המכון הישראלי לדמוקרטיה | קרן דליה ואלי הורביץ בע"מ

המדינה האסטרטגית 2048

כיצד מטמיעים תכנון אסטרטגי ארוך טווח בישראל?

ריטה גולשטיין־גלפרין | שי עמית
ייעוץ וליווי: יוחנן פלסנר

טיוטה לדיון

כנס אלי הורביץ
לכלכלה וחברה | 2025
של המכון הישראלי לדמוקרטיה

יושבת ראש הכנס: פרופ' קרנית פלוג | מנהלת הכנס: דפנה אבירם־ניצן

דברי פתיחה

יוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

שלום רב,

אני מברך אתכם על השתתפותכם בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה.

זהו הכנס השני שאנו מקיימים תוך כדי מלחמה, כשעדיין לא כל החטופים שבו לביתם ובעת כתיבת שורות אלו עשרות אלפי אנשי מילואים שבו וקיבלו צווים לקראת העצמה אפשרית של הלחימה. בתוך מציאות כה מאתגרת תפקידנו אינו רק לשרוד, אלא לבחון לעומק את יסודות הכלכלה והחברה בישראל – ולהתוות, יחד, את הנתיב הלאומי קדימה לקראת חזרה לתוואי של צמיחה ולאיחוי השסעים בחברה הישראלית.

הדיונים בכנס השנה מתמקדים בשורה של הכרעות דחופות שצפויות לעצב את עתיד המדינה. בראשן, הצורך לשקול מחדש את סדרי העדיפויות הפיסקליים של ישראל לנוכח הזינוק הדרמטי בהוצאות הביטחון והחוב, אשר צפוי להביא לצמצום כואב במשקל ההוצאה האזרחית בתוצר. ניתוח שביצענו מראה שבתרחיש של עמידה בכללי הגירעון בלבד, ההוצאה האזרחית לנפש עלולה להישחק ב־14% עד 2034 – ירידה שמשמעותה פגיעה ממשית ברמת השירותים לאזרח.

אחד המחקרים החדשים שנציג בכנס עוסק במחיר הכלכלי הן למדינה והן למשלם המיסים בעקבות ההשתלבות החלקית של חרדים בשוק העבודה. הסוגיה החרדית, שניצבת בלב הוויכוח הציבורי, אינה מתמצה בשאלת השירות בצבא או בעמדה האידיאולוגית של החרדים כלפי המדינה. מדובר באתגר כלכלי שהולך ומתעצם. כבר כיום, בעוד החרדים הם 14% מהאוכלוסייה היהודית בגילאי העבודה, הם אחראים לכ־4% בלבד מהכנסות המדינה ממיסים.

לפי המחקר, כאשר מחילים את ההרכב הדמוגרפי הצפוי בשנת 2048 על שוק העבודה של היום, כדי לפצות על הקיטון בהכנסות ממיסים למדינה, יידרשו עובדים יהודים שאינם חרדים לשאת בעול מיסים גבוה הרבה יותר – תוספת המס שתוטל עליהם צפויה להיות גבוהה פי 3.6 מזו שתושת על עובדים חרדים. כך למשל, בחמישון העליון, יהודי לא־חרדי יישא בתוספת של כ־13,800 ש"ח לשנה – פי 1.4 מהתוספת הצפויה לעובד חרדי באותו חמישון.

מחקר אחר, שעוסק במוביליות כלכלית בישראל, מצביע על פערים חמורים בין קבוצות אוכלוסייה, שמתייצבים כבר בגילאי בית הספר. ילדים מרקע חלש, גם כשהם משיגים תעודת בגרות, נותרים מאחור בכל הקשור להכנסה ותעסוקה. מערכות החינוך אינן מצליחות לשמש מנועי מוביליות – בייחוד בחינוך הממלכתי־דתי ובחינוך החרדי לבנות.

בכנס נעסוק גם באוכלוסיות הפגיעות יותר בשוק העבודה ובכלל לנוכח אירועי השנים האחרונות. נעסוק במצבם הפיננסי של המפונים ושל תושבי האזורים שנפגעו בתקופת המלחמה, בצורך לתת כרית ביטחון סוציאלית לעצמאים בעיתות משבר, וכן בהיערכות הנדרשת מצד מערכות החינוך, ההשכלה הגבוהה וההכשרה המקצועית לעידן הבינה המלאכותית. כל אלו מצטרפים לתמונה ברורה: נדרשת חשיבה כלכלית מעמיקה בכל הנוגע להתאוששות, שיקום וצמיחה מכלילה.

נוסף על כך, הכנס מדגיש את החשיבות של השירות הציבורי ושל יכולת המדינה לפעול בצורה אפקטיבית ומתוכננת. מפת המדדים לשירות הציבורי שאנחנו מציגים השנה בכנס מבקשת לראשונה להציע מסגרת מבוססת־ערכים להערכת איכות השלטון בישראל, מתוך הבנה שאמון הציבור והביצועים הממשלתיים הם שני צדדים של אותו מטבע.

הכנס קרוי על שמו של אלי הורביץ ז"ל, תעשיין, מנהיג ויו"ר הוועד המנהל של המכון בעבר. עבורנו זהו לא רק זיכרון אישי, אלא מחויבות מוסרית – לבנות כלכלה חופשית, איתנה ומתחשבת. אנו מודים למשפחת הורביץ ולשותפינו מקרנות דוידסון, סינגר וטראמפ על תמיכתם בכנס לאורך השנים. תודתנו גם ליד הנדיב והג'וינט על השותפות בחלק ממחקרי הרקע לדיוני הכנס. תודות גם לצוות החוקרים של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ליושבת הראש של הכנס פרופ' קרנית פלוג, למנהלת הכנס גב' דפנה אבירם־ניצן, לשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת מחקרי הרקע לכנס וליתר חברי צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה על פועלם הנמרץ למען הצלחת הכנס.

אנו מקווים שתוצרי הכנס יעניקו למקבלי ההחלטות ולציבור תשתית לדיון ענייני, לעשייה אמיצה ולחזון משותף.

יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

הקדמה

"חברה מגיעה לגדלותה כשדור המבוגרים שותל עצים
שמצילם עתידים ליהנות רק הדורות הבאים"

(פתגם יווני עתיק)

פתגם עתיק זה מגלם את מהותו של השירות הציבורי האיכותי – היכולת לחשוב ולפעול מעבר לטווח הזמן המיידי, לטובת האינטרס הציבורי הרחב והדורות הבאים. בתקופה מאתגרת זו, שבה השירות הציבורי בישראל מתמודד עם משברים ולחצים, חשוב מתמיד לנטוע את "העצים" – התשתיות המוסדיות, התהליכים והערכים – שיבטיחו משילות איכותית ושירות מיטבי לאזרחי המדינה לאורך זמן.

התכונית "רפורמות בשירות הציבורי" של המכון הישראלי לדמוקרטיה פועלת כבר שנים אחדות לטיוב עבודת הממשל – לקידום שירות ציבורי יעיל, מועיל, חכם, יוזם ומקדם אמון. אנו שמחים להציג לפניכם שני מחקרי מדיניות מרכזיים, המהווים תשתית ידע מקצועית להתמודדות עם אתגרי השירות הציבורי בישראל.

מחקרים אלה הם פרי עבודה מאומצת ומתמשכת של צוותי עבודה רב־מגזריים שפעלו לאורך השנה האחרונה, שבהם לקחו חלק בכירים מהשירות הציבורי, מהאקדמיה ומהחברה האזרחית. בלב התהליך עמד פורום מנכ"לים וראשי מערכות לשעבר, המונה עשרות מנכ"לים וראשי מערכות ממשרדי ממשלה שונים, אשר סייע בתיקוף הממצאים ובגיבוש המלצות המדיניות.

- המחקר הראשון **מפת המדדים לטיוב השירות הציבורי בישראל** – פותח בשיתוף ובמימון ג'וינט אלכא ומציע לראשונה מסגרת מקיפה למדידה של איכות השירות הציבורי. יצירת מצפן ערכי משותף ומדדים להערכה והשוואה בין משרדי הממשלה ומנגנוני הרוחב המרכזיים בעבודת הממשלה.

• המחקר השני **המדינה האסטרטגית 2048: כיצד מטמיעים תכנון אסטרטגי ארוך טווח בישראל?** – מתמודד עם הצורך הדחוף בחיזוק יכולות תכנון אסטרטגי ארוך טווח בישראל. הוא מתאר כשלי יישום ותיאום רוחב במטרה להתמודד עם אתגרים עתידיים.

שני המחקרים מצביעים על הצורך הקריטי בראייה מערכתית ובשיתופי פעולה רחבים. בהתאם לתובנה זו, השנה הובלנו יחד עם ארבעה ארגוני תשתית מרכזיים נוספים את הקמתו של "**אקו־ממשל**" – מרחב רב־מגזרי חדשני המחבר למעלה מ־70 ארגונים מהממשלה, מהחברה האזרחית ומהאקדמיה. יוזמה זו נועדה ליצור פלטפורמה משותפת לחיזוק השירות הציבורי באמצעות שיתופי פעולה אסטרטגיים, השלמת יכולות ומומחיות בין הארגונים וניצול הזדמנויות לסינרגיה מערכתית במטרה לשפר את איכות החיים של כלל האזרחים בישראל.

בתקופה מאתגרת זו חשוב מתמיד לבסס את המהלכים לשיפור על תשתית ידע מקצועית ועל שותפויות רחבות. רק באמצעות עבודה משותפת ומתמשכת נוכל להתמודד עם האתגרים הניצבים לפנינו.

אנו מזמינים אתכם להצטרף למאמצים אלה – הן במסגרת צוותי העבודה המקצועיים והן כחלק מיוזמת האקו־ממשל – ולקחת חלק פעיל בעיצוב עתיד השירות הציבורי בישראל.

ריטה גולשטיין־גלפרין,

ראשת התוכנית "רפורמות בשירות הציבורי"

המכון הישראלי
לדמוקרטיה

המדינה האסטרטגית 2048

כיצד מטמיעים תכנון אסטרטגי ארוך טווח בישראל?

ריטה גולשטיין־גלפרין | שי עמית
ייעוץ וליווי מקצועי: יוחנן פלסנר

תוכן העניינים

תקציר	5
מבוא	9
פרק 1: אתגרים ארוכי טווח	12
פרק 2: מדינה אסטרטגית – תשתית רעיונית ואמפירית	18
פרק 3: תכנון אסטרטגי בישראל – מוסדות, תוכניות והסדרים קיימים	35
פרק 4: פערים, ניסיונות לשינוי ואתגרים מהשטח	47
פרק 5: השוואה בינלאומית	64
פרק 6: סיכום והמלצות	75
רשימת המקורות	89

תקציר

מדינת ישראל ניצבת בתקופה מכרעת בה נדרשות הכרעות רבות על אופייה העתידי. בין היתר נדרש קפיצת מדרגה ביכולות התכנון האסטרטגי ארוך הטווח. תכנון אסטרטגי איננו רק פעולה טכנית, בהיעדר "מצפן" ארוך טווח, קשה הכריע בין ערכים וכיוונים שונים ולאור אי־היציבות הפוליטית נופלים לאחת משתי המלכודות המרכזיות: (1) היעדר הכרעה או עיסוק בשאלות רגישות; או (2) לנסוע לכפות החלטות באופן גורף וחד צדדי. אין בכוונתו להציע מתווה קונקרטי להכרעות, למעשה **מחקר זה מתמקד דווקא בתשתיות המבניות, התהליכים ושגרות העבודה הנדרשים ליצירת "מדינה אסטרטגית" לקראת שנת המאה של ישראל**. מדינה אסטרטגית מוגדרת כמדינה המאמצת גישה מערכתית לניהול ענייניה הלאומיים, תוך התמקדות בראייה ארוכת טווח. היא מושתתת על שלושה נדבכים מרכזיים: (1) תכנון מקיף – גיבוש חזון משותף, תעדוף יעדים וקביעת דירקטיבות ברורות; (2) אינטגרציה מוסדית – יצירת מנגנוני תכלול אפקטיביים אופקיים (בין משרדים), אנכיים (בין רמות ממשל) ורוחביים (בין־מגזריים); (3) מיקוד ארוך טווח – אימוץ אופק תכנון החורג מעבר למחזור בחירות בודד, תוך התמודדות עם הטיית ההווה.

ממצאים אמפיריים מצביעים על מתאם חיובי (r=0.86) בין איכות מוסדות התכנון האסטרטגי לבין ביצועי המדינות בקרב מדינות ה־OECD. באופן לא מפתיע, המדינות המובילות הן סקנדינביה (דנמרק, פינלנד ושווייד) ושווייץ, בעוד ישראל ממוקמת קצת מתחת לממוצע ה־OECD. מיפוי המצב הקיים **בישראל** חושף שלמרות קיומם של מוסדות רבים (המועצה הלאומית לכלכלה, המל"ל, אגפי תכנון במשרדים ועוד), הם פועלים בפרגמנטציה גבוהה, ריבוי תוכניות (תוכניות לאומיות, תוכניות חומש, תוכניות אסטרטגיות משרדיות ותוכניות אב) ללא מנגנון תכלול יוצר כפילויות ופערים.

המחקר מזהה **פער רלוונטיות** מדאיג בין המנגנונים הקיימים על הנייר לבין יישומם בפועל. ועדות ורפורמות רבות (הציעו שיפורים במנגנוני התכנון האסטרטגי, אך רק כשליש מההמלצות יושמו באופן מלא. בולט במיוחד היעדר היישום של החלטת ממשלה 5208 משנת 2012, שביקשה למסד את יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית־חברתית ארוכת טווח. האתגרים המרכזיים שעלו מהמחקר כוללים: קשב נמוך של הדרג הפוליטי לתוכניות אסטרטגיות בשל נטייה להעדפת טווח קצר; היעדר מנגנונים מעוגנים בחקיקה; פער בין תהליכי התכנון ללוח הזמנים של תקצוב המדינה; חוסר תיאום בין־

משרדי ועבודה בסילואים; היעדר מועצה/גוף מייעץ רב־מגזרי; פיצול מרכז הממשל בין יחידות שונות ללא שגרות עבודה משותפות; אוריינות עתיד נמוכה והיעדר מנגנונים מובנים לסריקת אופק ופיתוח תרחישים. הלוח מטה ממפה את האתגרים המרכזיים במנגנוני ותהליכי תכנון אסטרטגי ארוך טווח:

תכנון	תהליך מתמשך של גיבוש חזון	קשב נמוך לתוכניות אסטרטגיות, והעדפת ההווה
		קושי לתעדף מספר מצומצם של נושאים אסטרטגיים
		מנגנונים ותהליכים אסטרטגיית חברתיים־כלכליים־סביבתיים לא מעוגנים בחקיקה
	דירקטיבה ברורה – תיאום אפקטיבי בין דרג נבחר למקצועי	היעדר מנדט לעסוק בסוגיות אסטרטגיות ארוכות טווח
		שר חדש רוצה להטביע חותם, ולכן מבטל תהליכים קודמים שהחלו אצל קודמו
		אין חובת היוועצות מובנית עם פקידים בכירים/יחידות אסטרטגיות
		הבחירות הפוליטיות ומינויי השרים מנותקים מביצועי עבר בתפקידים קודמים (אין שיטת מקל וגזר)
	מושתת על פרספקטיבה אסטרטגית רחבה	יש יותר מדי מדדים שונים בתוכניות עבודה, ולכן חסר מיקוד אסטרטגי במה מתקדים
		ערפול מושגים בין תכנון (תוכניות עבודה לפי מעגל התכנון הממשלתי) לבין אסטרטגיה רחבה
		חיבור חלקי (ולא שוטף) בין יחידות ביטחוניות לאסטרטגיה חברתית־כלכלית
		בהיעדר הערכת מצב אסטרטגית, סדר היום נקבע בפועל על ידי התקצוב
	כולל את כל שלבי התכנון, יישום ובקרה	אין סגירת לולאת משוב מובנת בין שלבי ייזום, תכנון, ביצוע ומעקב יישום
		אחוזי יישום והטמעה נמוכים מאוד, אין מספיק ממשק סדור בין מטה לשטח
		אין תאימות (Alignment) בין תהליכי התכנון ללו"ז הליכי תקציב המדינה
	נשען על תשתית מחקרית – מתכנון ועד מחקרי הערכה	המחקר הממשלתי מבוזר, בחלקו הגדול עם ספקים חיצוניים ואין שימור של ידע ממשלתי נצבר
		אין סטנדרט אחיד למדידה והערכה של אפקטיביות של תוכניות, וגם אין חובה להנהיג מדידה בכל התוכניות האסטרטגיות

אינטגרטיבי	תכלול אופקי – בין משרדי ממשלה ויחידות סמך	כל משרד עושה הערכת מצב משל עצמו ובונה תהליך נפרד, ולא סביב החלטה מתכללת של סדרי עדיפויות לאומי
		עבודה בסילואים ו"מלחמות טריטוריה" בין המשרדים השונים מקשים לייצר אסטרטגיה משותפת
	תכלול אנכי – בין רמות שלטון שונות (מרכזי מול מקומי)	שלטון מקומי לא שותף פעמים רבות לקביעת מדיניות אסטרטגית, אלא נתפס כגוף ביצוע של הממשלה המרכזית
		שלטון מקומי נתפס כגוף ביצוע של הממשלה המרכזית
		גם בתוך המשרדים עצמם, יש הרבה ידע יישומי שנצבר במחוזות שלא תמיד מוזן (מלמטה־למעלה) לתוכניות האסטרטגיות
	תכלול רוחבי – תיאום והיוועצות רב־מגזרית רחבה	שיתוף ציבור נעשה פעמים רבות בשלב מאוחר מדי, כאשר יש כבר טיוטת מדיניות ורוצים תגובות
		היוועצות היא ביוזמה חד־צדדית, לא מתקיים היזון חוזק מתמשך ואין עדכון על מה קרה בעקבות שיתוף הציבור ואיזו החלטה האסטרטגית התקבלה בסוף
		אין מועצה/גוף מייעץ רב־מגזרי, של מומחים וחוקרים שמציגים פרספקטיבה אסטרטגית רחבה
	מוסדות מרכז ממשל – CoG איתנים	מרכז הממשל (CoG) מחולק בין מספר יחידות שונות שלא תמיד מקיימים שגרות עבודה שוטפות לתכלול מאמצים
		אין תכלול, מעקב והנגשה של כלל תוכניות הלאומיות האסטרטגיות
		אין עיסוק רוחבי בקידום חשיבה מערכתית ויצירת תרחישי "היפכא מסתברא" שמאתגרים את הפרדיגמה
ארוך טווח	אופק תכנון מעבר למחזור בחירות בודד	אי־יציבות פוליטית דוחפת את הפוליטיקאים לתעדף רק טווח קצר, לבחור בדחוף אל מול החשוב
		למדינת ישראל אין "מצפן" ארוך טווח, ובשל נפיצות פוליטית מעדיפים או לא לעסוק בשאלות רגישות או לנסוע לכפות החלטות באופן גורף וחד צדדי
	פרקטיקות של חשיבה מוטת עתיד – סריקת אופק ופיתוח תרחישים	מנגנון סריקת האופק הוא וולונטרי ולא מעוגן בהחלטת ממשלה/חקיקה
		אוריינות־עתיד נמוכה ולא קיימת תפיסה ממשלתית מובנית/הכשרה
		פיתוח תרחישים חלופיים לא מעודכן בתוך הערכת מצב אסטרטגית
	התייחסות לבעיות מורכבות וארוכות טווח ("בעיות זדוניות")	אין מיפוי רוחבי וחזון משותף ארוך טווח שחורג מגבולות הממשלה הנבחרת הקונקרטית
		לא נעשה ניתוח סיכונים מובנה של המדינה או מדיניות מוצעת
		בהיעדר הערכת מצב אסטרטגית אין הסכמה על מה הם האתגרים וההזדמנויות המרכזיות שיש להתמקד בהם

במסגרת גיבוש המלצות להתמודדות עם אתגרים אלו, המחקר כולל בנצ'מרק בינלאומי מקיף, שממנו עולה כי מדינות מובילות פיתחו מנגנונים שונים להתמודדות עם אתגרים דומים: החל ממיסוד חוקי של מוסדות תכנון (פינלנד), דרך הקמת גופים ייעודיים במרכז הממשל (בריטניה, סינגפור), ועד לפיתוח מסגרות להיוועצות רב־מגזרית (דנמרק) וליצירת גופים עצמאיים לחשיבה ארוכת טווח (קרן SITRA בפינלנד).

