

משתלטים על סדר היום

כאשר אנחנו כועסים על "הממשלה" שלא טיפלה בנושאים מסוימים, מוטב שנלמד לשאול קודם מדוע לא עלו הנושאים לסדר היום | שלא במפתיע, גם כאן מדובר בתוצאה של יחסי הכוחות בין האינטרס הציבורי לאינטרסים של גורמים בעלי כוח

פעמים בשבוע והממשלה רק אחת לשבוע, לפרק זמן של שעות אחדות. התוצאה: לא ניתן להפנות תשומת לב מספיקה לכל בעיה על סדר היום, ומקבלי ההחלטות צריכים לברור. תשומת לב היא משאב הכרחי לצורך קבלת החלטות. אמנם לא כל סוגיה שמקבלי ההחלטות מעלים על סדר היום תוביל לשינוי מדיניות אבל אין ספק שנושא שלא עלה על סדר היום, לא יטופל. משום כך, המאבק על סדר היום. הוא החשוב ביותר בפוליטיקה, ומהווה זירה למאבקי עוצמה בין שחקנים שונים. זהו מאבק מקדים, לפני הדיון על הפתרון. ובמאבק הזה, כמו בכל מאבק פוליטי, החוזקים יותר, בעלי הגישה למקבלי החלטות ולמשאבים, יהיו בעלי השפעה גדולה יותר והם אלה שיקבעו על מה תדון המערכת הפוליטית. כך, לדוגמה, בזמן הגל הראשון של הקורונה, הדיון על פתיחת הקניונים התקיים לפני הדיון על פתיחת הלימודים לתלמידי חטיבות הביניים - ביטוי להשפעה של העסקים על הממשלה.

לא פעם המאבקים על סדר היום חבויים מעיני הציבור, שכן הם חלק מתהליך קדם-ההחלטה שנועשה בערוצים הלא-פורמליים ונוגע לנושאים שלא עולים על שולחן מקבלי ההחלטות. משכך, רוב הדיון הציבורי עיוור לשלב הזה ומתמקד בהחלטות שהתקבלו, ומעט מאוד עיסוק מתקיים בדיון המקדמי ובמי קובע את סדר היום.

השפעה על סדר היום יכולה לאורך זמן להוביל להזנחה. דוגמה לכך היא נושא הבריאות בישראל בשנים האחרונות. עם פרוץ מגפת הקורונה עלה לדיון נושא ההרעבה התקציבית של מערכת הבריאות. זה אכן מחדל שאנחנו מרגישים עכשיו ביתר שאת, בהיעדר תשתיות מתאימות.

אולם להזנחה התקציבית קודמת הזנחה בתשומת הלב. מחקר שערכנו על תשומת לב בחקיקה, ב'מעבדה לחקר סדר היום הפוליטי בישראל', מראה שממשלות נתניהו הפנו תשומת לב לנושאי בריאות פחות מרוב מוחלט של הממשלות האחרות ב-40 השנים האחרונות ועצרו חקיקה פרטית בנושאי בריאות יותר מרוב הממשלות שקדמו לה. בהיעדר תשומת לב, אין מדיניות. בהיעדר מדיניות, אין פתרון לבעיות חברתיות. הפניית תשומת לב לסוגיה מסוימת מושפעת ממידע ומיכולת העיבוד. מידע הכרחי להכרה בקיום הבעיה והכרחי כדי לדון בפתרונות אפשריים. האם הממשלה יודעת שמתחילה מגפה בסין? האם היא יודעת להעריך את עוצמתה? הבעיה המרכזית של מקבלי ההחלטות כיום איננה מחסור במידע אלא עודף בו. כלומר, האתגר המרכזי של מקבלי ההחלטות הוא לסנן את המידע הרלוונטי ולפרש אותו נכון.

מקבלי ההחלטות מקבלים מידע על המצב בנושא מסוים, לדוגמה ירידה בהישגים במבחנים הבינלאומיים במתמטיקה, עלייה בפשיעה בחברה הערבית, עלייה באבטלה וכדומה. על כל פיסת מידע הם נדרשים להחליט אם המידע דורש

ביתים

אלה נפתח מושב החורף בכנסת, והנושאים שיעלו לדיון דרך הצעות חוק פרטיות, דיונים במליאה או בפעילות תקשורתית, יעצבו את המערכת הפוליטית. האם יהיו אלה מערכת המשפט ואכיפת החוק? משבר הבריאות? המצוקה בתחבורה או בדיוור? או שמא נמשיך להתנהל מול הקורונה?

