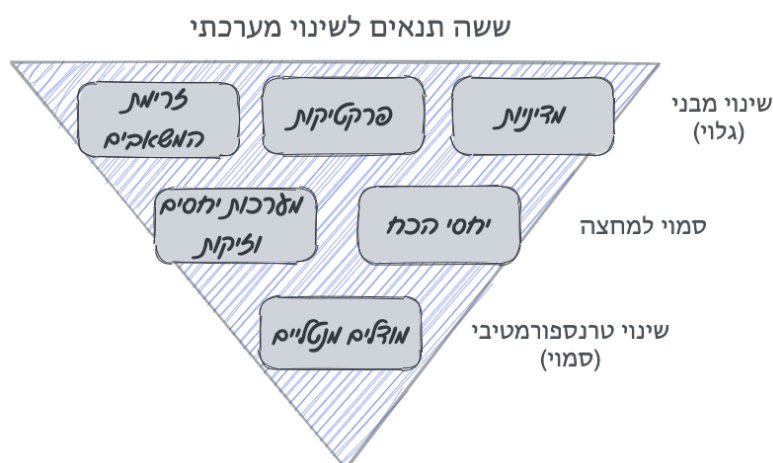


# הובלת תהליכי תכנון ושינוי מדיניות – גישת דואלוג

מדיניות היא עוגן מרכזי במערכת המעצבת והמשפיעה על חיי היום יום של מושאיה, והיא מהווה במידה רבה את ליבת העשייה הציבורית.

במודל שפותח על ידי FSG בשנת 2018, והיה שותף בעיצובו פיטר סנג'י, ממובילי היישום של חשיבה מערכתית בארגונים, המדיניות מוצגת כאחד מששת התנאים **להנעת שינוי במציאות**, כאשר למעשה כל אחד מהם מזין ומשפיע על היתר. לכן במידה רבה, תהליכי מדיניות מחייבים מחשבה וניתוח הכולל את כלל הרכיבים: **המדיניות** עצמה (חוקים, רגולציה וכלים מוצהרים נוספים המעידים על אג'נדה מסויימת), **הפעולות** שמובילים המשרדים או הארגונים הממשלתיים בפועל שמטרתם לממש את אותה מדיניות, **המשאבים** (תקציב, כוח אדם, זמן, קשרים, קשב ניהולי, מידע וידע, ותשתיות נוספות), **מפת השחקנים** הרלוונטית ומערך הכוחות בתוכה, ו**תבניות החשיבה**, **הנחות היסוד והנורמות** המעצבות את התרבות הארגונית ואת תהליכי קבלת ההחלטות. עיצוב מדיניות בתחום עשייה מסויים מחייב תפירה של חליפה ייחודית שתתאים לסוגיה הספציפית ואל מול מכלול ההבטים שתוארו, אשר תאפשר לקדם באופן בר-קיימא את המדיניות בפועל.



## למה זה כל כך חשוב?



תהליך תכנון המדיניות במגזר הציבורי הוא לא מותרות, הוא סיבת הקיום שלו. ושלא כמו במגזר העסקי, המיקוד הממשלתי צריך להיות בעיקר ביעדים, ולא (רק) בצרכים המידיים בסביבה. את המיקוד הזה אפשר להשיג רק באמצעות תהליך תכנון מדיניות אפקטיבי ומנגנוני בקרה וניטור.

האתגר והיופי בגיבוש היעדים ברמה הממשלתית היא שהם לא יכולים לנבוע באופן ישיר רק מהצרכים בחוץ. הם צריכים לנבוע מתמונת מציאות נכוחה, אבל לא פחות מהבנה של המגמות והפוטנציאל המהתהווה, ומדיון ערכי

עמוק הנוגע בלב התעדוף הממשלתי. דיון כזה לא יכול להתקיים במציאות של התקשרות ספק-לקוח מסורתית מחייב שותפות עמוקה של צוות הייעוץ עם בעלי העניין בממשל. ומהנסיון שלנו - אין הרבה דברים משמעותיים יותר מלהצליח לנסח מדיניות אפקטיבית שעוסקת באתגרי הליבה במציאות המשתנה, ברתיעה של פוטנציאלים חדשים, ובהצבה של חזון, מטרות ויעדים אמיצים אך ריאליים.

