

# הפוליטיקה של הפרטה חלקית של שירותים חברתיים בישראל: המקרה של מעונות לאנשים עם פיגור שכלי<sup>1</sup>

רון מנדלקרן<sup>2</sup>

במהלך העשורים האחרונים עבר מרכז הכובד של אספקת שירותים חברתיים בישראל מהגופים הממשלתיים לגופים הפרטיים. תהליך זה של הפרטה חלקית עבר כמעט ללא התנגדות ציבורית, והמקרה של מעונות הפנימייה לאנשים עם פיגור משקף זאת היטב, שכן צומצם באופן דרמטי חלקה של המדינה באספקת שירות זה. בעזרת מסגרת הניתוח של מנגנוני שינוי הדרגתיים נבחן את המקרה של מעונות הפנימייה ונדון בתנאים ובמנגנונים שסייעו לתומכי ההפרטה החלקית – אגף התקציבים וגורמים בהנהלת משרד הרווחה – להוביל שינוי מדיניות משמעותי על אף התנגדותם של עובדים במעונות ושל הורים לחוסים.

---

## מבוא

---

במהלך העשורים האחרונים עבר מרכז הכובד של אספקת שירותים חברתיים בישראל מהגופים הממשלתיים לגופים הפרטיים (זעירא, 2005; מנדלקרן ושרמן, 2013; קטן, 2007). תהליך זה, יש לציין, היה חלק ממגמה עולמית, שבלטה במיוחד במדינות האנגלו-

- 1 אני מבקש להודות למיכל קורא על עצותיה והצעותיה מאירות העיניים בשלב גיבוש המאמר. בזכות הערותיהם המועילות של ארבעת השופטים האנונימיים מטעם ביטחון סוציאלי ושל אבישי בניש, עורך הגיליון המיוחד, הטיעונים המובאים במאמר בהירים יותר. שורשיו של המאמר מצויים בעבודתי במסגרת פרויקט גבולות ההפרטה ואחריות המדינה של מרכז חזן לצדק חברתי במכון ון-ליר בירושלים, ואני מבקש להודות לחברי לפרויקט ובייחוד למנהליו, יצחק גל-נור ואמיר פז-פוקס. בזכותם התוודעתי לתהליכים המתוארים במאמר.
- 2 תוכנית עמיתית פולונסקי, מכון ון-ליר בירושלים.

סקסיות (ראו לדוגמה Schmid, 2003). במלים אחרות, אספקת השירותים החברתיים בישראל עברה תהליך משמעותי של "הפרטה חלקית" (קטן, 2007) או "הפרטת הביצוע" (מנדלקרן ושרמן, 2013). גל המחאה החברתית שכבש את ישראל בקיץ 2011 כלל גם התנגדות לתהליכי ההפרטה החלקית של שירותים ציבוריים בכלל ושירותים חברתיים בפרט (ארלוזורוב, 2011; גל-נור ועמיתים, 2012), אולם במידה רבה היתה זו ביקורת שלאחר מעשה, שכן עד אז עבר תהליך ההפרטה עצמו, במידה רבה, ללא התנגדות ציבורית משמעותית. העובדה המעניינת ומעוררת התהייה היא ששינוי מדיניות כה יסודי התרחש כמעט באין מפריע, אף שחלקים נרחבים בציבור מתנגדים לו אידיאולוגית (מזרחי, יובל וכהן, 2011) ואף שיש קבוצות – ובראשן עובדי המגזר הציבורי וחלק ממקבלי השירות ובני משפחותיהם – שנפגעו או רואות את עצמן נפגעות ממנו.

השאלה שמאמר זה עוסק בה היא כיצד עד לאחרונה התרחשו תהליכי ההפרטה החלקית של אספקת שירותים חברתיים בישראל בלי כל התנגדות משמעותית. שאלה זו נבחנת באמצעות ניתוח סוגיית המעונות לאנשים עם פיגור. המאמר מתמקד בניחות התנאים והמנגנונים שמחד גיסא אפשרו את הובלת מהלך ההפרטה החלקית והקלו על הגופים שקידמו אותו – בראשם אגף התקציבים של משרד האוצר ובמקרה שבו נתמקד גורמים בהנהלת משרד הרווחה – ומאידך גיסא הערימו קשיים. העניין בשאלה זו נובע מכך שקשה למדי לחולל שינויי מדיניות, גם כאשר אלה העומדים מאחוריהם הם בעלי עוצמה פוליטית רבה (כפי שנהוג לתאר את אגף התקציבים במשרד האוצר; ראו לדוגמה בן בסט ודהן, 2006). זאת בין השאר משום שדפוסי המדיניות התקפים עולים בקנה אחד עם האינטרסים של גורמים אחרים – במקרה זה עובדים והורים של חוסים – שרואים עצמם נפגעים ופועלים נגד מאמצי הרפורמה. העניין בשאלת אופן התרחשותם של תהליכי הפרטה חלקית בתחום השירותים החברתיים נובע מכך שבתחום זה התחוללו שינויים מקיפים ועמוקים, שלא נתקלו אלא בהתנגדות חלשה יחסית. מלבד חשיבות הדיון בסוגיית המעונות לאנשים עם פיגור כשלעצמה, דיון זה עשוי להוות בסיס לניתוח מקרים אחרים של הפרטה חלקית בתחום השירותים החברתיים.

יובהר כאן כי המאמר אינו עוסק בהערכת תוצאתם של תהליכי ההפרטה החלקית של שירותים חברתיים או בהשוואה בין מידת יעילותם של שירותים שגופים חוץ-ממשלתיים מספקים לזו של שירותים שגופים ממשלתיים מספקים. אין ספק כי מבחן התוצאה של תהליכי ההפרטה החלקית הוא מבחן קריטי, כאשר השאלה העומדת לפנינו היא אם רצוי להמשיך בהם ביתר שאת או לעצור. אולם מאמר זה "אדיש" לשאלה זו, שכן הוא מתמקד בשאלה כיצד התרחשו תהליכי ההפרטה החלקית של שירותים חברתיים ולא בשאלה מה הן השלכותיהם של תהליכים אלה. אף שאינני אדיש לשאלה האחרונה (ראו לדוגמה מנדלקרן ושרמן, 2013), אני סבור כי ניתן להפריד בין שתי השאלות, וכי גם תומכיה של מדיניות ההפרטה החלקית וגם מתנגדיה ימצאו עניין בשאלה כיצד יושמה מדיניות זו

בפועל ומדוע מנגנונים אחדים של שינוי מדיניות הובילו לשינויים משמעותיים יותר מאשר מנגנונים אחרים.

גם שאלת המניעים של תומכי ההפרטה היא משנית במסגרת מאמר זה. יש מניעים רבים שמשתלבים זה בזה (ראו סקירה אצל קטן, 2007): הניסיון לשפר את יעילות השירותים החברתיים שהמדינה אחראית לאספקתם, בייחוד באמצעות חיסכון בעלות השירותים; הניסיון לצמצם את מספר עובדי המדינה ואת עוצמת האיגודים המקצועיים שלהם; התגברות הספק בדבר יכולתה של המדינה לספק שירותים באופן מקצועי מספיק בהשוואה לספקי שירותים מתמחים לא ממשלתיים; למידה וחקוי מגמות בעולם המערבי. מניעים אלה, בין צודקים ובין שלא, מבהירים מדוע תמכו הגורמים שצוינו לעיל במדיניות ההפרטה החלקית. אולם מכיוון ששינוי מדיניות הוא תהליך פוליטי, שעשוי לעורר את התנגדותם של אלה שרואים עצמם נפגעים ממנו, מניעיהם של תומכי ההפרטה לא יכולים כשלעצמם להסביר מה אפשר להם או מנע מהם לקדם מדיניות זו, ובמילים אחרות, כיצד התרחש בפועל תהליך ההפרטה החלקית.

את הבסיס התיאורטי לבחינת שאלת התרחשותם של תהליכי ההפרטה החלקית מספקת גישת המוסדיות החדשה במדע המדינה האומרת, שמוסדות יגבילו באופן משמעותי שחקנים פוליטיים הפועלים בתוכם (Hall & Taylor, 1996). גישה זו מציעה מסגרת תיאורטית לניתוח תהליכים הדרגתיים של שינוי מוסדי (Streeck & Thelen, 2005). כאמור, אמפירית נבחנת שאלה זו באמצעות ניתוח המקרה של מעונות הפנימייה לאנשים עם פיגור, שירות שבו צומצם באופן דרמטי, עד אמצע שנות ה-80, תפקידה המרכזי של המדינה כספקית. הניתוח האמפירי מבוסס על ראיונות שנערכו בשנים 2008-2009 ו-2012 עם מספר גורמים שנטלו חלק בתהליכים אלה או השפיעו עליהם: בעלי תפקידים בהנהלת משרד הרווחה ובאגף לטיפול באדם המפגר, שכיהנו בתפקידיהם החל בשנות ה-70 ועד היום; הורים לחוסים במעונות הממשלתיים ובעלי תפקידים באקי"ם-ישראל, שבמסגרתו מאורגן ועד ההורים הארצי של חוסים במעונות; נציג של ועד העובדים של מעונות הפנימייה הממשלתיים.<sup>3</sup> כמו כן נעשה שימוש במסמכי מדיניות, עיתונות ומגוון מקורות משניים.

הניתוח מצביע על תהליכי השינוי ההדרגתיים שעמדו בבסיס השינוי משנות ה-80 ועד היום:

3 ראו את רשימת המרואיינים בסוף המאמר. בשל רגישותם של חלק מהדברים שנדונו בראיונות, והעובדה שחלק מהמרואיינים הם בעלי תפקידים מכהנים, אין הפניות ישירות למרואיין זה או אחר. במקרה שבו השתקפה אי התאמה עובדתית בין המרואיינים צוין הדבר בגוף המאמר.

- תהליך סחיפה (drift) – אי התאמה של המערך המשולב של גופים ממשלתיים ולא ממשלתיים לצרכים המשתנים, שהביאה לצמצום המענה שיכול היה מערך זה לתת למבקשי השירות בתחום זה;
- תהליך הוספת רבדים (layering) – בניית שכבה אלטרנטיבית למעונות הממשלתיים, כאשר חלקם של האחרונים הולך ומצטמצם, משום שצמיחתם מוקפאת, בעוד מסגרות הדיור הלא-ממשלתיות מורחבות באופן עקבי ומשמעותי;
- תהליך התשה (exhaustion) – ניסיונות סגירה ו"ייבוש" מתמשכים של מערך המוסדות הממשלתיים;
- תהליך החלפה (displacement) – כניסה הדרגתית של הסדרים חדשים לתוך המערכת הקיימת, בדמות הפרטה חלקית של שירותים שניתנים בתוך המעונות הממשלתיים.

שניים מהתהליכים שצוינו לעיל – תהליך הסחיפה ותהליך הוספת הרבדים – היו משמעותיים במיוחד מבחינת השינוי שחוללו בפועל. אופיים ההדרגתי של תהליכים אלה והעובדה שלא היו איום ישיר על המעונות הממשלתיים הקיימים אפשרו לסוכני ההפרטה המרכזיים, בראשם משרד האוצר בשיתוף עם חלק מהפקידות הבכירה במשרד הרווחה, להימנע מעימות ישיר עם מתנגדים פוטנציאליים לשינוי, בראשם ועדי העובדים והורים של חוסים, ולהוביל לשינוי יסודי, גם אם לא מוחלט וכולל לפי שעה, במבנה מערך שירות המעונות לאנשים עם פיגור שכלי.

כפי שיידון בפרק הבא להלן, הדיון האקדמי בתחום השירותים החברתיים הקדיש מקום חשוב להפרטה ולמיקור החוץ. אולם הדיון האקדמי, כמו גם הדיון הציבורי בכלל, לא עסק באופן שיטתי בתהליכים הפוליטיים שעמדו מאחורי התרחבות תופעה זו. בפרק השלישי של המאמר נידונות הסיבות שבעטיין צפוי הדיון בסוגיית המעונות לחוסים לתרום להבנת תהליכי ההפרטה בשירותים חברתיים אחרים. בפרק הרביעי נפרסת מסגרת הניתוח התיאורטית, אשר כפי שצויין לעיל מבוססת על התיאוריה המוסדית החדשה במדע המדינה. ניתוח המקרה של הפרטת הביצוע במעונות לחוסים נעשה באמצעות מסגרת זו בפרקים החמישי והשישי.

