

פיתוח אסטרטגיה חברתית-כלכלית ארוכת טווח בישראל

מוסדות, תהליכים ומידע תומך

SHALDOR
From Insight to Impact



הקדמה

רבים מהישגי ישראל בתחום החברתי כלכלי ראויים לתואר 'דרמטיים'. כמדינה צעירה שקלטה גלי עלייה אדירים והתמודדה עם איומי ביטחון בלתי פוסקים, הצליחה ישראל לפתח כלכלה תוססת, פתוחה ומתקדמת מבחינה טכנולוגית, כלכלה המתאפיינת בשיעור גבוה של צמיחה כלכלית. חוזקות אלה באו לידי ביטוי באופן בולט בתקופת המשבר העולמי האחרון, שבו הציגה כלכלת ישראל ביצועים שעלו על אלה של רוב המדינות המפותחות האחרות.

ואולם בפני ישראל ניצבים אתגרים כלכליים וחברתיים מהותיים, שחלקם ידועים היטב לקובעי המדיניות ולאחרונה הובילו לגל מחאה חברתית. בין האתגרים האלה ניתן למנות את פערי היכולת בקרב האוכלוסייה ליטול חלק בצמיחת הכלכלה וליהנות מפירותיה, העלייה ביוקר המחיה וספקות מצד הציבור באשר ליכולתה של הממשלה להתמודד עם אתגרים אלה. נוכח האתגרים הקיומיים כבדי המשקל עמם מתמודדת ישראל לאורך תולדותיה, לא השכילו ממשלות ישראל לדורותיהן לפתח דרך שגרה, מענה אסטרטגי לבעיות המחייבות יישום של מדיניות ארוכת טווח ומתואמת.

ב-2011 התבקש תאגיד ראנד, מוסד מחקרי גלובלי העוסק בחקר מדיניות, לסייע לצוות משימה של פקידי ממשל בכירים, בפיתוח אמצעים שיאפשרו לישראל לגבש אסטרטגיה חברתית כלכלית ארוכת טווח. צוות המשימה מונה על ידי ראש הממשלה ושר האוצר באביב 2010 וראש המועצה הלאומית לכלכלה ומנכ"ל משרד האוצר התמנו לעמוד בראשו. בין השאר, התבקש תאגיד ראנד לבדוק איזה מבנה מוסדי עשוי לתמוך ביכולת זו באופן המיטבי, נוכח הצרכים של ישראל, תוך הבאה בחשבון של הניסיון הבינלאומי. עם התקדמות העבודה, הגענו למסקנה כי הערך האמיתי של מבנה מוסדי כזה והתהליכים הנלווים, יהיה שיפור ביכולתה של ממשלת ישראל ליישם פרספקטיבה אסטרטגית בפיתוח מדיניות ממשלתית. לפיכך התמקדנו בפיתוח של אמצעים שיאפשרו לישראל לפתח וליישם יכולת לנקוט פרספקטיבה אסטרטגית, בייחוד בתחום החברתי כלכלי. כדי להתמודד עם אתגר זה, חבר תאגיד ראנד לחברת שלדור ייעוץ אסטרטגי, חברת ייעוץ מובילה בישראל.

בדקנו כיצד ממשלת ישראל מיישמת פרספקטיבה אסטרטגית כיום, כיצד נוהגות מדינות אחרות בבואן לפתח ולנהל פרספקטיבה שכזו ביצירת גישות מדיניות להתמודדות עם אתגריהן במישור החברתי כלכלי וכן בחנו את הפערים במוסדות ובתהליכים הקיימים בישראל כרגע. על בסיס המחקר שביצענו, המלצנו על מבנה מוסדי ותהליכי שיספר את הניתוח האסטרטגי באופן שיוכל לסייע לממשלה בגיבוש עקרונות מדיניות; ייצור מערכת

התראה מוקדמת אסטרטגית, חלופות אסטרטגיות והכשרה והשכלה בכל חילופי ממשלה; ויסייע לממשלה שתוצה בכך ביצירת אסטרטגיה חברתית כלכלית ספציפית.

משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר מימנו את המחקר המוצג במסמך זה. דוח זה אמור לעניין את הציבור הישראלי בכללותו, פקידי ממשל הנושאים באחריות לעיצוב מדיניות בישראל ובמקומות אחרים וחוקרים ואחרים אשר יש להם עניין בפן ההשוואתי של ממשל ואסטרטגיה.

מחקר זה נערך במסגרת תוכנית ראנד לעבודה ואוכלוסייה (Labor and Population), ותוכנית ראנד לסביבה, אנרגיה ופיתוח כלכלי (Environment, Energy, and Economic Development Program - EEED) במסגרת חטיבת המשפט, התשתית והסביבה של ראנד. בהמשך מובא תקציר הממצאים העיקריים של המחקר.

שאלות או הערות לגבי דו"ח זה יש לשלוח למוביל הפרוייקט, סטיבן וו פופר (Steven_Popper@rand.org) למידע נוסף על תוכניות ראנד לעבודה ואוכלוסייה ניתן לצפות באתר www.rand.org/labor.html או לפנות למנהל התכנית בכתובת lpinfo@rand.org. למידע נוסף על תוכניות ראנד לסביבה, אנרגיה ופיתוח כלכלי ניתן לצפות באתר www.rand.org/energy או לפנות למנהל התכנית בכתובת eed@rand.org

למחקר המלא ראו: *Developing Long-Term Socioeconomic Strategy in Israel: Institutions, Processes, and Supporting Information* (by Howard J. Shatz, Steven W. Popper, et al., Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2016), www.rand.org/trr275

הקטעים מתוך המסמך המלא מובאים כאן באישור תאגיד ראנד.
© כל הזכויות שמורות.

תקציר מנהלים

משנות השמונים של המאה הקודמת ואילך, הפגינה ישראל ביצועים מרשימים בתחום המאקרו-כלכלי. לדוגמה, הצמיחה בתמ"ג ובהיקף היצוא של תעשיית ההיי-טק הייתה גבוהה יותר הן בהשוואה לקבוצת המדינות והן בהשוואה (OECD) החברות בארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי לעולם בכללותו. למרות הצמיחה האמורה, רמת האינפלציה שנרשמה בישראל הייתה לרוב נמוכה לעומת זו של מדינות ה-OECD ובעולם מאז שנת 2000.

עם זאת, ישראל מתמודדת עם מגוון של אתגרים כלכליים וחברתיים, וביניהם העלייה ביוקר המחיה, הבדלים בין קבוצות אוכלוסייה ביכולת להשתתף בצמיחה הכלכלית וליהנות ממנה וספקות מצד הציבור באשר לתפקיד הממשלה ויכולתה למלא תפקיד זה. נוכח האתגרים הקיומיים כבדי המשקל והמידיים שניצבו לפני ישראל לתולדותיה, לא השכילו ממשלות ישראל לדורותיהן לפתח וליישם דרך שגרה, מענה אסטרטגי לבעיות חברתיות כלכליות המחייבות יישום של מדיניות ארוכת טווח ומתואמת.

יצירת אמצעים להתמודדות עם אתגרים ארוכי טווח כאלה עשויה בהחלט לחייב גישה שיטתית יותר לקביעת מדיניות בידי הממשלה. לשם כך, ביקשו המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, יחד עם האגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה ובנק ישראל, סיוע בתכנון המוסדות שבאמצעותם תוכל הממשלה לשקול, לגבש וליישם אסטרטגיה חברתית כלכלית ולבחון סוגיות חברתיות כלכליות במדינת ישראל במבט ארוך טווח. בנוסף, התבקשנו לתמוך בתהליך יצירתם של היסודות לאסטרטגיה כזאת. מסמך זה מציג את התשובות לשאלה לגבי דמותם של המוסדות שיאפשרו לעשות זאת.

