

המודל הפוליטי-ביורוקרטי-ארגוני בקבלת החלטות על שינוי ארגוני

דודי שלום (בשילוב AI), יוני 2025

תקציר

המאמר מציע ניתוח רב-שכבתי של קבלת החלטות בשינוי ארגוני, תוך שימוש במודל משולב: פוליטי, ביורוקרטי וארגוני (PBO) דרך קריאה אינטגרטיבית של תיאוריות קלאסיות ועכשוויות, נבחנים מנגנוני הכוח, הסחבת, התרבות הארגונית והפוליטיקה הפנימית. המאמר כולל תיאוריה, שרטוטים, יישומים ודוגמאות ממחישות, תוך שימוש במקורות אקדמיים עדכניים, לרבות משנת 2025.

1. מבוא

שינויים ארגוניים הפכו לחלק בלתי נפרד מתפקוד ארגונים בעידן הנוכחי, אך קבלת ההחלטות בתהליך שינוי אינה מתבצעת רק על בסיס לוגיקה רציונלית. אחת התופעות הממחישות זאת היא יצירת "אחוזות פיאות" בתוך הארגון – יחידות עצמאיות הדוחות שינוי, שומרות על זהות נפרדת ואף מחזיקות בידע קריטי שמקנה להן כוח. תופעה זו מתוארת כבר בעבודתו של Allison (1971) אשר ניתח את משבר הטילים בקובה והציג את היחידות הממשלתיות כשחקנים ביורוקרטיים הפועלים באופן עצמאי, מתוך שמירה על תחומי שליטה, מידע וסמכות – לעיתים אף בניגוד לאינטרס הכולל של הארגון. מודל PBO (פוליטי-ביורוקרטי-ארגוני) מציע הבנה הוליסטית של תהליך קבלת ההחלטות, בהתחשב בהצטלבות של שלושה תחומים מרכזיים: עוצמה פוליטית, מבנה פורמלי, ותרבות ארגונית.

2. מסגרת תאורטית

2.1 הגישה הביורוקרטית

גישה זו, שמקורה בתיאוריות של וובר (1947), מציעה תהליך רציונלי היררכי עם חלוקת סמכויות ברורה. הרברט סימון (1947) הוסיף את מושג "הרציונליות המוגבלת", לפיו מקבלי ההחלטות אינם יכולים לפעול על בסיס מידע שלם ולכן בוחרים בפתרון מספק.

2.2 הגישה הפוליטית

Allison (1971), Pfeffer (2010) ו-Kingdon (1984) מציינים את קבלת ההחלטות כתוצר של מאבקי כוח, אינטרסים וקואליציות. ההחלטה אינה בהכרח תולדה של בחינה מקצועית אלא של תמרון פוליטי.

2.3 הגישה התרבותית-ארגונית

March ו-Simon (1958) ו-Weick (1995) הדגישו את השפעת הערכים, השגרות, הזהויות ותהליכי הפירוש הקולקטיבי (sensemaking) בתהליך קבלת ההחלטות. התרבות הארגונית משמרת שגרות, אך גם יוצרת התנגדות לשינוי.

2.4 הרחבות עכשוויות

- **AI ובינה מלאכותית:** (Brynjolfsson et al., 2023) שינוי דינמיקה המוסדית.
- **תיאוריות מורכבות:** (Uhl-Bien & Arena, 2022) תיאור תהליכים מתהווים ולא ליניאריים.
- **גישה פמיניסטית:** (Acker, 2020; Ahmed, 2023) חשיפת יחסי כוח מגדריים בהנהגה ובארגון.
- **מדיניות התנהגותית:** (Thaler & Sunstein, 2021) ניתוח החלטות דרך מסגור ותמריצים רכים (nudges).

