

כשלי ערכים ציבוריים בניתוח מדיניות ציבורית והמחאה בישראל 2011

ליהיא להט¹ ונטע שר הדר²

"How problems are solved becomes as important as the solution itself"

Alford & Hughes, 2008, p.145

מאמר זה מזמין להתבוננות על אחת התופעות המסקרנות שחוותה החברה הישראלית – מחאת קיץ 2011 – דרך המושג "כשל בערכים ציבוריים" (Public Value Failure), שטבע בוזמן (Bozeman). כשל זה קורה כשאין ביטוי מספק לערכים המרכזיים של החברה במנגנוני השוק או בתוצרי המדיניות הציבורית. המושג עשוי לשפוך אור על תהליכי עיצוב מדיניות שיושמו בישראל בעשורים האחרונים, ומציע עוד נקודת מבט על המחאה הציבורית של קיץ 2011.

במאמר נדון במושג "כשל בערכים ציבוריים", כפי שהוא מובא בספרות המינהל והמדיניות הציבורית. נבחן את הרלוונטיות שלו בהקשר של המחאה הציבורית דרך דוחות הוועדות שפעלו בתקופת המחאה, ועדת טרכטנברג ועדת ספיבק-יונה.

ניתוח דוחות אלה מצביע על התרומה שעשויה להיות למושג בעיצובם של תהליכי מדיניות. יתרה מזאת, הניתוח מעלה מספר תובנות מעניינות על אופן הגדרתן של פעילות השוק ופעילות המדינה, בעיקר בעידן של משילות חדשה, על הדרך שבה מתעצבים תהליכי מדיניות ועל מודלים אפשריים למינהל ציבורי. תובנות אלה עשויות לעורר לחשיבה ולמחקר בעתיד על המחאה ועל תהליכי עיצוב מדיניות בהקשר הישראלי ובכלל.

מילות מפתח: כשל בערכים ציבוריים, מחאה, מדיניות ציבורית, מינהל ציבורי

-
- 1 המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית והתוכנית ללימודי תואר שני במינהל ובמדיניות ציבורית, המכללה האקדמית ספיר.
 - 2 המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית והתוכנית ללימודי תואר שני במינהל ובמדיניות ציבורית, המכללה האקדמית ספיר ומכון מגדל למנהיגות.

ביטחון סוציאלי, שבט תשע"ה, פברואר 2015, מס' 96 : 29-53

נשלח לפרסום ב-12.3.13, התקבל ב-10.7.14

מבוא

עוצמת המחאה החברתית שפרצה בקיץ 2011 היא ייחודית בנוף הישראלי. אף שלא ניתן עדיין להעריך אם הסתיימה ומה הן השלכותיה, כבר היום מנסים לספק לה הסברים שונים. המאמר הנוכחי מבקש להציע הסבר הנשען על המושג שטבע בוזמן (Bozeman, 2002), "כשל בערכים ציבוריים" (Public Value Failure) – כשל המתרחש במצבים שבהם אין במנגנוני השוק או בתוצרי המדיניות הציבורית ביטוי מספק לערכים המרכזיים של החברה.

בהמשך להסבר זה נטען שהמושג "כשל בערכים ציבוריים" מציע זווית מעניינת של בחינת עבודת הממשל. אין הטיעון המוצע מספק הסבר בלבדי לפרוץ המחאה, אלא עוד נקודת מבט משלימה להסברים אחרים (למשל: הנדל, 2012; רוזנהק ושל, 2013; שלו, 2012). נחתום את המאמר בבחינת הזיקה בין המושג "כשל בערכים ציבוריים" לבין התפתחות מודל ה-PVM (Public Value Management), המדגיש את הצורך לקדם ערכים בעשייה של ארגוני המינהל הציבורי.

המאמר נחלק לארבעה פרקים: דיון במושגים מרכזיים ומקובלים בשיח על מדיניות ציבורית, הקשורים בעיצוב תהליכי מדיניות; דיון במושגים "ערכים ציבוריים" ו"כשל בערכים ציבוריים"; הדגמת ביטויים של כשלים בערכים ציבוריים מתוך דוחות הוועדות שפעלו בתקופת המחאה, ועדת טרכטנברג וועדת ספיבק-יונה; דיון בהשלכות של מושגים אלה על תהליכי עיצוב מדיניות.

על מדיניות ציבורית וניתוח מדיניות: הערות מקדימות

חוקרי המדיניות הציבורית נוהגים לעסוק בשאלת התפיסה הערכית-האידיאולוגית של קובעי המדיניות ובגבולות ההתערבות של הממשל בחיי הפרט והחברה (Smith, 2004). בשל קוצר היריעה נציג התייחסות קצרה בגדר הקדמה בלבד, המהווה רקע לדיון בכשלים ציבוריים:

אידיאולוגיה, ערכים ומכשירי מדיניות: האידיאולוגיה או התפיסה הערכית מנחות את מעצבי המדיניות ומספקות מענה לשאלה בדבר גבולות ההתערבות הלגיטימיים של הממשל בחיי הפרט (Smith, 2004) ולשיקולי הבחירה במכשירי המדיניות (Linder &

(Peters, 1989). בין מכשירי המדיניות ניתן למנות את אלה: רגולציה, אספקה ממשלתית, סבסוד, מסים, אספקת מידע וכו'.³ הממשל משתמש בכלים אלה, כדי לקדם מדיניות רצויה. בשיח הערכי-האידיאולוגי נוהגים לדון ברצף של תפיסות אידיאולוגיות של ממשלה, הנע בין תפיסות אידיאולוגיות ניאו-ליברליות, הגורסות שלמדינה תפקיד מצומצם בקידום הרווחה החברתית ושמנגנוני השוק ייטיבו את מצב הכלל, לבין תפיסות סוציאליסטיות וסוציאל-דמוקרטיות (בגרסתן העכשוויות), המעודדות מעורבות נרחבת של המדינה, שמשמעותה שימוש בכלי מדיניות אוניברסליים ובעלות המדינה על שירותים ועל תשתיות, לשם קידום הרווחה החברתית, צמצום האי-שוויון והפערים החברתיים ומימוש זכויות חברתיות. על קו הרצף בין שתי התפיסות ניתן למצוא מגוון רחב יותר של תפיסות, המציעות ראייה מורכבת יותר מאשר ההבחנה הדיכוטומית בין תפיסות ניאו-ליברליות לתפיסות סוציאל-דמוקרטיות (Dean, 2006).

התפיסות האידיאולוגיות משפיעות גם על אופיו ועל היקפו של השירות הציבורי. רפורמות שנערכו בסוף המאה ה-20 ובראשית המאה ה-21 במגזר הציבורי במדינות שונות היו מענה לביקורת הציבורית על המעורבות הגדלה של המדינה בחיי המשק, על הגידול בתקציבים שהופנו למגזר הציבורי, על האיכות הירודה והבירוקרטיזציה של השירותים הציבוריים ועל אי התאמתם לשינויים החלים סביבם. אלה חברו לתמורות אידיאולוגיות ולתמיכה באידיאולוגיות שמרניות ניאו-ליברליות שמחולליהן היו תאצ'ר בבריטניה ורייגן בארצות הברית (Hughes, 1994; Vigoda-Gadot, 2009). מאז ניתן לראות כי שוב חלים שינויים בתפיסת התפקיד הראוי של המדינה, בעיקר נוכח המשבר הכלכלי של סוף שנות ה-2000, שהדגיש את החשיבות ברגולציה של המדינה נוכח התנהלות השוק החופשי.

לאורך השנים התפתחו מספר תבחינים המשמשים את הדיון בגבולות הראויים להתערבות המדינה. שניים מהם עולים מהדיון בכשלי שוק וכשלי ממשל. במצבים המוגדרים ככשלי שוק, נכשל השוק באספקת הרווחה החברתית. במצבים כמו מונופולים טבעיים, מוצרים ציבוריים, השפעות חיצוניות, א-סימטריה במידע אין השוק יכול, מעצם הווייתו, למקסם את הרווחה החברתית, ונדרשת התערבות של המדינה. לדוגמה: לעישון סיגריות השפעה שלילית חיצונית – פגיעה בבריאותם של אלה הנחשפים לעשן הסיגריות. על כן נדרשת התערבות המדינה במחיר הסיגריות וברגולציה (ראו נחמיאס, ארבל-גנץ ומידני, 2010, עמ' 324-351; Weimer & Vining, 2005). בשל מרכזיותו של השיח הכלכלי הפך המושג "כשל שוק" מושג מפתח בניתוח מדיניות (Bozeman, 2002).

3 יש הגדרות שונות למכשירי מדיניות לפי קטגוריות שונות. בשל קוצר היריעה לא נרחיב עליהם כאן (להרחבה ראו Howlett, 2011).

את המצבים המוגדרים ככשלי ממשל רואים כמצבים משלימים למצבים של כשלי שוק. ויימר וויינינג (Weimer & Vining, 2005) מצביעים על כשלים מוכּנים בפעילות הממשל: הקושי של השיטה הדמוקרטית לתרגם את העדפות הפרטים למדיניות ציבורית אגרטיבית; נטייה של נבחרי ציבור לעצב מדיניות לטווח הקצר; ביטוי יתר של קבוצות המצליחות להפוך בצורה אפקטיבית את האינטרסים שלהן לתהליכי מדיניות לעומת ייצוג חסר של האינטרסים של קבוצות רחבות באוכלוסייה ("משלמי המסים"). כשלים אחרים, הנובעים מעצם אופייה של הבירוקרטיה, הם אי יעילות תפעולית, בעיית הסוכן ועוד אחרים (להרחבה ראו Weimer & Vining, 2005, pp. 156-191).

