

# שיעור 1 – מבוא וגישות לקבלת החלטות; מבוא לתכנון

# קבלת החלטות – הגדרות ודגשים עיקריים

## ■ מהי החלטה?

- החלטה היא תהליך של בחירת דרך פעולה אחת מתוך מספר דרכים חלופיות.
- החלטה היא מצבור של טכניקות להצרת מרחב הבחירה והאפשרויות.
- החלטה היא תהליך שבאמצעותו בוחר אדם כיוון פעולה להשגת מטרותיו.
- החלטה היא בחירת מסלול מסוים מתוך מכלול אפשרויות, לאחר הפעלת שיקול דעת ביחס לגורמים ולכוחות אשר להם השפעה על הבעיה שמבקשים לפתור.
- החלטה היא התייחסות מודעת למצב קיים, ובחירת דרך פעולה כתגובה לאותו מצב.

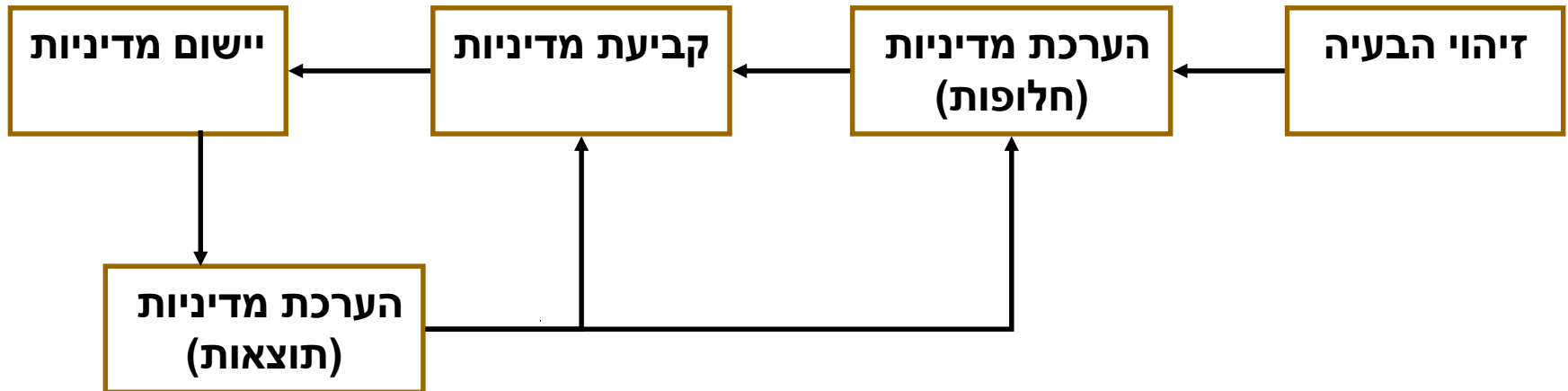
## ■ קבלת החלטות הוא:

- תחום מחקר מולטי-דיסציפלינרי, המשתף היבטים של פסיכולוגיה קוגניטיבית, מדעי המדינה, תורת המשחקים, מינהל עסקים ותחומים נוספים.
- עוסק בדרך שקילת החלופות אצל אנשים וקבלת החלטותיהם.
- קבלת החלטה היא תהליך של איתור בעיות והזדמנויות, ויישובן של הבעיות.

- סיימון (Simon, 1960) מנה 3 שלבים עיקריים בתהליך קבלת ההחלטות
  1. מודיעין — חיפוש מצבים בסביבה הדורשים החלטה.
  2. עיצוב — מציאת חלופות, פיתוח וניתוח.
  3. הכרעה — בחירה בין חלופות.
  
