוגית והארגונית שתונח כדי לממש פרסום כזה של התקציב, תשמש לשחרור מידע ציבורי נוסף, אחרי פרסום התקציב ואולי גם כבר לפניו.

מעבר לים

בתחילת פברואר 2015 פרסם הבית הלבן טיוטה לתקציב 2016 של ממשל ארצות-הברית. הפרסום זכה לתהודה ועורר שיחה ערה ברחבי העולם. הצעת התקציב פורסמה בקוד פתוח ובפלטפורמות חברתיות וציבוריות, ולא רק באתר הבית הלבן. מתוך פוסט בנושא פרסום תקציב 2016 בבלוג הבית הלבן: "הן התקציב עצמו והן התהליך שבו אנו מפרסמים אותו צריכים לשקף את הערכים שלנו כמדינה. אנו רוצים לאפשר לכמה שיותר חברים בציבור האמריקני לעיין בהצעות הנשיא ולתת להם הזדמנויות לספק משוב. השנה אנו מפרסמים את כל המידע בתקציב 2016 בפורמט פשוט וקריא למכונות ב-Github, אתר לאירוח פרויקטים של קוד פתוח. כך, כל מי שרוצה ליצור ויזואליזציה של המידע או מוצרים שמבוססים עליו, חופשי לעשות כך."

נוסף על כך, פורסמה טיוטת התקציב באתר התוכן החברתי Medium, כל פרק בנפרד, באופן נגיש יותר לקריאה מקוונת מאשר קובץ ה-PDF המסורתי שמיועד לדפוס, ואשר פורסם גם הוא.

מהלך זה מבטא הלך הרוח של ממשל אובמה, שקידם והטמיע שקיפות שלטונית מיומו הראשון באופן שמחובר לא רק לערכים של דמוקרטיה ושוויון הזדמנויות, אלא גם להלך רוח חברתי וטכנולוגי של הזמן שבו אנו חיים ופועלים.

כאן אצלנו

באוגוסט 2013 פורסם בתקשורת הישראלית כי משרד הבריאות הוציא 118 אלף שקל ליצירת יישומון (אפליקציה) למכשירים ניידים שיעזור להורים למצוא את "טיפת החלב" הקרובה לביתם כדי לחסן את ילדיהם נגד פוליו. היישומון דורש מהמשתמשים להזין פרטים כמו שם תחנת "טיפת חלב" או יישוב, ומציג תחנות ביישוב (או ביישובים סמוכים) ברשימה. היישומון מחייב הזנת פרטים ולא מזמין להשתמש במיקום גיאוגרפי של המשתמש, עובד רק במכשירי אנדרואיד, ובממשק המשתמש שלו (שמצומצם מאוד ממילא במכשירי טלפון ניידים) מוקצה שטח יקר ללוגו של משרד הבריאות. כמענה לחוסרים אלה, מתנדבי ה"סדנא לידע ציבורי",

”קידום עקרונות ממשל פתוח ושחרור ידע ציבורי ישפרו משמעותית את עבודת הממשלה והכנסת ואת השירותים לאזרח, יביאו לחיסכון בכסף ובזמן עבודה ויקדמו מעורבות אזרחים וחיזוק של הדמוקרטיה“

צמיחה כלכלית, להגדיל את הרווחה החברתית ולצמצם פערים חברתיים באמצעות טכנולוגיות מידע ותקשורת, ויעדיה העיקריים הם "פיתוח חדשנות ואספקת שירותים ציבוריים חדשניים, איכותיים ויעילים המותאמים למאה ה-21, לרבות שירותים מרחוק, בתחומים כגון חינוך, בריאות ורווחה; (...). שיתוף מידע וידע ממשלתי ושימוש באמצעים מקוונים לשיפור ויעול השירות הניתן לאזרח וצמצום בירוקרטיה".

חוק **תקציב המדינה** מבטא את סדרי העדיפויות של כל ממשלה ואת תכנית הפעולה בתחומים שונים של מדיניות ציבורית לשנה הקרובה. הממשלה החדשה שתקום לאחר הבחירות צפויה לרשת את תקציב 2015 מהממשלה הקודמת, ויעברו כמה חודשים עד שתציג את הצעת התקציב לשנת 2016. הצבת מטרה של **פרסום הצעת תקציב המדינה לשנת 2016 באופן שלם, נגיש, ניתן לעיבוד, ללא אפליה, בתבנית חופשית וחופשי לשימוש** היא מטרה ראויה ואפשרית. התשתית הטכנולוגית והארגונית שתונח כדי לממש פרסום כזה של התקציב, תשמש לשחרור מידע ציבורי נוסף, אחרי פרסום התקציב ואולי גם כבר לפניו.

לסיום, אציין כי כאשר אנו עוסקים בשקיפות ובממשל פתוח אל לנו לטעות ולהחליף את המחויבות של השלטון לשקיפות כלפי אזרחיו בזכות האזרחים לפרטיות ולהגנה על פרטיותם. לאור זאת, יש לבטל את המאגר הביומטרי במתכונתו הנוכחית, שאין לה אח ורע במדינות דמוקרטיות, מאגר שמתוכנן באופן המוכר לנו רק ממספרים דיקטטוריים או מדינות נחשלות, ולהחיל תכנית לתעודות זהות חכמות בישראל ללא מאגר מידע מרכזי.



← **עיתי:** הנתונים מפורסמים קרוב ככל האפשר למועד יצירתם.

← **נגיש:** הנתונים זמינים למגוון הרחב ביותר של משתמשים ולמגוון רחב ביותר של מטרות, כולל תמיכה בגישה לאנשים עם מוגבלויות.

← **ניתן לעיבוד:** הנתונים מובאים בפורמט קריא-מכונה, המאפשר עיבוד אוטומטי על ידי תוכנות מחשב.

← **ללא אפליה:** המידע זמין לכל אחד, ללא צורך ברישום ובכל השפות הרשמיות.

← **תבנית חופשית:** המידע זמין בתבנית אשר לאף ישות אין בלעדיות עליה.

← **חופשי לשימוש:** המידע משוחרר לציבור דרך רישיון שמאפשר שימוש חוזר חופשי במידע.

לפי דוח שכתבו רועי פלד ועו"ד גיא דיין כחוקרים בלתי תלויים ופורסם על ידי ה-Open Government Partnership, מדינת ישראל, אף שהצטרפה בשנת 2012 ליוזמה בין-לאומית בנושא והביעה מחויבות לעקרונות ממשל פתוח, כמעט שאינה פועלת לשחרור ידע ציבורי⁴. על פי הדוח של פלד ודיין, בתקופת כהונתו של מיכאל איתן כשר המופקד על שיפור השירות הממשלתי לציבור הייתה התקדמות בתחום: בעקבות החלטת ממשלה שמכוחה ישראל הצטרפה ליוזמה, התחיל תהליך של הנגשת מידע ציבורי, פיתוח נוהלי עבודה בנושא ופיתוח כלים לשיתוף הציבור. אולם במהלך כהונתה של הכנסת האחרונה לא נמצא מקבל החלטות אחראי לעניין, לא במשרד האוצר וגם לא במשרד ראש הממשלה. כך קרה שישראל ירדה בשנתיים האחרונות בדירוגים בין-לאומיים בתחום. במדד המידע הפתוח הבין-לאומי שפותח על ידי חברי רשת ה-Open Knowledge, בשנת 2014 דורגה ישראל במקום ה-40 מבין 60 מדינות, בעוד שבשנת 2013 היא דורגה במקום ה-24.

כל הדרכים ליישום

אפשר לטעון שהדרישות של ארגוני מגזר שלישי ומומחים שעוסקים בנושא הן רבות ומציבות רף גבוה לאופן פתיחת המידע הציבורי. אך הממשלה הנכנסת יכולה לעשות שימוש נכון במחקר המדיניות "מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי"⁵, שבו מציעה ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר **מודל ושלבי הטמעה למדיניות ממשל פתוח בישראל**. ההמלצות כוללות גם פרמטרים לתעדוף מידע שיש להנגיש, מדדים לאיכות מידע שלטוני נגיש והמלצות כיצד לשתף את הציבור בתהליך. כמו כן, **יישום חוק חופש המידע** ופרסום תקנות בדבר מידע שיש להנגיש ביחס לכל רשות ציבורית ואימוצן, יקדמו גם הם את הנגשת המידע הציבורי בישראל. כך גם החלטת הממשלה מספר 1046 מיום 15.12.201, **"ישראל דיגיטלית"**, שממתינה ליישום. מטרת ההחלטה "לקדם

4 מהדוח המלא של Open Government Partnership.

5 ינואר 2012, בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה.



מימוש מהפכת הגישור

לתושבים. הגישור יכול היה להקל הן את בעיית העומס בבתי המשפט והן את תופעות האלימות החברתית בישראל. אמנם אין זו מטרתו, אך זו תוצאתו.

הרי כל הליך גישור שמביא את בעלי הדין להסכמה ביניהם, ללא דיון משפטי בנוכחות השופט, מפנה את זמנו של השופט לתיקים אחרים. כך, עלייה בשיעור התיקים שיבואו לסיום עוד בהליך קדם-דיוני, משמעותה ירידה בעומס התיקים הרב המוטל על השופטים, עומס שמביא לחוסר אפקטיביות של המערכת השיפוטית ואף לתסכול מתמשך של הצדדים בסכסוך, שסובלים מעינוי דין מתמשך בשל תיקים רבים שיתכן שהיו יכולים להיפתר בדרך של גישור, אך כיום נידונים לנתיב האדברסרי.

תופעות האלימות החברתית אף הן יכלו להתמתן בזכות עידוד הגישה הגישורית, אשר בבסיסה מביאה את היריבים לידי דיאלוג משותף ומכירה באחריות האישית שיש לכל אחד מן הצדדים, שבזמן הסכסוך נוטים להסלים את עמדותיהם מחוץ לכותלי בית המשפט (ולפעמים אף בתוכו, בעידוד עורכי דינם). בזכות הגישור, שהגיע מהשדה החינוכי לערכים, זוכים היריבים להזדמנות פז ליישב את המחלוקות ביניהם בצורה עצמאית ובוגרת, גישה שהוכחה כמפחיתת אלימות וכמעודדת את החברה בישראל להפוך את העקוב למישור.

בשנת 1992 הוסדר הליך ה"גישור" בחוק הישראלי בסעיף 79 לחוק, המאפשר לבית המשפט פנייה לאפיק נוסף, לצד הבוררות והפשרה, ליישוב סכסוכים מחוץ לכותלי בית המשפט. בשנת 1998 הוקם במשרד המשפטים המרכז הארצי לגישור וליישוב סכסוכים, אשר תפקידו תואר על ידי הנשיא דאז אהרון ברק במילים אלו: "להציע הצעות באשר לדרך בה תוגשם מהפיכת הגישור. עליו לעודד את מעשה הגישור ואת הלכת הגישור".²

בשנת 1999 הוציא היועץ המשפטי לממשלה הנחיה רשמית המביעה תמיכה בשימוש בגישור בסכסוכים שהמדינה היא צד להם, ובשנת 2000 התקיים טקס בהשתתפות צמרת משרד המשפטים שבו הוכרז על הקמת עמותת מגשרי ישראל. לכאורה, העתיד של רעיון הגישור כשינוי חברתי לא היה יכול להיראות טוב יותר.³ לצערנו, עם קיפול קישוטי הטקס קופלו גם הרעיונות לגבי הגשמת החזון שטווה הנשיא ברק, ומאז נראה כי מהפכת הגישור ממתינה להשלמת הסדרתה.

אמנם בעקבות המלצות דוח הוועדה לבחינת דרכים להגברת השימוש בגישור תוקנו תקנות סדר הדין האזרחי, והוכנס בהן פרק העוסק בפגישת מה"ת – מידע, היכרות ותיאום (בפגישה זאת בוחן המגשר אם אפשר לסיים את הסכסוך המשפטי באמצעות

מאז שנות ה-90 מהפכת הגישור חוזרת ומתדפקת על דלתה של ממשלת ישראל. מתדפקת, אך לא נכנסת בשער. וכך, אולמות בתי המשפט הולכים ומתמלאים בסכסוכים חדשים, אזרחי המדינה הולכים ומתייאשים מאוזלת היד של המערכת האחראית על אכיפת הצדק, והחברה הישראלית נהיית מנוכרת ואלימה יותר. עו"ד רועי מקלר תוהה אם פספסנו את ההזדמנות להכניס את משכני השלום בשערינו, וגורס כי הגיע הזמן לפתוח מחדש את שערי הרגולציה בפני הליך הגישור, ולחייב כל סכסוך משפטי בבחינת אופציית הגישור כחלק מחייב בפתירת הליך משפטי.

