

בעלת תואר ראשון בפילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה ותואר שני בסוציולוגיה. עסקה במדיניות כלכלית בממשלה במשך חמש שנים - ברשות ההגבלים העסקיים וברשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית. כיום עובדת בתעשיית ההייטק.

כלכלה אנושית <

היום שאחרי <

תפקיד הממשלה

משבר הקורונה חשף את כשלי הביצוע של הממשלה בישראל, בראש ובראשונה במישור הבריאותי. המערכת הפוליטית נחשפה במערומיה, וכשלה שוב ושוב בהנהגת תפיסה אחראית ועקבית וברתימת הציבור אליה. במקביל, משרד הבריאות כשל בהקמת מערך אופרטיבי יעיל למלחמה בנגיף, ומשרד החינוך לא הצליח לארגן מחדש את מערכת החינוך הציבורית בהתאם להגבלות הנגזרות מההתמודדות עם המגפה ולהבטיח המשכיות בחינוך, חרף הזמן הרב שעמד לרשותו. המשותף לשני המשרדים היה התעקשות לשמור על סמכויותיהם בתחומים אלו, למרות נכונותם ויכולותם של ארגונים אחרים ומגזרים אחרים (כולל השלטון המקומי) להיכנס לוואקום שנוצר. מבצע החיסונים שהחל בינואר 2020 היה ועודנו הצלחה בקנה מידה עולמי, אך הוא נסמך במידה רבה על מנגנונים שאינם ממשלתיים גרידא, כלומר על קופות החולים. ובאשר לחלקה של הממשלה בו, הוא משקף יותר את היכולת להוציא לפועל "מבצע" מאשר לבנות מערכת מתפקדת.

במקביל, השינויים הטקטוניים שחוללה מגפת הקורונה הולידו שיח ער על התמודדות הממשלה עם המשבר הכלכלי-חברתי. מחד התקיים שיח תקציבי שעסק בחלוקת הכספים על ידי הממשלה, והשווה את היקף הסיוע בישראל למדינות אחרות, ומנגד התעורר שיח שקרא לחילופי פרדיגמה חברתית-כלכלית, ולבש אופי כמעט משיחי בתיאור תרחישים אוטופיים לכלכלה חדשה. אך המשותף לשניהם היה עיוורון ביחס ליכולתה של הממשלה בגלגולה הנוכחי (הן הדרג הפוליטי והן הדרג הפקידותי) לפעול – החל בהנחלת תפיסה חברתית-כלכלית הוליסטית, דרך פריטתה לתכניות מדיניות רציניות ועד לביצוע צעדים טקטיים. לעיוורון זה שתי פנים: התעלמות מחשיבות הממד הביצועי עצמו, שאגדיר אותו לצורכי המאמר כניסוח מטרות קונקרטיות והשגתן, והתעלמות מיכולת הביצוע בפועל של הממשלה בישראל.

כך, לדוגמה, השיח התקציבי מתמקד פעמים רבות בהצהרות בעניין כמות הכסף שהממשלה התחייבה לתת. אולם מבט מהיר בכמה תכניות ממשלתיות חשובות מלמד עד כמה המרחק בין התחייבות לבין ביצוע יכול להיות גדול – פעמים רבות גם סעיפי תקציב שנולדו כדי לפתור בעיות ציבוריות בוערות סובלים מתת-ביצוע. דוגמה בולטת לכך היא מס הכנסה שלילי או "מענק עבודה" שאחוז המיזוי שלו הוא כ-70%-60 בלבד, לאחר שהושקע מאמץ רב להגדילו. דוגמה נוספת היא הכשרות מקצועיות – מכשיר מדיניות שמוזכר רבות בשיח הציבורי בישראל, במיוחד מאז משבר הקורונה, ואף מוקצה לו תקציב, אך אין בנמצא גוף ביצועי שיוציא אותו לפועל בצורה טובה, ומעורר מריבה במשרדי הממשלה השונים.