## הספרות הקיימת בתחום ההפרטה של שירותים חברתיים וההיבט הפוליטי החסר

רוב הספרות בנושא ההפרטה החלקית בתחום השירותים חברתיים עוסקת בתיאור המצב, בניחות נורמטיבי שלו ובבחינת השלכותיו, בייחוד על טיב השירות. ביתר פירוט, ספרות זו כוללת את אלה: (א) סקירה של תהליכי ההפרטה (כץ, 2006; מנדלקרן ושרמן, 2013; סבירסקי וחסון, 2008; קטן, 2007); (ב) ניתוח שאלות עקרוניות וערכיות הכרוכות בתהליכים אלה (מנדלקרן ושרמן, 2013), בין השאר מזווית משפטית (בניש, 2006; ברק-ארו, 2008) וכלכלית (פרשטמן, 2007); (ג) בחינת ההשלכות המעשיות של ההפרטה החלקית, בדגש על השפעתה על איכות השירותים (אבירם ורוזן, 1998; כורזים, שמיד וליבוניץ, 2005; לוסקי וגבעון, 2005; קטן, 2001; Schmid, 2003), על דפוס הפעולה של ספקי השירות (זיכלינסקי, 2010; שמיד, 2001; Schmid & Nirel, 2004), על טיב הפיקוח והרגולציה של המדינה על השירותים המופרטים (בניש, 2007; פלג, 2005, 2007; Bar-Nir & Gal, 2011) ועל תנאי ההעסקה של העובדים (פז-פוקס, 2013).

אין להמעיט בחשיבותן של העבודות שצוינו לעיל; אולם חסרה בהן התייחסות לשאלת הדינמיקה של תהליך ההפרטה החלקית ובייחוד לתנאים ולתהליכים הפוליטיים שעמדו מאחוריה.<sup>4</sup> אמנם דורון וקארגר (Doron & Karger, 1993) ציינו את השפעתם של שינויים אידיאולוגיים והתחזקות של תפיסות "כלכליות" בקרב גורמים בממשלה, של אימוץ וחיקוי של מודלים מחו"ל, בייחוד מארצות הברית, ושל אינטרסים של קבלי שירות פרטיים ואליטות כלכליות, אבל הדיון שלהם הוא כללי ואינו כולל בחינה אמפירית של תהליכים קונקרטיים בתחום זה או אחר. גם עבודותיו של קטן (2007; ראו גם 2001) עסקו ב"גורמים מניעים ובולמים" של תהליך ההפרטה החלקית, ומציגות את תומכי ההפרטה ומתנגדיה – משרד האוצר וגורמים בהנהלת משרד הרווחה מזה וועדי העובדים וההורים מזה – ואת ההצדקות העקרוניות והמעשיות של כל אחד מהצדדים. אולם עבודות אלה אינן מנתחות, על פי התיאוריה של שינויי מוסדות ומדיניות, את הדינמיקה הפוליטית שאפשרה לתומכי ההפרטה לממש את מטרותיהם, תוך קיומה של התנגדות מועטה ולא אפקטיבית, כפי שקטן מציין.

העבודה של אייזנשטדט ורוזנהק (2001) יוצאת דופן בהקשר זה, משום שהציגה בחינה מדוקדקת, הן של תהליכי קבלת ההחלטות שעמדו מאחורי אימוץ חוק ביטוח סיעוד, המיושם באמצעות גופים פרטיים בלבד, והן של האופן שבו חוק זה משרת את האינטרסים השונים אך המשולבים של משרד האוצר ומשרד הרווחה. אולם מקרה זה

4 דורון ומאור (2011) מתארים מצב דומה במחקר בנושא קרוב, הרפורמה בשירותי בריאות הנפש בישראל.

חריג במידה רבה ולא מייצג שירות חברתי מופרט, משום שאספקתו באמצעות גופים פרטיים אפיינה אותו מראשית הקמתו בשלהי שנות ה-80. מסיבה זו אין הניתוח של רוזנהק ואייזנשטדט נותן מענה מספק לשאלת הדינמיקה של הפרטת שירותים חברתיים קיימים.<sup>5</sup>

### הפרטה חלקית של שירותים חברתיים והמקרה של המעונות לאנשים עם פיגור

כפי שציינו כבר לפני כשני עשורים דורון וקארגר (Doron & Karger, 1993), השירותים החברתיים בישראל, ובמובהק תחומי הבריאות והרווחה, התאפיינו משך שנים ארוכות ב"משק רווחה מעורב" (mixed welfare economy); כלומר: הם סופקו בידי הממשלה, בידי גופים פרטיים עסקיים ובידי ארגונים ללא כוונת רווח, במשולב. במלים אחרות, "המשק המעורב" משקף מצב שבו כבר נוהגת הפרטה חלקית, אך בהיקף מוגבל. מכאן שיהיה נכון ומדויק יותר לומר, שבעשורים האחרונים אנו עדים למגמת התרחבות ההפרטה החלקית ולשינוי בתפקיד הממשלה כמעסיק (טביביאן-מזרחי, 2012), שתוצאתם היא שינוי בשיווי המשקל בתוך "משק הרווחה המעורב", כלומר צמצום דרמטי של משקל הממשלה ביחס למשקל הגופים הלא ממשלתיים.<sup>6</sup> תהליכי שינוי אלה, יש לציין, אינם ייחודיים לישראל (Grimshaw, Vincent, & Willmott, 2002, p. 476). נדגיש כי ההפרטה החלקית אינה משקפת את התנערות המדינה מאחריות לשירותים החברתיים, אלא שינוי יסודי בדפוס האחריות של המדינה על שירותים אלה.<sup>7</sup>

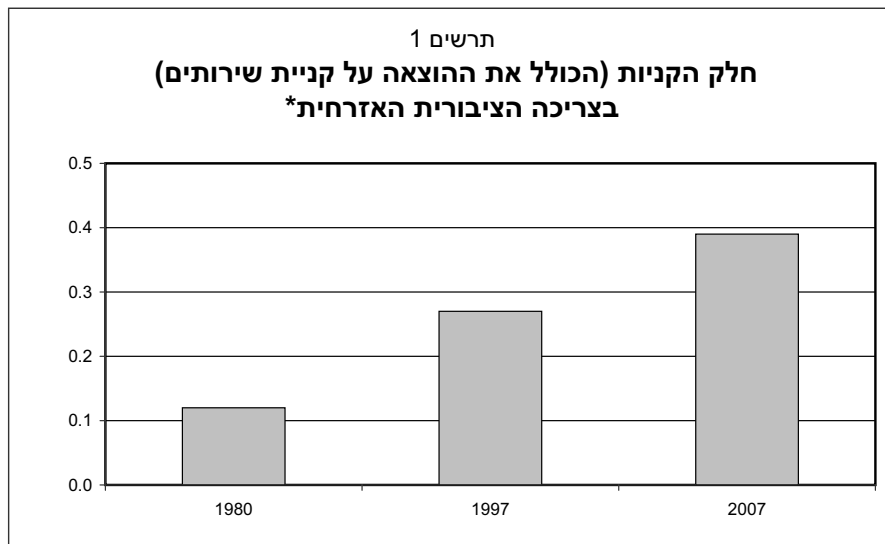
חשיבותה של מגמת התרחבות ההפרטה החלקית רבה, למרות עובדת קיומו של "משק רווחה מעורב" כבר בעשורים הראשונים לקיום המדינה, שכן מדובר בשינוי איכותי ולא רק כמותי, מהסיבות האלה: (א) משום ש"כמות עושה איכות", וכפי שעולה מהנתונים בתרשים 1, השינוי הכמותי שחל בהיקף הרכש של שירותים ציבוריים – והשירותים החברתיים בתוכם – הוא דרמטי. כפי שציין זעירא (2004, עמ' 56), "סוג זה של הפרטה

5 אם כי, כפי שידון בהמשך, הוא בהחלט רלוונטי להבנת היבטים של תהליכים אלה, כמו לדוגמה עמדת הציר של משרד האוצר במצב של הרחבת שירות כלשהו, שממנה נובעת יכולתו לאכוף את תנאיו ביחס לאופן הרחבת השירות.

6 לאור זאת הרי שכוונתי ב"הפרטה חלקית" גם בשאר המאמר היא להתרחבות המשמעותית של ההפרטה החלקית ולא דווקא לשינוי דיכוטומי, ממצב של 100% אספקה ישירה של המדינה למצב של 100% אספקה באמצעות גורמים לא ממשלתיים.

7 אחריתה של המדינה על המקלטים לנשים מוכות שנוסדו ומומנו בתחילה בידי ארגונים לא ממשלתיים מדגימה היטב נקודה זו (ינאי, 2005).

הוא משמעותי יותר מאשר הפרטה המתבצעת באמצעות מכירתן של חברות ממשלתיות, שכן סכומי הכסף בהם מדובר, בתרגום להכנסה חודשית, גדולים הרבה יותר.<sup>8</sup> (ב) משום שכיום אנו נמצאים בעיצומו של תהליך, ולפיכך יש סיכוי לא מבוטל שמגמת ההפרטה החלקית של שירותים חברתיים תימשך, ושגם אספקתם של אותם שירותים שעדיין ניתנים היום באופן מלא או חלקי בידי המדינה תועבר לקבלנים. (ג) משום שגם אם טרם הופרטו כל השירותים החברתיים, התבססה ההפרטה החלקית במידה רבה כנורמה המקובלת שלפיה הממשלה פועלת (ראו גם גל-נור, 2013). התבססותה של נורמה זו משתקפת בהחלה, או בניסיונות ההחלה, של הפרטה חלקית של שירותים שכרוכה בהם הפעלת סמכות שלטונית דוגמת תוכנית ויסקונסין והתוכנית להקמת בית סוהר בהפעלה של קבלן פרטי (בניש, 2007; בג"ץ, 2009).

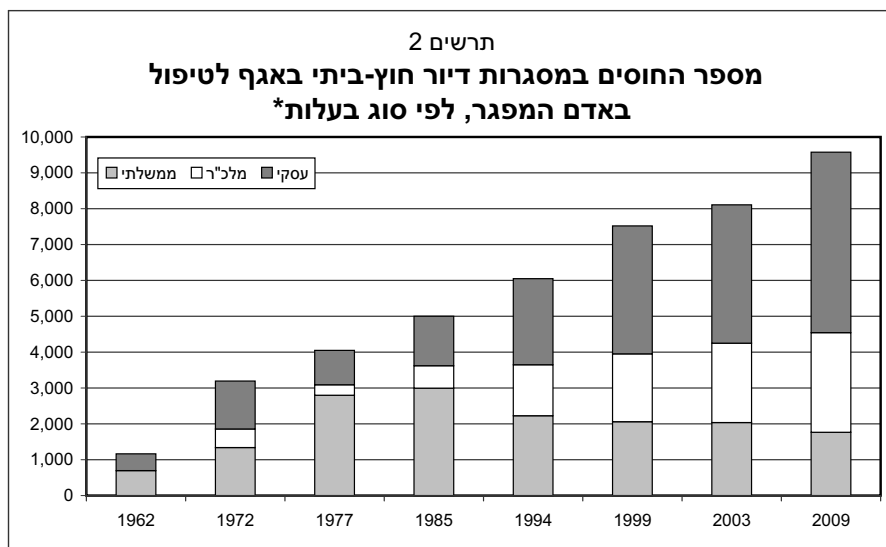


\* מקורות: זעירא, 2004; בנק ישראל, 2008, לוח ו-נ-6 (1) ולוח ו-נ-7 (1).

המקרה של מסגרות הדיור החוץ-ביתי לאנשים עם פיגור, ובתוכן מעונות הפנימייה, הוא מקרה המייצג היטב את מגמת השינוי של משק הרווחה המעורב. כפי שמלמד תרשים 2, בתחום שירות זה התנהל לאורך כל השנים משק מעורב שבמסגרתו סופק השירות בידי גופים ממשלתיים ולא ממשלתיים, בכללם גופים עסקיים. עד שנות ה-70 התבססה

8 מכיוון שאין נתונים שיטתיים ומסודרים של היקף ההפרטה החלקית בממשלה בכלל ובמשרדי הממשלה השונים בפרט, הנתון על גידול משקל ההוצאה הציבורית על קניות (לצד הצמצום ההדרגתי במשקל השכר בהוצאה הציבורית) מהווה מדד מקורב לתופעה זו.

