



כל התורה על רגל אחת

מיהו יזם פוליטי?!

מהו סוד ההצלחה של יזם פוליטי? מה בינו לבין פעולות יזמות בכלל? מהן האסטרטגיות השונות העומדות לרשותו של היזם הפוליטי ומהו המודל לפעילות יזמות מוצלחת ואפקטיבית? **ד"ר ניסים כהן** מנתח את סודם של היזמים הפוליטיים ואת עיצוב המדיניות הציבורית, באמצעות המקרה המאוד מיוחד של חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי בישראל



בקבוצת המחקר המכונה "מינהל ומדיניות ציבורית" נהוג להבחין בין "מינהל ציבורי" לבין "מדיניות ציבורית". על פי הבחנה זו, מדיניות ציבורית מתוחמת בעיקר לתוצרי האינטראקציה הנוצרים מפעילותם של פוליטיקאים, ביורוקרטים, קבוצות אינטרס והציבור הרחב, ומתרכזת בשלושה שלבים עיקריים: עיצוב המדיניות, יישומה בשטח, והערכת תוצאותיה. לעומת זאת, מינהל ציבורי עניינו יותר כל הקשור לשירות המדינה ולשלב יישומה של המדיניות, באמצעות הארגונים השונים המרכיבים את המינהל הציבורי.

ביוני 1994 נחקק חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ובכך התרחש בישראל שינוי מוסדי פורמלי נדיר. בעידן שבו המגמה הכללית בחברה הישראלית עוודדה הפרטות, צמצומים ונסוגה בפועל ממדיניות רווחה לכיוון ניאולברלי, נחקק חוק "רווחה" אוניברסלי שהבטיח שירותי בריאות בסיסיים לכלל תושבי ישראל. את החוק כינה יו"ר הכנסת דאז: "חוק שיירשם בתולדות החקיקה הסוציאלית בישראל כאחד מעמודי התווך". החוק התקבל לאחר עשרות שנים של ניסיונות ומאמצים שונים לחקיקתו או הסדרתו.

מטרתם העיקרית של הדברים המובאים כאן היא לנתח את עיצובו של חוק זה על בסיס מסגרת תיאורטית העושה שימוש בכלים תיאורטיים של מינהל ומדיניות ציבורית. בהקשר זה, נספק הגדרה למונח "זים פוליטי", נעמוד על מאפיינים עיקריים של פעולות זימות, נתאר אסטרטגיות שונות העומדות לרשותו של הזים הפוליטי, ונאפיין מודל לפעילות זימות מוצלחת ואפקטיבית.

ארבעה שחקנים עיקריים

מדיניות ציבורית מושפעת מארבעה שחקנים עיקריים: הפוליטיקאים, הציבור הרחב, הביורוקרטים וקבוצות האינטרס. לכל אחד מהשחקנים משקל מסוים בהשפעה על המדיניות הציבורית, כאשר תוצר המדיניות המתקבל הוא בסופו של דבר תוצר של פשרה מתוך האינטראקציה ביניהם.

בבסיס כל החלטת מדיניות של פוליטיקאי עומדים האינטראקציה או יחסי הגומלין בינו לבין ציבור הבוחרים. יחסים אלה מושתתים על מנגנון של ביקוש (מקרב הציבור למדיניות מסוימת) והספקה (היענות של הפוליטיקאי לביקוש זה, כאשר האינטרס העיקרי שמנחה אותו הוא מיקסום סיכויי הליכה). הואיל ועל פי המודל הבסיסי של התיאוריה זוהי המוטיבציה העיקרית של הפוליטיקאי, ומכיוון שהפוליטיקאי למעשה תלוי בתמיכת הציבור, הרי שבכל החלטת מדיניות הוא ישאף לפעולה או לאלטרנטיבה אשר הוא, באופן סובייקטיבי, מעריך שתגייס עבורו את מרב קולות הבוחרים. הציבור הרחב מאופיין פעמים רבות באדישות

ובפסיביות. כך, לפוליטיקאי לא תמיד מסופק מידע לגבי ביקושים והעדפות של הציבור בנושאי מדיניות שונים. קבוצות האינטרס השונות הן, למעשה, אלו המצליחות להתגבר על בעיית הפעולה הקולקטיבית. בין קבוצות האינטרס לבין הפוליטיקאים מתקיימים קשרי גומלין - קבוצות האינטרס מספקות תמיכה כספית או אלקטורלית לפוליטיקאים, ואלה, בתמורה, מספקים מדיניות מעדיפה (פריבילגיות) לקבוצות האינטרס. בהיעדר ביקוש מקרב הציבור הרחב, מתעצם כוחן של קבוצות אלו, והן מצליחות להשפיע במידה ניכרת על המדיניות הציבורית.