"כל מקום שיש אמת, אין שלום. וכל מקום שיש שלום, אין משפט. ואיזהו משפט אמת? – שיש בו שלום." תוספתא סנהדרין, פרק א' הלכה ג'.

הגישור הוא הליך שבמרכזו סכסוך משפטי בין צדדים יריבים המופנים למגשר, אשר נועד עמם במטרה שההליך יסתיים בהסכם המקובל על הצדדים וייתר את ההתדיינות בפני הערכאה השיפוטית. למעשה, מדובר בהליך של משא ומתן שאותו מנווט המגשר, אשר בניגוד לבורר, אינו מוסמך להכריע בו. הליך הגישור אינו מבוסס בהכרח על נורמות משפטיות, ומתנהל בשיתוף פעולה בין הצדדים למציאת פתרון שיתאים להם ויסיים את הסכסוך בהסכמה.

להליך הגישור יש יתרון פרוצדוראלי חברתי. זאת משום שבהפניית תיקים לגישור יש כדי להפחית את העומס על בתי המשפט ולייעל את עבודתם, כך שיוכלו לעסוק בסוגיות משפטיות מורכבות בעלות השלכה ציבורית רחבה.

ככל שהליכים רבים יותר יופנו להליך גישור ואף ייפתרו באמצעותו, כך ינותבו פחות תיקים לבתי המשפט. או אז התיקים שיופנו לבתי המשפט יהיו אלו אשר אינם מתאימים לגישור – כאלו שראוי שההכרעה בהם תהא משפטית מכיוון שהסוגיה הבאה לפתחו של בית המשפט היא בעלת חשיבות ציבורית.

נוסף על כך, ואולי אף חשוב מכך, יש בהליך הגישור הנעשה מחוץ לכותלי בית המשפט ומבוסס על הסכמות ופשרה, כדי לקרב בין איש לרעהו. התנהלות שיתופית בעזרת הליך הגישור אף מאפשרת לצדדים לקחת אחריות על הסכסוך ועל פתורו, מקדמת שיח מוסרי של פיתוח נורמות חברתיות, ואף מביאה לידי מיצוי ערכים של דמוקרטיה. בסופו של ההליך אין מנצחים ומפסידים, אלא כל אחד מהצדדים נדרש לוותר מעט על עמדתו כדי להגיע לפשרה מוסכמת. לכן מקובל להניח כי האוטונומיה של הצדדים היא הפרדיגמה של הגישור.¹

לפי סקרים עדכניים והשוואות שנערכו לאחרונה בין 18 מדינות, ישראל היא המדינה המובילה בעולם במספר התביעות ביחס

2 אהרון ברק, דברים בטקס קביעת שם המוסד הארצי לגישור (ביום 2.7.01).
3 מרדכי מירוני, "גישור ו-ADR: שמונים שנות היסטוריה כבסיס לשינוי בהגדרת תפקידם של בית המשפט והשופט", הרשות השופטת 29 (תשנ"ט) 32.

1 מוטי מירוני, על מגבלות הפישור ועל בשורת הגישור, דין ודברים ו תשע"ב 487.

מאחר שבינתיים משרד המשפטים סגר את שערי מרכז הגישור הארצי ובוטלו תקנות – להכשרה, לאימון ולהסמכה – נוצר ואקום רגולטורי⁴.

לטובת הגשמת הגישור כתהליך עומק, יש לחדש את התהליך של עיצוב ומיצוב הפרופסיה, יחד עם חיוב בעלי הדין לגשת לתהליך משמעותי של השכנת שלום שאולי יגשים את הבטחת המחוקק, בבחינת:

“כל מקום שיש אמת, אין שלום. וכל מקום שיש שלום, אין משפט. ואיזה משפט אמת? – שיש בו שלום.”
תוספתא סנהדרין, פרק א' הלכה ג'.



4 מוטי מירוני, פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט מיום 16.6.2009 עמ' 4 (בנושא סגירת מרכז הגישור הארצי).

גישור ולחסוך זמן שיפוטי) – אך רק במרץ 2008 נכנס לתוקפו תיקון לתקנות סדר הדין האזרחי המאמץ את המלצות דוח ועדת רובינשטיין, וגם זאת רק לגבי חלק קטן מהסכסוכים, ורק בבתי משפט באזור המרכז.

בפועל, מהפכת הגישור טרם התממשה בישראל, ורעיון הגישור כבשורה לשינוי חברתי הומר לתהליך העדפת הפישור המתבצע בתוך בתי המשפט. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה משנת 1999 אמנם הביאה לדוח בנושא, שהתעכב עד לשנת 2003, אולם גם אז המלצותיה לא יושמו, ובפועל ההנחיה נותרה כאות מתה. גם מעמדו של המרכז הארצי לגישור וליישוב סכסוכים נפגע והידרדר, עד שנסגר סופית בינואר 2009.

לעניות דעתי, במסגרת ההצעות לשינוי מערכתי במדיניות הציבורית הגיע הזמן לדון כיצד השפיעה הרגולציה הישראלית על הגברת השימוש בגישור ככלי לפיתרון סכסוכים, ומהן תוצאות חוסר השלמת ההסדרה של הליך הגישור בישראל.

בעיית המדיניות הציבורית באשר לגישור קשה ורב-פנים היא.

מחד, אף שהליך הגישור הוא ההליך החברתי המועדף לפתרון סכסוכים, הרגולציה טרם הצליחה לתת מענה לקידום הגישור ככלי מועדף ליישוב סכסוכים. נראה כי בעשור האחרון ישנה "התייאשות" של המערכת הציבורית משימוש בהסדרה לקידום הגישור. מקבלי ההחלטות צופים בחוסר ההיענות של הציבור הישראלי לפנייה לגישור (להבדיל מבוררות), ומפרשים זאת כהעדפה ציבורית לגיטימית שמשמעותה הפרטת שוק הגישור.

מאידך, ישנו ניסיון כן של קהילת המגשרים להמשיך ולבסס את הגישור כפרקטיקה מקצועית מוכרת. מוקמים מרכזי גישור בקהילה, וישנו מאמץ חינוכי אדיר לקדם את הרעיון של יישוב סכסוכים בהסכמה, להבדיל מהגישה האדברסרית, שמעמיקה מחלוקות ומסירה אחריות כתרבות חברתית.

למרבה הצער, כיום המדינה מעדיפה לספק פתרון כפוי במקום שבו היה ניתן להשיג פתרון הסכמי, והמערכת החברתית נאלצת להתמודד עם העומס בבתי המשפט ועם תחושת חוסר האמון של אזרחים הפונים לבית המשפט וזוכים לתסכול מתמשך.

עתה בשלה השעה לפתוח מחדש את שערי הרגולציה בפני הליך הגישור, ולחייב כל סכסוך משפטי בבחינת אופציות הגישור כחלק מחייב בפתיחת הליך משפטי. כך הציבור ייטה להגיע להסכמות, ותרבות המחלוקת תתאזן. הטמעת הגישור כהליך ראשוני ליישוב סכסוכים תאפשר הפחתת עומס מבתי המשפט והורדת מתחים חברתיים מהצדדים, ותעודד מדיניות ציבורית אחראית של השכנת שלום במקום המדיניות הציבורית המעודדת פנייה לערכאות.



שי אגם

סטודנט בתכנית המצטיינים, מחזור י"ג

עובד במשרת סטודנט במשרד ראש הממשלה, באגף חברה וממשל
agamshai@gmail.com

שיפור תדמית החברה הערבית בישראל

מפגניות האחת כלפי רעותה כאשר הן נשאלות על כך. האופטימיות והתקווה מוצגות לפי שני האופנים המוצגים בחלק הראשון של הבעיה, כך שמצד הפחד, ניתן לראות כי 74 אחוזים מבני המגזר היהודי ו-87 אחוזים מבני המגזר הערבי חושבים שניתן לשפר את היחסים, ומצד התקווה, 73 אחוזים מן הערבים ו-72 אחוזים מן היהודים מסכימים שישיראל מוגדרת כמדינה יהודית ודמוקרטית ותוסיף להיות מוגדרת כך, ושהגדרת המדינה כדמוקרטית תבטיח שוויון אזרחי, לא תפלה אזרחים ערבים ותבטיח זכויות אדם מתקדמות. בהתייחס לפן המעשי, 68 אחוזים מן היהודים הסכימו להקמת גוף סטטוטורי במשרד המשפטים שיפקח על שוויון אזרחי, 50 אחוזים תמכו בשילוב הולם של ערבים בתפקידים בכירים בשירות הציבורי ו-60 אחוזים אף הסכימו להוראת התרבות הערבית בבתי ספר עבריים; 69 אחוזים הסכימו להוראת השפה הערבית בבתי ספר עבריים.⁴

עויות זו המוצגת כאן נושאת בחובה עלויות רווחה גבוהות בדמות ערעור תפיסת הביטחון האישי של האזרחים, ערעור ביטחון הפנים של המדינה, פגיעה בבניית דו-קיום בין האזרחים ופגיעה ברווחת המיעוט בגלל סלידת הרוב. האוכלוסייה הכללית משלמת מחירים גבוהים אלו, על אף הרצון והתקווה המופגן על ידי שתי האוכלוסיות⁵ לשיפור היחסים.⁶

דרושה מדיניות ציבורית

עד כה, תחת האילוצים התקציביים הקיימים, לא נמצאה מדיניות ממשלתית המתמקדת בשיפור התדמית באופן מוגדר וברור. קיימת מדיניות תקצוב תכנית במערכת החינוך לשיפור הדו-קיום, אך היא אינה מתמקדת בשיפור תדמית במובן הטהור של המילה. תכנית זו כוללת הנחיות חינוכיות רלוונטיות, כגון חיוב ללימוד השפה הערבית הספרותית בכיתות ז'-ז', הוראת אזרחות, גיאוגרפיה וכן הלאה. מדיניות נוספת קיימת גם בתקצוב החינוך שאינו חלק ממקצועות הלימוד, כמו הכשרה והשתלמות למורים במטרה שיקיימו פעילויות בית-ספריות. כמו כן, ישנו תקצוב לחינוך הלא פורמלי, כגון קיום מפגשי הידברות, מועצות נוער ארציות משותפות ליהודים וערבים וכו'.⁷

מדיניות נוספת היא תקצוב עמותות העוסקות בדו-קיום בין הערבים ליהודים בישראל. קשה מאוד למצוא את גודל התמיכה הממשלתית בעמותות המתעסקות בקידום דו-קיום, מה גם שלא נראה כי קיימת מדיניות תקצוב ברורה ושיטתית לנושא זה.

החברה הערבית בישראל סובלת מאהדה נמוכה ומתדמית שלילית בקרב דעת הקהל הישראלית. שי אגם סבור שניתן לעסוק בשיפור האספקט התדמיתי גרידא של החברה הערבית, ממש כפי שניתן לשפר תדמית של מוצר או חברה פרטית, ובכך להיטיב את מצבה.

הייחודיות בשיפור התדמית היא היעדר הצורך בשינוי עמוק של קונספציות תרבותיות, חברתיות ומסורתיות. כלומר, ההצעה אינה מצריכה שבירת נורמות קיימות באוכלוסיות המדוברות. המיקוד הוא דווקא בשיפור תדמית החברה הערבית בקרב שאר האוכלוסייה, ולא בשיפור תדמית שאר האוכלוסייה בקרב החברה הערבית, על אף הדדיות ההערכה הנמוכה, בגלל התלות הגדולה של רווחת המיעוט באהדתו של הרוב אליו.

ניתן לקחת כדוגמה אוכלוסייה אחרת שעשתה זאת בעבר, אוכלוסיית המתנחלים. בעבר אוכלוסייה זו סבלה מתדמית שלילית בקרב כלל הציבור, ובעקבות שינוי תודעתי-התנהגותי בקרב מנהיגי הציבור המתנחלי קיימת כיום תדמית ניטרלית-חיובית של ציבור המתנחלים.¹ פסקה ממאמר של הרב יואל בן נון (1992) תדגים זאת היטב: "גוש-אמונים הצליח להקים יישובים רבים לתפארת, אך נכשל כליל דווקא בממד הרוחני שבו התפאר, כלומר, להתנחל בלבבות, לקרב את אחינו-יריבינו, לרכך את התנגדותם, לשכנעם".²

איך להיפטר מהרגש השלילי?

