

שלמה מזרחי

יצחק גל־נור, ג'ניפר אושר ואלמה גדות־פרז, 2012 / הסביבה הפוליטית של קביעת מדיניות ציבורית בישראל. ירושלים: מאגנס. 286 עמודים.

המחקר והלימוד של תהליכי קביעת מדיניות ציבורית מתפתחים בשנים האחרונות בקצב מואץ. קיימת הסכמה רחבה למדי שלימוד תהליכים כאלו מתבסס על גישה רב תחומית שמשלבת היבטים כלכליים, פוליטיים וחברתיים מורכבים, ועל בסיס זה מתפתחות תוכניות לימוד אקדמיות ומחלקות לתואר שני במדיניות ציבורית, שמציעות כלי ניתוח רב תחומיים. לאור התפתחויות אלו קיים מחסור חמור בספרי לימוד ומחקר אשר מיועדים לקהל הישראלי בתחום המדיניות הציבורית. הספר שנדון ברשימה זו, פרי עטם של יצחק גל־נור, ג'ניפר אושר ואלמה גדות־פרז, הינו לפיכך יוזמה ברוכה שתורמת רבות לפיתוחה של דיסציפלינה מדעית צעירה יחסית.

הספר בנוי במתכונת מקורית וחדשנית אשר פונה לקהל קוראים רחב מאוד – סטודנטים, חוקרים, מומחי מדיניות ויועצים, מקבלי החלטות והקהל הרחב. הוא מושתת על שיטת ניתוחי אירוע, שהופכת בהדרגה למתודולוגיית ניתוח מקובלת בתחומי מדעי החברה היישומיים. במקביל, מוצעת לקורא תשתית תיאורטית ראשונית וקריאת המשך לשם הרחבת הידע המדעי בתחום. מתכונת זו מאפשרת לדון בסוגיות יישומיות תוך מסגור והבניה תיאורטית, ואכן ברוב המקרים מתכונת זו מצליחה להשיג את המטרה. ראוי במיוחד לציין את הפוטנציאל הגלום בספר בכל הקשור להעשרת השיח הציבורי בתחום, בהינתן התמורות העצומות שחלו בשיח בסוגיות מדיניות ציבורית מאז המחאה החברתית ב־2011.

הספר מורכב משלושה נדבכים עיקריים. המבוא מציג הגדרות של מושגים עיקריים בתחום וכן בסיס תיאורטי ראשוני להבנת הדילמות העיקריות שמעסיקות חוקרים ומקבלי החלטות כאחד. המרכיב השני הינו סדרת ניתוחי אירוע שעוסקים בסוגיות מבניות מהותיות בהליך הפוליטי, דוגמת ערכים כבסיס למדיניות, החוק כאמצעי לשינוי מדיניות או שלטון מקומי ותקציב, והמרכיב השלישי מציג ניתוחי אירוע בסוגיות ספציפיות יותר. לבסוף, הספר מציע מבנה לקורס אקדמי. מרכיבים חשובים נוספים בספר שמוטמעים לכל אורכו הינם הפניות לקריאה מדעית נוספת לשם הרחבת הידע וקובצי שאלות ונושאים לדיון. באופן זה, ניתוחי האירוע משיגים את מטרתם המוצהרת – לשמש גירוי לחשיבה נוספת ומעמיקה, להביא להרחבת הידע ולעורר את השיח הציבורי בסוגיות הנדונות.

