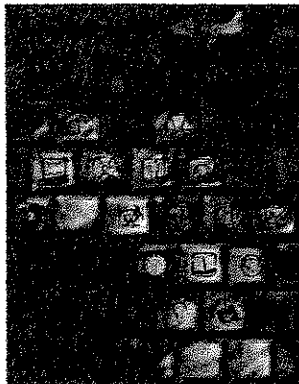


חדשנות והתחדשות במינהל הציבורי

לא מחסור ברעיונות יצירתיים טובים גורם לפיגורים בהחדרת חדשנות למגזר הציבורי, אלא הסתגלות איטית מדי לסביבה התרבותית המשתנה - עקב מגבלותיו של מבנה בירוקרטי לקוי



של יעדים מאתגרים. חדשנות מתבססת על מוטיווציה גבוהה של הפרט, של קבוצות, ושל ארגונים להשיג מידע חדש ולהגדיל את מקור הידע הקיים על בעיה רלוונטית דוחקת אשר דורשת פתרון. תהליך זה מערב בהכרח פתיחות חשיבתית, הבנה מושגית רחבה של בעיות, מעשיות בבחירת כלים והעדפת שיטות יישום יעילות שיוכלו

להפוך רעיון מבטיח לשינוי פרודוקטיווי מתמשך. עם זאת, אין הכרח שרעיונות טובים ומעשים חדשניים אכן יהיו כאלה בפועל. לדוגמה, Rogers (83) הגדיר חדשנות כ"רעיון, מעשה, או יעד שנתפס כחדש בעיני היחיד או הסביבה". כלומר, פעמים רבות לא מדובר בהכרח ברעיון חדש ממש אלא מספיק בהחלט שהסביבה תתייחס אליו כחדש ושונה ממה שהוכר עד היום כדי שיוגדר כזה וכדי שיזכה לתג הצלחה. ואכן, קיימות שתי גישות עיקריות להבנת תהליכי חדשנות. אחת מתייחסת לחדשנות כהעלאת רעיון או יוזמה מקורית שיישומה יתרום לסביבה מוגדרת של לקוחות או צרכנים. הגישה האחרת מרחיבה יותר וטוענת כי חדשנות איננה מסתיימת או מסתכמת בהעלאת הרעיון המבריק, אלא תלויה לא פחות בדרך הוצאתו לפועל או בתהליך מימושו של הרעיון.

מקובל גם לראות בחדשנות תופעה שיסודותיה חיוביים. רוב המחקרים גורסים שלא תיתכן חדשנות "רעה", ובדרך כלל מרבה חדשנות גם מרבה הצלחה ארגונית (Kimberly, 81). כתוצאה מכך ברור מדוע מנהלים ופוליטיקאים נאבקים למען הגדלת החידוש בכל דרך אפשרית או לפחות למען מכירת רעיונות ישנים באריזות חדשות ומפתות.

וזמה, חדשנות, והתחדשות ארגונית (Innovation) הן שם המשחק בעולם הניהול המודרני. ארגונים השואפים לשרוד, להצליח, ולהיענות לאתגרים שמציבה סביבה תובענית, מוכרחים לאמץ תרבות יזמית המתחדשת תכופות ומולידה רעיונות מבריקים בקצב מהיר. האם מסוגל מישהו לתאר לעצמו היום את צמיחתה של הכלכלה החדשה, או את התרחבותו של ענף הטכנולוגיה המתקדמת (High-Tech) בישראל ובעולם, מבלי להזדקק למושגים כמו יוזמה, המצאה, מעוף וחזון? נראה שהתשובה לשאלה זו ברורה - שום ארגון לא מסוגל לוותר על השקעה בחידוש מתמיד. בעולם הניהול של שנות ה-2000 ברור לכולם כי זה המפתח להתמודדות מוצלחת בשווקים מתעוררים. לא תמצא היום כמעט שום ארגון פרטי שאין בו מחלקות משוכללות וגדולות העוסקות בתכנון ארוך טווח ופיתוח מיזמים חדשניים. לרוב הארגונים יש גם מחלקות מבוססות למחקר, ייצור ושימור ידע שישמש את המערכת בטווח הבינוני והארוך. ההשקעה ביחידות אלו עצומה ומתבטאת בעיקר במטבעות הון וכוח אדם.

