

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

מרצה: ד"ר רונן מנדלקרן
שעת קבלה: בזום, בתיאום במייל ronen.mandelkern@gmail.com

מר אור אשר
תרגילים: ג', 10: 15-11: 00, 11: 15-12: 00, נפתלי 106
שעת קבלה: בזום, בתיאום במייל orasher@mail.tau.ac.il

גב' עמית בורקובסקי
תרגילים: ג', 13: 15-14: 00, 14: 15-15: 00, נפתלי 107
שעת קבלה: בזום, בתיאום במייל amit0403b@gmail.com

כללי ומטרות

הקורס מעניק יסודות לניתוח פוליטי של המינהל הציבורי והמדיניות הציבורית. חלקו הראשון של הקורס דן בשאלות מרכזיות ששואלים חוקרי מדע המדינה באשר למינהל הציבורי: מהו המינהל הציבורי, מהם תפקידיו ולפי איזה ערכים הוא צריך לפעול; כיצד פועל המינהל הציבורי במדינות שונות ובתקופות שונות, ומהם היחסים הרצויים והמצויים בין המינהל הציבורי וגופים אחרים במערכת הפוליטית והשלטונית, בעולם ובישראל. חלקו השני של הקורס מתמקד בניתוח פוליטי של מדיניות ציבורית, ובמסגרתו נעסוק באופן שבו אינטרסים, רעיונות, מוסדות, וגורמי הסבר אחרים משפיעים על העיצוב והיישום של מדיניות ציבורית.

סטודנטים שיעמדו בהצלחה בדרישות הקורס:

- יכירו ויבינו מושגים מרכזיים בחקר המינהל הציבורי והמדיניות הציבורית.
- 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 מטלות. יש להגיע מוכנים – בדגש על קריאת הטקסטים – לשיעור ולתרגיל ולהכין כראוי את המטלות האישיות והצוותיות. הציון על המטלות האישיות הוא עובר/לא עובר. הנחיות מפורטות לגבי המטלות מופיעות בהמשך הסילבוס ויינתנו גם במהלך התרגיל. סטודנטים/ות שיתרמו באופן משמעותי לתרגולים, מבוסס על קריאה והעמקה בחומרי הקורס, יוכלו לזכות בציון מיטיב של עד 5 נקודות.
2. מטלות צוותיות (10%). מטלות 5 ו-10 יוכנו ויוגשו על-ידי צוותי סטודנטים/ות שייקבעו על-ידי צוות הקורס. משקל כל אחת מהמטלות הצוותיות הוא 5%.
3. מבחן אמצע (19%). המבחן יתקיים במתכונת אונליין ב- moodle ב- **24/11/2021** בזמן השיעור. במקרה שתהיה בעיה טכנית ולא יהיה ניתן לקיים את המבחן במועד זה, הוא יתקיים ב- **1/12/2021**. המבחן יעסוק בכל החומר של שיעורים 1-5 (שעוסקים בעיקר במינהל הציבורי). הנחיות מפורטות יינתנו במהלך השיעורים והתרגילים.
4. מבחן בית מסכם (71%). המבחן יקיף את כל חומרי ההרצאות ואת כל חומרי קריאת החובה בקורס.

שימו לב: על מנת לקבל ציון בקורס יש לקבל ציון עובר בלפחות שש מתוך שבע המטלות אישיות ואין להיעדר 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 חומרי 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 – 13/10/2021

- במה עוסק המחקר הפוליטי של מדיניות ציבורית ומינהל ציבורי?
- מהו "ציבורי" וכיצד תפיסות שונות אודות "הציבורי" מכתובות 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 – 20/10/2021

- מהו מינהל ציבורי?
 - מהם הארגונים שכלולים ב"מינהל הציבורי" ומהי חלוקת התפקידים שהם מקיימים ביניהם?
 - מהם ערכי היסוד של המינהל הציבורי וכיצד הם משפיעים על הלגיטימציה שלו?
 - מהי ההיסטוריה של התפתחות המינהל הציבורי? מהם התנאים שבהם צומחים מינהלים ציבוריים?
- 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 – 27/10/2021

- מהן הנחות היסוד של המודל הובריאני של המינהל הציבורי?
 - מהם המאפיינים המרכזיים של המודל הובריאני של המינהל הציבורי?
 - מהן הביקורות העיקריות שמופנות כלפי המודל הובריאני?
 - מהם הגורמים שתורמו לאימוץ המודל הובריאני במדינות שונות בעולם?
- 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 – 3/11/2021

- מהו הניהול הציבורי החדש וכיצד הוא אמור לתת מענה למגבלות המודל הובריאני?
 - מהם הגורמים שתורמו לאימוץ הניהול הציבורי החדש במדינות שונות בעולם?
 - מהן הביקורות העיקריות שמופנות כלפי הניהול הציבורי החדש?
- קריאה לשיעור: כהן ומזרחי כרך ב' 239-199, 270-252 (ניהול ציבורי חדש והפרטה)

