



קבלת החלטות וקביעת מדיניות מבוססת/מיודעת נתונים וידע מחקרי

סקירת ספרות

חלי פרץ, מחלקת מו"פ, קרן רש"י

נובמבר 2020

תוכן

2	מבוא.....
4	השחקנים המרכזיים בתהליך קביעת מדיניות מבוססת נתונים.....
6	היבטים פוליטיים.....
7	היבטים הקשורים בהבדלים בין אנשי אקדמיה לקובעי מדיניות.....
8	היבטים הקשורים בסוג הנתונים שנבחרים.....
9	היבטים ארגוניים ומיומנויות של מקבלי ההחלטות.....
11	פרקטיקות של קביעת מדיניות מבוססת נתונים.....
14	ביבליוגרפיה.....

מבוא

תנועת ה"קביעת מדיניות מבוססת נתונים" החלה להתפתח בשנות ה-70 של המאה הקודמת זכתה להתעוררות מחודשת במהלך שנות ה-90. מטרתה הייתה קידום של ניתוח קפדני של כיווני מדיניות ופיתוח ושיפור תכניות על מנת לתת מידע שימושי ורלוונטי למקבלי החלטות (Head, 2016).

מדיניות מבוססת נתונים מוגדרת לרוב כפרקטיקה של הטמעה, הערכה ושינוי מדיניות ציבורית בהתבסס על נתונים ומחקר אמפירי. ההנחה היא כי קביעת מדיניות באופן זה משרתת את האינטרס הציבורי, כיון שהיא עוסקת במה עובד ומה מצליח ומאפשרת לבחון תוצאות של מדיניות ציבורית. ניתן לראות זאת כתהליך בו מומחים נטולי אינטרסים מציגים פתרונות טכניים לבעיות וקובעי המדיניות עושים ניתוח פסיבי של המחקר כדי לבחור את המדיניות האופטימלית (Lucas, 2018). הרצון לעשות שימוש טוב יותר בעדויות מחקריות לצורך קביעת מדיניות, קשור בקשר ישיר עם הלחץ ליצירת אפקטיביות במתן שירותים ובאחריותיות במדיניות דמוקרטיות. תהליכי קבלת החלטות מבוססי נתונים (evidence based decision making), המתבססים על שימוש בנתונים ותהליכי התייעצות הנעשים בשקיפות, נתפסים כתורמים ליצירה של מדיניות מאוזנת ומשילות לגיטימית ואמינה (Head, 2016).

שימוש בנתונים וידע מחקרי לצורך קבלת החלטות וקביעת מדיניות הוא תהליך שמטרתו תרגום של ידע העברה של ידע, הפיכת ממצאי מחקר לפרקטיקות והטמעה והפצה של הידע. כדי שתהליך זה יתבצע יש צורך קודם כל לחבר את בעלי העניין לחשיבות הנושא והשני ולהטמיע תהליכי קבלת החלטות על סמך נתונים. תהליך זה נשמע הגיוני, ברור ומתבקש, אך בפועל קיים פער גדול בין מצב זה ובין מה שקורה בשטח (Uzochukwu, Onwujekwe, Mbachu, 2016).

הסיבה לפער נובעת מכך שקביעת מדיניות היא מאבק בין רעיונות ואין נתונים ניטרליים כאשר ניגשים לקבלת החלטות מורכבות מסוג זה. בנוסף, לרוב, הידע לא מספק, היכולות של מקבלי ההחלטות חלקיות והמניעים לא ברורים. בנוסף, ידע מדעי ניטרלי ואובייקטיבי אינו יכול להוביל מדיניות בתוך מערכת פוליטית דמוקרטית. ידע מחקרי משמש לטיעונים מתחרים בנוגע למטרות ואמצעים. תהליכי קבלת החלטות במסגרות פוליטיות נגועים באופן בלתי נמנע בקונפליקטים, סחר-מכר ופשרות. לאור מורכבות זו התפיסה של קבלת החלטות על סמך נתונים – evidence based policy השתנתה לתפיסה של קבלת החלטות מידועת נתונים – evidence informed policy (Head, 2016).

בקרב התומכים בשימוש במידע מוצלח לצורך קבלת החלטות, ניתן למצוא שתי אסכולות עיקריות:

א. אסכולה המאמינה בכך שניתן ליישם תהליכים של קבלת החלטות מבוססת נתונים, אך היא מחייבת קפדנות רבה בתהליכי הערכה של תכניות, כך שניתן יהיה להתבסס על ממצאים מהימנים ורלוונטיים של הצלחות של תכניות קודמות בתוך קבלת ההחלטות. לפי

גישה זו, נדרשת מחויבות ממשלתית משמעותית לתהליכי איסוף וניתוח הנתונים הקיימים והשקעה במיומנויות של מנהלים לניתוח ויישום של הידע שנצבר לתוך תהליכי קבלת ההחלטות. מטרת התהליך כולו היא להרחיב את השימוש בתהליכים של הערכה ובקרה יחד עם פרוצדורות, רגולציות והתערבויות ומשוב מתמיד בתוך תהליכי קבלת ההחלטות (Head, 2016).