עתה ננסים למשוואה שחקנים חשובים אחרים - הביורוקרטים. אלו מופקדים על יישום המדיניות, ומונחים בעיקר על ידי מוטיבציה למקסם את התקציב והריכוזיות שבידם. באמצעים אלה הם מעצימים את כוחם, ובעקיפין גם ממקסמים תגמולים חומריים שהם מקבלים.

מכאן, שמדיניות ציבורית לעולם לא תהיה אופטימלית במונחים של יעילות כלכלית, הן משום שהפוליטיקאים מלכתחילה אינם מעוניינים ביעילות כזאת, והן בשל מעורבותם של אינטרסים מנוגדים רבים של שחקנים שונים הנוטלים חלק בתהליך. לפיכך, כל שמתכנן המדיניות יכול להשיג הוא שיפור מסוים, אך לעולם לא פתרון אופטימלי. רקע זה עשוי להוות הזדמנות ל"זימים פוליטיים", הפועלים לנצל את המצב לטובתם האישית.

"זימים פוליטיים" בלי די משאבים

מתוך כלל השחקנים הללו עשויים להתבלט "זימים פוליטיים", אשר מזהים תנאים לשינוי שיסייע להם למקסם הגשמת אינטרסים אישיים, בהתחשב בתנאים המבניים הקיימים. בנקודה זו ראוי לעזור ולהגדיר מהו "זים פוליטי". בספרות מינהל העסקים מוגדר זים כמי שפועל (1) לניצול הזדמנות (2) ליצירת רווח (3), מבלי שנתונים בידיו כלל המשאבים. כלומר, זים פועל תמיד בתנאים של סיכון וחוסר ודאות. אימוץ הגדרות אלו לעולם התוכן של מדיניות ציבורית מחייב הגדרה למושג "זים פוליטי". לפיכך, נגדיר כאן זים פוליטי כ"אינדיבידואל המנצל הזדמנות על מנת להשפיע על תוצאות מדיניות לטובתו, מבלי שקיימים בידיו כלל המשאבים הנדרשים לפעולה זו".

על פי הגדרה זו, ניתן איפוא להגדיר שלושה מאפיינים לעיתוי הופעתו של זים, ומהם נובעות מספר אסטרטגיות הפעולה העיקריות שלו. המאפיינים הם: הרצון למקסם תועלת אישית כתוצאה מפעילות שתכילתה השפעה על תוצאות מדיניות, העדר כלל המשאבים הנדרשים להשפעה על תוצאות המדיניות, וקיומה של הזדמנות להשפעה על תוצאות המדיניות.

על מנת לנבא את המוטיבציות העיקריות של הזים, ראשית יש לזהות את עמדתו. זים שהוא פוליטיקאי (או מתענד להיות כזה), יפעל בעיקר להגדלת סיכויי היבחרו, ואילו זים שהוא ביורוקרט יפעל כך שתוצאות פעור

הציבור הרחב מאופיין פעמים רבות באדישות ובפסיביות. כך, לפוליטיקאי לא תמיד מסופק מידע לגבי ביקושים והעדפות של הציבור בנושאי מדיניות שונים. קבוצות האינטרס השונות הן, למעשה, אלו המצליחות להתגבר על הבעיה ומספקות תמיכה כספית או אלקטורלית לפוליטיקאים





מנכ"ל משרד הבריאות,
ד"ר רוני גמזו, מרצה בפני
עובדי שרות המדינה



בים הנדרשים, עשוי חלון ההזדמנויות לשמש עבורו כלי נוסף לקידום יוזמותיו. מכאן, שפעילות יזמות מוצלחת מאופיינת בזיהוי צרכים של קבוצות משמעותיות בחברה והפוטנציאל הפוליטי הגלום בהם. קיומה של הזדמנות עשוי להשפיע על נכונותו של היזם לקחת סיכונים. כך, אם יידרש, נצפה שהיזם ינקוט אסטרטגיות הנראות כלפי חוץ "מסוכנות" יותר, כאשר הוא יעריך, כי אלו עשויות להניב לו תועלת בזכות ההזדמנות שהוא מזהה.

