

**המכללה לביטחון לאומי**

**מחזור מ"ז 2019-2020**

**סמינר בכלכלה**

**ד"ר איל ארגוב ותנ"צ ערן קמין**

**מטלת סיכום בנושא פריון העבודה בישראל**

**מגיש:**

צביקה לקח

**מאי 2020**

**פיריון העבודה בישראל – ניתוח ביקורתי**

בדוח מיוחד של חטיבת המחקר שכותרתו העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה, מחולקות ההמלצות לשלושה חלקים עיקריים – החלק הראשון העוסק בהון האנושי, החלק השני העוסק בהון הפיזי והלא מוחשי, וחלק שלישי העוסק בפיריון הכולל.

העבודה להלן תבקר את הממצאים העיקריים תוך דגש על שני חלקים בדוח – החלק העוסק בתשתיות התקשורת, המהווה תת-פרק בחלק השני של הדוח, והחלק העוסק בפיריון הכולל, בעיקר בתחום היבטי קלות עשיית העסקים.

**תחום התשתיות הפיזיות**

בתחום התשתיות הפיזיות הדוח עוסק בתשתיות התחבורה ובתשתיות התקשורת כשני עניינים עיקריים. הדוח ממליץ המלצות נפרדות בתחום התחבורה – בעיקר בתחום ההסעות המאורגנות, נסיעות מרובות משתמשים, והוספת עלויות על שימוש ברכב כגון מס נסועה, תמחור חניה וביטול תנאי עבודה המתמרצים שימוש בכלי רכב פרטי. יחד עם זאת, אין שום קישור ישיר משמעותי בין הבעיות בתשתיות התחבורה לבעיות בתשתיות התקשורת, ואין ניסיון לקשור באופן ממשי וישיר בין פתרון בעיית התקשורת לפתרון בעיית התחבורה.

בתחום התקשורת הדוח עוסק בעלויות המשמעותיות הכרוכות בפריסת תשתית הסיבים האופטיים (ובכלל זה עלות החיבור ה"ורטיקאלי", לאחר פריסת התשתיות לבנין עצמו), וכן על חוסר התמריץ הכלכלי לפריסת תשתית האנטנות של הדור החמישי. בעקבות זאת הדוח מציע הצעות בתחומים אלה של הקלת רגולציה ומתן תמריצים לחברות הסלולר.

הטענה המרכזית תהיה כי הדוח עוסק בעיקר ב"לחפש את המטבע מתחת לפנס", אינו שובר את מסגרות החשיבה הקונבנציונליות ואינו מנסה למצוא פתרונות "מחוץ לקופסה", תוך הסתכלות עתידית על שינויים טכנולוגיים שבכוחם לשנות מקצה אחד לקצה השני את ההתנהלות היומיומית בתחומים המופיעים בדוח. הטענה המרכזית תהיה כי הבנה של חשיבות התקשורת מרחוק, כאמצעי לעבודה מרחוק, ללימוד מרחוק ולהקלה על רגולציה, לא הופנמה במידה מספקת על ידי עורכי הדוח כמנוע המרכזי לשינוי. דווקא בעקבות התקופה האחרונה של ההתמודדות עם הקורונה, המשמעות של תשתיות התקשורת הופכת להיות ברורה וחדה יותר. השקעה מדינתית בתשתיות אלה, במיוחד בתשתית של הדור החמישי בסלולר, כמו גם סבסוד שימוש בתשתיות אלה, תוכל להביא שינוי בשלושה ההיבטים העיקריים הנדונים בדוח.