## האתגר של תהליך גיבוש מדיניות ציבורית



כפועל יוצא של מבנה הממשלה ומורכבות הסוגיות, האחריות על השאלות הציבוריות חברתיות המרכזיות של ישראל מפוזרת בין גורמים רבים בממשלה: אגפים ומשרדים נפרדים, דרג פוליטי ודרג מקצועי, רשויות וגופי ממשל מקומי ועוד. גופים אלו מחזיקים תפיסות מקצועיות, אג'נדות ואינטרסים שונים, ותהליך גיבוש המדיניות נדרש להתמודד עם המורכבויות האלו. אתגרי כח האדם וההכשרה המקצועית בממשלה מקשים עוד יותר על ניהול תהליך מורכב כל כך.

מציאות זו מובילה לכך שהמפלט הפשוט ביותר מן הסבך הוא להזמין חברת ייעוץ שתתקח בעלות על התהליך מקצה לקצה. חברת הייעוץ יכולה להפנות משאבים לקידום מהיר של תוצרים, ואינה מוסחת בקלות מהתנודות במסדרונות הממשל. אבל דווקא מסיבות אלו, העברת המשימה לגורם חיצוני תוביל לגיבוש של תוצר שהיישום שלו יהיה מורכב עוד יותר: הוא לא נשען על הידע העמוק שכבר מצוי בממשלה, ולא מערב את הגורמים השונים בתהליך פיתוח ידע שמאפשר להם לקחת בעלות על ההבנות המתגבשות. הוא גם מפספס בכך את הערך של פריצת הדרך התפיסתית שיכולה לנבוע מתהליך מוצלח.

עליית השימוש בסיוע חיצוני מטעם הממשלה בעשורים האחרונים מצביעה על הצורך הגובר של המנהלים מתוך הממשלה בסיוע מקצועי בתהליכי תכנון מדיניות. **דואלוג פיתחה במשך השנים האחרונות גישה וכלים המסייעים להוביל תהליך מדיניות המותאם למציאות הפנים-ממשלתית, כך שהמדיניות המגובשת תתבסס על הידע הרב שכבר מצוי בממשלה ובעולם, ובעיקר, תהיה ניתנת ליישום.**

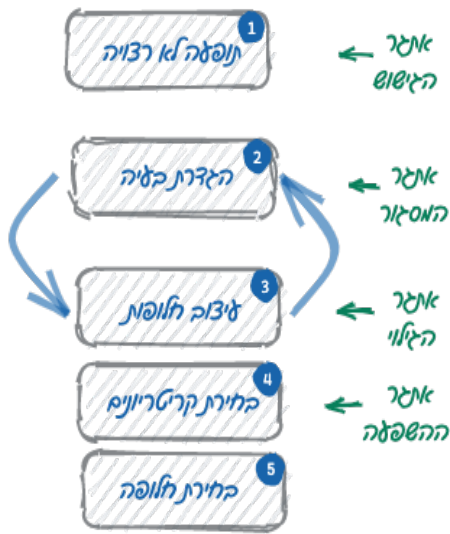
## השיטה: מדיניות בגישה מערכתית



המודל המכונה "המודל הרציול" הנלמד בבתי הספר למדיניות ציבורית, מתחיל בזיהוי של התופעה הבלתי רצויה (תב"ר) איתנו או רוצים להתמודד, עובר דרך הגדרת הבעיה, עיצוב חלופות לפתרון הבעיה ובחירת החלופה הנכונה. מודל זה הוא אבן יסוד לכל תהליך מדיניות, אולם למול בעיות מערכתיות מורכבות (רוב הבעיות של המגזר הציבורי) הוא חסר כמה נדבכים. אלה נוגעים בייחוד למה שכונה במודל הקרחון שתואר לעיל "מודלים מנטליים" - אנו מתעלמים או מתקשים לעסוק בתופעות, בעיות או חלופות המצויות מחוץ למודלים המנטליים שלנו. המענה של דואלוג נוגע בסיוע לגופי מדיניות להרחיב את המודל המנטלי הרלוונטי בתחום המדיניות כדי לקדם מדיניות מבוססת ואפקטיבית יותר. הבחינה של המודל המנטלי חיונית בשלבים השונים של התהליך כפי שיפורט להלן:

- 1 תופעה לא רצויה
- 2 הגדרת בעיה
- 3 עיצוב חלופות
- 4 בחירת קריטריונים
- 5 בחירת חלופה

## האתגר של חשיפת התופעה הבלתי רצויה



מה נחשב תופעה בלתי רצויה? כיצד נבין כי בתחום אחריותנו מתקיימת כזו? כאשר מדובר בנושא המצוי בשיח ציבורי ניתן להסתמך על העיסוק הציבורי, לסוגיו השונים, להבנת הבעיה. אבל רבות מהסוגיות הממשלתיות אינן מצויות בדיון ציבורי ער אף שהשפעתן על האינטרס הציבורי רחבה. אמנם, לרוב כצוות ייעוץ אנו מתחילים את עבודתנו לאחר שהוצפה תופעה בלתי רצויה, אבל אבל ראוי להזכיר שבהנתן שמשרדי הממשלה עסוקים בסוגיות כה רבות, הם עלולים לכספס תופעות בלתי רצויות רבות, או לבחור להתמקד באלו שהדיון הציבורי סביבן מעלה אותן לסדר היום, ולא בהכרח באלה החשובות ביותר. בהסתמך על המודל של מסגרת קינפין, אנו סוברים כי אין תחליף להבניה של מה שמכונה במודל גישוש (probe) כתהליך מתמשך שבו אנשי הממשל מצויים בחיכוך מגוון מול היבטים בתחומי אחריותם כדי להרחיב את מגוון התופעות אליו הם חשופים, ולאפשר להם לתעדף את הסוגיות בהם יבחרו להתמקד והתזמון הנכון לכך.

## האתגר הקוגניטיבי של הגדרת הבעיה

לא נוכל לפתור את הבעיות שלנו באותה צורת חשיבה בה השתמשנו כאשר יצרנו אותן (אלברט איינשטיין)

המודל מבדיל במידה רבה של צדק בין הזיהוי הראשוני של התופעה הלא רצויה לבין ההגדרה בפועל של הבעיה איתה אנו מבקשים להתמודד. הבחנה זו קשורה בכך שהחיווי הראשוני של הבעיה והניתוח שלה מציגים לא פעם היבטים נבדלים. אולם ההבנות של הפסיכולוגיה הקוגניטיבית מהעשורים האחרונים מלמדות שההבחנה הזו לא מספיקה. אנחנו נוטים להגדיר את הבעיה לפי מה שמוכר לנו, באופן שפוגע עמוקות בהמשך התהליך. כדי להיות מסוגלים לחשוף את הנחות היסוד בהן אנו עושים שימוש, אנו צריכים כלים קוגניטיביים למסגור מחדש (reframing). הכלי של חקירה גנאולוגית, לצד כלים של ביקורת מושגית מספקות סיוע לתהליך זה באופן שמגדיל את הסיכוי שלנו להגדיר את הבעיה לא רק במונחי הפתרון שאנו כבר מכירים.

דוגמה: כאשר ניגשנו לסוגיית המדיניות שתוארה במערכת החינוך כ"אתגר ההורים" המסגור שלה נגע בכך שהמעורבות הגוברת של הורים בפעילות בתי הספר פוגעת בתפקוד בתי הספר. ניסוח זה הוביל להצעת חלופות מרחב הידוק הנהלים על מעורבות ההורים. רק באמצעות ניתוח גנאולוגי של מערכת היחסים בין ההורים ובתי הספר הובן כי אנו ניצבים בפני שינוי עומק משמעותי, שיש בו יתרונות ואתגרים, והגדרת הבעיה שונתה לשאלה כיצד ניתן למצוא את הפוטנציאל של המעורבות ההורים מבלי לפגוע בתפקוד בתי הספר.