ב. אסכולה לפיה, לא ניתן לבנות מערכת קבלת החלטות ציבורית המתבססת בעיקר על ממצאי מחקרים והערכה. תהליכי קבלת החלטות מהימנים צריכים להיות מידעים על ידי הנתונים המהימנים ביותר שיש בנמצא תוך התייחסות למגוון רחב של ידע ומידע שאינו מחקרי באופן מובהק, אותו ניתן לשכלל לתוך התהליך ובא מהשטח ומאנשי מקצוע מומחים. אסכולה זו גם לוקחת בחשבון שקונפליקטים ומשא ומתן הם חלק בלתי נפרד ממערכת פוליטית דמוקרטית ומכירה בתפקיד של ערכים, אידיאולוגיות ואינטרסים כלכליים בעיצוב מדיניות (Head, 2016).

שתי האסכולות הללו, רואות בחשיבות של הרחבת בסיס הידע כדי לתת כלים טובים יותר למקבלי החלטות, עם זאת, עדיין נותרים קשיים משמעותיים ראשית, גם בהינתן ידע ונתונים, עדיין יש קושי לבסס קשר סיבתי במחקרים הנעשים מחוץ למעבדה ועל כן, חוסר הוודאות בין תוצאות מחקרים, אפשרויות שונות של מדיניות ודרכי יישום, יישאר תמיד. שנית, פעמים רבות, הבעיה העומדת בבסיס המדיניות, אינה מוגדרת בצורה מהודקת דיה ועל כן יהיה קושי בבחירת הפתרונות המתאימים. שלישית, גם בהינתן נתונים מבוססים ונגישים, המניעים של מקבלי החלטות במערכות ממשל פוליטיות דמוקרטיות הם סוציו-פוליטיים ופחות כאלה הנשענים על תוצאות מחקרים (Head, 2016).

ניתן לסכם ולומר כי לתהליך של קביעת מדיניות מבוססת נתונים ישנם מספר רכיבים קריטיים: תהליך- מחייב שיתוף ומעורבות של הרבה גורמים. קבלת החלטות שיפוטית- מדגיש את קיומם של מקורות מידע שונים, כאשר נתונים מדעיים מהווים רק סוג אחד בתוכם. מטרות פוליטיות- מדגיש את התחרות הקיימת על מטרות חברתיות שונות, שמשתנות עם הזמן וקשורות לקונטקסט החברתי- כלכלי- פוליטי בו הן מתקיימות (Lucas, 2018).

השחקנים המרכזיים בתהליך קביעת מדיניות מבוססת נתונים

ניתן להסתכל על קביעת מדיניות מבוססת נתונים כסוג של יזמות ציבורית שבו מעצבי מדיניות עושים שימוש בנתונים מדעיים, לצד מקורות מידע נוספים, כדי ליצור שינוי במדיניות. שינוי במדיניות, בין אם מדובר בשינוי מדיניות קיימת ובין אם מדובר במדיניות חדשה, הם סוג של המצאה חדשנית. חידושים מדעיים מציעים אפשרויות פוטנציאליות להמצאות אלה, אך נדרשת פעולה מכוונת ויצירתית כדי למזג את הממצאים במדעיים לתוך מדיניות ציבורית (Lucas, 2018).

ניתן חלק את המעורבים בתהליך לשלוש קבוצות עיקריות של שחקנים: יזמי מדיניות, קובעי מדיניות ומומחים; יזמי מדיניות אוספים ומציעים פתרונות למדיניות מבעוד מועד ומסגרים על הנושא לאורך זמן עד שנוצר חלון הזדמנויות ליצירת שינוי במדיניות. גורמים אלה יכולים לבוא מתוך או מחוץ לממשל (Lucas, 2018).

בתוך מציאות פוליטית חברתית מורכבת ישנם גופים שונים המתפקדים כזימי מדיניות (כולל עמותות, גופים ציבוריים, מפלגות ואנשי ממשל) אשר עוסקים בניסיון להשפיע על המדיניות, להציע פתרונות ולהביא נתונים רלוונטיים. עם זאת, יזמות ציבורית, מחייבת קבלת החלטות קולקטיבית, החוצה את כל הגופים המקבלים החלטות (Lucas, 2018).

קובעי המדיניות, בין אם הם נבחרו או לא נבחרו, הם האנשים המשתפים פעולה על מנת ליצור מדיניות. נבחרו או לא נבחרו מביאים עמם מנדט רחב לפעולה באופן חוקי, מי שלא נבחר לרוב פועלים כדי להטמיע את המדיניות, במסגרת אותו מנדט. קובעי המדיניות מצרפים את הנתונים הקיימים, שופטים מה רלוונטי או מה לא רלוונטי ומשתמשים במשאבים פיזיים ומוסדיים כדי להשיג את מטרת המדיניות. תהליך זה כולו נעשה בתנאי חוסר ודאות ותמיד יש פערים בין התכנון לביצוע הן לגבי המטרות והן לגבי המשאבים. המחקר הקיים אינו יכול לתת הערכת סיכונים עבור כל תוצאה אפשרית של מדיניות כלשהי ועל כן שיפוט, סובייקטיביות וידע קודם הם מרכיבים קריטיים אצל קובעי המדיניות. בנוסף, מקבלי ההחלטות אינם יכולים לעבד את כל הידע הקיים או לצפות את כל ההשלכות האפשריות של המדיניות ויש דברים רבים שאינם ידועים וברורים ופעמים רבות, לא ניתן להעריך את מה שלא ידוע- unknown unknowns (Lucas, 2018).

