

הובלת הרפורמה המשפטית – טעויות ותהיות

(הרפורמה המשפטית בראי של תיאוריה בהובלת שינויים בארגונים)

ד"ר דודי שלום, 30.8.2023

הובלתה של הרפורמה המשפטית מאופיינת בטעויות רבות, החל מהנעתה במסיבת העיתונאים של שר המשפטים יריב לוין, ועד לימים אלה. לטעויות הללו יש מחיר כבד ונזקים בולטים בחברה הישראלית, בביטחון, בכלכלה ובהיבטים מדיניים ובינ"ל. בדברים הבאים אין הבעת דעה על שאלת הנחיצות של הרפורמה המשפטית או סוגיות ערכיות הקשורות בתפישתה כ"הפיכה" משטרית. המאמר בוחן רק את הובלת הרפורמה הזו בראייה של התיאוריות של הובלת שינויים בארגונים. הקוראים מתבקשים לבחון, לתהות ולשפוט את המהלכים של הממשלה בהובלת הרפורמה המשפטית ולהפיק לקחים כדי להימנע מטעויות דומות בניהול שינויים גדולים בעתיד.

בנושא של הובלת שינויים בארגונים נמצא כמה היבטים בולטים:

אופיו ומהותו של השינוי הארגוני.

תהליך השינוי, על שלביו העיקריים.

ההתנגדויות לשינוי ואופי ההתמודדות איתן.

המנהיגות של מובילי השינוי ("סוכני השינוי") והשפעתה על הצלחת יישומה של תוכנית השינוי.

לפי הרקליטוס: "אין דבר קבוע ותמידי מלבד השינוי" (540 – 480 לפנה"ס). השינוי הוא חלק בלתי נפרד מחיינו. כשהוא מתוכנן הוא נועד להביא אותנו למצב עתידי רצוי. בדרך למצב הרצוי, אנחנו עושים לרוב טעויות המסיטות אותנו מלהגיע אל הרצוי. שינוי יכול להיות שיפור שולי (וריאציה), כחלק מתהליכים **אבולוציוניים** שאנחנו עוברים באופן טבעי, או שינוי מהותי/משמעותי (ריאוריינטציה) – מהפיכה/ רפורמה – **שינוי רבולוציוני**.

מחקרים מצביעים על כישלון של כ-70% מתוכניות לשינויים בארגונים. **סיבות עיקריות לכישלון (כאלה שרלוונטיות גם לרפורמה המשפטית)** נעוצות בהיבטים הבאים: לחץ זמן בניסיון ליישם את השינוי, תכנון חסר ולא מעמיק של השינוי, חוסר תיאום בין גורמים מרכזיים, מנהיגות לא אפקטיבית (ריכוזית/דמוקרטית או אדישה) המתקשה להוביל את השינוי – לא רק לנהל, יכולת מוגבלת של סוכני השינוי, גורמים חיצוניים בלתי נשלטים, חוסר תקשורת והסברה, חוסר בעבודת צוות, התנגדות לא צפויה של בעלי עניין, יחסי ציבור לא טובים ועוד.

יישום מוצלח של שינוי מחייב על פי חוקרים רגישות גבוהה של ההנהגה בהובלת השינוי. ההנהגה מחויבת להבהיר היטב את כוונותיה, להגדיר את החזון אליו היא מכוונת, להבהיר את מטרותיה, להפעיל מהלכים אסטרטגיים מושכלים, להשיג תמיכה רחבה למהלכה, לשתף במידע, לפעול בשיתוף פעולה, להשיג הבנה להיגיון של השינוי, לשתף את בעלי העניין בתכנון השינוי, לתמוך ולעודד במושפעים מהשינוי ולפעול במסגרת של תרבות ארגונית פתוחה. יישום מבוקש של הרפורמה המשפטית היה צריך להתאפיין גם הוא בהיבטים אלה.