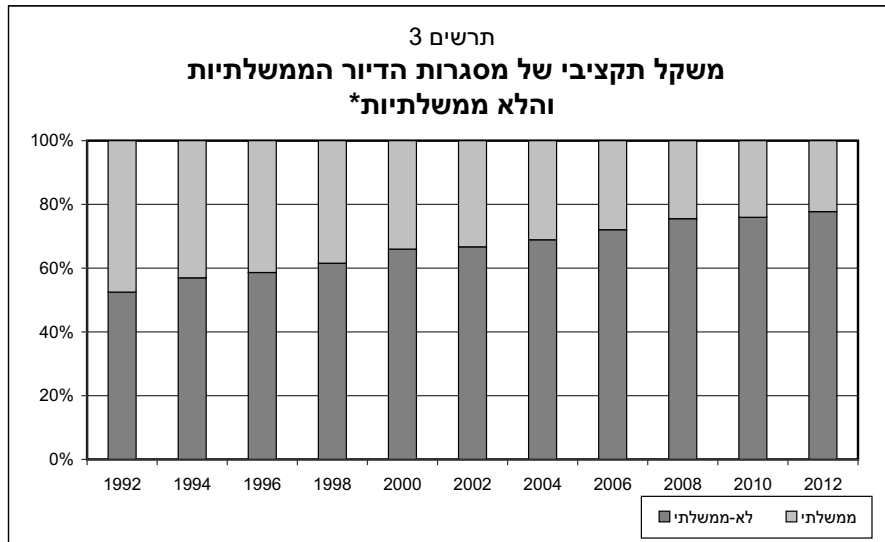
הצמיחה של שירות זה על הקמת מעונות ממשלתיים, שהיוו במידה רבה את מרכז הכובד של השירות, לצד תמיכה בגופים לא ממשלתיים שהפעילו מעונות ומעט מסגרות אחרות. אולם במהלך העשורים האחרונים חל בו שינוי משמעותי, ומרכז הכובד של אספקת השירות הוסט מהמעונות הממשלתיים לגופים לא ממשלתיים – מלכ"רים ובייחוד גופים עסקיים (ראו גם חובב ועמינדב, 2006).



\* מקורות: חובב ועמינדב, 2006, עמ' 95; משרד הרווחה, 2010, עמ' 36.

אציין כי התקציב המוקדש לדיור חוץ-ביתי הוא חלק הארי של תקציב האגף לטיפול באדם המפגר במשרד הרווחה (כ-80% בממוצע במהלך העשור האחרון, כ-700 מיליון ש"ח ב-2012). תרשים 3 מציג את העלייה ההדרגתית במשקלן התקציבי של מסגרות הדיור הלא-ממשלתיות בהשוואה למשקל המעונות הממשלתיים מאז שנת 2000.





\* משרד האוצר, השוואת סעיפים 230856 ("טיפול חוץ-ביתי במעונות") ו-230871 ("מעונות ממשלתיים") בתקציב משרד הרווחה בשנים שונות (אתר התקציב הפתוח: <http://budget.msh.gov.il/#00,2010,0,1,1,1,0,0,0,0,0>).

בניגוד מובהק לעבר, במהלך שני העשורים האחרונים עומדת על הפרק שאלת עצם המשך קיומן של המסגרות הממשלתיות, כאשר מתקבלות החלטות ממשלה חוזרות ונשנות בדבר סגירת חלק ממעונות הפנימייה הממשלתיים או כולם (ראו לדוגמה ישראל, 2004, 2006). חשוב לציין שהחלטות ממשלה אלה אינן מיושמות, וכי בפועל הועברו רק שני מעונות מבעלות לממשלתית לבעלות לא ממשלתית, הראשון בשנת 1988 והשני בשנת 1992. יחד עם זאת, העובדה שהמשך פעילותם של המעונות הממשלתיים מוטל בספק מבהירה את טיב השינוי, שכן עד שלהי שנות ה-70 וראשית שנות ה-80 היו מסגרות הדיור הממשלתיות במידה רבה לב לבו של מערך שירותים זה. דבר זה בא לידי ביטוי מובהק בהקמתם של מעונות ממשלתיים חדשים, בהעברה של מוסדות שפעלו במסגרת קרן חוץ-תקציבית, הקרן המרכזית לקידום ופיתוח שירותי רווחה, לאחריות ישירה של משרד הרווחה, בתוכניות ההרחבה של המעונות הממשלתיים ובקליטתם של דיירים ממעונות לא ממשלתיים שנסגרו במעונות הממשלתיים הקיימים (חובב ועמינדב, 2006; משרד העבודה והרווחה – השירות למפגר, 1978; קורץ, 1975).

בדומה למגמת ההפרטה החלקית של שירותים חברתיים, נעשה השינוי במבנה האספקה של שירותי הדיור החוץ-ביתי לאנשים עם פיגור כמעט ללא התנגדות. למרות השלכותיו של השינוי על עובדי השירותים האלה ועל החוסים (כמו גם על האפוטרופוסים שלהם,

בני משפחתם על פי רוב, שמייצגים אותם למעשה) ואף שגל המחאה החברתית, כמו גם סקרי עמדות הציבור, מלמדים על התנגדותם של רבים להפרטה חלקית של שירותים חברתיים (ארלוזורוב, 2011; גל-נור ואחרים, 2012; מזרחי ואחרים, 2011), תשומת הלב הציבורית והפוליטית שהופנתה אליו עד לאחרונה היתה דלה. בחינת הדינמיקה של השינוי שהתרחשה בתחום זה עשויה אפוא להאיר שינויים שהתרחשו גם בתחומי שירות אחרים. לאור טיבו ההדרגתי של השינוי וההתנגדות המוגבלת אליו, ייבחנו התהליכים שהובילו אותו באמצעות מסגרת הניתוח של "שינויים מוסדיים הדרגתיים", אשר תוצג להלן.

---

### תהליכים הדרגתיים של שינוי מוסדי

---

אחת ההנחות הבסיסיות של ספרות המוסדיות החדשה (new institutionalism) במדע המדינה ובסוציולוגיה היא שבהיעדרו של משבר, נמוכים הם הסיכויים שיתחולל שינוי מוסדי, כלומר שינוי יסודי של כללי המשחק בתחום מדיני כלשהו (Hall & Taylor, 1996). מוסדות נוטים לשמר את עצמם, וניסיונות לחולל בהם שינוי צפויים להיתקל בהתנגדותם של אותם בעלי עניין שנהנים מההסדרים הקיימים או תומכים בהם (Schickler, 2001, p. 16; ראו גם Pierson, 2000, 2004). לפי הנחת יסוד זו, שינויים מוסדיים משמעותיים צפויים להתרחש, רק כאשר ההסדרים הקיימים סופגים טלטלה עזה עקב משבר כלשהו (Baumgartner & Jones, 1993) (exogenic shock).

אולם כפי שצוין לעיל, השינוי שחל במבנה האספקה של שירותי הדיור החוץ-ביתי לאנשים עם פיגור היה אמנם עמוק ומקיף, אך לא מדי וסוחף; הוא התרחש באופן איטי והדרגתי, לאורך שנים עד שלושה עשורים. לפיכך לא ניתן לאפיין שינוי זה כתגובה רדיקלית לסיטואציה משברית. אם כן, איך הוא התחולל בכל זאת?

בשנים האחרונות טענו מספר חוקרים, כי שינוי מוסדי משמעותי עשוי להתרחש גם באופן הדרגתי, אינקרמנטלי, וחלקים נרחבים ממנו עשויים אף להיות איטיים, בלתי נראים ובלתי מורגשים (Streeck & Thelen, 2004, 2005; ראו גם Pierson, 2004). טענה זו נשענת בין השאר על ההנחה שבמקרים רבים הסדרים פוליטיים-מוסדיים לא לגמרי קוהרנטיים, וגם אם יש להסדר היגיון או קו מוסדי דומיננטי, הרי שלצדו עשויים לפעול הסדרים מוסדיים אחרים, שישקפו הגיונות שונים ואף סותרים. שחקנים המעוניינים לחולל שינוי יכולים להשתמש במרכיבים מתוך המערך המוסדי הקיים לצורך קידום מטרותיהם, ו"לגלות" מחדש, לטפח, להטמיע ולאמץ הגיונות מוסדיים קיימים אך שוליים (Streeck & Thelen, 2005, pp. 19-20; ראו גם Koreh, & Shalev, 2009).

עצם הדיון בתהליכים הדרגתיים של שינוי מוסדי מהווה במידה רבה המשגה של תופעה שהיא (לפחות לאחר מעשה) לחלוטין גלויה לעין וזכתה לכינוי הידוע "שיטת הסלמי". אולם התרומה התיאורטית החשובה של העבודות שעוסקות בתהליכים הדרגתיים של שינוי מוסדי טמונה ביכולתן להצביע על מספר מנגנונים קונקרטיים שיכולים לייצר תהליכים אלה, כמו גם על התנאים הפוליטיים העשויים לתמוך בפעולתו של מנגנון זה או אחר (שבהם נדון בפרק החמישי). שטרק ות'לן (Streeck & Thelen, 2005) מגדירים חמישה מנגנונים עיקריים: החלפה, הוספת רבדים, סחיפה, המרת מטרת והתשה (ראו גם לוח 1).

### החלפה (displacement)

שלוש חלופות נכנסות תחת ההגדרה של החלפה: הפעלה או אימוץ של הסדרים מוסדיים שההיגיון שלהם חורג מההיגיון המוסדי הדומיננטי ואולי אף סותר אותו; מצב שבו ההסדרים המוסדיים הללו היו קיימים אך שוליים; מצב של דיפוזיה או "פלישה" (invasion), כאשר הסדרים מוסדיים חדשים מיובאים או נכפים מבחוץ. לדוגמה: ניתן לראות את שלב הניסוי של תוכנית ויסקונסין בישראל, שיושם בארבעה אזורים בארץ בלבד, כמשקף פעולה התחלתית של מנגנון החלפה בתחום שירותי התעסוקה, שכן הוא החליף באופן חלקי – כלומר במספר מוגבל של אזורים בארץ – את המסגרת הקיימת שמספק שירותי התעסוקה, בעוד שברוב האזורים בארץ לא חל כל שינוי.

### הוספת רבדים (layering)

הוספת רבדים משמעה הוספה הדרגתית של מרכיבים חדשים למערכת הנוהגת, בלי לפגוע במרכיבים הקיימים. ההוספה ההדרגתית מחוללת בסופו של דבר שינוי יסודי במבנה המערכת כולה, מכיוון שהחלק של המרכיבים הקיימים/הישנים מצטמצם באופן משמעותי לטובת המרכיבים החדשים. שטרק ות'לן (Streeck & Thelen, 2005) מגדירים את דפוס השינוי הזה "צמיחה נבדלת" (differential growth), כלומר צמיחה בקצב שונה של מרכיבים שונים במערכת, כאשר המרכיבים החדשים צומחים מהר יותר מהמרכיבים הישנים. הפניית חוסכים חדשים למערכת של פנסיה צוברת בעוד החוסכים הוותיקים נותרים במסגרת של פנסיה תקציבית מהווה דוגמה בולטת לתהליך של הוספת רבדים (Béland, 2007). הצמיחה של השכבה המוסדית החדשה מביאה בסופו של דבר לשינוי מערכתי ואף עשויה "לשאוב" את התמיכה עבור המרכיבים הישנים. תהליך הוספת הרבדים משקף לכאורה מעין פשרה בין "החדש" ל"ישן", אולם בפועל, טוענים שטרק ות'לן (Streeck & Thelen, 2005), זו פשרה שמביאה למעשה לתבוסה של ה"ישן".

שאלה אחרת היא אם המרכיבים הישנים והחדשים יכולים אמנם לפעול זה לצד זה לאורך זמן, או שמא הוספת הרבדים צפויה בסופו של דבר להביא גם להחלפה (displacement) של המרכיבים הישנים ולמעשה לשינוי מערכתי כולל.

### סחיפה (drift)

ההנחה היא שיציבותם של מוסדות אינה מובנת מאליה, אלא תלויה בהתאמתם לנסיבות משתנות. על כן גם כשהסדרים הנוהגים נשמרים ושומרים על מראית עין של יציבות מוסדית, כאשר הנסיבות משתנות, בעת כזאת עשוי להתחולל למעשה שינוי מוסדי, כלומר שינוי יסודי בהגיון הפעולה המערכתי או בכללי המשחק. האקר (Hacker, 2005) הציג את אי התאמתה של מערכת הביטחון הסוציאלי בארצות הברית לשינויים בסיכונים הכלכליים והחברתיים כדוגמה לתהליך סחיפה. בדומה לתהליכי ריבוד, השינוי היסודי מתרחש, כאשר במקביל מוצגת חזות של יציבות לנוכח שמירת ההסדרים הפורמליים הקיימים. אולם כפי שעולה ממחקרו של האקר, אי שינוי הסדרים הקיימים הוא לא בהכרח תוצאה של העדר תשומת לב, אלא יכול להיות פרי מדיניות מכוונת של זה שמעוניין לשנות את כללי המשחק ולהחליש את ההסדרים הקיימים; במקרה האמריקני היו אלה חברי קונגרס רפובליקנים שהיה בכוחם לסכל ניסיונות עדכון והתאמה של מערך הביטחון הסוציאלי הקיים.

### המרת מטרות (conversion)

המרת מטרות משמעה הסטת הסדרים מוסדיים קיימים לשם קידומן של מטרות חדשות או שונות מהקיים. ההסדרים הקיימים אינם מבוטלים, אך יעדיהם משתנים. המרת מטרות יכולה להתרחש, כאשר יש או נוצרים פערים או "סדקים" בין המבנה המוסדי לבין הפונקציה שהוא אמור לשרת בשל התפתחויות לא צפויות (unintended consequences), פשרות בעת הקמת המוסד או פרשנות אסטרטגית שונה של ההסדרים. דוגמה להמרת מטרות סיפקה טביביאן-מזרחי במחקרה אודות דפוסי העסקה לא יציבה בישראל. היא מתארת את השינוי בתפקודה של קרן המחקרים הרפואיים מאגודה המנהלת מענקי מחקר למעין קבלן כוח אדם של משרד הבריאות (טביביאן-מזרחי, 2012, עמ' 104-105).

