

יסודות המינהל הציבורי

הקשר בין מינהל ופוליטיקה

פרק 2 במדריך הלמידה

מנחה: שי שקרוב

# הקשר בין מינהל ופוליטיקה

- הדילמה העיקרית - חלוקת העבודה בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המנהלי

# אריאל שרון, ראש הממשלה - הליכוד

יליד כפר מלל.

כבר בגיל 17 הצטרף לשורות  
ההגנה. במלחמת העצמאות  
פיקד על מחלקה ונפצע  
בקרב בלטרון. בשנת 53  
הקים את יחידה מאה-ואחת,  
ושלוש שנים מאוחר יותר  
מונה למח"ט הצנחנים.



# ההבחנה הדיכוטומית - רקע

- ניתן לפתור דילמה זו על ידי הפרדה דיכוטומית בין תחומי הפוליטיקה והמינהל
- על הפוליטיקאים לעסוק בקביעת מדיניות ועל המינהל ליישם את המדיניות
- ההבחנה הדיכוטומית החלה להתפתח בארה"ב בסוף המאה ה-19
- ההצדקה הרעיונית – רעיון הפרדת הרשויות של מונטסקייה

# ההבחנה הדיכוטומית - הגדרות

- הגדרה ביח' 1 עמ' 46 למעלה.
- גודנאו (1900): היחס בין מינהל לפוליטיקה כמקביל ליחס בין פעולת החשיבה לפעולת העשייה הפיסית.
- וילסון (1887): "קיימת הפרדה ברורה בין עקרונות פוליטיים והחלטות ממשלה לבין המערכת המינהלית".

# ההבחנה הדיכוטומית - מטרות

ווילסון:

- ניסיון להגדיר את תחום המינהל כתחום מדעי.
- להגן על המינהל הציבורי מפני התערבות פוליטית משחיתה.

# ההבחנה הדיכוטומית כתחום מחקר

## ● הנחות:

- אפשר לקבוע מראש ובאופן חד משמעי אם שאלה מסוימת משתייכת לתחום הפוליטי או לתחום המקצועי
- הניהול הוא מדע העוסק בעובדות ולא בערכים
- קיימים עקרונות ניהול אוניברסליים

# הדיכטומיה כתחום מחקר - המשך

- טיילור (1911): "המינהל הטוב ביותר הוא מדע אמיתי, המבוסס על חוקים, על כללים ועל עקרונות המוגדרים בבירור"

- גוליק: (1937): אנו מחויבים לגלות את העקרונות ואת החוקים המושלים בבני אדם באותן שיטות שבהן גילנו את החוקים המושלים באטומים.

- ג'ון ויג (1946): "הדיכטומיה של יעדים ואמצעים משמשת בסיס והצדקה לחקר המינהל הציבורי כהיבט נבדל של הממשל"



# ההבחנה הדיכוטומית – מאפייני הדרגים

## הדרג המינהלי

ממונים לתפקיד

מקצוענים

נהנים מקביעות

## הדרג הפוליטי

נבחרים לתפקיד

הדיוטות

עומדים לבחירה מחדש

# ההבחנה הדיכוטומית - חלוקת התפקידים

## מינהל

עובדות

אמצעים (איך)

ביצוע / יישום מדיניות

פרטים

## פוליטיקה

ערכים

מטרות (מה)

קביעת מדיניות

כללים / עקרונות

# הערעור הנורמטיבי על ההבחנה הדיכוטומית

- העיסוק במקרים פרטיים גורם לפוליטיקאים לתת את הדעת לשאלות כלליות
- לאנשי מינהל תרומה נכבדה בבחינת המטרות, לאור ידיעתם את סיכויי מימושה והעלות הכרוכה בכך
- הדרג הפוליטי כשופט בין היגדים עובדתיים
- מיתוס הניטרליות הפוליטית
- לא כל האמצעים מקדשים את המטרה
- שיקול דעת = פעולה לא טכנית

# הערעור האמפירי על ההבחנה הדיכוטומית

- החלטות מדיניות, מואצלות דרך קבע למינהל הציבורי
- החלטות מינהליות הופכות לעניינו של הדרג הפוליטי
- הפוליטיקאי שוקל את האמצעים בד בבד עם קביעת המדיניות
- המינהל הציבורי קובע מדיניות ולא רק מבצע אותה
- הפוליטיקאים מתבקשים להכריע בנושאים פרטיים
- הדרג המינהלי קובע לעיתים קרובות נהלי פעולה כלליים

מינויים פוליויים

# הדגם האמריקאי

- שיטת המשטר: יש הפרדת רשויות, וניתנת עדיפות עליונה לדרג הפוליטי.
- אין הפרדה דיכוטומית בין הפוליטיקאים למינהל הציבורי.