Sohn (2018), מוסיף כי גם על מקבלי המדיניות יש להסתכל בצורה פרטנית. הוא מציע לבחון כיצד קובעי המדיניות **האינדיבידואלים** מגדירים מהו ידע וכך ללמוד על התהליך, מבלי להניח שכל קובעי המדיניות רואים את הנושא באותו אופן. ידע מוגדר באופן רחב כ"טענה המגובה במידע". ידע מחקרי או מדעי מתייחס לידע שהוא תוצר של תהליכי איסוף נתונים מתודולוגי וסדור שיש בו לרוב היררכיה ברורה של מהם תהליכים מיטיבים, אובייקטיביים ומדויקים. קובעי מדיניות מחזיקים פעמים רבות בתפיסה רחבה יותר של מהו ידע, שיכול להישען גם על דעות של אנשים ספציפיים וקבוצות חברתיות. קובעי מדיניות מתייחסים לידע הקשור גם בשיקולי עלות-תועלת, תוצאות פוטנציאליות בלתי רצויות, דעת הקהל וקרבה לבחירות. מכאן, שקובעי המדיניות יחפשו מגוון סוגי ידע ובהם

תהליכי שיתוף ציבור, סקרי דעת קהל, ניתוחים כלכליים, התנסויות של פרטים או קבוצות וכן מידע על דפוסי הצבעה בבחירות. לטענתו, בסופו של דבר מה שמפיע על בחירת הידע שיכנס לתוך השיקולים של קובעי המדיניות, הם התפיסות שלהם לגבי מהו ידע רלוונטי, הרבה פחות מתוכן הידע עצמו (Sohn, 2018).

השחקן השלישי מורכב מהמומחים, אלה שמביאים את הנתונים והידע. קובעי המדיניות מתייחסים למומחים כמקור ידע והם חייבים להיות בעלי כישורים להעריך את טיב הידע והנתונים שהם מקבלים. כאשר כישורים אלה חסרים, יש סבירות גבוהה שידע ונתונים לא ישפיעו על תוצאות המדיניות. בנוסף, ידע ונתונים מחקריים צריכים לבוא יחד עם ידע משלים כגון עמדות הציבור על הבעיה הנדונה, יכולת היישום של המדיניות, היבטים תקציביים, קואליציות חברתיות ומכשולים אפשריים. ללא חיבור בין הקונטקסט המקומי לנתונים הקיימים, סביר להניח שהנתונים לא ישפיעו על קביעת המדיניות (Lucas, 2018).

כיון שעיצוב מדיניות הוא תהליך המורכב משלבים יש צורך להתייחס לשלבים השונים וכן לשחקנים השונים המעורבים בכל אחד מהשלבים ובאופנים השונים בהם הם משתמשים בידע. לשחקנים השונים מטרות, ערכים ותפיסות שונות והם משפיעים אחרת על האופן בו הם תופסים את הידע בתוך התהליך (Sohn, 2018).

ניתן לחלק את תהליך קבלת ההחלטות לשניים: ההחלטה האם לעצב מדיניות בתחום מסוים ועיצוב המדיניות בפועל. עיקר הידע המחקרי העוסק בשימוש בידע בעיצוב מדיניות עוסק בשלב השני ולא בשלב הראשון. בשלב השני המעורבים העיקריים הם פקידי ממשל בכירים שתפקידם פיתוח הפרמטרים של המדיניות שהוחלט עליה, כולל תכנון והטמעה והוצאה לפועל של המדיניות. בשלב זה עובדים לרוב עם אנשי מקצוע בתחום המייעצים להם על חלקים הטכניים של הנושא באמצעות הבאת פרקטיקות מיטביות ונתונים מחקריים (Sohn, 2018).

עם זאת, מעט מאוד מחקר התרכז בשלב הראשון, כאשר מקבלי ההחלטות צריכים להחליט אם הסוגיה שעומדת על הפרק אכן צריכה מדיניות חדשה. השחקנים השונים המשמשים כיועצים בשלב זה, משתמשים בידע במגוון עצום של דרכים וכוללים גורמים מחוץ לממשל, עם קשר קרוב אישי ומקצועי עם מקבלי החלטות, המשמשים כיועצים בלתי רשמיים, אנשי אמון. אנשים אלה מוגדרים כאנשי האליטה המקורבים לקובעי המדיניות ואינם יועצים רשמיים. כך, האופן בו יהיה שימוש בידע בשני שלבים אלה שונה מאוד במטרתו, בפונקציות ובשחקנים המעורבים (Sohn, 2018).

היבטים שונים של הקושי בקביעת מדיניות מבוססת/מידעת נתונים

מחקרים שונים עסקו בניסיון לנתח את ההיבטים השונים של המורכבות של קביעת מדיניות מבוססת/מידעת נתונים. ההיבטים העיקריים שנחקרו הם: היבטים פוליטיים, היבטים של הפער בין קובעי מדיניות לאנשי אקדמיה, היבטים הקשורים בבחירת הנתונים והיבטים ארגוניים ומיומנויות של מקבלי החלטות.

היבטים פוליטיים

קיימת הבנה רחבה שהתהליך של קביעת מדיניות מידעת נתונים, הוא במהותו תהליך פוליטי, כיון שיש צורך לקחת בחשבון ריבוי של בעיות חברתיות שונות ומשתנות (Shaxon, L. 2019). מחקרים שעוסקים בנושא נוגעים באופן בו דינמיקה פוליטית משפיעה על קביעת מדיניות. כאשר משתמשים בנתונים לצרכים פוליטיים, לרוב עושים זאת כדי להצדיק החלטות שהתקבלו מסיבות אחרות. שימוש מסוג זה בנתונים הוא לגיטימי ובלתי נמנע בתוך משטרים דמוקרטיים (Newman,) (Cherney & Head 2017).

