

שעור+תרגיל, תואר ראשון, 3+1 ש"ס  
סמסטר א' תשפ"א (2020-2021)  
יום ד', 16: 15-18: 45, זום, סיסמה: minhal

אוניברסיטת תל אביב  
הפקולטה למדעי החברה  
בית הספר למדע המדינה, ממשל ויחב"ל

### מבוא למינהל ציבורי ומדיניות ציבורית (1800-1031)

מרצה: ד"ר רונן מנדלקרן  
[ronen.mandelkern@gmail.com](mailto:ronen.mandelkern@gmail.com)  
שעת קבלה: בזום, בתיאום במייל

מר אור אשר  
[orasher@mail.tau.ac.il](mailto:orasher@mail.tau.ac.il)  
תרגילים: ג', 15: 15-16: 00, 15: 15-17: 00, 16: 15-17: 00, זום  
שעת קבלה: בזום, בתיאום במייל

מר יותם בראל  
[yotambarel@mail.tau.ac.il](mailto:yotambarel@mail.tau.ac.il)  
תרגילים: ד', 14: 15-15: 00, 15: 15-16: 00, 15: 15-16: 00, זום  
שעת קבלה: בזום, בתיאום במייל

### כללי ומטרות

הקורס יעניק יסודות לניתוח פוליטי של המינהל הציבורי והמדיניות הציבורית. חלקו הראשון של הקורס ידון בשאלות מרכזיות ששואלים חוקרי מדע המדינה באשר למינהל הציבורי: מהו המינהל הציבורי ומהי ההיסטוריה של התפתחותו, מהם תפקידיו וערכיו של המינהל הציבורי, מהם מאפייני המינהל הציבורי במדינות שונות ובתקופות שונות ומהם היחסים הרצויים והמצויים בין המינהל הציבורי וגופים אחרים במערכת הפוליטית והשלטונית, בעולם ובישראל. חלקו השני של הקורס יתמקד בניתוח פוליטי של מדיניות ציבורית, ובמסגרתו נעסוק באופן שבו אינטרסים, רעיונות, מוסדות, וגורמי הסבר אחרים משפיעים על העיצוב והיישום של מדיניות ציבורית לפי גישות תיאורטיות שונות.

סטודנטים שיעמדו בהצלחה בדרישות הקורס:

- יכירו ויבינו מושגים מרכזיים בחקר המדיניות הציבורית והמינהל הציבורי.
- יבחינו בין "מודלים" שונים של מינהל ציבורי, בעולם ובישראל, ויכירו את המאפיינים המרכזיים שלהם.
- יכירו ויבינו גישות תיאורטיות עיקריות לניתוח מדיניות ציבורית וישתמשו בהן באופן מושכל.

### חובות הסטודנט/ית ומבנה הציון

1. נוכחות והשתתפות פעילה בשיעורים ובתרגילים והגשת תרגילים. יש להגיע מוכנים – בדגש על קריאת הטקסטים – לשיעור ולתרגיל ולהכין כראוי מטלות שיינתנו במסגרת התרגילים. הציון על המטלות הללו הוא עובר/לא עובר והנחיות מפורטות לגביהן יינתנו במהלך השיעור והתרגיל. סטודנטים/ות שיתרמו באופן משמעותי לתרגולים, מבוסס על קריאה והעמקה בחומרי הקורס, יוכלו לזכות בציון מיטיב.
2. מבחן אמצע (19%). המבחן יתקיים ב- **02/12/2020** בזמן השיעור. המבחן יקיף את המושגים והסוגיות המרכזיים בנושא המינהל הציבורי, בהם נעסוק בהרצאות ובתרגילים בחלק הראשון של הסמסטר. הנחיות מפורטות יינתנו במהלך השיעור והתרגיל.
3. מבחן מסכם (81%). המבחן יקיף את כל חומרי ההרצאות ואת כל חומרי קריאת החובה בקורס.

שימו לב: לא ניתן יהיה לקבל ציון בקורס במקרה של אי הכנת יותר משתי מטלות (או קבלת ציון לא עובר) (במילים אחרות, יש להגיש לפחות שמונה מתוך עשר המטלות), ו/או במקרה של היעדרות לא מוצדקת ולא מאושרת מיותר משלושה תרגילים.

## סדר ההרצאות והקריאה לקראתן (סדר התרגילים מופיע לאחר סדר ההרצאות)

- הקריאה לקורס תתבסס בעיקרה על הספרים הבאים (כל תומרי הקריאה נמצאים על ה-moodle):
- ניסים כהן ושלמה מזרחי, *מבוא למינהל וניהול ציבורי (כרכים א'+ב')*, האוניברסיטה הפתוחה 2017.
- דוד נחמיאס, אורי ארבל-גנץ ואסף מידני, *מדיניות ציבורית: יסודות ועקרונות*, האוניברסיטה הפתוחה 2010.
- יצחק גל-נור, *מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות*, אקדמון 2007.
- Cairney, Paul. *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. Palgrave Macmillan 2012.
- Dodds, Anneliese. *Comparative Public Policy*. Palgrave Macmillan 2013.