"ערכים ציבוריים" ו"כשלים בערכים ציבוריים"

ערכים ציבוריים⁴

הדיון עתיק היומין בערכים ציבוריים (public value) זכה לעדנה מחודשת בספרות המינהל והמדיניות הציבורית ובהוראת התחום בעקבות ספרו של מור (Moore, 1995), *Creating Public Value* (O'Flynn, 2007; Plantinga, 2010; Rhodes & Wanna, 2007; Stoker, 2006). הספר עורר דיון נורמטיבי ופרקטי בשאלה כיצד על מנהלים במגזר הציבורי לייצר "ערך ציבורי", בדומה לערכים שמנהלים במגזר הפרטי מייצרים (private value). לטענת מור, על המנהל במגזר הציבורי לא רק לייצר ערך במובן של אספקת שירותים ומתן מענה לצורכי האזרחים, אלא גם להצדיק את הערכים שהוא מייצר. עליו להיות ער לכך שערכים אלה נותנים מענה לשאיפות כמו צדק והוגנות ותורמים להשגת היסכון ויעילות. לטענתו האחראיות (accountability) המוטלת על המנהל הציבורי, בדומה לדין וחשבון שבעלי המניות במגזר הפרטי נדרשים לתת ללקוחותיהם, מחדדת את חובתו להסביר איזה ערך ציבורי צומח מפעילותו (שם).

מור מצביע על כך שהחיפוש אחר הערך הציבורי אינו טריוויאלי, בין היתר בגלל הקושי לזהות ערכים, לבחור בין ערכים מתחרים ולהעריך את תוצרי המנהל הציבורי במונחי עלות-תועלת או במונחים אחרים. למרות זאת הוא טוען שמדובר באתגר המחייב התייחסות. לדבריו, מנהל במגזר הציבורי נדרש לשלב שלושה היבטים למעין משולש אסטרגי: (1) בחינת השאלה אם הפעולה נושאת ערך ציבורי; (2) זיהוי הלגיטימציה

⁴ הדיון בערכים ציבוריים הוא דיון היסטורי, ומקורותיו בכתבים שונים המצויים בין השאר בתחומי הפילוסופיה, הפילוסופיה הפוליטית והמשבחה המדינית. לא נפתח את הדיון בהם במאמר זה.

בהקשר הפוליטי (תמיכה פוליטית, לגיטימציה חוקית/משפטית ועוד); (3) זיהוי מרכיבים של ישימות מינהלית ומעשית (שם, עמ' 22).

בספרות המדיניות הציבורית מצויות הגדרות שונות למושג ערכים ציבוריים, חלקן מרחיבות יותר (Kelly, Mulgan, & Muers, 2002), וחלקן פרקטיות באופיין. דוגמה להגדרה כזו מציע בוזמן (Bozeman, 2007), הטוען שערכים ציבוריים מבטאים הסכמה על שלושה דברים: (1) על הזכויות וההטבות שאזרחים זכאים או לא זכאים להן; (2) על מחויבותם של אזרחים לחברה, למדינה ואיש לרעהו; (3) על העקרונות המעצבים את המדיניות ואת דפוסי הפעולה של הממשל (שם, עמ' 132). כדי להמחיש מה הם ערכים ציבוריים, מיפו יורגנסון ובוזמן (Jorgenson & Bozeman, 2002) 72 ערכים בקרב עובדי ציבור בהולנד, ובהם לכידות חברתית, חוקיות, הגינות, צדק ואחריותיות (Jorgenson & Bozeman, 2002, p. 52).

במאמר זה נעדיף את משמעות המושג ערך ציבורי כפי שהגדירו סטוקר (Stoker, 2006, p. 42):

Public value is more than a summation of the individual preferences of the users or producers of public services. The judgment of what is public value is collectively built thorough deliberation involving elected and appointed government officials and key stakeholders. The achievement of public value, in turn, depends on actions chosen in a reflexive manner from a range of intervention options that rely extensively on building and maintaining networks of provision.

הגדרה זו מדגישה שערכים ציבוריים הם תוצר של ביטוי קולקטיבי, רב ממדי ומתווך פוליטי, של העדפות האזרחים, המוגדר מחדש בתהליך מתמשך באמצעות אינטראקציות חברתיות ופוליטיות (Moore, 1995; O'Flynn, 2007; Smith, 2004; Stoker, 2006).

ניתן להצביע על מספר ביקורות על המושג. רודס ו-וונה (Rhodes & Wanna, 2007), למשל, טוענים שתפיסתו של מור מתאימה אולי להקשר האמריקני היזמי, אך לא למודל הבריטי, הנשען על מסורת של סמכות היררכית. החוקרים מעלים חשש ממעורבות מוגזמת של מנהלים בהחלטות ובקביעת סדרי עדיפויות בעלי אופי פוליטי, הנמצאים מחוץ לגבולות סמכותם, ומצביעים על כך שלמינהל הציבורי יש צדדים פחות נעימים, הכופים על אזרחים התנהגויות ולא רק מייצרים "תשורות". לטענתם מושג הערכים הציבוריים מקבל משמעות, רק אם מבינים שהערכים הם תוצר של שיח פוליטי מתמשך בין שחקני הממשל (פוליטיקאים ומנהלים כאחד), המתרחש בתוך גרטיב ומסורת. במובן זה מדובר בתהליך דינמי ודיאלוגי, שאינו יכול להיות מוכרע בידי פרט כזה או אחר (שם,

2007, עמ' 416).⁵ עוד מעלים החוקרים חשש שעיסוק רב מדי בהלך הרוח הציבורי עלול להטות את המנהיגים בזירה הפוליטית ובזירה המינהלית מעיסוק בשיפור ארוך טווח לכיוון היענות לצרכים בטווח הקצר.

על אף הביקורת על המושג, חוקרים אחרים מצביעים על חשיבות הערכים הציבוריים. אלפורד ויוז (Alford & Hughes, 2008) טוענים שאין זה תפקידם של המנהלים לקבוע ערכים, אלא להצביע על ההנחות שיש לקחת בחשבון, כפי שהן באות לידי ביטוי אצל האזרחים ונציגיהם הפוליטיים (שם, עמ' 134). מאורי ומוצ'יו (Mauri & Muccio, 2012) טוענים, שניתן להבחין בין החלטות פוליטיות (שם מושג דגש על העיקרון הדמוקרטי) להחלטות מינהליות. מכיוון שהפוליטיקאים משרטטים את גבולות הפעילות של המנהל במגזר הציבורי, החשש מפגיעה בעיקרון הדמוקרטי קטן.

לסיכום: מהספרות עולה שהמושג "ערכים ציבוריים" הוא מושג מפתח בפעילות המנהל הציבורי, אך יש לנקוט זהירות בעיצוב המנגנונים העוסקים בו. נראה עוד, שחל שינוי בשימוש במושג, המעביר את המוקד מהדיון במושג בהתייחס למנהל (הפרט), כפי שהוצג אצל מור, לדיון בו בהתייחס למערך של שחקנים השותפים בעיצוב מדיניות ובקביעתה.

כשלים בערכים ציבוריים

במאמרו *Public-value failure: When efficient markets may not do* (Bozeman, 2002) המשגה מעניינת למושג כשלים בערכים ציבוריים.⁶ כשל כזה מתרחש מבחינתו, כאשר "core public values are not reflected in social relations, either in the market or in public policy" (p.150), כלומר במצבים שבהם אין ערכי הליבה של הציבור באים לידי ביטוי במנגנוני השוק או בתוצרי המדיניות הציבורית. אם כך, כשל בערכים ציבוריים ייתכן גם כשפעילות השוק יעילה, כיוון שגם אז אפשר ששירותים וטובין יסופקו באופן שאינו תואם את הערכים הציבוריים (Bozeman, 2002; Bozeman & Sarewitz, 2005). ייחודו של המושג בכך שאין הוא שואל אם על השוק או המדינה לספק את השירות או את הטובין, אלא אם הם מסופקים באופן הפוגע בערכים הציבוריים. לטענת בוזמן, יש רק שתי דרכים לדון בערכים: דיון פילוסופי המנותק מהמדיניות הציבורית (רמת המקרו) או דיון ביעדי מדיניות מסוימת (רמת המיקרו). הוא ביקש לפתח מסגרת מושגית המתווכת בין דרכי הדיון והמשפרת את תהליך ניתוח המדיניות.

5 החוקרים מציינים שמור מתייחס מעט להיבט זה בדיון שלו על תהליך דיון ולמידה, אך אופן עיסוקו בנושא אינו מרכזי דיו בעיניהם (2007, עמ' 416).

6 בוזמן (Bozeman, 2002) מציג את התפתחות המושג, את הסיבות להצגתו ואת ההקשרים הפילוסופיים שהובילו להתפתחותו. המושג התפתח, לדבריו, כגלגול מעשי של מושג "האינטרס הציבורי" ובגלל יכולתו המוגבלת של השיח על כשלי שוק לבטא את הערכים החברתיים שמבקשים אזרחים בחברות.