- חשיבה/התנהגות אסטרטגית לעומת כנה
  
- דדוקציה לעומת אינדוקציה
  
- משא ומתן בשיטת סופרמרקט לעומת שיטת שוק (בזאר)
  
- גישה נורמטיבית לעומת פוזיטיבית
  
- מניפולציה לעומת שכנוע
  
- תכנון לעומת אלתור ואינטואיציה

## תהליך ניתוח קבלת החלטות/מדיניות

ניתוח נורמטיבי מתייחס לערכים (אובייקטיביים) כמטרות עיקריות  
ניתוח פוזיטיביסטי מתייחס לאינטרסים (סובייקטיביים) כמטרות עיקריות



# גישות מרכזיות לקבלת החלטות/ניתוח מדיניות

## ■ הגישה הרציונלית הרחבה (נורמטיבית)

- מתבססת על המודל הרציונלי הטהור
- מחייבת הצבת מטרות ערכיות אחידות
- ניתוח עלות תועלת לשם בניית סדרי עדיפויות חברתיים
- בחירה בין חלופות על בסיס מערכת הערכים המוסכמת

## ■ הגישה התוספתית – לינדבלום, ווילדבסקי

- מדיניות ציבורית כהמשך להשקעות העבר
- ביקורת על המודל הרציונלי הרחב
- מדיניות ציבורית מתפתחת בתהליך של שינויים קטנים שמתווספים לשלד המדיניות הקיים.
- האילוץ של עלויות שקועות
- מדיניות שורש לעומת מדיניות ענף

## ■ ביהייבירליזם - הגישה ההתנהגותית לקבלת החלטות

- תיאוריה זו נוסחה לראשונה על ידי הרברט סיימון החל משנות החמישים ושוכללה עם השנים. נקודת המוצא של התיאוריה היא שיכולתם של אנשים לקבל החלטות היא מוגבלת מלכתחילה.
- לכך שלוש סיבות: (1) רוב האנשים מתקשים במידה כזו או אחרת להגדיר מהן המטרות שהם רוצים להגשים. (2) בעת קבלת החלטות, אנשים מודעים, למעשה, רק למספר קטן של חלופות אפשריות העומדות בפניהם. (3) אנשים מתקשים לייחס לתוצאות ערכים מוחלטים שמאפשרים השוואה בין יתרונותיהן של תוצאות אלה על פני אחרות.
- כדי להתמודד עם הקושי בקבלת החלטות יעילות, מבוססות ואפקטיביות, ארגונים בדרך כלל מגדירים היררכיה פנימית אשר קובעת מהם הגבולות של כל עובד בהיקף קבלת ההחלטות שלו. הכוונה היא להגדרות תפקיד, חלוקת סמכויות, שגרות עבודה והגדרת אחריות של יחידות. בנוסף, ארגונים קובעים מטרות ויעדים ליחידות ולדרגים הניהוליים כך שבסופו של דבר נוצר פסיפס שלם אשר מקיף את מלוא קשת סוגי ההחלטות הנדרשות לארגון לקבל.

## ■ חשיבת יחד (Janis and Mann)

□ חשיבת יחד (groupthink) היא גישה פסיכולוגית שביסודה מייצגת צורת חשיבה שתוצאתה היא צמצום מחלוקות וחיכוכים בין חברי הקבוצה, ללא בחינה מספקת של רעיונות חדשים או רעיונות היוצאים נגד החלטתם של מרבית חברי הקבוצה. זוהי לפיכך בעיה מהותית בתהליכי קבלת החלטות.

### □ תנאים מקדימים:

1. **לכידות קבוצתית** - הקבוצה מושתתת על מספר נורמות המאפיינות אותה ומייחדות אותה מקבוצות אחרות.
2. **קשרי חברות** - בין חברי הקבוצה מתקיימים קשרי חברות ואינטימיות.
3. **בידוד** - הקבוצה מבודדת מהסביבה, לעתים בשל הצורך לשמירה על סודיות.
4. **זמן מוקצב** - נתון לקבוצה פרק זמן קצוב לקבלת החלטה בנושא הנדון.
5. **בעיה הרת-גורל** - קיים מתח גבוה הכרוך בקבלת החלטה מכרעת.
6. **מורכבות** - ההחלטה המתקבלת חשובה ומורכבת, במיוחד כאשר מדובר בנושאים הקשורים בביטחון לאומי.
7. **חוסר בנהלי החלטה** - העדר נהלים שיטתיים לקבלת החלטה ולהערכתה.
8. **דומיננטיות מנהיגותית** - קיימת מנהיגות פנימית אשר מכוונת להחלטה, לעתים בדמות יושב ראש או מנהל דומיננטיים.