אך מנגד, טיבו של תהליך החדשנות ויישומו במגזר הציבורי צועדים הרחק מאחור. ארגונים ציבוריים אחראים למרב השירותים שמקבלת אוכלוסייה במדינות מפותחות, ולמרות זאת, דווקא גישתם של אלה כלפי חדשנות וחידוש עדיין חדשנית, מתגוננת ומעכבת. מאמר קצר זה מנסה להציג את משמעותה של בעיית החדשנות עבור מגזר ציבורי מודרני ולהאיר מספר מוקדים המסוגלים לסייע בשיפור החדשנות במישור הציבורי.

משמעותה של חדשנות והתחדשות ארגונית

חדשנות ארגונית מבטאת יוזמה, מקוריות, העלאת של רעיון מתקדם, חתירה לשיפור תהליכים, ובאופן כללי עיצוב מחדש ד"ר ויגודה מרצה בחוג למדע המדינה של אוניברסיטת חיפה ועוסק במינהל ציבורי ובהתנהגות ארגונית. ליאת שקד היא מסטרנטית בפקולטה לתעשייה וניהול של הטכניון ועוסקת בהתנהגות ארגונית, ניהול כוח אדם ויחסי עבודה

קשיי היישום של חדשנות בניהול ציבורי: הדוגמה של האיידס

דרך הטיפול בבעיית האיידס שצצה ועלתה בשנות ה-80 מדגימה את קשיי היישום האפקטיבי של חדשנות בניהול ציבורי. פרסום הדו"ח המדעי הראשוני על מחלה חדשה מסתורית הופץ בארה"ב ב-5 ביוני 1981 (Centers for Disease Control, '81). בעוד שהמידע על המחלה לא היה מלא, הסכימו המומחים שהמחלה נישאת בדם ויכולה להיות מועברת דרכו. למרות זאת, עברו עוד 4 שנים עד שהנושא קיבל כיסוי ראשי בתקשורת האמריקאית עקב אשפוזו ומוותו של כוכב הקולנוע רוזק האדסון (יולי עד אוקטובר '85). יותר מכך, משרד הבריאות הפדרלי המליץ על עריכת בדיקות דם באופן נרחב, כולל חיוב בדיקה במקרים מסוימים (לדוגמה: כל הפונים כדי לקבל רישיון נישואין, או כל חולה שמתאשפז), רק ב-4 בפברואר '87. כלומר, חלפו כמעט 6 שנים עד שנעשתה פעולה משמעותית של הממשל והמערכת הציבורית בעניין שיש לו השלכות ישירות על חיים ומוות של אוכלוסיות גדולות. בהסתמך על עובדות אלה טען Rogers (91) כי תהליך חדשנות במגזר הציבורי מתפשט לאורך זמן וזוכה לתנופה רק עם קבלת הכרה ציבורית. לפיכך, הכרת הציבור הינה תנאי הכרחי המוביל למדיניות ציבורית הולמת ומוצלחת. במקרה האיידס, עבר זמן רב מדי עד שהושגה שליטה יחסית במחלה ובזמן זה הורחק הנושא מתודעת הציבור/הלקוח. במהלך זמן זה, אוכלוסייה גדולה היתה חשופה לסיכונים רבים שלא היו מחויבי המציאות. מכניסם של שמרנות, כניעה לידיע הקיים וביורוקרטיה חזקה יצרו אווירת חדשנות שעוככה בדיקות החויבות להצלחת חיי אדם. כך הוכשל ניסיון לטפל בזמן מתאים בבעיה ציבורית שהשלכותיה עצומות.

