**מסמך מדיניות לקברניט – אבי גיל – 18/11/2018**

מסמך המדיניות – הוא חוליה בתהליך מורכב המוביל להחלטה שבכוחה לשנות מציאות קיימת.

בתהליך מתקיימת אינטראקציה בין גורמים בעלי מאפיינים שונים. זו הזירה של המדינאות המעשית. למשל – כאשר רוצים להוביל רעיון שיש לו השלכות בינלאומיות (הסדרה עם החמאס לדוגמה) יש לנו אינטראקציה עם גורמים שונים, חלקם פנימיים וחלקם בין לאומיים וכולם חלק מהתמונה המערכתית שבתוכה רוצים להשפיע.

הבנת מאפייני הזירה הכוללת חיונית למנסחיו של נייר המדיניות אם רצונם להשפיע. כלומר – בין השאר צריך לחשוב גם מי הגורם שאליו מופנה המסמך ומה יודעים עליו, ולהתאים את המסמך לקהל היעד.

לשם מה נייר תכנון מדיני:

1. למי מיועד הנייר?
2. להשפיע. חלק מהאנשים מפחדים לכתוב מה שהם מוכנים להגיד בעל פה, וגם לא מאומנים בכך. לא כולם ששים לעשות זאת.
3. נייר התכנון כמרכיב חשוב אך לא יחיד בתהליך "ההשפעה" (הדגמת כלים נוספים/סקר וכו').
4. סוגים שונים של ניירות תכנון מדיני. יש ארגונים שבהם יש מבנה ברור לאופן הכתיבה. לא בטוח שזו תמיד הדרך הנכונה.
5. למה לכם? מיועד בעיקר לאנשי מערכות הביטחון.
6. היש הבדל בין תכנון צבאי למדיני?

נייר שבנוי טוב – עדיין אינו נייר טוב. הנייר צריך לשקף את המומחיות בנושא שבו כותבים ואת ההבנה של הכותב במערכת שאותה מנסים להסדיר ולהזניק שינוי בתוכה. הנייר צריך לשקף שהכותב מבין את היעילות של כלי מדיניות שונים, את העולמות שבהם הנייר עוסק, יכולות ארגוניות, פוליטיקה וכן הוא צריך לשקף יצירתיות – עיצוב וזיהוי אפשרויות חדשות. בנוסף כדי שנייר יפגע ויתקבל נדרשת פעמים רבות קואליציה תומכת סביבו.

התהום שבין עולמות היועץ והקברניט –

היועץ שמבקש באמצעות הנייר להשפיע על הקברניט לאמץ את הרעיון שלו, צריך להבין שעולמו של הקברניט המדיני והפוליטי שונה לחלוטין מעולמם של אנשי הממשל, יועצים ואנשי מקצוע, וזאת במספר היבטים מרכזיים:

* מאפייני העולם הפוליטי. העולם הפוליטי מלא באין סוף "דילים" וככל שהשיטה יותר דמוקרטית הדילים האלה רבים יותר. לעיתים הנורמות של אנשי הממשל חודרות לעולם הפוליטי, אך גרוע מזה – לעיתים הנורמות הפוליטיות חודרות אל אנשי הממשל...
* אופקי הזמן שונים – הפוליטיקאים נושאים עיניהם לבחירות והדבר גוזר גם את משכי הזמן. רוב הפוליטיקאים לא ירצו לקחת סיכון לפני הבחירות. זה אילוץ שלא קיים אצל אנשי ממשל, אך כשכותבים נייר – צריך לשקול גם את העניין הזה, מה אופקי הזמן של מי שכותבים לו.
* מידור. למשל – כשהתנהלו המגעים להסכמי אוסלו היו פחות מ-10 אנשים שידעו על כך בצד הישראלי. האם איכות התהליך נפגעת בשל מיעוט יודעי הסוד? התשובה לכך חיובית. כשפחות אנשים משתתפים בתהליכי החשיבה והתכנון זה פוגע בתהליך. כלומר מידור עולה באיכות, אך הוא נועד להשיג יעד אחר, למנוע הדלפות.
* קואליציות וגיוס תמיכה מתמשך. הכותב צריך למפות מלכתחילה מי חשוב שיתמוך בו ואיפה נמצאים איי ההתנגדות הפוטנציאלים שעדיף או לנטרל מבעוד מועד או לנסות לחבר אותם אליו.
* דירקטיבות עמומות. יש נטייה לפוליטיקאים להעביר דירקטיבה "בקריצה", באופן שלא תמיד מובן, ולעיתים גם מבלי לתת גיבוי לאחר מכן.
* דעת קהל ותקשורת. לא ניתן לבצע מהלכים מדיניים מבלי לקחת בחשבון את העולם התקשורתי – גם כאויב וגם כבן ברית ולעבוד איתו באופן מקצועי.
* קל לייעץ, קשה לבצע. ליועץ אין בעיה לתת עצות, אך הפוליטיקאי צריך לשנות בפועל, לעיתים גם בנושאים רגישים ונפיצים (ירושלים) ותוך שינוי חקיקה.

האם התהום בין היועץ לקברניט ניתנת לגישור? לטענת גיל, התשובה שלילית. הפערים אינהרנטיים כי אלה שתי קהילות שעובדות על DNA שונה. אפשר לנסות להקל ולהקטין את הפער, אך לא לסגור אותו לחלוטין.