## "שיטת השלל" (Spoil System):

- מטרת השיטה:
- חיזוק השליטה של הממשל במינהל הציבורי;
- תגמול תומכים של המפלגה על פעילויותיהם למען המפלגה.

# הדגם האמריקאי

## מאפיינים:

- "עקרון הנאמנות" - המפלגה הזוכה בבחירות מזכה את פעיליה במשרות ציבוריות.
- "דגם פתוח" - זכותו של כל אדם, גם אם אינו חלק משירות המדינה, להתמודד על כל משרה ציבורית.
- קביעות: אין.
- קידום: על סמך קשרים

# הדגם האמריקאי (המשך)

## ההצדקה הרעיונית לשיטה:

- ההנחה שאין כל יתרון במקצועיות ובצבירת ניסיון מינהלי, משום שמטלות הסקטור הציבורי הן פשוטות עד כדי כך, שכל אדם יכול למלאן בלי הכנה מוקדמת. לכן חילופים גורפים בסגל המינהלי כל אימת שמתחלף נשיא לא נתפסו כמזיקים, אלא כנחוצים. (אנדרו ג'קסון, הנשיא השביעי של ארה"ב).
- שירות מדינה המזוהה פוליטית וערכית עם הנבחרים, ויתרה מכך, שיש לו מחויבות לנבחרים, יבצע את המדיניות ביתר נכונות. כך יינתן ביטוי טוב יותר לרצון הרוב, כפי שהוא מבוטא ע"י נבחר הציבור.



# הדגם האמריקאי (התפתחות)

"שלטון של זרים" צמצום הדרגתי של השלל למשרות הבכירות יותר.

- בשנת 1883 הוחל חוק השירות הציבורי (Pendleton Act):
- בחירת העובדים הממונים לפי קריטריונים של מקצועיות, והעניק להם קביעות. החוק הוחל רק לגבי המשרות הנמוכות שהיוו כ- 10% מסך המשרות בשירות הציבורי.
- בשנת 1920 עמד חלקן של משרות אלו על 50%.
- בשנת 1940 רוזוולט מעלה את חלקן ל- 85%, על מנת לבסס את שליטת מפלגתו בבירוקרטיה. רוזוולט מסתמך על ההבחנה הדיכוטומית בהופכו המשרות ממשרות שלל למשרות קבועות ונטולות "פוליטיקה").

# הדגם האמריקאי (התפתחות)

- בעשורים האחרונים המינויים הפוליטיים הרשמיים נופלים מאחוז אחד. אולם בפועל עוקפות המפלגות הזכות את התקנות בכל מיני דרכים ומיישמות באופן נרחב יותר את שיטת השלל.
- **תקופת ניקסון - פיתוח מיומנות בשילוב מינויים פוליטיים.**

# הדגם האמריקאי (התפתחות)

- **"שיטת הכושר" (Merit System) הרפורמה של קרטר:**

– "עקרון הכושר" - שימת דגש על מקצועיותם של המינויים הפוליטיים;

– "עקרון הייצוגיות" - על סגל שירות המדינה לייצג נאמנה את הרכב האוכלוסייה אותה הוא משרת.

– למרות השינוי הדגש הוא על עקרונות הנאמנות והדגם הפתוח, וכן על עליונות הדרג הפוליטי.