### התשה (exhaustion)

התשה היא חיסול הדרגתי של ההסדרים המוסדיים הקיימים. בשונה מתהליך הסחיפה, במנגנון התשה צפויים ההסדרים הפורמליים, לא רק להתרוקן מתוכן, אלא להתבטל

לחלוטין. זאת ועוד, בניגוד לתהליכים אחרים שתוארו לעיל, מנגנון זה משקף "התקפה" ישירה, גם אם הדרגתית, שאינה תלויה בהתרחשותם של שינויים סביבתיים לדוגמה (זאת בניגוד למנגנון הסחיפה). מבחינה זו ניתן לתאר אותו כפחות "מתוחכם"; "ייבוש" תקציבי הדרגתי של מוסדות או שירותים מהווה דוגמה טובה למנגנון זה.

## לוח 1

## מנגנונים של שינוי מוסדי הדרגתי

מנגנון	היגיון	דוגמה
החלפה	כניסה הדרגתית של הסדרים חדשים במקום ההסדרים הקיימים	שלב הניסוי של תוכנית ויסקונסין בתוך המערך הקיים של שירותי תעסוקה שמציע שירות התעסוקה
הוספת רבדים	"צמיחה נבדלת" – הסדרים חדשים מתרחבים מהר יותר מהסדרים קיימים	הפניית חוסכים חדשים למערכת פנסיה צוברת בעוד חוסכים ותיקים נשארים במערכת פנסיה תקציבית
סחיפה	אי התאמה של ההסדרים הקיימים לתנאים סביבתיים משתנים	אי התאמה של מערכת הביטחון הסוציאלי בארצות הברית לשינוי בסיכונים הסוציו-אקונומיים
המרת מטרות	הסטת הסדרים קיימים לשם קידומן של מטרות חדשות	שינוי הפונקציה של קרן המחקרים הרפואיים מניהול מענקים להעסקת עובדים
התשה	חיסול הדרגתי של ההסדרים הקיימים	"ייבוש" תקציבי של מוסדות או שירותים

### הליכים הדרגתיים של שינוי מוסדי בשירותי הדיור החוץ-ביתי לאנשים עם פיגור

לאור המסגרת התיאורטית שהוצגה לעיל (בראשית הפרק הבא תוצג הרחבה של מסגרת זו), המאמר מוקדש מכאן ואילך לניתוח התהליכים שאפשרו וחוללו את השינוי בדפוס האספקה של שירותי הדיור החוץ-ביתי לאנשים עם פיגור ואת הרחבת ההפרטה החלקית בשירותים אלה. כפי שצוין לעיל, שינוי זה מתבטא בהרחבה משמעותית של משקלם של השירותים שמספקים גורמים לא ממשלתיים, הרחבה שבאה על חשבון משקלם של הגופים הממשלתיים. עוד הוא מתבטא באי ודאות בנוגע להמשך קיומם של המעונות הממשלתיים, אם כי, כפי שצוין לעיל, הניסיונות לסגור מעונות אלה צלחו אך באופן חלקי מאוד. כפי שידון להלן, פעלו מספר מנגנוני שינוי בהדרגה או במקביל, בדרגות שונות של אפקטיביות, והובילו לשינוי שתואר לעיל.

## סחיפה

מנגנון הסחיפה פעל במסגרת המוסדית שנהגה עד שלהי שנות ה-70, ומשמעותו היתה אי התאמתו של משק הרווחה המעורב – שבו היתה דומיננטיות למוסדות הממשלתיים – לשינויים שחלו בהיקפי הביקוש לשירותי דיור חוץ-ביתי. הגידול בהיקף אוכלוסיית האנשים עם פיגור שכלי הביא לגידול בהיקף הנצרכים לשירותי דיור חוץ-ביתי. בנייתה של מערכת של דיור חוץ-ביתי במהלך שנות ה-60 וה-70 הביאה להכרה של הורים לאנשים עם פיגור בקיומו של שירות זה, ולפיכך ניתן לשער שתרמה להרחבת הביקוש אף מעבר לשינוי היחסי בגודל אוכלוסיית האנשים עם פיגור. אולם בשנות ה-80 הוקפאו התוכניות להרחבה מסיבית של המערכת באמצעות המסגרות הממשלתיות (משרד העבודה והרווחה – השירות למפגר, 1978) ולא יושמו בפועל.

סיבה אחת להקפאת התוכניות הקיימות היתה היערכות מחודשת של המערכת לאור שינוי בתפיסה המקצועית – מעבר ממודל המעונות הגדולים (שלאורו נוצרו בשנות ה-70 תוכניות ההרחבה, שאמורות היו לספק דיור ותעסוקה ל-400 איש בקירוב) לפתרונות דיור קהילתיים (חובב ועמינדב, 2006; משרד הרווחה – האגף לטיפול במפגר, 1987, עמ' 20-21; קורץ, 1975). אולם נראה כי השינוי בתפיסה המקצועית מספק רק הסבר חלקי, שכן הרחבה משמעותית באמצעות מסגרות קהילתיות התרחשה בסופו של דבר רק לאחר כשני עשורים, ובמקביל לה, כפי שיוצג להלן, עיקר ההרחבה של שירותי הדיור החוץ-ביתי משנות ה-90 ואילך התבסס על מעונות פנימייה רבים. לפיכך מרכיב הכרחי בהסבר של תהליך זה הוא אי ההתאמה – וליתר דיוק הגידול האיטי מדי – של ההוצאה הציבורית על שירותי דיור חוץ-ביתי לאנשים עם פיגור. היבט אחר של מצב זה היה הידרדרות מצב התחזוקה של המעונות הממשלתיים הקיימים. כידוע, שנים אלה הן שנות משבר כלכלי חריף, אשר אחריתו בתוכנית הייצוב של המשק בשנת 1985. לא ניתן לנתק את התהליך שתואר לעיל ממאמצי הריסון התקציבי שמאפיינים את אותה תקופה, כחלק מתוכנית הייצוב ומדיניות הממשלה בשנים שלאחריה (זילברפרב, 2005).

תהליך הסחיפה הביא לגידול מסיבי בהיקף תור הממתינים לדיור חוץ-ביתי. היקף התור בשלהי שנות ה-70, כ-400 ממתינים, התרחב לאורך שנות ה-80 והגיע לשיא של 800-1,000 ממתינים בראשית שנות ה-90 (משרד העבודה והרווחה, 1979).<sup>9</sup> הגידול ההדרגתי, אך המסיבי, בתור הממתינים לשירותי דיור חוץ-ביתי משקף בצורה טובה ביותר את מנגנון הסחיפה, כלומר את הכרסום ביכולתה של המערכת הנוהגת לספק את הצרכים או את הדרישה לשירות שהיא אמורה לספק.

9 חלק מסוים של הגידול בתור נובע מעצם קיומו של תור. כלומר: עקב החשש שמא כאשר ירצו להעביר את בנם או בתם למסגרת דיור יהיה עליהם להמתין שנים ארוכות, הגישו חלק מההורים בקשה לדיור מבעוד מועד.

### הוספת רבדים

לא ניתן לנתק בין תהליך הסחיפה שהתרחש בין שלהי שנות ה-70 לראשית שנות ה-90 לבין תהליך הוספת הרבדים שהחלה החזיק אחריו. מצב של צמצום היקף המגזר הממשלתי והקפאת התקרה להעסקת עובדים חדשים, בישראל כמו במקומות אחרים בעולם, מותיר את ההפרטה החלקית כאפשרות היחידה להרחבת שירותים (Romzek & Johnston, 2002, p. 426). כפי שציין מבקר המדינה בשנת 2005 (עמ' 41): "בשנים האחרונות חל גידול ניכר במספר המסגרות הלא ממשלתיות אשר משרדי הממשלה רוכשים מהן שירותים, במקביל להקפאה או צמצום של המסגרות הממשלתיות שנותנות אותם שירותים".

במקרה של המעונות לאנשים עם פיגור, הפתרון לפער בין הביקוש הגובר לשירותי דיור חוץ-ביתי לבין היצע המקומות, שבא לידי ביטוי בגידול המסיבי בתור הממתינים, נמצא בדמות הרחבה מסיבית של המסגרות הלא-ממשלתיות. חלק אחד של הרחבה זו נעשה באמצעות פתיחה של מסגרות דיור קהילתיות, המופעלות בעיקרן בידי עמותות הפועלות שלא למטרת רווח, כמו אק"ם או שק"ל.<sup>10</sup> חלק אחר של הרחבה, ולמעשה העיקרי, נעשה באמצעות פתיחה של מעונות פנימייה שנמצאים בבעלותם של גופים לא ממשלתיים, ברובם גופים עסקיים. תהליך הוספת הרבדים, שהתרחש מאמצע שנות ה-90 עד היום, הביא לסגירת הפער בין ביקוש והיצע בשירותי הדיור החוץ-ביתי לאנשים עם פיגור, וממילא חיסל את התור לשירות זה.<sup>11</sup>

אמנם הרחבת המערכת באמצעות הוספת מסגרות דיור שמפעילים גופים לא ממשלתיים אינה משקפת חדירה של דפוס פעולה שלא היה קיים קודם – כלומר הרבדים החדשים הם הרחבה של הסדרים קיימים ולא חדירה של הסדרים חדשים – אבל המרכיב החשוב בתהליך זה הוא דפוס הצמיחה הנבדלת של שני סוגי ההסדרים, שכן לצד ההרחבה המסיבית של המעונות הלא ממשלתיים, בייחוד העסקיים, היקף השירות הניתן באמצעות המעונות הממשלתיים מוקפא למעשה (ראו תרשים 2 לעיל): מספר החוסים במעונות הממשלתיים באמצע שנות ה-90, כ-2,200, מוקפא ואף יורד בהדרגה, בעוד מספר החוסים במסגרות הלא-ממשלתיות מוכפל מ-4,000 ל-8,000. זאת ועוד, ההתבססות של רוב רובה של מערכת הדיור החוץ-ביתי על גופים לא ממשלתיים הביאה בסופו של דבר לאיום על המשך קיומם של המעונות הממשלתיים. כפי שצוין לעיל, משנות ה-90 ואילך נעשו ניסיונות חוזרים ונשנים להביא לסגירה של חלק מהמעונות הממשלתיים או כולם,

10 בניגוד לאק"ם, שהיא עמותה שנוסדה בידי הורים לאנשים עם פיגור, עמותת שק"ל הוקמה באמצעות שיתוף פעולה בין גופים ציבוריים – עיריית ירושלים ומשרד הרווחה – ותורמים פרטיים. בכך היא מהווה דוגמה לעמותות רבות נוספות שייסדו בשנות ה-1980 משרד הרווחה או רשויות מקומיות (קטן, 2007, עמ' 118).

11 מתלווה למהלך שינוי חקיקה – "הזכות לסידור חוץ ביתי ולסידור יומי" – שמחייב את הממשלה לספק דיור לכל אדם עם פיגור שזועדת אבחון קבעה שעליו להיות מופנה לדיור. זאת בניגוד למצב בעבר (ישראל, 1969).

ובמהלך העשור האחרון אף הביאו ניסיונות אלה להקפאה במשך שנים מספר של תקציבים ותקנים במעונות, כיוון שלכאורה הם ממילא עתידים להיסגר. לא ניתן לנתק את הניסיונות הממשיים לסגירת המסגרות הממשלתיות מעובדת התבססותו של מערך מעונות אלטרנטיבי שיהיה מסוגל לקלוט את דיירי המעונות הממשלתיים, ומובן מאליו שהיתכנותה של אפשרות זו היתה נמוכה מאוד במצב שקדם לתהליך הוספת הרבדים. כפי שיידון להלן, לעת עתה לא צלחו מהלכי סגירת המעונות הממשלתיים הקיימים, עקב יכולתם של המתנגדים למהלך לגייס תמיכה פוליטית במסגרת התנאים המוסדיים של קבלת החלטות בעניין זה.

