

תקציר עבודת דוקטורט באוניברסיטת תל אביב

הנושא: גורמים מקדמים ומעכבים בתהליך שינוי ארגוני מסוג של מיזוג.

המגיש: ד"ר זאב פרידמן, מנכ"ל המרכז הישראלי לאפוטרופסות ולשעבר

מנהל מינהל הרווחה ובריאות הציבור בעיריית תל אביב יפו.

מחקר זה מבוסס על ניתוח מקרה של תהליך מיזוג ארגוני שהחל בינואר 1999 והסתיים באפריל 2002, אשר הביא למיזוג ארבעה ארגוני שירותים חברתיים בעירייה גדולה בישראל שפעלו כמערכות ארגוניות נפרדות (האגף לשירותי רווחה, האגף לבריאות הציבור, הרשות לקליטת עלייה, והרשות להתמכרויות לסמים ואלכוהול) למערכת ארגונית אחת. מטרת המחקר היא לאתר ולזהות את הגורמים ומרכיביהם המקדמים מהלך כזה של רפורמה ארגונית ואת הגורמים ומרכיביהם המעכבים אותו, בדגש על המגזר הציבורי והשירותים החברתיים ועל ארגונים ללא מטרת רווח.

בנוסף, המחקר בחן את המדגך של הגורמים המקדמים את תהליך המיזוג, ושל אלה המעכבים אותו; את הקשר בין הגורמים המקדמים או המעכבים את תהליך יישום המיזוג הארגוני לבין 5 התקופות של תהליך המיזוג ("הפשרה", "אבחון הקשיים", "תכנון", "ביצוע השינוי", "הייצוב"); ואת הקשר בין הגורמים המקדמים או המעכבים את תהליך יישום המיזוג הארגוני לבין מאפייניהם של 76 בעלי העניין והתפקידים השונים שנטלו חלק בתהליך השינוי, ואת אופיו של קשר זה; כמו כן המחקר בחן האם יש הבדל במידת הסיכוי להופעת הגורמים המקדמים או המעכבים את תהליך יישומו של המיזוג הארגוני, על פי מאפייניהם של התקופות בתהליך המיזוג ושל בעלי העניין והתפקידים השונים הנוטלים חלק בתהליך.

המחקר הציב שאלות מחקר שהתשובות עליהן עלו מתוך חקר המקרה, וכן תאוריה העולה מתוך נתוני התוכן שלו. הוא מציב מודל תאורטי ויישומי לתהליכי יישום של מיזוג ארגוני, תוך הדגשת הדרך ותהליך התכנון, היישום והשלמת המיזוג – ולא תוצאות המיזוג.

כלי המחקר הוא ניתוח תוכן איכותי וכמותי (mixed method study) של חקר מקרה, ומקורות המידע בו היו 732 מסמכים, הכוללים פרוטוקולים, תכתובות בין גורמים שונים שהיו מעורבים בתהליך המיזוג הנחקר, וכן חוזרים, חוברות ומצגות וסיכומי פורומים – מטעם בעלי העניין והתפקידים השונים שלקחו חלק פעיל בתהליך. מתוך מקורות מידע אלו נגזרו 602 היגדים המשקפים תמות אשר מייצגות גורמים מקדמים או מעכבים, ואת מרכיביהם, המשפיעים על מיזוג

ארגוני. להבטחת מהימנות המחקר, סווגו ההיגדים לגורמים השונים לא רק על ידי החוקר אלא גם על ידי שני שופטים נוספים, עצמאיים ובעלי זיקה מובהקת למדעי החברה ולמינהל וארגון.

מדרג התמות שנמצאו מייצגות 9 גורמים מקדמי מיזוג, על פי מידת שכיחותן – מן הגבוהה לנמוכה, הן כדלהלן: "תכנון וניהול יישום התהליך", "שיתוף ושקיפות", "מנהיגות", "קירבה והנגשה", "תקשורת והסברה", "המרכיב האנושי", "התרבות הארגונית", "הסתיעות ביועץ ארגוני חיצוני" ו"יזמות עליונה והשפעות חיצוניות". עוד 35 תמות נמצאו מייצגות מרכיבים של גורמים מקדמי מיזוג אלה.

ואילו התמות שנמצאו מייצגות 6 גורמים מעכבי מיזוג, על פי מדרג מידת השכיחות שלהן – מן הגבוהה לנמוכה, הן כדלהלן: "המרכיב האנושי", "התרבות הארגונית", "תקשורת והסברה", "יזמות עליונה והשפעות חיצוניות", "הסתיעות ביועץ ארגוני חיצוני" ו"מנהיגות". עוד 11 תמות נמצאו מייצגות מרכיבים של גורמים מעכבי מיזוג אלה.

