

חדשנות הנובעת ממשבר ותפקיד הממשלה

מאת: עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, ראש תכנית רפורמות בשירות הציבורי

מתקפת הטרור הקשה ב-7 באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל שהתחילה מיד אחרי, העמידה את מדינת ישראל במציאות משברית קשה. בעוד המציאות הבטחונית-פוליטית-ציבורית עדיין מתהווה ויש אי ודאות לגבי העתיד, עולה השאלה האם ועד כמה חדשנות בממשלה ובמגזר הציבורי יכולה להיות חלק מסל המענים לשגרת החירום וליצירת רציפות תפקודית (בממשלה ובמשק כולו).

הספרות מגדירה **חדשנות הנובעת ממשבר - Crisis-driven innovation** - ככזו המתגבשת בשעת משבר נקודתי או מתמשך. משברים יוצרים מצבים שבהם פתרונות קונבנציונליים אינם ברי קיימא, ומאלצים חיפוש אחר גישות שונות בתכלית. חדשנות מתוך משברים מאופיינת בניסויי ותהייה, הגדרה מחדש של תפקידי שחקנים שונים, מיקוד במשימה ומסגור מחדש בעיות. התנהגות יזמית הופכת קריטית, עם למידה מהירה באמצעות כישלון ואיטרציה (עדכון תוך כדי תנועה) (Brunkard, 2022).

בניית יוזמות חדשניות סביב מגפת הקורונה (בשירות הציבורי ובמגזר הפרטי) עולה הטיפולוגיה הבאה של חדשנות מתוך משברים שכוללת ארבע קטגוריות (Dahlke et al., 2021):

- **חדשנות אדפטיבית (Adaptive innovations)**: תהליך התאמה או הסתגלות של מוצרים או שירותים קיימים כדי לענות על צרכים חדשים. לדוגמה, ממשלות רבות שינו את ייעודם של מתקנים קיימים, כמו מרכזי כנסים ובתי מלון, לבתי חולים זמניים לטיפול בחולי COVID-19.
- **התאמות חדשניות (Innovative adaptations)**: אלה חידושים הכוללים שינוי מוצרים או שירותים קיימים כדי לענות על צרכים חדשים. לדוגמה, ממשלות רבות פיתחו אפליקציות למעקב אחר אנשי קשר כדי לסייע במעקב אחר התפשטות נגיף הקורונה. לא מדובר בפיתוח פורץ דרך, אלא הסבה של טכנולוגיות קיימות עם שינויים מסוימים כדי לתת מענה לצורך שמתעורר.
- **חדשנות המצאתית (Innovative innovations)**: אלה חידושים הכוללים פיתוח מוצרים או שירותים חדשים לחלוטין כדי לענות על צרכים חדשים. הדוגמה המובהקת סביב מגפת הקורונה היא פיתוח החיסון או תרופות.
- **חדשנות משבשת (Disruptive innovations)**: שינוי פרדיגמה באופן מהותי המשנה את האופן שבו מוצרים או שירותים מסופקים. דוגמה טובה בהקשר זה היא המעבר מההיר בכל העולם לעבודה ולמידה מרחוק, מגוון כלי המדיניות והמערכות התומכות שינה לחלוטין את התפיסה הרווחת של עבודה בארגון.

דוגמאות לחדשנות מתוך משברים במגזר הציבורי

הדיון במשברים איננו תאורטי, והשנים האחרונות סיפקו מספר הזדמנויות לחדשנות מונעת-משבר עבור הממשלות והמגזר הציבורי בכללותו. הנה כמה דוגמאות בולטות.