## האתגר הקוגניטיבי של גיבוש החלופות

גם מרחב החלופות שלנו לרוב מאוד מצומצם. אנו מכירים אופני התערבות מסויימים שנקטנו בהם בעבר, ומתקשים מאוד לייצר חלופות חדשות לגמרי. לא פעם החלופות מתוארות כ"חלופה מצומצמת", "חלופה

מורחבת" ו"חלופת ביניים" (שהיא כמובן החלופה הרצויה). אנחנו נדרשים לפעול בשלב זה בחשיבה "גילויית", שנשענת על תהליכים קוגניטיביים שונים מאלו הנוגעים להגדרת הבעיה (שהם יותר אנליטיים).

מחקרי בנצ'מרק נועדו לפרוץ את הבעיה המתוארת על ידי סקירה של אפשרויות פעולה מגופים ומדינות אחרות. אולם ללא הבנה של אתגר המסגור הקוגניטיבי לרוב נכנסות החלופות של הבנצ'מרק לאותה מסגרת תפיסתית קיימת. כדי להפוך את הלמידה מהתנסויות של גורמים אחרים לתהליך מעשיר ומרחיב יש לקדם תהליך שכונה על ידי ד"ר צבי לניר "התמרה". ההתמרה מתקיימת כאשר בוחנים מקרה אחד בכל פעם ואת הדמיון והשוני בין ההקשר הרחב של החלופות הנבחנות ביחס למצב שלנו.

כאשר אנו מבינים כי קיימת חלופה חדשה אנו לא פעם מבינים מחדש גם את הבעיה. למשל - אם אנו עוסקים בבעיה של תפקוד לא יעיל של שירות ממשלתי, אנו עשויים להגדיר את הבעיה כ"חוסר יעילות" ולקדם תהליכים בתחום הניהול והתהליכים. אולם מרגע שמתגבשת חלופה המציע מענה המבוסס על טכנולוגיה המחליפה את השירות המדובר, יתכן והבעיה תוגדר כ"היעדר דיגיטציה". הגדרה זו תכווין אותנו למרחב חלופות חדש ומדויק יותר לפתרון הבעיה.

## השפעה: האתגר של בחירת הקריטריונים

כאשר אנו פועלים במבנה לינארי הקריטריונים נובעים לרוב מהגדרת הבעיה. אולם רוב הסוגיות הממשלתיות משפיעות אלו על אלו, ולו בהיבטי התקציב. על בסיס ההבנה של ההכרח לייצר חשיבה מערכתית בתחום הרגולציה, כותח מענה ה-RIA בממשלת ישראל בשנים האחרונות. אולם העקרונות שמובילים אותו רלוונטיים גם לתחומים שאינם רגולטוריים במהותם. שאלת היסוד, על כן, בבחירת הקריטריונים לבחירה היא מידת השפעה של החלופות. מידה זו אינה אחת: לכל חלופה יש השפעה ישירה, רצויה, ועלולה להיות לה השפעה עקיפה ולעתים בלתי רצויה. לכן, חלק משמעותי מהצבת הקריטריונים חייבת לנבוע מהתהליך האנליטי של בירור החלופות. אנו נדרשים לדון במציאות שבה החלופה תקודם ובאופן שבו המערכות יגיבו לחלופה זו. למשל, אם מדינת ישראל מקדמת חלופת מדיניות לחיזוק כח הקניה של זוגות צעירים בתחום הדיור באמצעות רפורמת מע"מ 0, יש לבחון האם חלופה זו לא תוביל לתיקון שוק שיוביל לעליה נוספת במחירי הדיור.