המלצות המדיניות הותאמו למציאות הישראלית ומאורגנות בארבעה רבדים:

(**1**) **דירקטיבה.** חיזוק המסגרת החוקית באמצעות חקיקת חוק תכנון אסטרטגי ארוך טווח והעיגון הסטטוטורי של המועצה הלאומית לכלכלה וחברה; עידוד אחריותיות והיוועצות על ידי חיזוק אתוס השירות הציבורי המקצועי.

(**2**) **מבנים.** הקמת ועדה מייעצת ציבורית רב־מגזרית; מיסוד אגף "היפכא מסתברא" במועצה הלאומית לכלכלה לאתגור הנחות יסוד וזיהוי מגמות; מיסוד צוות בכיר לניהול אסטרטגיה בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ושותפות של גופי תכנון המרכזיים (בראשם המל"ל והמועצה הלאומית לכלכלה וחברה).

(**3**) **תהליכים.** חיזוק מנגנוני הפיקוח הפרלמנטרי באמצעות חיוב דיווח שנתי לכנסת; הטמעת רובריקה של "ניתוח השפעות אסטרטגיות ארוכות טווח" בכל הצעת מחליטים והצעת חוק ממשלתית.

(**4**) **פרקטיקות שוטפות.** פיתוח תפיסת הפעלה לאוריינות עתיד בשירות הציבורי; חיזוק המחקר הממשלתי ופיתוח סטנדרט אחיד להערכה ומדידה; הקמת פורטל פנים־ממשלתי לשיתוף ידע ומניעת כפילויות.

לסיכום, ניתן לאפיין את יכולות המדיניות האסטרטגית של ישראל כ"אות מתה" – הוראות ונהלים קיימים אך אינם מיושמים בפועל. האתגר העומד בפני ישראל אינו רק לאמץ פרקטיקות חדשות, אלא לחולל שינוי תפיסתי עמוק שיאפשר התאמה אמיתית למציאות המשתנה. דווקא בתקופת משבר דהיום, שנה וחצי אל תוך המלחמה ופילוג עמוק בעם, עשוי להיפתח חלון הזדמנויות לשינוי מערכתי. הטמעת המלצות המחקר תאפשר לישראל לפתח חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח, לחזק את החוסן הלאומי, ולהתמודד טוב יותר עם האתגרים המורכבים העומדים בפניה לקראת שנת המאה.

מבוא

התואיל להגיד לי, בבקשה, באיזו דרך עליי ללכת מכאן?
זה תלוי במידה רבה לאן את רוצה להגיע, אמר החתול.
לא אכפת לי כל כך לאן – אמרה אליס.
אם כך, לא משנה באיזו דרך תלכי, אמר החתול.
(הרפתקאות אליס בארץ הפלאות)[1]

מדינת ישראל הגיעה להישגים כבירים ב־76 שנים לקיומה, אך עם סיום שלב הסטרט־אפ של הקמת המדינה והמעבר למדינה מפותחת – נראה שנדרשת קפיצת מדרגה ביכולת התכנון האסטרטגי ארוך הטווח ובמימושו. ועדת קוברסקי (1989) קבעה כי קיימת חולשה בולטת במערכת קביעת המדיניות וקבלת החלטות, וכי אלו נעדרות שיטתיות ונשענות על תשומה מועטת בלבד של נתונים, ידע, ניתוח מדיניות ובחינת חלופות (ארד ובן־הר, 2016). ישראל ניצבת בפני אתגרים והזדמנויות שונות, חלקם מבית וחלקם כחלק ממגמות גלובליות שמצריכות חישוב מסלול מחדש לקראת שנת המאה שלה, ויצירת תשתית מוסדית, ארגונית ותמטית לחשיבה אסטרטגית במדינה.

מחקר מדיניות זה נכתב בימים מורכבים בנרטיב הישראלי המשותף. הרפורמה המשפטית מאיימת על עצם מהות המשטר היהודי־דמוקרטי במדינת ישראל, והסנטימנט הציבורי מצביע על קרע עמוק בציבור הישראלי בכל האמור ביכולתו להמשיך לבנות יחד. לא זו בלבד, הטבח של 7 באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל שפרצה מיד לאחריו ייזכרו כנראה בהיסטוריה כנקודת מפנה חשובה בהכרעה על אופייה של המדינה וכל צורת ההתנהלות שלה. התמודדות יעילה עם השלכותיהם ארוכות הטווח, כמו גם בניית החוסן הלאומי והצמיחה העתידית של המדינה, מחייבים הרמת מבט אל מעבר לאופק המיידי. מחקר זה אינו מתיימר להציע פתרונות קונקרטיים לאתגרי השעה, אלא מבקש להפנות זרקור **אל התהליכים, המנגנונים וההסדרים המבניים בשירות הציבורי האמונים על תכנון אסטרטגי, אינטגרטיבי וארוך טווח**. חיזוק תשתיות אלו הוא תנאי הכרחי ליכולתה של ישראל לעצב עתיד בטוח ומשגשג.

1 לואיס קרול, **הרפתקאות אליס בארץ הפלאות**, הספרייה החדשה, 1997, עמ' 71.

ועדות, קבוצות חשיבה ודוחות רבים הוקדשו לצורך לתכנן לטווח הארוך ולבצע "הכרעות גורליות לגבי מדיניותה, ומיצובה הגלובלי של ישראל" (הפורום לאסטרטגיית על, 2017, עמ' 1). הכתיבה הקיימת עוסקת בעיקר בניתוח האתגרים לפי תחומי תוכן שונים.[2] מחקר זה, לעומת זאת, מבקש להאיר על התשתיות המבניות, על התהליכים ושגרות העבודה בשירות הציבורי במטרה להפוך את ישראל למה שמכונה כאן **"מדינה אסטרטגית"**.

מדינה אסטרטגית היא מדינה המאמצת גישה מערכתית לניהול ענייניה הלאומיים, תוך התמקדות בראייה ארוכת טווח. מושג זה, שעליו נרחיב בפרק 2 של המחקר, מושתת על שלושה נדבכים מרכזיים: תכנון מקיף, אינטגרציה מוסדית, ומיקוד ארוך טווח. גישה זו מאפשרת למדינה לגבש חזון לאומי משותף (בין חזון מקיף, או חזון בתחום מסוים), לתעדף יעדים אסטרטגיים, לתאם בין זרועות שונות של השלטון ולהתמודד ביעילות עם אתגרים מורכבים ובעיות "זדוניות" בסביבה משתנה ודינמית.

מחקר מדיניות זה בנוי באופן מדורג, המאפשר הבנה כוללת של האתגרים, המושגים, והפערים במציאות הנוכחית בתחום התכנון האסטרטגי בישראל, תוך השוואה למודלים בינלאומיים וגיבוש המלצות. הפרק הראשון מציג מיפוי ראשוני של האתגרים המגוונים הניצבים בפני ישראל. אין לנו יומרה להכריע שאלו הם ה־אתגרים הכי חשובים ואין עוד מלבדם, אלא להדגיש את הדחיפות (sense of urgency) בשיפור יכולות התכנון האסטרטגי על מנת להתמודד עם אתגרים אלו ואחרים ולהדגיש את הוואקום הקיים מבחינת מוסדות, תהליכים ושגרות עבודה לתכנון ותכלול אסטרטגיה ארוכת טווח. הפרק השני מבסס את התשתית התיאורטית והתפתחות התחום, מגדיר מושגי מפתח, וכולל בחינה אמפירית המצביעה על קשר בין איכות מוסדות התכנון האסטרטגי לבין ביצועי המדינות. הפרק השלישי סוקר את המצב הקיים בישראל, חושף את הפרגמנטציה

2 רשימה חלקית של קבוצות חשיבה, ועדות ודוחות בנושא: הפורום לאסטרטגיית על (2017), אסטרטגיית על למדינת ישראל – עיונים וכיוונים; המכון למדיניות ואסטרטגיה (2020), הערכת מצב לישראל בעקבות כנס ביטחוני־מדיני בנושא: ישראל בעידן של משברים – האם לקראת שינוי?; מרכז שאשא (2019), היערכות מדינת ישראל אל מול התמורות הגיאופוליטיות במזרח התיכון ; מרכז שאשא (2018) לקראת 2048: חשיבה אסטרטגית רב תחומית; המכון הישראלי לדמוקרטיה (2021), ישראל 2050 – מעבר צודק לכלכלה דלת פחמן; המכון למחקרי ביטחון לאומי(2020), הערכת מצב אסטרטגית לישראל – מבט אל העשור הבא ,סיכום ותובנות, הכנס השנתי הבינ"ל ה־13"; יוזמת ישראל 100 (2019), "תכנון אסטרטגי לישראל לקראת 2048, דוח שלב ב': כלי התכנון"; הפורום לאוכלוסייה סביבה וחברה (2018) עתיד צפוף – ישראל 2050.

הגבוהה בין השחקנים והתוכניות השונות, ומדגיש את היעדר הגורם המתכלל. הפרק הרביעי בוחן ניסיונות קודמים לשינוי וממפה את האתגרים העולים מהשטח, תוך הצבעה על "פער הרלוונטיות" המדאיג בין המנגנונים הקיימים באופן תיאורטי על הנייר, לבין המציאות. שני הפרקים האחרונים מציגים סקירה השוואתית של מודלים מובילים בעולם ומגבשים המלצות לחיזוק המערכת הקיימת בישראל.

תודות

אנו מבקשים להודות למספר אנשים ופורומים שסייעו לנו רבות בשיפורו ובדיוקו של מחקר זה. ראשית, נבקש לייחד תודה גדולה לשמואל לטקו, שיזם את המחקר במכון והיה שותף חשיבה חשוב בהתלבטויות שונות על כיוונים אפשריים ועיצוב מפת הדרכים למחקר. שנית, אנו מבקשים להודות לצוות ההיגוי של הנהלת המכון, בראשו יוחנן פלסנר, נשיא המכון, והסגנים ד"ר ג'סי פרס ופרופ' קרנית פלוג, יחד עם תומר לוטן, עמית בכיר אורח, ודפנה אבירם־ניצן, ראשת המרכז לממשל וכלכלה במכון.

בנוסף, אנחנו מבקשים להודות לפורום מנכ"לים לשעבר של המכון על ההערות, התובנות וההצעות המחכימות. כמו כן ברצוננו להודות לרשת בוגרי תוכניות מעוז אשר אירחנו אותנו לדיון ער במסגרת מפגש היוועצות שנועד לתיקוף ודיוק האתגרים וההמלצות במעלה הדרך. בנוסף, ברצוננו להודות לאלעד קריסטל, סטודנט מתמחה בתוכנית לרפורמות בשירות הציבורי במכון, שתרם לחלקים של המחקר והיווה חלק משמעותי מאיסוף החומרים והתשתית המחקרית. לבסוף, ברצוננו להודות לצוות הסטודנטים והסטודנטיות מפרויקט עומק – מרכז לעיצוב מדיניות וחקיקה, אשר סייעו בחיפוש מקורות על דין משווה ובנצ'מרק בינלאומי.

פרק 1: אתגרים ארוכי טווח

מדינה אסטרטגית – מדינה שמקיימת מוסדות, מנגנונים ותהליכי עבודה שמשפיעים על יכולת הביצוע האסטרטגיות בטווח הארוך (כפי שיוגדר בהרחבה בפרק הבא) – אינה מתקיימת בוואקום, אלא **פועלת בתוך אקוסיסטם של האתגרים וההזדמנויות הניצבים בפני מקבלי ההחלטות**. כדי לשרטט מודל של ישראל כמדינה אסטרטגית, דרוש אפוא למפות את האתגרים העיקריים שיעמדו לפתחה לקראת שנת המאה שלה.

האתגרים הבולטים הצפויים לעמוד לפתחה של מדינת ישראל קשורים באופן הדוק למגמות הדמוגרפיות בישראל וכן להתפתחויות גאו־פוליטיות בזירה האזורית ובעולם כולו: על פי תרחיש הביניים בתחזית גידול האוכלוסיה של הלמ"ס, בשנת המאה למדינת ישראל צפויה האוכלוסייה למנות 15 מיליון תושבים. הרכב האוכלוסייה ישתנה, שכן קבוצות האוכלוסייה החרדית והערבית יימנו כ־44% מכלל תושבי המדינה. לתחזיות אלו השלכות מרחיקות לכת על יכולתה של ישראל לשמור על תפקודן התקין של מערכות החינוך, הבריאות, התחבורה וביטחון הפנים, וכן להיערך לשינויי אקלים, למתן מענה לצורכי הדיור של כלל האוכלוסייה ועוד (בן־דוד, 2021; בכור, 2018; למ"ס 2017; למ"ס 2021א, למ"ס 2021ב). יש הטוענים כי על ישראל לבנות 'עוד ארץ' כדי לתת מענה לגידול האוכלוסייה ולצמיחה הכלכלית־חברתית הנלווית לו (ישראל 100, 2019).

העולם שלנו הפך לתנודתי והפכפך כבר עתה, מגמה שצפויה להתעצם עוד יותר בעשורים הקרובים. במציאות שבה הכלכלי מתחבר עם הסביבתי, הטכנולוגי עם חברתי, פוליטי עם תרבותי ועוד – קשה, עד בלתי אפשרי, לעשות רשימה מוגדרת של כלל האתגרים. רוב ההזדמנויות והאיומים של מחר אינם ידועים, ולעתים קרובות לא ברור כיצד התפתחויות מערכתיות שונות ייצרו אתגרים עתידים נוספים. חשוב להדגיש כי האתגר המרכזי של ישראל אינו בהכרח בזיהוי הבעיות או בהיעדר מודעות אליהן. האתגר המשמעותי טמון בחולשת המשילות ויכולת ביצוע מוגבלת (Cohen, 2023), כך שהמערכת מתקשה לייצר מנגנוני יישום אפקטיביים ולהוציא לפועל תוכניות ארוכות טווח.

עם זאת, מקובל להניח כי כמה מגמות מקומיות וגלובליות ילוו אותנו בשנים ובעשורים הקרובים. פרק זה מאורגן אפוא לפי מודל P.E.S.T.E.L (Political, Economic, Social, Technological, Environmental, Legal) – כלי ניתוח אסטרטגי שבוחן את סביבת הפעולה תוך זיהוי הזדמנויות ואתגרים. המודל פותח בשנות השישים של המאה ה־20

(Aguilar, 1967) ככלי לניתוח אסטרטגי במגזר העסקי (Gupta, 2013), ועם הזמן הוא הורחב ופותח ומשמש גם במגזר הציבורי (Bryson et al., 2018). הצגה של מגוון רחב של מגמות ואתגרים יכול לסייע בהערכת סיכונים וכן להתניע בקרב קובעי המדיניות תהליכי למידה הדדיים ורפלקסיביים, שמעודדים יצירת חזון אסטרטגי משותף בקרב מקבלי ההחלטות (Habegger, 2010; Woods, 2009).

בהקשר הישראלי, ועוד טרם נפנה למפות את מגוון האתגרים והמגמות שמשפיעות על ישראל – חשוב לזכור כי יש זיקה הדוקה בין סוגיות פוליטיות לביטחוניות, המשפיעה על כל תהליכי קבלת ההחלטות. הגם שמחקר זה איננו מתמקד בזווית הביטחונית, כלל האתגרים מושפעים בראש ובראשונה מאיומים קיומיים של ביטחון חוץ ופנים, כתנאי לעצם המשך קיומה של המדינה (שיפטן, 2021).

ניתוח P.E.S.T.E.L של מגמות ואתגרים לקראת שנת המאה

במישור הפוליטי – קשה לנתק את הניתוח הפוליטי מהמשבר החמור של השנתיים החולפות והימשכות המלחמה. הסכסוך הישראלי־פלסטיני, ממשיך להוות אתגר קיומי למדינה. היעדר פתרון מדיני מוסכם מעמיק את הבידוד הבינלאומי של ישראל ומאיים על זהותה כמדינה יהודית ודמוקרטית. המשך השליטה על אוכלוסייה פלסטינית גדולה מערער את היציבות האזורית ומציב אתגרים מוסריים וביטחוניים כבדי משקל (INSS, 2019; Shasha Centre, 2024). הקיטוב הפוליטי והחברתי הגובר מערער את היציבות השלטונית ומקשה על קבלת החלטות לטווח ארוך (גולשטיין־גלפרין וזכר, 2024). עליית הפופוליזם והרטוריקה הקיצונית מובילות לשחיקה באמון הציבור במוסדות השלטון ובתקשורת, ומאיימות על עצם קיומה של חברה דמוקרטית מתפקדת (יקיר ורהט, 2023). השסעים הפנימיים מקרינים גם על חוסנה הביטחוני של המדינה ועל יכולתה להתמודד עם איומים חיצוניים באופן אפקטיביאשמח לשלב את הממד הביטחוני־פוליטי הייחודי לישראל.

במישור האזורי – האיום האיראני ממשיך להוות סכנה אסטרטגית לישראל. אנחנו נמצאים בעיצומה של מערכה (ישירה ועקיפה) מול איראן. אך ברור לחלוטין כי התקדמות איראן לעבר יכולת גרעינית צבאית, יחד עם התבססותה במדינות האזור, מציבה את ישראל בפני דילמות ביטחוניות מורכבות. ההתמודדות עם איום זה דורשת משאבים עצומים ומשפיעה על כל היבטי המדיניות הישראלית, עם השלכות כלכליות, חברתיות וכמובן

פוליטיות. נקודת אור פוליטית אפשרית, כי תנועת המטוטלת שאופיינית לתקופות אחרי מלחמה, שיתכן ותעצים את הסכמי אברהם והפוטנציאל לנורמליזציה עם מדינות נוספות באזור, כגון סעודיה, מייצרים אפשרויות לשינוי מהותי במעמדה האזורי של ישראל (זוסמן ואח', 2021) וכן תביא לרפורמות פוליטיות "ביום שאחרי".

הכלכלה הישראלית ניצבת בפני אתגרים מבניים משמעותיים שמאיימים על המשך צמיחתה ועל רמת החיים של אזרחיה. הפריון הנמוך בענפים רבים במשק, יחד עם העלייה ביוקר המחיה, מובילים לשחיקה מתמשכת ברמת החיים של מעמד הביניים. הפערים הגדלים בין המגזר ההיי־טק המשגשג לבין שאר חלקי המשק מאיימים המשך הצמיחה, עלייה נוספת ביוקר המחייה והגדלת פערי פיריון בין ענפים שונים (פלוג ופורת הירש, 2024).

אי־השוויון הכלכלי בישראל, שהוא מהגבוהים ב־OECD, מהווה איום אסטרטגי על החוסן החברתי ועל הצמיחה הכלכלית. שיעורי העוני הגבוהים, במיוחד בקרב האוכלוסייה החרדית והערבית, מציבים אתגר כלכלי וחברתי עצום. ללא שינוי מהותי במדיניות הכלכלית והחברתית, ישראל עלולה למצוא את עצמה עם מיעוט משגשג (ייתכן במגמת הגירה החוצה) לצד שחיקה של מעמד הביניים ורוב הולך וגדל שמתקשה לשרוד כלכלית. התחרות הגלובלית הגוברת, לצד מחסור גובר בכוח אדם מיומן, מאיימים על מעמדה של ישראל כ"אומת הסטרט־אפ". ללא השקעה מסיבית בחינוך ובהכשרה מקצועית, ישראל עלולה לאבד את יתרונה היחסי בתחום החדשנות הטכנולוגית (פלוג ואח', 2022).