- **סינגפור, אפליקציות התפשטות קורונה**: פיתחו את אפליקציית TraceTogether, המשתמשת בבלוטות' כדי לזהות טלפונים סמוכים אחרים שבהם מותקנת האפליקציה. אם משתמש נמצא חיובי ל-COVID-19, האפליקציה יכולה להתריע בפני משתמשים אחרים שהיו בקרבת אדם שנדבק¹.
- **אוקריאנה, חדשנות פתוחה לשעות מלחמה**: בשונה מהסודיות שבד"כ מאפיינת עתות מלחמה, אחת החוזקות של ממשלת אוקריאנה היתה פיתוח ממשק קוד פתוח והקלה על

¹ <https://www.tracetgether.gov.sg>

תהליכי התקשרות להגברת שת"פ בין המגזר הציבורי לעסקי (Amdal,2022). הממשלה השיקה גם את פורטל "Brave1" שמשותף לשישה משרדי ממשלה שונים להתקשרות עם סקטור עסקי לשיפור יכולות מבצעיות.²

- **ארה"ב, חוסן אישי וחברתי בקרב כוחות צבאיים**: תחרות חדשנות נושאת פרסים בסך 100,000 דולר לפתרונות חדשניים המשפרים את החוסן והמוכנות של החיילים מבלי להסתמך על טכנולוגיה או ציוד חדש. התחרות מתמקדת בפיתוח תוכניות הכשרה חדשות, שירותי תמיכה ויוזמות משפחתיות שיכולות לסייע לחיילים להתמודד טוב יותר עם אתגרי החיים הצבאיים.³
- **בריטניה, חיזוק יוזמה אזרחית**: בעקבות המשבר הפיננסי הגדול של 2008, נפילת בנקים וקיצוצים רחבים בתקציב הממשלה יצאה בתוכנית "Big Society Initiative". התכנית כללה מגוון כלי מדיניות לתמיכה ביוזמות קהילתיות ובמיזמים חברתיים- כמו הקמת קרן למימון פרויקטים ויוזמות חברתיות, תוכניות מנהיגות והקמת שירות לאומי לאזרח כדי לעודד צעירים להתנדב בקהילותיהם (Balazard, 2017).
- **אוקראינה, דיגיטציה מואצת בשירותים ציבוריים**: אפליקציית Diia, שהושקה בשנת 2020, מאפשרת לאזרחים אוקראינים להשתמש במסמכים דיגיטליים בטלפונים חכמים שלהם במקום מסמכי המקור לצורכי זיהוי, קבלת שירותים וביצוע פעולות.⁴ השימוש באפליקציה הואץ מאוד מאז תחילת המלחמה ויותר מהכפילה את השירותים הניתנים באפליקציה (Mamedieva, 2023). בנוסף הממשלה פיתחה eEnemy chatbot לתקשורת מאובטחת עם כוחות צבאיים (Druziuk, 2022).
- **אוקראינה, מודל ביג דאטה על בסיס מדיה חברתית**: צוות רב-לאומי של מומחי דאטה פיתחו את פרויקט #Data4Ukraine, מערכת זיהוי אירועים מבוססת ציורים טוויטר.⁵ מערכת זו מספקת נתוני אירועים בפריסה גיאוגרפית כמעט בזמן אמת, תוך התמקדות בצרכים הומניטריים, עקורים, הפרות של זכויות אדם והתנגדות אזרחית. הנגישות של טוויטר והאופי הדינמי של ציורים הופכים אותה למקור אמין לביג דאטה (OECD, 2022a).
- **שוודיה, שרשראות אספקה למשברי העתיד**: בעקבות לקחי הקורונה, יוזמה של הסקטור העסקי בשוודיה⁶ שרתם את זרועות השלטון ליצירת מערכת הערכת סיכונים למשברים עתידיים מחד, ותשתית ארגונית של מלאי חירום עם מוקדי אספקה אזוריים בפריסה של התעשייה השוודית.

תפקיד הממשלה בקידום מענים חדשניים בעיתות משבר

עתות משבר מולידים פתרונות אחרים, הן מספקות גם הזדמנות לבחון תפקידים מסורתיים של כל שחקן במערכת המורכבת, ולאתגר פרדיגמות על מה תפקידו. כך גם בהקשרים של חדשנות מתוך משבר – מתעוררת השאלה: מה תפקידה של המדינה בקידום מענים לאתגרים הבערים בעת המשבר עצמו ובשיקום ביום שאחרי? אילו סוגי מענים נדרשים וכיצד המדינה יכולה לנווט את הדרך לקידום חדשנות?

