

תוכן העניינים

| | |
|-----|---|
| ז | על הספר |
| טו | תודות |
| 1 | מבוא: כבודה האבוד של הפוליטיקה |
| 2 | פוליטיקה |
| 4 | הגדרות |
| 4 | כלי עבודה של פוליטיקאים |
| 6 | מינהל ציבורי |
| 10 | כלי עבודה של אנשי מינהל |
| 12 | קביעת מדיניות והגבול הדק שבין פוליטיקה ומינהל ציבורי |
| 15 | דילמות של פוליטיקה ומינהל |
| 18 | מה המומחיות הרלוונטית? |
| 23 | פרק 1: ערכים כבסיס למדיניות |
| 25 | אירוע: גלגולו של מס הבורסה, 1994–2003 |
| 42 | פרק 2: החוק כאמצעי לשינוי מדיניות? |
| 44 | אירוע: העדפה מתקנת: קידום נשים ושילוב ערבים ודרוזים בשירות הציבורי |
| 65 | פרק 3: התקציב ככלי פוליטי ומינהלי |
| 87 | פרק 4: בעיות מבניות במערכת הפוליטית: שלטון מרכזי ושלטון מקומי |
| 89 | אירוע: המשבר ברשויות מקומיות, דצמבר 2003–ינואר 2005 |
| 114 | פרק 5: הסביבה הפוליטית של נושאי תפקידים מינהליים |
| 116 | אירוע: פרשת רקובר |
| 145 | פרק 6: אצילת סמכויות והובלת שינויים |
| 147 | אירוע: "משרדים לדוגמה", 1994–1996 |

| | |
|-----|--|
| 162 | פרק 7: אחריות פוליטית לעומת אחריות מקצועית |
| | אירוע: חוק ביטוח בריאות ממלכתי והוועדה לקביעת סל התרופות, |
| 164 | 2005 |
| 191 | פרק 8: "ביצועיזם" לעומת חוק וכללי מינהל |
| 194 | אירוע: פרשת "נתיבי נפט" |
| 208 | פרק 9: יריבות ארגונית במערכת המינהלית |
| 211 | אירוע: ניסיון להקים בית ספר למינהל ומדיניות ציבורית, 1993–1996 |
| 225 | פרק 10: מעורבות אזרחים בקביעת מדיניות ציבורית |
| 227 | אירוע: חוק הדיור הציבורי, 1998 |
| | נספח I: הצעה לשיעור מ"א : הסביבה הפוליטית של קביעת |
| 247 | מדיניות בישראל |
| 255 | נספח II: קריאה מומלצת נוספת לפי נושאי השיעור |
| 259 | המחברים |
| 261 | מפתח העניינים והשמות |

על הספר

דון קישוט וסאנשו פאנסה הרוכבים אל הלא נודע בעטיפת השער של הספר אינם מסמלים חוסר תוחלת. להפך, מי שהתעמק בספר יודע אל נכון שהדון הוא משימתו ועוזרו הוא הספקן, ובהמשך הם אפילו מתחלפים בתפקידים. התמודדות עם הסביבה הפוליטית של קביעת המדיניות הציבורית מחייבת עוד תכונות שמאפיינות את גיבורו של סרוונטס: יושרה וחתירה לצדק ולשיוויון; דבקות בחזון גם כשהמציאות מתסכלת; יכולת להתמודד עם אי-ודאות.

ספר זה מיועד לכל מי שפועל בקו התפר שבין ניתוח מקצועי של מדיניות לבין יישומה בפועל, ולמי שרוצה לשפר את קביעת המדיניות הציבורית בישראל. הוא נועד גם לסייע לעוסקים במחקר מדיניות, או לקובעי מדיניות, לפתח הבנה ממשית של יחסי הגומלין בין ייעוץ מקצועי לבין מרחב פעולה אפשרי, תוך כדי חידוד ההכרות עם הסביבה הפוליטית של קביעת המדיניות הציבורית. המתח שבין היושרה המקצועית של המומחה לבין רצונו להשפיע על המציאות הוא הסיבה העיקרית לכתיבתו של הספר הזה. מטרתו אינה רק לתאר את המתח והאתגר, אלא גם להציע דרכי גישור בין הכישורים והמיומנויות של מנתחי מדיניות ויועצים מקצועיים בתחומים שונים, לבין הכישורים הפוליטיים והצרכים של המדינאים בתרבות פוליטית דמוקרטית. פיתוח "אסטרטגיה פוליטית" על ידי מומחים ויועצים לקביעת המדיניות מטרתו לאפשר להם לפעול במרחב העמום המחבר והמפריד בין פוליטיקה למינהל ציבורי. יכולת לפעול משמעה הגברת הסיכויים ליישומם של פתרונות מקצועיים ולהטמעתם של שינויים.