### **שבוע 1 – מבוא – 21/10/2020**

- במה עוסק המחקר הפוליטי של מדיניות ציבורית ומינהל ציבורי?
- מהו "ציבורי" וכיצד תפיסות שונות אודות "הציבורי" מכתיבות גישות מחקריות שונות?
- מהו ההבדל בין מחקר "נורמטיבי" למחקר "פוזיטיבי" במנהל ומדיניות ציבורית?
- מה צריך לדעת ולעשות בכדי להצליח בקורס הזה?

### **שבוע 2 – מבוא למינהל ציבורי – 28/10/2020**

- מהי ההיסטוריה של התפתחות המינהל הציבורי? מהם התנאים שבהם צומחים מינהלים ציבוריים?
- מהם הארגונים שכלולים ב"מינהל הציבורי" ומהי חלוקת התפקידים שהם מקיימים ביניהם?
- מהם ערכי היסוד של המינהל הציבורי וכיצד הם משפיעים על הלגיטימציה שלו?

קריאה לשיעור: כהן ומזרחי כרך א' 37-39 (מהו המינהל הציבורי), 61-78 (היסטוריה של המינהל הציבורי ושל חקר המינהל הציבורי), 95-122 (המינהל הציבורי בישראל), 310-315 (מקורות העוצמה של הביורוקרטיה)

### **שבוע 3 – ביורוקרטיה והמודל הובריאני של המינהל הציבורי – 04/11/2020**

- מהו ההיגיון הבסיסי של המודל הובריאני של המינהל הציבורי?
- מהם המאפיינים המרכזיים של המודל הובריאני של המינהל הציבורי?
- מהם הגורמים שתרמו לאימוץ המודל הובריאני במדינות שונות בעולם?
- מהן הביקורות העיקריות שמופנות כלפי המודל הובריאני?

קריאה לשיעור: כהן ומזרחי כרך א' 272-267 (המודל הובריאני), 297-282 (ביקורת הפרדיגמה הביורוקרטית + תחלואי הביורוקרטיה)

### **שבוע 4 – רפורמות במינהל הציבורי והניהול הציבורי החדש – 11/11/2020**

- מהו הניהול הציבורי החדש וכיצד הוא אמור לתת מענה למגבלות המודל הובריאני?
- מהם הגורמים שתרמו לאימוץ הניהול הציבורי החדש במדינות שונות בעולם?
- מהן הביקורות העיקריות שמופנות כלפי הניהול הציבורי החדש?

קריאה לשיעור: כהן ומזרחי כרך ב' 199-239, 252-270 (ניהול ציבורי חדש והפרטה)

שבוע 5 – המינהל הציבורי והפוליטיקה – 18/11/2020

- האם המינהל הציבורי צריך להיות כפוף למערכת הפוליטית או אוטונומי ביחס אליה?
- מהם הם המודלים העיקריים של יחסי מינהל ציבורי/מערכת פוליטית במדינות שונות?
- מהם הם המודלים העיקריים של יחסי מינהל ציבורי/מערכת פוליטית בגופים מדינתיים שונים?

קריאה לשיעור: כהן ומזרחי כרך א' 183-196 (הדיכוטומיה בין המינהל והפוליטיקה וביקורת הדיכוטומיה),  
201-222 (דגמים של שירות המדינה)

שבוע 6 – מבוא למדיניות ציבורית – 25/11/2020

- מהי מדיניות ציבורית?
- מהם המודל התהליכי והמודל הרציונלי של מדיניות ציבורית?
- מהם "כלי מדיניות" וכיצד ניתן לסווג אותם?

קריאה לשיעור: Cairney, chapter 2; נחמיאס ושות' 125-135 (גישה תהליכית וגישה רציונלית), -225  
290 (כלי מדיניות וסיווגי מדיניות)

שבוע 7 – מבחן אמצע – 02/12/2020

שבוע 8 – ניתוח נורמטיבי של מדיניות ציבורית – 09/12/2020

- מתי מדיניות ציבורית היא "רצויה" או "בלתי רצויה"?
- מהו "כשל שוק" ומהם כשלי השוק העיקריים?
- מהו "כשל ממשל" ומהם כשלי הממשל העיקריים?
- כיצד ניתן להתמודד עם כשלי שוק וכשלי ממשל?

