

אורי אבירם, ג'וני גל ויוסף קטן (עורכים). **עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2007. 359 עמודים

תמר גוז'נסקי*

קובץ המאמרים עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות נותן מבט כולל על המדיניות החברתית בישראל עם התייחסות ספציפית לכמה תחומים חשובים, כמו חינוך, בריאות, דיור, נכים, ילדים ועולים.

מבחינת טווח הזמן ומבחינת המשקל של הדיון התיאורטי, אין בקובץ אחידות: בצד מאמר שעוסק בעיצוב המדיניות בתחום בריאות הנפש בשנות השבעים (אורי אבירם וניקול דהאן) ומאמר שמנתח את המדיניות כלפי אנשים עם נכויות מאז קום המדינה (אריק רימרמן, שירלי אברמי וטל ארטן-קמחי), מובאים מאמרים שמציגים חלק תיאורטי בינלאומי כהקדמה לביתוח המצב בישראל (יוסף קטן; אברהם יוגב). ההרכב המגוון אמנם מסכיר את ההגדרה "מגמות וסוגיות" המצויה בכותרת, אך ייתכן שמוטב היה לקבץ מאמרים שמתייחסים למגמות בעיצוב המדיניות החברתית בטווח היסטורי מוגדר, וכך לאפשר הבנה כוללת ועמוקה יותר של המדיניות הממשלתית בתחומים החברתיים בתקופה מסוימת.

מדיניות ההפרטה

אחת התרומות החשובות של הקובץ שלפנינו לביתוח מדיניות הממשלה בתחום החברתי היא הניתוח של תהליכי ההפרטה של השירותים החברתיים. מלבד שני המאמרים החשובים המוקדשים לנושא ההפרטה – "הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים" מאת יוסף קטן ו"הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור" מאת אליה ורצברגר – מתייחסים להשלכות ההפרטה גם אורי אבירם, ג'וני גל ויוסף קטן בהקדמה; אברהם דורון במאמרו על מדיניות הרווחה; ברוך רוזן וגבי בן-נון במאמרים על חוק ביטוח בריאות ממלכתי; ואלעזר לשם במאמרו על הרפורמה בקליטת העלייה.

במציאות הכלכלית-חברתית הישראלית בעשור הראשון של המאה ה-21, הפרטה היא אכן אבן היסוד של המדיניות הממשלתית (אחת היא מהו הרכב הממשלה). יוסף קטן מביא במאמרו דברים שאמר בשנת 2006 אורי יוגב, שהיה הממונה על אגף התקציבים באוצר. יוגב, בגילוי לב שאינו אופייני לפקידי האוצר, קרא להפריט "כל מה שזו": בריאות, חינוך, בתי כלא, מתנ"סים, שירותי רווחה. תפקיד המדינה מבחינתו הוא למכור את השירותים החברתיים, ובד בבד לקנות שירותים ממפעילים פרטיים.

ואכן, כפי שמלמד הקובץ שלפנינו, הממשלות ששלטו מאז 1984 מימשו מדיניות זו בחריצות רבה. תחומים חברתיים-ציבוריים מובהקים – מוסדות למפגרים ונכים, שירותי

* המכללה האקדמית תל אביב-יפו והמכללה החברתית-כלכלית

רווחה אישיים, חינוך, רפואה מונעת, שירות תעסוקה, קליטת עולים, בתי כלא ועוד – כבר הפכו תחומים עסקיים לכל דבר ועניין.

שאלה חשובה, שעליה הקובץ נותן רק תשובות ראשוניות, היא מדוע התאפשרה מדיניות ההפרטה. אברהם דורון ואלעזר לשם מצביעים על האינטרס של עולם העסקים בהשתלטות על תחומים חברתיים; אברהם דורון, ג'וני גל ונטע אחדות מצביעים על הירידה בכוחם של ארגוני העובדים כגורם שמקל את ביצוע ההפרטה, שבמקרים רבים מביאה לידי צמצום נוסף – ואפילו לחיסול – של העבודה המאורגנת בשירות שהופרט. חולשת ההסתדרות הכללית אפשרה גם את ההפרטה של קרנות הפנסיה אגב פגיעה ניכרת בזכויות הפנסיה של המבוטחים, כפי שמזכיר במאמרו אברהם דורון.