ההנחה היא כי תהליכי קבלת החלטות נטועים בתוך תהליכים פוליטיים של שכנוע ומשא ומתן וכן תפיסות ערכיות שונות. בתוך קונטקסט פוליטי, באופן טבעי יש ידע שנתפס כרלוונטי יותר וידע שנתפס כרלוונטי פחות, בהתאם לתפיסות הפוליטיות מהם מקבל החלטות מגיע. הדינמיקה הפוליטית הזו באה לידי ביטוי בנושאים המובאים לסדר היום על ידי מנהיגים פוליטיים, לוביסטים ובעלי עניין ומתווכת על ידי אמצעי התקשורת ודעת הקהל (Head, 2016). מנהיגים פוליטיים עסוקים הרבה יותר בטיעונים פוליטיים, בשמירה על תמיכה של בעלי עניין, בהיבטים תקשורתיים ובניהול סיכונים. עדויות מחקריות יכולות להעשיר את השיח ואת העימותים הפוליטיים, אך אינם משפיעות על התוצאות. בהינתן עולם של ריבוי אינטרסים, נקודות מבט והאופן בו בעיות חברתיות שונות מוצגות על ידי השחקנים השונים בשדה הפוליטי, הקשר בין נתונים למדיניות נתון להשפעות נרחבות של הקשר, פרשנות, משא ומתן ופרקטיקות ארגוניות (Head,) (2016).

ככל שהנושא העומד על הפרק בקביעת המדיניות הוא יותר מורכב וקונפליקטואלי, כך הנתונים הקיימים יכולים לשמש ככלי ניגוח לכל צד. פעמים רבות במצבים אלה, קובעי מדיניות נוטים לעשות תהליך הנקרא "cherry picking" שבו הם בוחרים להביא רק נתונים התומכים בעמדותיהם או משתמשים בנתונים כמס שפתיים. בנוסף, יש תחומי מדיניות שכמות הידע המחקרי הקיים עבורם מועט מאוד ועל כן, אין תשתית נתונים מספקת להסתמך עליה. לדוגמא, שימוש בהערכות של תכניות שנעשו בעבר, לא תמיד יכול לשפוך אור ולאפשר למידה לעתיד, כיוון שמציאות חברתית ופוליטית משתנה באופן תדיר ומה שהיה נכון ומתאים לתקופה או מקום מסוים, הופך להיות לא רלוונטי בתקופה או מקום אחר (Head, 2016).

Head (2016), טוען שהשילוב בין רמת הקונפליקט ובין רמת הידע הקיים בנושא, יכול לבנא את האופן בו יעשה שימוש בנתונים כפי שניתן לראות בטבלה הבאה:

רמת הקונפליקט		גבוה		נמוך	
מבוססת	החלטות	קבלת	קבלת החלטות מבוססת	קבלת החלטות	נתונים
		נתונים "מאותגרת"			
מבוססת	החלטות על סמך כוחות	קבלת החלטות פוליטיים, וחברתיים	החלטות מומחים	קבלת המבוססת בתחום	נמוך

היבטים הקשורים בהבדלים בין אנשי אקדמיה לקובעי מדיניות

הבדלים בין קובעי מדיניות לבין חוקרים אקדמיים משפיעים על היכולת של ממצאי מחקרים לשמש בתהליכי קבלת החלטות. רוב המחקר המדעי האקדמי, פעמים רבות אינו רלוונטי לקובעי מדיניות, כיון שהתיאוריה והפרקטיקה לא תמיד נמצאות בהלימה. בנוסף, קובעי מדיניות עסוקים ביישום מיידי של ידע כדי לפתור סוגיות חברתיות, בעוד שאקדמאים מעוניינים בהרחבה של הידע, ללא קשר הכרחי למידת השימועות שלו דמוקרטיים (Newman, Cherney & Head 2017).

בנוסף, אקדמאים לא תמיד מעברים את הידע שלהם בצורה אפקטיבית זאת בעיקר כי המערכת האקדמית מאדירה פרסומים מדעיים על פני השפעה על מדיניות. שתי המערכות פועלות מתוך ערכים שונים ומדברות שפות שונות ועל כן יש קושי לגשר ביניהן. אלה שתי קהילות שונות זו מזו באופן משמעותי (Newman, Cherney & Head 2017).

בנוסף, יש להבחין בין שימוש בנתונים טובים ומהימנים לבין שימוש טוב ומהימן בנתונים. נתונים מהימנים צריכים לקיים שני תנאים: מחויבות מדעית ושימושיות. עם זאת, נתונים מהימנים לקביעת מדיניות, צריכים לעמוד בשלושה תנאים אחרים: התייחסות לסוגיות המרכזיות בהן עוסקת המדיניות, בנויים באופן שמאפשר להתייחס לסוגיות אלה וניתנים ליישום בקונטקסט המקומי (Shaxon, L. 2019).