## בחירת החלופה: אתגר היישומיות

תהליך בחירת החלופה הנכונה מוצג במודל הרציונלי בצורתו הבסיסית כקצה של משפך, כך שאם התקיימו תהליכים נכונים בשלבים הקודמים קבלת ההחלטה צריכה להיות פשוטה למדי. בפועל, שלב קבלת ההחלטה הוא המורכב מכל השלבים הקודמים ולא פעם הוא פורם אותם לאחור ומוביל את המערכת לתהליך מחודש. האגפים לתכנון מדיניות מכירים היטב את התופעה של תכניות שהושקעה בהם חשיבה רבה ולא צלחו את הדיון עם הדרג הפוליטי או עם משרדים מקבילים שמצויים בתחום אחריות חופף.

הניסיון שלנו אומר ששלב בחירת החלופה - וככל שהסוגיה מורכבת יותר מבחינה מבנית או פוליטית - מחייב תהליך בפני עצמו. במסגרתו מקבלי ההחלטות ושחקני הווטו נדרשים לעבור לפחות חלק מהתהליך של המודל הרציונלי בעצמם, גם אם באופן מזורז. כדי שזה יקרה אנו צריכים להיות גמישים מספיק כדי להיות מסוגלים להכניס את המשוב שלהם לתוך החלופות, כך שהם ינכסו את המענה כשלהם. נדבך זה אינו רק פוליטי. מי שמצויים בתפקידי קבלת החלטות לרוב מביאים ניסיון רב מאוד לסוגיה, גם אם הם מתקשים להציף ולהציג אותו. הניסיון הזה נדרש בייחוד בהיבטים של הנעת הפתרון בפועל. גילום ההערות וההבנות שלהם בשלב המענה חיוני כדי להפוך את הפתרון ליישים, אפקטיבי ורלוונטי.



## מדיניות ציבורית היא כמעט תמיד רב-מגזרית

כמעט כל סוגיית מדיניות מערבת יותר מאשר מגזר אחד. המוטבים והגורמים המושפעים הם רבים, ויש הכרח להציף ולחלץ הבנות וידע משמעותי כדי להפוך את המדיניות לרלוונטית ומיטיבה. במעלה השנים הובלנו תהליכים בין מגזריים רבים, ואנחנו מתאימים לכל תהליך את החליפה המתאימה לו, הכוללת תהליכים שונים לגיבוש פידבק רלוונטי מהגופים השונים:

/ **שיתוף בין מגזרי בתהליך החשיבה** - אנו מאמינים מאוד בשיתוף בעלי עניין רלוונטיים בתהליך עצמו, ומספקים כלים מתודולוגיים תומכים לשיתוף.

/ **ראיונות וקבוצות מיקוד** - אנו עורכים ראיונות וקבוצות מיקוד במטרה לקבל נקודות התייחסות חיוניות לסוגיה שעל הפרק.

/ **תהליכים מקוונים** - לדואלוג מספר מערכות המספקות מענים שונים בתחום השיתוף המקוון. בנוסף, הקשרים הרבים שיצרנו בשלושת המגזרים מאפשרים לנו למפות במהירות בעלי עניין רלוונטיים שסייעו בגיבוש המדיניות הנדונה.



## עקרונות דואלוג לעבודות מדיניות

**1 עבודה עם ולא עבודה עבור** - מאחר והתווית מדיניות היא מתפקידי היסוד של השירות הציבורי, תהליך גיבוש המדיניות לא יכול להיות מופרט. לכן, הסיוע שאנו מספקים בתחומי המדיניות תמיד יצא לפועל עם הלקוח, ולא רק עבורו. השותפות הכרחית לכך שתגובש מדיניות רלוונטית והניתנת למימוש.

**2 למנף את הידע שקיים בארגון** - בארגונים שפועלים בתחום מסויים נצבר ידע רב ביחס לאפשרויות הפעולה השונות, להזדמנויות ולגורמים אליהם צריך להתייחס. אנחנו מאמינים שייעוץ מוצלח בתחום המדיניות חייב להשען על הידע הזה ולהפוך אותו למקפצה.