לשיח האוטופי יש אמנם בסיס איתן: משבר הקורונה הביא עמו מופעים מרתקים של סולידריות קהילתית, אתגר את מודל העבודה מחוץ לבית והאיץ את מימושם של רעיונות שעד כה נראו רחוקים מאוד, דוגמת הכנסה בסיסית בלתי מותנית. זאת ועוד, בכל העולם, ממשלות הגדילו מעורבותן בכלכלה ובחברה וכדי לייצב את הכלכלה והחברה נקטו צעדים שלא נראו כמותם שנים רבות. אפשר לומר כי משבר הקורונה האיץ את התממשותה המחודשת של "התנועה הכפולה" בהגותו של קרל פולני. פולני כתב על תפקידן המרכזי של מדינות בתהליך הקפיטליסטי של בניית השוק המווסת את עצמו שאותו הוא מכנה "התמורה הגדולה". לפי פולני, החלת חוקי השוק על החברה והכלכלה כולה היא מתכון להתמוטטות החברה, אולם היא תהיה מלווה תמיד בתנועת נגד להגנה חברתית מפני נזקיו של השוק הלא מרוסן. פולני התייחס בכתיבתו לצורות ההגנה החברתית שנוצרו במאה ה-19 כגון הטלת מכסים, היווצרותם של איגודי עובדים, הקמת בנקים ועוד. בעשורים האחרונים נדמה היה כי תנועת הנגד מגולמת בעיקר בתנועות מחאה אזרחיות, וכי ממשלות עוסקות בעיקר בחלקה הראשון של התנועה הכפולה. תכניות החילוץ של משבר 2008 היו סימנים ראשונים לתנועת נגד מהוססת משהו, והצעדים הדרמטיים שנקטו ממשלות בשנה האחרונה העלו את השאלה – האם אנו עדים לרגע היסטורי שבו המוטלת נוטה לתנועת הנגד?

מוקדם לומר. כאמור, משבר הקורונה אמנם הדגיש את תפקידן החשוב של ממשלות בייצוב הכלכלה והחברה ובהגנה עליהן, אף גם חשף את חוסר יכולתה של הממשלה לקבל החלטות לפי תפיסה מגובשת ולייצר

מנגנוני ביצוע יעילים. בארה"ב, הרפורמות הפרוגרסיביות שממשל ביידן הורה עליהן מאז תחילת כהונתו נראות כצעד משמעותי בכיוון "תנועת הנגד". אך האם הן יצליחו? האם ממשלות מסוגלות כיום לבנות את ההגנה החברתית הנדרשת כראוי? האם יש היתכנות למהלכים מסוג זה גם בישראל?

כשאנחנו דנים בסיוע ממשלתי בעתות משבר או בהחלת שיטת משטר חברתית-כלכלית חדשה, אנחנו מניחים מראש את תפקודן של כמה חוליות בשרשרת המדיניות: רעיון או תפיסה, תרגום תפיסה לתכנית מפורטת, התחייבות כספית לביצוע התכנית, חלוקת כסף במסגרת ביצוע התכנית עצמה וכן השגת המטרות המבוקשות (נניח בצד לצורך מאמר זה מדיניות רגולטורית, שפועלת באופן אחר). כדי להבין טוב יותר את הפער בין תפיסת הממשל הכל-יכול שעומדת בבסיס השיח האוטופי כמו גם בבסיס השיח התקציבי, ובין יכולות הביצוע של הממשלה בישראל, יש לספר את סיפורו האוניברסלי של הממשל המודרני, ולעמוד על נקודות התורפה הייחודיות בממשל בישראל.

בממשל המודרני, לפחות בממד ההצהרתי, נהוג כי הדרג הפוליטי הנבחר מנהיג את התפיסות והרעיונות, והבירוקרטיה מבצעת אותם. מקס ובר היטיב לתאר צורת משטר אידיאלית זו. אך זיקתו של הממשל המתואר אצל ובר לממשל הקיים כיום בישראל ובמדינות דמוקרטיות רבות אחרות הוא בגדר "החלום ושברו". אצל ובר, הבירוקרטיה היא קבוצה מקצועית, נטולת הטיות, עתירת ידע ומומחיות, המגבשת מדיניות ליישום הערכים והחוקים שנקבעים במערכת הפוליטית, ופועלת במבנה אידיאלי היררכי של מומחיות מקצועית ומנהלית. אולם כבר בשנות ה-60 וה-70 של המאה הקודמת החלה ההתפכחות מהמודל האידיאלי של ובר, והשתרשה התפיסה שבירוקרטים הם שחקנים בעלי אינטרס עצמי שרוצים לקדם את הקריירה שלהם ולהרחיב את תחומי האחריות שלהם. מכאן החלה שורה של רפורמות במינהל הציבורי במדינות המערב שמטרתן הייתה להחיל את עקרונות השוק על המינהל הציבורי, הראשונה שבהן היא במעבר ההדרגתי מ"ממשלה" ל"ממשל" כרשת עניפה של שחקנים וקשרים ציבוריים ופרטיים.