שבוע 5 – המינהל הציבורי והפוליטיקה – 10/11/2021

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

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 – 17/11/2021

- 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 – 24/11/2021

שבוע 8 – ניתוח נורמטיבי של מדיניות ציבורית – 1/12/2021

- 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 – 8/12/2021

- 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 – 15/12/2021

- 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 ("windows policy" ללא כולל)

שבוע 11 – ניתוח פוזיטיבי של מדיניות ציבורית: גישות ממוקדות-מוסדות – 22/12/2021

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

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

שבוע 12 – ניתוח פוזיטיבי של מדיניות ציבורית: הגישה התוספתית והשפעות מבניות – 29/12/2021

- 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 "the policy process as a complex...") & "incrementalism – is it a universal...") רשות:

שבוע 13 – הרצאת אורח/ת מסכמת והכנה למבחן – 5/1/2022

רשימת התרגולים והקריאה לקראתם

בשבוע הראשון לא יתקיימו תרגולים – במקומם יתקיים תרגול השלמה בשבוע הראשון של חופשת הסמסטר שהמועד שלו ייקבע במהלך הסמסטר

התרגולים ישודרו בזום ויוקלטו כך שתתאפשר גישה אליהם לאורך הסמסטר. עם זאת, יודגש כי התצורה בה יתקיימו תהיה זו של 'שידור חי'. כלומר, לא תתאפשר השתתפות מהבית. כמו כן, השתתפות בתרגילים באמצעות הזום תיחשב לעמידה בחובת נוכחות רק עבור מי שיש להם אישור ממזכירות בית הספר.

תרגול 1 – הכרות והסבר על למידה אפקטיבית בקורס – 19/10/2021

תרגול 2 – מבוא למינהל ציבורי – 26/03/2021

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 והאזינו לפודקאסט "ישראל דיגיטלית" ("חיות כיס" של כאן)

א. בחרו סעיף מתוך החוק שמייצג בעיניכם/ן ערך משמעותי וחשוב של שירות המדינה. הסבירו מדוע וכיצד הסעיף מייצג ערך זה.

ב. ציינו ערך משמעותי וחשוב של שירות המדינה שהפודקאסט מתייחס אליו, הסבירו כיצד הערך בא לידי ביטוי בפרק.

ג. איזה מבסיסי הלגיטימציה של המנהל הציבורי משקפים כל אחד מהערכים שבחרתם/ן?

ניתן להיעזר בקוד האתי של שירות המדינה, המופיע באתר הקורס.

תרגול 3 – המודל הובריאני – 2/11/2021

קריאה לתרגיל: אין

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

תרגול 4 – הניהול הציבורי החדש – 9/11/2021

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

תרגיל להגשה: האזינו לפודקאסט (או קיראו את התמלול שלו) "יש לך תבילה" ("חיות כיס" של כאן) וענו על השאלות הבאות:

1. בשיעור ציינו מספר כשלים של מודל הביורוקרטיה של ובר שמהווים בסיס והצדקה לניהול הציבורי החדש. ציינו כיצד לפחות אחד מהכשלים האלה בא לידי ביטוי בהקשר של דואר ישראל.
2. בשיעור ציינו מספר עקרונות פעולה של ניהול הציבורי החדש. ציינו כיצד לפחות אחד מהעקרונות האלה בא לידי ביטוי בהקשר של הרפורמות שבוצעו/מתוכננות בדואר ישראל.
3. בשיעור ציינו מספר ביקורות על הניהול הציבורי החדש. ציינו כיצד לפחות אחת באה לידי ביטוי בהקשר של הרפורמות שבוצעו/מתוכננות בדואר ישראל.

תרגול 5 – המינהל הציבורי והפוליטיקה – 16/11/2021

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

תרגיל להגשה (בצוותים): קראו את החומרים שעוסקים בהתפטרות ראש אגף התקציבים (מכתב ההתפטרות של ראש אגף התקציבים לשעבר, שאול מרידור, ושני מאמרי הדעה שעוסקים בהתפטרות) ובשאלת המשך כהונתה של שגרירת ישראל בלונדון (כתבה ב"הארץ" ושני מאמרי הדעה שעוסקים בסוגיה).

1. הסבירו בקצרה, לאור חומרי הקריאה: מהו תהליך המינוי של כל אחד מהתפקידים?
2. איזה מהטיעונים הנורמטיביים שנדונו בשיעור בעד/נגד ההפרדה בין הפוליטיקה למינהל הציבורי באים לידי ביטוי בכל אחד מהמקרים?
3. מה, אם בכלל, יש לתקן לדעתכם במערכת היחסים בין המינהל הציבורי והפוליטי בישראל לאור שני המקרים האלו?