פרקי הספר מבוססים על אירועים שהתרחשו בישראל אשר נכתבו והותאמו במיוחד לצורכי לימוד. בפתח כל אירוע הקדמה תמציתית שתכליתה למסגר את הנושא/ים העיקריים לפני הקריאה של האירוע עצמו. בסוף האירוע מוצגות שאלות מנחות שנועדו לסייע לקוראים לבחון בעצמם את ההתפתחויות, הבעיות, הדילמות והאתגרים שהוצגו. מוצעת גם קריאה נוספת בסיום כל פרק. ראוי להדגיש – נושאי הדיון המוצעים, כמו גם השאלות המנחות, הן רק הצעות שנכתבו בהקשר להוראת השיעור. נוכחנו לדעת שקוראים שונים מצאו באירועים סוגיות אחרות, וטוב שכך.

הספר בנוי על שיטת לימוד באמצעות אירועים (case-studies) שנפוצה בבתי ספר למשפטים, מינהל עסקים, רפואה, ולאחרונה במדיניות ציבורית, בבתי הספר המובילים באוניברסיטאות רבות בעולם. האירועים מציעים הזדמנות להתבונן מקרוב בקרביים של

ההתרחשויות ובו בזמן להתרחק מהן כדי להבין את הסוגיות הרחבות יותר. מצד אחד, האירוע מאפשר ללמוד מניסיונם של אחרים ולשאוב ממעיין הידע שהם רכשו בשנים ארוכות של התמודדות עם בעיות, הצלחות וכישלונות בעולם העשייה; מצד שני, הוא מאפשר חיפוש אחר גישות ופתרונות אחרים ומציע לא לחזור על אותן השגיאות. האירועים מגשרים באופן ייחודי, שקשה למצוא לו מקבילה, בין הצורך של ההכשרה האקדמית המקצועית להביא את המציאות אל הלימוד האקדמי, לבין ההכרח להביא לשטח את העיון האקדמי שאינו שבוי בכבלי הפרגמטיות. לא מדובר בגישה פשטנית של "סגירת הפער בין תיאוריה למציאות", הרי הפער לא ייסגר לעולם ואין צורך לסגרו, כי התיאוריה חייבת להקדים את המציאות. מדובר בהזנה הדדית בין ראייה "נקייה" של המציאות שטרם עברה את מכש האילוצים, לבין אתגרים מקצועיים מוחשיים שבהם נתקלים כל אלה שמבקשים להשפיע בפועל ואגב כך לשפר את המדיניות הציבורית. האירוע הוא כמו עכבר שֶׁדָּה שמובא למעבדה כדי לעיין בו מקרוב וכדי שאפשר יהיה להשיבו, בגרסה משופרת, לסביבתו הטבעית. העיון באירוע הוא מלאכותי במקצת, כי קשה לשחזר את המציאות הפוליטית-מינהלית בתנאי מעבדה, אבל הוא כלי מצוין לשלב לימוד והכשרה מקצועית.

הבעיה באירועים היא המתח שבין "מרום עצים אין רואים את היער" לבין "עובי היער מסתיר את העצים". לפיכך, ללימוד באמצעות חקר אירועים שני רבדים עיקריים. הראשון, חקר האירוע מפיח חיים במעשה שהיה ומאפשר התמודדות עם סוגיות מוחשיות שעלו תוך כדי התרחשותו. האירוע ממחיש את הקשיים שבהם נתקלים מקבלי החלטות כאשר הם נמצאים בעין הסערה. ברובד ראשוני זה, האירוע מאפשר לנתח אינטרסים פרטיקולריים, נסיבות משמעותיות, שחקנים מרכזיים ומהלכים מוטעים או מוצלחים. השאלה ברובד זה היא "מה אני הייתי עושה לו אני הייתי צריך לקבל את ההחלטות האלה?" הרובד הזה הוא רובד ה"עצים". האירוע הוא "עץ יחיד" שיש להבינו לעומק. מתוך השתלשלות העניינים הארגונית והאישית, האילוצים הפוליטיים הייחודיים, צירופי המקרים, טבע השחקנים, היחסים הבין-אישיים וכיו"ב, עולות תובנות והמלצות לפעולה.