יש להדגיש שמה שמוגדר בחברה אחת ובזמן נתון ככשל בערכים ציבוריים עשוי להיתפס באופן שונה בחברה אחרת ובנקודת זמן אחרת (Plantinga, 2010). בשל כך חשוב להבהיר שאין הגישה, לטענת בוזמן (2007), תלויה באידיאולוגיה כזו או אחרת של הממשל, אלא מבקשת להוסיף לשיח ממד שיאזן את הנטייה הרווחת בתהליכי ניתוח מדיניות, להדגיש רעיונות המבוססים על האינדיבידואליזם הכלכלי.

בוזמן (Bozeman, 2002, 2007) הציע שמונה תבחינים שנוכחותם מבטאת כשל בערכים ציבוריים. אין תבחינים אלה מתמודדים עם הגדרת המושג אינטרס ציבורי, אלא מהווים כלי אבחון, שייצר שיח ויאתר ליקויים בייצוגם של ערכים ציבוריים. נתאר בקצרה את השמונה (לפירוט ראו Bozeman, 2002, pp. 145-156; 2007, pp. 151-154):⁷

א. **ביטוי ואגרגציה של ערכים (Value Articulation and Aggregation):** כשל זה קורה כשערכים ציבוריים נפגעים בשל פגמים בתהליכי עיצוב מדיניות. פגמים אלה באים לידי ביטוי בפער בין תפיסות הציבור לבין תוצאות המדיניות ובייצוג לקוי של הערכים המרכזיים בחברה בתהליכי עיצוב המדיניות (ייצוג חסר או ייצוג מעוות).⁸ אחת הדוגמאות שבוזמן (2007) מציג היא דעת הציבור בארצות הברית התומכת בפיקוח על מכירת נשק מול אי יכולתו של הקונגרס לקדם חקיקה בנושא.

ב. **מונופול לגיטימי (Legitimate Monopolies):** כשל זה קורה כשהמונופול הציבורי פועל לא כשורה (מעשית או ערכית) או נכשל ביכולתו לספק את המוצר הציבורי. כשיש בציבור לגיטימציה לאספקת שירותים ומוצרים במסגרת מונופול ממשלתי, אך בפועל לא נעשה כך, יש סיכון לכשל בערכים ציבוריים. הביטוי לכשל כזה הוא אספקה לקויה או מחסור בפעילות ממשלתית. למשל: מעורבות של גורמים שונים במדיניות החוץ של ארצות הברית, שלא במסגרת פעילות הממשל, מפרה את המונופול שיש למדינה על מדיניות החוץ. ביטוי אחר של כשל כזה הוא אי פעילות של הממשל, המולידה עוני, אלימות ופשע.

ג. **ליקוי או מחסור במידע ציבורי (Imperfect Public Information):** כשל זה של אי שקיפות ומחסור במידע לאזרחים מונע מהם לשפוט על פי עובדות את חלופות המדיניות. כשל זה דומה לכשל הא-סימטריה במידע הנמנה עם כשלי השוק.

ד. **אופן חלוקת ההטבות (Distribution of Benefits):** כשל זה קורה במצב שבו אין חלוקה ראויה של הטבות שמקורן בזירה הציבורית, ושמצופה כי יחולקו לכלל

7 בסקירת הכשלים נצמדנו במינוחים באנגלית לגרסה הערכנית מספרו של בוזמן מ-2007.
8 כשל זה עשוי להזכיר במידת מה את רעיון כשלי הממשל וההיצע הדמוקרטי, שווימר וויינינג (Weimer & Vining, 2005) מציגים בגישת כשלי הממשל. רעיון זה מדגיש, בהמשך לטענת ארו (Arrow, 1963), את הקושי בניסיון לתרגם את העדפות הפרטים למדיניות ציבורית (ראו נחמיאס, ארבל-גנץ ומידיני, 2010, עמ' 63-83; Weimer & Vining, 2005, pp. 157-163).

האוכלוסייה. לטענת בוזמן אין מדובר רק במצבים של יחסי כוח וניצול של עשירים את העניים, אלא בסיבות מגוונות כמו חלוקה היסטורית או מקרית, שיש לה תוצרים מעוותים.

ה. **מחסור בספקים (Provider Availability):** קורה כשאין מי שיספק את הערכים הציבוריים המצופים או כשהתחושה היא שאין מי שיספקם. בעידן של אספקת שירותים באמצעות שחקנים ממגזרים אחרים יש סיכון של אוכדן ערכים ציבוריים בשל אי יכולתה של המדינה לפקח על "קבלני הביצוע". סיבה אחרת עשויה להיות "לכידת הסוכנות" – מצבים שבהם ארגונים או עמותות המספקים את השירותים מרכזים בידם את הידע ואת המומחיות בתחום, ובשל כך נחלשת יכולתה של המדינה לעצב מדיניות ולפקח על אספקת השירותים.

ו. **טווחי זמן (Time Horizon):** כשל כזה מתרחש בשל התמקדות בטווחי זמן קצרים. הוא מתבטא, לא רק במדיניות הנקבעת, אלא בתוצרי הלוואי שהיא מייצרת. יוצא אפוא שבעוד שבטווח הקצר חלק מהפעילויות עשויות להפיק תוצאות מיטיבות, בטווח הארוך עלולות להיות להן גם תוצאות הרסניות. בוזמן מציג כדוגמה את ההשלכות של ייצור מזון בהנדסה גנטית.

ז. **תחליפיות אל מול שימור משאבים (Substitutability Versus Conservation of Resources):** כשל זה קורה כשערכים ציבוריים מחושבים על פי עלות מול התועלת, ושיקולים אחרים אינם נלקחים בחשבון בצורה מספקת. בוזמן (2007) מתייחס לנטייה להגדיר שווקים ולפצות על פגיעה במשאבים טבעיים, למשל במתן תמריצים כלכליים המאפשרים זיהום אוויר. לעתים לפגיעה כזו אין תחליף, כמו למשל חישוב העלות של חיי אדם במקרה של תאונות.

ח. **האיום על כבוד האדם ועצם הקיום (Threats to Dignity and Subsistence):** כשל זה קורה כשהחווה הבסיסי בין האדם למדינה מופר; כלומר כשאין המדינה דואגת לצרכיו הבסיסיים של הפרט וגם כשהבסיס המוסרי, שהוא תשתית החוזה, מופר. חשוב לציין שכשל זה אפשרי גם במצבים שבהם ניתן לכאורה לפתח שווקים, לדוגמה במקרה של מכירת איברים. בוזמן (2007) מציג גם דוגמאות מהעבר, למשל ניסויים בבני אדם שבהם לא ניתן למשתתפים מידע מלא על הניסוי ועל מטרתו.

הפרק הבא יעסוק בהמשגה זו בהקשר הישראלי.

המקרה הישראלי כביטוי לכשלים בערכים ציבוריים, האומנם?

רבים טענו שהמחאה החברתית של שנת 2011 שונה ממחאות קודמות שידעה מדינת ישראל מטעמים שונים: המספר הגדול של המשתתפים, הטרוגניות המוחים, נושא המחאה, שהיה רחב ולא ביטא אינטרס צר וייחודי ועוד. במאמר זה נתמקד בשני הדוחות של הוועדות שהוקמו בזמן המחאה: ועדה ממשלתית-ציבורית (להלן ועדת טכנכנברג) וועדה מטעם המוחים (להלן ועדת ספיבק-יונה). דוחות הוועדות יישמשו את ניתוח המושג "כשלים בערכים ציבוריים", שיובא להלן. לא נעסוק כאן בהיבטים אחרים של המחאה.

שתי הוועדות שונות מהותית זו מזו בתפיסת החברה הראויה ובדרכים להגיע אליה. ועדת טרכטנברג הוקמה כדי לגבש "צעדים שיביאו להקלת נטל המחיה בישראל" (כתב המינוי של הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי, 2011). ועדת ספיבק-יונה, לעומתה, ביקשה לדבר על היגיון מקביל, שאיננו כלכלי בהכרח (יונה וספיבק, 2012). שתי הוועדות חלוקות בשאלת הממשל והחברה, בהגדרת הבעיה ובפתרונות המוצעים לה, אך אין ביניהן ויכוח על המציאות הבעייתית שבתוכה צמחה המחאה.

המושג "כשל בערכים הציבוריים" מסייע להבנת הטעונוים בנוגע לתהליכי עיצוב וביצוע מדיניות בישראל, כפי שהם עולים מהדוחות השונים. חשוב להדגיש שאין אנו טוענות לקשר סיבתי ישיר בין כשלים אלה לפרוץ המחאה, אך הם עשויים לטענתנו להיות לפחות אחד ההסברים להתפרצותה וליכולתה לסחוף אחריה רבים.