בהיבט המבנה החברתי – אנו ניצבים בפני משבר זהות עמוק ושסעים חברתיים מתרחבים שמאיימים על עצם קיומנו כחברה מלוכדת. השינויים הדמוגרפיים הדרמטיים, כפי שמתוארים בתחזיות הלמ"ס (2017) ומובאים לעיל, מצביעים על כך שבתוך פחות משני דורות, כמחצית מילדי ישראל יהיו חרדים או ערבים. מגמה זו מציבה אתגר קיומי למודל החברתי־כלכלי הקיים. המתחים בין יהודים לערבים, שהגיעו לשיא הרתיחה במאורעות שומר חומות ב־2021, ממחישים את עומק הקרע בחברה הישראלית. תחושות הניכור וחוסר האמון ההדדי מאיימות על היציבות החברתית ועל הלגיטימיות של המדינה בעיני חלקים נרחבים מאזרחיה הערבים (ססר, 2016; קולקה גלבר ואח', 2024). התמשכותו של משבר הגיוס (או אי־הגיוס) של החברה החרדית מהווה אתגר חברתי בולט גם כן, לאור הקרע שהולך ומעמיק בין אוכלוסיית המשרתים, אם שירות חובה או סבבים רבים של ימי מילואים, לבין מי שבוחרים לא לקחת חלק במאמץ המלחמתי.

הפערים העמוקים בחינוך ובהזדמנויות התעסוקה בין המגזרים השונים הם משום פצצת זמן חברתית וכלכלית. כפי שמדגיש בן־דוד (2021), ללא שינוי דרמטי במערכת החינוך ובמדיניות התעסוקה, ישראל עלולה למצוא את עצמה עם אוכלוסייה שרובה אינו מסוגל לתחזק כלכלה מודרנית ומתקדמת. המשבר בשירותי הבריאות והרווחה, שהתחדד במהלך מגפת הקורונה ומענה פסיכו־חברתי במלחמה בהתאמה, חושף את חולשת מערכות התמיכה החברתיות בישראל. העומס הגובר על מערכת הבריאות, יחד עם הזדקנות האוכלוסייה והתארכות תוחלת החיים, מציב אתגר עצום ליכולתה של המדינה לספק שירותי בריאות ורווחה ברמה נאותה לכלל אזרחיה. המגמות הדמוגרפיות הללו מציבות איום מיוחד על איתנותן הפיננסית של מערכות הביטחון הסוציאלי – המשבר המתפתח במערכת הביטוח הלאומי (דומיניסיני וניסן, 2012) והקריסה הצפויה של מערך הביטוח הסיעודי מעמידים בסכנה את רשת הביטחון החברתית של אזרחי ישראל. הפער הדיגיטלי ההולך ומתרחב בין שכבות האוכלוסייה השונות בישראל מאיים להעמיק את אי־השוויון החברתי והכלכלי. וזה עוד לפני שדנו על ההשלכות ארוכות הטווח של תוצאות המלחמה – המשמעויות של העומס הבלתי אפשרי על שירותי בריאות הנפש, ריבוי הנכים החדשים, המחירים הכבדים של שכול לאומי בהיקף שהמדינה לא ידעה ומשבר אמון קשה של האזרחים בינם לבין עצמם ובינם לבין מוסדות המדינה.

במישור הטכנולוגי – נקודת הזינוק של "אומת הסטרט־אפ" היא יחסית טובה. עם זאת, האתגר המרכזי עבור ישראל הוא לשמר את יתרונה היחסי בתחום החדשנות הטכנולוגית בעידן שבו מעצמות טכנולוגיות כמו ארצות הברית וסין משקיעות משאבים עצומים במחקר ופיתוח. ללא השקעה מסיבית בתשתיות מחקר ובהון אנושי, ישראל עלולה למצוא את עצמה מפגרת אחרי המגמות העולמיות ומאבדת את מעמדה. בהקשר זה חשוב להזכיר את הירידה של ישראל במדדים הבינלאומיים בחינוך, בדגש על חינוך מתמטי ומדעי אל מול מדינות ה־OECD (גולשטיין־גלפרין, מוהבן וקנת־פורטל, 2024), דבר שעתיד להוות אתגר משמעותי בעשורים הקרובים של המדינה.

בד בבד, האיום הגובר של מתקפות סייבר מציב סכנה קיומית לתשתיות הקריטיות של המדינה ולביטחון הלאומי. כפי שהודגש בדוח הסיכונים העולמי (World Economic Forum, 2023), התלות הגוברת בטכנולוגיות דיגיטליות הופכת את המדינות פגיעות יותר למתקפות סייבר מתוחכמות. עבור ישראל, שנמצאת תחת איום ביטחוני מתמיד, היכולת להגן על תשתיות קריטיות מפני מתקפות סייבר היא אתגר לאומי מהמעלה הראשונה.

בכל הנוגע ל**אתגרים סביבתיים**, משבר האקלים מציב בפני ישראל אתגר אסטרטגי חסר תקדים שמאיים על עצם יכולתה להתקיים כמדינה משגשגת באזור. כפי שמדגיש דוח ה־IPCC (2021), ההתחממות הגלובלית צפויה להחריף את תנאי האקלים הקיצוניים באזור המזרח התיכון, שכבר כיום סובל ממחסור במים וממדבור מואץ. משבר האקלים מייצר גם איומים על התעסוקה בסקטורים מסוימים של התעשייה ולאזורים התלויים בהם לפרנסת תושביהם (זוסמן, אבירם־ניצן ושואף־קולוביץ, 2021). עבור ישראל, שנמצאת ב"נקודה חמה" של שינויי האקלים, המשמעות היא התמודדות עם עלייה דרמטית בטמפרטורות, הפחתה משמעותית במשקעים, ואירועי מזג אוויר קיצוניים תכופים יותר. האתגר של הגירת אקלים מציב סיכון אסטרטגי לישראל. כמדינה יציבה יחסית באזור שעלול להפוך בלתי ראוי למחיה, מעבר להגירה פנים־מדינתית (התרחקות מאזורים מדבריים), ישראל עלולה למצוא את עצמה תחת לחץ לשינוי חוקי הגירה משמעותי ממדינות אחרות באזור. התמודדות עם גלי הגירה פוטנציאליים תדרוש חשיבה אסטרטגית מחודשת על מדיניות ההגירה, הביטחון והיחסים האזוריים. משבר האקלים טומן בחובו גם הזדמנות חבויה של מינוף פוטנציאל אזורי, חיזוק ברית אינטרסים בין מדינות המזרח התיכון ליזמות אקלים משותפת להתמודדות עם אתגרים מורכבים אלו.

בנוסף, ישראל ניצבת בפני אתגר משמעותי בתחום הביטחון התזונתי. הידלדלות מקורות המים הטבעיים, שינויי האקלים, יחד עם הלחץ הגובר על משאבי הקרקע, מאיימים על יכולתה של ישראל לייצר מזון מקומי ולהבטיח אספקה יציבה של מזון מיובא. שיבושים בשרשראות האספקה העולמיות כתוצאה מאירועי אקלים קיצוניים עלולים להוביל למשברי מזון חמורים.

לבסוף, **בזירה המשפטית־רגולטורית** – ישראל ניצבת בפני אתגרים מורכבים שמאיימים על יסודות הדמוקרטיה שלה ועל יכולתה להתמודד עם אתגרי העתיד. המשבר החוקתי העמוק, שהגיע לשיאו עם ניסיונות הרפורמה המשפטית ב־2023, חשף את השבריריות של המערכת החוקתית הישראלית ואת הצורך הדחוף בהסדרה מקיפה של יחסי הרשויות. היעדרה של חוקה פורמלית מייצר אי־ודאות משפטית, ערכית ופוליטית שמאיימת על יציבות המשטר הדמוקרטי בישראל.

בנוסף, תופעת ה"פייק ניוז" והדיסאינפורמציה מציבה אתגר משפטי ודמוקרטי מהמעלה הראשונה. ההתפשטות המהירה של מידע כוזב ומטעה ברשתות החברתיות מאיימת על היכולת לקיים שיח ציבורי מבוסס עובדות ועל אמון הציבור במוסדות הדמוקרטיים וכן מחמירה את הקיטוב ואי־האמון הקיים ממילא. אתגר זה מועצם לאור ההבשלה

האקספוננציאלית של טכנולוגיות בינה מלאכותית, שאומנם מביאה הזדמנויות שונות אך עלולה גם להחריף פערים קיימים ולשעתק הטיות קיימות בשיח. ההתמודדות עם אתגר זה דורשת חשיבה מחודשת על הרגולציה של מדיה חברתית ועל האחריות של פלטפורמות דיגיטליות, תוך שמירה על עקרונות יסוד דמוקרטיים (שוורץ אלטשולר ואח', 2023).

סוגיית ההגנה על הפרטיות מהווה אתגר משפטי ואתי מורכב בעידן הדיגיטלי. התפתחויות טכנולוגיות מהירות, כגון בינה מלאכותית ו"האינטרנט של הדברים", מציבות אתגרים חדשים בפני המחוקק והרגולטור. המסגרות הרגולטוריות הקיימות אינן מותאמות לקצב ההתפתחות של הטכנולוגיות, ואינן כוללות הסדרים נחוצים של ניהול סיכונים מודע, על מנת לשמור על האזרחים מצד אחד אך למנוע נטל רגולטורי ובירוקרטי כבד על האזרחים ועל המגזר העסקי בהתנהלותם מול רשויות ציבוריות מצד שני.

***

האתגרים שהוצגו בפרק זה הם רק קצה הקרחון (וממש לא רשימה סגורה) של המורכבויות והאתגרים הניצבים בפני ישראל לקראת שנת המאה שלה. מגוון הנושאים והתחומים שנסקרו – מהפוליטי והחברתי, דרך הכלכלי והטכנולוגי ועד הסביבתי והמשפטי – ממחישים את הצורך הדחוף בחשיבה אסטרטגית מקיפה ורב־תחומית.

נוסף על האתגרים הלאומיים, ישראל, כחברה בקהילה הבינלאומית, מחויבת גם ליעדי פיתוח בר־קיימא (SDGs) של האו"ם לשנת 2030. יעדים אלה, הכוללים 17 מטרות מרכזיות בתחומי הכלכלה, החברה והסביבה, מהווים מצפן גלובלי להתמודדות עם אתגרי העתיד. ההתחייבות ליעדים אלו מחייבת את ישראל לא רק לפתח מדדים ומנגנוני מעקב, אלא גם לשלב שיקולי קיימות וחשיבה ארוכת טווח בכל תהליכי קבלת ההחלטות הממשלתיים.

אין בסקירת האתגרים כדי לרמוז שדבר לא נעשה. ההפך הוא הנכון. בשנים האחרונות גובשו מגוון תוכניות לאומיות, התקבלו החלטות ממשלה, דוחות מדיניות רב־מגזריים נכתבו במטרה לגבש אסטרטגיה מקצועית בתחום זה או אחר. עם זאת, ההתמודדות האפקטיבית עם מכלול האתגרים דורשת יותר מאשר פתרונות נקודתיים או מגזריים. נדרש רעיון מארגן קוהרנטי משותף שיאגם את מגוון התוכניות הקיימות **ותשתית מבנית־מוסדית שתאפשר התמודדות שיטתית ומתמשכת עם השאלות המורכבות הללו**.

פרק 2: מדינה אסטרטגית - תשתית רעיונית ואמפירית

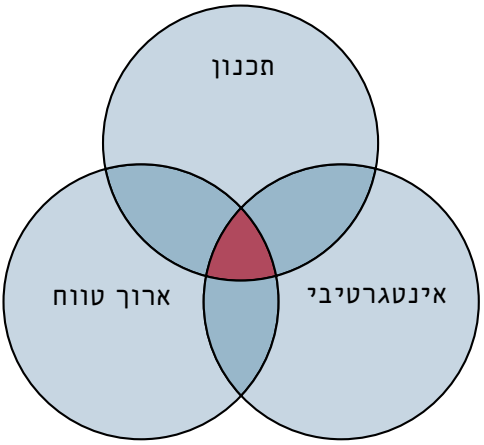
המונח "מדינה אסטרטגית" (The Strategic State) הופיע לראשונה בדוחות של ה־OECD, והוא מתייחס למצב שבו למדינה – באמצעות פעילות השירות הציבורי ובמיוחד יחידת מרכז הממשל[3] – יש יכולת להציג חזון ואסטרטגיות פעולה, ליישמן ודרכן לנווט (to steer) את המדינה לעבר התוצאות הרצויות לה ברמה הלאומית תוך הגברת היעילות והמועילות (OECD, 2013). עם זאת, ה־OECD לא הגדירו מעולם "מודל אידיאלי" או צ'ק ליסט של הרכיבים השונים שעל המדינה האסטרטגית לכלול. במסגרת מגוון סקירות ממשל ציבורי של ה־OECD, נבחנו חולשות ואתגרים במנגנוני התכנון והביצוע של מדינות שונות, וכך על פי ג'ויס, מכלל ההן שומעים לאו, וכך ניתן בעצם לגזור מתוך החולשות באופן עקיף את מאפייני המודל אליו צריכה לשאוף המדינה האסטרטגית. (Joyce 2015, 277).

ראשית, מה זו "אסטרטגיה"? המילה נשחקה בשנים האחרונות, ולא פעם תוכנית עבודה לכמה חודשים קדימה מקבלת את השם המוטעה "תוכנית אסטרטגית". שורשי המונח בהקשרים צבאיים, והוא נגזר מהמילה היוונית סטרטגוס (strategos), שמשמעה "גנרל" או "מצביא". במובן זה נתפסת האסטרטגיה כידע של המצביא, או מה שכיום מקובל לכנות "אומנות המלחמה". אסטרטגיה מתמקדת אפוא ברובד המקרו כדי לנווט את מגוון התהליכים, המשאבים והתוכניות בדרך לניצחון (Bowdish, 2013).

התכנון האסטרטגי במגזר הציבורי התפתח משמעותית מאז שנות ה־80, עם עליית פרדיגמת הניהול הציבורי החדש (NPM — New Public Management). גישה זו ביקשה להטמיע בארגונים ציבוריים שיטות ניהול מהמגזר הפרטי, בדגש על ניסוח מטרות ברורות ועבודה שיטתית בעיצוב וביישום מדיניות (Lane, 2002; Alford & Greve, 2017; Osborne, 2010), כך שתכליתו של התכנון האסטרטגי היא חיבור בין משאבים, פעולות ויעדים של המדינה. המונח מדינה אסטרטגית שואב את מקורותיו משלושה עקרונות משלימים (1) תכנון; (2) אינטגרטיבי; (3) ארוך טווח. בחלק הבא נבחן את ההגדרות והמשמעויות של העיקרון בספרות, וכן נגבש הגדרה אופרטיבית לטובת מחקר זה.

3 ראו הגדרה למרכז ממשל בהמשך הפרק.

תרשים 1
הרכיבים המשלימים של מדינה אסטרטגית



2.1. הגדרות ומושגים מרכזיים

בספרות קיימות מספר הגדרות ל**תכנון אסטרטגי**, הנעות על הציר שבין גישה פרוצדורלית לפונקציונלית. Bryson (2011) מגדיר תכנון אסטרטגי כ"מאמץ שקול ומוסדר לייצר החלטות ופעולות תשתיות המעצבות ומנחות מהו ארגון, מה הוא עושה ולמה". הגדרה זו משלבת בין ההיבט הפרוצדורלי – תהליך סדור ועקבי, לבין ההיבט הפונקציונלי – מטרת התהליך והתוצאות הרצויות.

ההגדרה הפרוצדורלית מדגישה את השלבים המובנים של התכנון האסטרטגי: מיפוי וניתוח הסביבה, הצבת מטרות ויעדים, גיבוש כיווני פעולה, יישום ומדידה (דולב, לוי־זוהר ולנטו, 2021; Bryson, Hamilton, & Van Slyke, 2018). לעומתה, ההגדרה הפונקציונלית, רואה בתכנון האסטרטגי "מערך שלם של מושגים, תהליכים, כלים ופרקטיקות" שמטרתם לסייע בהתמודדות עם סוגיות מהותיות לארגון (Bryson et al., 2018).

מרכיבים מרכזיים בתכנון אסטרטגי הם היכולת לתעדף בין יעדים ומטרות, לגבש חזון משותף ולספק דירקטיבה ברורה. גישת "אסטרטגיית־על" (הפורום לאסטרטגיית־על, 2017) מדגישה היבטים אלו, בהגדירה אסטרטגיה כ"אדריכלות חשיבתית אשר מעניקה הגיון למדינאות". גישה זו כוללת שלושה רכיבים מרכזיים: (1) חזון: הצבת

יעדים ארוכי־טווח שמוצגים לציבור (עידוד אחריותיות); (2) פרדיגמה: גישה ספציפית להנחיית המדיניות, המשמשת כמסגרת מושגית לפירוש אירועים ולהגדרת דרכי פעולה; (3) תוכנית פעולה: הקצאת משאבים לאומיים כמענה לאתגרים מזוהים.

חשיבות מיוחדת ניתנת למנגנוני התכנון והיישום, הן ברמה המרכזית והן ברמה המבוזרת. המושג "ניהול אסטרטגי" מרחיב את היריעה ומשלב בין תהליך ניסוח האסטרטגיה לבין יישומה בפועל (Bert & Sebastian, 2014; Poister 2010), על מנת להתמודד עם הפער בין המלצות תכנוניות שלא פוגשות את השטח לא מבשילות לכדי ביצוע גישה זו חשובה במיוחד במגזר הציבורי, שבו קיימת לעיתים הפרדה בין גופי התכנון לגופי הביצוע (Joyce 2015). ואילו הדוח של חברות RAND ושלדור (2012) הדגיש את הצורך ב"פרספקטיבה אסטרטגית" המביאה בחשבון את ההקשר הרחב של בעיות מדיניות ואת הגורמים המשפיעים על פתרונן. גישה זו מאפשרת גמישות בזיהוי אתגרים ובהתאמת תהליכי התכנון והיישום.

תכנון אסטרטגי אפקטיבי מחייב בסיס מחקרי איתן ומדידה שיטתית של התוצאות. התמודדות עם בעיות מורכבות דורשת גישה מבוססת ראיות (evidence-based approach). הספרות מדגישה את חשיבות מחקר המדיניות כבסיס לקבלת החלטות אסטרטגיות, וטוען כי שילוב של ידע מחקרי עם ניסיון מעשי מאפשר גיבוש מדיניות מושכלת יותר (Sanderson, 2002; Head & Alford, 2015). מדידת ביצועים אפקטיבית צריכה להיות משולבת בתהליך התכנון האסטרטגי מתחילתו, ולא רק כשלב סופי של הערכה (De Lancer Julnes, 2009).

Bryson (2018) טוען כי תכנון אסטרטגי מוצלח דורש שילוב של ידע מקצועי עם הכוונה פוליטית ומדגיש את החשיבות של יצירת "קואליציה דומיננטית" המשלבת בין שני הדרגים. Moore (1995), בספרו המשפיע על ניהול ערך ציבורי, מציע את מודל "המשולש האסטרטגי" המדגיש את הצורך באיזון בין שלושה גורמים: הגדרת ערך ציבורי (תפקיד הדרג הנבחר), יכולת תפעולית (תפקיד הדרג המקצועי), ולגיטימציה ותמיכה (הממשק בין שני הדרגים והציבור). לפי גישה זו, תכנון אסטרטגי אפקטיבי מחייב דיאלוג מתמיד ושיתוף פעולה בין הדרג הנבחר והמקצועי.