■ **חשיבת יחד - תופעות הפוגמות ביכולתה של הקבוצה לקבל החלטות מיטביות:**

1. **אשליה של "אי-פגיעות"** המשותפת לרוב חברי הקבוצה או לכולם, אשר גורמת למקבלי ההחלטה לקחת סיכונים חמורים בשל היווצרות אופטימיות שאינה במקומה.
2. **מאמצי רציונליזציה משותפים**, כדי למעט מחשיבותן של אזהרות והתראות אשר עשויות להניע את חברי הקבוצה לשקול מחדש את קווי המדיניות הישנים.
3. **אמונה שאין לערערה במוסריותה הבסיסית של הקבוצה**, דבר המוביל את חברי הקבוצה להתעלם מן התוצאות האתיות או המוסריות של החלטותיה.
4. **השקפות סטריאוטיפיות** הרואות ביריבים או באויבים "רשעים גדולים" שאין כל צורך בניסיון להידבר עימם או לנהל איתם משא ומתן, או לחלופין, תפיסת היריבים או האויבים ככסילים, כאווילים וכחלושים, עד שאין שום צורך לחשוש מפניהם או לנסות ולהכשיל את מזימותיהם.



5. הפעלת לחץ על חברי הקבוצה המתלבטים או מציגים נימוקים נגד הסטריאוטיפים של חברי הקבוצה, אשליותיה או התחייבויותיה, תוך ביטוי עמדה חד-משמעית, כי הסתייגויות מעין אלו מנוגדת למה שמצופה מכל החברים הנאמנים.

6. "צנזורה עצמית" (שתיקה) של חברי הקבוצה שדעתם שונה מזו המקובלת על הקבוצה, שונה ממה שנראה כקונסנזוס חברתי, אשר משקפת את נטייתו של כל אחד מחברי הקבוצה להמעיט מחשיבותם של ספיקות ושל נימוקים-שכנגד (נימוקים סותרים).

7. אשליית אחדות דעים, הנובעת בחלקה מאותה צנזורה עצמית, אשר מקבלת חיזוק באמצעות ההנחה המוטעית כי שתיקה כמוה כהסכמה עם ההחלטה שהעלתה הקבוצה.

8. הופעתם של "שומרי מחשבה" מטעם עצמם, הדואגים לכך שהקבוצה לא תקבל ו/או תפרש מידע חיצוני ככזה העשוי לשנות את החלטתה הראשונית, ואף "מגינים" על הקבוצה מפני מידע זמין המנוגד לקו החשיבה הרשמי, מידע אשר עלול לנפץ את השאננות הבוטחת המשותפת לכולם באשר ליעילותה ולמוסריותה של החלטתם.

■ היווצרות דיסוננס קוגניטיבי ( **cognitive dissonance** ) אצל מקבל ההחלטה; היינו, מצב שבו הוא לא יוכל, גם אם יקבל מידע הסותר את ההחלטה בה הוא מצדד, לגשר בין המידע הסותר את הגיון החלטתו לבין ההחלטה. במילים אחרות, פרט המצוי במצב פסיכולוגי שכזה ישתמש במספר טכניקות אשר יסייעו לו להתגבר על הפער הפסיכולוגי שהוא חוֹנָה, ו"להתאים" את המידע החדש להחלטה שכבר קיבל (ג'רביס, 1978).

## ■ **אמצעים להתגבר על הכשלים הטמונים בחשיבת יחד:**

■ על המנהיגים להעניק לכל משתתף תפקיד של "מעריך קריטי", שעליו מוטל להציג ספקות.  
■ למנהיג הקבוצה אסור להביע דעה מְשָׁל עצמו, כדי שחברי הקבוצה לא יתאימו דעתם לדעתו.

■ על מנהיג הקבוצה להיעדר מחלק מפגישות הקבוצה.

■ על הארגון לכנס מספר קבוצות הפועלות בקשר לאותה בעיה.

■ יש לבחון את כל החלופות הרלבנטיות.