נקודה נוספת קשורה בפער בין ההגדרה של מהו ידע, אנשי אקדמיה יגדירו ידע כ"טענה המגובה במידע". ידע מחקרי או מדעי מתייחס לידע שהוא תוצר של תהליכי איסוף נתונים מתודולוגי וסדור שיש בו לרוב היררכיה ברורה של מהם תהליכים מיטיבים, אובייקטיבים ומדויקים. קובעי מדיניות מחזיקים פעמים רבות בתפיסה רחבה יותר של מהו ידע, שיכול להישען גם על דעות של אנשים ספציפיים וקבוצות חברתיות. קובעי מדיניות מתייחסים לידע הקשור גם בשיקולי עלות-תועלת, תוצאות פוטנציאליות בלתי רצויות, דעת הקהל וקרבה לבחירות. מכאן, שקובעי המדיניות יחפשו מגוון סוגי ידע ובהם תהליכי שיתוף ציבור, סקרי דעת קהל, ניתוחים כלכליים, התנסויות של פרטים או קבוצות וכן מידע על דפוסי הצבעה בבחירות. המחקר מצביע על כך שבסופו של דבר מה

שמשיע על בחירת הידע שיכנס לתוך השיקולים של קובעי המדיניות, הם התפיסות שלהם לגבי מהו ידע רלוונטי, הרבה פחות מתוכן הידע עצמו (Sohn, 2018). חוקרים זיהו מספר סיבות שיכולות להגביר את הפער בין יצירת נתונים לקבלת החלטות (2016, Uzochukwu, Onwujekwe, Mbachu):

- א. חוקרים וקובעי מדיניות מתייחסים זה אל זה ככאלה שצריכים לתת מוצר ולא ככאלה המעורבים בתהליך (Uzochukwu, Onwujekwe, Mbachu, 2016).
- ב. חוקרים מבקשים לתת תשובות ברורות ובהירות לשאלות שעומדות בבסיס המחקר בעוד שקובעי מדיניות מכניסים לתוך התהליך מגוון של משתנים ובהם אינטרסים, ערכים ועמדות.
- ג. גם לחוקרים יש מערכת שיקולים בנוגע לביצוע מחקר ובהם פרסום בכתבי עת מדעיים וקבלת מלגות לביצוע המחקר.
- ד. חוקרים לרוב אינם לוקחים בחשבון מיהו קהל היעד שאמור לקבל את תוצאות המחקר.
- ה. קובעי מדיניות לרוב אינם מגדירים באופן בהיר ומדויק מהו האתגר מולו הם ניצבים על לבנות מחקר הולם המותאם גם בלוח הזמנים.
- ו. חוקרים פעמים רבות מביאים נתונים שלא ניתן ליישם בשטח באופן מלא ויש צורך להתאים אותם להקשרים משתנים.

היבטים הקשורים בסוג הנתונים שנבחרים

היבט נוסף המשפיע על קביעת המדיניות הוא הבחירה על אילו נתונים להתבסס ומה הם נתונים מהימנים. סוגיה זו קשורה במה שמכונה ההיררכיה של הנתונים. היררכיות אלה מגדירות מהי הדרך להעריך מחקר ולשפוט את הנתונים העולים ממנו. בראש הרשימה עומדים נתונים שעולים ממחקרים שנתפסים "מדעיים" ו"אובייקטיביים" הנשענים על מדגם גדול ומייצג, קבוצת ביקורת, שליטה במשתנים חיצוניים, משתנה מחקר יחיד והיעדר הטיה ערכית. מחקרים מסוג זה נקראים randomized controlled trials - ניסוי אקראי מבוקר (Parkhurst & Abeyasinghe, 2016). אין ספק שעבור ניסויים קליניים, זוהי דרך המחקר המתאימה ביותר. גישות לא ניסוייות כגון, תיאורי מקרה, תצפיות וכד' אינן נחשבות כשיטות מחקר טובות דיין כדי לבחון התערבות, היות ואין בהם שליטה במשתנים מתערבים ויש בהם פוטנציאל רב יותר להטיות מסוגים שונים. בחלק מהמוסדות האקדמיים נהוג לסווג המלצות הניתנות על סמך תהליכים מחקריים לארבע רמות, מרמה A, שמשמעותה המלצות המתבססות אך ורק על סמך ניסויים אקראיים מבוקרים ועד רמה D, המתבססת על המלצות מומחים או שיטות מחקר לא ניסוייות (Parkhurst & Abeyasinghe, 2016).

נשאלת השאלה, האם מה שנחשב כנתונים מהימנים עבור מחקרים קליניים, יכול להיות מהימן גם עבור קבלת החלטות של קובעי מדיניות. ההנחה היא כי לא ניתן לעשות זאת, היות ויש שוני עצום בין שני התהליכים. קביעת מדיניות כוללת בתוכה מגוון של השפעות- חברתיות, כלכליות ופוליטיות, תוצאות המדיניות מורכבות ונמדדות במגוון רחב של היבטים ועל כן לא ניתן להתייחס לתהליך זה באותו אופן בו מחליטים האם תרופה כלשהי משפרת או לא משפרת את מצב הבריאות של האדם (Parkhurst & Abeyasinghe, 2016).

קביעת מדיניות חברתית תמיד צריכה להכריע בין סוגיות שונות שמתחרות זו בזו בחשיבותן. יתכן שערך חברתי מסוים הוא זה שיוביל לאפקטיביות הגבוהה ביותר או למקסימום של עלות תועלת, אך עדיין יש לקחת בחשבון ערכים נוספים כגון זכויות הפרט וחרויות הפרט, מידת היכולת של הציבור לקבל הכרעה מסוג זה, שוויון חברתי ועוד. כל אחד מהגורמים הללו נכנס לתוך מערך קבלת ההחלטות ומהווה תוכן לגיטימי, רלוונטי ושווה ערך למידת האפקטיביות של מהלך חברתי כלשהו. שני מאפיינים נוספים של המחקר המדעי הם יכולת ההכללה וסיבתיות. מחקר קליני ישאף להציג קשר סיבתי בין משתנים- מה משפיע על מה ומדוע וכן ישאף להציג קשר סיבתי שאינו תלוי בקונטקסט כלשהו. בשדה החברתי, היכולת למצוא קשרים סיבתיים והיכולת להכליל מסיטואציה אחת לאחרת, היא כמעט בלתי אפשרית. התערבות שהצליחה בקונטקסט מסוים, לא בהכרח תצליח בקונטקסט אחר ויכולה להניב תוצאות שונות לחלוטין במציאות או בזמן אחר (Parkhurst & Abeyasinghe, 2016).