## התשה

כאמור, במהלך שני העשורים האחרונים היו ניסיונות חוזרים ונשנים, בעקבות החלטות ממשלה חוזרות ונשנות בעניין, לסגור חלק מהמעונות הממשלתיים או את כולם (ישראל, 2004, 2006). ניסיונות אלה משקפים למעשה תהליך של התשה, כלומר ניסיון לבטל בהדרגה אך לחלוטין את המרכיב הממשלתי במשק הרווחה המעורב, שעל בסיסו הושגת בעבר שירות הדיור החוץ-ביתי לאנשים עם פיגור. עד כה מרכיב זה של מהלך ההתשה לא מצליח, שכן כל תשעת המעונות הממשלתיים שפעלו בשני העשורים האחרונים פועלים עדיין.<sup>12</sup>

במקביל לניסיונות הסגירה של המעונות הממשלתיים, מדיניות משרד הרווחה במהלך העשור האחרון היא לא להפנות חוסים חדשים למעונות אלה. כך ירד בין השנים 1994 ל-2009 ב-20% מספר החוסים במעונות הממשלתיים, מ-2,200 ל-1,750. ניתן להניח שבטווח הארוך תביא מדיניות זו לחיסול מערך המעונות הממשלתיים. זאת ועוד, מכיוון שחלק מעלויותיו של מעון פנימייה הן קבועות, הרי שצמצום מספר החוסים בכל מעון מגדיל יחסית את עלות הטיפול בחוסה במעון ממשלתי. פער העלויות לטיפול בחוסה בין המעונות הממשלתיים למעונות הלא ממשלתיים הוא אחת ההצדקות המרכזיות של ניסיונות הסגירה של המעונות הממשלתיים.<sup>13</sup> במלים אחרות, זהו "נשק רעיוני" מרכזי בידי תומכי ההפרטה (Blyth, 2002). לפיכך נראה כי כבר עכשיו מפעיל מרכיב זה של מנגנון ההתשה עוד לחץ לסגור את המעונות הממשלתיים.

12 סביב ראשית שנות ה-90 הועברו שני מעונות ממשלתיים לידיהם של גופים לא ממשלתיים: הכפר השוודי (1988) ובני ציון (1992). במקרה הראשון היה זה מהלך שראשיתו כבר באמצע שנות ה-80, שהיו שותפים לו גם ההורים לחוסים במעון, בין השאר עקב מצבו הירוד (גור, 2007). המקרה השני משקף ניצול של נסיבות משבריות – קריסה של מבנה במעון – לצורך סגירת המעון ופתיחתו מחדש בהנהלת גוף עסקי. נסיבות אלה פתחו לתומכי ההפרטה חלון הזדמנויות לשינוי (Campbell, 2004; Kingdon, 1984).

13 ראו לדוגמה דברי משה שיאון, מנכ"ל משרד הרווחה באותה עת, בישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת בתאריך 9.1.2007.



## החלפה

בד בבד עם פעולתם של המנגנונים שתוארו לעיל, המשליכים על המבנה הכולל של שירותי הדיור החוץ-ביתי לאנשים עם פיגור ועל מקומם של הגופים הממשלתיים בתוכו, חלה גם הפרטה חלקית גם בתוך מערך המעונות הממשלתיים עצמו. משמעות הפרטה זו היא מנגנון החלפה, כלומר חדירה של הסדרים חדשים לתוך המערך המוסדי הקיים. בעבר ניתנו כל השירותים, הן הטיפוליים והן המינהליים, בידי עובדי המעונות עצמם, כלומר עובדי משרד הרווחה. בהדרגה החל משרד הרווחה לרכוש את השירותים המינהליים – שירותי הכביסה והמטבח לדוגמה – וכיום מספקים קבלנים פרטיים את רוב השירותים האלה בכל המעונות הממשלתיים. משרד הרווחה רוכש כיום מגורמים פרטיים גם שירותי טיפול נלווים, כמו שירותי פסיכולוג ופסיכותרפיה, ושירותי פנאי, כמו פעילות ספורטיבית או חוגים.<sup>14</sup>

### לוח 2

#### מנגנונים של שינוי מוסדי הדרגתי במקרה של המעונות לאנשים עם פיגור

מידת ההשפעה	ביטוי בהקשר של המעונות לאנשים עם פיגור	היגיון	מנגנון
רבה יחסית	אי התאמה של "המשק המעורב" לגידול בהיקף מבקשי השירות	אי התאמה של ההסדרים הקיימים לתנאים סביבתיים משתנים	סחיפה
רבה יחסית	הרחבה מסיבית של השירות באמצעות מעונות לא ממשלתיים במקביל להקפאת המעונות הממשלתיים	"צמיחה נבדלת" – הסדרים חדשים מתרחבים מהר יותר מהסדרים קיימים	הוספת רבדים
מועטה יחסית	ניסיון מתמשך לסגור את המעונות	חיסול הדרגתי של ההסדרים הקיימים	התשה
מועטה יחסית	הפרטה חלקית בתוך המעונות הממשלתיים	כניסה הדרגתית של הסדרים חדשים במקום ההסדרים הקיימים	החלפה

בסיכומו של דבר נראה שתורתם של שניים מההליכים שתוארו לעיל היתה חשובה במיוחד להתרחבות ההפרטה החלקית בתחום המעונות לאנשים עם פיגור: תהליך הסחיפה, כלומר אי התאמה של היקף המערך שנהג בשנות ה-70 לגידול בביקוש לשירות; תהליך הוספת הרבדים, כלומר הרחבת המערכת באמצעות גופים לא ממשלתיים בלבד, תוך הקפאת המעונות הממשלתיים משנות ה-90 ואילך. השפעתם של שני

14 לאחרונה, בעקבות ההסכם שנחתם בין ההסתדרות לממשלה בנושא עובדי הקבלן, נקלטו עובדי הניקיון במעונות כעובדי מדינה.

התהליכים האחרים שתוארו לעיל – תהליך ההחלפה ותהליך ההתשה – היתה מוגבלת יחסית לשני התהליכים הראשונים, גם אם בהחלט לא מבוטלת. לוח 2 מסכם את ארבעת מנגנוני השינוי שתוארו לעיל, ובעקבותיו מתעוררת השאלה מדוע היו מנגנוני הסחיפה והוספת הרבדים משמעותיים ביצירת שינוי יותר מהמנגנונים האחרים. התשובה לשאלה זו נדונה בפרק שלהלן.

## הדינמיקה הפוליטית מאחורי מנגנוני השינוי ההדרגתיים<sup>15</sup>

### השחקנים הפעילים

לפני ניתוח תהליכי השינוי עצמם, עלינו להציג ולאפיין את השחקנים המרכזיים שלקחו ולוקחים בהם חלק. הגורם המוביל של מהלכי השינוי לאורך כל השנים הוא אגף התקציבים של משרד האוצר. גורם אחר שבמידה רבה הביעה תמיכה במהלך ההפרטה החלקית הוא הנהלת משרד הרווחה והאגף לטיפול באדם המפגר. אולם כפי שיובהר להלן, עמדת הגורמים המקצועיים באגף לטיפול באדם המפגר בנוגע לסוגיה מורכבת מזו של משרד האוצר, ואף השפעתם מוגבלת יחסית. מולם ניצבים המתנגדים לתהליכים אלה: עובדי המעונות הממשלתיים והורים של חוסים במעונות הממשלתיים.

אגף התקציבים הוא היחידה הפנים משרדית של האוצר המובילה בפועל רפורמות מבניות במינהל הציבורי ובמדיניות. אחד מיעדיו המרכזיים של האגף לאורך השנים הוא צמצום היקף ההוצאה התקציבית וצמצום מספר עובדי המדינה (הן ככלי לצמצום ההוצאה התקציבית והן ככלי לצמצום עוצמת הארגונים של עובדי המדינה) (זילברפרב, 2005). הגברת ההפרטה החלקית של מערך הדיור החוץ-ביתי וצמצום ואף ביטול של מערך המעונות הממשלתיים נגזרים במישרין מיעדים אלה, ואמנם בעשורים האחרונים אגף התקציבים הוא הגורם העקיב ביותר בקידום שינוי זה.

לצדו של אגף התקציבים פועלת הנהלת משרד הרווחה, ובכלל זה גורמים בהנהלת האגף לטיפול באדם המפגר. גורמים אלה מונעים, במובלע או במפורש, מכוח האג'נדה של רפורמות "מינהל ציבורי חדש" (NPM), ומנקודת מבטם אספקה של שירותים באמצעות גורמים ממשלתיים היא בהכרח יקרה יותר ויעילה פחות, אינה תורמת לאיכות השירותים ואף עלולה לפגוע בה. ככלל, מדגישים גורמים בהנהלת המשרד ובהנהלת האגף את הקושי הכרוך בניהול מעונות הפנימייה ואת ההיקף הגדול של משאבים מערכתיים

15 הניתוח האמפירי שיובא להלן מבוסס על ראיונות עם גורמים שהיה להם חלק בתהליכים אלה או השפעה עליהם (ראו הערה 3 לעיל והטקסט הסמוך אליה).

הנדרשים לשם כך, בין השאר בשל מבנה המערכת הבירוקרטיה הישראלית והכללים שהיא כפופה להם, בפרט בתחום הרכש והמכרזים, ובשל הסדרי ההעסקה וההגנה על עובדים, הנוהגים בשירות הציבורי. שני גורמים אלה מגבילים מן היסוד, מבחינתם, את היכולת לשנות ולהתאים את השירותים שהמשרד אחראי על אספקתם ולהעדיף את הפנייה לגורמים חוץ-ממשלתיים, שאינם כפופים למגבלות שצוינו לעיל (ראו גם קטן, 2007).

אולם בתוך הדרגים המקצועיים במשרד הרווחה ניתן לזהות גם עמדות אמביוולנטיות יותר ביחס למגמת ההפרטה החלקית. כך, לדוגמה, טענו מנהלי המעונות הממשלתיים כי קיומם של גופי אספקה ממשלתיים חיוני לצורך שמירה על רף שירות גבוה במערכת כולה.<sup>16</sup> זאת ועוד, הטענה הרווחת בקרב רוב הגורמים במשרד הרווחה היא שלא ניתן לקבוע אילו מהגופים המפעילים מעונות – הממשלתיים, העסקיים והמלכ"רים – טובים יותר ושכל אחד מסוגי הבעלות ניתן למצוא מעונות מוצלחים יותר ופחות. אחת הסיבות שבעטיין היה הדיון המקצועי בנושא מוגבל היתה העדר נתונים; רק בשנת 2012 התפרסם לראשונה מחקר השוואתי בנושא שנערך מטעם משרד הרווחה (צמח-מרום, קייב, אמינוב והנדין, 2012). ביחס לרוב המדדים שנבחנו במסגרת מחקר זה נמצא שהמעונות הלא ממשלתיים עדיפים על הממשלתיים.<sup>17</sup> ואולם אין במסקנה זו כדי להסביר את התהליכים שהתרחשו במשך שנים ארוכות טרם פרסום מסקנות המאמר, וממילא, כפי שצוין בראשית הדברים, השלכות ההפרטה החלקית לא יכולות כשלעצמן להסביר את עצם התרחשותה או אי התרחשותה, שהיא תוצאה של תהליכים פוליטיים.

נקודה משמעותית אחרת בנוגע לעמדת הגורמים המקצועיים במשרד הרווחה היא שבניגוד לאגף התקציבים מזה ולעובדים ולהורים המתנגדים מזה, הונעו גורמים אלה, לא רק מתוך שאלת האופן שבו יסופקו שירותי הדיור החוץ-ביתי, אלא גם, ולמעשה בעיקר, מתוך שאלת היקף השירות והתאמתו להיקף מבקשי השירות. בסופו של דבר היתה הנקודה הקריטית אצל הגורמים המקצועיים באגף לטיפול באדם המפגר הצורך להרחיב את השירות כך שייתן מענה מספק לצרכים של מבקשי השירות, כלומר החוסים והוריהם. זאת ועוד, עוצמתו הרבה של אגף התקציבים בקביעת תהליכי התקצוב בישראל הגבילה מאוד את יכולתם של הגורמים המקצועיים במשרד הרווחה להשפיע על דפוס הבעלות של שירותי הדיור החוץ-ביתי.

16 חוג מנהלי מעונות פנימייה ממשלתיים לאנשים עם פיגור שכלי, נייר עמדה בנושא הפרטת שירותי בריאות ורווחה: הכוונה להפריט את תשעת המעונות הממשלתיים (10/4/2007).

17 מחקר אחד שהתפרסם לאחרונה ובחן את תפיסת איכות החיים של החוסים בדיור החוץ-ביתי מצא דווקא עדיפות למעונות הממשלתיים והמלכ"רים על המעונות המנוהלים בידי גופים עסקיים (לויטה ברנשטיין, 2011).