בתהליך זה ניתן למנות כמה נקודות ציון. בשנות ה-80 החל המעבר מהדגם הבירוקרטי הקלאסי למה שקרוי "המינהל הציבורי החדש" שבמסגרתו ניסו ממשלות להחיל מנגנוני שוק על עבודתן הממשל, ברוח הניאו-ליברליזם שהתבסס באותה תקופה, באמצעות מיקור חוץ לקבלני משנה שנבחרו במכרזים ונוהלו באמצעות פרמטרים לביצוע (KPI). במינהל הציבורי החדש הודגשה הפרדה בין גיבוש המדיניות לביצועה או בין היגוי הפעילות הממשלתית לניהולה בפועל.

חלק מההפרטות וממהלכי מיקור החוץ לא הצליחו, וחלקם אף הביאו להתרבות המוסדות והכללים הבי-רוקרטיים במקום לצמצם אותם, ויצרו אינפלציה של "תהליכים". מספר השחקנים והרשתות גדל, ונוצר הצורך לנהל את אותן רשתות של גורמי ממשל וגורמים פרטיים. כך התהווה בשנות ה-90 מודל ה-PPP (private-public partnership). במסגרת מודל זה, המדינה מעודדת את הקמת הרשתות הללו שבהן גורמים ממשלתיים וגורמים פרטיים שותפים בגיבוש מדיניות או במתן שירות, ומנסה לנהל אותן באמצעות

רגולציה. התוצאה של תהליכים אלו הייתה ניהול פרגמנטרי וקושי בתיאום בין השחקנים השונים, והיא הובילה לניסיון ליזום אסטרטגיות כלל ממשליות, ויותר מכך - חוצות-שחקנים וחוצות-מגזרים. כיום, צורת ממשל זו נפוצה מאוד. בדומה לקודמיו, גם שינוי זה הביא למסובכות גבוהה יותר של הממשל, במקום לפישוט התהליכים וייעולם.

התוצאה הסופית של תהליכי השינוי שעבר המינהל הציבורי בעשורים האחרונים היא כאוטית. ריבוי שח-קנים, עיסוק רב בתוך הממשלה במאבקי כוח הנובעים מסמכויות חופפות, ומיקור חוץ של עבודת הממשל, שחלקו מכוון וחלקו תוצאה של חידלון ממשלתי. המדינה כיום עוסקת בעיקר בהיגוי וברגולציה על רשתות מורכבות של ארגונים מכלל המגזרים, ונותנת פחות ופחות שירותים בעצמה. למעשה, חלק נרחב מעבודת הממשל מתבצעת על ידי ארגונים הפועלים מחוץ לממשלה. התוצאה של כל התהליכים הללו היא שהממשלה מתקשה מאוד להוביל ולבצע מהלכים המבוססים על תפיסה רחבה, ולעיתים קרובות אף מתקשה לבצע באופן יעיל ומתואם צעדים טקטיים.

חוליים אלו משותפים לממשלות רבות בעולם המערבי, והם מאפיינים גם את ישראל. עד סוף שנות ה-70 וראשית שנות ה-80 של המאה העשרים היו תהליכי ההפרטה בישראל מצומצמים, שכן בתקופה זו שלטה בכיפה מדיניות שדגלה במעורבות גדולה של המדינה בחיי הכלכלה והחברה. בימים אלה החלה המעורבות הגדולה של המדינה בכלכלה ובחברה להצטמצם, בין היתר בעקבות "המהפך" של 1977 ועליית הליכוד לשלטון, תכנית הייצוב ב-1985, שינויים דמוגרפיים אשר הגדילו את הנטל הכספי על מדינת הרווחה, תהליכי גלובליזציה שהקטינו את מרחב התמרון של הממשלה בגביית מיסים ובשליטה כלכלית במשק, כמו גם פריחתה של האידאולוגיה הניאו-ליברלית בעולם. באקלים זה החלה הממשלה להפריט חברות ממשלתיות ושירותים חברתיים רבים, וכן החל להתבסס מודל ה-PPP בפרויקטים כגון "כביש חוצה ישראל" ובמפעלי תשתית רבים אחרים. במקביל לדלדול המגזר הציבורי, מספרם של השחקנים הפועלים בו הלך ועלה עם הקמתם של משרדים ורשויות חדשים, ומעורבותם של שחקני מגזר פרטי ומגזר שלישי באספקת שירותים שונים לאזרחים - בין היתר בהיגוי מדיניות - יצרו את אותה תוצאה סופית כאוטית הנזכרת לעיל, והחלישו את כוחה של הממשלה להוביל מדיניות ולבצעה.