ניסיון להשוות בין תוצאות של אותה התערבות במקומות שונים, באמצעות מטה אנליזה של מחקרים קיימים, יכולה למצוא שהתערבות הצליחה במקום אחד ונכשלה במקום אחר ולכן להסיק שההתערבות אינה מצליחה להשיג אפקט אמיתי. בפועל, מטה אנליזה כזו, מבטלת את האפשרות ללמוד מדוע אותה התערבות הצליחה בקונטקסט אחד ולא באחר ומכאן להעמיק את ההבנה של הכוחות השונים המשפיעים על התוצאות והאינטראקציה בין ההקשר החברתי-תרבותי-פוליטי- כלכלי ובין ההתערבות עצמה. בתוך העולם החברתי אין דרך לקבוע סיבתיות טהורה ואין דרך לנבא מה יוביל למה בהכרח (Parkhurst & Abeyasinghe, 2016).

היבטים ארגוניים ומיומנויות של מקבלי ההחלטות

היבט זה עוסק בהיעדר מיומנויות של בחירה, פירוש ובהבנה של הנתונים הקיימים, כמכשול העיקרי של מקבלי ההחלטות בתהליכי קביעת מדיניות. שאלות כמו מה נחשב ידע מהימן ואיך בוחרים נתונים שמתאימים ומסייעים בקבלת החלטות, האם קיים ידע אובייקטיבי והאם ניתן לפרש נתונים ללא השפעה של ערכים, עמדות ותפיסות דמוקרטיים (Newman, Cherney & Head 2017). איכות ההחלטות של מדיניות ציבורית תלויות במידה רבה בגורמים שאינם קשורים בידע המחקרי עצמו וכוללים את המיומנויות והיכולות של קובעי המדיניות לנתח וליישם את הידע הטוב ביותר הקיים עבור הסוגיה הנמצאת על הפרק (Sohn, 2018).

כאשר קובעי המדיניות ניגשים אל הידע המחקרי, הם צריכים לפרש משמעות והשלכות של החלטות עתידיות שלהם, הם נדרשים להעריך את איכות ומהימנות הידע שיש בידם, תוך שהם נשענים על נורמות, הכשרה, ידע קודם, מטרות ופרמטרים של שימוש בנתונים לצד שיקולים פוליטיים וכלכליים התואמים את המטרות שלהם (Sohn, 2018).

הנחת היסוד של תהליכי קבלת החלטות היא, שהם מתבססים על נתונים אמין וידע מצטבר של אנשי מקצוע מומחים בתחום. עם זאת, עיבוד הנתונים והידע של מקבלי ההחלטות משתנה מאוד בין ארגון לארגון. הזיקה בין ידע "טוב" ותהליך קבלת החלטות "טוב" כמעט ואינו מקבל התייחסות והוא מושפע משני מנגנונים- ארגוני ופוליטי (Head, 2016).

כדי לקבוע איזה נתונים הם ראויים ומהימנים מספיק לכל החלטה, פירושו לא רק לקחת בחשבון את ריבוי המורכבויות החברתיות ומגוון התוצאות האפשריות לכל החלטה ומדיניות, הם צריכים גם להחליט מהי הדרך האפקטיבית לאסוף, לנתח ולפרש ידע מחקרי קיים (Shaxon, L. 2019).

השירות הציבורי לרוב חלש ביצירת תהליכים ומנגנונים של שימוש בנתונים וכן רוב משרתי הציבור חסרים את ההשכלה וההכשרה בביצוע תהליכים אלה. חסרים אלה יכולים להקשות על הצוותים של קובעי המדיניות להגיע לידי הרלוונטי, לעבד אותו ולהפוך אותו לכזה שמקבלי ההחלטות יוכלו להיעזר בו בעת קביעת המדיניות (Newman, Cherney & Head 2017).

בנוסף, בין ובתוך ארגונים ציבוריים שונים, צרכי הידע והפרקטיקה של השימוש בהם, משתנים מאוד בין מקבלי ההחלטות. בזמן שנגישות לידע אמין ומדויק חשוב לכולם, הפרקטיקות האדמיניסטרטיביות והפרוצדורות לבחירה ושימוש בנתונים הן החלק המשמעותי באופן בו ידע זה ישפיע על תהליכי קבלת החלטות. דפוסים של שימוש בידע ושל ניהול ידע משתנים גם מאוד בין תחומי מדיניות (מדיניות חברתית, פיתוח כלכלי, רגולציה סביבתית וכד') וגם סוגי הארגון (כגון נותני שירות, גופי פיקוח, מקבלי החלטות וכד') (Head, 2016).