תשתיות תקשורת בעלות נפח וקיבולת גבוהה הם תנאי כמעט הכרחי לשימושים שונים בכל נושא הטכנולוגיות החכמות. מאגרי נתונים, טכנולוגיות זיהוי ותרגום שפות, חיישנים של רכבים אוטונומיים, ומן הסתם טכנולוגיות אחרות שעוד לא חשבנו עליהן, דורשות שימוש ברשת האינטרנט על מנת לאפשר גישה ועיבוד נתונים לענני מידע. ככל שהתקשורת מהירה ואמינה יותר, כך היישומים הטכנולוגיים יוכלו להתפתח ולאפשר יותר, בשל יכולתם לנצל את רוחב הפס התקשורתי, וככל הנראה יותר ויותר תחומים, לרבות בתחום החינוך, יעברו לשימוש ברשת האינטרנט לצרכים אלו ואחרים.[[1]](#footnote-1)

נדמה כי הדוח אינו עומד על הפוטנציאל לשינוי הגלום בטכנולוגיית הדור החמישי בסלולר, ועקב כך ההמלצות הן מצומצמות וממוסגרות בקיים.

טכנולוגיית הדור החמישי בסלולר מהווה קפיצת מדרגה בכל הנוגע לקצבי העברת הנתונים ואיכות העברת הנתונים. אם קצב העברת הנתונים באינטרנט ביתי רגיל היום, עומד על עד 100 מגהביט לשניה, ובאמצעות חיבור בסיב אופטי עומד על ג'יגהביט לשניה, הרי שבאמצעות טכנולוגיית הדור החמישי מדובר בקצב העולה על ג'יגהביט לשנייה ומגיע עד לכ-20 ג'יגהביט לשניה[[2]](#footnote-2), היינו פי מאה מטכנולוגיית הדור הרביעי.

כניסה מסיבית של טכנולוגיה כזו יכולה ליתר במידה רבה את הצורך בתשתית סיבים אופטיים במקומות רבים, שכן ניתן יהיה להתחבר לנתב ביתי שישדר בטכנולוגיית הדור החמישי ישירות לאנטנה, ללא צורך בחיבורים של סיבים אופטיים לתוך הבית או העסק. זהו פתרון מצוין גם למקומות מרוחקים בפריפריה, ולבתים ישנים, שם הכדאיות הכלכלית להעברת סיבים אופטיים הינה נמוכה במיוחד.

יתרה מזאת, יש מקום לעבור שינוי חשיבתי כולל, ולהבין כי טכנולוגיית התקשורת אינה רק עניין לשוק הפרטי ויש מקום להתערבות מסיבית על מנת שמדינת ישראל תהיה בשורה הראשונה של המדינות שתאפשר טכנולוגיה זו. הסיבה לכך היא שאינטרנט אמין ובקצבים גבוהים הוא מפתח לשינוי כולל במספר מאפיינים במשק הישראלי, וכאמור, העת האחרונה עם משבר הקורונה תוכיח.

רשת אינטרנט יציבה ומהירה תאפשר עבודה מרחוק, עריכת ישיבות עסקיות מרחוק, לימוד מרחוק, וכמובן ערים חכמות ושימוש במכשירים אוטונומיים, הנדרשים לתקשר כל העת ובאמינות גבוהה. טכנולוגיה כזו תקטין את הצורך של אנשים רבים להתנייד בכבישים בשעות העומס, תאפשר פיזור התנועה גם לשעות לא שגרתיות על ידי שינוע באמצעות רכבים אוטונומיים, ותפנה את הכבישים לאלה הנדרשים להם במהלך כל יום העבודה (טכנאים, ספקי מזון, ונותני שירותים אחרים).

בעת אירועים המצריכים למידה מרחוק ועבודה מרחוק באופן מסיבי, לא יהיה קושי להתמודד עם היקפי תעבורת הרשת. שינוי בתרבות העבודה והלמידה יביא בהכרח להקטנת עומסי התנועה גם בלא השקעה מסיבית נוספת בתשתיות תחבורה פיזיות. אכן, השקעה זו נדרשת גם בעתיד, אולם אם תרבות העבודה והלמידה ישתנו, כלל לא יהיה צורך בהיקף השקעה גדול בתחבורה שידביק את גידול האוכלוסייה והתרכזותה במטרופולין דן לצורכי עבודה. הפריפריה תוכל להתקרב למרכז ללא צורך בבזבוז זמן בכבישים, ועל ידי כך יושגו מטרות משניות של פיזור האוכלוסייה ואכלוס מקומות מרוחקים. זאת כיוון שכאשר מקומות עבודה יתרגלו למצב של עבודה מרחוק, הדבר יגדיל את האטרקטיביות של מקומות פריפריאליים, שהקושי המרכזי עמו הם מתמודדים היום הוא בעיית התעסוקה והיוממות (commuting) – בייחוד כאשר במשקי הבית הממוצעים היום פעמים רבות שני בני הזוג עובדים, ועל כן היצע התעסוקה שעל מקום פריפריאלי להציע הוא כפול מבעבר.[[3]](#footnote-3)