לסיכום, תכנון אסטרטגי הוא תהליך מתמשך ודינמי של גיבוש חזון משותף וארוך טווח, תעדוף יעדים ומטרות לאומיות, ופיתוח דירקטיבות ברורות להשגתם. התהליך כולל מנגנוני תכנון מרכזיים ומבוזרים, המאפשרים ניתוח מעמיק של הסביבה הפנימית והחיצונית, גיבוש אסטרטגיות פעולה, והקצאת משאבים מושכלת. חלק בלתי נפרד

מהתהליך הוא מעקב, בקרה והערכה מתמדת של היישום, תוך יכולת להתאים את האסטרטגיה לשינויים בסביבה. התכנון נשען על תיאום אפקטיבי בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי. התהליך נשען על בסיס מחקרי איתן, הכולל מחקר מדיניות, הערכה ומדידה שיטתית של היישום.

הגדרה זו משלבת את ההיבטים הפרוצדורליים והפונקציונליים של התכנון האסטרטגי, תוך הדגשת חשיבות החזון, התעדוף, והיישום. היא מכירה בצורך בגמישות ובהתאמה מתמדת, כפי שמודגש בגישת ה"פרספקטיבה האסטרטגית", ובו בזמן מדגישה את החשיבות של תהליכים סדורים ומובנים.

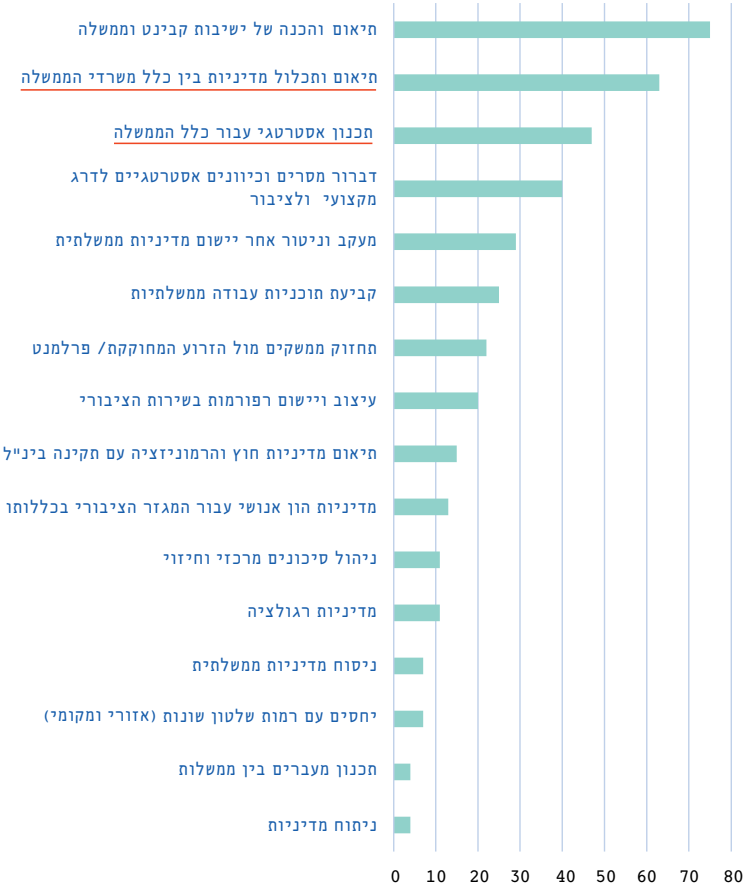
הרכיב האינטגרטיבי בהגדרת מדינה אסטרטגית מתמקד ביכולת ליצור סינרגיה ותיאום בין גורמים שונים במערכת הממשלתית והציבורית כדי להתמודד עם האתגרים המערכתיים המורכבים. גישת "כלל הממשלה" (Whole of Government Approach) משמשת מסגרת תפיסתית מרכזית לתיאור היבט זה, כאשר היא מדגישה את הצורך בשיתוף פעולה ותיאום בין זרועות הממשל השונות להשגת מטרות משותפות (גולשטיין־גלפרין, 2023; Christensen & Lægreid, 2007).

בהתאם לניתוח של האו"ם (UN, 2018a), ניתן להבחין בשלושה סוגים עיקריים של תכלול אסטרטגי: (1) **תכלול אופקי**: מתייחס לשילוב ותיאום בין תחומי מדיניות או משרדי ממשלה שונים. זהו הממד המתמקד בשבירת "הסילואים"? הממשלתיים ויצירת שיתופי פעולה בין־משרדיים; (2) **תכלול אנכי**: עוסק בשילוב בין רמות שונות של הממשל, כגון הממשל המרכזי והשלטון המקומי. תכלול זה חיוני להבטחת יישום עקבי של מדיניות לאומית תוך התאמה לצרכים מקומיים; (3) **תכלול רוחבי**: מתייחס לשיתוף פעולה עם בעלי עניין ממגזרים שונים, כולל המגזר הפרטי, החברה האזרחית ואקדמיה, להשגת מטרות משותפות. תכלול זה מאפשר ניצול ידע ומשאבים מגוונים לטובת פתרון בעיות מורכבות.

לצורך יישום אפקטיבי של תכלול אסטרטגי, ה־OECD מדגיש את חשיבותו של **"מרכז הממשל"** (Centre-of-Government — CoG). גוף זה, בין שהוא יחידה או מצבור גופים, מספק תמיכה וייעוץ ישירים לראשי ממשלות ולקבינט ואחראי על הבטחת העקביות בהחלטות הממשלה, קידום מדיניות מבוססת ראיות, תיאום בין משרדים וסוכנויות ממשלתיות שונות ותכנון אסטרטגי כולל (OECD, 2020). תפקידו המרכזי של ה־CoG בתכלול אסטרטגי מודגש בכך ששלוש מהפונקציות השכיחות ביותר של גוף זה קשורות ישירות לתכנון אסטרטגי אינטגרטיבי. לפי נתוני ה־OECD, תיאום ותכלול מדיניות בין־

משרדי נמצא בראש סדר העדיפויות של מרכזי הממשל, ו־63% מהם עוסקים בכך באופן שוטף. יתרה מזאת, כמעט מחצית ממרכזי הממשל (47%) מובילים תכנון אסטרטגי ברמה הכלל־ממשלתית, תוך שהם משלבים בין תפיסה רוחבית ארוכת טווח לבין יכולת תיאום וביצוע בטווח הקצר והבינוני.

תרשים 2
פונקציות מרכזיות של מרכז הממשל (CoG), נתוני 2020



מקור: עיבוד המחברים לנתוני OECD, 2020.

לסיכום, הרכיב האינטגרטיבי במדינה אסטרטגית מתבטא ביכולת ליצור מנגנוני תכלול אפקטיביים בשלושה ממדים: אופקי, אנכי ורוחבי. יכולת זו נשענת על מבנים ארגוניים מתאימים, כגון מרכז ממשל חזק, ועל תרבות ארגונית המעודדת שיתוף פעולה ותיאום. התכלול האסטרטגי מאפשר למדינה להתמודד עם אתגרים מורכבים ובין־תחומיים באופן הוליסטי ואפקטיבי יותר.

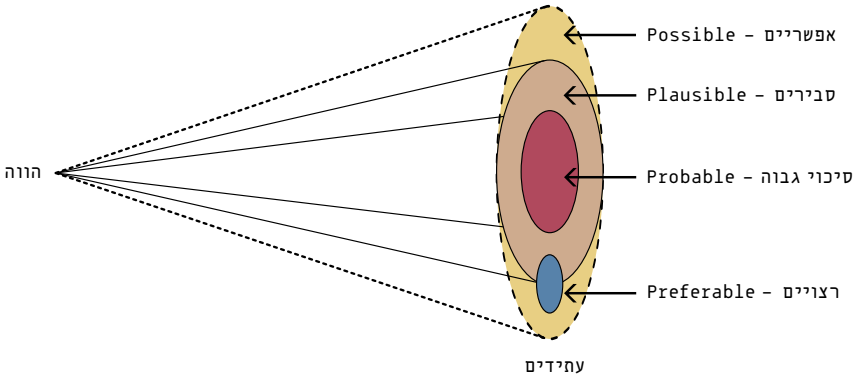
היסוד השלישי בתפיסת המדינה האסטרטגית מתמקד ב**חשיבה מוטת עתיד לטווח ארוך**. תכנון אסטרטגי ארוך טווח נועד להתמודד עם בעיות מדיניות מורכבות, המכונות לעיתים "בעיות איטיות" (slow problems) או "בעיות זדוניות" (wicked problems) (Boston, 2017; Head & Alford, 2015). בעיות אלו מאופיינות במורכבות גבוהה, חוסר ודאות, והתהוות הדרגתית לאורך זמן (Boston, 2017; Head & Alford, 2015). דוגמאות לבעיות כאלה כוללות שינויי אקלים, הזדקנות האוכלוסייה, תפוצת נשק להשמדה המונית, קיטוב חברתי גובר, ואתגרים אתיים הנובעים מהתפתחויות טכנולוגיות מהירות. מאפיין מרכזי של בעיות אלו הוא פער הזמנים המשמעותי בין זיהוי הבעיה לבין התממשות השלכותיה ואי פתרונה. כפי שמציין שפרינס (Sprinz, 2009), פתרון בעיות כאלה דורש לרוב לפחות דור אחד (כ־25 שנה), ולעיתים אף יותר.

הקושי המרכזי בהתמודדות עם בעיות ארוכות טווח הוא מה שמכונה "הטיית ההווה". כפי שמתאר Boston (2017), מקבלי החלטות נוטים להעדיף טיפול בבעיות מיידיות ובולטות פוליטית על פני אלו שהשלכותיהן יורגשו רק בעתיד הרחוק. תופעה זו, המכונה גם "קוצר ראייה פוליטי" (political myopia), מקשה על קידום מדיניות ארוכת טווח. הטיה זו יוצרת מתח מובנה בין הדרג הפוליטי הנבחר, המונע לעיתים קרובות משיקולי טווח קצר, לבין הדרג המקצועי בשירות הציבורי, שמעצם תפקידו ואופק פעילותו הארוך נוטה לראייה אסטרטגית מתמשכת. עם זאת, כפי שיודגם בהמשך המחקר, הצלחתה של המדינה האסטרטגית תלויה ביכולת לגשר על פער זה וליצור מנגנונים המאזנים בין הצורך בלגיטימציה דמוקרטית לבין החשיבות של תכנון ארוך טווח. לשם כך, מדינות ברחבי העולם מאמצות בשנים האחרונות גישות של חשיבה מוטת עתיד אסטרטגית (Strategic Foresight) (OECD, 2021b; WEF, 2022; UNESCO, 2018).

בבסיס הגישה של חקר עתידים עומדות שתי הנחות יסוד מרכזיות: **הראשונה** היא שהעתיד אינו ידוע מראש ולא ניתן לחזות עתיד אחד ודאי. במקום זאת קיימים מגוון עתידים אפשריים (הקטגוריה הרחבה ביותר), עתידים סבירים (תרחישים הגיוניים לאור

הידע הקיים), עתידים בעלי סיכוי גבוה (לרוב כוללים תרחיש "עסקים כרגיל", תרחיש אופטימי ותרחיש פסימי), ועתידים רצויים (המגדירים חזון נורמטיבי לעתיד המועדף).

תרשים 3
סוגי עתידים אפשריים במסגרת חשיבה אסטרטגית מוטת עתיד



מקור: גולשטיין־גלפרין וליבנה, 2024.

ההנחה השנייה היא שלמרות התזזיתיות של המציאות בטווח הקצר, ניתן לזהות תבניות ודפוסים ולצמצם את חוסר הוודאות של מקבלי החלטות (אלון, 2020) בעזרת מתודולוגיות של איסוף סימני שינוי, הידוע גם כ"סריקת אופק" (Horizon Scanning), זיהוי מגמות־על, תהליכים גלובליים ומתמשכים המשפיעים על מגוון רחב של תחומים, בניית תרחישים חלופיים וקביעת דרכי פעולה והגדרת העתיד הרצוי, שלב בו מקבלי ההחלטות נדרשים לבחור את כיווני הפעולה המועדפים (גולשטיין־גלפרין וליבנה, 2024; OECD, 2020).

לסיכום, תכנון ארוך טווח במדינה אסטרטגית מחייב אימוץ גישות חדשניות לחשיבה מוטת עתיד. גישות אלו מאפשרות התמודדות עם בעיות מורכבות וארוכות טווח, תוך התגברות על הטיות קוגניטיביות והעדפת ההווה. פיתוח יכולות ארגוניות לזיהוי מגמות,

בניית תרחישים והגדרת עתידים רצויים הוא קריטי למדינה המבקשת לפעול באופן אסטרטגי.

***

בהתבסס על ביאור המונחים בסקירה לעיל, לטובת מחקר מדיניות זה **הגדרנו "מדינה אסטרטגית" באופן הבא**: מדינה אסטרטגית היא מדינה המאמצת גישה מערכתית, אינטגרטיבית לטווח הארוך לניהול ענייניה הלאומיים, המבוססת על שלושה יסודות מרכזיים:

(**1**) **תכנון מקיף.** מדינה שבה מתקיים תהליך מתמשך ודינמי של גיבוש חזון לאומי משותף ודירקטיבה ברורה, הכולל תעדוף יעדים ומטרות לאומיות. תהליך זה מושתת על פרספקטיבה אסטרטגית רחבה, המשלבת ניתוח מעמיק של הסביבה הפנימית והחיצונית, גיבוש אסטרטגיות פעולה, והקצאת משאבים מושכלת. התכנון כולל את כל שלבי המדיניות ־ מעיצוב ועד יישום, בקרה והערכה ־ ומאפשר תיאום אפקטיבי בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי. התהליך נשען על בסיס מחקרי איתן, הכולל מחקר מדיניות, הערכה ומדידה שיטתית של היישום.

(**2**) **אינטגרציה מוסדית.** מדינה שבה מפעילים מנגנוני תכלול אפקטיביים בשלושה ממדים – אופקי (בין משרדי ממשלה ותחומי מדיניות), אנכי (בין רמות שלטון שונות), ורוחבי (היוועצות בין־מגזרית רחבה). במרכז מערך זה עומדים מוסדות מרכז ממשל (CoG) איתנים, המאפשרים תיאום ותכלול ברמה הלאומית. האינטגרציה נתמכת על ידי מבנים ארגוניים מתאימים ותרבות ארגונית המעודדת שיתוף פעולה, המאפשרים למדינה להתמודד עם אתגרים מורכבים ובין־תחומיים באופן הוליסטי ואפקטיבי.

(**3**) **מיקוד ארוך טווח.** מדינה שבה מאמצים אופק תכנון החורג מעבר למחזור בחירות בודד, תוך התמודדות מודעת עם הטיית ההווה של מקבלי החלטות. היא מיישמת פרקטיקות של חשיבה מוטת עתיד, כולל פיתוח תרחישים וחקר עתידים, המאפשרות זיהוי מגמות ארוכות טווח והגדרת עתידים רצויים. גישה זו מאפשרת למדינה להתמודד באופן אפקטיבי עם בעיות מורכבות וארוכות טווח ("בעיות זדוניות"), תוך שמירה על גמישות להתאמת האסטרטגיה לשינויים בסביבה.

לוח 1 מסכם את ההיבטים השונים של ההגדרה המדינה האסטרטגית, שנבחן בשלב מאוחר יותר אל מול המוסדות וההסדרים הקיימים בישראל.

לוח 1
סיכום מרכיבי ההגדרה של המדינה האסטרטגית

תכנון	תהליך מתמשך של גיבוש חזון
	דירקטיבה ברורה – תיאום אפקטיבי בין דרג נבחר למקצועי
	מושתת על פרספקטיבה אסטרטגית רחבה
	כולל את כל שלבי התכנון, יישום ובקרה
	נשען על תשתית מחקרית – מתכנון ועד מחקרי הערכה
אינטגרטיבי	תכלול אופקי – בין משרדי ממשלה ויחידות סמך
	תכלול אנכי – בין רמות שלטון שונות (מרכזי מול מקומי)
	תכלול רוחבי – תיאום והיוועצות רב־מגזרית רחבה
	מוסדות מרכז ממשל – CoG – איתנים
ארוך טווח	אופק תכנון מעבר למחזור בחירות בודד
	פרקטיקות של חשיבה מוטת עתיד – סריקת אופק ופיתוח תרחישים
	התייחסות לבעיות מורכבות וארוכות טווח ("בעיות זדוניות")

מדינה אסטרטגית איננה מושג תיאורטי ערטילאי, אלא היא מושתתת על מגוון הצדקות נורמטיביות ותפעוליות. תכנון אסטרטגי, אינטגרטיבי, ארוך טווח הוא לא מטרה לעצמה, אלא אמצעי להשגת שגשוג כלכלי, חוסן חברתי וצמיחה בת קיימא. להלן חלק מהיתרונות שעולים מן הספרות:

- **יעילות ומועילות.** תכנון אסטרטגי מאפשר קביעת סדרי עדיפויות ברורים, הקצאת משאבים יעילה ושיפור בתהליכים פנימיים (Fleisher & Bensoussan, 2015). הוא מסייע בהערכת האפקטיביות של פעולות הממשלה, מדידת התקדמות והתאמת אסטרטגיות לפי הצורך (Ansoff, 2018; Tschimmel & Santos, 2019). לדוגמה, תכנון תשתיות ארוך טווח מאפשר השקעה מושכלת במערכות תחבורה, אנרגיה ותקשורת, המובילה לשיפור ביעילות ובצמיחה הכלכלית.

- **אחריותיות וחיזוק הדמוקרטיה.** תכנון אסטרטגי מטפח אחריותיות ממשלתית באמצעות קביעת יעדים מדידים והערכה שוטפת של ביצועים (Poister, 2010; Bryson, 2018). הוא מחזק את הדמוקרטיה דרך אינטגרציה אופקית, אנכית ורוחבית, המאפשרת שקילת נקודות מבט מגוונות ומטפחת דיון דמוקרטי (Healey, 2016). תהליכים אלו

תורמים להגברת אמון הציבור במוסדות הממשל ולביסוס האמנה החברתית בין האזרחים למדינה (Innes & Booher, 2010).

• **זיהוי מנופי צמיחה וחדשנות.** חשיבה אסטרטגית מוטת עתיד מאפשרת זיהוי איומים אסטרטגיים (בין אם ביטחוניים או אזרחיים) וניצול הזדמנויות חדשות הנובעות ממגמות חברתיות, כלכליות וטכנולוגיות מתפתחות (Rohrbeck & Kum, 2018). היא מעודדת את המדינה להפוך מגורם תגובתי לסוכנת שינוי המייצרת הזדמנויות (Mazzucato, 2015). פיתוח תרחישים חלופיים שמתעדכנים לאורך זמן מטפח תרבות של חשיבה יצירתית, גמישות מחשבתית ויצירת פתרונות חדשניים לאתגרים חברתיים מורכבים, הן בתוך הממשלה והן בשיתופי פעולה רב־מגזריים (Hines & Zindato, 2016).

חיזוק היכולות האסטרטגיות, אם כן, אינו רק כלי ניהולי, אלא מנגנון חיוני לחיזוק יכולות הממשל, שיפור השירות לאזרח, וקידום חדשנות וצמיחה כלכלית.

2.2. הקשר בין מגנוני המדינה האסטרטגית אל מול תוצאות וביצועי המדינות

שורה של מחקרים מהעשור האחרון הראו כי לתכנון אסטרטגי השפעה חיובית, ברמת הארגון היחיד במגזר ציבורי (George et al., 2020 ; Joyce, 2022). כך, מטא־אנליזה מ־2019 סוקרת את עוצמת ומאפייני האפקט של 87 מתאמים שאותרו במחקרים אלו ובדקו קשרים שונים בין פעילות תכנון אסטרטגי (מסוגים שונים) לבין שינוי בביצועים הארגוניים (במונחי יעילות, פרודוקטיביות, תגובתיות ועוד) של אותם הארגונים. אמידת ההשפעה של כלל הקורלציות שנבדקו העלתה כי באופן ממוצע לתכנון אסטרטגי יש אפקט מובחן, חיובי ומתון על ביצועים ארגוניים (George, Walker, & Monster, 2019).