יזם דומיננטי המנצל התפתחויות היסטוריות

מספר גדול של מאורעות משמעותיים התרחשו טרם עיצובו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ותרמו כל אחד את משקלו לתנאים שקדמו לחקיקתו. בשל מסגרת הדיון המצומצמת נביא בהמשך בתמצית רק את העיקריים שביניהם. אולם, הופעתו ופעילותו של חיים רמון כ"יזם פוליטי" דומיננטי, שניצל את המבנה אשר נוצר לאור ההתפתחויות ההיסטוריות, בעיקר לטובת אינטרסים אישיים, הן הגורמים העיקריים והמשמעותיים שאיפשרו את חקיקת החוק.

משרד הבריאות הוא משרד שאינו מושך פוליטיקאים רבים. אולם, למרות שהשר חיים רמון יכול היה לבחור לעצמו כמעט כל תיק אחר בשנת 1992, הוא ביקש מראש הממשלה דאז, יצחק רבין, את תיק הבריאות. מדוע? בסוף שנות ה-80 של המאה הקודמת נחלקה מפלגת "העבודה" בין תומכי מחנה שמעון פרס לבין תומכי יצחק רבין. בהכללה, זוהתה ההסתדרות עם מחנה פרס. רמון, שבשלב מסוים נתפס כאיש אמונו של רבין, יריבו הפוליטי של פרס, זיהה את ההתנגשות עם ההסתדרות כמנוף שימקסם את תועלתו האישית,

לותיו תשרתנה את האינטרסים שלו כבירוקרט (בעיקר הגדלת התקציבים הנתונים לשליטתו והגדלת הריכוזיות ועוצמתו המינהלית). מתוך כך שיזם פוליטי, על פי הגדרה, אינו מחזיק בכלל המשאבים הדרושים לו לביצוע פעולת היזמות, עולה כי פעילות יזמות מוצלחת חייבת להתבסס על שכנוע, פרגמטיזם ונכונות לפשרות.

יכולתו של היזם להבחין בין העיקר לטפל באופי השינוי המוצע ונכונותו לוותר על הטפל כדי להצליח לבצע את השינוי הם מתכון לפעולת יזמות מוצלחת. הטפל, בהקשר זה, מתייחס לאלמנטים שונים הקשורים לשינוי, אשר אינם מוערכים על ידי היזם ככאלה העשויים לפגוע מהותית במיקסום מימוש האינטרסים שלו. מכאן, שיזם פוליטי מתאפיין, לא פעם, בתפיסה אינסטרומנטלית של עיצוב המדיניות; משמע, הוא יהיה נכון להתפשר ולוותר על מיקסום של רווחה חברתית אם הדבר יאפשר את מיקסום מימוש האינטרסים האישיים שלו.

הואיל ובידי היזם לבדו לא מצויים המשאבים הנדרשים לשינוי, הרי שעל מנת להצליח בפעילותו הוא יידרש לרכוש את תמיכתם של "שחקני מפתח" בזירת המדיניות, במיוחד כאשר הכוחות המשמרים המתנגדים לשינוי הם בעלי עוצמה. גם אם פעולת היזמות, מעצם הגדרתה, מחייבת לקיחת סיכונים מחושבים, גיבוש קואליציה למען השינוי עשוי להפחית את הסיכונים שאליהם יידרש היזם. בנוסף, ככל שהתומכים יהיו בעלי עוצמה פוליטית רבה יותר, ליזם יהיה קל יותר לגייס את המשאבים הדרושים לו.