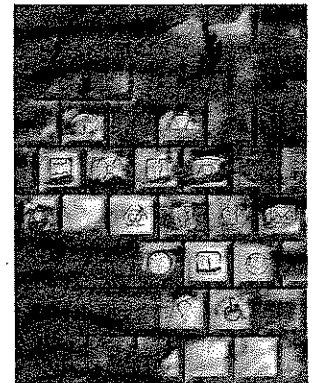
אבות הכישלון: קונפליקטים בין ידע ישן וחדש

מה הסיבה לפיגור בתגובת המינהל הציבורי לחשיפת האיידס (ראו תיבה) ולכישלונות דומים (לדוגמה, Desveaux, '94)? מדוע מתמהמהים שינויים חדשניים כל כך דווקא כאשר כל הסימנים מראים בבירור כי יש לנקוט ביוזמה ולאמץ את הרעיון הטוב שמונח בפתח? יותר מכך, האם הסברים אלו, באם יניתנו, יוכלו לתרום לפיתוח ויישום טוב יותר של דינמיקות החידוש והשינוי בעתיד? שאלות אלו הן מהחשובות ביותר בתחום.

באופן כללי ניתן להסביר כישלונות כאלה כתוצאת הקונפליקט הבלתי נמנע בין ידע קיים ויציב ובין ידע חלופי ואחר. תהליכי חדשנות מעלים קונפליקטים משמעותיים בין הישן והחדש. בהשוואה למגזר הפרטי ארגונים ציבוריים מערבים שיקולים חברתיים רחבים יותר, עומדים בפני משימות מסובכות

עם זאת, טענה אלטר-נטיווית גורסת כי לחדשנות תיתכנה גם השפעות מזיקות שמבטלות ומקטינות מאוד את כל התועלת הפוטנציאלית הגלומה בהן. מחקרים מציעים שרצוי להתאמץ ולחדש בסיטואציה מסוימת אך יש שינויים שאינם רצויים בסיטואציה אחרת

(Abrahamson 91, Kimberly & Pouvoirville, '93). יש הרבה

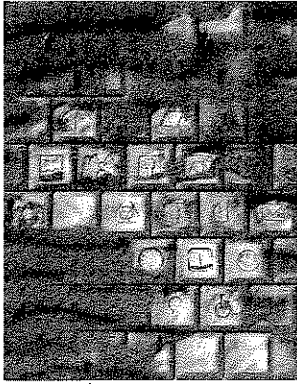


חידושים שנהפכים למזיקים לאורך זמן אם לא מתקיימים מנגנוני בקרה ופיקוח ראויים הבוחנים באופן מסודר את השפעותיהם (דוגמה, כוח גרעיני, תרופות שונות, רשתות לתקשורת אלקטרונית). נחוץ לכן לבחון את השלכותיה של חדשנות ארגונית בהקשרה הסביבתי, התרבותי, ולאורך זמן.

חדשנות והתחדשות בארגונים ציבוריים

חדשנות חשובה אם כך לכל ארגון אך יש לה חשיבות מיוחדת בארגונים ציבוריים. הצלחתו או כישלונו של שינוי חדשני במגזר הפרטי היא בעלת עלויות מוגבלות יחסית. לרוב, יהיו מעורבים בו חברי הארגון, מנהלים ועובדים, ובמקרים מסוימים גם לקוחות ישירים של הארגון הנהנים ממוצרו או שירותיו. תמונת הדברים במגזר הציבורי שונה תכלית השינוי. כאשר כישלון התהליך מערב את "טובת הציבור" ו/או "טובין ציבוריים" (Public goods), העלויות החברתיות עלולות מעל ומעבר לכל דמיון.