- **דו"ח ועדת וולקר (1990) - המליץ לצמצם את מספר המינויים הפוליטיים.**

# הדגם האמריקאי – יתרונות וחסרונות

חסרונות	יתרונות	מאפיינים
<ul style="list-style-type: none"> <li>* גרר שחיתויות</li> <li>* גרר זלזול בכספי</li> <li>ציבור</li> <li>* מינויים לא מתאימים</li> <li>לתפקיד</li> <li>* אין איזון לפוליטיקה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* חיזוק המפלגות</li> <li>* קל להגשים המצע</li> <li>• &lt;== יתר</li> <li>דמוקרטיה.</li> <li>• שליטה קלה על</li> <li>המינהל</li> </ul>	<p>נאמנות</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>* היעדר יציבות</li> <li>והמשכיות</li> <li>* עלות למידה גבוהה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* שיוויון הזדמנויות</li> <li>* מאפשר חדשנות</li> <li>ולמידה מארגונים</li> <li>אחרים</li> </ul>	<p>דגם פתוח</p>

# הדגם האמריקאי – יתרונות וחסרונות

חסרונות	יתרונות	מאפיינים
* יכול להיות שלא המתאים ביותר לתפקיד ייבחר	* תיקון עוולות חברתיות	עקרון הייצוגיות
		היעדר קביעות

# הדגם הבריטי

- שיטת המשטר: פרלמנטרית. אין הפרדת רשויות. יש הפרדה דיכוטומית.
- תפקיד המינהל: ייעוץ לממשל ויישום מדיניותו באופן ניטרלי פוליטית.
- דו"ח נורתקוט - טרווליאן (1854) - הדגש על עקרון הכושר בגיוס עובדים ובקידומם. עקרון נוסף שירות מדינה אחיד. המלצות הדו"ח יושמו בהדרגה, ורק לאחר מלחמת העולם השנייה יושמו במלואן.

## הדגם הבריטי (2)

### מאפיינים נוספים:

- קביעות - העובדים נהנים מקביעות, גם בהתחלה השלטון;
- ניטרליות פוליטית - הגוף אמור להיות ניטרלי מבחינה פוליטית;
- דגם סגור - הסגל הבכיר נבחר מקרב הפקידות, ואינו פתוח לכלל.

## הדגם הבריטי - התפתחות

- דו"ח פולטון (1968). בין מסקנותיו - לשנות את אופיו הסגור של השירות, ולפתוח אותו למינויים מבחוץ. המלצותיו יושמו בחלקן לאחר כ- 20 שנה, ע"י תאצ'ר, במסגרת רפורמת "הצעדים הבאים".



# בריטניה: שילוב של מקצועיות עם נאמנות (הזדהות ערכית)

- לאחר וועדת פולטון השתרש הנוהג המאפשר לממשלה למנות יועצים אישיים על בסיס נאמנות אישית, במטרה להתגבר על שמרנות המשרד וסרבנותו. מספרם של אלו עמד על כ- 30 בכל המשרדים יחדיו.
- בשנת 1981 המליצה ועדה פרלמנטרית לאפשר לשר חדש להחליף את מנכ"ל משרדו אם אינו מרוצה "מהירושה".
- תאצ'ר חיפשה וקידמה מנהלים שהתלהבו מהתפיסה הרעיונית שלה.

# בריטניה: שילוב של מקצועיות עם ייצוגיות

- מייג'ור, ממשיכה של תאצ'ר, הנחה את שריו כי כל רשימת מועמדים סופית למשרות ניהול בכירות בחברות ממשלתיות חייבת לכלול לפחות אישה אחת;
- וכן לכלול בני מיעוטים באותן רשימות, כאשר לאותן חברות ממשלתיות יש נגיעה לקבוצות מיעוט אתני.
- עקרונות "המקצועיות" ו"הדגם הסגור" נשמרו בכל המקרים לעיל (לא היו מינויים פוליטיים, אלא התערבות בקידום של אנשים מתוך המערכת).

# הדגם האמריקאי והדגם הבריטי

דגם בריטי "קלאסי"	"שיטת השלל"	
אין הפרדת רשויות יש הפרדה דיכוטומית	יש הפרדת רשויות אין הפרדה דיכוטומית	שיטת המשטר
ניטרליות	נאמנות	נאמנות או ניטרליות פוליטית
כישורים	קשרים	קידום על סמך
דגם סגור	דגם פתוח	פתיחות הדגם למועמדים
יש	אין	קביעות