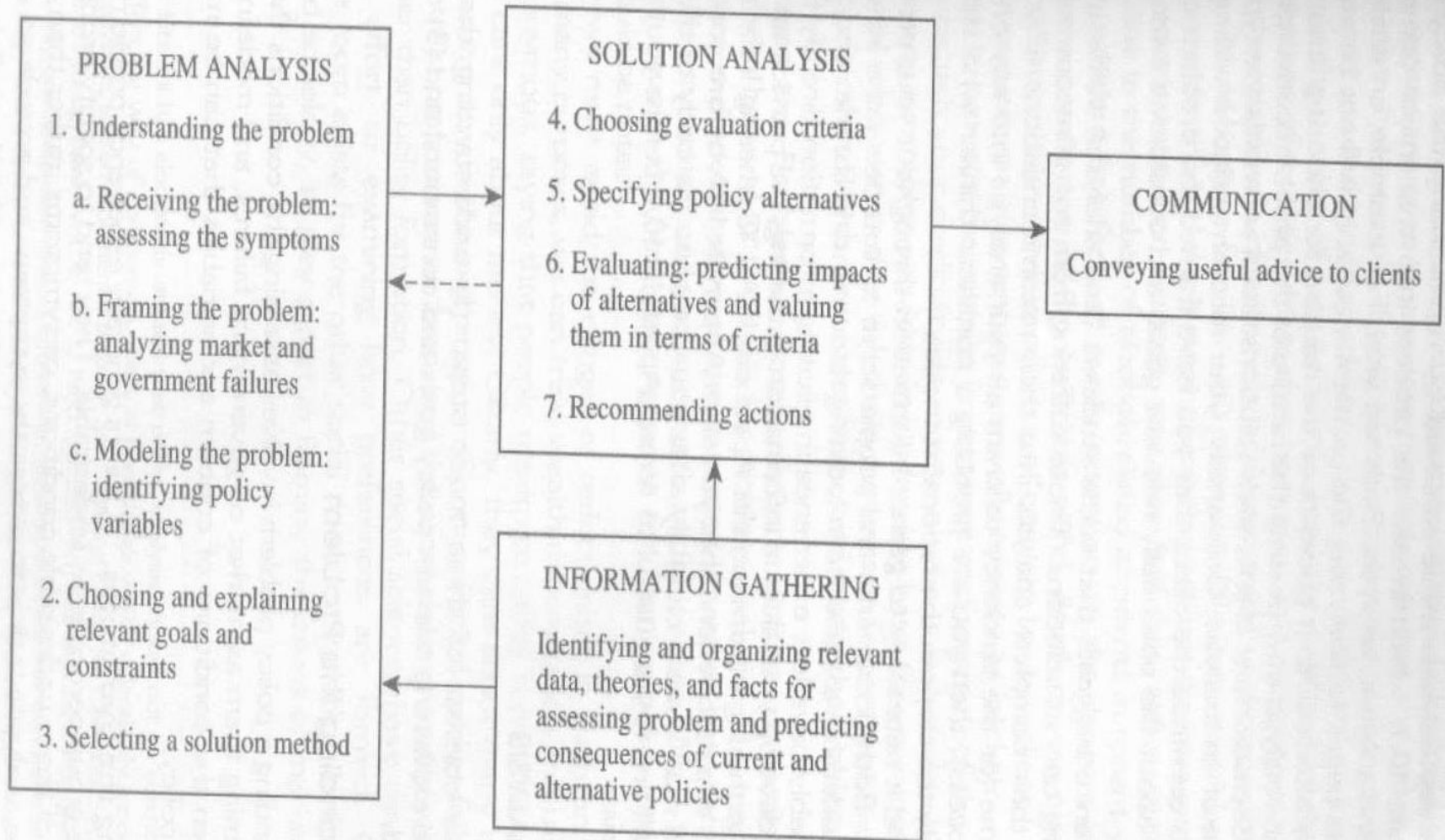
■ על חברי הקבוצה לדון בבעיה עם אנשים מחוץ לקבוצה בהם הם בוטחים.

■ יש לשתף מומחים חיצוניים בפגישות הקבוצה.