בהקשר הזה חשוב להזכיר מושג חדש - מודל **Mission-driven** - מודל **חדשנות ממוקדת משימה** - **Innovation**. הכלכלנית מריאנה מזוקטו, הטוענת כי תפקיד השירות הציבורי הוא רחב יותר מפתרון כשלי שוק, הקלה ברגולציה ותמיכות; לתפיסתה לשירות הציבורי תפקיד מהותי בעיצוב אסטרטגיית חדשנות ועידוד שיתופי

² <https://brave1.gov.ua/en>

³ [/https://www.xtech.army.mil/competition/xtechcmff-integration-fest](https://www.xtech.army.mil/competition/xtechcmff-integration-fest)

⁴ <https://www.kyivpost.com/post/9205>

⁵ [/https://web.sas.upenn.edu/mlp-devlab/ukraine-data/data-for-ukraine](https://web.sas.upenn.edu/mlp-devlab/ukraine-data/data-for-ukraine)

⁶ [/https://www.molnlycke.com/news/news-archive/ensuring-sweden-is-prepared-for-future-crises](https://www.molnlycke.com/news/news-archive/ensuring-sweden-is-prepared-for-future-crises)

חדשנות ממוקדת משימה שואפת לטפח שינויים רדיקליים במערכות חברתיות-כלכליות-טכנולוגיות, על ידי שחקנים מגוונים מהמגזר הציבורי, הפרטי והחברה האזרחית והכוונת מאמציהם למשימות שאפתניות המכוונות לצרכים חברתיים מרכזיים (Kattel and Mazzucato 2018). זאת, שלא כמו התפיסה המסורתית בעיצוב מדיניות ציבורית, המייחסת לתהליך לינארי של זיהוי בעיה נקודתית ויצירת התערבויות מבודדות.

המודל חדשנות ממוקדת משימה מגדיר ארבעה שלבים מרכזיים להנעת תהליך שינוי. החלק מטה מפרט את השלבים (שנכונים גם בעתות שגרה) ומעלה נקודות וסוגיות לדיון על צעדים שהממשלה והשירות הציבורי בכללותו יכולים לנקוט לקידום חדשנות ממוקדת משימה לאור משבר מלחמת חרבות ברזל:

- 1. דירקטיבה:** ממשלות מציבות משימות שאפתניות ואתגרים גדולים הממקדים את מאמצי החדשנות בהתמודדות עם בעיות גדולות. קביעת כיוון אסטרטגי חיונית במיוחד בעת משבר. הדוגמה הבולטת של מזוקטו היא המשימה הלאומית שהציב הנשיא קנדי "תוך עשור נגיע לירח".
בהקשר של מלחמה, הוגדרו משימות שאפתניות גדולות (להביס את החמאס לחלוטין), האם האם לא ראוי להגדיר משימה בשדה האזרחי-חברתי-לאומי?
 - תכלול של תגובת הממשלה – להגדיר משימות ברורות וגדולות, לאן רוצים להגיע? האם מנהלת השיקום מחפשת מענים חדשניים? מה תעדוף המשימות לזמן המלחמה וביום שאחרי?
 - הקונספציה הקיימת קרסה, אילו פתרונות חדשנות משבשת (Disruptive innovations) נדרשים? האם קיימים צוותי איפכא מסתברא שמאתגרים את הסטטוס קוו? האם הדגש האסטרטגי הוא שימור רציפות תפקודית של השירותים הקיימים או פיתוח מענים חדשים? האם אנחנו שואפים רק "לתחזק" או build back better?
- 2. משאבים:** ממשלות מספקות מימון משמעותי ומתמשך לחדשנות באמצעות מענקים, הלוואות וכלים אחרים. השקעה זו ולקחת סיכונים מסייעת לממן את העלויות הגבוהות ואת חוסר הוודאות של ניסוי וטעייה הדרושים לפריצות דרך.
 - רכש חברתי – סיפוק מענים והרחבת סל שירותים מוצעים. כיצד מרחיבים את מאגר ספקים חברתיים ומגדילים את השירותים?
 - איגום משאבים – הקלה בהעברות בין משרדיות לתקצוב פרויקטים משותפים ורוחביים
 - אילו פתרונות חדשניים נדרש להמציא לצרכי בטחון ולמענים האזרחיים (Innovative innovations)?
 - כיצד ניתן להגדיל את העוגה התקציבית לגיבוש מענים ושירותים חברתיים? איך מודלים פיננסיים מתקדמים (כמו אג"ח חברתי, השקעות אימפקט, תעריפון תשלום על הצלחות ועוד) יכולים להרחיב את המשאבים הקיימים לקידום חדשנות ציבורית בעתות משבר?
- 3. שיתופי פעולה –** תפקיד השירות הציבורי לעודד ולפתח אקוסיסטם של שותפים מעסקים, אקדמיה, חברה אזרחית וכו' לתרום מומחיות ויכולות מגוונות למשימות משותפות. פתיחת מאמצי חדשנות מעבר לקבוצות צרות היא המפתח.
 - תפקיד המדינה בעתות משבר הוא לנווט ("steer, not row") – לאמץ, למנף ולייצר תמריצים לשיתופי פעולה רחבים, בין אם בהתקשרויות ישירות, מיזמים משותפים או למידת עמיתים.
 - אילו שירותים/ התקשרויות/ פרויקטים ניתן להסב למענים אזרחיים למשבר (Adaptive innovations)?
 - כיצד ממנפים חיבורים בתוך [קהילות חדשנות של משרד הכלכלה](#) (עם שותפים) לגיבוש מענים מגוונים?