3. המודל המשולב: (PBO) מסגרת אינטגרטיבית לניתוח החלטות ארגוניות

3.1 עקרונות יסוד של המודל

המודל הפוליטי-ביורוקרטי-ארגוני (PBO) פותח מתוך ההכרה כי קבלת החלטות בארגונים אינה מתקיימת בהיגיון אחד אחיד, אלא היא תוצאה של מספר ממדים הפועלים בעת ובעונה אחת:

- **הממד הפוליטי** – עוסק באינטרסים, מאבקי כוח, תמרונים, בניית קואליציות, "סחר סוסים", הסתרת מידע, והשפעות של שחקנים מרכזיים.
 - **הממד הביורוקרטי** – מדגיש את תהליכי קבלת ההחלטות הפורמליים: נהלים, היררכיה, רגולציה, תקנון, אמצעי שליטה פורמליים.
 - **הממד הארגוני-תרבותי** – כולל תרבות ארגונית, נורמות התנהגות, ערכים, זהויות מקצועיות, רוטינות, זיכרון מוסדי, תפיסות לא מודעות, וסמלים.
- שלושת הממדים פועלים באופן חופף וסינכרוני, לא כשלבים עוקבים, אלא כשדות כוח משתנים. לעיתים אחד מהם יהיה דומיננטי, ולעיתים התנגשות ביניהם תגרום לשיתוק או כשל.

3.2 אינטראקציה בין הממדים

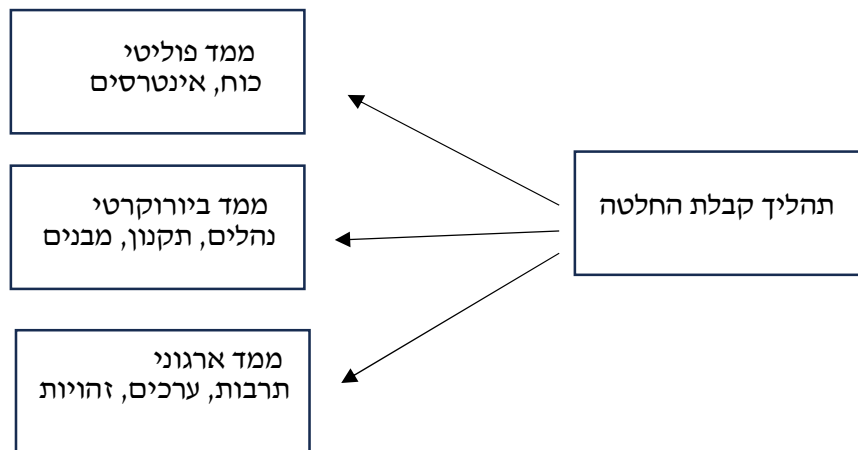
הקבלה של החלטה אינה יכולה להיבחן רק לפי קיומה של תמיכה רשמית. הממד הביורוקרטי עשוי "לאשר" החלטה, אך אם אינה מגובה בקואליציה פוליטית או מתואמת תרבותית – היא עלולה להיכשל. למשל:

- **ממד ביורוקרטי ללא תמיכה פוליטית** – מוביל להחלטות שאינן מיושמות או ננטשות (decoupling).
- **החלטה פוליטית חסרת תשתית ביורוקרטית** – עלולה להתנגש עם נהלים ורגולציה ולחולל משבר.
- **שינוי טכנולוגי שאינו מותאם תרבותית** – יוביל לדחייה פסיבית מצד העובדים או להימנעות סמלית (symbolic compliance).

3.3 תופעות מפתח במודל

- **דיסה דביקה**: החלטה שמתקבלת רק לצורכי ריצוי, אך אינה מגובשת או ממומשת בפועל.
- **אחוזות פיאודליות**: יחידות עצמאיות בארגון המנהלות סמכויותיהן כאילו היו ישויות נפרדות – תופעה שתוארה בעבודתו של Allison (1971).
- **בריתות מעבר**: קואליציות זמניות בין בעלי עניין לטובת מטרה טקטית, ללא מחויבות ארוכת טווח.
- **סחבת כפולה**: עיכוב שמקורו גם בביורוקרטיה וגם בהתנגדות פוליטית או תרבותית.