הבעיה המוצגת היא הרגש השלילי שחלק גדול מכלל הציבור רוחש לאוכלוסייה הערבית-ישראלית, והיא מורכבת בעצם משני חלקים שונים ומשלימים. החלק הראשון הוא התדמית השלילית כשלעצמה. החלק השני הוא היעדר ניצול של חלון ההזדמנויות לביצוע אותו שיפור תדמיתי.

אפרט את החלק הראשון של הבעיה כפי שהוצגה. קיים חשש בקרב הציבור הכללי מפני החברה הערבית-ישראלית, וחשש זה מוצג בכמה אופנים שונים. ייצוג אחד הוא מ"משפחת הפחד", כך ש-57.6 אחוזים מן הציבור נמנעים מכניסה ליישובים ערביים בארץ בשל פחד או דחייה ו-51.5 אחוזים מפחדים מהילודה הגבוהה של הערבים בארץ. פן נוסף אף הרחיק לכת עד כדי הבעת רצון לנקיטת צעדים בפועל נגד כלל האוכלוסייה הערבית בישראל, כגון העובדה ש-27.9 אחוזים מן הציבור תומכים בשלילת זכות הערבים להצביע לכנסת, 39.4 אחוזים תומכים בסיפוח של חלק מיישובי המשולש למדינת פלסטין ו-55 אחוזים ציינו כי מקובל עליהם שהממשלה תקצה ליישובים יהודיים תקציבים רבים יותר מאשר ליישובים ערביים.³

חלון ההזדמנויות

החלק השני של הבעיה הוא חוסר ניצול של חלון ההזדמנויות. הוכחה לטענה זו ניתן להביא מתוך התקווה והרצון הטוב שהאוכלוסיות

4 סמי סמוחה, לא שוברים את הכלים – מדד יחסים ערבים-יהודים בישראל 2012, 2012.

5 ניתן לראות גם את התקווה שהציבור הערבי בישראל מביע כלפי הדו-קיום בסקר של ד"ר סמי סמוחה לעיל.

6 התועלת הכלכלית של שילוב ושוויון בין ערבים ליהודים בישראל, יחזמות קרן אברהם, 2009.

7 דוח הוועדה הציבורית לגיבוש המדיניות הממלכתית בנושא חינוך לחיים משותפים בין יהודים לבין ערבים בישראל, 2009.

1 אחי לבל ומרים בילג, סקר דעת קהל בנושא ההתיישבות ביהודה ושומרון, 2013. <http://www.ariel.ac.il/research/rd/research-activity/society/7798>

2 יואל בן נון, לא הצלחנו להתנחל בלבבות, נקודה 30-31, 1992.

3 סמי סמוחה, לא שוברים את הכלים – מדד יחסים ערבים-יהודים בישראל 2012, 2012.



"אזרחים למען חסים"

הגרלת קבלות כתמריץ להגברת הציות לחוקי המס*

במדינת ישראל מתנהלת פעילות כלכלית לא מדווחת בהיקף נרחב – כ-20 אחוזים מן התוצר לפי ההערכות העדכניות ביותר. מדובר במאות מילארדים של שקלים שהיו עשויים לשמש לטיפול השירותים החברתיים שהמדינה מספקת, כמו גם להורדת שיעורי המס, שכיום מוטלים באופן לא שוויוני על כתפי מי שמציינים לחוקי המס. רכיב משמעותי ב"כלכלה שחורה"¹ זו הם עסקים קטנים ובינוניים, שקיימים להם תמריצים משמעותיים להעלמה: ראשית, ההקשר מקל את העלמת המס – השירות ניתן רחוק מעין ציבורית (למשל בבית הלקוח – שיפוז, שיעור פרטי, נסיעה במונית) ועסקת מזומן ללא דיווח בקבלה יכולה להתבצע בקלות. שנית, ובהמשך לכך, הסיכון לביקורת מצד רשות המסים הוא נמוך. לא זו בלבד שהקושי לעריכת ביקורת מעלה את העלות האדמיניסטרטיבית של ביקורת, אלא שגם תקבולי המס הנוספים שעשויים לצמוח מביקורת העסק הקטן הבודד, הם נמוכים. העסקים הקטנים והבינוניים מזהים שעלות הפיקוח הישיר עליהם גבוהה מהתועלת שבה, ולכן מגדילים את העלמת המס מצדם. שלישית, לעסקים קטנים קשה יותר להתמודד עם העומס האדמיניסטרטיבי הכרוך בדיווח מסודר לרשות המסים, מה שמדבר עוד יותר את הנטייה להעלמה.

מדינת ישראל איננה לבדה בהתמודדות עם אתגר זה, המלווה גם מדינות מפותחות אחרות (אם כי בשיעורים משתנים). אך כשם שהיא איננה לבדה בבעיה, היא איננה חייבת להיות לבדה בפתרונות, והיא יכולה ללמוד מפעולות מוצלחות שננקטו על ידי מדינות אחרות. אמצעי חדשני שהראה הצלחה בכמה מדינות, ושאינו מבקש לכוון את הזרקור אליו כאן, הוא תמרוץ האזרחים לבצע עסקאות "עם קבלה" באמצעות הפיכת הקבלות לכרטיסי הגרלה המשתתפים בהגרלות נושאות פרסים משמעותיים (בטאיוואן, למשל, הפרס הראשון כיום עומד על למעלה ממיליון שקל, בהגרלה הנערכת מדי חודשיים). הזוכים יכולים לממש את כספי הזכייה בדרכים שונות – מלבד העברה לחשבון הבנק שלהם, מוצע להם לתרום אותם לארגוני צדקה, ואולי אף לקופת המדינה, תוך השפעה על יעד הכספים, כחלק מתפיסה של "אזרחות מס".

האם זה עובד? להלן כמה נתונים: בסין עלו התקבולים ב-17% במחוזות שבהם עשו שימוש בהגרלה², במדינת סאו פאולו בברזיל (40 מיליון תושבים) גדלו ההכנסות המדווחות ב"סקטורים הבעייתיים" ב-23% תוך ארבע שנים

1 גרבור, נועם, "הכלכלה השחורה בישראל", מתוך: דן בן-דוד (עורך), "דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2014", מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (2014), עמ' 231. יש לציין כי קיים קושי אינהרנטי בהערכת "הכלכלה השחורה" בשל היותה בהגדרה תופעה שאינה מדווחת, ולכן האומדנים שלה עלולים להיות מוטעים (בשני הכיוונים).

2 Hemels, Sigrid, and Marco Fabbri (2013), "Do You Want a Receipt? Combating VAT and RST Evasion with Lottery Tickets." Intertax: international tax review 41.8/9: 430-443.

ישנו גם תקצוב לשדולות, פורומים, ארגונים אקדמיים וגופים נוספים העוסקים בנושא הדו-קיום. תקצוב נוסף קיים בענייני קידום תרבות המקדמת דו-קיום.

לסיכום, קשה למצוא מדיניות ברורה ושיטתית, בעלת מטרות מוגדרות, העוסקת בנושא הדו-קיום.

הצעה חלופית למדיניות

לצורך כתיבת תכנית מדיניות בנושא, יש לפעול לגיוס גורם פרטי המתמחה בפרסום ובשיפור תדמית. מטרות ראשוניות יכללו:

יצירת בידול לאוכלוסייה הערבית בישראל מהאוכלוסייה הערבית בשטחי C ו-B ומערביי מזרח ירושלים (הבדל זה אינו סמנטי בלבד, אלא מבוסס תרבותית³), מתוך מחשבה כי הכללת ערביי ישראל בכלל הערבים בשטח ישראל רבתי גורמת להם נזק תדמיתי בעקבות שיוך מוטעה לקבוצות טרור⁴. בידול שכזה יכול להתממש על ידי יצירת מונח חדש לערביי ישראל, כשם שעשו, לדוגמה, ביחס לתת-קבוצה בציונות הדתית, החרדל"ים, כדי להבדיל את עצמם מהציונות הדתית המודרנית.

העלאת מודעות לעובדות "חיוביות" על ערביי ישראל בקרב כלל הציבור.

יצירת קמפיינים ישירים ועקיפים הנוגעים לשיפור תדמית החברה הערבית בישראל.

מדיניות תקצוב שוטפת ושיטתית לאורך זמן.

ניסיון להגיע לכל חלקי האוכלוסייה, הן מבחינת טווח הגילאים והן מבחינת המיקום הגיאוגרפי.

האם זה אפשרי?

הבעייתיות הגדולה ביישום הצעה זו טמונה בעצם הקושי בקבלת רעיון שאינו מאפיין את המגזר הציבורי. צורת חשיבה זו מאפיינת לרוב יועצים שיווקיים לחברות עסקיות המעוניינות בשיפור ובקידום מוצרים ושירותים עסקיים על ידי שינוי בתפיסת המוצר אצל הלקוחות. השיטה המוצעת עלולה להיראות לא מקצועית בגלל המיקוד בשיפור תדמיתי על פני ההשקעה נקודתית בשיפור הדו-קיום וברוחות החברה הערבית בישראל.

מבחינה תקציבית, מדובר בעלויות נמוכות. עלות בניית קמפיינים שיווקיים ופרסום אצל גורמים פרטיים אינה מהווה נטל תקציבי משמעותי, ועלות הביצוע של חלק מהמטרות שהוזכרו לעיל היא זניחה. קמפיינים ממשלתיים בנושאי איכות הסביבה, בטיחות בדרכים ועוד הם חזון נפרץ, ועל כן, לא קיים חסם כלכלי בעניין. נקודה חיובית מבחינה תקציבית נוספת היא אי-הצורך בהקמת מנגנונים מסובכים לצורך יישום ההצעה. קיים קושי להגדיר מדדים אובייקטיביים שישמשו על מנת לאמוד את מידת האפקטיביות של התכנית, אך ניתן להשתמש בראיות מן המגזר העסקי וממחקרים המראים יעילות של כלים שיווקיים.

8 ברוך קימורלינג ויואל שמואל מגדל, פלסטינים – עם בהיווצרותו, כתר, 1999.

9 סיכום ארבע שנות עימות – נתונים ומגמות בטרור, אתר השב"כ.

באפליקציות פשוטות יחסית. שלישית, ישראל היא מהמובילות בעולם בתחום של ניתוח אוטומטי של בסיסי נתונים גדולים (Big Data) – זה שדרוש על מנת להפיק את התועלת מהמידע החדש שיזרום לרשות המסים.

הגרלת הקבלות לא תעלים את כלל "הכלכלה השחורה" בישראל. אין תחליף למאמצים רציניים של אכיפה וחינוך למסים, הן מבחינת התוצאות והן מבחינה ערכית. עם זאת, היא עשויה להביא לצמצום משמעותי בהעלמות מס בטווח הקצר, ולשנות את תרבות הדיווח בטווח הארוך – במיוחד אם יושם דגש על הרכיב הטכנולוגי בתכנית. בשורה התחתונה החדשנות ההתנהגותית והטכנולוגית, היכולת להגדיל את תקציב המדינה תוך כדי הגדלת "השוויון בנטל" – כל אלו עושים אותה למהלך ראוי במאה הימים הראשונים של הממשלה.

* הכותב הנו מוסמך מחזור י' של תכנית המצטיינים, וכיום עמית במרכז מילקן לחדשנות שבמכון ירושלים לחקר ישראל, בהשמה ברשות המסים לישראל, החטיבה לתכנון וכלכלה. ההמלצה שמוצגת בכתבה זו נחקרה בנייר המדיניות המסיים בבית הספר והיא מייצגת את דעתו האישית של הכותב, ואיננה משקפת בהכרח את עמדת רשות המסים או מרכז מילקן לחדשנות.