א. ביטוי ואגרגציה של ערכים (Value Articulation and Aggregation)

תבחין זה דן, כאמור, בקשר בין הפגיעה בערכים ציבוריים לאופן עיצובה של מדיניות. בוזמן (Bozeman, 2002) טען שכשל זה נוצר בגלל פגמים בתהליך עיצוב המדיניות, שמהותם היא העדר ביטוי לערכי הליבה או ייצוג לקוי שלהם. כאן יש להזכיר את הקושי במציאת הגדרה אופרטיבית למושג האינטרס הציבורי (כפי שהוסבר לעיל). נכונה גם טענתם של רודס ו-וונה (Rhodes & Wanna, 2007, 2009), שממשל מקדם לא רק מדיניות המבטאת העדפות של ציבור, אלא גם מדיניות שהוא רואה בה הכרח לקיומה של המדינה, כמו למשל העלאת מסים וחובת גיוס לצבא, שיש ציבור שעשוי להתנגד לה. יתרה מזאת, אין הכוונה לעודד תפיסה פופוליסטית של ממשל, שכן נבחר ציבור אמורים לקדם מדיניות מושכלת, המשקפת גם ראייה לטווח ארוך, שלא תמיד מגובה בהסכמה ציבורית (Deleon, 2006). ואולם בוזמן (Bozeman, 2002, 2007) מסב את תשומת הלב למצבים שבהם הפער בין תפיסות הציבור לעשייה הממשלתית הוא רחב ומתמשך.

בין הסיבות לפריצת המחאה מזכירים בוועדת טרכטנברג את הניכור ואת התחושה שאין הממשל משרת את האזרחים:

התחושה היא שמוסדות ומערכות אלו התרחקו מהאזרח מן השורה והסתגרו בתוך תוכם, לא מתעניינים בו, במצוקותיו ובמאוייו, וכמו כן האזרח עצמו לא מסוגל להשפיע עליהם. תחושת הניכור מזינה מצדה חוסר אמון, ציניות, אי נכונות לשרת ולשאת בעול האישי והקולקטיבי, פסיביות ובקצה אף ייאוש, עם כל מה שמשתמע מכך (דוח טרכטנברג, 2011, עמ' 52).

לטענת מחברי הדו"ח הצטמצם מרחב השיח הציבורי בעיקר בשל המקום המרכזי שתפס השיח הביטחוני. מרחב זה היה צר מלהכיל את המגוון של החברה, ועל כן למעשה לא היתה זירה שבה ניתן להשמיע את הקולות הנדרשים לקביעת המדיניות, אותם הקולות שנדחקו ונעלמו מהשיח הציבורי (שם, עמ' 52), עד שהמחאה הציבורית הפכה לזירה כזאת. "הישראלים החדשים"⁹, נטען בדוח טרכטנברג, רוצים להמשיך ולהשמיע את קולם באורח קבוע, באמצעות מיסוד דמוקרטיה השתתפותית (שם, עמ' 52-53). ועל כן הציעה הוועדה לאמץ שיטות לשיתוף ציבור, כדי להתגבר על הנתק ועל הניכור בין הממשל לחברה (שם, פרק 10, עמ' 249-262).

חברי ועדת ספיבק-יונה (יונה וספיבק, 2012), לעומתם, טענו שמתוקף המנדט הצר שקיבלה ועדת טרכטנברג נחרץ מראש שהמלצותיה ינציחו את הפער בין תפיסות הציבור לבין עשיית הממשל. המסגרת התקציבית הצרה דוחקת מהשיח את מה שממילא נדחק ממנו כבר שנים, ולכן לא ניתן מענה לכשל זה, והוא עתיד להימשך.

"החברה הישראלית, מחו ההמונים, אינה מתנהלת כמערכת הוגנת של שיתוף פעולה; המדיניות החברתית-כלכלית של ממשלת ישראל, הם אמרו, אינה צודקת, אינה הוגנת, ויוצרת עיוותים חברתיים בלתי נסבלים" (יונה וספיבק, 2012, עמ' 19). את המשמעות הרחבה של מה שחסר כדי לכוון חברה הוגנת ניתן למצוא בדרך עבודתה של הוועדה – שיתוף ושיח עם הציבור (עמ' 20). יהיה המרחק בין שתי התפיסות הדליברטיביות המוצעות גדול ככל שיהיה, מקורן זהה – התחושה שבממשל היו מנותקים מערכי הציבור ושבתהליכי קביעת המדיניות חסר ביטוי של ערכים ציבוריים מסוימים.

דרך אחרת לבחון את קיומו של הפער היא לבחון את דעת הקהל. הפער בין דעת הקהל לתוצאות המדיניות אינו משקף בהכרח כשל בערכים ציבוריים, שכן בין הציבור לפוליטיקאים מתנהל שיח מתמיד, ועם זאת כאשר לאורך זמן הממשל מתרחק מהערכים של הציבור, עלול להיווצר כשל.

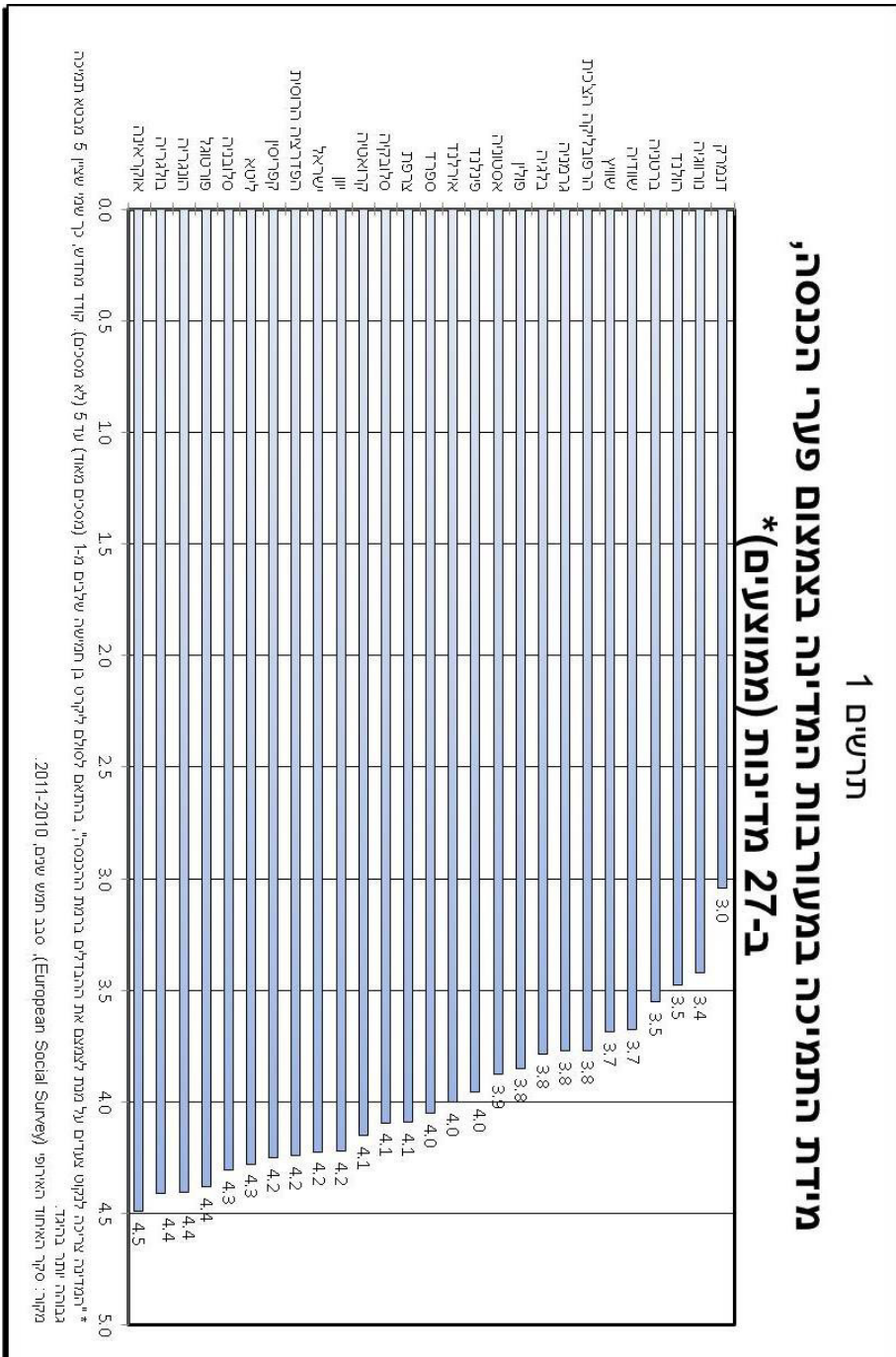
9 כינוי שצמח ביחס למשתתפי ההפגנה הגדולה, והפך ביטוי נפוץ אחריה.

חוקרים שונים מצביעים על שינויים שחלו בחברה הישראלית, ובמרכזם הבולטות של האידיאולוגיה הניאו-ליברלית (בראלי, גוטוויץ ופריילינג 2005; דורון 2003). בהקשר זה מעניין לראות שממצאי מחקרים בישראל מצביעים כבר שנים על פער בין עמדות הציבור למדיניות המיושמת בפועל. מאמצע שנות ה-80 של המאה ה-20 ואילך – מאז תוכנית הייצוב – ניתן להצביע על מגמות של צמצום ושינוי בתפקיד המדינה, ביניהן הפרטת חברות ממשלתיות, שילוב מגזרים באספקת שירותים בתחום שירותי הרווחה (דורון, 2003; שלו, 2004) וצמצום ההוצאה הציבורית ביחס לתל"ג לאורך השנים (בן דוד, 2011). יש הטוענים שניתן לראות במדיניות זו ביטוי של סוג חדש ואחר של תפקיד המדינה (אייזנשטדט ורוזנהק, 2001; לוי-פאור, 1998; מרון, 2012), ואולם סקרים מראים שהציבור בישראל ממשיך לתמוך במעורבות רבה של המדינה. שמיר (2011), החוקרת את עמדות הציבור הישראלי, מראה פער מתמשך בין העדפות הציבור למדיניות הממשלתית. היא טוענת שבשנת 2009 תמכו 32% ממרואייניה בגישה הקפיטליסטית ו-68% בגישה הסוציאליסטית, ושבסקר שערכה טענו 74% מהמשיבים ש"על הממשלה לדאוג לכלל אדם תהיה עבודה ורמת חיים סבירה". רק 9% טענו ש"על הממשלה לא להתערב, וכל אדם צריך להסתדר בעצמו" (שמיר, הארץ, 27.7.2011).