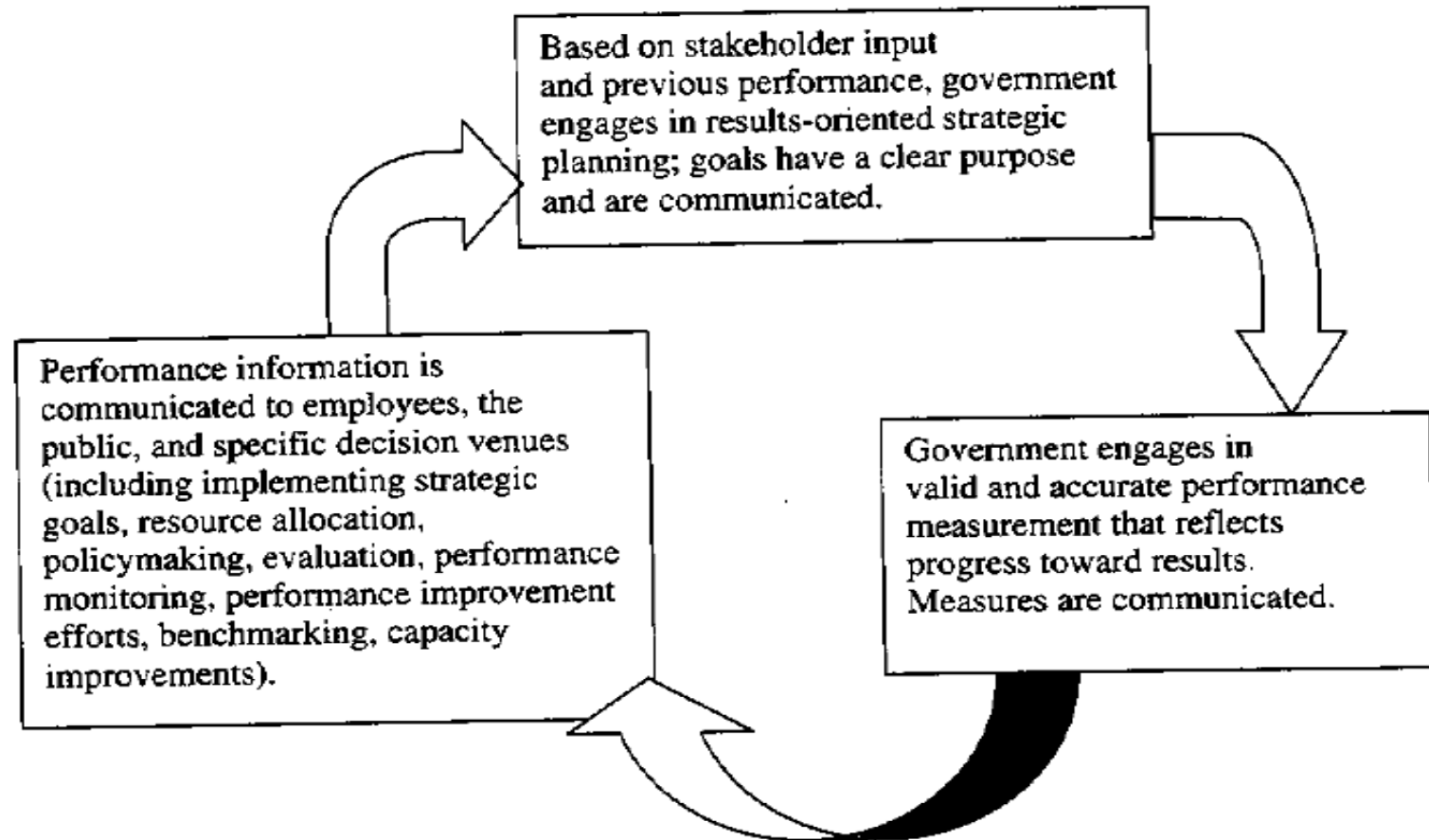
■ יש לנקוט את אסטרטגיית "פרקליט השטן". זה הוא כלי מובנה בדיון הקבוצתי, שנועד להכריח את המשתתפים לבחון את השיקולים נגד ההחלטה המתגבשת בה: בדיון מציג אדם מסוים עמדה נגדית לעמדה המרכזית, כדי למנוע היווצרות תמימות דעים אשר פוגעת באפקטיביות של הדיון. ייתכן שעמדה נגדית זו אינה משקפת את דעתו האמיתית של המציג אותה, אך הצגתה היא הכרחית.