מהתחלת תוכנית ההגרלה³, ובפורטוגל הם עלו ב-20%. עדויות דומות אלו, ממדינות שונות למדי, מלמדות על אמצעי שעשוי להניב צמצום חשוב בכלכלה השחורה. איך "הקסם" הזה עובד? האם לא רציונלי יותר מנקודת ראותם של אנשים לקבל את ההנחה שפעמים רבות העוסקים מציעים להם "בשחור" במקום את הסיכוי הנמוך לזכות בפרס גדול בהגרלה? גם כאן באה הכלכלה ההתנהגותית לעזרתנו. מסתבר שכאשר מדובר בפרסים גדולים מאוד, אנשים מפסיקים להעדיף "ציפור אחת ביד משתיים על העץ", גם אם הסיכוי ללכוד ציפורים אלו הוא נמוך מאוד⁵.

אך לא רק בכך מסתכם ההסבר לאפקטיביות של המהלך. בחינה מדוקדקת מגלה שחלק גדול מאותן מדינות שעשו שימוש בהגרלה, קידמו במסגרת המהלך הטמעת מערכות טכנולוגיות מתקדמות אצל העוסקים המאפשרות דיווח בזמן אמת ברמת העסקה הבודדת – הטמעה המתומצצת באמצעות הביקוש של הצרכנים לקבלות. מערכות אלו אמנם גם סייעו להגרלה, בכך שאפשרו ללקוח ולרשות לפקח על הקבלות בצורה יעילה ואמינה, אך הן גם הגדילו את מאגר המידע העסקי המצוי בידי רשות המסים, ובכך הקטינו את אפשרות העלמת ההכנסות. חשוב לציין כי מערכות אלו נותנות יתרון גם לעוסקים בכך שהן מפשטות את תהליך הדיווח למס ועשויות לחסוך להם זמן ומשאבים. אכן, מחקרי מדיניות עדכניים של ה-OECD מצביעים על עיצוב הסביבה הטכנולוגית כמרכיב החשוב ביותר בהתמודדות העתידית של רשויות מס עם סוגיית הציות לחוקי המס בקרב עסקים קטנים ובינוניים⁶.

בחינת נתוני הרקע של ישראל תומכת בהיתכנות של תכנית כזו ובהצלחתה: ראשית, לטוב ולרע, לאוכלוסייה בישראל יש נטייה גבוהה לקחת חלק במשחקי הימורים – 70% מהאוכלוסייה מדווחים על השתתפות במשחקים כאלה⁷. שנית, ישראל מתקדמת מבחינת החדירה של "טלפונים חכמים" (כ-60%, נכון ל-2013)⁸, היכולים לשמש גם נותני שירותים בבית הלקוח תוך שימוש

3 Naritomi, Joana (2013), "Consumers as tax auditors." Job market paper, Harvard University.

4 Secratery of State for Tax Affairs, Portugal (2014), "Deploying effective strategies in tackling VAT fraud - Portugal's experience", presented at Second Global Forum on VAT, Tokyo 18th of April, 2014.

ראוי לציין כי בפורטוגל ובברזיל ניתנו גם זיכוי מס בשיעור מסוים מתוך הקבלות המדווחות לצד תמריץ ההגרלה.

5 Sigrid and Fabbri (2013).

6 OECD (2014), Tax Compliance by Design: Achieving Improved SME Tax Compliance by Adopting a System Perspective, OECD Publishing, Paris.

7 "הקמת קזינו באילת – הימורים בישראל", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14.1.2008.

8 נתוני סקר שנאספו באמצעות ממשק Our Mobile Planet.



אייל ידוב

בוגר מחזור א' של תכנית המצטיינים

מנכ"ל משותף בחברת רדהאן – JB Radhan Financing Done Right

eyal@radhan.co.il

הרפורמה המטריציונית - להאיץ את השינוי

את היותו של הכוח הפוליטי/ניהולי מפוזר בין משרדים שונים. מטרת היחידה המוצעת הפוכה: ליצור גוף פוליטי המקורב למקבל ההחלטות הבכיר והמאפשר חיתוך רוחבי של אי-היעילות הנובעת מהפיזור ה"בין-משרדי".

יש לבחור תחומים אשר נמצאים בתחום השפעתה הישיר של הממשלה, כך שהחלטות תקציביות וניהוליות ישפיעו במישרין – ולא דרך מנגנוני שוק בלבד – על התוצאה. לפיכך, לדוגמה, "יוקר הדיר" אינו נושא רלוונטי לצוות מעין זה. שלושת התחומים המרכזיים שיתוארו להלן יאפשרו שינוי מהותי ואיכותי בזמן קצר:

מוביליות חברתית – פערים חברתיים מאיימים על הסולידריות ההכרחית על מנת לקיים חברה הנתונה תחת מתקפה מתמדת; אך פערים חברתיים הם תוצאה. הסיבה היא היעדר ניידות חברתית מספקת המבוססת על הישגים ויכולות ולא על מוצא או שיוך גיאוגרפי או מעמדי אחר. הטיפול בניידות חברתית עובר דרך פתרונות חינוכיים, תעסוקתיים ותשתיתיים, ואם יעשה בראייה מערכתית על ידי גורם שיכול לבצע שינויים מהירים בתקציבים ובמדיניות, יניב פירות מהירים יחסית.

אחידות רגולטורית – אחד התחלואים של המדיניות הציבורית בישראל הוא היעדר קוהרנטיות רגולטורית, נושא הבא לידי ביטוי במספר הרגולטורים בענפים השונים, תוך סתירה לעתים לא רק באמצעי המדיניות הננקטים על ידם, אלא אף ביעדי המדיניות שכל גוף מפקח קובע לעצמו. איתור מוקדי מדיניות סותרים כאלו יעיל את התוצאה של המדיניות, וייצר ודאות ההכרחית לניהול משקי תקין.

טוהר השלטון – שחיתות לא מתחילה בשולחן השרים, אלא במשרדי הממשלה השונים המעניקים שירות לאזרח וב"מאכזרים" הפועלים בהתבסס על קשרים אישיים ולא על נהלים קבועים. יש צורך בפעילות נמרצת מול נציבות שירות המדינה ומול המשרדים השונים כדי לאתר ולבער כסי שחיתות כגון אלו, תוך יצירת מערכת ענישה מרתיעה ויעילה גם על עברות מינוריות בתחום. יש לזהות מנגנוני תקצוב המזמינים שיקול דעת שאינו שקוף וממילא אינו רואה את טובת הציבור מול עיניו. שימור אמון הציבור במערכות השלטון הכרחי לחיזוק הדמוקרטיה בישראל, ויגן גם מפני כשלי שוק שמקורם בהתערבות ממשלתית ממניעים פסולים בהתנהלות המשק.

כיצד תפעל היחידה?

היחידה תעבוד מול משרדי הממשלה. המטרה אינה ליצור כפילות בפעילות הממשלה, אלא לוודא מתוך משרד ראש הממשלה כי הנושאים ההכרחיים מטופלים באופן נמרץ. נושא זה יתבצע דרך נגישות לסעיפי תקציב ודרך גיבוש והוצאה לפועל של הצעות להחלטה של הממשלה ושל משרדי הממשלה שיוטמעו באמצעות היחידה. היחידה לא תעבוד תוך שימוש בוועדות, אלא תוך חתירה לביצוע שינויים מיידיים בתוך מרחב המדיניות הקיים.

המגזר הציבורי בישראל חולה. הסימנים המעידים על כך נמצאים בכל תחומי החיים. הרפורמות ההכרחיות בתחום התשתיות הלאומיות שמתעכבות ומתייקרות, יוקר המחיה המאמיר, ואולי חמור מכול, השחיתות הפושה בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי – כל אלו מעידים על ואקום ערכי וניהולי חמור. אייל ידוב מציע לממשלה הנכנסת להקים יחידה תחת משרד ראש הממשלה שתפקידה לנהל שינויים רוחביים בנקודות מכריעות, אשר אם יושגו, ייצרו מומנטום של שינוי פניה של המדיניות הציבורית.

קושי מרכזי מהותי המונע את תיקון הכשלים הרבים בזירת המדיניות הציבורית, הוא שיטת הממשל: שרים לא מקצועיים ממונים לתקופה קצרה מאוד, על סמך ההנחה הרווחת בכל קדנציה כי הכנסת תפוזר לפני המועד הקבוע בחוק, בטרם תשלים קדנציה מלאה. האם הממשלה שתוביל את הכנסת ה-20 תוכל להוביל שינוי יסודי בשיטת הממשל, לתקן לקונות במשרדי הממשלה השונים, לקבוע מדיניות קוהרנטית חוצה משרדים בכל התחומים, לפתור את בעיית שיטת התקצוב ולנהל במקביל את אחת המדיניות המורכבות ביותר בעולם? לדעתו, זה לא יקרה. כל ממשלה, ללא קשר לכישרון ולמחויבות של העומד בראשה ושל שריה, צפויה להיכשל במבחן התוצאה. עומס ההחלטות שקובעי המדיניות נדרשים לקבל, לצד המורכבות הייחודית הקיימת, ימנעו מהם להצליח. יתר על כן, שאיפה לתיקון המגזר הציבורי מתוך זירת המגזר הציבורי כמוה כניסיון להרים את עצמך משיער ראשך: ללא נקודת משען ארכימדית דבר לא יקרה.

השיטה הפוליטית הנהוגה, ובמובן מסוים גם התרבות הפוליטית, מונעת ממפלגות האופוזיציה לפתח בתקופת ישיבתן על ספסלי האופוזיציה תכניות מפורטות לעבודה במקרי של שינוי שלטון. אין ממשלת צללים של ממש, ואין ידיעה כיצד הקואליציה העתידית תיראה וכיצד היא תפעל. נוכח דברים אלו ניתן לקבוע כי מה שהיה הוא שיהיה.

אלא אם כן יבחרו ליישם גישה אחרת: אם במקום ניסיון לנהל את המדינה רק באמצעות משרדי ממשלה האחראים על תחומים שונים, תוקם יחידה בתוך משרד ראש הממשלה שתפקידה לנהל שינויים רוחביים בנקודות מכריעות, אשר אם יושגו, ייצרו מומנטום של שינוי במדיניות הציבורית. יחידה כזאת תוכל לפעול בגיבוי פוליטי בכיר ובאופן נמרץ ואינטגרטיבי לקביעת מדיניות ולאיגום תקציבים בתחומים מכריעים. בראש היחידה יש למנות דמות פוליטית בדרגת שר שתזכה באמונו של על ראש הממשלה, ויש להקים ועדת שרים בממשלה לליווי תחומי ההחלטה של היחידה כדי לקדם החלטות ממשלה ותהליכי חקיקה. בתחום הפעילות תהיה ליחידה עדיפות בתהליכי התקצוב, גם מול אגף התקציבים.

יש להבהיר כי היחידה תהיה שונה במהותה ובאופן תפקודה מוועדות "בין-משרדיות" המוקמות בכל תקופת כהונה של ממשלה. ועדה בין-משרדית מהווה מקבילית כוחות המנציחה



עודד סטקלוב

בוגר מחזור ג' של תכנית המצטיינים בבית הספר
ולנה פריד הנם עובדי חברת הייעוץ ADALYA CONSULTING & MANAGEMENT
odeds@adaly.co.il

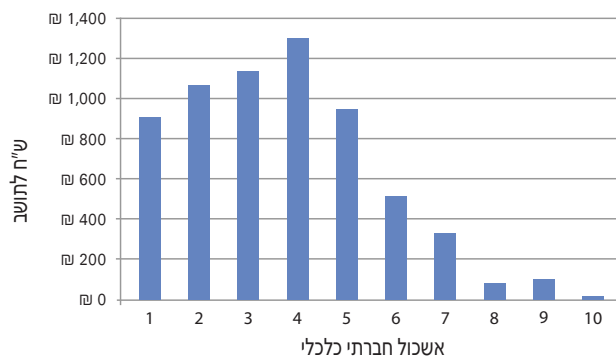
הרפורמה הבאה בתחום

התקצוב הממשלתי לשלטון המקומי

העובדה כי רשויות מקומיות חלשות (סיווגים 1-3) מקבלות כספי ארנונה עסקית בשיעור של כשישית לערך מאשר יתר הרשויות, מונעת מהן את האפשרות לספק בפועל שירותים טובים לתושביהן. חינוך ורווחה הם שירותים שעולים כסף, ואין להן יכולת להביאו ממקורות עצמיים, כמו שעושות רשויות חזקות, יסבירו לשרה יועציה במשרד.