סוגיה חשובה אחרת היא ההשלכות של ההפרטה על התקציבים המופנים לשירותים החברתיים, על הנוזקים לשירותים החברתיים (איכות השירות), על השכר ותנאי העבודה של העובדים המועסקים בהם (שרובם נשים), ועל הנגישות והשוויון בצריכת השירותים. זכורים לי למשל התיאורים קורעי הלב שפורסמו בשעתו לגבי בתי החולים הפרטיים לחולי נפש, שבעקבותיהם התקבלה החלטה במשרד הבריאות לפעול לסגירתם ולהעברת החולים לבתי חולים ציבוריים. דוגמה אחרת הייתה ההכרזה של בעלי בתי אבות סיעודיים שאין בדעתם להתמודד על מכרז משרד הבריאות, משום שהממשלה קיצצה בשירותיות את תעריף יום האשפוז.

לכך יש להוסיף תחום חשוב של הפרטת המימון של שירותי הבריאות, החינוך והרווחה בדרך של העברת חלק גדול של המימון מכתפי הממשלה לכתפי המשפחות. במהלך עשור אחד חלה ירידה של כ-30% באספקה של שירותי בריאות לציבור במימון הממשלה. מגמה זו בולטת גם בהשוואה בין ישראל למדינות המפותחות: במהלך עשור עלתה ההוצאה הלאומית לתלמיד בישראל ב-2% בלבד, ואילו בארצות OECD (הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח) עלתה ההוצאה לתלמיד ב-33% (קופ, 2006).

ניתוח של הפרטת הדיור הציבורי, שעומד במרכז מאמרו של אליה ורצברגר, תורם תרומה חשובה להבנת המשמעות החברתית של חוק הדיור הציבורי שיום ח"כ רן כהן ושל החלטות הממשלה למכור דירות לדיירים בדיור הציבורי בהנחות גדולות. ורצברגר מבהיר מדוע מכירת הדירות בדיור הציבורי, המובילה בפועל לחיסול הדיור הציבורי, מנוגדת לתפיסה החברתית, שלפיה דיור הוא זכות חברתית שאמורה להיות זמינה לכל דורש במחיר עלות. בהקשר של חוק הדיור הציבורי מזכיר ורצברגר גם את הצעות החוק הפרטיות בנושא שהגישו בשעתו חברי הכנסת רן כהן, מקסים לוי, רומן ברונפמן וכותבת שורות אלה. אך בניגוד להצגה של ורצברגר, כאילו כל הצעות החוק היו כמעט זהות, הצעות החוק שיוזמתי אני היו במגמה הפוכה: הן תבעו הרחבה של היקף הדיור הציבורי. בהצעת החוק שיוזמתי בשנת 1992 דובר שהממשלה תקציב בכל שנה במסגרת תקציב המדינה סכום לבנייה ציבורית בהתאם למספר הבקשות לרכישה או לשכירה של דירות, כשהזכות להגיש בקשה שמורה למי שאין בבעלותו דירה. בהצעת החוק משנת 1997, שהייתה מפורטת יותר, נוסף שזכאי שלא אוכלס בדירה במסגרת הדיור הציבורי יהיה זכאי לקבל סיוע בשכר דירה. הממשלות פעלו בנחישות נגד הצעות חוק אלה, שעמדו בסתירה גמורה למדיניות ההפרטה, ולכן הן מעולם לא אושרו. הצעות חוק אלה לא זכו גם ללובי הציבורי שלו זכתה הצעת החוק שיום רן כהן, וזה נושא שראוי למאמר כשלעצמו.

מדיניות הקיצוצים בתקציבים החברתיים

בקובץ מובאים נתונים מבוססים רבים בדבר הקיצוצים שבוצעו בתקציבים החברתיים, לרבות בקצבות הביטוח הלאומי ובמימון סל הבריאות ומערכת החינוך. אך מצער שרק אברהם דורון ואלעזר לשם נדרשו לשאלה החשובה מה נעשה בחיסכון שחסך האוצר על חשבון הילדים, הנכים, הנשים, החולים והקשישים. דורון ולשם, כל אחד בדרכו, מסבירים כיצד השתמש האוצר באותו "חיסכון" כדי לחלק הטבות מס נדיבות למעסיקים ולבעלי הכנסות הגבוהות.