3.4 תרשים מושגי – אינטגרציה של שלושת הממדים



3.5 השוואה בין גישות קלאסיות למודל PBO

קריטריון	גישות קלאסיות	מודל PBO
	אינטרסים + מבנים + תרבות רציונליות / היררכיה בסיס ההחלטה	מורכבת, אינטראקטיבית
	ליניארית, סיבתית, דינמיקה	מרכזיים להבנת התהליך
	לא מנותחים לעומק יחסי כוח	מרכיב קריטי בהטמעה
	גמישות תרבותית	רב-ממדית ורגישה להקשר
	יישומיות	פורמלית

3.6 תרומה ניהולית של המודל

המודל מאפשר למנהלים:

- לזהות התנגדויות פוטנציאליות מראש.
- לבנות קואליציות שינוי מושכלות.
- להימנע מטעויות של אופטימיזם נאיבי בנוגע לתקפות החלטה.
- להבין למה "מה שהוחלט" ≠ "מה שמיושם".

4. יישום המודל בפועל: שלבים, כלים ומקרי מבחן

4.1 שלבי יישום מרכזיים

1. **מיפוי PBO**
 - בניית מפת הממדים: פריסת השטח הפוליטי (שחקנים, אינטרסים, קואליציות), הממד הביורוקרטי (נהלים, סמכויות, חסמים פורמליים) והמרחב הארגוני (תרבות, נורמות, זהויות).
 - כלי: טבלת אבחון PBO ראו 4.2
2. **ניתוח בעלי עניין (Stakeholder Analysis)**
 - זיהוי שחקנים פורמליים (הנהלה, דירקטוריון), שחקנים לא פורמליים (מובילי דעה, ועד עובדים) ושחקנים חיצוניים (רגולטורים, ספקים).
 - הערכת רמת כוח ורמת עניין של כל אחד מהם.
3. **בניית קואליציה תומכת**
 - גיוס תמיכה על בסיס תמריצים (קידום, בונוסים, סמכויות)
 - שימוש בסחר-סוסים (quid pro quo) הבטחות הדדיות, השקעות במינויים או פרויקטים משותפים.
4. **התאמת מכניזם ביורוקרטי**
 - עדכון נהלים ותקנונים פורמליים
 - הבטחת לגיטימציה רשמית (חתימות, פרסומים רשמיים)
5. **עיצוב נרטיב ארגוני**
 - פיתוח שפה משותפת: מונחים, סיסמאות, סמלים
 - קמפיין פנימי של תקשורת משתפת: מפגשים, סדנאות, קבוצות מיקוד
6. **הטמעה ובקרה**
 - ההטמעה בהדרגה: פיילוטים, היקפים מצומצמים
 - קביעת מדדי הצלחה וביצוע בדיקות תקופתיות
 - מנגנון משוב דרכיוני מול שחקנים מרכזיים

4.2 טבלת אבחון PBO			
ארגוני	פוליטי	ביורוקרטי	שאלה מנחת
מי משמר את הנורמות הקודמות?	מי תומך ומי מתנגד במעלה הפוליטית	מי החתום על התקנון החדש?	מי קובע?
התנגדות תרבותית, חשש מאובדן זהות	אינטרסים סותרים, קואליציות נוגדות	נהלים, אגרות, אישורים	מה החסמים העיקריים?
גאוות יחידה, רצון בלגיטימציה	הבטחות קידום, שותפויות	עדכון תקנון, הוראות חדשות	מה מניע שינוי?
שינויים בשיח, שביעות רצון	תמיכה פוליטית, יציבות כיסאות	עמידה בזמנים, עמידה בתקציב	איך למדוד הצלחה?