השרה תחשוב שיש כאן בעיה מסוימת. היא תחזור לפקידי משרדה ותשאל אותם אם לפחות המענקים שהמשרד מספק לרשויות מחולקים באופן דיפרנציאלי. הם יראו לה את התרשים הבא:

חציון מענקים לתושב 2012



כלומר, השרה תשאל איך ייתכן שרשויות בעלות אוכלוסייה יהודית ממרכז הארץ (אשכול 5) נהנות ממענקים גבוהים יותר לעומת רשויות לא-יהודיות ורשויות חרדיות (אשכול 1).

יגידו לה עובדי משרדה שיש כמה רפורמות העומדות על הפרק. אפשר לנסות לחלק הכנסות בין רשויות עשירות לחלשות. אבל אז עשוי להיווצר תמריץ שלילי לרשויות לפתח את עצמן, שכן תמיד תוכל הממשלה לחלק את ההכנסות לרשות אחרת, וזה לא הוגן. אפשר לנסות ולאחד רשויות חלשות קטנות עם חזקות וגדולות יותר. יש לזה פוטנציאל לא רע בחלק מהמקומות, אבל זה תהליך ארוך ומורכב שיארך שנים. הפתרון היחיד העומד על הפרק ונראה כניתן לביצוע כמעט מיידי הוא **תקצוב דיפרנציאלי לרשויות המקומיות**.

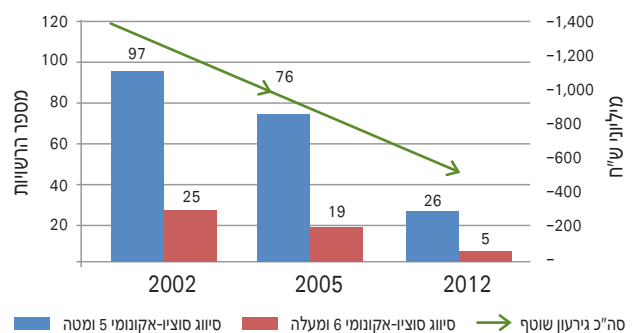
למה הכוונה? בפועל, ישנם **ארבעה מקורות תקציביים משמעותיים** שבאמצעותם המדינה מעבירה כסף ציבורי לרשויות מקומיות בצורה גרסיבית. כלומר, ככל שהרשות חזקה יותר, כך היא מקבלת יותר כסף.

א. **תקצוב חינוך שאינו להוראה** – שר החינוך הקודם שי פירון כבר הגדיר תכנית לתקצוב דיפרנציאלי של שעות תגבור הוראה בבתי ספר. אין ספק כי מודל זה ראוי להמשך. אבל מעבר לתקצוב דיפרנציאלי של שעות הוראה, משרד החינוך

הפער בין הרשויות המקומיות הולך וגדל. עודד סטקלוב ולנה פריד גורסים כי הנחת המוצא שצריכה להתקבע בעתיד, היא שחלוקה תקציבית שווה לכל הרשויות אינה שוויונית, וכי תקצוב דיפרנציאלי הוא השוויון האמיתי שיש לחתור אליו. יותר ממיליארד שקל מדי שנה יכולים, צריכים וראויים לעבור מתקציבי המדינה, שכיום מיועדים לרשויות החזקות, אל תוך בסיס התקציב של הרשויות החלשות.

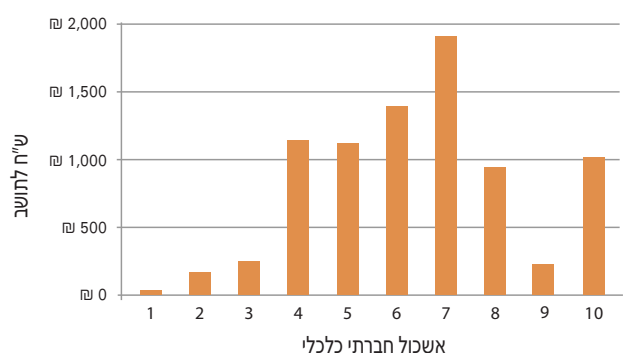
תחשוב שרת הפנים הבאה מהי הבעיה האקוטית ביותר בשלטון המקומי נכון להיום. יֵראו לה פקידי המשרד תרשים שמתאר את הרפורמה הפיננסית הדרמטית שעבר השלטון המקומי בישראל:

מספר רשויות עם גירעון שוטף של למעלה מ-30% מהתקציב



תשאל השרה את הרשויות המקומיות על מה הן מלינות אם זו תמונת המצב הכלכלית. הפעם תקבל שתי תשובות שונות. הרשויות החזקות (פורום ה-15 ושות') יגידו שרק לא תפריע להן. לעומת זאת, הרשויות המקומיות החלשות יותר יסבירו לשרה שאמנם לעומת שנת 2002 הן אינן בגירעון, אבל בעוד שהרשויות החזקות מספקות שירותים טובים לתושבים ולעסקים בתחומן, הרשויות החלשות לא מצליחות לעמוד בתחרות. השרה תישאל אם יש הוכחות לכך, והן יציגו את התרשים הבא:

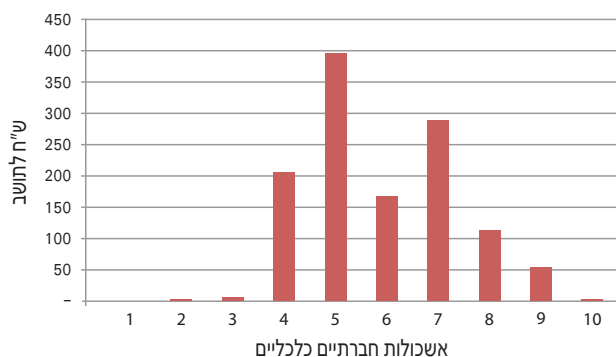
ארנונה עסקית לתושב 2012



השרה תפעל (ועדה שתמליץ על כך וכו'), יחד עם שרת הרווחה החדשה, לשינוי אופן התקצוב, כך שמטופל ברשות חלשה יקבל מהמדינה יותר מאשר מטופל ברשות חזקה. כמה יותר? הפוטנציאל להעברה עומד על כ-150 עד 200 מיליון שקל מדי שנה מהרשויות החזקות לרשויות החלשות.

ג. **הכנסות מארנונה ממשלתית** – השרה תבין שעד כה היא בעצם מבצעת רפורמות של משרדים אחרים. היא תבקש להבין מה היא יכולה לעשות בלי תלות בפוליטיקאים שאינם תחת סמכותה. התשובה היא בשינוי שיטת תשלום הארנונה הממשלתית. המדינה משלמת מדי שנה סכום של כ-900 מיליון שקל לרשויות המקומיות השונות בגין ארנונה על נכסים המצויים בשטחיהן. לכאורה, אין מדובר בתקצוב אלא בתשלום בגין שירותים. הבעיה היא שכך נראה התרשים המתאר את התשלום לרשויות בגין נכסים ממשלתיים בתחומן:

ארנונה ממשלתית לתושב

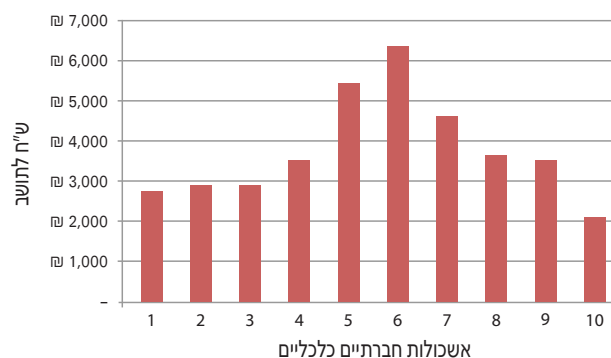


כשהיא תשאל איך יכול להיות שהמדינה מתמקמת רק ברשויות יהודיות וחזקות, יגידו לה במשרד החשב הכללי, המופקד על תשלומים אלו, שיש פה שיקולים שונים של מיקום מחנות צה"ל, משרדי ממשלה מרכזיים במטרופולינים וכו'. היא תגלה גם שיש מונח שנקרא "ערי עולים", שמגדיל את התקצוב לרשויות מקומיות מסוימות, ומבקר המדינה קבע כי הגדרה זו היא ללא שום קשר לכמות העולים החדשים שיש בהן. כשהיא תשאל אם יש עוד כספים ממשלתיים שעוברים כך לרשויות, יגידו ברשות החברות הממשלתיות שיש גם כספי ארנונה של חברות ממשלתיות שמועברים לרשויות המקומיות, ואשר אינם חלק מהתקציב הזה. כמה כסף עומד על הפרק בערך? בערך 300 עד 400 מיליון שקל יכולים לעבור בשיטה זו מרשויות מקומיות חזקות לחלשות (ועדה וכו').

ד. **הכנסות ממענקי משרד הפנים** – משרד הפנים מעביר מדי שנה לרשויות סכום שמתקרב לארבעה מיליארד שקל. קיימים קריטריונים שונים להקצאתו, אבל מרבית הסכום

מעביר מדי שנה סכום של חמישה מיליארד שקל לתמיכה בחינוך בבתי הספר התיכוניים ובגנים ברשויות המקומיות. סכום זה מוקצה על פי מפתחות שונים, וכך נראית החלוקה בין הרשויות לפי אשכולות חברתיים כלכליים:

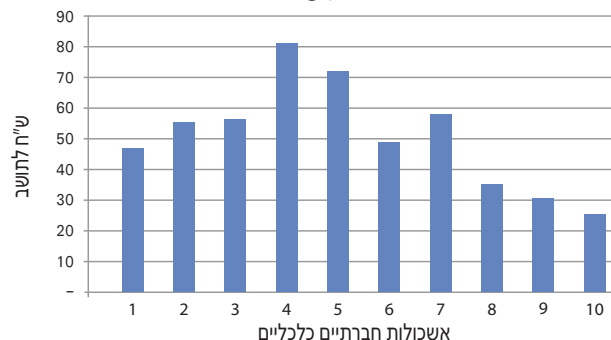
תקצוב חינוך לתלמיד



לאחר שתוקם הוועדה (ככה זה בישראל – תמיד מקימים ועדות), תוצג בפני השרה רפורמה ובה פוטנציאל העברה של כ-800 מיליון שקל מדי שנה מרשויות חזקות לחלשות. השרה תצטרך לעמוד בעוז (יחד עם שרת החינוך החדשה), ולהסביר כי עם כל הכבוד, רשות חזקה יכולה לתקצב הסעות לבתי ספר מתקציבה העצמי, בעוד שרשות חלשה לא יכולה לעשות זאת וצריך לסייע לה.

ב. **תקצוב רווחה** – השרה תלמד מדוחות מבקר המדינה כי למטופל רווחה ברשות חזקה מוקצה סכום גבוה יותר לטיפול בו. כשתקרא את תבחני משרד הרווחה להקצאת תקציב, יתגלה לה כי ערי מטרופולין ומועצות אזוריות מקבלות מקדמי הוצאה גבוהים יותר מאשר רשויות חלשות. הטיעון יהיה שהעומס המוטל על הרווחה ברשויות אלה גבוה מזה המוטל על רשויות רגילות. זה נכון, אבל השאלה היא מהם המקורות שרשויות חלשה יכולה להקצות לרווחה של מטופלים לעומת אלו שיכולות עיריות תל-אביב או חיפה להקצות. כך נראה תקצוב הרווחה ברשויות המקומיות:

רווחה לתושב





נעים להכיר - אליקים כסליו

בן 34, מתגורר בניו יורק, חבר סגל חדש בבית הספר למדיניות ציבורית. השלים תואר ראשון במכללת הרצוג בחינוך, מחשבת ישראל ותלמוד, תואר שהיווה המשך ישיר ללימודיו בשיבת ההסדר ביישוב עתניאל. את התואר השני שלו בייעוץ חינוכי השלים באוניברסיטה העברית וכן תואר שני נוסף במדיניות ציבורית, גם הוא באוניברסיטה העברית, בבית הספר למדיניות ציבורית וממשל. בהמשך זכה כסליו במלגת פולברייט¹ ובחר להתמחות בתחום המדיניות החברתית, והמשיך ללימודי תואר שני ודוקטורט בסוציולוגיה באוניברסיטת קולומביה בניו יורק. בשנה האחרונה שימש כחוקר וכמרצה אורח באוניברסיטת מנהיים בגרמניה. בקרוב הוא יצטרף לסגל בית הספר.