לפי הגישה המנחה את הספר – כפי שמתבטא גם בשמו – קביעת מדיניות ציבורית ויישומה מתרחשים בשדה הפוליטי והביורוקרטי, ובמיוחד בתפר שביניהם. לפיכך המחברים בוחרים להציג בהרחבה יחסית מסגרת מושגית להבנת שדות אלו. גישה זו בולטת מאוד כמבוא לספר אך גם בניתוחי האירוע השונים. המיקוד הזה תורם רבות להבנת הסביבה הפוליטית-ביורוקרטית של מדיניות ציבורית, וכך משיג הספר את מטרתו. עם זאת, גישה זו הינה חד-ממדית בטבעה ועשויה ליצור בקרב הקורא את התחושה שפוליטיקה היא חזות הכל. תהליך כזה עלול לפעול בניגוד לתפיסה המובעת במבוא שכותרתו "כבודה האבוד של הפוליטיקה" ואשר לפיה "לפוליטיקה יצא שם רע" אבל "הכלי החברתי המשוכלל הזה שנקרא פוליטיקה ושברדמוקרטיה נועד לדאוג לצורכי הכלל, הוא שמאפשר גם לגשר על פני אינטרסים מנוגדים" (עמ' 2-3). המבוא מנסה, אם כן, להציב את הפוליטיקה במרכזו של הדיון במדיניות ציבורית, אבל תוך הצגת ההיבטים הניטרליים מבחינה ערכית של התהליך ותלותו בתרבות. אך אם פוליטיקה היא חזות הכל, ממילא עלולים השימושים השליליים לבלוט יותר מאחרים וכך תושג מטרה הפוכה מזו המוצהרת. יתר על כן, המבוא התיאורטי דן בהרחבה בהגדרות ובמסגרת מושגית לדיון בפוליטיקה ובמנהל ציבורי, אבל לא עוסק כלל בהגדרת המונח "מדיניות ציבורית" ובגישות הקיימות לניתוחו. חוסר זה בולט מאוד במיוחד לאור העובדה שמונח זה מופיע ככותרת הספר ומהווה את הבסיס לדיון כולו. החיבור של כל המרכיבים שתוארו עד כה עלול ליצור את ההבנה שלמעשה לא קיימת דיסציפלינה או תת-דיסציפלינה של מדיניות ציבורית ואף לא של מנהל ציבורי, ושכסופו של דבר שני המושגים הללו יכולים להיות מובנים רק בהקשר הפוליטי ותוך שימוש במתודולוגיה פוליטית. מסקנה זו לא תואמת את ההתפתחויות בתחום, דוגמת הניהול הציבורי החדש, אשר מוסברות בספר. ייתכן שגישה מבחינה יותר, אשר הייתה מגדירה בנפרד את המושגים מדיניות ציבורית, פוליטיקה ומנהל ציבורי ומסבירה את קשרי הגומלין ביניהם באופן מלא, הייתה מובילה לתוצאה מאוזנת יותר ותורמת להבנת חלקה של הפוליטיקה בתהליכים באופן פרופורציונלי. כך למשל, הגישה המובעת בספר הינה רק אחת מכמה גישות אשר משמשות לניתוח מדיניות ציבורית, וראוי היה להציגה ככזאת כדי שיוכן ההקשר הכללי. מקור חשוב שיכול לסייע בהקשר זה הינו ספר הלימוד של האוניברסיטה הפתוחה בנושא מדיניות ציבורית, אשר כתבו דוד נחמיאס, אורי ארבל-גנץ ואסף מירני.

ניתוחי האירוע המתוארים בספר כתובים בצורה אינפורמטיבית ועשירים בפרטים ובמידע. ניכר שהמחברים עמלו רבות להבנות את התיאור באופן שיאפשר להפריד בין עיקר לטפל מחד אך ישמור על רצף האירועים מאידך. זהו תהליך מורכב והמחברים עומדים באתגר בהצלחה. יתר על כן, הירידה לפרטים מאפשרת להתחקות אחר תהליכים שבמקרים רבים נתפסים כ"קופסה שחורה" שלא ניתן לפענח. ההקדמה הקצרה לכל אירוע מציעה מעין מפת דרכים שמאפשרת לעקוב אחר הדברים ולשאול שאלות

במהלך קריאת הדברים. עם זאת, בחלק מהמקרים ההנחיות כלליות מדי ומשאירות פתח רחב לפרשנות ולקריאה מעמיקה יותר. מבנה כזה מומלץ ביותר כאשר מדובר בספר לימוד גרידא אשר מלווה קורס שבו מוגדרות מטלות נוספות, אך בהינתן ניסיון הספר להגיע לקהלים נוספים דוגמת מומחים, מקבלי החלטות והציבור הרחב, עשוי פתח רחב לפרשנות – ואף להחלטה בנוגע לשאלות הרלוונטיות – להוביל לתוצאות הפוכות, משום שקהלים אלה עשויים לפרש את המידע הניתן בהתאם למסגרת המושגית ולהטיות שאיתן הם מגיעים.

ניתוחי האירוע המוצגים בספר מהווים תשתית מצוינת ללימוד ומחקר השוואתי של תהליכי קביעת מדיניות ציבורית ורפורמות במנהל הציבורי. השוואה מסוימת בין ניתוחי האירוע קיימת במסגרת התיאורים עצמם כאשר סוגיה מסוימת רלוונטית למספר אירועים. עם זאת, ההשוואה אינה שיטתית כפי שמציעים כמה ספרי יסוד בתחום המנהל הציבורי ההשוואתי. פרק סיכום שמציג את התובנות העיקריות שעלו מהספר ומשווה ברמה העקרונית בין האירועים יכול היה להשיג מטרה זו, אם כי תהליך כזה עלול לגרוע מאופיו הנגיש של הספר לקהלים רחבים ולהפוך אותו ממוקד לקהילה המחקרית. לסיכום, הספר הנדון מהווה קריאת חובה לכל העוסקים והמתעניינים בתהליכי קביעת מדיניות ציבורית. הוא מספק תשתית תיאורטית להבנת התרחשויות שמוצגות לפרטי פרטים במגוון רב של נושאי מדיניות. הספר יכול להוות בסיס מצוין לקורס במסגרת התואר השני ואף תורם תוכנית קורס כזאת – ללא ספק תופעה חדשה ומרעננת במחוזותינו. המחברים ראויים להערכה על היוזמה ועל הבאת הדברים בפני הקוראים בצורה כה בהירה, מעניינת ומאתגרת.