שלו (Shalev, 2007), שחקר את העדפות הציבור בנוגע למידת מעורבות המדינה בשוודיה, בבריטניה, בגרמניה, בארצות הברית ובישראל, מצא שהציבור בישראל, בדומה לשוודיה, תומך בהתערבות המדינה ומביע עמדות סולדיריות ושוויוניות (עמ' 197). זאת, לטענתו, בשל ההיסטוריה של החברה בישראל כחברת מהגרים, בשל המסורת של קולקטיביזם כלכלי, בשל המחויבות לצבא ובשל תפיסות המצדדות בשוויון בין יהודים (עמ' 204). גם כהן, מזרחי ויובל (2010) מצביעים על פער זה, וטוענים ש"הציבור הישראלי מצדיק במידה רבה מעורבות של המדינה באספקת שירותים ציבוריים, תומך בהשקעה בתחומים המזוהים עם מדינת הרווחה ומסכים עם הצורך לתמוך באוכלוסיות חלשות" (עמ' 70).

אורן ולוין-אפשטיין (2000) מצאו בנתונים מסקר ה-International Social (ISSP) Survey Program) ש-90% מהמרואיינים סבורים, שפערי ההכנסות בישראל גדולים מדי ושרוב הציבור בישראל (מעל 80%) מסכים שהממשלה אחראית לצמצם את הפערים בין בעלי ההכנסה הגבוהה לבעלי ההכנסה הנמוכה. 94% חושבים שהממשלה מחויבת לספק עבודה למי שרוצה לעבוד (שם, עמ' 6-7). תרשים 1, מידת התמיכה במעורבות המדינה בצמצום פערי הכנסה ב-27 מדינות,¹⁰ מחזק טענות אלה. בהשוואה בין 27 מדינות בסקר ה-ESS (European Social Survey) נמצא שישראל נמנית עם המדינות שהציבור בהן מצדד מאוד בתפיסה שעל המדינה לפעול לצמצום פערי ההכנסה בחברה.

10 סקר האיחוד האירופי (European Social Survey), סבב חמש שנים, 2010-2011, פרטים על הסקר מתוך מסמכי הסקר: "The ESS is an academically-driven multi-country survey. It employs random probability sampling, a minimum target response rate of 70% and rigorous translation protocols. The surveys are based on face-to-face interviews, on a variety of topics" (the ESS documentation report, p.8)



ב. מונופול לגיטימי (Legitimate Monopolies)

כשל זה קורה כשהמונופול הציבורי פועל לא כשורה (מעשית או ערכית) או נכשל ביכולתו לספק במלואו את השירות או את המוצר הציבורי שהוא אמור לספק. אף שאין הזכות לדיור מעוגנת בחקיקה בישראל, נראה שמעורבות המדינה לאורך השנים בתחום הדיור ובתכנון הקרקעות (כולל הבעלות של מינהל מקרקעי ישראל על 93% מקרקעות המדינה) הנחילה בקרב הציבור את התפיסה שהממשל הוא האחראי המרכזי לתחום זה וכך גם לכשלים בו.

הנושא המרכזי שהצית את המחאה היה נושא הדיור והקושי ההולך וגדל לרכוש דירות. כך נכתב בדוח טרכטנברג:

משנת 2007 ועד לרבעון הראשון של שנת 2011 עלו מחירי הדיור בכ-50% בערכים נומינליים (ובכ-30% בערכים ריאליים). מדובר בתופעה כלל ארצית. מגמת עליית המחירים ניכרת גם בשוק הדיור להשכרה. מחירי שכר הדירה עלו מאז שנת 2007 בשיעור נומינלי של 32% (כ-20% ריאלי) (ועדת טרכטנברג, 2011, עמ' 195).

מבין הגורמים למחסור שנוצר בהיצע הדירות ולעליית מחירי הדיור ניתן להצביע על תהליכי התכנון הממושכים; שחיקת המלאי התכנוני בעיקר באזורי הביקוש עד כדי היווצרות מחסור חמור במלאי התכנוני הזמין כיום; חסמים בתחום שיווק הקרקעות על ידי המינהל והימשכות ההליכים ממועד התכנון למועד השיווק; ריבוי חסמים בשלב פיתוח הקרקע, לרוב על רקע חילוקי דעות בין גורמים ממשלתיים ברובד המקומי והארצי; חסמים תכנוניים, כלכליים וקנייניים המעכבים הליכי התחדשות עירונית; הריכוזיות הגבוהה בשוק מחזיקי הקרקע המתוכננת; והתארכות מסוימת במשך זמן הבנייה (שם, עמ' 197).

הוועדה מוסיפה ומציינת את המחסור בדירות קטנות, את הקשיים במגזר הלא יהודי, את הקשיים בדיור הציבורי ועוד. דוח הוועדה מתאר את ניסיונות הממשלה לפתור את הבעיות הללו, ניסיונות שכשלו ברובם, על פי רוב בגלל בעיות יישום.

גם בוועדת ספיבק-יונה התייחסו לאופן שבו המדינה מנהלת את מונופול הקרקעות:

קרקע היא משאב מרכזי שאינו מתחדש, והיא הבסיס לחיים ולפיתוח. בישראל שורר מצב ייחודי שבו 93% מהקרקעות נמצאות בבעלות ציבורית, והממשלה שולטת במחירי הקרקע ובהחלטות כיצד לחלק משאב זה. פרק הקרקע בדוח מצביע על כך שבפועל הוקצו קרקעות המדינה באופן בלתי שוויוני במידה קיצונית, ומהלכי ההפרטה של הממשלה

יוצרים סיכון שאת המונופול הממשלתי יחליפו מונופולים פרטיים ומפלים
אף יותר (יונה וספיבק, 2012, עמ' 140).

הוועדה דנה בנושא גם בהקשר של הדיור הציבורי:

אנו סבורים שעל המדינה לשקם ולחדש את מאגר הדיור הציבורי ולשלב את הדירות החדשות בשכונות רגילות ובכניינים רגילים. [...] חיסול מלאי הדיור הציבורי הוא תעודת עניות לישראל, שכן הוא הוביל להפקרה של אוכלוסיות מוחלשות לחסדי השוק. המוניטין הרעים שצבר לו הדיור הציבורי נובע בעיקר מהזנחתו. כמו שרואים במדינות אחרות, המצב הזה אינו הכרחי (Europe in housing). אם נשאף לשלב את הדירות ולא לרכזן במתחמים נפרדים, נוכל להבטיח שהדיור הציבורי לא יידרדר ולא יהפוך לשיכון עוני. אנו תומכים בהמשך מכירת הדירות לדיירים ותיקים ככלי לצמצום פערים (אף שאפשר לדון מחדש בתנאים), אך יש להשקיע מחדש את כספי המכירה ומשאבים ציבוריים נוספים בחידוש עקבי ומתמשך של הדיור הציבורי (שם, עמ' 167).

אם כך, התפיסה היא שלמדינה תפקיד מרכזי בתחום הדיור, והעשייה בתחום זה אינה מספקת מענה לצורכי הציבור.

ג. ליקוי או מחסור במידע ציבורי (Imperfect Public Information)

בין הסיבות לפריצת המחאה מזכירה ועדת טרכטנברג את חוסר הידע של הציבור ואת העממות המאפיינת תהליכי מדיניות בישראל:

המקור השלישי למחאה נעוץ בתחושה נרחבת ומסוכנת של ניכור. הכוונה היא לתחושה של ריחוק ואף ניתוק ממוסדות המדינה, הנתפסים ככאלה אשר אינם באים לשרת את האזרח, הנם מנותקים ממצוקות ותחושות הציבור, ועל כן זוכים לחשדנות וחוסר אמון. בעיני הציבור הרחב תהליך קבלת החלטות המתקיים במערכת השלטונית נתפס כעמום ולקוי, שלא מאפשר שיח פתוח אשר דרכו ניתן להשפיע עליו. כל אלו יוצרים בקרב הציבור חוסר אונים אל מול גופי השלטון, ומצמיח את הטענות כנגד "השיטה" בכללותה, אשר הינן ביטוי מובהק של ניכור... (דו"ח טרכטנברג, 2011, עמ' 25).

על העדר השקיפות והשלכותיה עמדו גם חברי ועדת ספיבק-יונה:

למרות השפעתן המכרעת על אופייה של המדינה, ההחלטות לגבי הפרטה נעשות במחשכים, הרחק מהעין הציבורית, בלא הצגת מלוא המשמעויות ובלי כל אפשרות לדיון ציבורי. רובן המכריע של ההפרטות מבוצעות באמצעות החלטות מינהליות במשרדי הממשלה (לדוגמה, הפרטת מרכזי הטיפול במכורים לסמים). ככאלה הפרטות מינהליות אינן חשופות לבקרה פרלמנטרית וציבורית, והן לא מקיימות עקרונות של שקיפות, חובת היוועצות, ידוע ציבור ושיתופו (יונה וספיבק, 2012, עמ' 73).