הדוח מניח כי הקמת אנטנות סלולריות היא עניין אך ורק לחברות הסלולר. יש להבין כי בהעדר כדאיות כלכלית, אף חברה לא תקים את היקף האנטנות הנדרש לכיסוי של רשת הדור החמישי. המדינה צריכה להבין כי מדובר בכשל שוק משמעותי – עלות ההקמה גבוהה, ולאף חברה אין את הוודאות כי תוכל להחזיר את השקעתה, שכן זו תהיה תלויה במספר המנויים שלה. עקב כך, לאף חברה אין אינטרס להקים את האנטנות. בהינתן כי מדובר בכשל שוק משמעותי, ובהנחה כי יש חשיבות ציבורית וכלכלית גבוהה לפריסה תשתיתית תקשורתית זו, הרי על המדינה לתקן את כשל השוק. תיקון זה לא צריך להיות על דרך של תמריצים כלכליים לחברות, שכן אלה עדיין יעדיפו להתרכז במקומות בארץ בהן יוכלו להחזיר את ההשקעה (כמו מרכזי העסקים בתל אביב) ולמקסם את הרווח שלהם, ולא להתפרס לפריפריה ולמקומות בהן הרווח שלהן נשחק. במצב עניינים זה על המדינה לפעול להקמת רשת אנטנות שתכסה את המדינה לטובת טכנולוגיית הדור החמישי, בדומה לפעולתה להקמת כבישים (ניתן לעשות זאת באמצעות BOT ולאו דווקא באופן ישיר על ידי המדינה). יש לראות זאת כמשאב תשתיתי. לאחר מכן, חברות הסלולר יוכלו להתחרות במכרז על דמי שימוש באותן אנטנות, באופן שיוכל להוזיל משמעותית את העלות לצרכני הקצה, יקטין את העלויות של עבודה ולימוד מרחוק, ויאפשר כיסוי בכל הארץ ולכל הצרכנים. כיסוי כזה יסייע בהקטנת הפערים בין האוכלוסייה בפריפריה והאוכלוסייה במרכז הארץ – גם בשל הוזלת השירות שתאפשר למשקי בית מעוטי יכולת להתחבר לאינטרנט, ותוכל להקטין פערים. חשיפה של משקי בית מרוחקים ומעוטי יכולת לעולם הטכנולוגי תוכל לשמש פלטפורמה לעידוד לימוד מקצועות טכנולוגיים במערכת החינוך, ובכך לסייע להקטנת פערים.

**תחום הרגולציה**

בדוח קיימות התייחסויות לנושא תחום הרגולציה, הכולל שני חלקים עיקריים – העומס הבירוקרטי הנובע מריבוי תהליכים ומהעדר דיגיטציה של השירות הציבורי, וכן מבעיית "אכיפת החוזים". בכל הנוגע לתחום הדיגיטציה של השירות הציבורי הטענה המרכזית בדוח היא כי דיגיטציה, ובכלל זה חתימה אלקטרונית, ופישוט הליכים בירוקרטיים, תאפשר להקל ולשפר את קלות עשיית העסקים.