בשונה ממחקרים הבודקים קשר נקודתי ברמת הארגון, יש מיעוט מובהק של ניסיון לבחון את אפקטיביות התכנון האסטרטגי של הממשלה כולה (whole of government) כיחידת ניתוח. בחלק זה נבקש לאמוד את השפעת מנגנוני המדינה האסטרטגית (תכנון אינטגרטיבי וארוך טווח) אל מול תוצאות בפועל של מדינות – היינו עד כמה הן משגשגות. הניתוח יאגום מדדים שונים לגבי מדינות OECD.

2.2.1. תוצאות – ביצועי המדינות

לא קיים מדד אחד ומוסכם הבוחן את הביצועים של כלל המדינות בהיבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים. בעוד שבמקרים רבים מתייחסים לצמיחה כלכלית כאל אינדיקציה לביצועיה הכלליים של מדינה, הרי שכדי לתת ביטוי למאפיינים מורכבים ורבים יותר בביצועי מדינה יש ללכת אל 'מעבר לתמ"ג' ולהסתכל על מגוון אינדיקטורים בתחומים מגוונים. לשם כך, נבחרו שלושה מדדים מרכזיים המספקים תמונה רב־ממדית של ביצועי המדינות: מדד איכות החיים (BLI) של ה־OECD, מדד הפיתוח האנושי (HDI) של האו"ם, ומדד הביצועים הסביבתיים (EPI) של אוניברסיטת ייל. שילוב מדדים אלו מאפשר הערכה מקיפה של היבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים, תוך התחשבות במגוון רחב של פרמטרים המשפיעים על איכות החיים ורווחת התושבים.

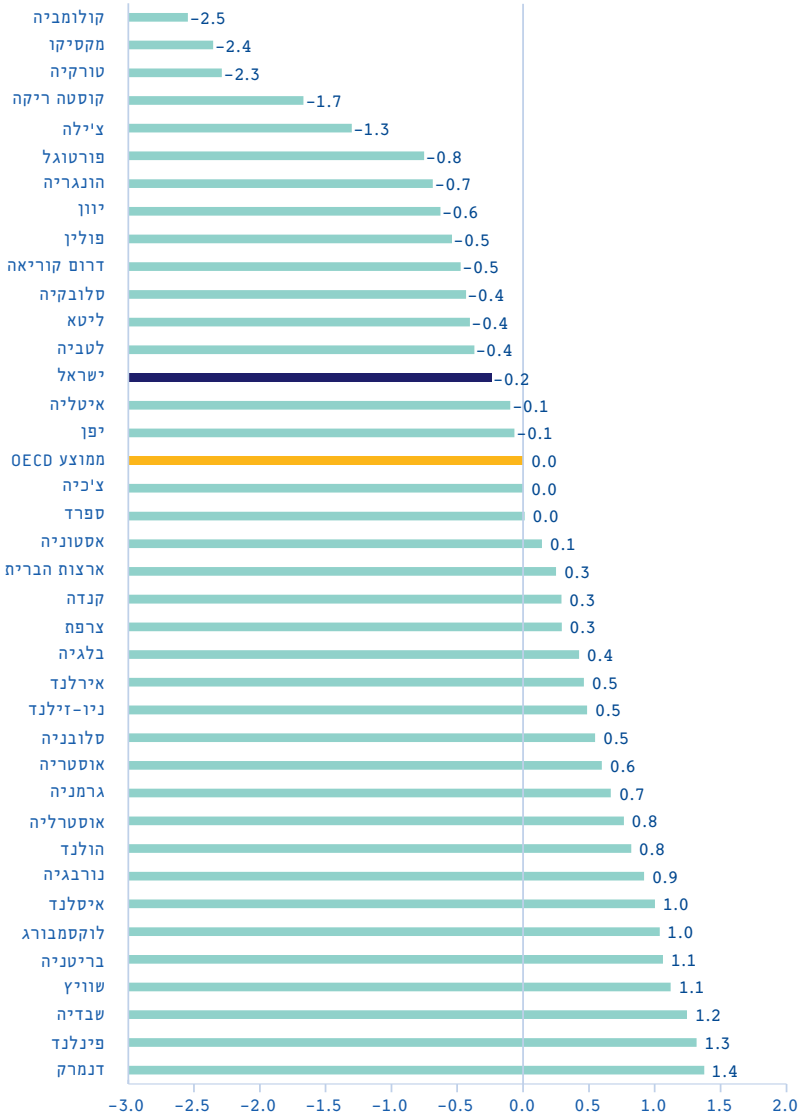
מדד איכות החיים (BLI) של ה־OECD מתייחס ל־11 תחומי חיים מרכזיים, ובהם ביטחון אישי, בריאות, תעסוקה, חינוך ושוויון. ייחודו של מדד זה טמון בשילוב בין מדדים אובייקטיביים, המשקפים את תפקוד הממשלה, לבין מדדים סובייקטיביים המבטאים את שביעות רצון האזרחים. שילוב זה מספק תמונה מאוזנת של איכות החיים במדינה, תוך התחשבות הן בנתונים מדידים והן בתפיסות הציבור.

מדד הפיתוח האנושי (HDI) של האו"ם מתמקד בהיבטים בסיסיים של פיתוח אנושי: תוחלת חיים, רמת חינוך ותמ"ג לנפש. מדד זה מאפשר השוואה בינלאומית של רמת החיים הבסיסית ומספק אינדיקציה לרמת הפיתוח הכללית של המדינה. חשיבותו טמונה ביכולתו לשקף את מידת ההצלחה של מדינות בסיפוק צרכים בסיסיים לאוכלוסייתן, מעבר לשיקולים כלכליים גרידא.

המדד השלישי, מדד הביצועים הסביבתיים (EPI), משלים את התמונה בהתייחסותו להיבטים סביבתיים מקיפים, כגון פליטות גזי חממה, בריאות הסביבה ומצב האקוסיסטם. חשיבותו של מדד זה גוברת לנוכח ההכרה הגוברת בחשיבות הקיימות ואיכות הסביבה כמרכיבים מהותיים בהערכת ביצועי המדינה ואיכות החיים של תושביה.

כדי לתת תמונה הוליסטית על ביצועי המדינות, חושב על בסיס שלושת המדדים מדד משוקלל שמאחד את ערכי כל מדינה ומדינה. יחידת המידה הבודדת במדד משוקלל זה היא סטיית תקן אחת מממוצע ה־OECD (ראה להרחבה נספח מתודולוגי). שיטה זו מספקת תמונה הוליסטית של ביצועי המדינה, המשלבת היבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים, תוך איזון בין מדדים אובייקטיביים וסובייקטיביים.

תרשים 4
ביצועי המדינה (מדד משוקלל), נתוני 2022



מהניתוח של המדד המשוקלל עולה כי מדינות סקנדינביה (דנמרק, פינלנד ושוודיה) מצטיינות בתחומים אלו, יחד עם שווייץ, בריטניה ואיסלנד. לכל אחת ממדינות אלה ציון של סטיית תקן ומעלה. ישראל נמצאת מתחת לממוצע מדינות ה־OECD וכן מתחת לחציון, כלומר ביצועיה בתחומים הנסקרים מעלה פחותים מאלה של חצי ממדינות ה־OECD. אין זה מפתיע, כי בתוך מדינות ה־OECD קולומביה, מקסיקו טורקיה קוסטה ריקה וצ'ילה בתחתית המדד עם ציונים היורדים מתחת לסטיית תקן אחת מתחת לממוצע.

2.2.2. מנגנונים – תכנון אינטגרטיבי וארוך טווח

אם היכולת לאמוד את התוצאות של המדינות היתה מורכבת, אזי האפשרות לאמוד את יכולת המדינה לבצע ולממש חזון אסטרטגי מורכבת שבעתיים. ניסיון חלקי מסוים ניתן למצוא במחקריו של ג'ויס, שביקש לאמוד את יכולת המדינה (כיחידה ארגונית אחת) לתכנן, לתאם ולהוציא אל הפועל אסטרטגיות אינטגרטיביות וארוכות טווח (Joyce, 2014, 2022). שחזרנו את המתודולוגיה של ג'ויס, תוך התאמת מדינות הייחוס (למדינות OECD בלבד) והרחבה חלקית של המדדים כדי לכלול את כל ההיבטים אשר נכללים במסגרת ההגדרה של המדינה האסטרטגית.

בחינת טיב מוסדות התכנון האסטרטגי במדינות מחייבת שימוש במדדים מקיפים ורב־ממדיים. לצורך כך, נבחרו שלושה מדדים בינלאומיים מרכזיים: מדד ממשל בר קיימא (SGI) של קרן ברטלסמן, מדד התחרותיות הגלובלי (GCI) של הפורום הכלכלי העולמי, ומדד אפקטיביות הממשלה מתוך מאגר האינדיקטורים בנושאי ממשל של הבנק העולמי (WGI). שילוב מדדים אלו מאפשר הערכה מקיפה של יכולות התכנון והביצוע האסטרטגי של מדינות.

מדד הממשל בר־הקיימא (SGI) מתמקד במוסדות ומנגנונים בממשל של המדינות, תוך התייחסות לשמונה תחומים מרכזיים, ובהם יכולת אסטרטגית, תיאום בינמשרדי, והתבססות על מחקר ונתונים. מדד זה מספק תמונה מקיפה על יכולתה של מדינה לתכנן אסטרטגית, לתאם וליישם מדיניות לטווח ארוך.

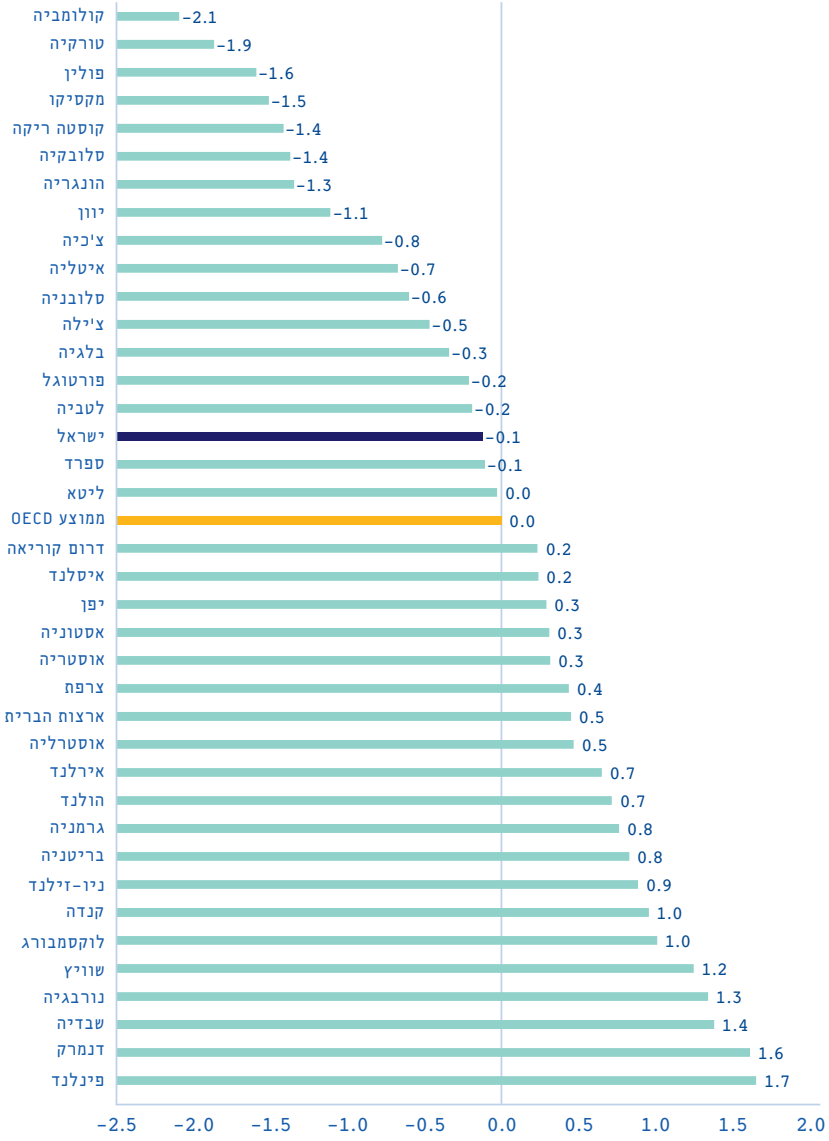
מדד התחרותיות הגלובלי (GCI) מציע פרספקטיבה ייחודית מנקודת מבטם של מנהלים במגזר הפרטי. המדד מורכב מ־103 אינדיקטורים המחולקים ל־12 פרקים שונים. לצורך מחקר זה נבחרו אינדיקטורים תחת הפרק "מוסדות", המתמקדים בביצועי המגזר הציבורי, איזונים ובלמים, שקיפות, ומוכוונות הממשל לעתיד.

מדד אפקטיביות הממשלה (WGI) משקף את איכות הערכות למתן שירותים הציבוריים, איכות הפקידות בשירות הציבורי, ומידת העצמאות שלה מלחצים פוליטיים. בנוסף, הוא בוחן את מידת המהימנות של מחויבות הממשלה למדיניותה, ואת איכות תכנון המדיניות ויישומה. מדד זה מספק תמונה רחבה על יכולת הממשלה לתכנן, לפעול באופן אפקטיבי ועקבי.

על בסיס שלושת המדדים הללו, חושב מדד משוקלל חדש – אפקטיביות מוסדות תכנון אינטגרטיבי וארוך טווח. יחידת המידה במדד המשוקלל היא סטיית תקן אחת מממוצע מדינות ה־OECD, מה שמאפשר השוואה סטנדרטית וברורה בין המדינות. שימוש במדד משוקלל זה מאפשר ניתוח מעמיק יותר של טיב מוסדות התכנון האסטרטגי במדינות שונות.

ארבע מדינות סקנדינביה (פינלנד, דנמרק, שוודיה ונורווגיה) ושווייץ מקבלות את הציונים הגבוהים ביותר במדד המשוקלל (מעל סטיית תקן אחת). דבר המעיד על איכות מנגנוני ומוסדות תכנון, תיאום ויישום אסטרטגיה הקיימים במדינות אלו. ישראל נמצאת מתחת לממוצע מדינות ה־OECD ומעל השליש התחתון של המדינות. מעיד על כך שמנגנוני התכנון, התיאום ויישום המדיניות במדינה פחותים בטיבם מאלו של לפחות מחצית ממדינות ה־OECD. ניתן לראות, באופן לא מפתיע, כי ממנגנוני התכנון בקולומביה, טורקיה, פולין ומקסיקו הנמצאות בתחתית הדירוג בפער ניכר מתחת לממוצע ה־OECD.

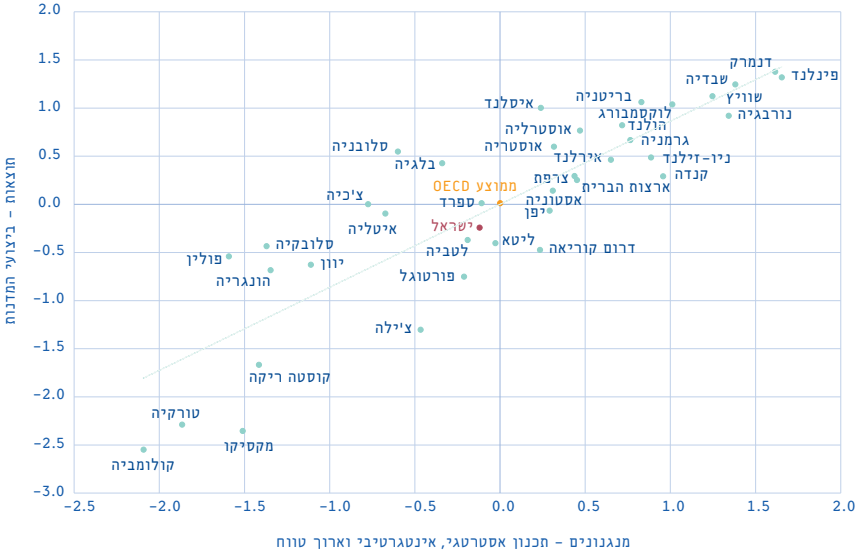
תרשים 5
מנגנוני המדינה האסטרטגית (מדד משוקלל), נתוני 2022



2.2.3. מתאם בין ציונים משוקללים של אפקטיביות המוסדות לטיב התוצאות

בהתאם למתודולוגיה ג'ויס (Joyce, 2022), לאחר חישוב המדדים המשוקללים האומדים את ביצועי המדינות ואת האפקטיביות של מוסדות ומנגנוני התכנון האסטרטגי, חושב המתאם בין שני המדדים במטרה לבחון את הקשר בין ביצועי המדינה לטיב מוסדות ומנגנוני התכנון שלה. תרשים 6 מטה בוחן את המתאם בין המדדים המשוקללים שחושבו לעיל.

תרשים 6
מתאם בין מדדי משוקללים של מוסדות תכנון אינטגרטיבי ארוך טווח לבין תוצאות וביצועים של מדינות, נתוני 2022



כעולה מהתרשים, בין שני המדדים **נמצא מתאם חיובי** (r=0.86): **המדינות החזקות באפקטיביות המוסדות ומנגנוני התכנון האסטרטגי הן גם המדינות בעלות הביצועים הטובים ביותר**. דנמרק, פינלנד, שוודיה ושווייץ. בהתאם, אם כי בהתאמה חזקה פחות,

המדינות שמנגנוני ומוסדות התכנון שלהן קיבלו דירוג נמוך (מדינות אמריקה הלטינית ותורכיה ובאופן משמעותי פחות גם הונגריה ופולין) מפגינות ביצועים נמוכים.

חשוב לזכור שקבוצת המדגם שלנו היא מדינות החברות ב־OECD (המכונה תכוף גם "מועדון המדינות המתועשות") ולא כוללת מדינות מתפתחות, על כן הפערים אולי קטנים יותר בין המדינות. ג'ויס בחן במקור 66 מדינות בפריסה גאוגרפית וחברתית־כלכלית רחבה והגיע לתוצאות דומות, עם מתאם אפילו גבוה יותר וקפיצות משמעותיות יותר בין "המצטיינות" לבין המדינות המתפתחות שנותרו הרחק מאחור.

בתוך קבוצה זו, ישראל ניצבת קרוב לראשית הצירים, קצת פחות ממוצע ה־OECD ובתווך בין המדינות בעלות הציונים השליליים, לבין המדינות בעלות הציונים החיוביים. וניכר לעין כי המדינה נמצאת לערך מתחת למחצית מדינות ה־OECD הן בתחומי יכולות ומוסדות התכנון והן בביצועי המדינה.

מכיוון שהמדד המשוקלל לביצועי המדינות מתייחס לפרמטרים מגוונים – כגון חינוך, סביבה, בריאות ואיכות חיים של האזרחים – מהמתאם עולה כי ברמת הפרט מדינות שלהן ציון נמוך במדד האפקטיביות של התכנון האסטרטגי, יתקשו להבטיח רמת חיים, שירותים חברתיים וביטחון אישי לאזרחיהן.

בכל האמור בקשר בין שני האומדנים ניתן לטעון לקיומן של השפעות דו־כיווניות: כך למשל ייתכן כי מוסדות חינוך ומחקר איכותיים במדינה תורמים להצלחה של פעילות המחקר, ניתוח מדיניות וחקר עתידים הנדרש במסגרת חשיבה אסטרטגית; ואולם מנגד ניתן לטעון כי עצם התכנון האסטרטגי ארוך הטווח יכול לתרום ליצירתם או לחיזוקם של מוסדות חינוך ומחקר איכותיים, שיתרמו לפעילות תכנון אפקטיבית וכך הלאה. פרק זה אינו טוען אפוא לקשר סיבתי בין שני המשתנים, אלא למתאם גבוה.