איש מקצוע עם ראש של "יזם מדיניות" \_policy entrepreneur

הדבר מחייב את הבנת המורכבות של התנהגות פוליטית ומדינית, והבנת הדינמיקה של הזירות הרלוונטיות להצלחתה של יוזמת מדיניות.

הבנת התנהגות מדינית

גרהם אליסון כותב הספר – essence of decision: explaining the Cuban missile crisis.

בספרו בחן אם כלי ניתוח שונים של אותה התנהגות (הקובנית) נותנים לו תשובות שונות. דרך זה הוא גילה שמה שאנחנו חשים אינטואיטיבית הוא שהעולם שאנחנו רוצים להבין הוא כמו עוגה – השכבות זהות וזו אותה תבנית בכל מקום שבה יחתכו אותה. אך העולם המדיני והפוליטי הוא שונה, וחיתוך במקום אחד יגרום לתוצאות שלאו דווקא יהיו במקום אחר. גם לסכין שבו חותכים (כלי הניתוח שבו מנסים להבין התנהגות פוליטית) יש משמעות. התובנות הן לעיתים סותרות ולעיתים משלימות.

כלי הניתוח השונים:

* שחקן רציונלי. למשל – למה יש אינתיפאדה? כי ערפאת מממש את תכנית השלבים. למה היא עולה ויורדת? כי הוא שולט בגובה הלהבות. כלומר התייחסות לערפאת כמעין "מחשב" משוכלל מתחת לכפיה, שיודע לנסח את האינטרסים שלו, מהם גוזר את מטרותיו, מניח מולו ברצף את אלטרנטיבות הפעולה, יודע לנסח עלות ותועלת של כל אלטרנטיבה ובוחר את דרך הפעולה היעילה ביותר ואז מעלה ומוריד את גובה הלהבות. בהרבה מקרים ארגוני מודיעין נסחפים למודל של שחקן רציונלי כשבאים לבחון התנהגות מדינית. מדוע? לעיתים המודל הזה אכן עובד ונותן קירוב טוב למה שקורה. זה גם מודל מאוד "אלגנטי", ופעמים רבות ארגוני מודיעין נלחצים על ידי הבוסים שלהם לתת תחזיות. המודל של שחקן רציונלי מאפשר לתת תחזיות של מה שיקרה, כי מניחים שהשחקנים בסביבה שבה מתעניינים פועלים על סמך הגיון שיש בו רציונל. הבעיה היא שבסופו של דבר הזירה מורכבת על ידי אנשים – והשחקנים לא תמיד פועלים על פי המודל של שחקן רציונלי. הם מונעים לעיתים מכעסים וגחמות, ולא תמיד אפשר לחזות את התנהגותם. לכן לא ניתן לסמוך רק על המודל הזה.
* ניתוח ארגוני – ההנחה היא שכל השחקנים בזירות שמקיפות אותנו הם לא עצמאיים בשטח. כמעט תמיד הם שייכים לארגון, אשר קובע במידה רבה את אופן ההתנהלות. ארגונים לומדים ומסתגלים בקצב איטי, והם גם אוהבים להרחיב את שליטתם. יש גם עניין של תרבות ארגונית שצריך להיות מודעים לה.
* ניתוח פוליטי – צריך להיות מודעים לעולם הפוליטי ומה שמניע את האנשים שבתוכו, על מנת לשלוט במטריה שבתוכה מוליכים את היוזמות.
* ניתוח אישיותי
* ניתוח תרבותי

הפיכת נייר למציאות

ג'ון קינגדון – agendas, alternatives and public policy

מדבר על problems, solutions, decisions

הבעיות ביחס לנושא מסויים יכולות להתקיים במשך זמן רב, אך שמים לב אליהן בעיקר כשקורה משהו מסוים – focusing event. אירוע שמכוון את הבעיה לטופ של סדר היום הציבורי. חיי המדף של סיפור כזה הם בדרך כלל לא יותר מכמה ימים והסיפור יורד מהכותרות ומוחלף בסיפור אחר.

יזם מדיניות מתוחכם מייצר לעיתים בעצמו את ה-focusing event. למשל – ארגון הנכים סוגר את הכניסה לירושלים ביום שמגיע ראש מדינה חשובה.

עוד בעיה – הקהילה שעוסקת בפתרונות ודנה בנושא מסוים במשך תקופה ארוכה, היא לא זו שמחצינה את הבעיות. זו קהילה שיודעת לייצר פתרונות, אך היא לא יודעת לגרום לפתרונות שהיא מתכננת להפוך למציאות – בדרך כלל קהילה זו יודעת לייצר פיתרונות אך לא לשווק אותן.

לבסוף – החלטות. זה התחום של הפוליטיקאים שמתבוננים כל הזמן אל הציבור שאמור לבחון אותם. לפוליטיקאי יש עין לציבור – במיוחד אל קהל היעד שלו – והוא מבין שכל מהלך שהוא עושה יהיה על חשבון משהו אחר, ויבחן שיקולים של תועלת אישית, ולעיתים גם של תועלת מדינית.

אם יזם רוצה לקדם פיתרון, הטיימינג הוא קריטי. אנחנו רוצים שהזרם של הבעיות יתחבר לזרם הפיתרונות – כלומר שלבעיה "יידבק" הפיתרון ושלפוליטיקאי יהיה אינטרס לאמץ את הפיתרון מול הבעיה. כדי לתזמר את הדברים צריך גם טיימינג, גם להבין מה ה-DNA של כל אחת מהקבוצות, ולהמריץ תהליכים במקומות המתאימים כדי לסנכרן את הכל ביחד.