ההמלצות הללו אכן ראויות. יחד עם זאת, ההתייחסות לדיגיטציה אינה כוללת המלצות לאוטומציה של ההליכים, ובכך הדוח אינו מתייחס לאפשרויות הטכנולוגיות הקיימות כמאפשרות 'קפיצת מדרגה' בהליך עצמו. אסביר במה מדובר: גם בהנחה כי להליך רישום מסוים בתחום עסקי או פרטי זה או אחר נדרש לקיים מספר הליכים בירוקרטיים, ברובם המכריע של המקרים ההליכים הבירוקרטיים אינם דורשים הפעלת שיקול דעת יוצא דופן, אלא בחינה כמעט חד-חד-ערכית של עמידה במספר תנאים מצטברים. הדיגיטציה אינה צריכה להצטמצם לכך שלפקיד הציבור יוגש החומר באופן דיגיטלי, או כי למגיש הבקשה ייחסך זמן העמידה בתור.

מערכות ציבוריות פועלות על פי נהלים ברורים וקבועים במרבית המקרים. נהלים אלה פועלים פעמים רבות כתרשים זרימה, או לכל הפחות ניתן להמירם לתרשים זרימה עבור מערכות אוטומציה. מערכות "חכמות" יכולות לאתר היום ללא קושי מיוחד עמידה בכל מיני תנאים, על ידי שימוש בתקשורת בין מאגרי מידע. יש מקום להטמעה של מערכות חכמות שיוכלו לאתר בטפסים שיוגשו (בין אם על ידי שימוש בטופס מובנה ובין אם באלגוריתמים חכמים אחרים) עמידה בתנאי סף שונים על ידי בדיקה במאגרי מידע שונים – כמו למשל רשם החברות ורשות המיסים – כאשר לצורך הנפקת רישיון או רישום הנכס, הגשה של כל הנדרש באופן דיגיטלי תאפשר קבלת תשובה אוטומטית ללא צורך התערבות אנושית. הליכים אוטומטיים אלה יכולים להיות כמעט מיידיים. יש לשמור את ההתערבות האנושית רק למקרים חריגים, בהם "נפלט" עניין מהמערכת האוטומטית עקב חוסר תיאום או בעיה כלשהי, וכך לצמצם את העומס המוטל על כל פקיד ציבור באופן שיאפשר מתן מענה מהיר יותר בלא כל קשר למספר ההליכים הבירוקרטיים. כך למשל, אם אני בעל עסק, ומבקש תו חניה עירוני עבור העסק שלי, אין שום סיבה שהעניין יאושר על ידי פקיד ציבור, אם ניתן לזהות באופן אוטומטי כי אני אכן בעל עסק בכתובת הקיימת (בהתאם לרישומי העירייה), רשום כדין במאגר החברות והמיסים (לרבות המיסים העירוניים), אין על שמי תווי חניה אחרים, ואין לי חובות המונעים קבלת תו החניה. במקרה כזה, ההליך הדיגיטלי צריך להיות אוטומטי לחלוטין, ותו החניה צריך להיות מונפק באופן מיידי. באותה מידה רישום נכס, שנערך לגביו חוזה שנחתם דיגיטלית ומאושר כנדרש על ידי עורכי דין, לרבות אישור חתום בחתימה דיגיטלית של בעלי הנכס המוכר כי הנכס נמכר לקונה, כמו גם אישורי תשלום המיסים הכרוכים בעניין, אינם צריכים התייחסות אנושית מיוחדת. רק אם ישנה בעיה, או במקרים חריגים בהם ההליך הבירוקרטי מצריך הפעלת שיקול דעת מיוחד, ראוי כי הבקשה תיפלט מהמערכת האוטומטית ותועבר לבחינה אנושית, וגם אז רק לשלב האחרון של הפעלת שיקול הדעת.