מאמצים רבים נעשו בעבר ונעשים גם כיום כדי להחדיר את תרבות השינוי המתמשך ופיתוח החדשנות גם לזירת המינהל הציבורי. יש הטוענים שבאמצעות שיטות ניהוליות מתוחכמות השאלות ברובן מהמגזר הפרטי (כמו Reengineering, Outsourcing, Z.B.B, M.B.O, T.Q.M, ISSO, Benchmarking) אפשר לייצר יותר חידוש, יוזמה וברק במגזר הציבורי הכבד והמסורבל. גישת הניהול הציבורי החדש (NPM - New Public Management), המיושמת בהצלחה בשנים האחרונות בארה"ב ובאירופה, מאמצת בחום הטמעה של מוטיווים עסקיים בניהול ציבורי וגורסת כי בתהליך שכזה טמון עתידם של ארגונים ציבוריים של הדור הבא ושל אזרחים כלקוחות המדינה. אך בעוד שחדשנות היא נשמת אפו של המגזר הפרטי, הרי מערכות ציבוריות בימינו עדיין מתייחסות אל יוזמה, חדשנות ומקוריות באופן הססני וחדשני. רמת המוטיווציה של ביורוקרטיות גדולות להחדיר רעיון מבטיח ולהפגין כלפיו פתיחות מערכתית שהיא כל כך חיונית להצלחתו, קטנה יחסית. בארץ ובעולם יש דוגמאות רבות לרעיונות בעלי ערך ולשינויים מבטיחים בזירה הציבורית שנכשלו או לפחות לא עמדו במחן הציפייה הסביר.



★ אפשר גם להסתייע ביועצים ארגוניים חיצוניים להעברת סדנאות מקצו-עיות אינטנסיביות לעידוד חדשנות, יוזמה ומקוריות. כל אלה אמורים לטפח חדשנות בסביבת העבודה של המגזר הציבורי, אשר השינוי בה הינו הדבר היחיד הקבוע. כך יהיה אפשר לסמן את תחילתו של עידן מחשבתי חדש: תפיסת הארגון הציבורי כמערכת

פתוחה, גמישה, יצירתית, בעלת אוריינטציה בין תרבותית, סתגלנית ופתוחה לחידושים. מובן גם כי נדרשת בחינה ובדיקה של היתרונות והחסרונות של התהליך. יש לבצע הערכת סיכוי ליישמו בפועל במציאות הארגונית הנתונה, וכן לנסות ולחזות את תוצאותיו והשלכותיו האפשריות. במינהל הציבורי בפרט, בשל מציאות חברתית רגישה, יש לשקול כל מקרה לגופו, ולא לקחת סיכונים מיותרים. הבעיה המרכזית של חדשנות, לכן, אינה יצירתיות; רעיונות טובים קיימים ומיוצרים באורח שוטף, אך חלקם הגדול מעוכב או נעלם עקב חוסר הסתגלות לסביבה התרבותית או עקב מגבלות המבנה הביורוקרטי הלקוי. לכן, חדשנות מוצלחת נשמעת לרבים מבינינו כמנוגדת ביסודה למודל הביורוקרטי. אין הכרח שאלה יהיו פני הדברים. עידוד לחדשנות בניהול ציבורי חייב לכלול את אותן פעילויות ביורוקרטיות מסודרות, אך הפעם - כדי להכניע שמרנות מסורתית. באמצעות תהליך פוסט-ביורוקרטי שכזה אפשר להציע את ניהול המגזר הציבורי קדימה ולהיענות בהצלחה לאתגרים החשובים בפניהם הוא עומד.

מקורות

- ויגודה, ע. (2000). הזדהות ערכית: תנאי להצלחה. סטטוס - ירחון לחשיבה ניהולית, 108, עמ' 14-20.
- Abrahamson, E. (91). Managerial fads and fashion: The diffusion and rejection of innovations, *Academy of Management Review*, 16, 586-612.
- Centers for Disease Control, (81). Pneumocystis Pneumonia: Los Angeles, *Morbidity and Mortality Weekly Report*, 30, p. 250.
- Desveaux, A. J., Lindquist, E. A. & Toner, G. (94). Organizing for Policy Innovation in Public Bureaucracy: AIDS, Energy and Environmental Policy in Canada, *Canadian Journal of Political Science*, 27, p. 493-528.
- Kimberly, J.R., & de Pouvourville, G. (93). *The Migration of Managerial Innovation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kimberly, J.R. (81). Managerial innovation in P.C. Nystrom and W.H. Starbuck (eds.), *Handbook of Organizational Design*. NY Oxford University Press.
- Rogers, E.M. (83). *Diffusion of innovation*. NY: Free Press.
- Rogers, E.M., Dearing, J.W., & Chang, S. (91): AIDS in the '80s: The agenda-setting process for a public issue. *Journalism Monographs*, 126.