ד. אופן חלוקת ההטבות (Distribution of Benefits)

כשל זה קורה כשאין שוויון בחלוקת הטבות שמקורן בזירה הציבורית, ומצופה שיחולקו באופן הוגן באמצעות מנגנוני השוק או המדיניות.

דו"ח טרכטנברג העלה, בין היתר, שאחד המקורות למחאה "הוא תחושה עמוקה של אי-צדק. [...] כתוצאה ממה שקרה בקצה העליון של ההתפלגות, נראה כי אלה 'התעשרו על חשבוננו'. המצב הביא לריכוזיות יתר, לריבוי של מונופולים, להפקת רווחים פרטיים לא מידתיים מניצול של אוצרות טבע וכדומה" (ועדת טרכטנברג, 2011, עמ' 25). כשאין תוצריהם של משאבי הטבע, שאמורים להיטיב עם החברה כולה, מחולקים באופן מידתי, מתהווים התנאים להיווצרות כשלים בערכים הציבוריים. בהקשר זה הצביע ממן (2004) על התגבשותן של קבוצות עסקיות בעיקר משנות ה-90 של המאה ה-20, שהצליחו, לטענתו, לבסס הסדרים ארגוניים ולגבש בולטות ושליטה בכלכלה הישראלית.

גם ועדת ספיבק-יונה התייחסה לתבחין זה:

בעשר השנים האחרונות נשחק השכר הריאלי בכל ענפי המשק, ואילו התוצר לעובד מוסיף לצמוח בקצב מהיר. כלומר: פירות הצמיחה מצטברים אצל מיעוט קטן בחברה, בזמן שכל השאר רצים במלוא כוחם, אבל מוצאים עצמם בנסיגה מתמדת לאחור. אי השוויון מוגבר על ידי צמצום ניכר של השירותים הציבוריים – החינוך, הדיור, הבריאות והרווחה. [...] למצוקה כלכלית זו מתלווה המרכיב השני, והוא תסכול פוליטי עמוק. מקורו של תסכול זה בתחושה הרווחת בקרב ישראלים רבים, שאף על פי שהם תורמים למדינתם יותר מאזרחים במדינות אחרות בעולם, המדינה משיבה להם פחות ופחות. סיבה נוספת לתסכול היא שלמדיניות כלכלית של הפרטה מתמשכת וצמצום השירותים הציבוריים שותפות כל המפלגות הגדולות ורוב האליטה בישראל, וציבור הולך וגדל חש כי אין לו פה ואין לו מגן (יונה וספיבק, 2012, עמ' 104-105).

ה. מחסור בספקים (Provider Scarcity)

עניינו של כשל זה הוא החשש (מוצדק או לא) שאין המדינה או השוק מספקים לאזרחים שירות בסיסי.

ועדת ספיבק-יונה טענה שהחשיבה הכלכלית שאפיינה את הממשל בשנים האחרונות הובילה למחסור בשירותי רווחה בסיסיים לתושבים הזקוקים להם. כך נכתב ברוח הוועדה על תחום הרווחה והתעסוקה:

תחומים אלה סובלים עד מאוד מהכפפתם להיגיון כלכלי צר. בשם הצורך ליעל מערכות – אך בעצם כדי לצמצם עלויות – נקטה המדינה תהליכי הפרטה של שירותי הרווחה ונסוגה ממעורבותה בשוק התעסוקה. כתוצאה מכך ירד במידה ניכרת שיעור ההשקעה בשירותי הרווחה, והמשימות המוטלות על עובדי הרווחה הוכבדו והתרחבו בלי שחל גידול במספרם. את המחיר העיקרי שילמו נזקקי הקצבאות, שהכנסותיהם הריאליות ירדו מתחת לרמה המאפשרת חיים בכבוד, מחד גיסא, ועובדי הרווחה, שמשכורותיהם הלכו ונשחקו, מאידך גיסא. אל החלל שנוצר בין הגידול בצרכים ובין הירידה ביכולת לתת להם מענה נכנסו ארגוני החברה האזרחית, ולמרות תרומתם וכוונותיהם הטובות הם הפכו את תחום הרווחה לשדה של צדקה (יונה וספיבק, 2012, עמ' 39).

על פי בוזמן (Bozeman, 2007), מחסור בספקים עלול להיווצר גם כשיש מי שמספק את השירות, אך לממשל אין יכולת להבטיח ערכי ליבה, כי הוא שוכר את שירותיו של מי שמציע את המחיר הנמוך ביותר. יתרה מזאת, אף שפעמים רבות המימון לשירותים אלה הוא מימון המדינה, אין הציבור מזהה את העשייה כתוצר של המדינה. כך גדל הסיכוי לכשל בערכים ציבוריים, משום שהמדינה הופכת שבויה בידי חוזים. חברי ועדת טרכטנברג ראו זאת כך:

מיקור חוץ של חלק מהשירותים הציבוריים הנו לגיטימי ורצוי על מנת להגביר את יעילותם וזמינותם לאזרח, ובלבד שהדבר נעשה במקרים המתאימים לכך תוך תכנון מושכל, שימת דגש לא רק על העלות אלא גם על האיכות, הזמינות, פיתוח יכולת מדידה, מעקב ואכיפה של סטנדרטים נאותים. יתרה מזאת, על הממשלה להדגיש ביתר שאת את אחריותה לשירותים המוצאים למיקור חוץ, ולשמש כתובת לאזרח ללא קשר מי בפועל מספק את השירות (דוח טרכטנברג, 2011, עמ' 37).

הלכה למעשה המדינה מתקשה במקרים רבים לפקח על השירותים שנותנים גופים חוץ-ממשליים לבקרים או להבהיר לציבור את מהות עשייתה בתחום (בניש, 2008; להט וטלית, 2012; לוי-פאור ועמיתים, 2011).

1. טווחי זמן (Time Horizon)

בדומה לגישת כשלי הממשל, מתייחס תבחין זה לכשל בערכים ציבוריים הנובע מהנטייה להראות הישגים בטווח הקצר ולהתעלם מתופעות לוואי בעייתיות בעתיד. ועדת ספיבק-יונה התייחסה, למשל, לניסיון לחסוך בהוצאות במגזר הציבורי על ידי העסקת עובדים באמצעות קבלני משנה. מספרם של עובדי הקבלן זינק לטענת הוועדה, והוא עומד על 5%-10% מכלל העובדים במשק ועל כ-20% מהעובדים בשירות הציבורי בהשוואה ל-1.5% עובדי קבלן הנהוגים בעולם (יונה וספיבק, 2012, עמ' 73). עובדים אלה "ממשיכים להעניק שירות ציבורי לכל דבר. הם מועסקים ללא ביטחון תעסוקתי וללא הגנה ראויה על תנאי העסקתם" (שם). תהליך זה הביא, לטענת הוועדה, לירידה באיכות השירות ובמומחיות (שם, עמ' 74). יש לציין עוד שהרעת התנאים בהסדרי ההעסקה עלולה לייצר בטווח הארוך נטל על קופת המדינה, שכן עם יציאתם לגמלאות עלולים עובדים אלה להזדקק לסיוע המדינה בשל הפנסיות הנמוכות שיקבלו.

בנושא אחר הצביעו בדוח ועדת טרכטנברג על בעיית התכנון בהקשר של התחבורה הציבורית. לטענתם ההשקעה בתשתית התחבורה הציבורית נמוכה, והשימוש בה נמוך ביחס למדינות אחרות:

לאורך זמן, הירידה בשימוש בתחבורה הציבורית מייצרת מעגל תנופה שלילי (vicious cycle), המביא להגברת התלות ברכב הפרטי ולפגיעה ביכולת לספק שירותי תחבורה ציבורית יעילים. המשך מגמה זו ללא התערבות ממשלתית צפוי להביא למשבר תחבורתי בעתיד הלא רחוק. שכן, על אף ההשקעה הנרחבת, קצב פיתוח הכבישים אינו יכול להדביק את הגידול במצבת כלי הרכב ובנסועה. פער זה צפוי להחרף לנוכח הגידול הצפוי ברמת המינוע בישראל, אשר נמוכה כיום ביחס למדינות המפותחות ובהינתן היקף השטחים הפנויים המוגבל להרחבת תשתית הכבישים במטרופולינים (דוח טרכטנברג, 2011, עמ' 145).

על כשל זה הצביעה ועדת טרכטנברג בנוגע ל"יכולות החשיבה, תכנון המדיניות, המדידה והבקרה" של המגזר הציבורי:

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

מהותיות על רמת החיים, השוויון ויכולת השגשוג של החברה הישראלית. בהעדר יכולות תכנון וחשיבה ארוכת טווח ובהעדר מיומנויות נדרשות בשלב יישום המדיניות, מוקצים המשאבים לכיווני פעולה שגויים ואף סותרים (שם, עמ' 48).

ז. תחליפיות מול שימור משאבים (Substitutability Versus Conservation of Resources)

כשל זה קורה כשמעדיפים שיקולים שונים, שיקולים כלכליים למשל, על פני שימור משאבים והבטחת קיומם לאורך זמן. הוא מאפיין בעיקר את הטיפול בנושאי איכות הסביבה.