החלק השני בתחום הרגולציה מתייחס לקושי בעשיית עסקים עקב הליכים משפטיים. ההמלצה בדוח היא להקמת בית משפט לעניינים מסחריים, מתוך מחקר המעלה כי במדינות בהם קיים בית משפט כזה משך האכיפה קטן ב-40% בהשוואה למדינות בהן אין בית משפט זה. על פניו מחקר זה אינו מביא בחשבון את השוני העצום בין העומס היחסי המוטל על מערכות משפט במדינות שונות. בהשוואה שנערכה על ידי הנציבות האירופית לבחינת יעילות מערכות הצדק (דוח שפורסם בשנת 2016) עלה כי מספר התיקים לנפש בישראל הוא כפול מזה שבאיחוד האירופי, ומספר השופטים ביחס לאוכלוסייה גדול באירופה פי שלוש מישראל, היינו העומס פר שופט בישראל גדול פי שש.[[4]](#footnote-4)

בנוסף, לא ברור מהדוח האם נבדק במחקר מהו המשך הממוצע להליך משפטי כלשהו באותן מדינות בהן קיים בית משפט מסחרי. בהחלט ייתכן כי באותן מדינות כלל ההליכים המשפטיים קצרים יותר ב-40%, דבר השולל את הקשר בין קיומו של בית משפט למסחר לקיצור ההליכים. יתר על כן, קיים קושי משמעותי להשוות עומסים בין בתי משפט שונים כי אופי ההליך שונה משמעותית בין שיטות משפט שונות.[[5]](#footnote-5) קיום דיון בשיטות המשפט האדברסריות (ארה"ב, אנגליה וישראל למשל), כלל אינו דומה לשיטות המשפט האינקויזיטוריות, ועל כן ההשוואה צריכה להיות בין בתי משפט באותה שיטה משפטית. גם בין אותן שיטות משפט, יש קושי מתודולוגי משמעותי שכן יש הבדלים בפרמטרים אחרים – למשל בשאלה כיצד מסווג "תיק".[[6]](#footnote-6)

יתר על כן, עורכי הדוח מתעלמים מהעובדה כי במדינת ישראל, שיעור משמעותי מהפעילות העסקית נעשית אל מול המדינה, מוסדותיה ורשויות שלטוניות אחרות (כמו רשויות מקומיות). בישראל, מי שסבור כי זכותו לזכות במכרז[[7]](#footnote-7) נפגעה רשאי לפנות לבית המשפט. הפניה היא לבית המשפט לעניינים מנהליים, ולא לבית המשפט הרגיל.[[8]](#footnote-8) לפיכך, ההתייחסות רק לסכסוכים בין צדדים מסחריים פרטיים כמצדיקה בית משפט נפרד היא התייחסות שאינה מביאה בחשבון את המעורבות הגבוהה של המדינה ורשויות שלטוניות אחרות בעולם המסחרי.

קושי נוסף עליו כלל אינם עומדים עורכי הדוח, נובע מהעדר הגדרה של מהו סכסוך חוזי, ומהעובדה כי חלק גדול מנושאים של אכיפת חוזים נתונים גם היום לטיפול בבתי משפט אחרים. כך למשל, אם קונה הזמין מוצר שסכומו נמוך, וזה לא הגיע אליו בזמן או באופן תקין, המדובר בסכסוך חוזי לכל דבר וענין – מדובר בחוזה שנכרת, במסגרתו הקונה שילם עבור קבלת מוצר תקין במועד מסוים, ואילו המוכר התחייב תמורת התשלום לספק את המוצר תקין במועד המסוים. האם חוזה כזה אמור להידון בבית משפט מסחרי או בבית משפט לתביעות קטנות? באותה מידה, חוזה עבודה, במסגרתו עובד מתחייב לשעות עבודה ולתפוקה מסוימת תמורת שכר עבודה הוא חוזה לכל דבר וענין, וניתן לאכפו – אך בבית הדין לעבודה.