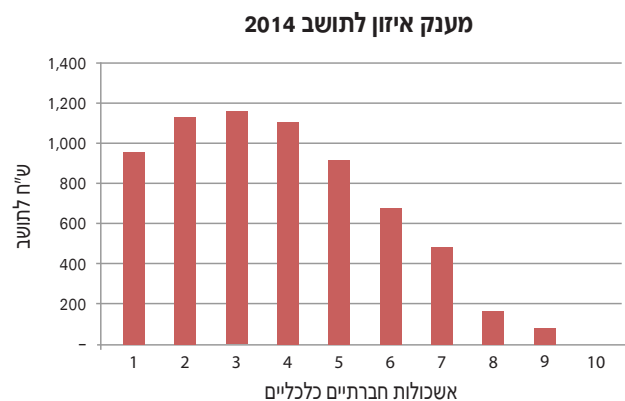
עבודת הדוקטורט

עבודת הדוקטורט של כסליו עוסקת בנושא ההגירה ממערב אירופה לארצות-הברית, בשינויים האתניים מרחיקי הלכת שהיא עוברת בשנים האחרונות ובמשמעויות שלה למדיניות, דמוגרפיה ותהליכי גלובליזציה. מבחינה תיאורטית, המחקר הזה מציב, לראשונה בספרות ההגירה, יסודות אמפיריים ל"הגירה חברתית". אנחנו נוהגים לחשוב בדרך כלל על הגירה של מהגרי עבודה (הגירה כלכלית) לעומת הגירה של פליטים (הגירה פוליטית); אבל מעט מאוד תשומת לב ניתנת בספרות ההגירה ל"הגירה חברתית": מיעוטים שמבקשים לשפר את מצבם החברתי על ידי הגירה למדינה אחרת שבה ישנה פחות אפליה כלפיהם וצעדי המדיניות מיטיבים עמם יותר. בחלק הראשון בחן כסליו שלושה היבטים של השתלבות מיעוטים במערב אירופה ואת המדיניות הננקטת כלפיהם מבחינה כלכלית, חינוכית וחברתית. בכל היבט השווה כסליו בין צעדי המדיניות הננקטים במדינות השונות של מערב אירופה לבין מידת ההשפעה שלהם על שבע קבוצות מהגרים. לאחר מכן הראה שמצבם הלא מעודד של מהגרים במערב אירופה מביא את חלקם לנסות למצוא מדינה "מסבירת פנים" יותר, וההגירה לארצות-הברית היא חלק מתופעה זו, בייחוד בעידן גלובלי. כך קורה שההגירה האירופית לארצות-הברית, שנחשבת למעשה להגירה "לבנה ונוצרית" ומהווה את היסודות של צפון אמריקה המודרנית, הולכת והופכת למרובת תרבויות בגלל תהליכים פנימיים בתוך אירופה ובגלל הבדלים חברתיים בין שני האזורים. התהליכים האלו מאירים הבדלי מדיניות והבדלים חברתיים עמוקים בין שני האזורים, למרות דמיון פוליטי ומערכתי לכאורה שקיים בין השניים. עבודת המחקר הזאת תתפרסם בקרוב בכמה מאמרים בכמה כתבי עת, והיא מבוססת למעשה על מאמרים נוספים שכבר נכתבו והתפרסמו ואשר דנים בהגירה של ישראלים-

1 **תכנית פולברייט (Fulbright Scholar Program)** היא תכנית של הממשל האמריקני להקצאת מענקי מימון לחילופי סטודנטים, חוקרים ומרצים, אשר נחשבת לאחת מתכניות המלגות היוקרתיות ביותר בעולם.

מועבר באמצעות מענק האיזון. כשתנסה השרה להבין את מענק האיזון, היא תגלה נוסחה מאתגרת לפיצוח שנקבעה בתחילת שנות האלפיים. על אף שהנוסחה קשה להבנה, הרי שהפרמטרים שבה ובעיקר תוצאותיה נדרשים לדיון מחודש, ואין להמשיך את המצב הקיים, שבו קיימים עיוותים לא מעטים.

כך נראית הקצאת מענק האיזון לפי אשכולות חברתיים כלכליים:



במקרה הזה השרה תשאף לעבוד בצורה הפוכה: לקבוע את התוצאה, והיא חלוקה פרוגרסיבית של כספי מענק האיזון, תוך שימוש בקריטריונים פשוטים להבנה, הגם שלא פשוטים מבחינה פוליטית (כמו, למשל, הגדרה שרשויות מקומית באשכול חברתי כלכלי מעל ל-8 לא תוכל לקבל כספי מענק איזון כלל). הוועדה שתוקם תפעל על פי עקרונות אלו, ותבנה נוסחה פרוגרסיבית יותר מזו הקיימת כיום.

תקצוב שווה אינו שוויוני. זו הנחת המוצא שצריכה להתקבע בעתיד. תקצוב דיפרנציאלי הוא השוויון האמיתי שיש לחתור אליו. יותר ממיליארד שקל מדי שנה יכולים, צריכים וראויים לעבור מתקציבי המדינה שכיום מיועדים לרשויות החזקות, אל תוך בסיס התקציב של הרשויות החלשות.

שיהיה לך בהצלחה, שרת הפנים החדשה.



ההגירה. לבסוף, ישראל, מדינת הגירה ומיעוטים בהגדרתה, מתמודדת יום-יום עם מתחים העולים מהגיוון החברתי העז שלה. יותר מזה, התהליכים הללו מתרחשים גם ברמת המדינות, לא רק היחידים. הפרויקט של האיחוד האירופי עדיין מצוי בתהליכי התהוות ומבחן, הסכמי סחר בין-לאומיים משמעותיים חדשים נחתמים ממש בימים אלו, וחברות גלובליות, יחד עם מדיה חוצת גבולות, מהוות אתגר לחלוקה הגיאוגרפית הקיימת. כיום בכל העולם בתי ספר למדיניות ציבורית רבים הופכים גלובליים יותר, הן בהרכב הסטודנטים הלומדים בהם והן בהכשרה הניתנת לסטודנטים הללו, הכשרה המדגישה תהליכי גלובליזציה והקשרים בין-לאומיים. בהחלט אשמח להביא מעט מזה לתוך בית הספר."

החזון שלי

"אני קצת מודרניסט מהבחינה הזו, או פוסט-פוסט-מודרניסט, אם חייבים להתמקם על רצף הגליאני כלשהו. אני רוצה לתרום, ולו במעט, להכשרת קובעי מדיניות בישראל על בסיס מקצועי ואמפירי שמתעלה, עד כמה שאפשר, על פוליטיקה ו'תחושות בטן'. אני חושב שבית הספר למדיניות ציבורית וממשל באוניברסיטה העברית הוא דוגמה מצוינת להתגשמות החזון הזה, ואני שמח להיות שותף לכך. כך גם במחקר – אני רוצה להיות שותף ביצירת ידע על בסיס אמפירי וקרב לאובייקטיבי עד כמה שניתן. אני פשוט מאמין שהמציאות מעניינת ועשירה הרבה יותר מכל מסך של אג'נדה הנובע מהחוקר כסובייקט. בהתהוות, זו משימה בלתי אפשרית, אבל אני מאמין בחתירה לשם והחזון שלי הוא להיות שותף בעשייה הזאת מתוך התחשבות במגבלות הקריטריות שסימנה לנו הפוסט-מודרנה."



ערבים (פלסטינים בעלי אזרחות ישראלית) ושל יהודים-חרדים מישראל לארצות-הברית. בימים אלו עובד כסליו על ספר שיתאר את התהליך הזה בשלמותו וייתן זווית חדשה, ומדאיגה משהו, על המתרחש בחברה המערב-אירופית.

עבודת התיזה

התיזה של כסליו עוסקת בהשתלבותם של תלמידים דתיים בבית ספר מרובה תרבויות, תוך שהוא מתמקד בשלושה היבטים: תהליכי זהות, תהליכי השתלבות והשלכות למדיניות. במקום להפריד את שלושת ההיבטים האלו, כסליו כרך אותם יחדיו כדי להציע חידושים תיאורטיים. הוא זיהה תהליכים של גיבוש זהות התורמים לרווחה אישית גבוהה יותר, דווקא על ידי אימוץ מרכיבי זהות מסוימים שאותם כינה מרכיבים של "פרשנות-מחדש". במילים אחרות, עבודת פרשנות-מחדש הניתנת למרכיבי זהות קיימים תורמת לרווחה אישית גבוהה יותר, ולאחר מכן מקדמת תהליכי השתלבות אדפטיביים יותר. מתוך כך, ניסח כסליו קווים למדיניות שתוכל לפתח את ההשתלבות האדפטיבית הזו בקרב מיעוטים.

כסליו כתב מגוון ניירות מדיניות בנושאי שילוב מיעוטים, מסים, בריאות, שלטון מקומי, מדיניות תזונה ועוד. "זהו סוג של כתיבה שאני מאוד שמח ליטול בו חלק משום שהוא נותן לי זווית נוספת ועשירה על נושאים שונים ומגוונים. חלק מניירות המדיניות כתבתי לבד, ואת חלקם כחלק מצוות במוסדות שונים שבהם הייתי שותף – כחבר סגל בבית ספר מנדל למנהיגות או כמנהל בית המדרש לצדק חברתי בבית מורשה, יחד עם הרב בני לאו. נוסף על כך, במשך כמעט עשור אני מעביר סדנאות לכתיבת ניירות מדיניות במקומות רבים ושונים. אני חושב שמאתגר במיוחד היה כשהעברתי סדנה לכתיבת ניירות מדיניות באוניברסיטת מנהיים. שם הנחיתי ניירות מדיניות בנושאים מרתקים כמו מדיניות של דרום קוריאנה כלפי מסתננים מצפון קוריאה, מדיניות עירונית כלפי אלימות בעיר בוגוטה שבקולומביה, מצוקת הדיור לסטודנטים בעיר סיאול ומדיניות חלוקת תלושי מזון לעניים בגרמניה."

פרספקטיבה חדשה לבית הספר למדיניות ציבורית

"האמת שפרספקטיבות מתחדשות תמיד, וגם התרומה נקבעת לא רק לפי הנותן אלא גם לפי הצרכים, ואשמח להשלים את העמיתים שלי ולתרום בכל עניין הדרוש לבית הספר. אבל באופן טבעי הייתי אומר שהמחקר שלי מביא מהגרים, מיעוטים וגלובליזציה לתוך השיח בבית הספר. אלו נושאים שהופכים בוערים משנה לשנה. מהגרים ומיעוטים באירופה תופסים יותר ויותר את תשומת הלב הציבורית ומשפיעים דרמטית היום על תהליכים פוליטיים וחברתיים. סין והודו מתמודדות עם הגירה חסרת תקדים מהכפרים לערים. ארצות-הברית דנה כעת בשינויים היסטוריים במדיניות

Claude Berrebi and Jordan Ostwald

Terrorism and fertility: evidence for a causal influence of terrorism on fertility

Oxford Economic Papers 67.1 (2015): 63-82

במאמר זה עשינו שימוש בנתונים על אודות פיגועי טרור בין השנים 1970 ל-2007 על פני 170 מדינות לשם ניתוח השפעת הטרור על פריון ועל ילודה. אנו מוצאים כי מתקפות טרור גורמות לירידה בילודה כפי שנמדדה במדד שיעורי הילודה (כלל הנולדים באוכלוסייה מסוימת בשנה נתונה, על כל אלף נפש) ובמדד הפרייון (ממוצע מספר הלידות הצפוי לאישה עד תום שנות הפוריות). המחקר מביא בחשבון ומנטרל השפעות של משתנים דמוגרפיים, כלכליים ופוליטיים העשויים להשפיע על התוצאות, ויתרה מזאת, לאחר התייחסות לבעיות של אנדוגניות על ידי שימוש בטכניקות של משתני עזר, אנו מזהים קשר סיבתי מובהק בין פיגועי טרור לבין שיעורי הילודה. אנו מוצאים כי בממוצע, עלייה של סטיית תקן אחת במספר מתקפות הטרור גורמת לירידה בילודה של 18 אלף ילודים על כל מיליון נשים, ומפחיתה בהתאם את המספר הצפוי של ילדים שאישה יולדת לאורך חייה. המחקר גם חושף את המנגנון שדרכו מתקפות טרור משפיעות על הפרייון ועל הילודה ואילו מדינות הן אלו המושפעות ביותר. התוצאות מובהקות סטטיסטית וציבות גם כשאנו משתמשים במדדי פוריות שונים ובדרכים שונות למדידת טרור.