הספרות המחקרית העוסקת בתהליכי יצירת מדיניות מחלקת את התהליך לחמישה שלבים: הגדרת הבעיה, ניתוח נתונים, עיצוב מדיניות, הטמעת מדיניות והערכת התכנית. כל אחד מהשלבים יכול להתבצע על ידי אנשים שונים. מעטים האנשים בתוך ארגונים שיכולים לראות את התמונה הגדולה ולהחזיק את כל המידע הרלוונטי, בכל אחד מהשלבים. בנוסף, כל שלב דורש מידע מסוגים שונים כגון מידע משפטי, כלכלי וכד' (Head, 2016).

כאשר באים לבחון נתונים המשמשים לקבלת החלטות וקביעת מדיניות יש לעבור מלבחון האם הנתונים מהימנים ונמצאים גבוה בהיררכיה לבחינה של מידת ההתאמה שלהם לנושא ומידת היכולת ליישם את אותה מדיניות בתוך הקונטקסט הספציפי (Parkhurst & Abeyasinghe, 2016). התאמה של נתונים צריכה להיבחן במידת השקיפות שלהם בהתייחס לנושא שנמצא על הפרק, נתונים ששואלים מה הן התוצאות הצפויות של ההתערבות באזור בו היא אמורה להתבצע ושנלקחים בה בחשבון מאפייני האוכלוסיות השונות הנמצאים באותו אזור (Parkhurst & Abeyasinghe, 2016).

פרקטיקות של קביעת מדניות מבוססת נתונים

בהינתן המורכבות שהוצגה לעיל, קיימים מספר מחקרים המנסים לתת פרקטיקות ועקרונות שיכולים להועיל בתהליכי קביעת מדניות מיועדת נתונים. לדוגמא, Shaxon (2019), מציג 8 עקרונות של שימוש נכון בנתונים בתהליכי קביעת מדניות שנוגעים להיבט של בחירת הנתונים ולהיבט של תהליך קבלת ההחלטות:

- א. **הלימה**- על הנתונים להיות כאלה שבניתוח שלהם יוכלו לשמש את מקבלי ההחלטות תוך התייחסות למגוון של סוגיות חברתיות ולקונטקסט המקומי.
- ב. **איכות**- איכות הנתונים צריכים להיבחן לפי האופן בו נאספו ואיזה סוג נתונים הם מציגים. אין היררכיה של נתונים מהימנים יותר או פחות.
- ג. **הקפדה**- יש לאסוף ולנתח נתונים בצורה מוקפדת ויסודית כדי להימנע ממצב של Cherry Picking שהיא בחירה רק של הנתונים המתאימים לעמדות של מקבלי ההחלטות.
- ד. **סמכות ניהולית**- האנשים העוסקים בניתוח הנתונים ובאופן בו הם משפיעים על קבלת ההחלטות צריכים להיות אלה שיש להם את הסמכות לבצע את המדיניות ונושאים באחריות ציבורית לתוצאותיה.
- ה. **ייצוג**- בסמכות לקבל החלטות סופיות בנוגע למדיניות נעשית על ידי נבחרי ציבור ולא על ידי גופים חיצוניים.
- ו. **שקיפות**- אופן השימוש בנתונים בתהליכי קבלת ההחלטות, צריך להיות פתוח ואינפורמטיבי לקהל הרחב.
- ז. **דיון ציבורי**- מסודות ציבור צריכים להיות בקשר עם הציבור ולהיוועץ בהם על סוגיות חברתיות מתחרות.
- ח. **יכולת ערעור**- פתיחות לשאלות וביקורת הן על הנתונים שנעשה בהם שימוש והן על תהליך קבלת ההחלטות.

Uzochukwu, Onwujekwe, Mbachu (2016), מתארים ארבע אסטרטגיות שמקדמות שיתוף פעולה והכנסה של מחקר לתוך תהליכי קביעת מדניות שבבסיסם עומד שיתוף פעולה בין החוקרים לבין בעלי העניין:

- ראשית, יש ליצור מוכנות של קובעי המדיניות לשימוש בנתוני המחקר, גם אם יעמדו בסתירה לציפיות שלהם או למדיניות קיימת.
- יצירת מערכת יחסים של אמון בין החוקרים למקבלי ההחלטות.
- הבאת נתונים אמינים, תקפים ומהימנים בזמן המתאים לשטח.
- שותפות בין החוקרים לבעלי העניין בקביעת יעדי המחקר ובמהלך המחקר עצמו.

- מקבלי החלטות וקובעי מדיניות יחזמים את החיפוש אחר מידע ונתונים הנדרשים להם על ידי בעלי העניין.
- בניית מסוגלות של קובעי מדיניות כיצד להשתמש בנתוני מחקר לצורך קבלת החלטות. שיתוף משתמשי הקצה בתהליך הפרשנות וההבנה של נתוני המחקר.
- הפצה אקטיבית ומותאמת של תוצאות המחקר בהתאם לקהלי היעד. ככל שהנתונים מועברים בצורה ברורה ופשוטה יותר, כך קל לעשות בהם שימוש.

לצד זה, Parkhurst & Abeyasinghe (2016), מציעים דרכים כיצד מקבלי ההחלטות צריכים לאפיין את סוג הידע הנדרש להם על מנת לקבוע מדיניות ולהעריך את מידת ההלימה של הידע הקיים לצורך קבלת ההחלטות. כותבי המאמר מציעים לקובעי המדיניות לבחון את הנתונים באמצעות שלוש השאלות הבאות (Parkhurst & Abeyasinghe, 2016):

1. מה הם הנושאים העומדים במרכז המדיניות הנוכחית?
2. האם הנתונים שנבחרו הם המתאימים ביותר לסייע בתהליך עבור נושאים אלה?
3. האם הנתונים בנויים כך שישרתו בצורה הטובה ביותר את מטרת המדיניות?
4. האם יש לנו סיבה להאמין שהנתונים ישימים בתוך הקונטקסט החברתי שלנו?