תרגול 6 – חזרה לקראת מבחן האמצע – 23/11/2021

תרגול 7 – סיכום מבחן אמצע ומבוא למדיניות ציבורית – 30/11/2021

תרגול 8 – ניתוח נורמטיבי של מדיניות ציבורית – 7/12/2021

האזינו ל"פרק עדכון: הכירו את הסאקלרים" בפודקאסט "הצוללת" של גלובס (זמין כאן) או בכל אפליקציית פודקאסטים), וענו על השאלות הבאות:

1. איזה כשלי/ שוק ניתן לדעתך לזהות במקרה? הסבירו ורשמו הפניה לדקה/דקות ספציפיות שתומכות בהסבר שלך.

2. באיזה כלי מדיניות נעשה שימוש על מנת להתמודד עם כשל השוק במקרה? האם לדעתך כלי המדיניות התמודד בצורה אפקטיבית עם כשל השוק? הסבירו, במידה ורלוונטי, איזה כלי מדיניות עשוי היה להיות אפקטיבי יותר לדעתכם. [המשך בעמוד הבא....]
3. איזה כשלי ממשל ניתן לדעתך לזהות במקרה? הסבירו ורשמו הפניה לדקה/דקות ספציפיות שתומכות בהסבר שלך.

תרגול 9 – ניתוח פוזיטיבי של מדיניות ציבורית: גישות ממוקדות-אינטרסים – 14/12/2021

תרגיל להגשה: קראו את אחד המקרים המופיעים אצל גל-נור אודות מס הבורסה (גל-נור ושות' 25-34) או חוק הדירור הציבורי (גל-נור ושות' 227-240). בחרו אחת מבין הגישות מבוססות האינטרס שלמדנו (הגישה הפלורליסטית או אחת מתתי-הגישות שלה; גישת הבחירה הציבורית; הגישה הביקורתית או אחת מתתי-הגישות שלה); ונתחו לפיה את המקרה תוך התמקדות בשתי השאלות הבאות:

1. מי נגד מי? (מי הם השחקנים או קבוצות האינטרס שפעלו במסגרת המקרה ומה כל אחד מהם רצה להשיג?) – הסבירו בקצרה.
2. מה היה תפקיד המדינה במסגרת המקרה – ניטרלי או מוטה לטובת קבוצה מסוימת? הסבירו בקצרה.

תרגול 10 – ניתוח פוזיטיבי של מדיניות ציבורית: גישות ממוקדות-רעיונות – 21/12/2021

תרגיל להגשה (בצוותים): צפו בסרט Merchants of Doubt [יועבר לכם קישור בהמשך] וענו על השאלות הבאות:

1. ציינו שלושה או ארבעה רעיונות שלפי הסרט השפיעו/משפיעים על מדיניות האקלים ו/או מדיניות הגבלות עישון בארצות הברית.
2. הסבירו בקצרה (עד שתי שורות לכל רעיון): כיצד תאפיינו את הרעיונות שמצאתם במונחים שנלמדו בשיעור (סיבת/ערכי/משולב; חזית/רקע; בהיקף רחב/צר)?
3. הסבירו: איזה מבין שלושת סוגי ההשפעות שנלמדו בשיעור (רעיונות מתנים השפעת אינטרסים; אינטרסים מעצבים רעיונות; רעיונות מעצבים אינטרסים) מאפיין את הרעיונות שזיהיתם?/?

תרגול 11 – ניתוח פוזיטיבי של מדיניות ציבורית: גישות ממוקדות-מוסדות – 28/12/2021

תרגיל להגשה: קראו את המקרה שמתואר אצל נחמיאס ומידני בנושא רפורמת איחוד רשויות מקומיות. בשיעור הוצגו מספר גישות לאיפיון ההשפעה של מוסדות על מדיניות (מוסדיות ישנה; שלושת הענפים של המוסדיות החדשה). 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 – 4/12/2021

תרגיל להגשה: האזינו לפודקאסט "צוללים לתקציב, חלק 4: הקרבות שמאחורי הרפורמות הגדולות" ("הצוללת" של גלובס), ביחרו את אחת הרפורמות שמוזכרות בפרק, מיצאו לגביה מידע ב-2-3 כתבות שהתפרסמו אודותיה בתקשורת (האתרים של כלי התקשורת הכלכליים מומלצים במיוחד), וענו על השאלות הבאות:

1. ניתוח פוזיטיבי: איזה מגורמי ההסבר שצינו בשיעור למדיניות תוספתית באים לידי ביטוי ברפורמה שבחרתם?
2. ניתוח נורמטיבי: האם תוספתיות היא רצויה או בלתי רצויה לדעתכם ברפורמה שבחרתם? היעזרו בתשובתכם בהצדקות ו/או בביקורות שצינו בשיעור.

תרגול 13 (יתקיים בשבוע הראשון של חופשת הסמסטר) – חזרה לקראת המבחן המסכם