לדעתי, ניתוח של מדיניות חברתית נותר צולע אם בצד התיאור של הקיצוצים בתקציבים החברתיים ושל המחיר שהם גובים לא מצוין מי מרוויח מקיצוצים אלה. אברהם דורון כותב במאמרו על אסטרטגיה של הורדת מסים ושל גירעון נמוך בתקציב המדינה, שהובילה לצמצום המשאבים המועברים מהאוצר למוסד לביטוח לאומי ולהקטנת התשלומים של המעסיקים כחלקם בביטוח עובדיהם בביטוח הלאומי. אלעזר לשם מנתח את הנהגתה של הקליטה הישירה של העולים בהתייחס לתפיסות של הפרטה, ביזור ומסחור של מדיניות הרווחה. הוא מתאר את נסיגת הממשלה מאחריותה למימון הקליטה, תוך כדי העברת העול לרשויות המקומיות, שרבות מהן קורסות תחת הנטל, שכן רוב העולים רכשו או שכרו דירות דווקא ביישובים העניים.

למדיניות המשולבת של הטבות מס לחברות, למעסיקים ולבעלי הכנסות גבוהות ושל הפרטת שירותים ציבוריים וחברות ממשלתיות מצד אחד, ושל קיצוצים בהוצאה הממשלתית בתחומים החברתיים מצד שני, יש כיסוי אידיאולוגי ברור: התפיסות הניאו-ליברליות מבית מדרשם של הימין החדש (מילטון פרידמן) ושל השמאל החדש (הדרך השלישית). דורון מכנה מדיניות זו פונדמנטליזם קפיטליסטי, שמקדש את עקרונות השוק החופשי והממשלה הקטנה.

בהתוויה ובביצוע של המדיניות הניאו-ליברלית נוטלים חלק מרכזי גורמים שמתוארים בדרך כלל כמקצועיים ונטולי פניות: האוצר ובנק ישראל. אך מאחורי המקצועיות מסתתרות השקפת עולם ניאו-ליברלית נוקשה והתוויה של מדיניות שמחסלת הישגים חברתיים. לכן היה מועיל לקובץ שלפנינו, העוסק בעיצוב המדיניות החברתית, לנתח לעומק את תפקידם של מוסדות אלה ואת ההשלכות החברתיות של פעילותם, ובייחוד בשני העשורים האחרונים.

מהפכת זכויות הילד

בסופו של הקובץ מובא מאמרם של אשר בן-אריה ומיכל קמחי, שעוסק במהפכת זכויות הילד ובשירותים החברתיים לילדים. המחברים, המצוידים בידע רב בנושא, מפרטים במאמר את ההשפעה החיובית של האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד (1989) על תפיסת זכויות הילד בישראל, ובעיקר על זכות הילד לכבוד ולהשתתפות בהכרעה בנושאים הנוגעים לו. לטעמי, הצגת הנושא בכללותו ורודה מדי.

הבעיה אינה רק בהיעדר סל שירותים לילדים בסיכון (עניין שמוזכר במאמר) ובהיעדר הכרה מספקת באוטונומיה של הילד. במדינה שבה שיעור הילדים החיים בעוני הוא הגבוה

ביותר בקרב המדינות המפותחות (37%); במדינה שבה במהלך חמש שנים קוצץ סך קצבות הילדים כמעט בחצי; במדינה שבה מוזנח במכוון החינוך של ילדים מקבוצות חלשות (כפי שמסביר היטב אברהם יוגב במאמרו בקובץ זה על מדיניות החינוך); במדינה שבה ילדים אינם מקבלים חיסונים במועד בשל הפרטת השירות הרפואי לבתי הספר; במדינה שבה ילדה מתה מקור משום שהיא מתגוררת בכפר לא מוכר בנגב – במדינה כזאת זכויות הילד נמצאות בנסיגה.

לסיכום, הקובץ שלפנינו הוא תרומה חשובה להבנת הדרכים והמגמות בעיצוב המדיניות החברתית בישראל. נקווה שבקבצים דומים שיפורסמו בעתיד יוארו גם שאלות חשובות שלא מצאו מקום בקובץ זה, כמו המדיניות כלפי נשים, מובטלים, עובדים עניים ואזרחים ערבים.

מקורות

קופ, י' (עורך) (2006). הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2006. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.