יותר, והשלכות הקונפליקט הזה מרחיקות לכת בקרבם, יותר מאשר במגזר הפרטי. כאן יש להסיר הרבה יותר מכשולים לפני שרעיון יצירתי מגשים את מלוא הפוטנציאל הטמון בו. מבין מכשולים אלו, מקובל לראות בהבדלי תרבויות ובעוצמתה של הביורוקרטיה כמשמעותיים וכחזקים ביותר (Kimberly & de Pouvourville).

★ הכישלון כתולדה של הבדלים תרבותיים באוכלוסייה מגוונת: ארגונים ציבוריים שונים מארגונים פרטיים הן מבחינה מבנית והן מבחינת צורכיהם להתחשב יותר בקריטריונים תרבותיים של אוכלוסיות הטרוגניות. לארגונים פרטיים יתרון במובן זה שיוכלו תמיד לפנות אל קהל יעד מוגדר אותו בחרו. ארגונים ציבוריים מתבקשים לספק מוצרים זהים בכמות ובאיכות לכלל האוכלוסייה ולהתגבר על מכשולים תרבותיים בעלי היקף והשפעה רחבים יותר.

★ הכישלון כתולדה של מבנה ביורוקרטי לקוי: המבנה הפנימי של ביורוקרטיות מבוסס על ערוצי תקשורת אנכיים לא אפקטיביים, מכניזם מסורתי ואיטי מדי של קבלת החלטות, התבססות מוגזמת על סמכות ככלי איפה, מבנים קשיחים שעוצרים את תהליך החדשנות (כמו למשל זיקה הדוקה למערכת פוליטית שהיא פעמים רבות תוקפנית במושגי שימוש בכוח וקצרת ראייה מבחינת הרציונליות של קבלת החלטות). לכן, ניהול ציבורי לעתים קרובות לא עולה בקנה אחד עם משמעותה האמיתית של חדשנות והתחדשות ארגונית.

לקחים ואתגרים למינהל הציבורי ולמקבלי ההחלטות

המגזר הציבורי ומקבלי החלטות בו חייבים להיערך ליצירת חדשנות ולטיפוחה במספר מישורים:

★ עליהם לקבל ולהפנים את הערכים החדשים, התרבות והמבנה הגמיש שיהיו מעתה נחלתו של מקום העבודה הציבורי.

★ מנהלים יאלצו גם לוותר באופן מודע על מקומם היציב בראש הפירמידה ולשתף יותר את שאר העובדים בהליכי קבלת ההחלטות.

★ יש להעריך את מחיר השינוי הארגוני הכולל, תוך קביעת מדיניות ביחס להליך הקצאת המשאבים הנדרשים. תשלומים יוקצו עבור שינויים פסיים ותרבותיים שיידרשו בתוך הארגון, המרצת עובדים לקבל על עצמם את השינוי ואף ליזום חדשנות ויצירתיות פרי ידם.

★ יוקצו משאבים לגיוס כוח אדם חדש לארגון כאשר השאיפה תהיה לבחור אנשים אמיצים, בעלי יוזמה שערכי החדשנות כבר מוטמעים בהם ואשר יפיקו ערכים אלה גם בקרב עובדים קיימים.

★ מתחייבת מכך התאמה ערכית והזדהות רבה יותר בין הגורם האנושי במינהל הציבורי ובין יעדי הארגון וחזונו להטמיע שיפור, חדשנות והתחדשות מתמידה למען הציבור-הלקוח (ויגודה, 2000).