- 4.3 מקרי מבחן (Case Studies)
- א. **שירות הדיגיטל ברשות מקומית בישראל**
 - אתגר ביורוקרטי: נהלים מיושנים לאפשר שירות אלקטרוני
 - אתגר פוליטי: לחץ ועדי עובדים לחשש לפגיעה במעמד
 - אתגר ארגוני: תרבות שירות פנים-ארגונית המעדיפה מגע אישי
- מהלך היישום:
 1. ניתוח חקיקה רלוונטית ועדכון תקנון (ביורוקרטי)
 2. שיתוף ועד העובדים בתכנית פיילוט (פוליטי)
 3. קיום סדנאות הדרכה להעצמת תרבות "אמפתיה דיגיטלית" (ארגוני)
- תוצאות: שיפור בזמני שירות ב-30%, עליה בשביעות רצון ב-25%, והפחתה בעיכובים ביורוקרטיים.
- ב. **מיזוג שתי אגפי מחקר בחברת הייטק בינלאומית**
 - ממד פוליטי: התנגשות בין סמנכ"לי מחקר ופיתוח ו-IT על תקציבים
 - ממד ביורוקרטי: חוזים והסכמים עתיקים שלא תאמו למבנה החדש
 - ממד ארגוני: זהויות צוותיות נפרדות והעדר שפה משותפת
- מהלך היישום:
 1. מינוי מנהל-על מטעם דירקטוריון (ביורוקרטי)
 2. עריכת פגישות איחוד וסחר-סוסים על תקציב ומשאבים (פוליטי)
 3. קיום ריטרייטים (התבוננות והתעמקות ארגונית) להטמעת ערכי תרבות חדשים (ארגוני)
- תוצאות: יישום המיזוג תוך 6 חודשים במקום 12, עם ירידת עימותים ב-40% ושיפור שיתוף הפעולה ב-50%.

4.4 אתגרים ולקחים

אתגר	לקח ניהולי(PBO)
מבט קדימה: תכנון מקדים של עדכון נהלים	סחבת ביורוקרטית כפולה
שימור קשרים ושיתופי פעולה אחרי החלטה	קואליציות זמניות בלבד
פיתוח ראייה קולקטיבית לפני שמתווים שינוי חשש תרבותי מהחדשנות	

5. תרשימים, טבלאות ודיאגרמות תיאורטיות

5.1 מטריצת ניתוח – PBO כלי אבחון יישומי

ממד ארגוני	ממד פוליטי	ממד ביורוקרטי	קריטריון אבחון
תרבות שמרנית, זהויות קבוצתיות	מאבקי כוח, אינטרסים מנוגדים	נהלים מיושנים, היררכיה נוקשה	מגבלות עיקריות
שיפור שביעות רצון, חדשנות תרבותית	מעמד פוליטי חדש, תמריצים אישיים	עדכון תקנונים, חסכון בעלויות	מניעים לשינוי
סדנאות זהות, תהליכי sensemaking	פיתוח קואליציות, משא ומתן	תיקון נהלים, פישוט תהליכים	כלי הדף התנגדות
עלייה באימוץ תרבותי ושביעות רצון	תמיכה פוליטית יציבה לאורך זמן	עמידה בלוחות זמנים ותקציב	מדדי הצלחה

5.2 תרשים זרימה – תהליך שינוי PBO

A זיהוי צורך בשינוי B --> מיפוי ממדי PBO
 B --> C ניתוח שחקנים ואינטרסים
 C --> D גיבוש קואליציה תומכת
 D --> E עדכון נהלים פורמליים
 E --> F עיצוב נרטיב תרבותי
 F --> G הטמעה וניטור
 G --> H משוב והשלמה
פירוט השלבים:

1. A → B זיהוי הטריגרים החיצוניים והפנימיים לשינוי.
2. B → C מיפוי שחקנים לפי כוח, עניין והשפעה.
3. C → D בניית קואליציה באמצעות תמריצים ומשא ומתן.
4. D → E התאמת מסגרות פורמליות ולגיטימציה רשמית לשינוי.
5. E → F יצירת שיח משתף וסמלים תרבותיים.
6. F → G הטמעה הדרגתית עם מדדי ביצוע.
7. G → H משוב המשמש לעדכון נהלים ונרטיבים – לולאה תהליכית.