קריאה לשיעור: נחמיאס ושות' (כשלי שוק) 54-63; Mintrom (government failures) 189-197;  
רשות: Mintrom (market failures) 149-178

שבוע 9 – ניתוח פוזיטיבי של מדיניות ציבורית: גישות ממוקדות-אינטרסים – 16/12/2020

- מהם "אינטרסים" ואיזה סוגים של אינטרסים משפיעים על הפוליטיקה של המדיניות הציבורית?
- מהם ההבדלים העיקריים בין גישות שונות ממוקדות-אינטרסים?

קריאה לשיעור: Dodds, chapter 8 (189-212); רשות: נחמיאס ושות' 150-172

שבוע 10 – ניתוח פוזיטיבי של מדיניות ציבורית: גישות ממוקדות-רעיונות – 23/12/2020

- מהם "רעיונות" וכיצד הם משפיעים על קביעת מדיניות?
- מהן ההבחנות העיקריות בין סוגים שונים של רעיונות בהקשר של ניתוח מדיניות?
- מהי "הפצת מדיניות" ומהי "למידת מדיניות"?

קריאה לשיעור: Dodds, chapter 9; רשות: Cairney 220-232 (לא כולל "windows policy")

שבוע 11 – ניתוח פוזיטיבי של מדיניות ציבורית: גישות ממוקדות-מוסדות – 30/12/2020

- מה הם מוסדות ומה הם מוסדות פוליטיים?
- כיצד מוסדות פוליטיים מתווכים העדפות מדיניות וכיצד הם מעצבים ומבנים העדפות מדיניות?

קריאה לשיעור: Cairney 69-84 ; רשות: Dodds, chapter 10.

שבוע 12 – ניתוח פוזיטיבי של מדיניות ציבורית: הגישה התוספתית והשפעות מבניות – 06/01/2021

- מהי "הגישה התוספתית" ומה הן הנחות היסוד שעומדות בבסיסה?
- מהן "השפעות מבניות" וכיצד הן משפיעות על המדיניות הציבורית?

קריאה לשיעור: נחמיאס ושות' 180-188 (הגישה התוספתית); Cairney 6 (111-124) (not including ; Cairney, chapter 5 (94-104) (not including רשות: "the policy process as a complex...") & "incrementalism – is it a universal...")

שבוע 13 – ניתוח פוזיטיבי של מדיניות ציבורית: מודלים משולבים – 13/01/2021

- מודל "הזרמים המרובים" של קינגדון Cairney 232-242
- שיווי משקל מופרע וקביעת סדר יום Cairney chapter 9 (175-192, not including "the generalizeability...")

## רשימת התרגולים והקריאה לקראתם

בשבוע הראשון לא יתקיימו תרגולים

תרגול 1 – הכרות והסבר על למידה אפקטיבית בקורס – 27-28/10/2020

תרגול 2 – מבוא למינהל ציבורי – 03-04/11/2020

- קריאה לתרגיל: לחזור על עמודים 95-122 אצל כהן ומזרחי (המינהל הציבורי בישראל).
- קריאת רשות: גל-נור פרקים 2-3 (בייחוד 33-47 על מבנה שירות המדינה בישראל ו-55-64 על היסטוריה וחקיקה)
- תרגיל להגשה: קראו את חוק נציבות שירות המדינה (מינויים) (1959), שנמצא באתר הקורס.
- א. בחרו סעיף מתוך החוק שמייצג בעיניכם/ן ערך משמעותי וחשוב של שירות המדינה. הסבירו מדוע וכיצד הסעיף מייצג ערך זה.
- ב. איזה מבסיסי הלגיטימציה של המנהל הציבורי משקף הערך שבחרתם/ם? ניתן להיעזר בקוד האתי של שירות המדינה, המופיע באתר הקורס.

### תרגול 3 – המודל הובריאיני – 10-11/10/2020

קריאה לתרגיל: אין

תרגיל להגשה: בהרצאה ובחומר הקריאה למדנו, בין היתר, אודות המגבלות של המודל הובריאיני והביקורות עליו. קראו את עמודים 27-45 בדו"ח קוברסקי וציינו 2-3 נקודות מרכזיות בדברי הועדה לגבי המנהל הציבורי בישראל, המשקפים נקודות ביקורת/חולשה אלה, או תומכים בהן. פרטו והסבירו את בחירתכם/ם.

### תרגול 4 – הניהול הציבורי החדש – 17-18/10/2020

קריאה לתרגיל: גל-נור פרק 11 ("רפורמות", 220-234)

תרגיל להגשה: בחרו מקרה אחד מתוך דו"ח ההפרטות וההלאמות של מכוון ון ליר וציינו במילים שלכם/ן: 1. איזה מההצדקות לניהול הציבורי החדש שצוינו בשיעור רלוונטית ביותר לדעתכם/ן למקרה שבחרתם/ם? ; 2. מהו סוג ההפרטה שמאפיין את המקרה שבחרתם/ם? הסבירו ; 3. איזה מהביקורות שנלמדו על מודל הניהול הציבורי החדש רלוונטית למקרה שבחרתם/ן?