תנאי שלישי וחשוב להצלחתו של יזם פוליטי הוא קיומה של הזדמנות. שילוב של מוטיבציה וחלון הזדמנות ניות הם המפתח להצלחתו של יזם לחולל שינוי שימקסם את תועלתו. הואיל ואין ברשות היזם כלל את המשא-



**אחת הפשרות
המשמעותיות
ביותר שנעשו
במסגרת חוק
ביטוח בריאות
ממלכתי מול
האוצר היא הסכמה
לכך שעדכון של
הבריאות יתבצע
רק בכפוף להסכמת
האוצר. בעיני
האוצר, פשרה
זו נתפסה כאחת
משתי ההשפעות
הגדולות והחשובות
ביותר שלו על
עיצוב מדיניות
הבריאות**

**חיים רמון זיהה
כבר בשנים
הראשונות
לכניסתו
לפוליטיקה
הישראלית את
העימות עם
ההסתדרות
כמקפצה שלו
להנהגה המדינית.
לא זו בלבד
שכך היה מצליח
להציג את עצמו
בפני הציבור
כרפורמטור, וכמי
שהצליח במקום
בו נכשל דוד
בן-גוריון, אלא
שבכך הוא אף
סייע ליצחק רבין
- פעילות שהיא
דוגמה קלאסית
לניצול הזדמנות
קיימת על ידי יזם
פוליטי**

ריאות", ובראשותה העמיד רמון את עמיר פרץ. רמון נעזר גם בשחקנים נוספים בעלי עוצמה במערכת הבריאות בישראל ומחוצה לה. העובדה ששר החוץ פרס, מי שפוט-נציאלית יכול היה להיות המשוכה העיקרית בדרך לקידום מו של החוק, היפנה אז את עיקר משאביו להסכמי אוסלו, סייעה גם היא לרמון ביצירת "שקט תעשייתי".

על מנת להימנע מהתנגדויות פוליטיות חזקות מאוד התפשר רמון על נקודות רבות. הוא אף פעל במרץ רב להכשרת הקרקע לשינוי בקרב פורום מנהלי בתי החולים, פורום ראשי המחוזות, וועדי העובדים השונים. בזירה הציבורית פעל רמון לשמר ולהעצים את התמיכה בחוק, אשר נתפס כפופולרי מאוד בציבור, בממשלה ובכנסת.

אחד הגורמים המשמעותיים ביותר שסייעו לחיים רמון היה העובדה שפקידי משרד האוצר, ללא ספק הבירוקרטים בעלי העוצמה הרבה ביותר בישראל, לא פעלו לטרפד את פעילותו. זאת, בין היתר, גם בשל פשרות שהשכיל לעשות מולם. התנהגות זו מספקת תובנה נוספת ביחס לפעילות מוצלחת של יזם פוליטי - התמקדות בעיקר השינוי, וויתור ופשרה לגבי חלקים פחות חשובים בעיני מחולל הרפורמה, עשויים לקדם את השינוי המוצע. כאן נקט רמון פשרות רבות מאוד, כל עוד אלו לא הפריעו למטרות העיקריות - ניתוק ההסתדרות מקופת החולים הכללית. אחת הפשרות המשמעותיות ביותר שעשה מול האוצר היא הסכמה לכך שעדכון של הבריאות יתבצע רק בכפוף להסכמת האוצר. בעיני האוצר, פשרה זו נתפסה כאחת משתי ההשפעות הגדולות והחשובות ביותר שלו על עיצוב מדיניות הבריאות.

אסטרטגיה טרויאנית ונחישות של יזם פוליטי

הנהגת ההסתדרות באותם ימים, ובראשה חיים הברפלד, ניסתה גם היא, ביתר הצלחה, לסכל את מהלכיו של רמון בדרכים שונות. בשלב זה הבין רמון כי ללא השתלטות על ההסתדרות לא יצליח לחוקק את החוק. בנקודה זו נקט רמון צעד שהמחיש, יותר מכל, את התמדנות ואת נחישותו לחוקק את החוק. בפברואר 1994 הוא התפטר במפתיע מתפקידו כשר הבריאות, וחזר להתמודד במסגרת ההסתדרות בראשות מפלגה חדשה - "חיים חדשים בהסתדרות".

