

■ סוקרים ספרים

מדיניות ציבורית ב-360 מעלות: היבטים תיאורטיים ומעשיים

לילך ליטור, יגיל לוי ואור קרסין (עורכים) (2024)

למדא. 656 עמודים.

סוקרת: חן שרוני

המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, המכללה האקדמית ספיר; המחלקה לעבודה סוציאלית והמחלקה לניהול, המרכז האקדמי הרב-תחומי ירושלים; המחלקה לניהול ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

בתחום כמו מדיניות ציבורית, ובמיוחד בישראל, תמיד יש צורך בעדכון ובהתאמה למציאות המשתנה, והמציאות אכן משתנה מהר. האירועים הדרמטיים שחלו בשנים האחרונות – מגפת הקורונה, ניסיון הרפורמה המשפטית, טבח השבעה באוקטובר, המלחמה ברצועת עזה, ולבסוף המתקפה האירנית (שלא הספיקה להיכנס לספר) – הניבו כר פורה של מקרים למחקר בתחום המדיניות הציבורית. קצב האירועים והכלים המתחלפים הביאו לכך שספר הלימוד הקודם של האוניברסיטה הפתוחה, *מדיניות ציבורית: יסודות ועקרונות* בעריכת נחמייאס ומידני (2019), כבר דורש חידוש. לואקום הזה נכנס הספר *מדיניות ציבורית ב-360 מעלות*, המציע סקירה מקיפה ועדכנית של תחום המדיניות הציבורית בישראל, עם דוגמאות אקטואליות ורלוונטיות.¹

הספר בנוי כקורס של ממש, מה שמקל על מרצים להשתמש בו להשראה או כבסיס לקורס מבוא. הוא כולל 13 פרקים שנכתבו בידי חוקרות וחוקרים מובילים בתחום המדיניות הציבורית בישראל. לצד מבואות תאורטיים מקיפים, שלובים בין פרקי הספר מקרי בוחן מהמציאות המקומית, והוא מהווה המשך מרענן ומעמיק לספר הלימוד המרכזי הקודם בתחום. נוספו כאן תאוריות שונות שלא הוצגו בספרי הלימוד הבסיסיים, כמו תאוריות על רב-תרבותיות, מוסדיות, כלכלה פוליטית, מדיניות ציבורית התנהגותית ועוד.

¹ גילוי נאות: הכותבת לקחה חלק בכתיבת אחד הפרקים – פרק 6 ("הגישה המוסדית ומדיניות ציבורית"), יחד עם פרופ' ליהיא להט.

הספר מחולק לשני חלקים, הראשון תאורטי יותר והשני יישומי. החלק הראשון מציג תאוריות בסיסיות במדיניות ציבורית, ומוסיף בתוך כך גם את הגישה הביקורתית והגישה הרב-תרבותית. פרק 1, המשמש כמבוא, פותח בהגדרות למדיניות ציבורית ומציג הצדקות מדיניות המחולקות לכמה רכיבים: כשלי שוק, כשלי ממשל, כשלים חברתיים ורב-תרבותיות. ההתייחסות לרב-תרבותיות כהצדקה נפרדת מהווה תוספת חשובה להגדרות, המקשרת גם לפרק הבא. הפרק כולל גם סקירה היסטורית מקיפה של התפתחות תחום המדיניות הציבורית כתחום מחקר.

פרק 2 עוסק ברב-תרבותיות, ומציג הבחנה חשובה בין הצדקות ערכיות להצדקות תרבותיות. רוב הספרות בעבר לא נגעה כמעט בסוגיית הרב-תרבותיות כהצדקה נורמטיבית למדיניות ציבורית, ולכן חלק זה מחדש בתחום. כותב הפרק מאתגר את הנחת הגישה הרציונלית כי מדיניות ניטרלית אכן משרתת את כל הקבוצות באופן שווה, ומדגיש כי היא עלולה לשרת באופן ספציפי את הקבוצות החזקות. לצד זאת, הפרק היה יכול להיתרם מהוספת דוגמאות ומהצגת המדיניות הרב-תרבותיות, כולל התייחסות למיקומה של ישראל על הסקאלה.

פרקים 3 ו-4 עוסקים בנושאי משילות. פרק 3 מתמקד בהצדקות כלכליות וממשליות למדיניות. הנושא מוצג בצורה מסודרת ובהירה, וכולל התייחסות מעמיקה לכשלי שוק והצדקות להתערבות ממשלתית. הפרק כולל תוספות חדשות בנושא, כמו הדיון בסיכון מוסרי ועלויות עסקה. פרק 4 דן בתהליכים, שחקנים ומוסדות בזירת המדיניות בעידן המשילות. הפרק משלב נושאים רחבים של משילות חדשה ומשילות משולבת, לצד סיווג השחקנים השונים בזירה הציבורית, בהם פוליטיקאים, בירוקרטים, שחקני שוק והציבור הרחב.

פרק 5 מציג גישות תאורטיות למדיניות, תוך השוואה מעניינת בין תאוריית האינטרס הציבורי לתאוריית הבחירה הציבורית – תאוריות בעלות הנחות דומות אך מסקנות הפוכות. יש כאן אבחנה יפה שהבעיה העיקרית בגישה הרציונלית היא בהנחה שמקבלי ההחלטות אינם פועלים למיקסום תועלתם האישית, אלא למען מיקסום תועלת החברה. הנחה זו סותרת את הנחת היסוד כי כל פרט ישאף למקסם את תועלתו האישית. הפרק כולל סקירה מעמיקה של נושא זיהוי האינטרס הציבורי מזוויות פילוסופיות, כלכליות וניהוליות.