ישראל ממוקמת קרוב לאמצע הסקלה, על פניו המצב לא חמור. עם זאת, רוב מדינות הייחוס שישראל שואפת להידמות להן – דנמרק, פינלנד, בריטניה, הולנד או גרמניה נמצאות הרחק במעלה הצירים. **ומכאן נשאלת השאלה, למי רוצה ישראל להידמות: למדינות ייחוס מתקדמות שמקיימות מוסדות תכנון אסטרטגי, אינטגרטיבי וארוך טווח ומצטיינות בביצועים, או להתדרדר לעבר המדינות עם מנגנונים חלשים ותוצאות וביצועים נמוכים?!**

פרק 3: תכנון אסטרטגי בישראל - מוסדות, תוכניות והסדרים קיימים

ישראל נמצאת במשבר משילות עמוק המאופיין באתגרים מערכתיים־ מבניים (גולשטיין־גלפרין וזכר, 2024). מדובר במאפיינים של "מערכת ההפעלה" כולה, זו שנגזרת משיטת המשטר וממנגנוני העבודה של המגזר הציבורי שלה, ועל כן כל הצעה לאימוץ מנגנונים ותהליכים לתכנון ארוך טווח חייבת להכיר במערכת זו ובמגבלותיה.

ראשית, ההפרדה בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת מטושטשת יחסית, מה שמחליש את מערך הבלמים והאיזונים ומעניק לרשות המבצעת כוח רב בקביעת סדר היום הלאומי (פראוור, 2020). שנית, מבנה הממשלה הקואליציוני יוצר מצב של אינטרסים מנוגדים בין השרים, המעודד חשיבה קצרת טווח ושינויים מבניים תכופים במשרדי הממשלה. המערכת הפוליטית הישראלית מתאפיינת באי־יציבות קיצונית, עם תדירות בחירות גבוהה ביותר בהשוואה בינלאומית ־ בממוצע כל שנתיים וחצי (קניג, 2022), דבר המקשה על חשיבה מוטת עתיד לטווח ארוך ויישום מנגנוני תכנון ובקרה.

היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל ריכוזיים במיוחד (פינקלשטיין וברטוב, 2023). מצב זה מקשה על יישום מדיניות מותאמת לצרכים המקומיים ולא מייצר תמריצים לתכלול אנכי במסגרת מוסדות המדינה האסטרטגית. יתרה מזו, במערכת הממשלתית קיים מתח מובנה בין יחידות המטה, בעלות סמכויות נרחבות, לבין יחידות הביצוע. פער זה בין סמכות לאחריות יוצר "שחקני וטו" בתהליכי קבלת ההחלטות (שטרום, 2014), המקשים על תכנון ותכלול אופקי.

3.1. המוסדות והשחקנים השונים בתהליכי תכנון אסטרטגי

> מאחר שהדמוקרטיה סובלת מנקודות עיוורון מובנות (blind spots) שכן פוליטיקאים נבחרים לטווח קצר אך מקבלים החלטות לטווח ארוך, ואיננו מעוניינים בשליטים שייבחרו לעשרות שנים – יש צורך חיוני במוסדות מומחים עצמאיים שמשימתם היא תיקון הטיה מובנית זו.
>
> (שלמה שהם, נציבות הדורות הבאים לשעבר, 2003)

כמו שעולה מפרק התשתית התיאורטית, תכנון אסטרטגי, אינטגרטיבי וארוך טווח נעשה על ידי מגוון שחקנים בשדה הציבורי, ולמרכז הממשל (CoG) תפקיד קריטי ביכולות של מדינה אסטרטגית. הפרק מציג את השחקנים (הארגונים) ואת התהליכים (הפורומים) הקיימים בכמה רמות: הדרג הפוליטי של נבחרי הציבור, יחידות המטה במרכז הממשל, יחידות התכנון והביצוע במשרדים השונים (שאמונים הן על עיצוב האסטרטגיה והן על היישום שלה) ושחקנים חוץ־ממשלתיים שמשפיעים על חשיבה אסטרטגית ועל גיבוש סדר יום לאומי. המיקוד במחקר זה במוסדות האזרחיים של הממשלה – אלו האמונים על השאלות הכלכליות־חברתיות־סביבתיות הבוערות של המדינה, מוסדות וגופים שבהגדרה נוגעים רק לשאלות ביטחוניות הוחרגו מחוץ לתחום.

המטה לביטחון לאומי (המל"ל) הוא גוף מרכזי בתכנון האסטרטגי של ישראל, בדגש על אסטרטגיה ביטחונית־מודיעינית, שהתפתח לאורך עשורים. המל"ל נכלל במיפוי השחקנים במרכז הממשל, שכן העיסוק האסטרטגי נוגע גם לשאלות אזרחיות רחבות כמו שרשת אספקה, משבר האקלים או בריאות הציבור. ראשיתו בהמלצות ועדת ידין־רשף (1963) וועדת אגרנט (1973), שזיהו את הצורך בייעוץ מיוחד לראש הממשלה בנושאי ביטחון לאומי. לאחר מספר גלגולים והמלצות נוספות, ומספר גלגולים, הוקמה המועצה לביטחון לאומי ב־1999. ב־2008, בעקבות דוח מבקר המדינה (2006) וועדת מרידור וחלון הזדמנויות שנוצר במשרד רה"מ, נחקק חוק המטה לביטחון לאומי, שעיגן את מעמדו ותפקידיו (ארד ובן־הר, 2016). המל"ל משמש כגוף מטה לראש הממשלה ולממשלה, אחראי על הערכה ביטחונית־לאומית ארוכת טווח, ייעוץ, ופיקוח על יישום החלטות ממשלתיות בתחום.

המועצה הלאומית לכלכלה, שהוקמה ב־2006, היא גוף מטה מקצועי המייעץ לראש הממשלה בנושאים כלכליים־חברתיים. תפקידיה כוללים גיבוש מדיניות לעידוד צמיחה וצמצום פערים, הכנת חוות דעת על תקציב המדינה, וייעוץ להחלטות ממשלה בתחומי הכלכלה. המועצה אחראית גם על תכנון משקי לטווח קצר, בינוני וארוך.

החלטת ממשלה 5208 כוננה בשנת 2021 מוסדות ומנגנונים אשר נועדו לסייע להבטחת בסיס איתן לתכנון אסטרטגי ממשלתי.[4] המוסדות הפורמליים כוללים את האגף לאסטרטגיה־כלכלית חברתית במועצה הלאומית לכלכלה, הפורום המקצועי הבכיר לתכנון אסטרטגי בו לוקחים חלק סמנכ"לים מכל משרדי הממשלה, והצוות לניהול אסטרטגיה בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ובו שותפים מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים וראש המועצה הלאומית לכלכלה. בנוסף לכך הוחלט על הקמת ועדת השרים לאסטרטגיה כלכלית.

בפועל, המועצה גיבשה מספר פעמים הערכת מצב אסטרטגית כלכלית־חברתית, אך מאז 2018 לא הוצגה הערכה מעודכנת לממשלה. בנוסף, בין 2021 ל־2023 תפקיד ראש המועצה לא היה מאויש, מה שהקשה על פעילותה התקינה.

המטה הכלכלי־חברתי במשרד ראש הממשלה, שהוקם באפריל 2012 בעקבות מסקנות דוח קוצ'יק.[5] המטה מורכב ממספר אגפים מרכזיים, כל אחד מתמקד בתחום ספציפי של מדיניות ציבורית. אגף פנים, תכנון ופיתוח עוסק במדיניות פנים, שלטון מקומי ותכנון מרחבי. אגף כלכלה ותשתיות מספק ייעוץ כלכלי ומוביל מדיניות בתחומי משק, תשתיות ואנרגיה. אגף יישום תוכניות חברתיות מתמקד בקידום נושאי רווחה וחברה, עם דגש על אוכלוסיות מוחלשות.

אגף ממשל וחברה תופס מקום מרכזי במטה הכלכלי־חברתי, ומהווה זרוע מרכזית בתכנון וביצוע מדיניות חברתית־כלכלית ברמה הלאומית. האגף מוביל עבודות מטה רוחביות בסוגיות לאומיות, מקדם רפורמות לשיפור עבודת הממשלה, ופועל לחיזוק הקשר

4 החלטת ממשלה 5208, מיום 4 בנובמבר 2012, בדבר מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית־חברתית.

5 החלטת ממשלה 1931, מיום 16 באוקטובר 2012, בדבר יישום דוח "הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה".

בין האזרח לממשלה. פעילותו כוללת גיבוש מדיניות חברתית־כלכלית בין־משרדית, הטמעת יכולות תכנון ויישום מדיניות בממשלה, והובלת רפורמות לטיוב עבודת הממשל.

אחד ההישגים המשמעותיים של האגף הוא הובלת תהליך התכנון הממשלתי. משנת 2007 הוביל האגף מהלך לגיבוש והטמעת מתודולוגיה אחידה לתכנון ממשלתי, שהתגבשה ל'מדריך התכנון הממשלתי'. המהלך כלל לא רק פיתוח שפה ומתודולוגיה משותפת, אלא גם מיסוד של שגרות עבודה ופרקטיקות תכנון אחידות בכל משרדי הממשלה. השיא השנתי של התהליך הוא פרסום ספר תוכניות העבודה הממשלתי ־ מסמך המרכז את תוכניות העבודה של כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך. החל משנת 2011, הספר מתפרסם באופן שוטף לציבור, ומשנת 2016 מלווה גם בדיווח ביצועים שנתי.

כל הגופים שנזכרו עד כאן הם חלק ממשרד ראש הממשלה. גוף מרכזי נוסף הוא **אגף התקציבים במשרד האוצר** מהווה גורם מפתח בתכנון האסטרטגי הכלכלי של ישראל. האגף, שהוקם בשנת 1952 כהרחבה של "מחלקה לתקציב" שנוסדה עם הקמת המדינה, ממלא תפקיד מרכזי בעיצוב המדיניות הכלכלית והחברתית של המדינה באמצעות ניהול תקציב המדינה. חוק יסודות התקציב התשמ"ה־1985, שנחקק בעקבות משבר כלכלי עמוק, קבע את העקרונות לבניית וניהול התקציב השנתי. תקציב המדינה, המהווה את תוכנית העבודה הכספית של הממשלה, משמש ככלי העיקרי ליישום המדיניות הכלכלית והחברתית. בנוסף, אגף התקציבים מעורב בגיבוש המדיניות המקרו־כלכלית, המתבטאת בין היתר בחוק ההסדרים, המקדם רפורמות ושינויים מבניים במשק.

האגף ספג לאורך השנים ביקורות על ריכוזיות יתר בתהליך התקצוב, בטענה כי שיטת ניהול התקציב אינה מאפשרת השגה אפקטיבית של יעדי הממשלה, וכי הכוח המרוכז בידי פקידי האוצר עלול לפעול במנותק ממשרדי הממשלה המקצועיים ולהיות מוטה לטובת צרכים קצרי טווח (דרי ושרון, 1994; שפרמן, 2007; מבקר המדינה, 2012). הדיונים בתקציב, הן בממשלה והן בכנסת, נוטים להתנהל בניתוק מהערכת המצב הכלכלית־חברתית של המועצה הלאומית לכלכלה, וכך בהיעדר ואקום – התקציב קובע את התעדוף האסטרטגי בפועל.

מינהל התכנון, הכפוף לשר הפנים, הוא גוף ממשלתי מרכזי בתכנון האסטרטגי של ישראל בתחומי הדיור והתשתיות. תפקידו כולל תכנון מגורים ותשתיות, רגולציה ורישוי בבינוי, והכנת תוכניות אסטרטגיות בהתאם לחוק התכנון והבנייה. חשיבותו האסטרטגית נובעת מהשפעתו הרחבה על היבטים שונים של החיים בישראל, מחינוך ועד שמירה על הטבע.

בעקבות החלטת ממשלה משנת 2017,[6] מינהל התכנון מוביל שני תהליכים אסטרטגיים ארוכי טווח: (1) "תוכנית הפעולה" לשנת 2040, שנועדה למימוש יעדי הדיור שנקבעו בהחלטת הממשלה. התוכנית מתמקדת בארבעה נושאי־על: דיור, תעסוקה, שטחים פתוחים, ותשתיות הנדסיות ותחבורה; (2) תהליך תכנון אסטרטגי ארוך טווח נוסף, המשולב עם "תוכנית הפעולה".

נוסף על מוסדות במרכז הממשל, ישנם גופים מייעצים עצמאיים שהוקמו על פי חוק. הבולט שבהם הוא **בנק ישראל**, שנוסד ב־1954, הוא גוף עצמאי ולא ממשלתי המשמש כבנק המרכזי של ישראל. חוק בנק ישראל משנת 2010 חיזק את עצמאותו והגדיר את תפקידיו, כולל ייעוץ לממשלה בנושאים כלכליים (בשונה מיו"ר המועצה הלאומית לכלכלה אשר מייעץ לרה"מ בלבד, ולא לממשלה כולה). חטיבת המחקר של הבנק מספקת ניתוחים מקרו־כלכליים, מזהה סיכונים לצמיחה וליציבות, ומסייעת בגיבוש הצעות מדיניות אסטרטגיות בפיתוח פרספקטיבה ארוכת טווח על סוגיות כלכליות־חברתיות.

המועצה הלאומית למחקר ופיתוח אזרחי (המולמו"פ), שהוקמה מחדש ב־2002, היא גוף ממשלתי סטטוטורי שמטרתו לתאם ולתכלל את מאמצי המחקר והפיתוח בין האקדמיה, התעשייה והממשלה. תפקידיה כוללים קביעת סדרי עדיפויות לאומיים במו"פ, הגברת יעילות המחקר והפיתוח האזרחי, ומתן ייעוץ לממשלה בנושאי מו"פ לאומיים. המועצה מורכבת מ־15 נציגים מהמגזרים השונים, מה שמבטיח איזון בין צרכי המחקר הטהור לבין הצרכים החברתיים והכלכליים של המדינה. עצמאותה מובטחת דרך מעמדה הסטטוטורי ועצמאותה התקציבית.

מנהלת המודיעין האזרחי, שלימים הפכה להיות **"אגף קו האופק"**, הוקמה במקור במשרד המודיעין, כאשר תפקידה המרכזי הוא גיבוש הערכת מודיעין אזרחי ברמה הלאומית, המכוונת לזיהוי מגמות־על עולמיות ואיומים על החוסן הלאומי של המדינה. בתחילת 2024, המנהלת עברה שינוי ארגוני משמעותי. היא הועברה למשרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה, שם תפעל כאגף "קו האופק" לחדשנות.

6 החלטת ממשלה 2457, מיום 2 במרץ 2017, בדבר תוכנית אסטרטגית לדיור.

אגף קו האופק (כמו המנהלת לפני) מפיק הערכות מודיעין לאומיות רב־שנתיות, המתמקדות בשמונה תחומים עיקריים: גיאופוליטיקה, מדיניות, טכנולוגיה, כלכלה, חברה, דמוגרפיה, אקלים וסביבה, ואידיאולוגיות. שיטת העבודה שלה כוללת שימוש במנגנון סריקת אופק (horizon scanning) לזיהוי התפתחויות בעלות פוטנציאל אסטרטגי וחיזוי תרחישי עתיד לטווח של עד 15 שנים.

תפקידה הייחודי של המנהלת בזיהוי מגמות עתידיות והערכת השפעתן על ישראל מהווה נדבך חשוב במערך התכנון האסטרטגי הלאומי. שילוב עבודתה עם גופים אחרים כמו המועצה הלאומית לכלכלה ומינהל התכנון מאפשר יצירת תמונה מקיפה ורב־ממדית של האתגרים וההזדמנויות העומדים בפני ישראל בטווח הארוך.

נוסף על שחקני ליבה בתהליכי תכנון אסטרטגי, ארוך טווח ישנם שחקנים נוספים שמשפיעים על התהליכים. **פורום תשתיות לאומיות (פורום תל"מ)**, הוקם ב־1997 על ידי האקדמיה הלאומית למדעים, מטרתו לקדם פרויקטים של תשתיות מחקר לאומיות עתירות תקציב. הפורום מאגד נציגים בכירים ממגוון גופים ממשלתיים ואקדמיים. ייחודו בהשגת הסכמות רחבות ורתימת משאבים משותפים, תוך ראייה אסטרטגית ארוכת בעיקר בתחום המדעי־טכנולוגי. מאז הקמתו, הוביל להקמת 13 תשתיות מחקר לאומיות בהשקעה כוללת של כחצי מיליארד דולר.

ברוב משרדי הממשלה ויחידות הסמך הוקמו **אגפים לתכנון מדיניות**, בעקבות החלטת ממשלה 4028.[7] תפקידם לפתח תוכניות עבודה שנתיות ולעיתים גם אסטרטגיה ארוכת טווח. קיימת שונות משמעותית ביכולות ובהשפעה של אגפים אלה בין המשרדים השונים. האגפים אמונים על הובלת התכנון במשרדים השונים, כאשר תוצר מרכזי הוא ספר תוכניות העבודה (לשנה הקרובה), המתפרסם לציבור מאז 2011. עם זאת, קיימים אתגרים בתיאום בין התכנון לשיקולים תקציביים ובמיקוד במדדי תוצאה אסטרטגיים. בעקבות דוח RAND והחלטת ממשלה 5208,[8] אגפי התכנון מרוכזים גם ב**פורום סמנכ"לי אסטרטגיה**, שמטרתו לסייע בגיבוש הערכת מצב אסטרטגית והטמעתה במשרדי

7 החלטת ממשלה 4028, מיום 25 בדצמבר 2011, בדבר חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה.

8 החלטת ממשלה 5208, מיום 4 בנובמבר 2012, בדבר מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית־חברתית.

הממשלה. למרות חשיבותו, בשנים האחרונות חלה ירידה בתדירות מפגשיו, למעט תקופות מסוימות של התנעת תהליכי הערכת מצב.

בעבר, פעל גוף נוסף שהיה אמון על ניתוח מדיניות והשלכות טווח ארוך, **נציבות הדורות הבאים**. הנציבות הוקמה מכח חוק (תיקון חוק הכנסת). מטרתה הייתה לשמור על האינטרסים והזכויות של הדורות הבאים. הרעיון של הנציבות נולד בעקבות חשש מהשפעות עתידיות ובלתי צפויות של חקיקה קיימת. הנציבות עבדה באמצעות מינוי נציג בעל עצמאות וסמכות, שתפקידו לתת את חוות דעתו בפני הכנסת בנוגע להצעות חוק שלדעתו יכולות להשפיע על הדורות הבאים. הנציב לא היה כפוף לדרג הפוליטי, הוקנו לו הסמכויות להגיש חוות דעת ולמסור המלצות לפי שיקול דעתו הבלעדי, וכן לבחור את הנושאים שאליהם יתייחס על פי שיקול דעתו בלבד. אחרי סיום הכהונה של הנציב הראשון (2006), לא מונה לא מחליף והנציבות הפכה לכלי ריק, עד אשר ב־2010 בוטל סופית (תיקון 29 לחוק הכנסת).