בנוסף, לא ברור מדוע דווקא אכיפת חוזים בין צדדים פרטיים היא נושא המצריך אכיפה מהירה במיוחד, בשונה מפעילות אחרת בעלת השלכות משפטיות היכולה להשפיע באופן דרמטי לא פחות על התפוקה במשק. האם טיפול במפעל מזהם, באופן הפוגע ברווחתם ובבריאותם של אלפי אנשים, גורם לתחלואה גבוהה המתבטאים בימי מחלה ובכך גורם לפגיעה בפריון הכולל, אינו צריך טיפול משפטי מהיר ויעיל? כיצד יש להתייחס לפעילות מסחרית שלא במסגרת חוזה, אך שגרמה לנזק לבעלי עסקים אחרים ובכך גרמה לפגיעה בפריון הכולל, כמו למשל הגבלים עסקיים? כיצד יש להתייחס לחברת משאיות שאינה מטפלת כנדרש בתחזוקת המשאיות ובהכשרת הנהגים ובכך גורמת לתאונות דרכים רבות?

המשאב השיפוטי הוא מוגבל. על מנת לשפר את הפיריון הכולל, יש מקום להגדלה משמעותית של מספר השופטים במערכת בכללותה – התמקדות בפן מסוים של הפעילות השיפוטית לא תיצור הגדלה של הפיריון, ולא תשנה את הממוצע הכולל של ההליכים המשפטיים הגורמים לפגיעה בפיריון הכולל, אלא רק תסיט אותם לתחום צר של הליכים, והדבר יבוא בהכרח על חשבון הליכים אחרים, שגם להם חשיבות רבה.

1. Ferguson, Charles H.. *The Broadband Problem : Anatomy of a Market Failure and a Policy Dilemma*, Brookings Institution Press, 2004, p. 31-34. [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.qualcomm.com/invention/5g/what-is-5g>, <https://www.ericsson.com/en/5g/what-is-5g>. [↑](#footnote-ref-2)
3. על הגידול במספר הממוצע של המפרנסים למשק בית בישראל ראו איל קמחי וקיריל שרברמן "הגידול במספר המפרנסים והשלכותיו על הכנסות משקי הבית" בכתובת <http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/householdsincomes2015heb19.pdf.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. סיכום של הדוח של ה-CEPEJ בעברית נערך על ידי מחלקת המחקר של בית המשפט העליון. הנתונים מופיעים בעמ' 11 לסיכום בכתובת <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/reports_and_reviews_cepej_2016/he/1.%20%20%D7%93%D7%95%D7%97%20-%20%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%94%D7%95%D7%95%D7%A2%D7%99%D7%93%D7%94%20%D7%94%D7%90%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%A4%D7%99%D7%AA%20%D7%9C%D7%99%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%A6%D7%93%D7%A7%20%20-%202014.pdf>. [↑](#footnote-ref-4)
5. ניתן לראות את "הערת האזהרה" של עורכי הדוח דלעיל בדוח המקורי בעמ' 7 – קישור לדוח המקורי נמצא בכתובת <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/reports_and_reviews_cepej_2016/he/CEPEJ%20-%20%D7%94%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%94%D7%A8%D7%A9%D7%9E%D7%99%20%D7%94%D7%A9%D7%99%D7%A9%D7%99%20%D7%9E%D7%98%D7%A2%D7%9D%20%D7%94%D7%95%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%94%20%D7%94%D7%90%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%A4%D7%99%D7%AA%20%D7%9C%D7%99%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%A6%D7%93%D7%A7.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. ד"ר רענן סוליציאנו-קינן, ד"ר אמנון רייכמן ופרופ' ערן ויגודה-גדות "העומס על מערכות משפט : ניתוח השוואתי של 17 מדינות "דוח מסכם" (מאי 2007). ראו ההערות בעמ' 7 לדוח האמור, וכן ראו על הבדלים שונים בין שיטות משפט את הסקירה בדוח שנערך על ידי קרן וינשל-מרגל, ענבל גלון ושרון הרשנזון, "מערכת המשפט בישראל ביחס למערכות משפט אחרות בעולם", מחלקת המחקר של הרשות השופט (14.07.2011) . [↑](#footnote-ref-6)
7. ההתקשרויות של המדינה נעשות ברגיל לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. [↑](#footnote-ref-7)
8. סעיף 5 לתוספת הראשונה לחוק חובת המכרזים, התש"ס-2000. [↑](#footnote-ref-8)