פעמים רבות אנחנו מסתכלים על המערכת הפוליטית ומבקרים את קבלת ההחלטות. כועסים כי הממשלה לא טיפלה מהר מספיק בנתב"ג בכל הקשור לקורונה, לא גיבשה תוכנית טובה לפתיחת שנת הלימודים או לא מטפלת כראוי בפשיעה בחברה הערבית. בפועל, לעיתים הנושאים אינם מגיעים לשלב קבלת ההחלטות אלא נעצרים בשלב מקדמי הרבה יותר, שלב הפניית תשומת הלב של הממשלה. המאבק על סדר היום, מה יקבל תשומת לב ומה לא, מבטא את יחסי הכוחות בממשלה ואת הגורמים שמשפיעים עליה.

המאבק המקדים

תשומת הלב מוגבלת בשל מאפיינים קוגניטיביים של הפרט ומאפיינים ארגוניים של מוסדות פוליטיים. חתן פרס נובל לכלכלה, הרברט סיימון, טען כי בעוד לפני אדם יש יכולת לברור בין חלופות על מנת לקבל החלטה שתשיג את מטרותם, מגבלות קוגניטיביות של עיבוד מידע מונעות מהם לעבד את כל החלופות ואת השלכותיהן. לפיכך, הפתרון הנבחר הוא לעיתים קרובות מספק ולא מיטבי. המגבלה הזו מאפיינת גם אנשים האמונים על קבלת החלטות בעלות השפעה ציבורית. הרציונליות המוגבלת מונעת מהם להתייחס לכל הבעיות החברתיות, כמו גם לכל הפתרונות האפשריים. כך הם נדרשים לתעדף ולבחור את החלופה המספקת ולא את זו המיטבית.

תשומת הלב מוגבלת גם בשל מגבלות ארגוניות שמונעות דיון על כל בעיה שדורשת טיפול. גם כאשר קבלת ההחלטות ביזורית, בסופו של דבר ההחלטה במה יעסוק הארגון היא היררכית, והנושאים מגיעים לשולחן של מי שעומדת בראש השרשרת, על משאבי תשומת הלב המוגבלים שלה.

כך, לדוגמה, הכנסת והוועדות השונות מתכנסות שלוש

מחקר שערכנו מראה שממשלות נתניהו הפנו תשומת לב לנושאי בריאות פחות מרוב מוחלט של הממשלות ב-40 השנים האחרונות. בהיעדר תשומת לב, אין מדיניות. בהיעדר מדיניות, אין פתרון



בכישורי הנהיגה של הנהגה הישראלית. כל אחד מההיבטים גוזר פתרונות מסוג אחר. הבחירה באיזה היבט או היבטים יש להתמקד היא גם כן תוצאה של המידע לגבי אופי הבעיות, מידת החומרה ומידת השינוי שניתן להשיג על ידי בחירה בהיבט כזה או אחר. באופן פרדוקסלי, ככל שמקבלי ההחלטות מחפשים ומעבדים יותר מידע, כך הם מוצאים יותר בעיות.

הגדרת הבעיה היא שלב מקדים לפתרון. לדוגמה: בכל יום מיליונים תקועים בפקקים, ויש לכך השלכות כלכליות, חברתיות ובריאותיות. אין ספק שיש בעיית תחבורה, אך מהי הגדרת הבעיה בקרב מקבלי ההחלטות? על מנת לבדוק זאת בדקנו את יעדי משרד התחבורה ב־40 השנים האחרונות. הגרף מראה את השינוי ביעדים של המשרד: כבישים, כבישים, כבישים בשנות ה־80, עיסוק מסוים בתחבורה אווירית, ושוב כבישים, כבישים, כבישים החל משנת 2000. לעומתם, תחבורה ציבורית זוחלת ותופסת נתח משמעותי רק בשנים האחרונות. זה יכול להסביר את מצב התחבורה הציבורית בישראל: בהיעדר תשומת לב, אין השקעה. יש כבישים, אין תחבורה ציבורית. ייתכן שהשינוי בשנים האחרונות יביא גם לשינוי בהשקעה תקציבית ולשיפור מערך התחבורה הציבורית.

לסיכום, טעויות של מתן תשומת לב הן חלק בלתי נפרד מכל מערכת פוליטית, גם במדינות שנדמות לנו כמתוקנות ביותר. על כן, כשאנו באים לבחון את תהליך קבלת ההחלטות, השאלה שאנחנו צריכים לשאול היא לא האם היו טעויות בתהליך קבלת ההחלטות (משום שטעויות יש תמיד), אלא כמה מהר השכילו לתקן את הטעויות.