כדי לגבש מענה לשאלה זו, ביצעו תאגיד ראנד ושלדור ייעוץ אסטרטגי את הפעולות הבאות:

- מיפוי המוסדות והתהליכים המשתתפים בגיבוש אסטרטגיה חברתית כלכלית בישראל כפי שהתקיימו בעת ביצוע הפרויקט, ב-2011
- תיאור המידע התומך בגיבוש אסטרטגיה
- ניתוח תהליכי ההערכה והבקרה המיושמים כיום בגיבוש של אסטרטגיות

- זיהוי פערים במוסדות, תהליכים, מידע, הערכה ובקרה המשמשים כיום בגיבוש אסטרטגיות
- בדיקת מקרי מבחן בינלאומיים בתחום גיבוש האסטרטגיה
- השוואה של שיטות עבודה בישראל עם שיטות עבודה בינלאומיות.

כדי לייצר מסגרת למחקר שלנו, הסתמכנו על שתי הגדרות דומות של המילה אסטרטגיה: (1) הקשר המחושב שבין אמצעים למטרות גדולות, וכן (2) אבחון של אתגר, מדיניות מנחה המגדירה את הגישה הכוללת לאתגר ואוסף של פעולות קוהרנטיות. שתי ההגדרות מדגישות את הרעיון של פעולות קוהרנטיות, בתכנון רציונלי במטרה לממש יעד. אך במקביל, הגענו למסקנה גם כי רעיון הפרספקטיבה האסטרטגית יהיה שימושי יותר לממשלה כעניין של מיקוד. נקיטת פרספקטיבה אסטרטגית פירושה אימוץ של פרספקטיבה המביאה בחשבון את אופי בעיית המדיניות ואת ההקשר הרחב יותר שבו היא מתקיימת, כמו גם את הגורמים והסוגיות העשויים להשפיע על כל אוסף קוהרנטי של פעולות אשר ניתן לתכנן כדי לפתור את הבעיה. אותו תהליך של תצפית ואוריינטיבה – המגולם במחקר, ניתוח, בקרה, הערכה ופעילויות נוספות התומכות במנהיגות הפוליטית – יוכל להישנות עם תרגום האסטרטגיות לפעולות של הממשלה כך שאפשר יהיה לשלב מידע חדש ולשנות או לשכלל אסטרטגיות קיימות.

על בסיס הממצאים שלנו בנוגע לששת שלבי המחקר המתוארים לעיל, גיבשנו המלצות מפורטות בנוגע למוסדות, תהליכים, נתוני עזר, תפוקות ויישום, אשר יאפשרו לממשלת ישראל, אם תהיה מעוניינת בכך, להתייחס לסוגיות חברתיות כלכליות מפרספקטיבה אסטרטגית ולגבש אסטרטגיה חברתית כלכלית רשמית למען מדינת ישראל.

ממצאים

בפיתוח וניהול של אסטרטגיה חברתית כלכלית בישראל לפני שנת 2011 זיהינו שבעה פערים:

- היעדר מעורבות מצד המנהיגות הפוליטית
- עמדה תגובתית והיעדר גישה אסטרטגית לאתגרי מדיניות ביוזמת הממשלה
- היעדר תיאום בין-משרדי בגיבוש עקרונות מדיניות

- מעורבות ברמה נמוכה בקרב בעלי עניין והציבור
- שימוש לא מספיק במחקר ומידע
- קושי ביצירת מדיניות על בסיס אסטרטגיה ויישומה
- מדידה והערכה ברמה לא מספקת של צעדי מדיניות.

הראיונות והדיונים שקיימנו עם פקידי ממשל חשפו גם חוסר ודאות בשאלה אם אכן יש לממשלה חזון משותף ויעדים משותפים. פער זה ופערים אחרים קיימים, מן הסתם, גם במדינות אחרות. ממשלות בכל העולם נדרשו להתמודד עם פערים דומים בדרכים שונות. מקרי המבחן שלנו סייעו לנו בגיבוש תובנות ביחס למוסדות, תהליכים ותכנים היכולים לסייע בפיתוח פרספקטיבה אסטרטגית וגיבוש ויישום של אסטרטגיה חברתית כלכלית. בתחום המוסדות התבררו לנו הדברים הבאים:

- נקיטת פרספקטיבה אסטרטגית וגיבוש של אסטרטגיה חברתית כלכלית ארוכת טווח יפיקו תועלת מהקמתה של יחידה לאסטרטגיה אשר תזכה בתשומת לבו של ראש הממשלה ותאויש ביכולות מקצועיות חזקות.
- חקיקה מחייבת ומעורבות של ראש הממשלה עשויות ליצור ביקוש מתמשך לגישה אסטרטגית כלפי אתגרים. יצירת תרבות המוקירה גישה כזו בתוך הממשלה עשויה להיות קשה יותר, אך גם תייצר ביקוש. אכן, קיומה של יכולת ללא ביקוש לתפוקות שהיא מייצרת תעמיד בסכנה את המשכה של אותה יכולת.
- צריך לשפר את היכולות הקיימות במשרדי הממשלה לנקיטת פרספקטיבה אסטרטגית.
- נקיטת פרספקטיבה אסטרטגית וגיבוש של אסטרטגיה חברתית כלכלית ארוכת טווח יפיקו תועלת גם מעצם הקיום ומהתפוקות של מוסדות חיצוניים לממשלה.
- בתחום התוכן והתהליכים התבררו לנו הדברים הבאים:

- אחת המשימות של היחידה לאסטרטגיה צריכה להיות גיבוש של אסטרטגיה ספציפית הקשורה בכהונתה של הממשלה הנבחרת. ניתן לשלב באסטרטגיה יעדים ספציפיים ובני השגה.¹
- יש להקפיד גם על נקיטה תמידית של פרספקטיבה אסטרטגית כלפי אתגרים חברתיים כלכליים וגיבוש של אסטרטגיה ארוכת טווח, חלופות אסטרטגיות ומערכת התראה מוקדמת אסטרטגית, בייחוד כאשר הממשלות מתאפיינות בכהונות קצרות.
- ניתן לשפר את היכולת להתייחס לאתגרים חברתיים כלכליים מפרספקטיבה אסטרטגית, את הגיבוש של עקרונות מדיניות להתמודדות עם אותם אתגרים ואת יישומם של אותם עקרונות מדיניות גם על ידי חיזוק יכולתו של משרד ראש הממשלה (כולל המועצה הלאומית לכלכלה) לתאם בין משרדי הממשלה. ועדות של מנכ"לים וסמנכ"לים יכולות אף הן להיות כלי עזר רב ערך לתיאום בין-משרדי ולצורך היישום, ומומלץ להקימן.
- התייחסות לאתגרים בפרספקטיבה אסטרטגית וגיבוש של אסטרטגיות להתמודדות עםם צריכים להתבסס על מגוון של כלי אנליזה ומחקר, כולל תחזיות תקציביות, תחזיות כלכליות, ניתוח תרחישים ומחקרים של מומחים בנושאים שונים, כולל מחקרים של מומחי תוכן מחוץ לממשלה.
- יש לערב בעלי עניין ומקורות חיצוניים ליחידה לאסטרטגיה והממשלה באופן תדיר ובשלב מוקדמים של ניתוח אסטרטגי של אתגרים מרכזית. אף כי לא בהכרח צריך לפרסם את כל מסמכי המדיניות, צריכה להיות נטייה לחשיפה של תוצרים מרכזיים.
- קישור ברור לתקציב יסייע ביישום. ליחידה לאסטרטגיה אמורה להיות השפעה על תהליכי תקצוב בעת הגיבוש של אסטרטגיה לקדנציה של הממשלה ויש צורך במתן דגשים ותשומות נדרשות על ידי אגף התקציבים בתהליך גיבוש האסטרטגיה, בייחוד בכל הנוגע להשלכות הפיסקליות של יוזמות המדיניות.

1 במערכות פרלמנטריות, הממשלה היא שנבחרת, לא בעלי התפקידים כפרטים. הבדל זה חשוב בגלל המושג הפרלמנטרי של אחריות משותפת, אשר בתורו מהווה בסיס להסכמים ממשלתיים. אלה ממלאים תפקיד חשוב בממשל פרלמנטרי ובדיון שלנו.