**3 גיבוש מדיניות כתהליך למידה** - כמעט כל תהליך גיבוש מדיניות מתחיל בזיהוי ראשוני של תופעה לא רצויה, אך במעלה הדרך מתרחב לסוגיות נוספות הקשורות אליה. בסוף הדרך, ככל שהתהליך מוצלח יותר, אנו מבינים שהמענה לסוגיה הראשונה הוא רק חלק מהנושא, הנוטע בתוך הקשר רחב יותר. ההבנה הזו מתקיימת מתוך תהליך למידה של הנושא, שהוא בעצמו חלק מהתוצר, ולא רק ההבנות והיישומים הנובעים ממנו.

**4 מדינות ולא אסליה** - קל מאוד לכתוב חזון או יעדים מרחיקי לכת. מדיניות, לעומת זאת, מחייבת חיבור עמוק למה שניתן לממש, למציאות המשתנה, ליכולות של הארגון, ונשענת על אלו בהתוויית יעדים רלוונטיים.

**5 נכנסים מתחת לאלונקה** - גיבוש מדיניות מורכב מרכיבים רבים: התשתית למהלך עשויה לכלול אנליזה, מחקר, תכנון; תהליך הגיבוש שלה כולל היבטים של כתיבה ואפילו עיצוב, היבטים של ניהול דיון וניהול תובנות; אנו מאמינים שהייעוץ שם כדי לסייע בכל מה שנדרש להצלחת התהליך.

**6 בניית יכולות אצל הלקוח** - כאשר יוצאים למיקור חוץ של תהליכי מדיניות יש חשש שהארגון יאבד יכולות ליבה קריטיות. אנחנו מאמינים שחלק משמעות מאוד מהתהליך נוגע בבניית היכולות לחשיבה ביקורתית של הלקוח, באמצעות הבנה לעומק של המודלים, התהליכים והניתוחים.

## בניית יכולות: מאגר הידע של דואלוג

מאגר הידע של דואלוג הוא הגוף הידע המקוון המקיף ביותר בנושאי חשיבה מערכתית בעברית. מאגר הידע הוקם כדי לסייע ללקוחות דואלוג ולציבור המנהלים והיועצים בישראל בהתמודדות עם אתגרים אסטרטגיים, מתוך העמקת הידע על מושגים, מודלים מרכזיים ועם גישות מובילות בתחום.

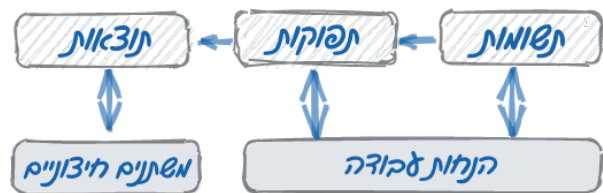


## כלים ומתודות

אנו מאמינים כי יש להתאים לכל אתגר את סל הכלים המתאים לו. לכן אנו אימצנו ופתחנו במשך השנים מגוון כלים הרלוונטיים להתמודדות עם אתגרים שונים. מרבית הכלים מפורטים באתר דואלוג באופן שמסייע ללקוחותנו להמשיך ולעסוק בהם שינוי גם לאחר סיום הפרוייקט. להלן רשימה תמציתית של הכלים המרכזיים איתם אנו פועלים כדי לסייע ללקוחות בתחומי תכנון מדיניות:

### מודל לוגי

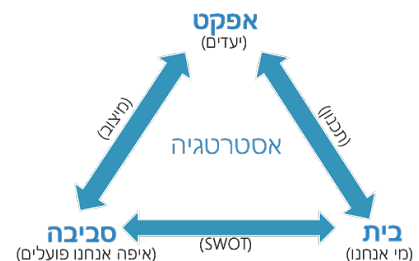
המודל הלוגי מתאר סכמה לינארית של התשומות, הפעולות, התפוקות והתוצאות/השלכות של פעולת הארגון. המודל נוצר מתוך צורך לטייב את תהליכי התכנון של ארגונים בחתירה להשפעה (impact) ברורה, מתוך נטיה של ארגונים אלו להעריך את התפוקות שהוציאו לפועל ולא את התוצאות אצל מקבלי השירותים עצמם. המודל משמש לא פעם כתשתית למהלכי מדיניות הנוגעים לתהליכים בממשל ומסייע בגיבוש תיאוריית השינוי.