על רקע מציאות זו, בשנים האחרונות מוביל הימין בישראל את רעיון המשילות, שלפיו יש לתת לנבחרי הציבור סמכויות רחבות יותר ולהגדיל את כוחם ביחס לכוחה של הפקידות המקצועית, בין היתר באמצעות מינוי משרות אמון. אולם בפוליטיקה המפולגת בישראל, כל עוד אנו נסמכים על הליך דמוקרטי, לא ניתן יהיה להעביר תפיסה רחבה ממילא. כלכלנים פוליטיים טוענים כי ישראל מאופיינת ב"משטר רווחה ים תיכוני", המאפיין חברות שבהן הדת והמשפחה דומיננטיות והמבוסס על פוליטיקה קליינטליסטית-פרטיקולרית, שבה מדיניות הממשלה מושפעת מקבוצות לחץ שונות המושכות אותה לכיוונים שונים. מציאות פוליטית זו מגדילה את הקושי לפעול לפי תפיסת מדיניות אחידה ולבצעה.

בכל האמור לעיל אין כדי להפחית מחשיבותו ותקפותו של השיח הכלכלי-חברתי הער שמתנהל מאז פרצה מגפת הקורונה. הטענה במאמר זה היא שכדי להוביל שינוי כלכלי-חברתי משמעותי, עלינו להקדיש מחשבה ליכולתה של הממשלה להוביל תפיסה חברתית-כלכלית, לא פחות מאשר לתפיסה עצמה, וליכולתה להשתמש בתקציבים בצורה אפקטיבית, לא פחות מאשר להיקפם של התקציבים. ברוח הפרגמטיזם, עלינו לשאול "מה עובד?" כלומר, מה מאפשר לנו להשיג את המטרות שהגדרנו ביחס לבעיות העולות מן הציבור, ומהם התנאים הנדרשים לכך. במענה לשאלה "מה עובד?", עלינו להפנים שתפיסות שונות והסדרים מוסדיים שונים יכולים לייצר מכשירי מדיניות שעובדים: לא בהכרח שאותן התפיסות והמוסדות שביססו את "תנועת הנגד" של מדינת הרווחה שהתבססה בשנות ה-70 של המאה הקודמת, הן שיצילו אותנו בעת הזאת. השאלה "מה עובד?" עוזרת לשחרר אותנו מאידאולוגיות המשליכות עצמן על המציאות (לעיתים במסווה של עובדה מדעית לכאורה, כמו בחלק מהגישות הכלכליות), ולפנות לפתרון בעיות בתוך הקשר נתון. היא מאלצת אותנו להישיר מבט אל המגבלות המוסדיות של ממשלות כיום, ובמיוחד של הממשלה בישראל, ולהיפתח להסדרים מוסדיים מגוונים.

בשנים האחרונות מתחיל להתבסס עיקרון הסובסידיאריזם, המבקש להעניק סמכויות נרחבות יותר לשלטון המקומי, ולאפשר לקהילות מקומיות מידה רבה יותר של ממשל עצמי. יש בו מידה של התפכחות מהמדינה הסוציאל-דמוקרטית הריכוזית והחזקה, והבנה כי במציאות הכלכלית-חברתית המשתנה במהירות לנגד עינינו יש לבנות מנגנונים חדשים כדי להבטיח את רווחתם של האזרחים. משבר הקורונה הציב את עיקרון הסובסידיאריזם בקידמת הבמה, כאשר המדיניות הלאומית למאבק בנגיף נכשלה, ורשויות מקומיות רבות נלחמו כדי לקבל את הסמכות לנהל בעצמן את המאבק בתחומיהן. במובן מסוים, ביזור הסמכויות הממשלתיות למעגלים ומגזרים אחרים הולך בעקבות יסוד נוסף בתפיסתו של קרל פולני. לפי פולני, הכלכלה הייתה משוקעת מאז ומעולם ביחסים ובמוסדות חברתיים (ועל כן הניסיון "לנתקה" מהם ולגרום לה לווסת את עצמה נידון לכישלון). והרי הכלכלה משוקעת בעיר או בקהילה לא פחות משהיא משוקעת במדינה. יתרה מכך, עיקרון הסובסידיאריזם ניתן להכלה במגוון תפיסות פוליטיות, משום שהוא מאופיין בגמישות המאפשרת למגוון הסדרים חברתיים לבוא לידי ביטוי בערכאות שונות.