השחקנים המרכזיים הרואים את עצמם נפגעים ממהלך הרחבת ההפרטה החלקית של מסגרות הדיור החוץ-ביתי לאנשים עם פיגור הם עובדי המעונות הממשלתיים וההורים לחוסים במעונות הממשלתיים. אלה הן גם שתי הקבוצות המרכזיות שניסו להתנגד למהלך השינוי, או לפחות לחלקים ממנו, כפי שיוצג להלן. התנגדותם של עובדי המעונות היא במידה רבה מובנת מאליה, שכן הם עלולים לאבד את מקום עבודתם או שתנאי העסקתם יורעו (חובב ועמינדב, 2006, עמ' 85). התנגדותם של ההורים נובעת מהחשש שלהם מכך שהשירות שיינתן ליקיריהם יושפע משיקולים זרים של הגופים הלא ממשלתיים, בייחוד כשמדובר בגופים עסקיים. לצדן של קבוצות אלה פעלו, בחלק מהתקופה, גורמים במערכת הפוליטית, ובייחוד חברת הכנסת שלי יחימוביץ'. הן התנגדות ההורים והן התנגדות העובדים מבוססת על עניינם לשמר את המצב הקיים; אולם מדובר למעשה באינטרסים בעלי אופי שונה, משום שהעניין של ההורים נובע מחששם מפני פגיעה ביקיריהם, בעוד העניין של העובדים נובע מחשש לפרנסתם ולמקום עבודתם. כפי שיידון להלן, הבדל זה משליך על היכולת לפצות ולהשיג פשרה עם כל אחד מגורמים אלה, ועל כן יש לו גם משמעות פוליטית.

---

### **תנאים מוסדיים, עוצמה פוליטית ודינמיקה של שינוי הדרגתי**

---

אם כן, מדוע היתה השפעתם של מנגנוני הסחיפה והוספת הרבדים רבה יותר מהשפעתם של מנגנוני ההחלפה וההתשה? האקר (Hacker, 2005) טען כי יש קשר הדוק בין יכולתם של שחקנים פוליטיים לקדם שינוי באמצעות מנגנון זה או אחר לבין הנסיבות הפוליטיות-המוסדיות שבהן הם פועלים. בהקשר זה הוא מציע לשאול שתי שאלות יסוד בנוגע לשינויים מוסדיים בכלל ולשינויים במדיניות חברתית בפרט: (א) עד כמה ההסדרים הקיימים נוקשים ואינם פתוחים לשינוי פנימי? בנוגע לשאלה זו הוא מציע שדרגת הנוקשות תעלה בהתאם למידת העוצמה של בעלי העניין או הנהנים מההסדרים הקיימים, בהתאם למידת הגדרתם של ההסדרים הקיימים באופן ברור, חד-משמעי ושאינו פתוח לפרשנויות, וככל שהם כפופים יותר למנגנונים תחיקתיים פורמליים ופחות למנגנונים בירוקרטיים-מינהליים; (ב) עד כמה יקשה על תומכי השינוי לחולל שינוי באמצעות מנגנוני קבלת ההחלטות הפורמליים (בהתאם לנהלים הפורמליים של קבלת ההחלטות ומספר נקודות הווטו והחסמים שהם מייצרים ובהתאם לחלוקת העוצמה הפוליטית) ועד כמה תהליכי קבלת ההחלטות מחייבים יצירת קואליציות בין שחקנים בעלי אינטרסים שונים או מנוגדים?

הנחת היסוד היא שהשחקנים פוליטיים המעוניינים בשינוי ינסו למצוא את נקודות התורפה שבאמצעותן ניתן יהיה לשנות את המערך הקיים וינסו לקדם את מטרותיהם באמצעות הערוצים שפתוחים יותר לשינוי. כך, לדוגמה, אפיינו שטרק ות'לן (Streck & Thelen, 2005) את הפעולה הפוליטית של תהליך הוספת הרבדים כפעולה של השחקנים המעוניינים לקדם שינוי סביב אותם מבנים מוסדיים שהפכו בלתי ניתנים לשינוי. כלומר: אם נחזור לשתי השאלות שהציג האקר, הפנייה למנגנון הוספת הרבדים ככלי ליצירת שינוי תהיה אפקטיבית יותר, כאשר מידת גמישותם של ההסדרים הקיימים תהיה נמוכה אך המבנה של המערכת הפורמלית של קבלת ההחלטות יאפשר להוסיף עליהם בקלות יחסית הסדרים אלטרנטיביים. לחילופין, במצב שיש בו קושי להוביל שינויים באמצעות מערכת קבלת ההחלטות הפורמלית יגבר הסיכוי לחולל שינוי באמצעות מנגנוני הסחיפה או ההחלפה. האפשרות לחולל שינוי פנימי של המערך הקיים הופכת את מנגנון ההחלפה, כלומר הכנסה של הסדרים מוסדיים חדשים לתוך מערך ההסדרים הקיים, לבסיס אפשרי ליצירת שינוי; כאשר האפשרות לחולל שינוי פנימי מוגבלת, ובמצב שבו הסביבה השתנתה, יהווה תהליך הסחיפה, כלומר אי התאמת ההסדרים הקיימים להשתנות הסביבה, בסיס אפשרי ליצירת שינוי.<sup>18</sup>

האם יש התאמה בין מנגנוני השינוי ההדרגתי שפעלו במקרה של המעונות לאנשים עם פיגור לבין התנאים הפוליטיים שבהם פעלו השחקנים שהוצגו לעיל? כפי שצוין בסעיף הקודם, היבט אחד של מנגנון ההתשה – ניסיונות הסגירה של המעונות הממשלתיים – לא היה אפקטיבי. הסיבה לכך היא שסגירה של המערך הקיים מחייבת שיתוף פעולה מלא של שר הרווחה, ועל כן לא ניתן ליישם את החלטות הממשלה, המשקפות בראש ובראשונה את מדיניות אגף התקציבים במשרד האוצר ובמידה מסוימת גם את הנהלת משרד הרווחה, כאשר שר הרווחה אינו מתייצב מאחוריהן ופועל ליישומן. המפתח להבנת חוסר האפקטיביות עד כה של היבט זה של תהליך ההתשה טמון ביכולתם של המתנגדים למהלך, ובייחוד של ההורים, לייצר איום פוליטי אפקטיבי על שר הרווחה, שכן ביכולתם להציגו באור שלילי – זה שמפריט, ובכך לכאורה מפקיר, את הטיפול במפגרים.<sup>19</sup> כשהציבור בישראל שולל את הפרטת שירותי הרווחה, ברור ששר רווחה שינקוט מהלך

18 יש להדגיש כי התנאים הפוליטיים-המוסדיים שצוינו לעיל אינם מחייבים שמנגנוני השינוי אמנם יפעלו באופן שצוין לעיל. תנאים אלה מגדירים עבור השחקנים הפוליטיים את מרחב האפשרויות הפתוח לפניהם, כאשר בסופו של דבר פעולתו של מנגנון זה או אחר תהיה תלויה ביכולתם של השחקנים שמעוניינים לחולל שינוי, כמו גם של מתנגדי השינוי, לנצל את מרחב האפשרויות הזה לטובתם (Mahoney & Thelen, 2010). זאת ועוד, יכולתם של התומכים בשינוי לחוללו באמצעות מנגנון זה או אחר עשויה לפתוח את מרחב האפשרויות שלהם לערוצי שינוי חדשים; כך, לדוגמה, יצירת שינוי באמצעות מנגנון הוספת רבדים בשלב א עשויה להחליש את עוצמת ההתנגדות לשינויים פנימיים של ההסדרים הישנים ולפתוח אפשרות להחלפה בשלב ב (Streck & Thelen, 2005; Hacker, 2005).

19 אינני מתייחס כאן לשאלה אם הפרטה בתחום זה מהווה הפקרה או לא, וממילא התשובה לשאלה זו אינה חד-משמעית. הנקודה החשובה לענייננו היא שהדבר עלול (מבחינת שר רווחה) להיתפס בתקשורת ובציבור כהפקרה.

כזה עלול לשלם מחיר פוליטי. נראה שקיומו של איום כזה במקרה של ניסיון ההפרטה המקיף האחרון – בין שהיה זה איום מפורש ובין שלא – מילא חלק בעמדתו של השר הרצוג לזנוח בסופו של דבר את מהלך ההפרטה. תימוכין לכך ניתן למצוא גם בעובדה שהשר הרצוג ניסה לקדם הפרטה למלכ"רים ולא לגופים עסקיים, כדי שצעד זה לא יתפרש כניסיון לאפשר למאן דהוא "לעשות רווח" על גבם של אנשים עם פיגור.

ראוי לציין כי בחלק מהראיונות שנערכו לצורך מחקר זה עלה כי תומכי ההפרטה יכלו להשיג הסכמה או פשרה עם רוב השחקנים המתנגדים האחרים – עובדי המעונות הממשלתיים מזה ואקי"ם הארגון היציג של ההורים לאנשים עם פיגור מזה – אך לא עם קבוצת ההורים לחוסים במעונות הממשלתיים, שפעלה באופן עצמאי נגד המהלך. היכולת להשיג הסכמה עם גופים אלה נבעה, לפי אותם מקורות, מכך שאת עובדי המעונות הממשלתיים ניתן היה לפצות באמצעות הסדרי פרישה או העברה לתפקידים אחרים בשירות המדינה, ואקי"ם, כמי שלא רק מייצג את ההורים אלא גם מפעיל מסגרות דיור חוץ-ביתי, יכול היה גם הוא להרוויח מהמהלך, אילו היה זוכה בהפעלה של חלק מהמוסדות הממשלתיים שיופרטו.<sup>20</sup> אם תיאור זה נכון – ויש לציין שמרואיינים אחרים טענו שאין הוא נכון – הרי שבניגוד לקבוצת ההורים העצמאית, המתנגדים האחרים לשינוי מייקרים אותו יותר, אך לא הופכים אותו בלתי אפשרי. יש לסייג הנחה זו, כיוון שלא עמדה במבחן המציאות; כלומר: ייתכן מאוד שאילו היה שר הרווחה תומך בסגירת המעונות הממשלתיים ומקדם אותה, היו העובדים בשיתוף ההסתדרות נוקטים צעדים ארגוניים נמרצים שהיו מונעים מהלך זה (אם כי, כפי שצוין לעיל, היכולת של עובדים אלה להשביח את פעילות המעונות מוגבלת, שכן הם עלולים להיות אלה המשלמים את המחיר על נקיטת צעד כזה, שעשוי להצטייר כפגיעה שלהם בדיירי המעונות).

אם כן, הקושי בסגירת המעונות הממשלתיים נבע, לא ממורכבות משמעותית של מבנה תהליך קבלת ההחלטות או להימצאותן של נקודות וטו רבות במהלכו, אלא מרמת נוקשות גבוהה של ההסדרים הקיימים, כלומר של המוסדות הממשלתיים. מקורה של נוקשות זו הוא קבוצה קטנה של בעלי עניין המתנגדים לשינוי. במצב זה, כפי שציין האקר (2005), נותרים פתוחים שני מנגנונים עיקריים של שינוי הדרגתי – סחיפה והוספת רבדים. במקרה שנידון כאן, וכפי שכבר צוין לעיל, היה תהליך הסחיפה זרז משמעותי לתהליך הוספת הרבדים, שכן הלחץ על מערכת הדיור החוץ-ביתי, שהתבטא בגידול המסיבי במספר הממתינים, העצים את כוחו של אגף התקציבים (ששלט בהעברת הכספים הנדרשים לצורך הרחבת המערכת) לקבוע את הדרך שבה יורחבו השירותים. עוצמה זו, יש לציין,

20 מנכ"ל אקי"ם צוטט בעיתון כמי שאמר שההפרטה בתחום המעונות שיפרה את השירות הניתן לחוסים (ארלוזורוב, 2006).

עיגנה את ההסכמה העקרונית שהיתה קיימת ממילא בין אגף התקציבים לבין משרד הרווחה בדבר הצורך להרחיב את ההפרטה החלקית.

הוספת רבדים, מעצם טיבה, נעשית כך שהסדרים הקיימים, כלומר המוסדות הממשלתיים, אינם נפגעים. ההורים לחוסים במעונות הממשלתיים לא הביעו התעניינות מיוחדת בתהליך זה, וממילא לא גילו כל התנגדות למהלך הוספת הרבדים; עובדי המעונות הממשלתיים לאור יכולת ההתנגדות המוגבלת שלהם, והסתפקו בהבעת התנגדות זו בארגונים ממשליים לאור יכולת ההתנגדות המוגבלת שלהם, והסתפקו בהבעת התנגדות זו בשירות עם הנהלת המשרד. ראוי לציין שגם אילו היו קבוצות אלה מביעות התנגדות למהלך ונוקטות נגדו צעדים ממשליים, קשה היה להן להצדיק את טענותיהן, הן משום שתהליך הוספת הרבדים לא פגע בהן ישירות והן לאור המחסור – תוצאת תהליך הסחיפה – בשירותי הדיור החוץ-ביתי. כך או כך, חשוב לשים לב לכך שבסופו של דבר, ובכך חשיבותו, הוביל תהליך הוספת הרבדים להחלשה ממשית של מתנגדי השינוי, המצדדים בהמשך קיומו של מערך מוסדות ממשלתיים, משום שתוצאותיו של תהליך זה הביאו אותם למצב של התגוננות מתמדת ולצורך להצדיק את עצם קיומם של המוסדות הממשלתיים. מצד אחד הפך תהליך הוספת הרבדים את אספקת רוב השירותים באמצעות גופים לא ממשלתיים לדפוס האספקה הדומיננטי, שהפנייה אליו היא בגדר המובן מאליו, ומצד אחר עודד תהליך זה את התפיסה הרווחת בנוגע לגופים הממשלתיים כמשקפים הסדרים ארכאיים שאבד עליהם הכלח.