Benmelech, Efraim, Claude Berrebi, and Esteban F. Klor

Counter-Suicide-Terrorism: Evidence from House Demolitions

The Journal of Politics, January 2015, Vol. 77 (1), pp. 27-43.

מאמר זה בוחן אמפירית אם הריסת בתים היא טקטיקה אפקטיבית במאבק בטרור. נתונים על אודות הריסת בתים הוצגו עם נתונים על פיגועי התאבדות במהלך האינתיפאדה השנייה. בהתבסס על ניתוח השונויות במרחב ובזמן של הריסות הבתים ופיגועי ההתאבדות, נמצא כי הריסת בתיהם של מחבלים מתאבדים ושל מעורבים אחרים במעשי טרור (דהיינו, הריסות לצורכי ענישה), הביאה לירידה מיידית ומשמעותית במספר פיגועי ההתאבדות שבוצעו על ידי מפגעים המתגוררים באזור שבו בוצעה הריסה. עם זאת, נמצא כי מדובר באפקט מרחיע קצר-טווח התחום לאזור הגיאוגרפי שבו בוצעה ההריסה. לעומת זאת, הריסות בתים הנובעות ממיקום הבית (דהיינו, הריסות שלא לצורכי ענישה ושנעשו ללא קשר לזהות בעל הבית), גרמו לעלייה משמעותית במספר פיגועי ההתאבדות. התוצאות תומכות בדעה כי אלימות סלקטיבית (מכוונת) נגד המחבלים היא כלי יעיל למלחמה בארגוני טרור, בעוד שאלימות שאינה מכוונת-מטרה איננה אפקטיבית, וגורמת לעליית מפלס הטרור.



Claude Berrebi and Jordan Ostwald

Terrorism and the Labor Force: Evidence of an Effect on Female Labor Force Participation and the Labor Gender Gap

The Journal of Conflict Resolution, (forthcoming, first published online on May 27, 2014 as doi:10.1177/0022002714535251)



כמה מחקרים בעת האחרונה הצביעו על מתאם בין טרור לבין שינויים בשוק העבודה, ובפרט על שינויים במעמד הנשים בשוק העבודה. מחקרים אלו ניסו להסביר קשר זה בעזרת תיאוריות הגורסות כי הגברת כניסתן, הימצאותן והשתתפותן של נשים בכוח העבודה היא הגורם המסית לטרור. מחקר זה הוא הראשון מסוגו החוקר באופן יסודי את הסיבתיות ואת כיוון הקשר, ובפרט, בודק האם ייתכן כי הטרור הוא זה שמניע את החריגות בכוח העבודה, ולא להפך. המחקר מנתח את הקשר שבין מתקפות טרור לבין השתתפות נשים בשוק העבודה על ידי שימוש במסד נתוני פאנל הכולל 165 מדינות בין 1980 ל-2007. על ידי ניתוח השונויות במרחב ובזמן, אנו מסוגלים לזהות את כיווני הסיבתיות ולכמת את ההשפעות הללו. אנו מטפלים בבעיות אנדוגניות על ידי שימוש בשתי טכניקות של משתני עזר ובעזרת נטרול השפעות של משתנים דמוגרפיים, כלכליים ופוליטיים העשויים להשפיע על התוצאות. ממצאי המחקר מראים כי מתקפות טרור מורידות באופן מובהק את שיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה, ומרחיבות את הפער שבין שיעורי ההשתתפות של גברים ונשים בכוח העבודה. התוצאות מצביעות על כך שבממוצע, עלייה של סטיית תקן אחת במספר מתקפות הטרור גורמת לירידה של שבעה אחוזים בהשתתפות נשים בכוח העבודה. התוצאות מובהקות סטטיסטית ויציבות על פני ספציפיקציות שונות והגדרות שונות של משתני הטרור ומדדי התעסוקה של נשים.

Sharon Gilad (2015)

Olitical Pressures, Organizational Identity, and Attention to Tasks: Illustrations from Pre-Crisis Financial Regulation

Public Administration



רשויות רגולטוריות, כמו גם ארגונים ציבוריים אחרים, אחראיות על מגוון של מטרות ומשימות, מה שמחייב אותן לתעדף (prioritize) משימות מסוימות על פני אחרות. תעדוף מטרות ומשימות, חיוני ככל שיהיה, יוצר סיכון להזנחת הטיפול בבעיות חברתיות חשובות. על אף ההכרה בשכיחות ובחשיבות של הקצאת תשומת לב ארגונית בין מטרות ומשימות שונות, הבנתנו את התהליך האמור בהקשר של ארגונים ציבוריים מוגבלת. מאמר זה מפתח מודל שעניינו האופן שבו סוכנויות ציבוריות מקצות תשומת לב ומשאבים בין מטרותיהן ומשימותיהן. טענתי המרכזית הנה שתשומת לב למטרות ומשימות מתעצבת באינטראקציה שבין זהות ארגונית מובחנת (ובפרט, תפיסת הארגון את תפקידו) ולחצים חיצוניים (כגון אג'נדה פוליטית, דעת קהל, סיקור תקשורתי ומחאה). השוואה קצרה בין שני מקרים של רגולציה פיננסית בתקופה שלפני המשבר הפיננסי הגלובלי – הרשות הבריטית לשירותים פיננסיים והמפקח על הבנקים בבנק ישראל – ממחישה את המודל המוצע. שני המקרים מצביעים על כך שזהותם הארגונית המובחנת והשונוה של הסוכנויות הרגולטוריות התנתה את תגובותיהן ללחצים חיצוניים דומים להפנות יתר תשומת לב למערכת היחסים שבין חברות פיננסיות ולקוחותיהן. לתגובה השונה של הסוכנויות ללחצים האמורים הייתה השלכה מהותית על תשומת לבן לסוגיות אקוטיות של נזילות והלימות הון ערב המשבר.

מיכל לבנת, רענן סוליציאנו-קינן ותהילה קוגוט

השפעת השיפוט על סמך ידע בדיעבד על מקבלי החלטות הפועלים במסגרת יחסי אחריותיות

פורסם בגיליון ה-24 של כתב העת "פוליטיקה", כתב העת למדע המדינה ויחסים בינלאומיים.



"הטיית השיפוט בדיעבד" (hindsight bias) מוגדרת כתופעה פסיכולוגית שבה פרטים מעריכים יתר על המידה את ההסתברות שהיו מעניקים להתרחשות תוצאה מסוימת של אירוע, לאחר הידוע להם שתרחיש זה אכן התקיים ואחרי שעמדו על תוצאותיו. הספרות המחקרית עשירה בהוכחות לקיומה של תופעה זו, ולפיכך במאמר זה נבחן סוגיה זו מזווית אחרת, אשר למיטב ידיעתנו טרם נבחנה: כיצד אדם הנמצא בעמדת שיפוט בדיעבד משפיע על אופן קבלת ההחלטות אצל גורם אחר הנתון לשיפוט זה? כלומר, האם הגורם הנמצא בעמדת קבלת החלטות מושפע מכך שגורם השופט אותו עושה זאת לאחר הידוע לו תוצאות החלטותיו? חשיבותו של מחקר זה טמונה בכך שהשפעה ממשית של תופעה זו על מקבלי החלטות עשויה להביא לפגיעה בשיקוליהם המקצועיים והענייניים, ולגרום לכך שהרצון להימנע מנשיאה באשמה יהיה שיקול מרכזי בהכרעתם.

במסגרת מחקר זה ערכנו ניסוי פרטני בקרב 18 סטודנטים, אשר בחן את נטייתם של הנבדקים לסיכון או לשמרנות בבחירותיהם כאשר הם נתונים לשיפוט בדיעבד.

תוצאות המחקר מלמדות כי אנשים הנתונים לשיפוט של אדם בעל ידע בדיעבד על תוצאות החלטותיהם נוטים להירתע מסיכון יותר מאלה הנתונים לשיפוט של אדם אשר אינו חשוף לידע זה במסגרת שיפוט. למסקנה זו השלכה ישירה על תהליכי קבלת החלטות בכלל ועל תחום המדיניות הציבורית בפרט.

Moshe Maor and Raanan Sulitzeanu-Kenan (2015)

Responsive Change: Agency Output Response to Reputational Threats

Journal of Public Administration - Research and Theory

שינוי תגובתי: שינויים בתפוקות מדיניות של סוכנות ממשלתית בתגובה לאיומי מוניטין



מאמר זה בוחן את ההשפעות המוניטין של סוכנות ממשלתית על תפוקותיה. לצורך כך, ערכנו ניתוח כמותי ואיכותני של המוניטין הארגוני ושל תפוקותיה של הסוכנות הממשלתית האוסטרלית המופקדת על תשלומי רווחה לאורך תקופה של עשר שנים. ממצאי המחקר מצביעים על כך שהשינויים בתפוקות הסוכנות בתגובה לשינויים במוניטין שלה תלויים בביצועי הסוכנות ביחס לתפוקה הספציפית בתקופה שקדמה לשינוי – תופעה שאנו מכנים "שינוי תגובתי" (Responsive change). משמעות הממצא היא שלגבי תפוקת מדיניות שהייתה לאחרונה ברמה שמתחת למוצעת, שינוי לרעה במוניטין הארגוני מוביל לעלייה בתפוקה זו בשנה העוקבת. אולם קשר זה מתאיין עבור תפוקות שהיו לאחרונה ברמה ממוצעת, ומתהפך עבור תפוקות שהיו לאחרונה ברמה שמעל הממוצע, כלומר אלו האחרונות נוטות לרדת בעקבות ירידה במוניטין.

Michel Strawczynski, Natalia Myronichev

The persuasive role of information: The case of EITC reminders by mail

Public Policy and Administration, 2015 Vol. 30(2) 115-144

מידע המניע פעולה: המקרה של מכתבי תזכורת בתכנית מענקי העבודה בישראל

בעוד שהעלות של מכתבי תזכורת בדואר ידועה לקובעי המדיניות, האומדנים של תועלתם פחות נגישים, והם דורשים ניתוח מורכב. לצרכים אלו השתמשנו בנתוני המכתבים שנשלחו בדואר על ידי רשות המסים בתקופה 2008 עד 2011. על ידי שימוש במערך של מכתבים חוזרים, אנו מסוגלים לזהות את הפרטים שהצטרפו לתכנית מענקי העבודה כתשובה למכתבי התזכורת. במסגרת מודל של למידה דינמית אנו מאפיינים את דפוסי הלמידה השונים של הפרטים, עם דגש על אלו שלמדו והגישו בקשה לקבלת מענק עבודה. על פי האומדנים שלנו, ההשפעה של המידע היא משמעותית, והיא הניעה גידול של לפחות 1.5 אחוזים בהגשת בקשות למענק עבודה בקרב הפרטים הזכאים. תוך שימוש בשאלון שנעשה באופן בלתי תלוי בנתוני רשות המסים, אנו מצליחים לאפיין את הפרטים שתלויים בקבלת מכתב תזכורת לצורך הגשת בקשה למענק עבודה. מצאנו שפרטים אלו הם מבוגרים יותר, שהם קיבלו בעבר מענק נמוך יותר, שהם מחזיקים בידע סביר על התכנית ושהם לא חיפשו באופן פעיל מידע על גובה המענק (כגון שימוש במחשבון רשות המסים) באמצעים הנגישים לציבור.



Levi-Faur, D., Jack L. Walker The Study of Diffusion,
In Steven J. Balla, Martin Lodge, Edward C. Page (Eds).