המחקר גם מצביע על הדמיון והשוני שבין הגורמים המקדמים לבין הגורמים המעכבים המקבילים להם. כמו כן הוא מצביע על האיפיון המשותף של מרכיביהם הבולטים של הגורמים המקדמים והמעכבים, שזכו לשיעורי האזכור הגבוהים ביותר בהיגדים הנחקרים.

בעקבות מימצאי המחקר פותח מודל של שלושה טיפוסים מערכות פעולה בקרב הגורמים

מקדמי המיזוג:

מערכת הפעולה האקטיבית שבתוך הארגון המתמזג, המקדמת את תהליך המיזוג: מערכת זו

כוללת את הגורמים המקדמים – "תכנון וניהול יישום התהליך", "שיתוף ושקיפות", "מנהיגות". גורמים אלה קשורים לבעלי התפקידים האקטיביים, הבולטים והמשפיעים ביותר בקידום השינוי – ובמקרה הנחקר: מנהיגות השינוי והמנהלים במינהל החדש התומכים במיזוג. מערכת זו בולטת בעיקר בתקופות "אבחון הקשיים", "התכנון" ו"הביצוע" של השינוי, ומידת השפעתה על תהליך קידום המיזוג ויישומו היא רבה.

מערכת הפעולה הפאסיבית שבתוך הארגון המתמזג, המקדמת את תהליך המיזוג: מערכת זו

כוללת את הגורמים המקדמים הפחות משפיעים על קידום תהליך המיזוג – "קירבה והנגשה", "תקשורת והסברה", "המרכיב האנושי", "התרבות הארגונית". גורמים אלה גם קשורים לבעלי התפקידים הפחות משפיעים בקידום השינוי: עובדים ומנהלים המצטרפים לתהליך המיזוג, המבטאים התנגדות לעצם המיזוג. מערכת זו בולטת בעיקר בתקופות "התכנון", "הביצוע" ו"הייצוב" של השינוי, ומידת השפעתה על קידום תהליך המיזוג ויישומו היא בינונית.

מערכת הפעולה האקטיבית שמחוץ לארגון המתמזג, המקדמת את תהליך המיזוג: מערכת זו

כוללת את הגורמים המקדמים – "הסתייעות ביועץ ארגוני חיצוני", "יזמות עליונה והשפעות חיצוניות". גורמים אלה קשורים לבעלי התפקידים החיצוניים האקטיביים שמחוץ לארגון החדש המוקם, ובמקרה הנחקר – ראש העירייה, המנכ"ל והסמנכ"לים והרגולטורים במשרדי הממשלה, אשר היו מעורבים בתהליך הקמת המינהל, בעיקר בשלביו הראשוניים, המכריעים. מערכת זו בולטת בעיקר בתקופות "ההפשרה" ו"אבחון הקשיים" של השינוי, ומידת השפעתה על קידום תהליך המיזוג ויישומו היא גבוהה, ראשונית ובסיסית.

בעקבות מימצאי המחקר פותח מודל של הגורמים מעכבי המיזוג, תוך סיווגם לשני טיפוסים

מערכות פעולה:

מערכת הפעולה שבתוך הארגון המתמזג, המעכבת את תהליך המיזוג: מערכת זו כוללת את

הגורמים המעכבים – "המרכיב האנושי" ו"התרבות הארגונית". מערכת פעולה זו מאפיינת את הגוף הקטן יותר המצטרף למיזוג, את בעלי המקצוע הייחודי ובעל הסטטוס הגבוה ואת בעלי התפקידים בדרג הניהולי הבכיר. מערכת פעולה זו ניכרת בעיקר בתקופות הראשונות של תהליך השינוי: ה"הפשרה" ו"אבחון הקשיים".

מערכת הפעולה שמחוץ לארגון המתמזג, המעכבת את תהליך המיזוג: מערכת זו כוללת את

הגורמים המעכבים – "יזמות עליונה והשפעות חיצוניות", "הסתייעות ביועץ ארגוני חיצוני", "תקשורת והסברה" ו"מנהיגות". מערכת פעולה זו מאפיינת את בעלי התפקידים בדרג הניהולי החיצוני, דוגמת הרגולטורים החיצוניים. מערכת פעולה זו ניכרת בעיקר בתקופות ה"הפשרה" ו"אבחון הקשיים" אך גם בתקופת "תכנון התהליך".