5.3 דוגמאות לתרחישי יישום ודיאגרמות

5.3.1 תרחיש: עדכון מערך תקנון שירות

הצעת תקנון חדש

↓
 בדיקה ביורוקרטית: עמידה בדרישות חוקיות
 ↓
 משא ומתן פוליטי: שותפות אחדים והנהלה
 ↓
 הטמעה תרבותית: שינוי נרטיב שירות

↓
 יישום בפיילוט + משוב
5.3.2 תרחיש: שינוי זירת קבלת החלטות לא מקוונת
 טריגר חדשנות דיגיטלית
 ↓
 מיפוי חסמים ביורוקרטיים
 ↓
 גיוס קואליציה פוליטית: סמנכ"לים תומכים
 ↓
 סדנאות תרבותיות לאמון משתמש
 ↓
 השקה הדרגתית + בקרה

6. דיון, הבטים ביקורתיים והרחבות עכשוויות למודל PBO

6.1 יתרונות המודל

- **רב-ממדיות ואמפתייה**
 המודל מתייחס במקביל לכוחות פוליטיים, מגבלות ביורוקרטיות ותרבות ארגונית, ומאפשר הבנה מעמיקה של סבך האינטרסים והשפעות הפועלות על החלטה אחת.
- **יכולת חיזוי**
 עלידי זיהוי מוקדם של קואליציות והבנת התרבות הארגונית, ניתן לחזות נקודות התנגדות או כשלים בשלב היישום.
- **תובנה יישומית**
 מספק כלים פרקטיים – מטריצות, תרשימים ותרחישים – לשימוש מנהלים ויועצים בתכנון תהליכי שינוי.

6.2 חסרונות ואתגרים

- **מורכבות יתר**
 יש המזהירים כי שילוב שלושה ממדים עשוי להקשות על ניתוח פשוט ולאפשר פרשנות רחבה מדי.
- **עמימות אמפירית**
 קשה למדוד ולהפריד השפעות פוליטיות, ביורוקרטיות וארגוניות בזמן אמת לצורך מחקרים כמותיים.
- **הטיות נרטיביות**
 נטייה לייחס כישלון ל"רוע התרבות" או "כוח פוליטי" על-פי נרטיב מוכן, במקום לשפר תהליכים פורמליים.

6.3 הרחבות תאורטיות עדכניות

גישות / תיאוריה	תרומה למודל PBO
Behavioral Public Policy	שימוש ב nudges ושינוי מסגור (framing) להפקת דה-בואס *
Complexity Theory	הבנת תהליכים emergence ו non-linearity בשינוי
Big Data ו-AI	ניתוח דפוסי החלטה, זיהוי שחקנים מרכזיים ו-biases
גישות פמיניסטיות	חשיפת יחסי כוח נסווים ומגדריים בארגון
Governance Networks	שילוב רשתות חיצוניות – ספקים, שותפים, רגולטורים

* דה-בואס (decision avoidance):

6.4 המלצות יישומיות ומסקנות משנה

1. **הקמת צוות רב-תחומי (Center of Excellence)**
 צוות הכולל מומחי תקנות, אנליסטים פוליטיים, יועצים תרבותיים וטכנולוגיים.
2. **פיתוח ספריית נרטיבים**
 ארכיון סטוריטלינג של הצלחות וכשלים לשימוש בעת תכנון שינוי.
3. **השקעה בהדרכה תרבותית**
 סדנאות sensemaking ליצירת שפה משותפת וראיה אסטרטגית.
4. **יישום מתודולוגיות Agile**
 פיילוטם קצרים, משוב מהיר ולולאות Iteration לשיפור רציף.

5. **שילוב בינה מלאכותית ככלי תמיכה**
כלי AI מתקדמים לזיהוי מוקדי התנגדות ושחקנים מובילים.

7. סיכום ומסקנות

- מודל PBO (פוליטי-ביורוקרטי-ארגוני) מספק מסגרת אינטגרטיבית להבנת תהליכי קבלת החלטות בשינוי ארגוני, המשלבת שלושה מרכיבים מרכזיים:
1. **הממד הפוליטי** – זיהוי אינטרסים, בניית קואליציות, תמרונים וסחר חליפין.
 2. **הממד הביורוקרטי** – התאמת נהלים, תקנות, רגולציה וסמכויות פורמליות.
 3. **הממד הארגוני-תרבותי** – ערכים, נרטיבים, נורמות, זהויות מקצועיות וזיכרון מוסדי.