תהליך השינוי אצל חוקרים שונים כולל כמה שלבים עיקריים. ג'ון קוטר, הנחשב כיום למוביל בעניין זה בעולם, קובע שבהובלת שינויים ארגוניים גדולים, יש לפעול ב-8 שלבים עיקריים, כדלקמן (נראה, שבניסיון להפעיל את הרפורמה המשפטית ניתן דגש רק לשלבים הראשון והחמישי):

- יצירת תחושה של דחיפות. 2. הקמת הקואליציה המנחה – צוות קבוצה שתפעל יחד כצוות, תיצור תקשורת טובה ואמון בין המשתתפים ותוביל את השינוי. 3. פיתוח חזון ואסטרטגיה – ניסוח חזון שיסייע להכוונת מאמצי השינוי וגייבוס אסטרטגיה להגשמת החזון. 4. הפצת חזון השינוי – שימוש במירב הכלים בעניין זה. 5. האצלת סמכויות לעובדים לקידום השינוי – סילוק

מכשולים, שינוי שיטות או מבנים המסכלים את השינוי, עידוד נטילת סיכונים ומעשים לא מסורתיים. 6. השגת הישגים בטווח קצר - תכנון שיפורים נראים לעין בביצועי הארגון. 7. גיבוש ההישגים וביצוע שינויים נוספים - ניצול ההצלחה לקידום השינוי בכל הארגון. 8. מיסוד הגישות החדשות בתרבות הארגון - הדגשת הקשר בין ההתנהגות החדשה להצלחת הארגון. פיתוח אמצעים להתמדה ופיתוח דור המשך של מנהיגות.

נראה שבניסיון לקדם את הרפורמה המשפטית ניתן דגש רב לתחושת הדחיפות ולניסיון לסלק מכשולים בפני השינוי. הדחיפות והגישה הריכוזית והמאיימת, יחד עם ההתעלמות מהשלבים האחרים ההכרחיים לקידום הרפורמה, פגמו בתהליך השינוי וגרמו להתנגדויות הרבות ולעיכובו.

תהליך השינוי כולל גם קבלת החלטה על ביצוע השינוי. חוקרים מציינים, שיש חשיבות לאופן קבלת ההחלטות (תהליך נכון ורציונאלי) להצלחתו של השינוי, ושההבנה והרציונאליות בקבלת החלטה על עצם הצורך בשינוי הארגוני, חשובות יותר מקבלת ההחלטה על אופן יישומו. לפי חוקרים: קבלת החלטה על ביצוע שינוי (ארגוני) בלחץ זמן עלולה להביא לפחד, לנוקשות, להתנגדות ולהימנעות מביצועה. החלטה על ביצוע שינוי, כמו כל החלטה אחרת, מצריכה הבנה, מקובלות ומחויבות של מי שמצופה ממנו ליישם את ההחלטה. חוסר הסכמה וחוסר מחויבות להחלטה המונחת בצורה חד צדדית, יביאו לרוב להתנגדות ולניסיון לעכב ולהתחמק מביצוע ההחלטה. אופי קבלת ההחלטות בקידום הרפורמה המשפטית תואם את הליקויים שהובילו להתנגדויות ליישום החלטות הממשלה.

התנגדות נוכל למצוא כמעט לכל שינוי, במיוחד כשמדובר בשינוי מהותי ושאינו כלפיו הסכמה רחבה. לפי חוקרים, התנגדות נועדה להגן על הפרט מהשפעות של שינוי מופשט או אמיתי. ההתנגדות היא התנהגות שנועדה לשמור על הסטטוס-קוו, מול כל מאמץ המנסה לשנות את הסטטוס-קוו. ההתנגדות היא התנהגות פעילה או הימנעות מפעולה מסוימת, כדי למנוע את מימוש השינוי. כפי שיוזמי השינוי פועלים פעמים רבות מתוך כוונה להואיל, לשפר ולהיטיב עם הכלל, כך גם מתנגדי השינוי יפעלו במקרים רבים מתוך חששות, אכפתיות, דאגה ורצון להיטיב מפני הסכנה ואי-הודאות. נוכל להצביע על כמה **מקורות להתנגדויות לשינויים (רלוונטיים לנושא הרפורמה המשפטית)**: השינוי פתוח למגוון רחב של אפשרויות ופרשנויות; פחד מהלא-נודע; חשדנות; גישת היוזמים (כפיה / הכתבה); כאשר על המושפעים מהשינוי מופעל לחץ לבצע את השינוי, במקום לאפשר להם לומר את דעתם על השינוי; עומקו, היקפו וקצב מהיר של השינוי; כאשר אין דרך חזרה מהשינוי; כאשר יש ספק בצורך לשינוי; כאשר ההשלכות של השינוי מעורפלות ובעלות סיכון רב; תכנון לקוי של שינוי וחוסר הביטחון בדרך ליישומו; חוסר הבנה של השינוי; השינוי נובע ממניעים אישיים; חוסר אמון בשינוי וביוזמיו; השינוי המתוכנן מתעלם מהמציאות החברתית ועוד.