פרק 6 עוסק בגישה המוסדית, ודן באופן שבו מוסדות פורמליים ובלתי פורמליים מעצבים את המדיניות הציבורית. בפרק מוצגים הזרמים העיקריים בגישה: מוסדיות רציונלית, היסטורית, סוציולוגית ומכוונת-שיח. הפרק מסביר הן מצב של יציבות במדיניות, על פי גישת המוסדיות ההיסטורית – שלפיה מדיניות מאופיינת לרוב בהמשכיות, ושינוי בכיוונה הוא נדיר; והן את התנאים לשינוי, באמצעות גישות מוסדיות שונות שדנו בתנאים שבהם כן יתרחש שינוי מדיניות.

פרק 7 דן בכלכלה פוליטית ובהשפעת הגלובליזציה על קביעת מדיניות. הפרק רלוונטי במיוחד למי שעוסק במדיניות חברתית – למשל, קורסים של מדיניות בעבודה סוציאלית יכולים לעשות בו שימוש. הוא כולל דוגמאות רבות מתחום הרווחה, לצד הסברים על גישות הרווחה השונות.

פרק 8 מציג את הזרם הביקורתי בחקר מדיניות ציבורית בהשוואה לזרם המרכזי, תוך הבחנה בין ניטרליות לחוסר ניטרליות. הגישה הביקורתית מציעה נקודת מבט סוציולוגית מעניינת על מדיניות ציבורית, וטוענת שמדיניות ציבורית אינה ניטרלית – אלא היא כוללת בתוכה אינטרסים, יחסי כוחות ועוד. בהתאם לכך, לפי גישה זו, גם ניתוח המדיניות אינו יכול להיות ניטרלי.

החלק השני בספר דן ביישום מדיניות ובהערכתה, ובהתאם חלק זה הוא תאורטי פחות ויישומי יותר.

פרק 9 עוסק בכלי מדיניות, ומציג סיווג מפורט וברור של הכלים השונים. הפרק מוסיף כלים רלוונטיים שלא נדונו בספרות הקודמת, כמו תפקיד הקהילה והארגונים ההתנדבותיים, הבחנה בין מיסוי ישיר למיסוי עקיף ועוד. הטבלה המסכמת את הסיווגים היא כלי מועיל במיוחד.

פרק 10 מתמקד ביישום מדיניות ובכשלי יישומה. הפרק מוסיף מידע עשיר ותאוריות רבות בנושא כשלי היישום, ובעיקר כשלים שאינם מכוונים. הפרק מציג את הגישות המוכרות "מלמעלה למטה" ו"מלמטה למעלה", ובהמשך דן בכשלי יישום ובתהליכי למידה. באופן ספציפי, הפרק מנתח מה קורה כשמתקבלות תוצאות לא מכוונות, וכשנוצרים כשלים שאינם נוגעים לפוליטיקה אלא לשלב היישום של המדיניות.

הפרקים האחרונים דנים בנושאים נוספים. פרק 11 עוסק במדיניות ציבורית התנהגותית, תוך הצגת יסודות הכלכלה ההתנהגותית והמושג "פטרנליזם ליברטריאני". זהו תחום חדש וחשוב במדיניות ציבורית, המתמקד בעיקר בשימוש בכלים שאינם כופים ובניצול ההטיות הקוגניטיביות האנושיות, במטרה לעודד שינוי התנהגות! פרק 12 דן בהערכת מדיניות ציבורית – נושא שלעיתים קרובות נזנח בישראל, על אף חשיבותו. בהתאם לכך, לאורך הפרק ניכר מיעוט הדוגמאות למודלים שיושמו בישראל בתחום זה, ורבות מהדוגמאות הן תאורטיות. ולבסוף, פרק 13 מציג ניתוח מקרה של מדיניות המסגרות לגיל הרך בישראל לפי חמש תאוריות שהוצגו בספר, ומדגים יישום מעשי של הגישות התאורטיות.

יתרון משמעותי של הספר הוא בשילובו בין תאוריה לדוגמאות אקטואליות מהמציאות הישראלית. מבנה הספר מתאים להוראה, וכולל פרקים המסודרים באופן הגיוני ומכסים את כל הנושאים המרכזיים בתחום. מעניין לציין שחלק משמעותי מהדוגמאות בספר לקוחות מתחום הרווחה, מה שהופך אותו לרלוונטי גם למרצים ולתלמידים בתחומי הרווחה והעבודה הסוציאלית. הספר מספק תרומה חשובה להבנה מעמיקה יותר של תהליכי קביעת מדיניות.

לטעמי חסר בספר פרק בסיס שיעסוק למשל בהצגת השחקנים העיקריים בתחום המדיניות הציבורית, במתיחת הגבולות בין בירוקרטים לפוליטיקאים, בהגדרת קבוצות אינטרס ועוד. אני חושבת שעבור מי שלא מכיר בכלל את התחום, הספר עלול להיות קשה בחלקו, כי חלק מהפרקים עוסקים במושגים ובתאוריות מתקדמות. נוסף על כך, כמה מהפרקים היה אפשר לאחד – למשל, פרק 11 שעוסק במדיניות ציבורית התנהגותית דן למעשה בכלי מדיניות (פרק 9), כך שהיה הגיוני לייצר חיבור בין הפרקים.

לסיכום, זהו ספר חשוב ומועיל לכל מי שרוצה ללמד או ללמוד מדיניות ציבורית. הספר מיועד בעיקר לתלמידי מינהל ומדיניות ציבורית, ולמרצים המעוניינים לבנות קורסים בנושא. הוא מוסיף ומרחיב משמעותית על הספרות הקודמת בתחום, עם התייחסות למגוון רחב של תאוריות וגישות מתקדמות.