***

מסקירת השחקנים והגופים המעורבים בתכנון האסטרטגי בישראל עולה תמונה מורכבת. מחד, ניכר כי מרבית הפונקציות הנדרשות למדינה אסטרטגית מקבלות מענה כלשהו במסגרת המערך הקיים. עם זאת, האתגר העיקרי טמון בפרגמנטציה הגבוהה של המערכת ובחוסר התיאום בין הגופים השונים. בעוד שחלק מהפונקציות מטופלות באופן מעמיק ושיטתי, אחרות מקבלות מענה אד־הוק או חלקי בלבד. כל גוף פועל במסגרת הסמכויות והמנדט שלו, אך ללא ראייה כוללת ומשולבת של צרכי התכנון האסטרטגי הלאומי. יתרה מזאת, ישנו חוסר בהמשכיות ועקביות של תהליכים רציפים ומובנים לאורך זמן, מה שמקשה על יצירת אסטרטגיה לאומית קוהרנטית וארוכת טווח. לוח 2 מטה מסכם ומציג את קיומם של רכיבים שונים של המדינה האסטרטגית אל מול המוסדות המגוונים.

לוח 2
רכיבים של המדינה האסטרטגית אל מול המוסדות

		מל"ל	מוע"כ	מטה חברתי	אג"ת	מ. תכנון	בנק ישראל	מולמו"פ	קו האופק	תל"מ	פורום אגפים
תכנון אסטרטגי	תהליך מתמשך של גיבוש חזון	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✓
	דירקטיבה ברורה – תיאום אפקטיבי בין דרג נבחר למקצועי	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓
	מושתת על פרספקטיבה אסטרטגית רחבה	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	כולל את כל שלבי התכנון, יישום ובקרה	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✓
	נשען על תשתית מחקרית – מתכנון ועד מחקרי הערכה	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
אינטגרטיבי	תכלול אופקי – בין משרדי ממשלה ויחידות סמך	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✗
	תכלול אנכי – בין רמות שלטון שונות (מרכזי מול מקומי)	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓
	תכלול רוחבי – תיאום והיוועצות רב־מגזרית רחבה	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓
	מוסדות מרכז ממשל – CoG-איתנים	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓
ארוך טווח	תכנון מעבר למחזור בחירות בודד	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
	פרקטיקות של חשיבה מוטת עתיד – סריקת אופק ופיתוח תרחישים	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓
	התייחסות לבעיות מורכבות וארוכות טווח ("בעיות זדוניות")	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓

מניתוח הלוח המסכם עולה כי למרות קיומם של מוסדות ופורומים רבים העוסקים בתכנון אסטרטגי, במספר תחומים המענה חסר בהחלט. בפרט, ניכרת חולשה משמעותית בתחומי החשיבה לטווח ארוך, היישום והבקרה בפועל של תוכניות אסטרטגיות, והתכלול האנכי בין רמות הממשל השונות. בעוד שקיימים מנגנונים לתכנון מראש, היכולת לעקוב אחר יישום התוכניות ולהתאימן לאורך זמן מוגבלת.

3.2. פרגמנטציה של תוכניות והסדרים לתכנון אסטרטגי

הפרגמנטציה של תוכניות והסדרים לתכנון אסטרטגי בישראל יוצרת מצב מורכב. בעוד שקיים מגוון רחב של תוכניות – החל מהערכות מצב אסטרטגיות (חלק מהאתגרים עדיין בתוקף, למרות שהערכת המצב הרשמית הוצגה לפני כמעט עשור), דרך תוכניות חומש, ועד לתוכניות לאומיות ומשרדיות – ניכר כי אין תיאום מספק ביניהן. התוכניות השונות מתייחסות לטווחי זמן שונים, מתמקדות במאמצים שונים, ומערבות שותפים מגוונים ללא ראייה כוללת.

ניתן לאפיין אסטרטגיות בפורמטים שונים. ראשית, **תוכניות לאומיות**: לרוב עוברות כהחלטת ממשלה ומתמקדות בסוגיות רוחביות ברמה הלאומית שבהגדרה מצריכות תיאום בין מגוון שחקנים שונים. דוגמה בולטת היא התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון (360°). תוכנית זו, שהושקה ב־2007, מהווה שיתוף פעולה בין־משרדי נרחב הכולל את משרדי הרווחה, החינוך, הבריאות וביטחון הפנים. מטרתה לשפר את מצבם של ילדים ונוער בסיכון בישראל באמצעות יצירת מערך שירותים מקיף ומתואם.

שנית, **תוכניות חומש**: אלו הן תוכניות המתוכננות לתקופה של חמש שנים, לרוב עם יעדים ספציפיים ותקציב מוגדר. דוגמה בולטת היא תוכנית החומש לפיתוח כלכלי־חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב. תוכנית זו, שאושרה ב־2017, כוללת השקעות בתחומי החינוך, התעסוקה, התשתיות והשירותים החברתיים. דוגמה נוספת היא תוכנית החומש לפיתוח מזרח ירושלים, שמתמקדת בצמצום פערים ושיפור איכות החיים של תושבי מזרח העיר. היתרון של תוכניות חומש הוא ביכולתן לספק מסגרת ברורה לפעולה ומדידה, אך האתגר הוא בהתמודדות עם שינויים לא צפויים ובשמירה על גמישות.

סוג שלישי הוא **תוכניות אסטרטגיות משרדיות**: תוכניות אלו מתמקדות בתחום אחריות ספציפי של משרד ממשלתי. לדוגמה, התוכנית האסטרטגית לתעסוקה בצפון בהובלת משרד הכלכלה והתעשייה. תוכנית זו, שפותחה כחלק מהמהלך האסטרטגי הרחב של

תוכנית לשנת 2040 של מינהל התכנון, מתמקדת בפיתוח אזורי תעסוקה, קידום תשתיות תומכות תעסוקה, ויצירת תיעדוף בין אזורי תעסוקה שונים בצפון הארץ. תוכניות אלו יכולות לכלול גם רפורמות משמעותיות בתחום עיסוקן, כמו רפורמה בשירותים החברתיים של משרד הרווחה אשר נולדה בשנת 2010 עם מינוי הוועדה הציבורית לבחינת עבודתן של מחלקות הרווחה. מטרות הרפורמה היו לשדרג ולייעל את עבודת המחלקות ולהתאים אותן למציאות של המאה ה־21, ולתת מענה לקשיים בהפעלת שירותי הרווחה (שמיד ומורלי שגיב, 2018).

בנוסף, ישנן **תוכניות אב**: אלו הן תוכניות ארוכות טווח המספקות מסגרת כוללת לתכנון בתחום מסוים. דוגמה לכך היא תוכנית האב לתחבורה, המתייחסת לכלל מערכות התחבורה בישראל, כולל כבישים, מסילות רכבת, תחבורה ציבורית וכלי רכב. תוכנית זו מספקת מסגרת לתכנון ופיתוח מערכות התחבורה בישראל לטווח הארוך, תוך התחשבות במגמות דמוגרפיות, כלכליות וטכנולוגיות. היתרון של תוכניות אב הוא ביכולתן לספק ראייה ארוכת טווח ומקיפה, אך האתגר הוא בשמירה על הרלוונטיות שלהן לאורך זמן ובתיאום עם תוכניות קצרות טווח יותר. דוגמה נוספת היא התפיסה האסטרטגית למערכת החינוך עד לשנת 2030, שפותחה על ידי משרד החינוך. תוכנית זו מזהה 12 אתגרים מרכזיים במערכת החינוך ומציעה כיווני פעולה להתמודדות עימם, תוך התייחסות למגמות עתידיות בתחומי הטכנולוגיה, החברה ושוק העבודה.

כמו כן, **תוכניות אסטרטגיות מרובות משרדים**: אלו הן תוכניות המשלבות מספר משרדי ממשלה ולעיתים גם גורמים חוץ־ממשלתיים. דוגמה בולטת היא תוכנית "ישראל 2050", העוסקת במעבר לכלכלה דלת פחמן. תוכנית זו מובלת על ידי ארבעה משרדי ממשלה (הגנת הסביבה, אנרגיה, כלכלה ותחבורה) בשיתוף עם המכון הישראלי לדמוקרטיה כשותף אסטרטגי. היא כוללת צוותי עבודה מקצועיים בתחומים שונים ומשלבת גם את המגזר העסקי והחברה האזרחית. היתרון של תוכניות אלו הוא ביכולתן לטפל בסוגיות מורכבות הדורשות שיתוף פעולה בין־משרדי, אך האתגר הוא בתיאום ובניהול של מספר רב של שותפים ואינטרסים.

למרות המגוון הרחב של סוגי התוכניות, קיים חוסר בתיאום ובאינטגרציה ביניהן. כל סוג של תוכנית מתמודד עם אתגרים ייחודיים בתכנון וביישום, אך האתגר המשותף הוא היעדר מסגרת כוללת שתאפשר סנכרון בין התוכניות השונות ויצירת מצפן משותף. זאת ועוד, השוני בטווחי הזמן, במתודולוגיות התכנון ובמנגנוני היישום והבקרה מקשה על יצירת תמונה אסטרטגית קוהרנטית ברמה הלאומית. חוסר העקביות בא לידי ביטוי

גם באופן הניהול והמעקב אחר יישום התוכניות: בעוד שלחלק מהתוכניות מוקמים צוותי היגוי ייעודיים, אחרות נעדרות מנגנון פיקוח ברור. כמו כן, קיימת שונות בהקצאת משאבים ותקציבים לתוכניות השונות.

ספר תוכניות העבודה השנתי, שהונהג משנת 2011, מהווה דוגמה מעניינת למורכבות זו. מחד, הספר מייצג הישג משמעותי בהטמעת תהליכי תכנון סדורים ויצירת שגרות עבודה בשירות הציבורי. הוא מבוסס על מתודולוגיה אחידה המעוגנת במדריך התכנון הממשלתי, ומייצר מנגנון קבוע להצגת תוכניות עבודה ומדידת ביצועים. מאידך, המבנה והתהליך של הכנת הספר משקפים וחושפים את הפרגמנטציה העמוקה בעבודת הממשלה.

ראשית, קיים נתק מובנה בין תהליך התכנון לבין התהליך התקציבי. הספר אינו כולל התייחסות לאילוצים תקציביים או למשאבים הנדרשים ליישום התוכניות, ולוח הזמנים של הכנתו (מעגל התכנון) אינו מסונכרן עם מחזור התקצוב השנתי. **שנית**, למרות קיומה של מתודולוגיה אחידה, בפועל כל משרד מגדיר מדדי הצלחה בצורה שונה, מה שמקשה על היכולת להעריך את האפקטיביות הכוללת של פעולות הממשלה. **שלישית**, וחשוב מכל, הספר בנוי כאוסף של פרקים משרדיים נפרדים, ללא מסגרת אסטרטגית מאחדת או נרטיב ממשלתי כולל. תהליך התכלול והעריכה של הספר מתמקד בהיבטים הפורמליים של הגשה ותיאום, ולא ביצירת קוהרנטיות תמטית או ראייה הוליסטית של פעולת הממשלה. כתוצאה מכך, למרות היותו כלי תכנוני מרכזי, הספר מתקשה לשמש כביטוי לאסטרטגיה ממשלתית ארוכת טווח ואינטגרטיבית.

הפרגמנטציה של תוכניות אסטרטגיות בישראל מדגימה את הפער בין המצב הקיים לבין החזון של "מדינה אסטרטגית" כפי שהוגדר בפרקים הקודמים. מדינה אסטרטגית אמורה לקיים תהליך מתמשך ודינמי של גיבוש חזון לאומי משותף, תוך יישום מנגנוני תכלול אפקטיביים בשלושה ממדים: אופקי, אנכי ורוחבי. אולם, המציאות בישראל מצביעה על חולשה משמעותית בכל אחד מממדים אלה.

במישור האופקי, ניכר חוסר בתיאום בין־משרדי אפקטיבי. למרות קיומן של תוכניות מרובות משרדים כדוגמת "ישראל 2050", רוב התוכניות האסטרטגיות עדיין מפותחות ומיושמות בתוך "סילואים" משרדיים, כפי שמתריע Joyce (2015). הדבר מוביל לכפילויות ולחוסר עקביות במדיניות הממשלתית. במישור האנכי, קיים פער בין התכנון ברמה הלאומית לבין היישום ברמה המקומית והאזורית. תוכניות חומש כמו אלו לפיתוח

הבדואים בנגב או מזרח ירושלים מדגימות את הצורך בתיאום טוב יותר בין רמות הממשל השונות, אך גם מבליטות את האתגרים הקיימים בתחום זה. במישור הרוחבי, למרות ניסיונות לשלב את המגזר העסקי והחברה האזרחית בתהליכי תכנון אסטרטגי, עדיין חסרה מסגרת שיטתית להיוועצות ושיתוף פעולה בין־מגזרי בתכנון וביישום של אסטרטגיות לאומיות.

בהיעדר הערכת מצב אסטרטגית עדכנית ברמה הלאומית ־ שלא פורסמה כבר קרוב לעשור ־ קשה לזהות את סדרי העדיפויות הלאומיים ולהבין כיצד התוכניות השונות אמורות להשתלב זו בזו. מצב זה מקשה על יצירת סינרגיה בין המאמצים השונים ועלול להוביל לבזבוז משאבים ולחוסר אפקטיביות (Boyne, 2001; Poister, 2010; Floyd, 2021).

פרק 4: פערים, ניסיונות לשינוי ואתגרים מהשטח

כאמור, מחקר זה נכתב בימי משבר ועמימות לגבי המשך הדרך של מדינת ישראל. אנו נמצאים כבר שנה בתוך מלחמת חרבות ברזל, אחרי הטבח הגדול והחמור ביותר שידעה המדינה מאז הקמתה. באופן פרדוקסלי, אירועי 7 באוקטובר חלו במקביל לציון 50 שנים למלחמת יום הכיפורים. רבות נכתב אז, וגם היום, על המחדל המודיעיני, על קריסת הקונספציה, על קיבעון מערכתי ועל הכשל האסטרטגי של היעדר היערכות לקראת המלחמה. קריסת הקונספציה לא מוגבלת רק להיבטים הצבאיים והביטחוניים, ובמידה רבה רלוונטית גם להיבטים אזרחיים של השירות הציבורי, היערכות לחירום ומענה בזמן אמת. הפער הזה בין תפיסה מקובלת לבין המציאות אופייני גם למנגנוני תכנון ארוך טווח של ישראל.

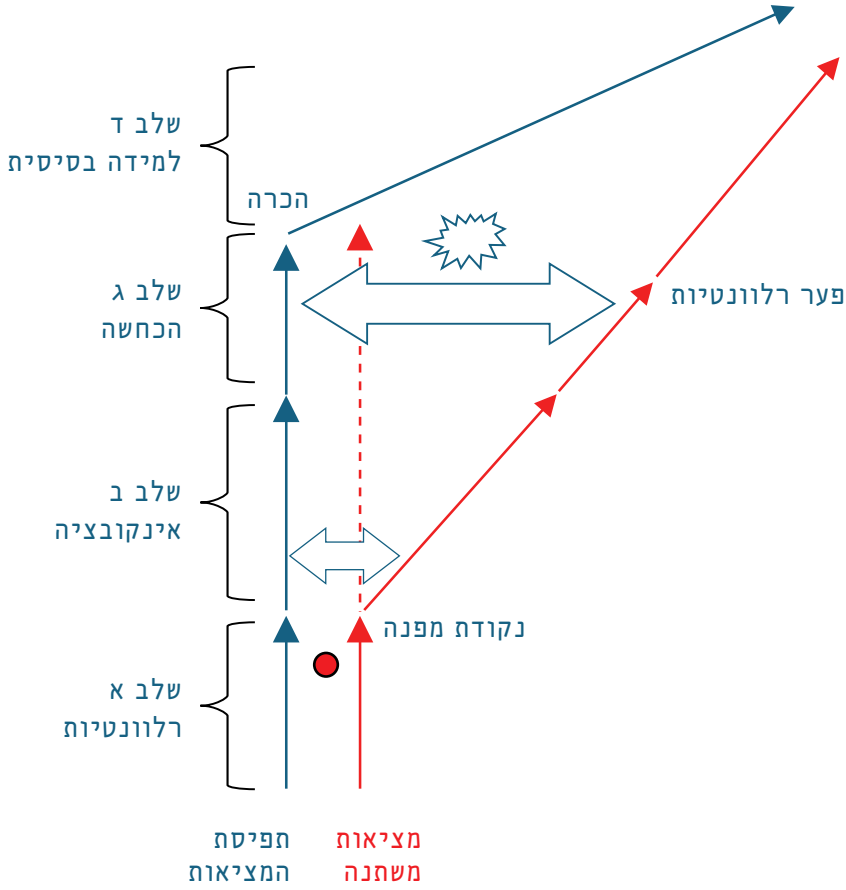
בספרו "ההפתעה הבסיסית: מודיעין במשבר" (1983) ד"ר צבי לניר משרטט מונחים חשובים בחשיבה האסטרטגית, שיכולים לסייע לנו להבין את הפערים המתגלים. הגם שמדובר בספר על אסטרטגיה ביטחונית – צבאית, העקרונות המנחים שלו רלוונטיים גם לתכנון אסטרטגיה חברתית־כלכלית־סביבתית בסביבה משתנה. לניר מבחין בין שני סוגי הפתעות: הפתעה מצבית, הנובעת ממידע חסר, והפתעה בסיסית, הנובעת מהיעדר מסגרת תפיסתית רלוונטית, גם כאשר כל המידע זמין. המושג המרכזי במודל הוא "**פער הרלוונטיות**" (Relevancy Gap), המוגדר כפער ההולך וגדל בין קצב השתנות המציאות לבין קצב השתנות המערכת המושגית והתשתית הארגונית. פער זה גורם לעיוורון רחב ביחס לתהליכים מהותיים במציאות, ומונע מהמערכת להיערך לשינויים משמעותיים.

תהליך התפתחות פער הרלוונטיות מתואר בארבעה שלבים מרכזיים. בשלב הראשון, הרלוונטיות, התפיסה הקיימת תואמת את המציאות, עם פערי אופטימיזציה מינוריים. בשלב השני, האינקובציה, שינויים בסיסיים בסביבה מתפרשים בטעות כשינויים תוספתיים. השלב השלישי מאופיין בהכחשה או התעלמות, כאשר המערכת מפרשת הפתעות בסיסיות כהפתעות מצביות, או מתעלמת מהן לחלוטין. בחלק זה לרוב יתרחש "פיצוץ" וקריסת קונספציות אל מול המציאות (הכהן, 2015).

לבסוף, בשלב הרביעי, מתרחש תהליך ארוך של למידה בסיסית וסגירת הפער, הכולל הכרה בצורך בשינוי תפיסתי והמשגה מחדש של הצרכים האסטרטגיים. תהליכים אלו עשויים להמשך גם הם תקופה ארוכה, שבמהלכה אנו צפויים לביטויים ואירועים נוספים

של הפתעות בסיסיות, כל עוד לא נסגר פער הרלוונטיות. אל השלב הרביעי לא מגיעים כולם, וגם לאותם אילו המגיעים אליו, צליחתו אינה מובטחת (לניר, 1983).

תרשים 7
פער הרלוונטיות המתהווה בין תפיסת המציאות (קונספציה) לבין מציאות



מקור: הכהן (2015).

הנתונים האמפיריים שהוצגו בפרק 2 מציעים תמונה מטעה לכאורה של המצב בישראל. אומנם היא נמצאת רק מעט מתחת לממוצע ה־OECD, אך אירועי אוקטובר 2023 חשפו באופן דרמטי את עומק פער הרלוונטיות בין המנגנונים הקיימים על הנייר לבין המציאות המשתנה. בהלימה למודל של לניר, ישראל מצאה את עצמה בשלב השלישי, שלב ההפתעה והקריסה, כאשר הפער בין התפיסה הקיימת למציאות התגלה במלוא עוצמתו. הבחירה להתעלם מסימני האזהרה ולהניח שהמנגנונים הקיימים ויכולת החשיבה האסטרטגית מספקים, התבררה כמדרון חלקלק שהוביל להידרדרות חריפה ביכולות האסטרטגיות של המדינה. חשוב לסייג שקיומם של מנגנוני מדינה אסטרטגית לא יכולים להבטיח, כשלעצמם, מניעה של אסון לאומי – אבל הם יכולים בהחלט לסייע בניתוח תרחישים חלופיים, מיפוי אתגרים ואיומים והיערכות טובה יותר להתמודדות עם אתגרים אלו ותכלול מענים ממשלתיים.