ההתנגדויות לשינוי יכולות לבוא לידי ביטוי בהתנגדות קוגניטיבית, אמוציונאלית ובהתנגדות פעילה (מחאות, הפגנות, שביתות, פניה לבתי משפט), כפי שקרה במקרה של הרפורמה המשפטית.

האסטרטגיות לטיפול בהתנגדויות לשינוי (ראו גם אצל פוקס, 1998) כוללות כמה דרכי פעולה, שלא נעשה בהן שימוש מושכל, אם בכלל, במקרה של הרפורמה המשפטית: רגישות אנושית לבעלי העניין ואינטראקציה אישית; בניית אמון; הבהרת השינוי כאתגר ולא כאיום; שכנוע והסברה; הימנעות מרבית מכפיית החלטות וקבלת החלטות לא מאיימות על המושפעים מהשינוי; מתן אפשרות לבעלי העניין להשמיע את דעתם, הערותיהם והסתייגויותיהם בנוגע לשינוי; שמירה על עקרון ההוגנות: עקביות, אובייקטיביות, קבלת החלטות רציונאליות, התחשבות באינטרס הכלל, קוד אתי; יחס של כבוד, תמיכה ואמפטיה מצד מובילי השינוי; בניית יחסי אמון בין היוזמים למושפעים מהשינוי; אקלים פתוח, תקשורת פתוחה; קבלת אחריות של סוכני השינוי להחלטות ולתוצאותיהן; אפשרות בחירה בין חלופות לשינוי; צמצום אי-ודאות באמצעות מידע מפורט ומוחשי; מעורבות הנוגעים בשינוי וביישומו; תמיכה למושפעים וחיוזק האמון והביטחון האישי; תקשורת, כולל הסבר השינוי המתוכנן, מטרותיו, העקרונות והערכים; גיוס רעיוני, שיווק והחדרת אמונה בתוצאה החיובית; שיתוף בקבלת החלטות טקטיות.

חוקרים מצביעים על כך, שתקשורת איכותית בהובלת השינוי תעודד נכונות לשיתוף פעולה ונכונות לשאת באתגרים, תביא להבנה טובה יותר של מטרות השינוי והדרכים להשיגן, תביא

לצמצום דרישות והתנגדויות ותביא למחויבות גבוהה יותר לתהליך השינוי וליישומו. במקרה של הרפורמה המשפטית בולטים הליקויים בהקשר זה.

למנהיגותו של מוביל השינוי ("סוכן השינוי") יש תפקיד מכריע בהצלחתו של השינוי. המנהיג הוא המפתח להבנת ההתנהגות האנושית במהלך השינוי. תפקידו להוביל את השינוי בביטחון למקום הרצוי. הוא צריך לנווט ברגישות ובנחישות בין השחקנים הראשיים, כשהוא מפגין גישה שיתופית בצד התמודדות נכונה עם ההתנגדויות. הוא צריך להנחיל השראה ולעורר מוטיבציה, נכונות ומחויבות במהלך השינוי. לפי חוקרים, הוא צריך להפגין תכונות של מנהל פרויקטים ו"מכבה שריפות". הוא צריך להפגין קשרי גומלין טובים עם בעלי העניין השונים ולשלב בהתנהגותו גמישות, נחישות, יחסי אנוש, גישה אסטרטגית ויצירתיות.