עד כה הדגיש הדיון את יחסי הכוח בין התומכים והמתנגדים ואת יכולתו של כל שחקן לגייס משאבי עוצמה פוליטיים "רגילים", כגון צעדים ארגוניים מצד עובדי המעונות או התניה של העברת תקציבים מצד אגף התקציבים. חשוב להדגיש כי מידת האפקטיביות של צעדים כאלה תלויה גם ביכולתם של השחקנים לגייס משאבי עוצמה פוליטיים סמליים. על כן פעלו הן ההורים והן העובדים כדי לקעקע את תפיסת המוסדות הממשלתיים כגופים ארכאיים, יקרים ובלתי יעילים. נכון לכתיבת שורות אלה, הצלחתם בעניין זה מוגבלת מאוד. זאת ועוד, הצעדים הארגוניים, כלומר עיצומים והשבחות, שיכלו העובדים לנקוט נגד מנגנוני השינוי ההדרגתיים היו בעייתיים במיוחד, מכיוון שבאקלים הציבורי והתקשורת הישראלי, לפחות עד מחאת קיץ 2011, הם היו נותנים עוד נשק בידי תומכי ההפרטה לחיזוק עמדתם.<sup>21</sup> בהקשר זה נציין שכמעט לא היה שיתוף פעולה ישיר

21 לדיון בסיקור של שביתות בישראל לפני קיץ 2011 ראו בנימין ואחרים (2010).

בין ההורים לעובדי המעונות הממשלתיים, בין השאר בגלל החשש מפני הזיהוי של מאבק ההורים למען ילדיהם עם המאבק "האינטרסנטי" של העובדים למען פרנסתם.<sup>22</sup>

ציינתי למעלה שמבנה מערך המעונות הממשלתיים נוקשה ואינו פתוח לשינוי פנימי. לאור תהליכי ההחלפה שכך התרחשו, בדמות ההפרטה החלקית של שירותים בתוך המעונות הממשלתיים, יהיה נכון יותר לומר, שהיבטים מסוימים של מערך זה – ובראשם הסדר הבעלות על המעון, כמו גם הסדרי ההעסקה של העובדים בתחומי הטיפול – הם נוקשים יותר, ואילו אחרים – כמו הסדרי ההעסקה של העובדים בתחומי השירותים המינהליים ושירותי הטיפול הנלווים – הם נוקשים פחות. שוני זה נובע ממידת החשיבות שמייחסים הן ההורים והן העובדים להסדרים השונים וממידת הפגיעה שעלול לגרום מבחינתם שינוי בהסדר זה או אחר.

## סיכום ומסקנות

בניתוח לעיל הוצגו המנגנונים ההדרגתיים שהובילו להפרטה החלקית של מערך הדיור החוץ-ביתי לאנשים עם פיגור ולשינוי העמוק שחל בו; ממערך המבוסס על משק רווחה מעורב, שגופים ממשלתיים ממלאים בו תפקיד מרכזי, הוא הפך למערך, שמבוסס בעיקרו על גופים לא ממשלתיים ושבנו הגופים הממשלתיים נתונים תחת איום סגירה מתמיד. מנגנוני השינוי ההדרגתי אפשרו לשחקנים שתמכו במהלך ההפרטה החלקית וקידמו אותו – אגף התקציבים של משרד האוצר והנהלת משרד הרווחה – להחליש ולעקוף את התנגדותם של אלה הרואים את עצמם כנפגעים העיקריים ממהלך זה – עובדי המעונות הממשלתיים והורים לחוסים במעונות הממשלתיים.

בדומה למתואר בספרות התיאורטית העוסקת בנושא, הפעלתם של מנגנוני שינוי הדרגתיים מאפשרת עקיפה של אותם הסדרים מוסדיים קיימים שקשה לפרקם או לשנותם במישרין ולא לתרו. מהדיון לעיל ניתן ללמוד שחשיבותם של המנגנונים ההדרגתיים טמונה לא רק בכך שהם מסייעים לעקוף הסדרים פורמליים, אלא גם משפיעים על בסיס הלגיטימציה של תהליך השינוי: המנגנונים ההדרגתיים הקהו והסוו את תוצאותיהם לאורך חלק גדול מהדרך, ובה בעת הקשו על המתנגדים להם להצדיק את עמדתם, שכן במקרים רבים לא השפיעו עליהם מנגנונים אלה באופן ישיר. הנקודה האחרונה עשויה

22 ניתן להניח שבעיות הייצוג הציבורי או התקשורת של העובדים במעונות קשורות גם למצבים שבהם נראה היה שוועד עובדי משרד הרווחה אמנם מעדיף לשמור על האינטרסים של עובדים גם במחיר פגיעה באינטרסים של מקבלי שירות (לדוגמה אהרונוביץ' וחכלילי, 2006).



לתרום להסבר או להבנה של הקלות היחסית שבה התרחשו ומוסיפים להתרחש תהליכי הפרטה חלקית בשירותים חברתיים רבים אחרים. כפי שצוין בראשית הדברים, יש חלקים נרחבים בציבור המתנגדים למגמת הפרטה חלקית של כלל השירותים החברתיים. אולם נראה שההנעה הפוליטית של קבוצה זו בציבור מותנית בגיוסה האפקטיבי בידי אלה הרואים עצמם נפגעים ישירים מתהליכי ההפרטה החלקית. מצב שבו הנפגעים הישירים – ההורים והעובדים במקרה זה – מזהים רק בשלב מאוחר את תהליך השינוי, או אינם יכולים להצדיק באופן משכנע את עמדתם נגדו, יפגע כמובן ביכולתם לגייס תמיכה רחבה יותר במאבקם.

בד בבד נהנו תומכי ההפרטה החלקית ממספר יתרונות חשובים. עוצמתו של אגף התקציבים כגוף המתקצב וסמכויותו הנרחבות בתחום התקצוב ידועות (אייזנשטדט ורוזנהק, 2001; בן בסט ודהן, 2006). במקרה שדנו בו כאן השתלבה עוצמה זו עם היותו יזם מוסדי יעיל, שפעל תוך שיתוף פעולה עם גורמים במשרד הרווחה, כאשר שני גופים אלה יחד היו מסוגלים לגייס משאבים מוסדיים קיימים לצורך קידום ויצירת השינוי. במלים אחרות, נראה שנוסף לעוצמתו של אגף התקציבים, תרמו שני מרכיבים למהלך של תומכי ההפרטה החלקית: היותם של התומכים הגורם היוזם והמניע של תהליכים ומהלכים שהשחקנים האחרים יכלו רק להגיב אליהם; יכולתם לעגן לפחות חלק מהשינויים, כמו את הרחבת המערכת באמצעות גורמים לא ממשלתיים בלבד, בהסדרים קיימים.

בה בעת ראוי לציין את הצלחת העובדים, ובייחוד ההורים, למנוע לעת עתה את הפגיעה הישירה בהם, כלומר את סגירתם של המעונות הממשלתיים הקיימים. עובדה זו מלמדת על יכולתם של שחקנים שמתנגדים למהלך ההפרטה לגייס לטובתם משאבים פוליטיים באופן כזה שיבלום את מהלכי אגף התקציבים ושותפיו. ניתן אולי ללמוד מכך משהו על יכולתם המוגבלת של התומכים במהלכי ההפרטה החלקית ליישם מהלכים אלה באופן נחרץ ומלא. לעתים הרושם המקובל הוא שהפנייה לנתיב הליברליזציה הכלכלית-הפוליטית, המכוננת את תהליכי ההפרטה החלקית, היא חדה וסוחפת. אולם נראה שפנייה זו היא בעצם איטית ומלאה מהמורות. אין בכך כדי להמעיט מערכה וממשמעותה בסופו של דבר, שכן עומקה והיקפיה הניכרים הם אלה שהביאו אותנו מלכתחילה לבחון אותה; אין בכך גם ללמד על מתינותם או על זהירותם של המובילים אליה, אלא בעיקר על יכולתם של המתנגדים להקשות ולעכב את יישומה המלא.

הן תומכי ההפרטה החלקית והן מתנגדיה תוארו לעיל כשחקנים פוליטיים שמודעים למשאבי העוצמה שיש בידיהם ומנסים לעשות בהם שימוש אפקטיבי. אולם ראוי לסייג ולהדגיש כי אין לראות את התהליכים שתוארו לעיל כמהלכים של שחקנים הפועלים בצורה אסטרטגית מתוככמת והבוחרים בכל שלב ושלב בקפידה את צעדיהם בהתאם לנקודות התורפה של היריב ונקודות העוצמה שלהם ובהתאם לתנאים המשתנים שהם

פועלים בהם. העובדה שתומכי ההפרטה החלקית פעלו במספר ערוצים של שינוי, שבחלקם זכו להצלחה רבה יותר ובחלקם זכו להצלחה מועטה יחסית, מלמדת לדעתי דווקא על כך שהם ניסו לקדם את מטרתם בכל אפיק שהיה פתוח עבורם. היו אלה הנסיבות הפוליטיות-המוסדיות שהביאו לכך שחלק מערוצי הפעולה היו אפקטיביים יחסית עבורם והאחרים אפקטיביים פחות.

הנסיבות המוסדיות שבהן פועלים שחקנים פוליטיים המבקשים לחולל שינוי או לשמר הסדרים קיימים הן מוקד הניתוח של התיאוריה המוסדית החדשה בכלל ושל התיאוריה של שינויים מוסדיים הדרגתיים בפרט, אשר כלי הניתוח שהיא מציעה יושמו כאן. מסגרת ניתוח זו פותחה בידי חוקרים שעסקו בשינויים כלכליים-פוליטיים יסודיים שחלו במדינות מערב אירופה (בראשן גרמניה) וארצות הברית במהלך העשורים האחרונים; אולם ניתוח המקרה שנעשה כאן מדגים את מידת הרלוונטיות שלה גם במקרה הישראלי, שכן יישומה על שאלת ההפרטה החלקית של המעונות לאנשים עם פיגור תורם רבות להבנת האופן שבו התחוללו שינויים בתחום זה בעשורים האחרונים. ההתאמה הגבוהה בין התיאוריה המוסדית של תהליכי שינויי הדרגתיים למקרה שנדון כאן מצביעה על כך שמסגרת תיאורטית זו עשויה להתאים גם להבנתם של תהליכים אחרים של הפרטה חלקית שהתחוללו בעשורים האחרונים בתחום המדיניות החברתית בישראל. כפי שצוין בראשית המאמר, ספורים הם המחקרים שעוסקים בניית פוליטי של תהליכים אלה.<sup>23</sup> בלי להמעיט בחשיבותם של המחקרים העוסקים בהערכה ובבחינת השלכות ההפרטה החלקית של שירותים, הבנה מלאה של התופעה מחייבת גם התמודדות עם השאלה כיצד התרחשו תהליכים אלה בפועל: מי תמך בהם ומי התנגד? מה היו התנאים שבהם פעלו התומכים והמתנגדים? האם הם הקשו עליהם או סייעו בפעולתם? נראה כי התיאוריה המוסדית החדשה מציעה מסגרת ניתוח הולמת לשאלות אלה.

ולסיום אציין שמתוך הדיון במקרה הישראלי ניתן גם ללמוד על חשיבותה התיאורטית של מסגרת הניתוח של תהליכי שינוי הדרגתיים ועל תרומתה להבנת שינויים מוסדיים עמוקים. המקרה שנדון כאן מדגים היטב את הטענה התיאורטית העקרונית, ולפיה שינויים מוסדיים עמוקים לא חייבים להתרחש בעקבות משברים חיצוניים חריפים, אלא יכולים גם לשקף התרחשות הדרגתית בתוך המערך המוסדי הקיים. יחד עם זאת, נראה שלא יהיה זה נכון לטעון שלמשברים לא היה כל מקום בתהליך השינוי שהתחולל במקרה הישראלי: ראשית, משברים מקומיים אפשרו להביא לסגירתם של שני מעונות ממשלתיים (ראו הערה 12 לעיל); שנית, המשבר הכלכלי של שנות ה-80, ובעקבותיו מדיניות הריסון התקציבי וחיזוק עוצמתו של משרד האוצר ואגף התקציבים, שיחקו גם הם תפקיד, בייחוד

23 דרור ומאור (2011) מציגים עוד דוגמה עדכנית לאופן שבו ניתן להשתמש בתיאוריה המוסדית לניתוח שינויים במערך השירותים החברתיים בישראל.