בעקבות ממצאים אלה פיתח המחקר, בנוסף, את "מודל המרחבים". שעל פיו תהליך השינוי

הכרוך במיזוג ארגוני, מקיף רצף של שלושה מצבים: התנעת תהליך המיזוג, ביצוע ויישום תהליך המיזוג והשלמת תהליך המיזוג וסיומו. מצבים אלה מתרחשים בשני מרחבי שינוי – **המרחב החיצוני והמרחב הפנימי**: המרחב החיצוני, של בעלי העניין החיצוניים, הוא תנאי הכרחי לקבלת אישורה של הסמכות העליונה, במקרה הנחקר – ראש העירייה והנהלת העירייה, להקמת המינהל החדש, הכולל ארבעה אגפים עירוניים נפרדים ולמתן גיבוי מצידם וכן מצד משרדי הממשלה הנוגעים בדבר וארגון העובדים, לתפיסת המיזוג ויישומה. ואילו אנשי המרחב הפנימי – בעלי עניין ותפקידים פנימיים מקרב הארגון המתמזג והמוקם, הם שנוטלים חלק הרבה יותר פעיל ומשמעותי במעבר למרחב הפנימי, שעיסוקו הוא יישום מודל המיזוג המוצע. כך, בהינתן האור הירוק להקמת

המינהל הממוזג על ידי הסמכות העליונה, ניתן לעבור למרחב הפנימי, המסור כולו לבעלי העניין הפנימיים – ממנהל הארגון הממוזג ועד אחרון המעורבים בתהליך המיזוג. במרחב החיצוני, הבולט בתקופת ה"הפשרה", מעורבים הגורמים המקדמים, שעל פי המדרג הבא: יזמות עליונה והשפעות חיצוניות, התרבות הארגונית, הסתייעות ביועץ ארגוני חיצוני; ואילו במרחב הפנימי, הבולט מתקופת "אבחון הקשיים" ועד תקופת ה"ייצוב", מעורבים הגורמים המקדמים שעל פי המדרג הבא: תכנון וניהול יישום התהליך, שיתוף ושקיפות, מנהיגות, קירבה והנגשה, המרכיב האנושי, תקשורת והסברה. התוצר הצפוי של המרחב החיצוני הוא עצם הקמת הגוף הממוזג וגיבוי לרעיון המיזוג ותפיסתו, ואילו התוצר הצפוי של המרחב הפנימי הוא יישום תהליך המיזוג והשלמתו.

מחקר זה – בהתמקדו בחקר מקרה של יישום רפורמה ארגונית מוצלחת בשירותים חברתיים, חשיבותו בהישענותו על שפע מקורות מידע אותנטיים – מסמכים ופרוטוקולים שהיו זמינים ונגישים לחוקר. עיסוקו הפרטני של המחקר בגורמים המקדמים ומעכבים מיזוג ארגוני במגזר הציבורי, תוך הדגשת הטקטיקה של ה"איך" בתהליך התכנון והניהול של יישום המיזוג, יש בו כדי לתרום לפיתוח מודל תאורטי ויישומי לתהליך של מיזוג ארגוני על כל שלביו. תרומתו של המחקר – על שפע מימצאיו, משמעויותיהם והדיון בהם – לכל מי שיהיה מעורב בעתיד בתהליך של יישום מיזוג, היא האפשרות ללמוד ממנו אודות יישומו של תהליך מיזוג והשלמתו המלאה והמוצלחת. על רקע אי ודאות כלכלית, תיעול משאבים, תלות במקורות מימון חיצוניים משותפים ופער גובר והולך בין צרכים למשאבים ובין מקורות לשימושים, יש לצפות כי תהליכי מיזוג המתרחשים כיום במגזר העסקי והפרטי, לא יפסחו על המגזר הציבורי – משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, תאגידים ועמותות. כיוון שיש כיום לא מעט כפילויות, חפיפות ואי תיאום בין פעילויותיהם של גופים ציבוריים הנותנים שירותים דומים לאותן אוכלוסיות יעד – בין השאר, ילדים, נוער וצעירים, בעלי מוגבלויות, קשישים, מתמכרים, ועולים חדשים – מן הראוי להיערך כבר עתה לתהליכי מיזוג במגזר הציבורי, ומחקר זה עשוי לסייע בהיערכות זו.