חברי ועדת ספיבק-יונה מתארים את אופי הכשל העשוי לצמוח מגישה המקדמת תחליפיות (substitutability) על פני שימור משאבים:

העברת תגמולים ורווחים המופקים מנכסי ציבור לשימוש הכלל וקבלת תמורה נאותה בעבור משאבי טבע ציבוריים כגון מים, מחצבים, אוצרות טבע ומוקדי תיירות, המנוצלים כיום לעשיית רווחים פרטיים¹¹ (למשל משאבי ים המלח, אתר החרמון, קרקע חקלאית שהשתנה ייעודה, מעיינות המים המינרליים וחופי הים התיכון והכנרת). יש לערוך בדיקה מחודשת של הזיכיונות וחוזי השימוש במשאבים מעין אלה ולעמוד בנחישות על זכויות הציבור בהם (יונה וספיבק, 2012, עמ' 149).

לכאורה ניתן לנסח את התמורה ממשאבים אלה במונחי עלות תועלת, ואולם אלה עשויים לפגוע בערכים ציבוריים שיתכן שאין להם תחליף ממשי, כמו נגישות חופשית לטבע ולנוף, ירידת מפלס ים המלח ותופעת הבולענים (דוח מבקר המדינה, 2009, עמ' 243).

ח. איום על כבוד האדם ועצם הקיום (Threats to Dignity and Subsistence)

כשל זה קורה כאשר החוזה בין האדם למדינה מופר ועקב כך נפגע כבוד האדם. ועדת טרכטנברג סיכמה זאת במלים אלה:

קיץ 2011 השמיע זעקה והצית זיק של תקווה לחברה בישראל: זעקה רמה על תחלואיה אשר הצטברו ונערמו וגאו במהלך השנים האחרונות, ותקווה

11 דוגמה זו עשויה גם לבטא כשל בערכים ציבוריים בהקשר של חלוקת משאבים הוגנת בחברה.

לחולל שינוי עמוק, שינוי שיצמיח חברה צודקת יותר, מושתתת על סולידריות והוגנות כלפי האדם המתפרנס מזיעת אפו ותורם את חלקו לכלל, ונבנית על מכנה משותף ערכי לכל מגזריה (דוח טרכטנברג, 2011, עמ' 57).

ועדת טרכטנברג דנה בהיבט זה גם כשהתייחסה לאחת הפרשנויות שהציגה למושג צדק: "צדק חברתי פירושו שאם הגורל מכה בפרט מכל סיבה שהיא, החברה תסייע בהבטחת קיומו הבסיסי, נגישותו וכבודו" (שם). על משמעות הפגיעה בכבוד האדם ניתן ללמוד גם מדו"ח ספיבק-יונה:

המשותף לפתרונות הללו הוא התביעה שהמדינה תבטיח את התנאים הבסיסיים המאפשרים לאזרחיה להתקיים בכבוד; המשותף לפתרונות הללו הוא הקריאה להשיב את אחריותה היסודית של המדינה לגורל אזרחיה, להבטחת רווחתם הבסיסית ולאספקת התנאים הדרושים למיצוי התרומה שלהם לחיים הכלכליים, הפוליטיים והתרבותיים של החברה הישראלית (יונה וספיבק, 2012, עמ' 20).

לנוכח המספר הרב של אזרחים החיים מתחת לקו העוני ולנוכח הגידול בפערים החברתיים, עולה תהייה בדבר דפוסי הפעולה המתבקשים (של המדינה ושל השוק כאחד), שיאפשרו חיים בכבוד במדינת ישראל.

בלוח 1 להלן נציג סיכום קצר של עיקרי הדברים.

לוח 1

סיכום התבחינים לכשל בערכים ציבוריים על פי ההגדרות של בוזמן וביטויים בדוחות של ועדת טרכטנברג וועדת ספיבק-יונה

דוגמה	הכשל
פער מתמשך בין תפיסות הציבור בישראל לבין תפיסות המדיניות העדר מענה מספק לצורכי הציבור בתחום הדיור	ביטוי ואגרגציה של ערכים מונופול לגיטימי
העדר שקיפות בתהליכי עיצוב המדיניות ויישומה חלוקה לא הוגנת של משאבים ציבוריים עקב ריכוזיות גדלה; הצטברות פירות הצמיחה אצל מיעוט מחד גיסא, וצמצום ההשקעה בשירותים חברתיים אוניברסליים מאידך גיסא	ליקוי או מחסור במידע ציבורי אופן חלוקת ההטבות
צמצום שירותים בתחום הרווחה וקשיים ברגולציה על שירותים העסקת עובדי קבלן ללא מחשבה על הקשיים הצפויים בגיל הפנסיה; העדר השקעה מספקת בתחומי התחבורה הציבורית	מחסור בספקים טווחי זמן
פגיעה במשאבי טבע דוגמת ים המלח ופגיעה בערכים נופיים שיעורי עוני גבוהים וגידול בפערים החברתיים	תחליפיות אל מול שימור משאבים איום על כבוד האדם ועצם הקיום

סיכום ודיון

דוח ועדת טרכטנברג נפתח במלים אלה:

העם הזה "דורש", בתקיפות, באסרטיביות, בקומה זקופה, לא ברפיסות ולא בתחנונים, אך גם לא בזעם או בכלימה, העם הזה "דורש", כי הוא בעל הבית, כי הזמן דוחק, כי החוזה הופר. העם דורש "צדק חברתי" – לא זכויות יתר, לא פרוסה גדולה יותר של העוגה על חשבון זו של השני, אלא "צדק חברתי" לכול, צדק שיודע לדלג על פני קווי השבר של העבר, צדק שלא נעצר אל מול שלטי ה"אין כניסה" של בעלי השררה, צדק שיונק מנביאי ישראל, צדק שיהודים הניפו בראש החנית של מהפכות העבר (דוח טרכטנברג, 2011, עמ' 23).

גם בדוח ספיבק-יונה מופיעה אמירה דומה:

החברה הישראלית, מחו ההמונים, אינה מתנהלת כמערכת הוגנת של שיתוף פעולה; המדיניות החברתית-כלכלית של ממשלת ישראל, הם אמרו, אינה צודקת, אינה הוגנת ויוצרת עיוותים חברתיים בלתי נסבלים (יונה וספיבק, 2012, עמ' 19).

המוטיב המרכזי במחאה הציבורית הוא שלא היה לה בסיס יחיד; כלומר: היא התמקדה לא בעניין כזה או אחר, אלא בתחושה הכללית שהקרקע נשמטת מתחת לרגליים. התחושה שהקרקע נשמטת נבעה, לא מאי-שביעות רצון ממדיניות כזו או אחרת, אלא מהפער שהלך והתרחב בין תפיסת החברה הראויה לפעילות הממשל. פער זה, שאין מתכון ברור איך לצמצמו או לסגור אותו (כי אין הגדרה מוסכמת על החברה הראויה), אינו זוכה לטעמנו לתשומת לב תיאורטית או מעשית מספקת, אף שניתן להצביע על הסברים שונים למחאה החברתית של קיץ 2011, ונראה שככל שיעבור הזמן יתווספו הסברים חדשים. במאמר זה טענו שהמושג "כשל בערכים ציבוריים" עשוי לתרום להבנת תהליכי המדיניות שהתהוו בישראל ובאו לידי ביטוי בדוגמאות שנדונו בדוחות הוועדות (טרכטנברג וספיבק-יונה) ומתוך כך לתרום להצגת נקודת מבט נוספת על המחאה הציבורית.

מהניתוח הראשוני שהבאנו עולות עוד שלוש תובנות:

התובנה הראשונה נוגעת למרכזיותו של המושג "כשל בערכים ציבוריים", שטבע בוזמן (Bozeman, 2002, 2007). המושג המצביע, כאמור, על כשלים אפשריים גם בפעילות השוק וגם בפעילות המדינה, מציע חשיבה שונה מהחשיבה הרווחת, הרואה בשוק או במדינה זירות נפרדות של עשייה, כשלים ופתרונות של בעיות חברתיות. בוזמן מציע להוסיף תבחינים שיסייעו לזהות מצבים העלולים להביא לכשל בערכים ציבוריים. יתרונה

של הצעה זו גדול. מכיוון שמדיניות ותוצריה משלבים רבדים שונים של מעורבות של המדינה והשוק (למשל בתחום הדיור), בוזמן מציע להימנע מהבחנה דיכוטומית בשאלה מי "אשם", השוק או המדינה, ולחפש את הפתרון בחשיבה מחודשת על העשייה של שניהם. המשגה זו מתאימה בעינינו לעידן המשילות החדשה (new governance), שבו ריבוי השחקנים בזירת עיצוב המדיניות ויישומה הוא הכלל ולא היוצא מן הכלל.

התובנה השנייה היא שאין כשל בערכים ציבוריים נובע בהכרח מדיון ישיר במדיניות כזו או אחרת, אלא יש בו משום פגיעה בערכים האונטולוגיים המגדירים את ליבת הנורמות החברתיות. הקריאה לכלול בתהליכי עיצוב מדיניות דיון ציבורי רפלקטיבי, המציב רעיונות חדשים המאתגרים את הסדר הקיים, בעיקר בסוגיות בעלות משמעות חברתית, הועלתה בעבר (Reich, 1988). בהקשר הישראלי נראה שחסרה בממשל בחינה של הנחות היסוד החברתיות של סך המדיניות. בהיעדרה עלול להיווצר פער בין תפיסות הציבור לסך המדיניות הנקבעת. חוקרים העוסקים בערכים ציבוריים מעידים על הצורך בתהליך ניטור מסוג זה, שכן הוא המעניק לגיטימציה לפעילות הממשל (Stoker, 2006). מגמה זו אינה חדשה, והיא הולידה מגוון פעילויות במגזר הציבורי, במדינות שונות, מהקמת יחידות לתכנון אסטרטגי או לתכנון מדיניות עד הקמת פורומים לשיתוף מגזרים או תושבים בתהליכי קביעת מדיניות. ייתכן שיש מקום לחזק מגמה זו בהקשר הישראלי.