בתהליך הסחיפה. נראה שהמסקנה התיאורטית העולה מכך היא שעל הדיון בשינויים מוסדיים לקחת בחשבון את אפשרות התרחשותם במקביל, הן של שינויים הנובעים ממשברים והן של שינויים הדרגתיים. בסופו של דבר סביר להניח שההיגיון העקרוני המנחה את פעולתם של השחקנים שמעוניינים לקדם שינוי דומה: ניצול מיטבי של ההזדמנויות הפוליטיות העומדות לרשותם.

---

### רשימת המרואיינים

---

- אברהם בן שושן, מנכ"ל משרד העבודה והרווחה (1996-1993). 25.3.2012.
- לאה ברקמן, בעבר אחראית ריכוז והנחיה של ועדי ההורים במעונות הפנימייה, אקי"ם. 16.9.2008.
- רונית ג'אנה-קשמון, אם לחוסה, פעילה במאבק נגד הפרטת המעונות הממשלתיים; בעבר יו"ר אקי"ם ישראל. 23.3.2009; 7.3.2012 (טלפוני).
- מנחם וגשל, משנה למנכ"ל משרד הרווחה (2009-היום); מנהל האגף לטיפול באדם המפגר (2006). 18.3.2012.
- אבנר זקן, סגן מנהלת האגף לטיפול באדם המפגר (1983-היום). 5.10.2008.
- מאיר חובב, מנהל השירות למפגר (1977-1985). 29.4.2012.
- אהובה לוי, מנהלת האגף לטיפול באדם המפגר (1994-2006). 25.4.2012.
- רן מאור, אם לחוסה, פעיל במאבק נגד הפרטת המעונות הממשלתיים. 23.3.2009; 5.3.2012 (טלפוני).
- מנחם מלול, חבר ועד ויו"ר ועד העובדים של מעונות הפנימייה הממשלתיים (1993-היום). 16.5.2012 (טלפוני).
- חיה עמינדב, מנהלת האגף לטיפול באדם המפגר (2006-היום). 5.3.2011.
- חנן פריצקי, סגן מנהל ומנהל אגף תקציבים, משרד הרווחה (1993-היום). 12.3.2012.
- גדעון שלום, בעבר מנהל שירות הפנימייה באגף לטיפול באדם המפגר (1994-2007). 19.6.2008.

---

**מקורות**


---

- אבירם, א' ורוזן, ה' (1998). מדיניות ושירותים בתחום בריאות הנפש בישראל – הרפורמה המתוכננת לאור חוק ביטוח בריאות ממלכתי. חברה ורווחה, יח, 161-189.
- אהרונוביץ', א' וחכלילי, נ' (2006). כמו חיות בג'ונגל: ניסיונות חניקה, דקירות בסכין ועוד התעללויות במעון החסות של משרד הרווחה גיל עם. מוסף הארץ, 13.10.2006, עמ' 22. אוחזר מ-
- <http://news.walla.co.il/?w=/90/990855>
- אייזנשטדט, מ' ורוזנהק, ז' (2001). הפרטה ודפוסי מעורבות חדשים של המדינה: תוכנית הסיעוד בישראל. ביטחון סוציאלי, 60, 113-128.
- ארלוזורוב, מ' (2006). מפריטים את המפגרים – ובהצלחה רבה. הארץ, 12.9.2006. אוחזר מ-
- <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1136139>
- ארלוזורוב, מ' (2011). חזירי השמירה של הדמוקרטיה, **The Marker**, 10.11.2011. אוחזר מ-
- <http://www.themarker.com/markets/1.1562883>
- בג"ץ (2009). בג"ץ 5605/05 חטיבת זכויות האדם ואח' נגד שר האוצר ואח'.
- בן בסט, א' ודהן, מ' (2006). מאזן הכוחות בתהליך התקצוב. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בנימין, ש', גיגי, מ', דהאן, י', ליר, ש', שמואלוף, מ' ושם-טוב, נ' (2010). תופסים את המדינה בגרון על סיקור שובתים ושבתות בתקשורת הישראלית. ירושלים: מכון ון-ליר בירושלים.
- בניש, א' (2006). יישום תוכנית ויסקונסין בישראל – היבטים משפטיים. עבודה, חברה ומשפט, יא, 121-154.
- בניש, א' (2007). מיקור-חוך בראי במשפט הציבורי: הפרטת תוכניות "מרווחה לעבודה" ובעיית כשלי הפיקוח. משפטים, לח, 283-349.
- ברק-ארז, ד' (2008). המשפט הציבורי של ההפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים. עיוני משפט, ל, 461-516.

גור, י' (2007). לא חסים: תשעה מעונות ממשלתיים למפגרים פועלים בארץ – כנגד ההפרטה נמצא פתרון: העברתם לניהול ציבורי. ידיעות אחרונות, 22.11.2007, מוסף 24 שעות, עמ' 8.

גל-נור, י' (2013). מדיניות ההפרטה – על מי נטל ההוכחה? בתוך י' גל-נור וא' פוקס (עורכים), מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי. ירושלים: מכון ון ליר בירושלים (בדפוס).

גל-נור, י', ליבנה, ר', אלחאג', מ', גילד-חיו, ד', לימור, נ', סוציו, א', פז-פוקס, א' ועמיתים (2012). ועדת המינהל הציבורי: שינוי סדרי ממשל ומינהל. בתוך י' יונה וא' ספיבק (עורכים), אפשר גם אחרת – מתווה לכינונה של חברה מתוקנת: דוח המחאה החברתית 2011-2012 (עמ' 65-101). תל-אביב: קו אדום, הקיבוץ המאוחד.

דרור, ח' ומאור, מ' (2011). רפורמה בשיטת הסלמי: תפקיד הפקידות הממשלתית בקביעת מדיניות בריאות הנפש בישראל 1995-2009. ביטחון סוציאלי, 87, 105-142.

זיכלינסקי, א' (2010). השפעת תהליכי ההפרטה החלקית והמסחור על תכונות ארגוני המגזר השלישי בישראל. ביטחון סוציאלי, 82, 79-111.

זילברפרב, ב' (2005). הגירעונות התקציביים והתפתחות המוסדות הפיסקליים בישראל 1986-2002. בתוך ב' בראלי, ד' גוטוויין וט' פרילינג (עורכים), חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי (עמ' 71-89). באר שבע וירושלים: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב ויד בן צבי.

זעירא, י' (2004). מסוציאליזם לקפיטליזם? מעורבות הממשלה במשק הישראלי. בתוך מ' נאור (עורך), מדינה וקהילה, סוגיות נבחרות בתולדות היישוב והמדינה (עמ' 55-60). ירושלים: הוצאת מאגנס, האוניברסיטה העברית.

חובב, מ' ועמינדב, ח' (2006). מדיניות הטיפול של משרד העבודה והרווחה באדם המפגר בעשור האחרון, והפעילות למעשה. בתוך מ' חובב ופ' גיטלמן (עורכים), מבדול לשילוב: התמודדות עם מוגבלויות בקהילה (עמ' 65-100). ירושלים: כרמל.

טביביאן-מזרחי, מ' (2012). דינמיקה של שינוי מוסדי הדרגתי: התפתחות ההעסקה הלא-יציבה בשירות המדינה בישראל, 1950-2000. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור. האוניברסיטה העברית, ירושלים.

ינאי, א' (2005). מקלטי נשים בישראל: מחדשנות וולונטרית לאימוץ ממלכתי. ביטחון סוציאלי, 77, 70-109.

ישראל (1969). חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט-1969. תיקון התש"ס.

- ישראל (2004). החלטת ממשלה מס' 2454 מיום 15.08.2004.
- ישראל (2006). החלטת ממשלה מס' 476 מיום 12.09.2006.
- כורזים י', שמיד ה' וליבוויץ ש' (2005). ההפרטה החלקית של שירותי אומנה – סוגיות ולקחים בתום ארבע שנות הפעלה. ביטחון סוציאלי, 70, 56-76.
- כץ, ח' (2006). קידום חברות בין-ארגוניות, בינתחומיות ובין-מגזריות בשירותי הרווחה. ירושלים: משרד הרווחה.
- לויטה ברנשטיין, ס' (2011). הקשר בין תפיסת איכות החיים של אנשים עם פיגור שכלי לבין מסגרת הדיור שלהם. עבודת גמר לקראת תואר מוסמך. אוניברסיטת תל-אביב.
- לוסקי, י' וגבעון, י' (2005). יעילות ואיכות בכתי אבות סיעודיים: מלכ"רים לעומת מוסדות עסקיים. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- מבקר המדינה (2005). דו"ח שנתי 55 לשנת 2004 ולחשבונות שנת הכספים 2003. ירושלים.
- מזרחי, ש', יובל, פ' וכהן, נ' (2011). מדינת הרווחה, פוליטיקה אלטרנטיבית ודעת הקהל: ישראל 2011. באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, המחלקה למינהל ומדיניות.
- מנדלקרן, ר' ושרמן, א' (2013). הפרטה של שירותים חברתיים באמצעות מיקור חוץ. בתוך י' גל-נור וא' פז-פוקס (עורכים), מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי (בדפוס). ירושלים: מכון ון ליר.
- משרד העבודה והרווחה – השירות למפגר (1978). תוכנית ארבע שנתית להיערכות השירות למפגר.
- משרד העבודה והרווחה. (1979). השירות למפגר. ירושלים.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2010). דין וחשבון הממונה על יישום חוק חופש המידע לשנת 2009.
- סבירסקי, ש' וחסון, י' (2008). שירותי רווחה אישיים בעידן של צמצום תקציבי. תל אביב: מרכז אדווה.
- פז-פוקס, א' (2013). עובדים בעידן של הפרטה. בתוך י' גל-נור וא' פז-פוקס (עורכים), מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי (בדפוס). ירושלים: מכון ון ליר.

פלג, א' (2005). ההפרטה כהצברה: גופים מופרטים במשפט הציבורי. תל אביב: הוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב.

פלג, א' (2007). מדיניות ההפרטה והמשפט הציבורי. נייר עמדה במסגרת קול קורא שהוציא המנהל הכללי של הכנסת בנושא "הדיון הציבורי בנושא ההפרטה". אוחזר מ-

<http://www.knesset.gov.il/LegalDept/privatization/heb/privatization39.pdf>

פרשטמן, ח' (2007). גבולות ההפרטה. סדרת מחלוקות בכלכלה. ירושלים: מכון ון ליר. צמח-מרומ, ת', קייב, ל', אמינוב, נ' והנדין, א' (2010). האיכות והעלות של המעונות לטיפול באדם המפגר לפי סוג בעלות: ממשלתי, ציבורי ופרטי. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.

קורץ, מ"א (1975). לפתרון בעיית המפגר. בתוך שירותים סוציאליים בישראל, יעדים ומגמות: קובץ הרצאות ומאמרים, 1960-1975 (169-205). ירושלים: משרד הסעד.

קטן, י' (2001). יישום מדיניות ההפרטה בשירותי ביטוח סיעוד – לקחים ראשוניים. ביטחון סוציאלי, 60, 129-155.

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

שמיד, ה' (2001). הערכת השפעתו של חוק ביטוח סיעוד על ארגונים שלא למטרות רווח ולמטרות רווח המספקים שירותי טיפול בית. ביטחון סוציאלי, 60, 90-112.

Bar-Nir, D. & Gal, J. (2011). Who has the power? The role of NPOs in local authorities. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 22, 1-25.

Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University Of Chicago Press.

Béland, D. (2007). Ideas and institutional change in social security: Conversion, layering, and policy drift. *Social Science Quarterly*, 88 (1), 20-38.

Campbell, J. L. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton: Princeton University Press.

- Doron, A. & Karger, H. J. (1993). The Privatization of social services in Israel and its effects on Israeli society. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 2 (2), 88-95.
- Grimshaw, D., Vincent, S., & Willmott, H. (2002). Going privately: Partnership and outsourcing in UK public service. *Public Administration*, 80, 475-502.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936-957.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Koreh, M. & Shalev, M. (2009). Dialectics of institutional change: The transformation of social insurance financing in Israel. *Socioeconomic Review*, 7, 553-584.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (pp. 1-37). Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94, 251-267.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Romzek, B. S. & Johnston, J. M. (2002). Effective contract implementation and management: A preliminary model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12, 423-453.
- Schickler, E. (2001). *Disjointed pluralism: Institutional innovation and the development of the U.S. Congress*. Princeton: Princeton University Press.
- Schmid, H. (2003). Rethinking the policy of contracting out social services to non-governmental organizations. *Public Management Review*, 5, 307.



- Schmid, H. & Nirel, R. (2004). Ownership and age in nonprofit and for-profit home care organizations what makes the difference. *Administration in Social Work*, 28, 183-200.
- Streeck, W. & Thelen, K. A. (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Thelen, K. A. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.