Oxford Handbook of the Classics of Public Policy and Administration

Oxford University Press, 2015, pp. 235-255

חיבור זה הוא תרומה לספר חשוב שיצא באפריל בהוצאת "אוקספורד" וכולל בחינה מחודשת של 40 ספרים ומאמרים "קלאסיים" בתחום שלנו. החיבור שהתבקשתי להעריך מחדש הוא המאמר של ג'ק וולקר על הפצת חידושי מדיניות בארצות-הברית. המאמר הזה, שהוא אחד המצוטטים ביותר בתחומנו, מביא לראשונה, ובאופן מעניין וחדשני, את גישת הפצת החידושים ללבו של ניתוח המדיניות. במקום להסתכל על בעיות, אתגרים ותהליכי חדשנות כתהליכים מנותקים זה מזה, מציע וולקר שני חידושים. ראשית, תהליכי אימוץ חידושים צריכים להיות מובנים כתהליכים שבהם יש תלות הדדית בין המאמץ לבין החלטות של אחרים לאמץ את החידוש. שנית, זהות המאמץ בתחילת תהליך ההפצה חשובה לגבי החלטות אימוץ עתידיות לא פחות מאינטרסים, מעמדות ומהעדפות של המאמץ הפוטנציאלי. שלישית, ניתן ליצור מדרג או סולם חדשנות במדיניות על ידי בדיקה כמותית ומקיפה של החלטות מדיניות בתחומים שונים ועל פני זמן רב. גישת הדיפוזיה של מדיניות שמביא וולקר לראשונה זוכה כיום לפופולריות רבה. תרומה נוספת של החיבור שלי היא סקירת הספרות הקיימת והחידושים שהיא מביאה, תוך כדי הצבעה על כיווני מחקר עתידיים.



ברכות

- ברכות לרועי רוזנבליט, בוגר מחזור ג' בתכנית הבכירים, לרגל מינויו לסגן שגריר בקהיר.
- ברכות לטלי הירש שרמן, בוגרת מחזור ג' של תכנית הבכירים, שזכתה במכרז לתפקיד מנהלת אגף תורת הבנייה ופיתוח הנדסי במשרד השיכון.
- ברכות לעו"ד ירון קטן, בוגר מחזור ב' של תכנית הבכירים, שזכה במכרז לתפקיד מנהל אגף (בכיר) גיור במשרד לשירותי דת.
- ברכות לד"ר איאד זחאלקה על יציאתו לאור של ספרו "שריעה בעידן המודרני הלכות המיעוטים המוסלמים". איאד הנו בוגר תכניות המנהלים והדוקטורט של בית הספר. הספר מבוסס על עבודת הדוקטורט של איאד. "שריעה בעידן המודרני" הוא ספר פורץ דרך אשר מציג תפיסה הלכתית מוסלמית מודרנית. הספר עורר הדים רבים בתקשורת.
- ברכות לעמרי דגן, מנהל אגף בכיר של תכנית "צוערים לשירות המדינה", על איתורו כאחד מתוך 40 הצעירים המבטיחים של עיתון "דה מרקר".
- ברכות לאבי חליבה, בוגר מחזור ד' של תכנית המנהלים, על זכייתו במכרז לתפקיד סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד הפנים.
- ברכות לעירית שניאור, בוגרת מחזור ב' של תכנית הבכירים, על מינויה לתפקיד סגנית שגריר קרואטיה.
- ברכות לשגיא בלשה, בוגר מחזור א' של תכנית המצטיינים, על מינויו לתפקיד מנכ"ל ארגון Israeli-American Council IAC. ה-IAC Israeli American Council הנו ארגון הקהילה הישראלית-אמריקנית, הפרוס על פני ארצות-הברית ופועל בשישה מוקדים גדולים במדינה.
- ברכות חמות לד"ר אילנה שפיזמן, בוגרת תכנית המצטיינים, על אישור הדוקטורט שלה בנושא: "השפעת רעיונות ושינויים רעיוניים על אחריות המדינה במדינות קליטת מהגרים בישראל בהשוואה להולנד, קנדה ושבדיה". העבודה נכתבה בהנחיית הפרופ' יצחק גל-נור.
- ברכות לניר קידר, בוגר תכנית המצטיינים: מדיניות ציבורית, וליליה איתן, בוגרת תכנית "עתידיים: צוערים למינהל הציבורי", שהוכנסו לרשימה של 40 הצעירים המבטיחים לשנת 2014 של עיתון "דה מרקר".
- ברכות לנעמה כץ, בוגרת תכנית המצטיינים, על מינויה לתפקיד מנהלת המינהל הקהילתי בגבעה הצרפתית.
- ברכות לעירית בזוז, סטודנטית בתכנית המנהלים, מחזור י"א, על מינויה לתפקיד מרכזת השירות לזקן במחוז ירושלים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- ברכות לח"כ איציק שמולי, סטודנט בתכנית המצטיינים, על היבחרו למקום החמישי ברשימת העבודה לכנסת ה-20.
- ברכות ליואב אטיאס, בוגר מחזור י' בתכנית מנהלים, על מינויו לעוזר בכיר לנשיא האוניברסיטה העברית.
- ברכות לאליקים כסלו, בוגר תכנית המצטיינים, אשר התקבל כחבר סגל בבית-הספר.
- ברכות לערן אוחנה, סטודנט בתכנית המנהלים, מחזור י"א, לרגל מינויו החדש לתפקיד מנהל מחלקת תיירות, חקלאות וקשרי חוץ.
- ברכות למצטייני הדיקנים לשנת הלימודים התשע"ה:
- ליאור בראון, סטודנטית בתכנית המצטיינים: כלכלה ומדיניות ציבורית – שנה ב' (שזכתה כעת גם בפרס הרקטור).
- נעמי ביטון, סטודנטית בתכנית המצטיינים: מדיניות ציבורית – שנה א'.
- עומר פייטלסון, סטודנט בתכנית המצטיינים: מדיניות ציבורית – שנה ב'.



שפע ברכות
ואיחולי הצלחה
לאיציק שמולי,
לרועי פולקמן
ולרב אלי בן
דהן, על היבחרם
לכהן בכנסת
ה-20

- 
- יפעת טרבלוס, סטודנטית בתכנית המצטיינים: מדיניות ציבורית – שנה ג'.
 - יעל מזוז, סטודנטית בתכנית הצוערים לשירות המדינה – מחזור ב'.
 - ענת גולדשטיין, סטודנטית בתכנית הצוערים לשירות המדינה – מחזור ב'.
 - יוחאי ברנשטיין, סטודנט בתכנית הצוערים לשירות המדינה – מחזור א'.
 - ברכות למוריה פורת, בוגרת תכנית "עתידיים: צוערים למנהל הציבורי", על מינויה החדש לתפקיד סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש במשרד לשירותי דת.
 - ברכות לד"ר שמואל אברמזון על מינויו לראש אגף מחקר במועצה הלאומית לכלכלה. ד"ר אברמזון מלמד את הקורס "אסטרטגיה בשירות הציבורי" השנה בתכנית הצוערים. ברכות והצלחה בתפקיד החדש.
 - שפע ברכות לד"ר אמנון שרייבר מתכנית המצטיינים, לד"ר תהילה שוורץ אלטשולר מתכנית הצוערים ולאלישיב וידמן מתכנית הצוערים על קבלתם את תואר "מרצים מצטיינים" בפקולטה למדעי החברה על פי הערכות התלמידים לשנת תשע"ד.



פרסים

- ברכות לענבר מזרחי, סטודנטית בתכנית המצטיינים, על זכייתה במלגת אלונה של משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל. המלגה הוענקה בעקבות כתיבת התזה בנושא: "אשראי צרכני, חינוך פיננסי ומדיניות חברתית: הילכו השלושה בדד?" מנחה התזה הנו פרופ' דוד לוי-פאור.
- ברכות לחדווה אייל על זכייתה במלגה ע"ש יובל נאמן, המוענקת לדוקטורנטים מטעם משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל.
- ברכות לד"ר אילנה שפיזמן, בוגרת תכניות המצטיינים והדוקטורט, על זכייתה בפרס המאמר המצטיין של חוקר צעיר מטעם אגודת אספנט – האגודה הישראלית לחקר מדיניות חברתית.
- ברכות לדניאל זייצ'יק, ליאור בראון ועומר פייטלסון על זכייתם במלגת הצטיינות על הישגים גבוהים בשנה א' לתכנית המצטיינים.
- ברכות לענבר רוטשטיין על זכייתה במלגת בן חמו. המלגה ניתנת על כתיבת עבודת מחקר בנושא "נשים מנהיגות במאבקי ארגוני עובדים בסגל הזוטרי במוסדות אקדמיים בישראל" בהנחייתה של ד"ר ורדה וסרמן. המלגה הוענקה ביום שני, תשעה במרץ, בטקס שנערך בבית הספר במעמד משפחת בן חמו.
- ברכות ללורן אבקסיס מתכנית המצטיינים על קבלת פרס האגודה הישראלית ללימודים קנדיים ומרכז הלברט ללימודים קנדיים באוניברסיטה העברית. המלגה ניתנה על ידי האגודה הישראלית ללימודים קנדיים ומרכז הלברט ללימודים קנדיים באוניברסיטה העברית. המלגה הוענקה עבור הצעת המחקר שלה לתזה בנושא השפעת ידע על העדפות בבחירות פוליטיות בהנחת פרופ' מומי דהן וד"ר רענן סוליציאנו-קינן.
- ברכות להדר לביא על זכייתה במלגת בן חמו. המלגה ניתנה על תרומתה החברתית יוצאת הדופן בקהילה בתפקידה כיו"ר מועצת נשות כפר-סבא, שמטרתה לייצג את נשות העיר ולהעצימן.
- ברכות לאביגיל פרדמן על זכייתה במלגת מחקר מקרן פילוסופיה שווייץ-ישראל. פרדמן נבחרה על ידי ועדת המלגות של המועצה הציבורית של קרן פילוסופיה שווייץ-ישראל לקבל מלגת מחקר לפוסט-דוקטורט לשנת התשע"ה.
- ברכות לד"ר אילנה שפיזמן, בוגרת תכניות המצטיינים והדוקטורט, על זכייתה במלגת פוסט דוקטור.
- אנו שמחים לבשר כי בשנת 2014 הוגשו 35 תזות בתכנית המצטיינים! זהו מספר שיא, תוצאה של מאמץ מרוכז בבית הספר להבנות את תהליך כתיבת התזה. יישר כוח לתורמים להצלחת התהליך, למנחים ולכותבים.

שואפים להשפיע על דמותה של החברה הישראלית?
לעצב מדיניות ציבורית?
להנהיג תהליכים שיקבעו את אופייה של מדינת ישראל?



תכניות לתואר שני

תכנית המצטיינים: מדיניות ציבורית

התכנית מיועדת לבוגרים מצטיינים מכל החוגים הרואים את עתידם במגזר הציבורי. תכנית מחקרית בת שנתיים. למתקבלים מלגת פטור משכר לימוד בשנה א'.

תכנית המצטיינים: כלכלה ומדיניות ציבורית

התכנית מיועדת לבוגרים מצטיינים של החוג לכלכלה הרואים את עתידם בעיצוב מדיניות כלכלית. תכנית מחקרית בת שנתיים. למתקבלים מלגת פטור מלא משכר לימוד בשנה א'.

תכנית המצטיינים: ניהול ומדיניות ציבורית

התכנית מיועדת לבוגרים מצטיינים הרואים את עתידם בתפקידי ניהול בכירים בשירות הציבורי. תכנית לא מחקרית בת שנתיים. אפשרות למסלול מחקרי. למתקבלים מלגת פטור מלא משכר לימוד בשנה א'.

תכנית המצטיינים: משפטים ומדיניות ציבורית

התכנית מיועדת לבוגרים מצטיינים הרואים את עתידם בתפקידי ניהול בכירים בשירות הציבורי בתחום המשפטי. תכנית לא מחקרית בת שנתיים. אפשרות למסלול מחקרי. למתקבלים מלגת פטור מלא משכר לימוד בשנה א'.

תכנית הצוערים לשירות המדינה

התכנית מיועדת לבוגרים מצטיינים מכל החוגים הרואים את עתידם בשירות המדינה. תכנית לא מחקרית. תכנית במימון המדינה.

לפרטים נוספים:

טל': 02-5881533
דוא"ל: public_policy@savion.huji.ac.il
אתר: http://public-policy.huji.ac.il

תכניות מנהלים לתואר שני

• תכנית מנהלים - מנהלים במגזר הציבורי מיועדת לבכירים בשירות הציבורי הרחב, שלטון מקומי וחברה אזרחית.

אפשרות למלגות עד 10,000 ₪ לעומדים בקריטריונים.

• תכנית בכירים - בכירים בשירות המדינה

מיועדת למנהלים המכהנים בתפקידים בכירים בשירות המדינה.

תכנית במימון המדינה.

לפרטים נוספים:

טל': 02-5881934
דוא"ל: exmpp@savion.huji.ac.il
אתר: http://empp.huji.ac.il



עקבו אחרי פעילויות

ביה"ס בפייסבוק:

www.facebook.com/SPPFedermann