התובנה השלישית היא שבמסגרת המנגנונים הנוהגים בדגמי המינהל הציבורי (הישן והחדש) חסרה חשיבה על המושג "כשל בערכים ציבוריים". ואכן בין המגמות שלהן אנו עדים היום מציג סטוקר (Stoker, 2006) את המודל Public Value (PVM) Management, השואב גם מעקרונות המודלים הקודמים של המינהל הציבורי (המודל הוובריאני והניהול הציבורי החדש), אך מציב במרכז את שאלת הערך הציבורי. וכך שאלות כמו מי מופקד על יישום המדיניות, השוק או הממשלה, מוחלפות בשאלה איך לקדם ערכים ציבוריים. עשייה זו דורשת מכוונות מעשית ברמות שונות של הממשל (מיקרו, מזו ומקרו), כמו גם זיהוי של ערכים ציבוריים והסכמה עליהם לאחר דיון משותף בין בעלי העניין השונים. בהקשרים שונים נטען שאין די בדיון זה בהקשר הישראלי (קטן, 2007). דה-לאון (DeLeon, 2006, p. 53) טוען שכדי לקדם מדיניות בעידן הנוכחי, יש מקום לפתח מערך כלים חדש. לטענתו יש להתוות דרכי פעולה המקדמות תהליכי למידה ומשא ומתן בין שחקנים ממגזרים שונים בחברה, ואלה יוכלו ויכוונו את מעצבי המדיניות בתהליכי עיצוב מדיניות וביישומם.

יש לציין, שהדוגמאות שהוצגו מתוך הדוחות, להסבר המושג "כשלים בערכים ציבוריים" בהקשר הישראלי, אינן חדשות. החשיבות של בחינת תהליכים לעיצוב מדיניות באמצעות המושג היא בכך שהיא מביאה את מעצבי המדיניות גם בדרגי המינהל הציבורי לבחון שאלות שלא נידונות מספיק, דוגמת אלה: אילו ערכים העשייה שלנו מקדמת? מה הסיכוי לפגיעה בערכים ציבוריים? לטענתנו דיון כזה עשוי להביא לתוצרי מדיניות מיטיבים יותר.

לסיכום נציין שהשאלות איך להימנע מכשלים בערכים ציבוריים ואיך לקדם חשיבה מודעת על תהליכי מדיניות מהוות אתגר למעצבי המדיניות בישראל ובעולם. המאמר מציג כאמור טיעון ראשוני בלבד, שמטרתו לקדם חשיבה על הנושא, וכל דיון מעמיק בתופעות כמו המחאה של קיץ 2011 דורש מרחק של זמן. אם כן, נותר מקום רב לשאלות ולמחקר המשך בנושא, הן בהיבט של המחאה והן בהיבט של חשיבות המושג "כשלים בערכים ציבוריים" שהוצג כאן.

מקורות

- אורן, ע' ולוין-אפשטיין, נ' (2000). ישראל 2000 – לגיטימציה כלפי אי שוויון. דעות בעם, 10. תל אביב: מכון ב.י. ולוסיל כהן, מחקרי דעת קהל, אוניברסיטת תל אביב.
- אייזנשטדט, מ' ורוזנהק, ד' (2001). הפרטה ודפוסי מעורבות חדשים של המדינה: תוכנית הסיעוד בישראל. ביטחון סוציאלי, 60, 113-128.
- בן דוד, ד' (עורך). (2011). דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות, 2010. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בניש, א' (2008). מיקור חוץ בראי המשפט הציבורי: הפרטת תוכניות "מרווחה לעבודה" ובעיית כשל הפיקוח. משפטים, לח (2), 283-349.
- בראלי, א', גוטוויין, ד' ופרילינג, ט' (עורכים). (2005). חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי. ירושלים: יד יצחק בן-צבי ומכון בן גוריון לחקר ישראל, קריית שדה בוקר, הוצאת אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי (ועדת טרכטנברג). (2011). אוחזר מ <http://hidavrut.gov.il>
- דורון, א' (2003). משטר הרווחה במדינת ישראל: מגמות השינוי והשלכותיהן החברתיות. סוציולוגיה ישראלית, ה (2), 417-433.
- הנדל, א', אדלמן, א', גבעוני, מ', יורן, נ' וקני, י' (עורכים). (2012). קריאת המחאה – לקסיקון פוליטי 2011. תל אביב: סדרת קו אדום, הקיבוץ המאוחד.
- יונה, י' וספיבק, א' (2012). אפשר גם אחרת – מתווה לכינונה של חברה מתוקנת (דוח ספיבק-יונה). תל אביב: הקיבוץ המאוחד-כתר.
- כהן, נ', מזרחי ש' ויובל פ' (2010). מדינת הרווחה, מדיניות ציבורית ודעת הקהל: ישראל 2008. ביטחון סוציאלי, 82, 47-77.

להט, ל' וטלית, ג' (2012). אתגרי הרגולציה בתחום שירותי הרווחה האישיים בישראל. ביטחון סוציאלי, 90, 81-120.

לוי-פאור, ד' (1998). יותר תחרות יותר רגולציה. פוליטיקה, 1, 27-44.

לוי-פאור, ד', גדרון, נ' ומושל, ס' (2011). הגירעון הרגולטורי של עידן ההפרטה – לקראת רפורמה רגולטורית בישראל? ירושלים: המרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן, מכון ון ליר. אוחזר מ

hazan.kibbutz.org.il/hafrata/regulation_3_july_2011.doc

מבקר המדינה (2009). דו"ח שנתי 59' לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2009. ירושלים: משרד מבקר המדינה.

ממז, ד' (2004). קבוצות עסקיות בכלכלה הישראלית: גורמי התגבשות והתעצמות. בתוך ד' פילק וא' רם (עורכים), שלטון ההון – החברה הישראלית בעידן הגלובלי (עמ' 116-130). ירושלים: מכון ון-ליר.

מרון, א' (2012). הפרטת המדינה או עיצובה מחדש? המקרה של תוכנית ויסקונסין בישראל. ביטחון סוציאלי, 90, 51-79.

נחמיאס, ד', ארבבל-גנץ, א' ומידני, א' (2010). מדיניות ציבורית: יסודות ועקרונות. רעננה: הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.

קטן, י' (2007). הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות (עמ' 101-130). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

רוזנהק, ז' ושלום, מ' (2013). הכלכלה הפוליטית של מחאת 2011: ניתוח דורי-מעמדי. תיאוריה וביקורת, 41, 45-68.

שלום, מ' (2004). האם הגלובליזציה והליברליזציה "נרמלו" את הכלכלה המדינית בישראל? בתוך דני פילק ואורי רם (עורכים), שלטון ההון – החברה הישראלית בעידן הגלובלי (עמ' 84-115). ירושלים: מכון ון-ליר.

שלום, מ' (2012). הרקע הכלכלי למחאה החברתית בקיץ 2011. בתוך ד' בן דוד (עורך), דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה, ומדיניות, 2011-2012 (142-192). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

שמיר, מ' (2011). יותר פוליטי מפוליטי. הארץ, 27.7.2011. אוחזר מ

<http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1181731>

- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, Mass.:Harvard University Press.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value paradigmatic change and managerial implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66 (3), 353-366.
- Plantinga, M. (2010). The public interests of social security: A social science perspective. In G. Vonk & A. Tollenaar (Eds.), *Social security as a public interest: A multidisciplinary inquiry into the foundations of the regulatory welfare state* (pp. 49-66). Social Europe Series 24 Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia.
- Reich, R. B. (Ed.). (1988). *The Power of Public Ideas*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rhodes, R. A. W. & Wanna, J. (2007). The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians. *The Australian Journal of Public Administration*, 66 (4), 406-421.
- Rhodes, R. A. W. & Wanna, J. (2009). Bringing the politics back in public value in Westminster parliamentary government. *Public Administration*, 87 (2), 161-183.
- Shalev, S. M. (2007). The welfare state consensus in Israel: Placing class politics in context. In S. Mau & B. Veghte (Eds), *Social Justice, Legitimacy and the Welfare State* (pp.193-216). Hampshire: Ashgate.
- Smith, R. F. I. (2004). Focusing on public value: Something new and something old. *Australian Journal of Public Administration*, 63 (4), 68-79.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36 (1), 41-57.
- Vigoda-Gadot, E. (2009). *Building strong nation*. Fanham: Ashgate.
- Weimer, D. L. & Vining, A. R. (2005). *Policy analysis: Concepts and practice* (4nd ed.). New Jersey: Parson Prentice-Hall.

ביטחון סוציאלי, שבט תשע"ה, פברואר 2015, מס' 96 : 29-53
נשלח לפרסום ב-12.3.13, התקבל ב-14.7.10