על סמך הממצאים שלנו, אנו ממליצים לממשלת ישראל להקים את המוסדות, לגבש את התהליכים ולבצע את הפעולות כדלקמן, כדי שתוכל להתייחס לאתגרים חברתיים כלכליים מפרספקטיבה אסטרטגית ולגבש אסטרטגיה חברתית כלכלית ארוכת טווח:

1. הקמת קבינט אסטרטגי ברמה הפוליטית ובראשות ראש הממשלה, שיתפקד כמוקד לפיתוח פרספקטיבה אסטרטגית, קבלת החלטות בנוגע לגיבוש אסטרטגיות ובקרה על הניהול של התהליך האסטרטגי.

2. הקמת פורום לניהול אסטרטגיה חברתית כלכלית בדרג המקצועי, הקשור לראש הממשלה, אשר יורכב מעובדי מדינה בכירים; פורום זה ישמש מוקד לתיאום החשיבה והניהול של אג'נדה חברתית כלכלית ברמת בכירי השירות הציבורי.

3. הקמת יחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית במסגרת המועצה הלאומית לכלכלה; צוות זה יתפקד כמוקד התמיכה בטיפול באתגרים חברתיים כלכליים מתוך פרספקטיבה אסטרטגית, מערכת התראה מוקדמת אסטרטגית, פיתוח של חלופות אסטרטגיות והכשרה אסטרטגית לשירות הציבורי, כולל אספקת תמיכה מקצועית לפורום לניהול אסטרטגיה בתחומים כמו ניסוח אג'נדה כלכלית חברתית ותהליכי ניהול לטובת הממשלה. במונח מערכת התראה מוקדמת אסטרטגית, כוונתנו לאתגרים ארוכי טווח אשר בהיעדר מערכת שכזו, לא יזוהו או שהמערכת תתעלם מהם ללא פעילויות מחקר, ניתוח ופעילויות סריקה אחרות שיתבצעו ביחידה לאסטרטגיה.

במונח חלופות אסטרטגיות כוונתנו להחלטות ופעולות חלופיות שהממשלה עשויה לנקוט בתגובה לבעיות חברתיות כלכליות שזוהו.

4. גיבוש של אג'נדה חברתית כלכלית אסטרטגית, שתיקבע ותקודם על ידי הממשלה במהלך כהונתה. האג'נדה תכלול ניתוח של המצב החברתי כלכלי והשלכותיו לטווח הארוך; הגדרה של היעדים החברתיים כלכליים למשך כהונתה של הממשלה וכיצד יש בידם של יעדים אלה לסייע בפתרון בעיות ארוכות טווח; וכן תוכניות מפורטות ליישום מהלכים חברתיים כלכליים שהממשלה תקדם.

5. יצירת מנגנון, שינוהל בידי הפורום לניהול אסטרטגיה שיעסוק בניהול התוכניות האסטרטגיות שנבחרו באג'נדה האסטרטגית של הממשלה.

6. הקמת פורום לסמנכ"לי משרדי הממשלה; חיזוק היחידות לאסטרטגיה, מדיניות ותכנון במשרדי הממשלה; ופיתוח יכולות לנקיטת פרספקטיבה אסטרטגית במשרדי הממשלה, כולל תרגום של אסטרטגיות לעקרונות מדיניות ותוכניות ויישום של אלה.
7. הקמה של מועצה המורכבת מבעלי עניין ומומחים חיצוניים, כדי ליצור קשר בין הציבור לבין התהליכים האסטרטגיים.
8. שימוש במחקר, בקרה והערכה במטרה לבדוק את עבודתם של המוסדות והתהליכים החדשים ושל עקרונות המדיניות והתוכניות שיגובשו בעזרתם.
9. יצירת תמריצים רשמיים ובלתי רשמיים לנקיטת פרספקטיבה אסטרטגית, השתתפות במוסדות ובתהליכים החדשים ושימוש מעשי בתפוקות שלהם.