- מינוף היוזמות של חברה אזרחית שצמחו במשבר – המרת "צבא המתנדבים" לניהול משבר בשכר
- ישנן פלטפורמות קיימות, כמו [פורטל האתגרים הלאומי](#), תפיסה רחבה של שיתוף ציבור לממשקים רחבים – כיצד ניתן לרתום להגברת האימפקט?
- 4. **סקיילביליות** – אקוסיסטם מוכוון בפתרונות מלמטה למעלה, ולא בבקרה מלמעלה למטה. גמישות בניהול ותיקצוב פרויקטים, וכן מידול של הצלחות להטמעה רחבה.
- אילו כפילויות ניתן לבטל/ לצמצם כדי למקד את המשאבים במשימות המרכזיות ולהרחיב את הפריסה של הפתרונות?
- אילו תקציבים, סמכויות ניתן לבזר כבר עתה למעננים בשלטון המקומי שקרוב לאזרח בקצה ויותר גמיש להציע שירותים? כיצד מוודאים שהפרספקטיבה של הרשויות נשמעת בקבלת ההחלטות?
- יש דברים שכבר עובדים (פתרונות קיימים שהסבו את קהל היעד, מעננים שפותחו אולי בקורונה ומתאימים גם לעת הזו) – מה מצליח? איך ניתן למדל ולייצר תוכניות הטמעה רחבה (סקיילינג)?
- כיצד מקצים תמריצים ממשלתיים לזיהוי פתרונות שעובדים ומרחיבים (פריסה גאוגרפית, קהלי יעד, שירותים נוספים). בדומה [לקול הקורא של הכוורת](#) לזימות חברתית, להיבטים שונים של מענה חירום ושיקום לאומי-חברתי בהמשך.

לסיכום, ישראל נמצאת במשבר חריף שלא היה כדוגמתו, המשבר נוגע לא רק לתחושת הביטחון האישי והלאומי (שנפגע אנושות אצל כולנו בטבח של ה-7 באוקטובר), אלא גם בסוגיות של מערכת החינוך, משבר תעסוקה (מחסור חמור מחד; והמוני אנשים בחל"ת), פיחות השקל והאתגרים הכלכליים, שיכון העקורים מביתם מעוטף עזה ומהצפון לתקופה ממושכת, יצירת מסגרת טיפולים תומכת, וגם סוגיות רחבות יותר של משילות ואמון.