Dobbins, Traynor & Workentine (2018) מביאים במחקרם תיאור מקרה של ביצוע התערבות שתסייע לבנות מיומנויות ויכולות של קבלת החלטות מיועדת נתונים. החוקרים ביצעו תהליך התערבות סדור במחלקות בריאות של השלטון המקומי בקנדה ובחנו כיצד האם וכיצד ההתערבות קידמה את המיומנות של מקבלי ההחלטות ואת התנהגותם בעת קבלת החלטות. ההתערבות נקראה התערבות לתרגום ידע (Dobbins, Traynor & Workentine, 2018).

כיצד הייתה בנויה ההתערבות?

ההתערבות נמשכה 22 חודשים. את ההתערבות העבירו "סוכני ידע" (כך הם מוגדרים), שאינם בעלי השכלה בתחום הבריאות. המחלקות השונות עברו תהליך שכלל 6 שלבים:

- א. הגדרת הבעיה עליה יש לקבל החלטה
- ב. חיפוש יעיל ומועיל של עדויות מחקריות
- ג. בחינת האיכות של הנתונים שנמצאו
- ד. חיבור הנתונים הקיימים לכדי תמונה אחת
- ה. הערכת הישימות של הנתונים בקונטקסט המקומי
- ו. הטמעת השינויים בתכניות ובפרקטיקות הקיימות

ההתערבות נעשתה בסדנאות בקבוצות קטנות וגדולות שהכילו מרכיבים דידקטיים וחלקים אינטראקטיביים, פגישות אחד על אחד, שיחות טלפון, תקשורת אלקטרונית והצגות של הנתונים בפני ההנהלה. כל מחלקה, התאימה את התהליך לעצמה ולצרכיה. בהתחלת ובסיום התהליך נבדקו שלושה דברים: כלי למילוי עצמי להערכת הארגון שנקרא "האם המחקר עובד לך/בשבילך", מבחן לבדיקת ההבנה של המשתתפים ביישום המיומנויות שנלמדו במהלך ההתערבות וסקר לכל העובדים שבו דיווחו העובדים על האופן בו הם עושים שימוש בנתונים ועל זרימת הידע בתוך הארגון שלהם. החוקרים השוו את התוצאות לפני ואחרי ההתערבות (Dobbins, Traynor & Workentine, 2018).
להלן הממצאים העיקריים:

- ההתערבות הייתה אפקטיבית ביותר במקומות בהם מספר המעורבים בתהליך הייתה גבוהה והמעורבים עצמם היו שותפים ומחויבים לתהליך.
- ככל שהאינטראקציה עם סוכן הידע הייתה אינטנסיבית ואינטראקטיבית יותר וכללה פגישות פנים אל פנים, כך התהליך היה מוצלח יותר. הקשר הבינאישי יוצר אמון וכן חושף את המשתתפים למקצועיות וליכולות של הסוכן.
- ככל שההתערבות הייתה מותאמת יותר למבנה ולצרכים של המחלקה, כך ההתערבות הייתה מוצלחת יותר.
- מאפייני הארגון שניבאו בצורה הטובה ביותר את השינוי במיומנות ובהטמעת השימוש בנתונים בתהליכי קבלת החלטות הם:
 - קדימות של הנושא באסטרטגיה הארגונית כולל הגדרת מטרות ויעדים בנושא, בניית תהליכי עבודה וחלוקת אחריות.
 - המנהיגות ארגונית מחויבת לנושא ומקדמת אותו
 - המוכנות של הארגון לשינוי
 - הבחירה של אנשי הצוות השותפים לתהליך- ככל שאנשי הצוות שנבחרו היו מקושרים יותר לאנשי צוות אחרים והיו בעמדות מפתח בארגון, כך ההתערבות הייתה יעילה יותר.
 - נוכחות של סוכן ידע, באופן תדיר וקבוע בארגון.

ביבליוגרפיה

Dobbins, M., Traynor, R.L., Workentine, S. *et al.* **Impact of an organization-wide knowledge translation strategy to support evidence-informed public health decision making.** *BMC Public Health* **18**, 1412 (2018).

Head, Brian W. 2016. **"Toward more 'evidence-informed' policy making?"** *Public Administration Review* **76** (3): 472– 84.

David S. Lucas (2018) **Evidence-based policy as public entrepreneurship**, *Public Management Review*, 20:11, 1602-1622

Joshua Newman, Adrian Cherney & Brian W. Head (2017) **Policy capacity and evidence-based policy in the public service**, *Public Management Review*, 19:2, 157-174

Justin O. Parkhurst & Sudeepa Abeysinghe (2016) **What Constitutes "Good" Evidence for Public Health and Social Policy-making? From Hierarchies to**

Louise Shaxson (2019) **Uncovering the practices of evidence-informed policy-making, Public Money & Management**, 39:1, 46-55

Sohn, J. **Navigating the politics of evidence-informed policymaking: strategies of influential policy actors in Ontario.** *Palgrave Commun* **4**, 49 (2018).

Uzochukwu, B., Onwujekwe, O., Mbachu, C. *et al.* **The challenge of bridging the gap between researchers and policy makers: experiences of a Health Policy Research Group in engaging policy makers to support evidence informed policy making in Nigeria.** *Global Health* **12**, 67 (2016).