### תרגול 5 – המינהל הציבורי והפוליטיקה – 24-25/10/2020

קריאה לתרגיל: כהן ומזרחי כרך א' 224-244 (הדגם הישראלי)

תרגיל להגשה: קראו את מכתב ההתפטרות של ראש אגף התקציבים לשעבר, שאול מרידור, ואת שני מאמרי הדעה שעוסקים בהתפטרות: 1. כתבו והסבירו לגבי אחד ממאמרי הדעה, איזה מהטיעונים שנדונו בשיעור בעד/נגד ההפרדה בין הפוליטיקה למינהל הציבורי באים בו לידי ביטוי? 2. האם אתם מסכימות/ים עם הטיעונים שצינתם/ן בהקשר של התפטרות ראש אגף התקציבים בקיץ האחרון?

### תרגול 6 – חזרה לקראת מבחן האמצע – 01-02/12/2020

### תרגול 7 – סיכום מבחן אמצע ומבוא למדיניות ציבורית – 08-09/12/2020

### תרגול 8 – ניתוח נורמטיבי של מדיניות ציבורית – 15-16/1/2020

תרגיל להגשה: דונו בכשלי השוק שבאים לידי ביטוי בשני המקרים המופיעים אצל נחמיאס ושות': 1. כלובי הדגים באילת (219-223); 2. רגולציית תיירות בישראל במהלך שנות ה-1970 (286-289). הסבירו: א. מהו כשל השוק במקרה שבחרתם/ן, ובאמצעות אילו כלי מדיניות מטופל כשל שוק זה? ב. במקרה שכשל השוק לא טופל – באמצעות אילו כלי מדיניות ניתן היה לטפל בו? ג. האם ניתן לזהות גם כשל ממשל במקרה שבחרתם/ם?

### תרגול 9 – ניתוח פוזיטיבי של מדיניות ציבורית: גישות ממוקדות-אינטרסים – 22-23/12/2020

תרגיל להגשה: קראו את אחד המקרים המופיעים אצל גל-נור אודות מס הבורסה (גל-נור ושות' 25-34) או חוק הדיור הציבורי (גל-נור ושות' 227-240). בחרו אחת מבין הגישות מבוססות האינטרס שלמדנו ונתחו לפיה את המקרה. התמקדו בתשובתכם/ן בשתי השאלות: מי נגד מי? (מי הם השחקנים האינטרסנטיים ומה הם רוצים?); מה תפקיד המדינה?

**תרגול 10 – ניתוח פוזיטיבי של מדיניות ציבורית: גישות ממוקדות-רעיונות – 29-30/12/2020**

תרגיל להגשה: צפו בסרט Merchants of Doubt (יועבר לכם קישור בהמשך): 1. ציינו לפחות שני רעיונות שלפי הסרט השפיעו/משפיעים על מדיניות האקלים ו/או מדיניות הגבלות עישון בארצות הברית 2. הסבירו איזה מבין שלושת סוגי ההשפעות שנלמדו בשיעור מאפיין את הרעיונות שזיהיתם/ן?

**תרגול 11 – ניתוח פוזיטיבי של מדיניות ציבורית: גישות ממוקדות-מוסדות – 05-06/01/2021**

תרגיל להגשה: קראו את המקרה שמתואר אצל נחמיאס ומידיני בנושא רפורמת איחוד רשויות מקומיות. בשיעור הוצגו מספר אופנים בהם מוסדות משפיעים על מדיניות. ציינו והסבירו איזה סוגים של השפעה מוסדית אתם מזהים/ות בטקסט, ונתחו אותו לאור הנחות היסוד של הגישה שזיהיתם/ן.

**תרגול 12 – ניתוח פוזיטיבי של מדיניות ציבורית: הגישה התוספתית והשפעות מבניות – 12-13/01/2021**

תרגיל להגשה: קראו את מסמך מרכז המידע והמחקר של הכנסת בנושא תקציב הבטחון בשנים 2009-2014 וגם את הדיון של אברהם דורון בהתפתחות קצבאות הזקנה בישראל והסבירו, ביחס לכל אחד מתחומי המדיניות: (א) מהן ההשפעות המבניות על המדיניות שהונהגה ו-(ב) מהם ההיבטים התוספתיים במדיניות שהונהגה.

**תרגול 13 (יתקיים בשבוע הראשון של חופשת הסמסטר) – מודלים משולבים + חזרה לקראת המבחן המסכם**

תרגיל להגשה: קראו את הסקירה של נחמיאס ומידיני אודות המחאה החברתית וענו על השאלה: המחאה החברתית חוללה שינויי מדיניות בתחום החברתי-כלכלי; באיזו מידה המודלים שנלמדו בשיעור (ביחור אחד מהם) מסייעים לנו בהבנת האופן שבו התחוללו שינויים אלו?