כדי להצליח במשימתו, "סוכן השינוי" צריך להיות מקובל על בעלי העניין השונים וליצור אמון אישי איתם. הוא חייב להפגין כישורים בין אישיים של דיפלומטיה ויכולת חברתית. הוא צריך להפגין כישורי מכירה ושיווק – לשכנע ולא לפעול בגישה חד-צדדית של כפייה וציווי. גישתו צריכה להיות "גישה חינוכית" – מסייע, מגשר, פועל בצוות ולא כאינדיווידואליסט. אסור לו להסתמך על כוחו או מקצועיותו כדי לקדם את השינוי. לפי חוקרים, סוכן השינוי צריך להיות בעל ראייה כוללת ורחבה – לפעול ליצירת הגיון בשינוי, לשינוי תפישות, להבהרת העובדות, להפגין רגישות להשפעות ולאינטרסים זרים, להיות בעל ביקורת עצמית. הוא גם צריך להפגין התנהגות נכונה: להוות מודל לחיקוי, להשרות אופטימיות ותקווה, לצמצם חששות, לעודד וליצור אמון, לטפח אקלים נוח ולסלול נתיב בטוח בתהליך השינוי.

ברפורמה המשפטית ניתן להצביע על שני סוכני שינוי בולטים: שר המשפטים יריב לוין ויו"ר ועדת החוקה – ח"כ שמחה רוטמן. דרך הובלתם את השינויים המבוקשים איננה עולה בקנה אחד עם המומלץ בתיאוריות הרלוונטיות בעניין זה. אלה כמה מהביקורות של חוקרים על מנהיגים בהנעת שינוי: ניסיון לקדם אינטרסים אישיים (ונסתרים). סימון העובדים כמתנגדי השינוי. התעלמות מהיבטים אתיים – שימוש בכפייה וערמומיות. שימוש בכוח ובלחץ עודף. גישה ריכוזית וחד-צדדית. מיקוד בצעדים פורמליים לקידום השינוי. אי-שיתוף בקבלת החלטות. התעלמות מהתועלת של שינויים תוספתיים. מוגבלות בלמידה של ההיסטוריה הארגונית. המעטה בהשפעת החשיבות של התרבות הארגונית. מוגבלות בהבנת הכישלון או ההצלחה של השינוי. התעלמות מקונפליקטים סביב השינוי. חוסר יכולת לגשר בין התנגדויות. חלק מהביקורות הללו נטענו גם כלפי סוכני השינוי של הרפורמה המשפטית.

קורט לוין, מהמובילים בחקר השינוי הארגוני, מצביע על גישה אתית לשינוי ארגוני מוצלח. ההמלצות שלו משנת 1942 רלוונטיות מאוד גם לרפורמה המשפטית בשנת 2023:

הבנה ורגישות להיבטים האנושיים של השינוי (מודעות להשפעות של השינוי על כל בעלי העניין). דיאלוג אמיתי וכנה – התחשבות בדעות של כל בעלי העניין. שיתוף מלא עם בעלי העניין. למידה משותפת של השינוי, על היבטיו, הקשיים הטמונים בו והשלכותיו. הבנה משותפת של היכולות של כל המשתתפים בשינוי (בכל הדרגות). יכולת ריסון עצמי ושליטה בהתנהגות ההנהגה. המטרה של השינוי היא להיטיב את החיים בכלל ולקדם את אינטרס הכלל במקום המיעוט.

מובילי הרפורמה המשפטית בישראל יזמו מהלכים גדולים ובעלי השפעה רבה וארוכת טווח על המערכת השלטונית במדינת ישראל. הם התחילו בקול תרועה רמה, הפגינו נחישות וגישה חד-צדדית ומאיימת, פעלו במהירות ובגישה כוללת, במקום בגישה מדודה ותוספתית, הם התעלמו מאי-ההסכמה וניסו להתקדם בצורה כוחנית וממוקדת מטרה. התעלמות מהכלים שמספק לנו המדע בנושא של הובלת שינויים בארגונים ובכלל, הביאה אותם באמצעו של התהליך לעצור ולחשב מסלול מחדש. חבל שבדרך נגרמו כל כך הרבה נזקים.