הרובד השני הוא ה"יער" שמטבע הדברים הוא קשה יותר לפענוח, אך למענו נעשו העיון והמאמץ להבנת הפרטים ברובד הראשון. ברובד זה רק חלק מהשאלות צצות מאלהן: "מה גרם לדברים להתגלגל כך, או למשבר שנוצר?", "איך לשפר את המסגרות והתהליכים לעיצוב מדיניות?", וגם: "איך להתמודד עם העובדה שאין מנוס מטעויות?" הבנת ה"יער" היא האתגר הגדול שהלימוד באמצעות אירועים מְזַמֵּן לקוראים, ובכך נבחנת במידה רבה הצלחתו. כל אירוע בספר זה נועד לאפשר לקוראים לאבחן בעיות כוללות ומבניות, כמו גם אתגרי החלטות, שקיימים באירוע אך אינם ייחודיים לו. סוגיית המדיניות המתוארת באירוע מסוים, מתיימרת להימצא גם באירועים שונים בתכלית. מכאן שגם ה"פתרונות" המוצעים לבעיות שאובחנו באירוע מסוים צריכים להתאים,

בשינויים נדרשים, לבעיות אחרות שהקוראים יתקלו בהם במצבים שונים בעתיד. מצבי הצבירה של הקשיים והמכשולים משתנים מאירוע לאירוע, אך ההנחה היא לא שקיימות אינסוף וריאציות, אלא שיש מחזוריות מסוימת בסביבה הפוליטית של קביעת מדיניות ציבורית. מי שמכשיר עצמו לפעול בזירה הזו, מן הדין שילמד לאבחן בעיות דומות שמופיעות בצורות שונות במצבים נוספים. דוגמה טובה לכך היא אירוע מספר 8 בספר שדן בפרשת של "נתיבי נפט" מראשית שנות השבעים של המאה הקודמת. לכאורה פרשייה היסטורית, אבל הבעיה לצערנו אקטואלית: "ביצועים" בכל מחיר לעומת שלטון החוק. הבנה של כלליות הבעיה המתוארת באירוע היא המפתח לשימוש מושכל בשיטת האירועים כי המטרה היא יישום התובנות והלקחים לאירועים אחרים לגמרי. בקיצור, אסור שהעצים יסתירו את "היער".

לצורך הבנת הזירה הפוליטית והמקצועית הרחבה וניתוח הגורמים הפועלים בה, מעבר לאירוע הספציפי, הוספנו לכל אירוע קריאת המשך תיאורטית. לדוגמה, מאמרו של ארנון גוטפלד (1999), הנלווה לאירוע על העדפה מתקנת בשירות המדינה, מציג בפני הקוראים שאלה רחבה וכללית – האם בתי משפט ופסקי דין מחוללים שינוי חברתי – ומזמין את המבקשים להנהיג שינוי לשקול את אפקטיביות החקיקה מול חלופות מדיניות אחרות. האירועים נבחרו על פי הנושאים שהוגדרו כמרכזיים לניתוח הסביבה הפוליטית, אבל עשינו מאמץ להציג מגוון אירועים מתחומים שונים שהדילמות המוצגות בהן מקורן בתפיסות עולם שונות, עמדות מקצועיות שונות והתנגשות אינטרסים. הם מתארים קשיים לפני התהוותם, דרכי ההתמודדות שנבחרו וההחלטות שהתקבלו בפועל. הספר מבקש לספק לקוראים – סטודנטים, עובדי מדינה, יועצי מדיניות, חוקרים, יזמים, או פעילים בתנועות חברתיות – כלים לניתוח השיקולים הפוליטיים המשפיעים על גיבושה של מדיניות ציבורית בישראל. הוא לא נועד ל"הביא את המציאות לאקדמיה" אלא לשפר את היכולת ללמוד את המציאות ולנתח אותה, שהרי היא, המציאות, תתייצב כבר בפניהם במלוא מורכבותה בבוא השעה. תפקיד הספר כתפקידו של מורה במדיניות ציבורית: ללמד תיאוריות ושיטות מחקר הן לצורך הבנה לשמה, והן כדי לצייד את העוסקים במלאכה. עליו ללמד את מנתחי המדיניות לעשות את עבודת המטה המקצועית ולהצביע על החלופות כאילו אין פוליטיקה, ולאחר מכן לסייע להם לבחון את מידת הבעיות של החלופות השונות גם מתוך ראייה של הסביבה הפוליטית, ולהמליץ על אלה שהן ראויות ובעצמות גם יחד.

לבסוף, מה לגבי השאלה החבויה בכל שיח על קביעת מדיניות, עבודת מטה וכיו"ב: האם ניתוח מסודר של מדיניות, ותהליכים מסודרים בכלל (שמוצגים בפרק הראשון של ספר זה), היו אכן גורמים להחלטה אחרת, טובה יותר? תשובתנו חד-משמעית: תהליך מסודר של קביעת מדיניות הוא לא ערובה לשיפור המדיניות, אבל הוא תנאי הכרחי להגברת הסיכויים שאכן כך יקרה. המציאות בישראל נותנת שפע של דוגמאות לכך שניתן בקלות לשפר את טיב המדיניות, או לפחות לנקוט ביוזמות מדיניות מסוג אחר.