# מהות תהליך התכנון בארגון ציבורי

- תכנון הוא מנגנון להתמודד עם בעיות ולהציע להן פתרונות לטווח הקצר או לטווח הארוך.
- תכנון בהגדרתו המרחיבה כולל עיסוק גם בהגדרת המטרות ובהתמודדות עם כשלים וחסמים ולכן יש בתהליך התכנון מאפיינים פוליטיים.
- תכנון כולל גם מרכיבים טכניים ומצריך מיומנויות טכניות רלבנטיות לתחום בו נעשה התכנון.
- תכנון מדיניות איננו רק שליטה באינפורמציה ונתונים ויכולת לגזור מהם תכנית פעולה, אלא מצריך ניתוח והבנה של הקשרים חברתיים, פוליטיים וכלכליים. מתכנני מדיניות הינם במידה רבה בוני קואליציות כמו גם אוספי אינפורמציה.
- מקורות הכוח וההשפעה של מתכנן המדיניות כוללים מומחיות וידע טכני, מונופול על אינפורמציה ארגונית ופוליטית ומילוי תפקיד של "שומר שער" בכל הקשור לנגישות לאינפורמציה.
- בנוסף ניתן לציין: קשרים, יכולת הפעלת לחץ, התמודדות עם אי ודאות, יכולת משא ומתן ובניית קואליציות, יכולת הגדרת בעיות, זיהוי איומים והזדמנויות.



# תהליך תכנון מקושר לניהול אסטרטגי וניהול ביצועים



**Figure 1.1** Integrating planning, measurement, and decision venues

Source: Adapted from Ingraham and Moynihan, "Beyond Measurement: Managing for Results in State Government."

# דילמות אתיות ועקרוניות בתכנון וניתוח מדיניות

ניתן לאמץ גישה מצמצמת או מרחיבה לתחום תכנון וניתוח מדיניות:

- **הגישה המצמצמת** גורסת ששלב ניתוח המדיניות, הן ברמת המחקר והן ברמת היישום, הינו טכני בלבד כאשר בהינתן חלופות ופרמטרים להערכתם, מעריך המדיניות מדרג את האלטרנטיבות השונות תוך שקלול הפרמטרים השונים שהוצגו ע"י קובע המדיניות. לפי גישה זו, המחקר בתחום צריך להצטמצם לבניית כלים טכניים מורכבים ומשוכללים שיאפשרו שקלול פרמטרים רבים ככל האפשר בצורה היעילה ביותר. כלים אלו לקוחים בעיקרם מתחום חקר ביצועים.
- **הגישה המרחיבה** לתחום ניתוח המדיניות גורסת שיש לכלול בשלב זה גם את שלב בחירת האלטרנטיבות והגדרת הפרמטרים להערכה שכן בכך כבר משפיעים בצורה מהותית על תוצאות החישובים הטכניים. משום ששלב קביעת האלטרנטיבות והפרמטרים כולל שיפוט ערכי הרי שהגישה המרחיבה היא גישה נורמטיבית. לפיה, הביורוקרט-המומחה או החוקר מגדירים פרמטרים לשקלול – פרמטרים שמשקפים שיפוט ערכי אובייקטיבי יחסית – ולפיהם מעריכים את העלות והתועלת של כל אלטרנטיבה. במסגרת זו גם נבחנת האפשרות שהשגת מטרה מסוימת תפגע במטרות אחרות. הגדרה זו מדגישה את הצורך בראייה רחבה החורגת מענייניו של לקוח זה או אחר ובוחנת גם את ההשפעות והתוצאות החברתיות שיש לתכנית מדיניות מסוימת.