מתוך הכאב וההלם, יש פה גם הזדמנות לצמיחה מחודשת. **צמיחה שמאתגרת פרדיגמות מקבעות, ומאמצת תפיסה של חדשנות** – בתוך השירות הציבורי פנימה (תהליכי עבודה, תפיסות, תפקידים, שירותים חדשים), וגם מחוצה לו (יצירת שיתופי פעולה רב-מגזריים ומולטי דיצלינריים כדי לעודד זימות חברתית ושירותים מותאמים לאזרח שבקצה)

מקורות:

- Al-Jayyousi, Odeh & Durugbo, C.M & Almahamid, Soud & Budalamah, Lulwa & Bendimerad, Eng. Batoul. (2020). Crisis Driven Innovation: Public Sector Response to COVID-19 in Bahrain. 10.13140/RG.2.2.29325.36321.
- Amdal, A. S. D. (2022). Civilian and Private Actors' Support of Ukrainian National Resistance.
- Druziuk Y. (2022). A Citizen-like chatbot allows Ukrainians to report to the government when they spot Russian troops. Business Insider Global <https://www.businessinsider.com/ukraine-military-e-enemy-telegram-app-2022-4>
- Balazard, H. & Fisher R. (2017). The "big society" in the United Kingdom: Privatisation or democratisation of public services. Revue française d'administration publique. 163. 507.

- Bessant, J., Rush, H., & Trifilova, A. (2015). Crisis-driven innovation: The case of humanitarian innovation. *International journal of innovation management*, 19(06), 1540014.
- Brunkard P. (2022). Crisis-Driven Innovation Demands Creativity and Action Under Pressure. Forrester. <https://www.forrester.com/blogs/crisis-driven-innovation-demands-creativity-and-action-under-pressure/>
- Clark L. (2020). Innovation in a Time of Crisis. Harvard Business Publishing Blog. <https://www.harvardbusiness.org/innovation-in-a-time-of-crisis/>
- Dahlke, J., Bogner, K., Becker, M., Schlaile, M. P., Pyka, A., & Ebersberger, B. (2021). Crisis-driven innovation and fundamental human needs: A typological framework of rapid-response COVID-19 innovations. *Technological Forecasting and Social Change*, 169, 120799.
- Franke U. & Söderström J. (2023). Star tech enterprise: Emerging technologies in Russia's war on Ukraine. European Council on Foreign Relations. <https://ecfr.eu/publication/star-tech-enterprise-emerging-technologies-in-russias-war-on-ukraine/>
- Gross D.P. & Sampat B.N. (2022). Crisis Innovation: Historical Evidence, Insights, and Open Questions. National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/reporter/2022number3/crisis-innovation-historical-evidence-insights-and-open-questions>
- Heaslip, Graham & Kovács, Gyöngyi & Haavisto, Ira. (2018). Innovations in humanitarian supply chains: the case of cash transfer programmes. *Production Planning & Control*. 29. 1175-1190. 10.1080/09537287.2018.1542172.
- Kattel, R., & Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and corporate change*, 27(5), 787-801.
- Mamedieva, G. (2023). Wartime Digital Resilience. *Stanford Social Innovation Review*. <https://doi.org/10.48558/8BT7-WN86>
- Mazzucato, M. (2015). Building the entrepreneurial state: A new framework for envisioning and evaluating a mission-oriented public sector. *Levy Economics Institute of Bard College Working Paper*, (824).
- Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. *Industrial and corporate change*, 27(5), 803-815.
- OECD (2022a). Observatory of Public Sector Innovation. #Data4Ukraine. <https://oecd-opsi.org/innovations/data4ukraine/>
- OECD (2022b). Tackling Policy Challenges Through Public Sector Innovation: A Strategic Portfolio Approach. *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/052b06b7-en>
- Orante B.F. (2021). Innovation Under Crisis: Lessons for the Public Sector. *The Do*. <https://thedo.world/innovation-under-crisis-lessons-for-the-public-sector/>
- US Army (2020). xTechCOVID-19 Ventilator Challenge. https://files.nc.gov/deftech/blog/files/xTech_COVID19_VentilatorChallenge_RFI.pdf



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 91046
טל': 02-5300888 / פקס: 02-5300837