כמובן, המעבר לסובסידיאריזם מורכב ויש לבחון את ישימותו. גם כאן, אין מקום להניח הנחה אידיאולוגית שלפיה מוטב שכל היבטי המדיניות החברתית-כלכלית ינוהלו על ידי רשויות מקומיות או קהילות מקומיות, אלא לבדוק מה עובד, דבר אחר דבר. עד פרוץ משבר הקורונה, השלטון המקומי בישראל נתפס כ"קבלן ביצוע" של הממשלה, ולמרות תהליכי עומק מתמשכים של ביזור ולקחת עצמאות מצד רשויות גדולות בהיבטים שונים (כגון חוקי עזר הקשורים בשבת), עדיין סמכויותיו מוגבלות בתחומי הליבה של המדיניות החברתית-כלכלית, כמו חינוך, רווחה ותחבורה. כאמור, במהלך משבר הקורונה, רשויות מקומיות רבות נאבקו כדי לקבל לידיהן את הסמכות לעצב את פעילות מערכת החינוך בזמן מגפה או להסדיר פעילות

עסקים ותרבות, ורשויות חזקות דוגמת עיריית תל אביב-יפו אף לקחו על עצמן את הקמתו של מערך בדיקות יעיל והעניקו סיוע כלכלי לאוכלוסיות פגיעות במיוחד כגון נוער בסיכון ואמנים. גם כעת, כשאנו עדים להתפתחויות חיוביות כגון עלייה בשיעור המחסנים וירידה בתחלואה, לא מאוחר לערוך "ניסויים בסובסידיאריות" בעידוד הממשלה ובהשתתפותה. מה יקרה אם ניתן לרשויות מקומיות לנהל את הפתיחה המלאה והבטוחה של מערכת החינוך בתחומן? להוביל מדיניות רווחה מלאה ביחס לאוכלוסיות בסיכון ולבצע אותה? (ממילא התקציב שמקצה הממשלה לתכניות רווחה שכאלה הוא זעום). ומעבר לניהול המג-פה - מה יקרה, לדוגמה, אם לרשויות המקומיות תהיה מידה של חופש להסדיר ענייני דת ומדינה בעצמן? לנהל את מערכי התחבורה שלהן? בתוך כך, אסור לשכוח את אי-השוויון המובנה בין רשויות מקומיות שונות בהכנסותיהן, וכפועל יוצא בכוחן התקציבי, ועל הממשלה להמשיך ולפעול לאזן את הפערים ביניהן כדי לאפשר מימוש הוגן של עיקרון הסובסידיאריות בתחומים שונים.

לסיכום, משבר הקורונה האיץ את תנועת-הנגד להגנה חברתית מפני צדדיו השליליים של הניאו-ליברליזם, על ידי ממשלות ועל ידי רשתות קהילתיות מגוונות. במצב החירום שנוצר, עיני האזרחים היו נשואות לממשלות, ורבות מהן אכן נקטו בצעדים כלכליים ורגולטוריים חסרי תקדים. אולם השיח המוגבר על ההזדמנות להחלה, או החלה-מחדש של משטר כלכלי-חברתי אחר, אל לו להסתמך שוב רק על אותם מנגנונים ממשלתיים שדולדלו בעשורים האחרונים והגיעו לכדי חידלון. בנוסף, אל לנו לשאת את עינינו למערכת פוליטית שסועה, הפועלת בתוך חברה הטרוגנית מאוד ומפולגת, שתנחיל תפיסה כלכלית חדשה. עלינו להיות פתוחים למעבר מאידיאולוגיות גדולות לשינויים אפקטיביים, להסדרים מוסדיים חדשים, ולהגדלת כוחם והשפעתם של מעגלים קהילתיים שונים בחיינו.