מגבלות קוגניטיביות ומוסדיות מביאות לכך שהשחקנים החזקים הם אלו ששולטים בסדר היום ונושאים של קבוצות אחרות לא עולים על סדר היום. כדי לאזן מגמה זו יש צורך להקטין את השפעת הלוביסטים - שמייצגים את הקבוצות החזקות, לתת במה גדולה יותר לקבוצות שלא נשמעות, ולהעביר למקבלי החלטות מידע כמה שיותר בלתי תלוי.

ניתן גם לעשות שימוש בדעת קהל כמכשיר להעלאת נושאים לסדר היום. במקומות שונים בעולם, חברות סקרים שואלות באופן קבוע מה הנושא החשוב ביותר שעל סדר היום. אלו שאלות פתוחות המאפשרות למשיבים לענות ככל העולה על רוחם. מחקר בארצות הברית הראה כי הנושאים שעולים על סדר היום הציבורי משפיעים על התקשורת ועל חברי קונגרס והממשל האמריקאי - כאשר נושא נמצא על סדר היום הציבורי, מקבלי החלטות מגיבים ומתייחסים. חשוב לבסס מערכת כזו של קשר ציבורי וראוי גם שנבחר ציבור, כמו גם גופי מחקר בממשלה ובכנסת, יהיו קשובים למידע זה. ●

התייחסות, מצביע על בעיה שצריך להתייחס אליה או לא. הקושי הוא שפעמים רבות המידע אינו חד־משמעי. כך, כשפרצה מגפת הקורונה בדצמבר 2019, היה על מקבלי ההחלטות בכל העולם לפרש בתנאי אי־ודאות קשים את הנתונים המגיעים מסין, ולהחליט אם מדובר בשפעת או במחלה רצינית יותר. ואם אכן מדובר במחלה רצינית יותר, מה מידת החומרה של הצעדים שעליהם לנקוט. כאן נכנס קושי משמעותי, שכן מקבלי ההחלטות נדרשים להשוות בין סיכונים - למשל, בריאות מול כלכלה.

בגלל אי־הודאות ובשל כמות המידע העצומה, פעמים רבות מתבצעת הערכת המידע על פי רגש או בהסתמכות על ניסיון העבר. הדבר פותח פתח למניפולציה במידע ולהשפעה של שחקנים מחוץ למערכת הפוליטית. ואכן, אחד הכלים המרכזיים שקבוצות אינטרס עושות בו שימוש הוא העברת מידע למקבלי ההחלטות, שכן המידע משפיע במישרין על מידת הדחיפות שהם רואים בנושא, ההיבט שבעיניהם רצוי להתייחס אליו והחלופות המומלצות.

על מנת להתגבר על עוצמה זו של קבוצות אינטרס, יש צורך להעמיד בפני מקבלי ההחלטות מידע כמה שפחות תלוי. בישראל, במרבית משרדי הממשלה יש מחלקות מחקר שאמורות לספק מידע. בכנסת הוקם מרכז המחקר והמידע שתפקידו לאסוף מידע בלתי תלוי. מאז שהוקם המרכז בשנת 2000 ועד 2020 פורסמו כ־4,700 מחקרים וניירות עבודה.

השליטה במידע מאפשרת לשלוט במדיניות. אי לכך, מי שרוצה לצמצם את המעורבות הממשלתית יכול לעשות זאת על ידי צמצום המידע הזמין לחברי הכנסת. כך בדיוק פעלה המפלגה הרפובליקנית בארה"ב - הדוגלת בהקטנת המעורבות הממשלתית - כאשר השיגה רוב בשני בתי הקונגרס ב־1994.

השיטה: קיצוץ משמעותי במספר העוזרים שעומדים לרשות כל חבר קונגרס וצמצום התקציבים של גופי המחקר של הקונגרס. מחקר אמריקאי מראה שהפגיעה במידע הזמין הובילה לפגיעה במספר הנושאים שחברי הקונגרס יכלו לדון בהם, ולפגיעה במעורבות הממשלתית בחברה ובכלכלה.

הגדרת הבעיה כתנאי לטיפול

בעיות מדיניות אינן נתונות, הן מוגדרות על ידי מקבלי ההחלטות. לכל סוגיית מדיניות יש כמה היבטים שאליהם מקבלי ההחלטות יכולים להתייחס. כך, כאשר מטפלים בתאונות הדרכים ניתן לטפל בתשתיות, ברמת האכיפה או