- בראיית-על ניתוח מדיניות עשוי להיות מונחה ע"י גישה נורמטיבית ו/או גישה פוזיטיביסטית.
- ניתוח נורמטיבי הינו ניתוח המתבסס על ערכים ובמסגרתו מנסה מנתח המדיניות להראות כיצד צריכה להיראות המציאות ובהתאם לכך להציע תכנית לשינוי המציאות.
- ניתוח פוזיטיביסטי הינו ניתוח המתבסס על האינטרסים של השחקנים השונים הפועלים במציאות ובמסגרתו בוחן מנתח המדיניות כיצד שחקנים אלו מנתחים את המציאות ואלו מוטיבציות או חסמים משפיעים עליהם בפעולתם כלפי תופעה כלשהי.
- הגישה המקצועית שמנחה את מנתח המדיניות מקרינה במידה רבה על הגדרת תפקידו המקצועי והחברתי כמו גם על האתיקה המקצועית שלו. בראיה קיצונית, גישה נורמטיבית טהורה ממקמת את מנתח המדיניות בקצה האידיאולוגי ואילו גישה פוזיטיביסטית טהורה תוביל לתפקיד של יועץ לקידום אינטרסים אישיים (בדרך כלל פוליטיים).



■ WV דנים בסוגיות אלו בפרק 3 של ספרם, במטרה להבנות את המסגרת המקצועית של מנתח המדיניות. לטענתם, שלושה ערכים עיקריים צריכים להנחות את מנתח המדיניות: יושרה אנליטית, אחריות ללקוח, דבקות בתפיסה האישית לגבי מהותה של חברה טובה. ערכים אלו משקפים הן כבוד לידע המקצועי והן ביטוי לתפקידו החברתי של מנתח המדיניות וערכיו הכלליים. אלא שבפועל ערך אחד דומיננטי אצל מנתח מדיניות יותר מערכים אחרים ובהתאם לכך ניתן להציע טיפולוגיה של טיפוסים מנתחי מדיניות.

■ □ טיפוס "הטכנאי האובייקטיבי" (objective technician) מונחה בראש וראשונה ע"י יושרה אנליטית ורואה ביכולות הניתוחיות את מקור הלגיטימציה. בשל שאיפתם להתמחות בכלים ניתוחיים אובייקטיביים ככל האפשר הם בדרך כלל בעלי הכשרה מתחום הכלכלה וחקר הביצועים.

■ □ טיפוס "מייצג הלקוח" (client's advocate) מונחה בראש וראשונה ע"י האחריות ללקוח משום שהלקוח נותן לגיטימציה למעורבותם בתהליך קביעת המדיניות.

■ □ טיפוס "מייצג נושא" (issue advocate) רואה בתהליך ניתוח המדיניות אמצעי לקידום תפיסתו לגבי מהותה של חברה טובה ולכן הוא מונחה ע"י הערכים החברתיים שלו. בחירתם בלקוח זה או אחר נעשית גם היא כאמצעי להשיג את מטרת העל.

# המאפיינים המרכזיים של 3 טיפוסים מומחה המדיניות (WV)

Table 3.1 Three Views on the Appropriate Role of the Policy Analyst

		Fundamental Values		
		Analytical Integrity	Responsibility to Clients	Adherence to One's Conception of Good
	<b>Objective Technician</b>	Let analysis speak for itself. Primary focus should be predicting consequences of alternative policies.	Clients are necessary evils; their political fortunes should be secondary considerations. Keep distance from clients; select institutional clients whenever possible.	Relevant values should be identified, but trade-offs among them should be left to clients. Objective advice promotes good in the long run.
	<b>Client's Advocate</b>	Analysis rarely produces definitive conclusions. Take advantage of ambiguity to advance clients' positions.	Clients provide analysts with legitimacy. Loyalty should be given in return for access to privileged information and to political processes.	Select clients with compatible value systems; use long-term relationships to change clients' conceptions of good.
	<b>Issue Advocate</b>	Analysis rarely produces definitive conclusions. Emphasize ambiguity and excluded values when analysis does not support advocacy.	Clients provide an opportunity for advocacy. Select them opportunistically; change clients to further personal policy agenda.	Analysis should be an instrument for progress toward one's conception of the good society.

WV מציעים מודל המתאר את אופני ההתמודדות העומדים לרשות מנתחי מדיניות במקרה של קונפליקט ערכי. אפשרויות אלו נעות בין מחאה, ניסיון למחטף והתפטרות עם מספר אפשרויות ביניים.