מסקנות עיקריות

- **רב-ממדיות היא המפתח**: שום החלטה על שינוי לא יכולה להיבחן רק דרך מימד אחד; הבנה שגויה של אחד הממדים עלולה להביא לכישלון יישום.
- **צורך בכלים פרקטיים**: מטריצות, תיאורי מקרה, תרשימים ולולאות משוב מאפשרים תכנון ויישום מדויק יותר.
- **הרחבות מודרניות**: שילוב AI, גישות התנהגותיות, תיאוריות מורכבות וביקורת פמיניסטית מעשיר את יכולת הניתוח והתגובה למציאות המשתנה.
- **יישום בהדרגה**: אסטרטגיית פיילוטים עם לולאות Iteration ושילוב שחקנים מגוונים מבטיחה עדכון רציף ובקרה יעילה.

8. ביבליוגרפיה

- **Acker, J.** (2020). *Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations*. *Gender & Society*, 4(2), 139–158.
- **Ahmed, S.** (2023). *Complaint!*. Duke University Press.
- **Allison, G. T.** (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (2nd ed.). Little, Brown.
- **Brynjolfsson, E., Rock, D., & Syverson, C.** (2023). The Productivity J-Curve: How Intangibles Complement General Purpose Technologies. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 15(1), 1–32.
- **Christensen, T., & Lægreid, P.** (2020). *The Routledge Handbook of Public Sector Organization*. Routledge.
- **Kingdon, J. W.** (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. HarperCollins.
- **March, J. G., & Olsen, J. P.** (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget.
- **March, J. G., & Simon, H. A.** (1958). *Organizations*. Wiley.
- **Mintzberg, H.** (1985). *Power in and Around Organizations*. Prentice Hall.
- **Pfeffer, J.** (2010). *Power: Why Some People Have It—and Others Don't*. Harper Business.
- **Scott, W. R.** (2020). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. SAGE.
- **Simon, H. A.** (1947). *Administrative Behavior*. Macmillan.
- **Sunstein, C. R., & Thaler, R. H.** (2021). *Nudge: The Final Edition*. Penguin Books.
- **Uhl-Bien, M., & Arena, M.** (2022). Leadership for Organizational Adaptability: A Theoretical Synthesis and Integrative Framework. *The Leadership Quarterly*, 33(1), 101–120.
- **Weick, K. E.** (1995). *Sensemaking in Organizations*. SAGE Publications.
- **Zuboff, S.** (2020). *The Age of Surveillance Capitalism*. PublicAffairs.

נספחים:**נספח A:** טבלאות אבחון ל - PBO**נספח B:** שאלון לדירוג תמיכה פוליטית ורגולציה ביורוקרטית**נספחים****נספח A: טבלת אבחון PBO**

ממד ארגוני	ממד פוליטי	ממד ביורוקרטי	קריטריון אבחון
מי משמר את הנורמות הקיימות?	מי תומך ומי מתנגד בקואליציה?	מי החתום על התקנון החדש?	מי קובע?
ערכים תרבותיים, זהויות קבוצתיות	אינטרסים סותרים, מאבקי כוח	נהלים, רגולציות, אישורים	מה החסמים העיקריים?
רצון בחדשנות תרבותית, יוזמה תמריצים פוליטיים, הבטחות קידום פנימית		עדכון נהלים, הוראות חדשות	מה מניע שינוי?
עלייה באימוץ שינוי ושביעות רצון	תמיכה פוליטית יציבה לאורך זמן	עמידה בזמנים ובתקציב	איך מודדים הצלחה?

נספח B: שאלון אבחון התנגדות לשינוי

1. האם העובדים מבינים היטב את מטרת השינוי?
כן / חלקית / לא
2. האם יש תחושת איום על היציבות התעסוקתית?
גבוהה / בינונית / נמוכה
3. האם מתקיים תהליך שיתוף דיונים בתוך הארגון?
תמיד / לעיתים / אף פעם
4. האם קיימים ערוצים ברורים לביטוי התנגדויות?
כן / חלקית / לא
5. מהי רמת האמון של העובדים בהנהלה?
גבוהה / בינונית / נמוכה