כניסה זו של רמון כ"סוס טרויאני" אל ההסתדרות הייתה למעשה האקט העיקרי שהוביל לחקיקת החוק. במאי 1994 ניצחה סיעתו של רמון בבחירות להסתדרות, הביסה את מפלגת העבודה, בראשות חיים הברפלד, וזכתה ב-46% מהקולות. כך, הפך רמון, דה פקטו ודה יורה, ליו"ר השולט בהסתדרות, שאליה הגיע כדי להפרידה מקופת חולים הכללית. ב-15 ביוני 1994 עבר חוק בריאות ממלכתי בקריאה שלישית בכנסת והתקבל סופית. שינוי מוסדי דרמטי אירע בישראל: חוק סוציאל-דמוקרטי בעידן ניאולברלי בא לאוויר העולם. ❁

ושאף ל"מהלך גדול" שיוביל אותו לראשות המפלגה. עוד בשמשו כמזכיר המפלגת הצעירה של "העבודה" סומן רמון כמי שעתיד להחליף ביום מן הימים את רבין. אולם, דומיננטיות נושא הביטחון בחברה הישראלית העמידה בפניו בעיה: לרמון חסר ניסיון צבאי.

חיים רמון זיהה כבר בשנים הראשונות לכניסתו לפוליטיקה הישראלית את העימות עם ההסתדרות כמקפצה שלו להנהגה המדינית. לא זו בלבד שכך היה מצליח להציג את עצמו בפני הציבור כרפורמטור וכמי שהצליח במקום שבו נכשל דווקא ראש הממשלה הראשון, דוד בן גוריון, אלא שבכך הוא אף יסייע לרבין. פעילות זו היא דוגמה קלאסית לניצול הזדמנות קיימת על ידי יזם פוליטי, על מנת להשפיע על תוצאות מדיניות לטובתו, מבלי שיש בידיו כלל המשאבים הנדרשים לפעולה.

רמון החל את פעילותו לקידום חוק הבריאות הממלכתי בתקופה שהתאפיינה במשברים כלכליים חמורים במערכת הבריאות, וכשנתיים לאחר שפורסם דו"ח ועדת החקירה בראשות השופטת שושנה נתניהו. דו"ח זה המליץ, בין היתר, על חקיקתו של החוק. כפי שהוא עתיד היה לומר ב"נאום הלווייתנים" בינואר 1994, זיהה רמון את התעקשותם של אנשי מפלגתו לשמר את המצב הקיים, בניגוד לדעת הקהל שלא אהדה את ההסתדרות, כ"התאבדות פוליטית" של מפלגת "העבודה". בשל התעקשותם, זכתה המפלגה לדימוי שלילי, הן בעיני המעמד הבינוני האשכנזי והן בעיני המזרחים הפריפריאליים. הסיבה לכך שאיש לפניו לא פעל נגד ההסתדרות בעצמה כה רבה, למרות טענות אלו, הייתה שגם אז עדיין הייתה ההסתדרות שחקן בעל עוצמה.

נעזר בשחקנים בעלי עוצמה

ניצחון מפלגת העבודה בבחירות 1992 יצר את "משולש ההכרעה" בנושא חוק ביטוח בריאות ממלכתי: רמון, כשר הבריאות, אברהם (בייגה) שוחט, כשר האוצר, ויצחק רבין, כראש הממשלה. משולש זה זכה גם לתמיכת שר המשפטים דאז, דוד ליבאי, שהאיץ את גיבוש המסגרת המשפטית לחוק. משולש זה היווה, למעשה, את אחד התנאים הכרחיים לרפורמה מעין זו - תמיכה פוליטית ליוזם הרפורמה. עובדה היא, כי ללא תמיכה פוליטית של ראש ממשלה קשה מאוד לחולל רפורמה במינהל הציבורי בישראל.

עם כניסתו לתפקיד החל רמון, כיוזם פוליטי, בנקיטת מספר פעולות מקבילות לקידומו של החוק. הוא הגיש את טיוטת החוק לרבין ולכלל השרים, והחל בסבב שיחות עמם. מטרות השיחות היו, למעשה, להכין את הקרקע לקראת השינוי המוצע; לזהות נקודות מחלוקת עיקריות; ולגבש פשרות עם מתנגדי השינוי בממשלה בדמות תיקונים ותוספות בחוק.

כדי למנוע סירבול ופגיעה אפשרית בתוכניותיו הקים רמון ועדה חדשה בשם "ועדת העבודה, הרווחה והב"