להרחבה נוספת: [doalog.co/logic](https://doalog.co/logic)

### מודל מערכתי לאסטרטגיה (בית סביבה אפקט)

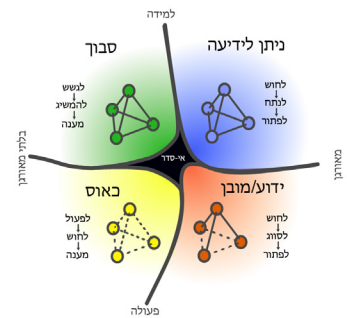
המודל המערכתי לחשיבה האסטרטגית מסייע בגיבוש מפה אסטרטגית המחברת בין יכולות ונכסי הארגון, לבין הסביבה בה הוא פועל והיעדים אותם הוא מנסה להשיג. הייחודיות של המודל היא בפיתוח תפיסת השפעה ופעולה שהיא מערכתית בבסיסה, כלומר חותרת להלימה וחיבור בין סביבות הפעולה והיעדים. המודל מסייע לא פעם בהיבטי מדיניות בדיון על החלופות לפתרון הבעיה.



להרחבה נוספת: [doalog.co/triangle](https://doalog.co/triangle)

## מסגרת קינפיין

מסגרת קינפיין (Cynefin Framework), או "מודל המרחבים" מהווה מודל מרכזי לניהול המבוסס על עקרונות החשיבה המערכתית ומסייע בסיווג מרחבי אי הוודאות בחיים הארגוניים ובהבנת סביבות הפעולה השונות של הניהול. המודל מציג חלוקה של הסביבות למרחב המוכר (בהקשרים אחרים - הידוע / פשוט), ניתן לידיעה (או מורכב), סבוך וכאוטי. המודל מציג דרכי פעולה שונות בכל אחד מן המרחבים, ומאפשר דיון על התנועה בין המרחבים, כאקט ניהולי מודע וככורח המציאות. דואלוג היא החברה המובילה ביישום של המסגרת למול אתגרי מדיניות בישראל.



להרחבה נוספת: [doalog.co/cynefin](http://doalog.co/cynefin)

## בנצ'מארק והתמרה

התבוננות על אופני התמודדות של גורמים חיצוניים עם שאלות דומות יכולה לסייע לפתח חשיבה רעננה ביחס לאתגרים שאנו עומדים מולם. מחקר בנצ'מארק מוצלח יבחן יישומים שונים מהעולם וחתימה לבחינת הסיבות לפיתוח מענים שונים. באופן נכל לפתח התמרה, כלומר אימוץ של רעיונות בעלי ערך תוך התאמתם להקשר הייחודי לנו. לכן, אנו מאמינים שמחקר בנצ'מארק איכותי חייב להיות תשתית לדיון ולמידה ואינו יכול להיות תוצר מדיניות העומד בפני עצמו.

להרחבה נוספת: [doalog.co/conceptulization](http://doalog.co/conceptulization) , [doalog.co/transfer](http://doalog.co/transfer)

## מפות מושגיות

המאמץ ללמידה בתחומי המדיניות הוא מאמץ קוגניטיבי מורכב: אנו רוצים לראות את התמונה המלאה, את המתחים והקשרים בתוך מפת המגמות והשחקנים. הכלי המרכזי ליצירת בהירות בתוך מפות מערכתיות מורכבות הוא מפות מושגיות, שמאפשרות שימוש במרחב הויזואלי ליצירת תובנות אסטרטגיות בהירות.

להרחבה נוספת: <http://doalog.co/km>