על מנת להבין לעומק את פער הרלוונטיות המתהווה ולסייע בגיבוש המלצות לסגירתו, פרק זה מציג ניתוח אמפירי מקיף. תחילה נבחן את מידת היישום של החלטות ורפורמות לטיוב מנגנוני תכנון אסטרטגי בישראל, ובהמשך נמפה את הפערים והאתגרים כפי שעלו במסגרת ראיונות עם בכירים על תפקוד המערכת בפועל. לבסוף נדון באופן שבו פער הרלוונטיות מתבטא בפער העמוק בין השאיפה של ישראל להיות מדינה אסטרטגית לבין יכולתה בפועל לממש שאיפה זו.

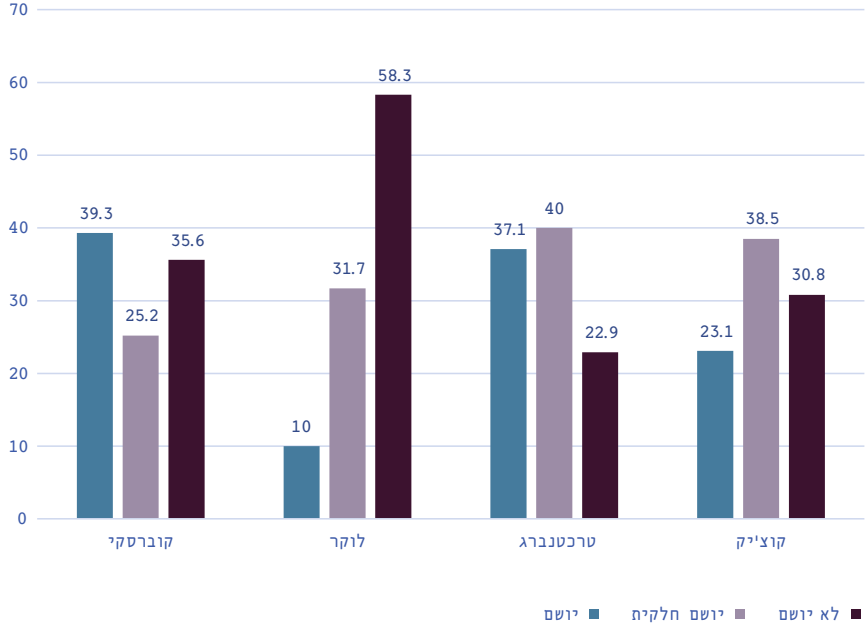
4.1. ניסיונות קודמים לטיוב מנגנוני המדינה האסטרטגיה

מדינת ישראל ידעה היסטוריה ארוכת שנים של ניסיונות לרפורמות בשירות הציבורי, אך יישומן לרוב מוגבל ורק מעטות חוללו שינוי של ממש במציאות. יחזקאל דרור (1989) התריע על היעדר רפורמות מעמיקות ומקיפות בממשל ועל כך שלפיכך אנו צפויים להיקף כישלונות גדל והולך של השירות הציבורי. שלושה עשורים מאוחר יותר (2022) הוא אף זיהה הידרדרות ביכולת המשילות בישראל ותיאר את פעילות המדינה כ"מנגנון הורס־עצמו" שטומן בחובו סיכון להמשך המפעל הציוני. גם יצחק גל־נור התבטא בחריפות וציין כי "ישראל, על־פי טיב המינהל הציבורי, שייכת לעולם השלישי" (גל־נור, 2003, עמ' 17).

במחקר מדיניות קודם על יישום רפורמות בשירות הציבורי בישראל (גולשטיין־גלפרין וליבנה, 2024) מיפינו את כלל ההחלטות והרפורמות בישראל ברמת המקרו וכן צללנו לרמת המיקרו בהמלצותיהן של כמה רפורמות נבחרות, במטרה לאתר קווי דמיון ושוני בין המלצות והחלטות שיושמו לעומת כאלה שנזנחו. חלק מן הרפורמות שנותחו נוגעות

למנגנוני תכנון אסטרטגי, אינטגרטיבי וארוך טווח בישראל. הועדות הרלוונטיות הן: (1) ועדת קוצ'יק (2012) – הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה שדנה במבנה משרד ראש הממשלה, חיזוק מרכז הממשל, יכולות התכנון, תיאום ותכלול של אגפים מרכזיים; (2) ועדת טרכטנברג (2011) – הוועדה לשינוי חברתי כלכלי – פרצה בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011, והתייחסה בהמלצותיה בין היתר לשינויים מבניים, שיפור תיאום עבודה בינמשרדית ובין־מגזרית והערכות לטווח ארוך; (3) ועדת לוקר (2013) – הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה שהתייחס להיבטים של תכלול אופקי בין שחקני מטה לבין המשרדים המקצועיים; (4) ולבסוף ועדת קוברסקי (1989) – הוועדה הציבורית־מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה שהכילה התייחסות מסוימת לכל אחד מהרכיבים של המדינה האסטרטגית. תרשים 8 מציג את הממצאים לגבי יישום רפורמות אלו.

תרשים 8
מידת יישום של רפורמות רוחביות בשירות הציבורי (באחוזים)

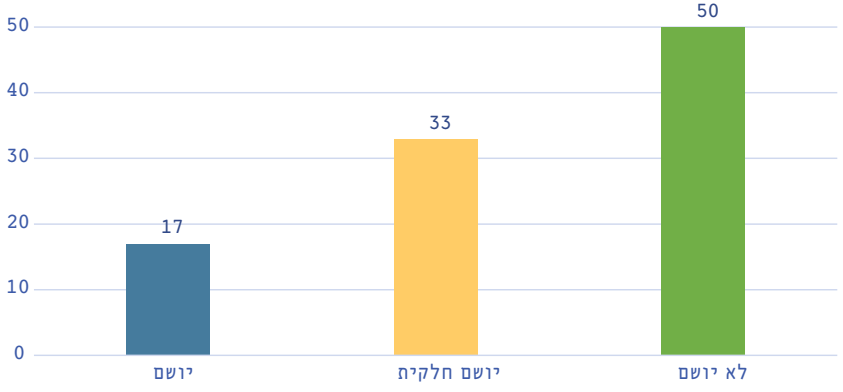


מקור: גולשטיין־גלפרין וליבנה, 2024.

כפי שניתן לראות רק כשליש מההמלצות יושמו באופן מלא, וחלקים גדולים מהדוחות הללו נותרו כ"אות מתה" בתוך דוחות עבי כרס וארכיון החלטות הממשלה שמאשרר אותם. על מנת להשלים את התמונה, ולצלול יותר לעומק למנגנוני תכנון אסטרטגי, אינטגרטיבי וארוך טווח – ביקשנו להשלים את התמונה עם ניתוח עדכני של עוד רפורמה אחת, שהתקבלה ונותרה מיותמת באופן חלקי ביותר.

בחודש מרץ 2010 מינו כאמור ראש הממשלה ושר האוצר דאז צוות עבודה לבחינת מערך התכנון האסטרטגי הקיים וזיהוי פערים ביכולות אסטרטגיות בשדה החברתי־כלכלי. בדוח שהוכן על ידי חברות Rand הבינ"ל ושלדור, המליץ הצוות על נקיטת פרספקטיבה אסטרטגית (כפי שהוגדרה גם בפרק 2 לעיל שעסק בתשתיות רעיונית), שפירושה "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" (Rand & Shaldor, 2016, xiv). דוח הוועדה אומץ בהחלטת ממשלה מספר 5208, מיום 4.11.2012.

תרשים 9
מידת יישום של המלצות החלטת ממשלה לשיפור מנגנוני תכנון (באחוזים), נתוני 2023



הערה: איסוף הנתונים נעשה במאי–אוגוסט 2023.

מקור: עיבוד המחברים.

על מנת להשלים את התמונה ספציפית לגבי טיב ההמלצות ומה קרה בעקבותיהן, בלוח מטה ריכזנו את ההמלצות המרכזיות וסטטוס הביצוע שלהן. ההמלצות מתכתבות בחלקן עם ההגדרה האופרטיבית של המדינה האסטרטגית.

לוח 3
מיפוי המלצות דוח ועדת ראנד וסטטוס ביצוע, נתוני 2023

	המלצה	סטטוס	הערות
תכנון אסטרטגי	הקמת פורום אסטרטגיה ברמה הפוליטית	✗	
	תדרוך סדיר של רה"מ על התהליכים האסטרטגיים על ידי ראש המועצה הלאומית לכלכלה	✓✗	תדרוכים נפרדים בנושאים חברתיים־כלכליים ובנושאים של ביטחון לאומי לפי מבקר המדינה, נכון למאי 2023, צוות ניהול אסטרטגיה לא פעל משנת 2017. ומיולי 2018 לא בוצע מעקב אחר החלטות ממשלה העוסקות בנושאים אסטרטגיים (משרד מבקר המדינה, 2023)
	הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית	✓	אומנם היחידה הוקמה, אבל פעילותה בעשור מאז החלטת הממשלה היתה צנועה הרבה יותר
	הנהגת חובת פרסום של סדר היום האסטרטגי בנושאים חברתיים כלכליים והצגתו לפני הכנסת.	✓✗	נזנח לאורך השנים, וחזר רק לקראת הערכת מצב אסטרטגית של 2023 (עם פרסום ראשי פרקים לא מחייבים) המועצה לא הוזמנה להציג בכנסת.
	הקמתה במשרד רה"מ של מערכת לניהול תוכניות שינבעו מסדר היום האסטרטגי בנושאי חברה וכלכלה	✓✗	ב־2018 המועצה פרסמה דוח מעקב אחר יישום הערכת המצב. מאז (1) לא פורסמה הערכת מצב מחודשת; (2) לא הוגש דוח מעקב אחר יישום
	עיגון היחידה לאסטרטגיה ופעילותה בהחלטת ממשלה או בחוק.	✓✗	החלטת ממשלה אימצה את הדוח והקימה את היחידה לאסטרטגיה. המועצה כולה, סמכויותיה ומעמדה לא מוסדרים בחקיקה
	התוכניות שיוגדרו באג'נדה ומסמכי ההנחיות ליישום אותן תוכניות יהפכו לתוכניות הפעולה של הממשלה בתחומי החברה והכלכלה	✓✗	יישום חלקי של תוכניות. במסגרת הערכת המצב האסטרטגית הכלכלית־חברתית לשנת 2015 אושרו 7 החלטות ממשלה. חסר מנגנון דיווח ובקרה שוטף ותקופתי של תוכניות אסטרטגיות
	שימוש במחקר במטרה לבדוק את עבודתם של המוסדות והתהליכים החדשים ושל עקרונות המדיניות והתוכניות שיגובשו בעזרתם	✓✗	אומנם נוספו גופי מחקר בממשלה, אבל אין מנגנון תכלול, שיתוף בידע או סטנדרט אחיד. יש ניטור שוטף של מדדי מקרו (תעסוקה, צמיחה, פריון) לא מחקר ייעודי.
	צוות היחידה לאסטרטגיה ינהל את המעקב אחר מידת האפקטיביות של תוכניות הממשלה במימוש היעדים האסטרטגיים הכוללים של הממשלה	✗	בקרה והערכה – אין מתודולוגיה אחידה לבדיקת אפקטיביות של תוכניות. אם נעשה הערכה (פעמים רבות לא נעשית) זה במיקור חוץ במגוון מתודולוגיה ללא סטנדרט.
	דיווח שנתי על מצב ההתקדמות ביישום האג'נדה ובשילובה בתקציב המדינה ובפעולות הממשלה.	✗	דיווח לא סדיר (לא התקיים מאז 2018). אין חיבור לתהליכי תקצוב אין תרגום ישיר של האסטרטגיה לתוכניות עבודה שנתיות של המשרדים.

מקרא: V – בוצע במלואו; XV – ביצוע חלקי/בוצע בעבר ונפסק; X – לא בוצע כלל

אינטגרטיבי	פרסום הדוח השנתי של קיום אירועים ייעודיים שיאורגנו על ידי היחידה לאסטרטגיה	✓✗	אין דוח שנתי. ישנם מפגשים אד־הוק ולא שוטפים
	הקמת פורום מקצועי לניהול אסטרטגיה חברתית כלכלית	✓	פורום סמנכ"לי אסטרטגיה הוקם, אך תדירות הכינוס שלו משתנה (לעיתים הרבה מפגשים ברצף, ולפעמים תקופות ארוכות ללא מפגש)
	הקמת מועצה של בעלי עניין חיצוניים או יצירת שיטות מבוססות טכנולוגיה לקבלת חוות דעת והשתתפות	✓✗	אין מועצה מייעצת קבועה ושוטפת. מתקיים הליך שיתוף ציבור לקראת גיבוש הערכת מצב אסטרטגית. אין סגירת לולאת משוב מול הגופים, ואין המשכיות
	חיזוק היחידות לאסטרטגיה, מדיניות ותכנון במשרדי הממשלה	✓	אגפי אסטרטגיה ברוב המשרדים עשו קפיצת דרך משמעותית. בחלקם עדיין התפיסה היא תפיסה צרה של כתיבת תוכניות עבודה שנתיות.
	יצירת מנגנון, שינוהל בידי הפורום לניהול אסטרטגיה שיעסוק בניהול התוכניות האסטרטגיות שנבחרו באג'נדה האסטרטגית של הממשלה	✗	יש תוכניות אסטרטגיות שמנוהלות על ידי צוות היגוי ייעודי (לדוג' 922) רוב התוכניות מנוהלות על ידי המשרדים השונים, ואין מנגנון דיווח אחיד
ארוך טווח	מערכת התראה מוקדמת אסטרטגית, פיתוח של חלופות אסטרטגיות והכשרה אסטרטגית לשירות הציבורי	✓✗	מערכת התרעה מוקדמת – אגף "קו האופק" (לשעבר מנהלת מודיעין) עושה סקירה תקופתית. חלק גדול מהמשרדים לא מכירים את הכלי. ישנן הכשרות של המדרשה הלאומית, חלקן נוגעות לתהליכי תכנון (לאו דווקא טווח ארוך)
	האגף לממשל וחברה יוביל פרויקט דומה לימסגרת שיפור הביצועים' של ניו זילנד שיכלול הערכה חיצונית באשר למידת ההטמעה של היעדים האסטרטגיים של הממשלה	✗	היה ניסיון להקים התקשרות עם מכון להערכה ומדידה של תוכניות, זה לא צלח.
	יחידה לאסטרטגיה תנהל מעקב אחר אינדיקטורים ארוכי טווח שהיחידה תוכל להגדירם כמרכזיים ביעדים ארוכי הטווח של ישראל	✓✗	יש ניטור שוטף לפי רשימת אינדיקטורים מקרו־כלליים שוטפים. משרד המודיעין אוסף סימני שינוי וזיהוי מגמות־על, זה לא מחלחל לתהליכי התכנון של המשרדים השונים. אין ניתוח מערכתי של תרחישים חלופיים

בחינה ביקורתית של המהלכים השונים שנסקרו בשער זה, מצביע על כך שלמרות כלל מאמצים שנעשו במשך שלושה עשורים, ניתן לסכם כי לא הרבה השתנה (פראוור, 2020). על הנייר הוקמו המנגנונים הנכונים להטמעת תפיסה של חשיבה אסטרטגית ותכנון ארוך טווח, אך בפועל רבות ממסקנות הוועדות לא בוצעו או שלא הייתה התמדה בביצוען. פורום סמנכ"לי אסטרטגיה איבד מכוחו ביכולת הובלת שינוי והוא מתכנס באופן ספורדי לחלוטין. הערכת המצב האסטרטגית לא פורסמה מאז 2015 ומעמדה של המועצה הלאומית לכלכלה – אל מול שותפים כגון אגף התקציבים או המל"ל נחלש.

4.2. פערים קיימים במנגנוני תכנון - ממצאים ואתגרים מהשטח

במסגרת המחקר סקרנו ספרות (מחקרים, ודוחות מבקר המדינה) ענפה וערכנו 20 ראיונות עם מומחים ־ מנכ"לים וסמנכ"לי אסטרטגיה לשעבר, משרתי ציבורי מכהנים וכן חוקרים, יועצים ומומחי אסטרטגיה. במסגרת ראיונות מובנים למחצה, ניסינו להבין מה לא החסמים והאתגרים המרכזיים בתהליכים, מנגנונים ושגרות העבודה ביכולות תכנון אסטרטגי בישראל.

מתוך הראיונות עלו פערים משמעותיים אל מול מודל המדינה האסטרטגית. אחדים מהפערים מתייחסים לאי־יישום של החלטות שכבר ניתנו בעקבות דוחות קודמים, אחרים עלו כמסקנות של המרואיינים מעבודתם בשטח; ואחרים אל מול הפרקטיקות הנהוגות במדינות ייחוס (עליהן נפרט יותר בפרק הבא). פרק זה מונה את הפערים המרכזיים שעלו מהממצאים, ולבסוף נציג לוח מסכם שמשווה בין ההגדרה של מדינה אסטרטגית אל מול אותם פערים.

בנוגע למנגנוני **תכנון אסטרטגי**, רוב המרואיינים והדוחות דיווחו על קשב נמוך של הדרג הפוליטי לתוכניות אסטרטגיות, בעיקר בשל נטייתם של פוליטיקאים להעדיף את ההווה, תופעה המועצמת על ידי אי־יציבות פוליטית ובחירות תכופות. מציאות זו מובילה להעדפת שיקולים קצרי טווח על פני חשיבה ארוכת טווח, ומקשה על יצירת רצף תכנוני משמעותי. התחלופה הגבוהה של שרים מחריפה את הבעיה, שכן היא פוגעת ברמת המקצועיות ובהבנת חשיבותם של נושאים אסטרטגיים. יתרה מזאת, הרצון הטבעי של שרים חדשים להטביע את חותמם מוביל לעיתים קרובות לביטול תהליכים קודמים, דבר המונע המשכיות ויציבות בתכנון ארוך טווח. בנוסף, החיבור החלקי (אם בכלל) בין תהליכי הערכת מצב ביטחוניות לבין הערכת מצב ותכנון אסטרטגי חברתי־כלכלי מונע ראייה כוללת של צרכי המדינה.

היעדר מנגנונים מעוגנים בחקיקה לתכנון אסטרטגי חברתי־כלכלי־סביבתי מהווה מכשול נוסף. בהיעדר מסגרת מחייבת, קשה לייצר תהליכים עקביים ומתמשכים של גיבוש חזון וקביעת יעדים לאומיים. באופן זה חלק מהמנגנונים שהוקמו מכח החלטות ממשלה פשוט לא מיושמות, פורומים לא מתכנסים ואין אכיפה (מבקר המדינה, 2023). כמו כן, חסרה חובת היוועצות מובנית עם פקידים בכירים ויחידות אסטרטגיות, דבר המחליש את הקשר החיוני בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי.

בהיבט המעשי של התכנון, ניכר קושי בתעדוף נושאים אסטרטגיים. ריבוי מדדים בתוכניות העבודה (ספר תוכניות עבודה, 2024) מוביל לאובדן המיקוד האסטרטגי, בעוד שערפול מושגי בין תכנון שוטף לאסטרטגיה רחבה מקשה על זיהוי וקידום של יעדים ארוכי טווח. חוסר התאימות בין תהליכי התכנון ללוח הזמנים של הליכי תקציב המדינה מקשה על יישום אפקטיבי של תוכניות ארוכות טווח. היעדר הערכת מצב אסטרטגית מקיפה ועדכנית מוביל לכך שסדר היום הלאומי נקבע בפועל על ידי שיקולי תקצוב, ולא על בסיס חשיבה אסטרטגית מעמיקה. מצב זה מחריף את הנטייה לחשיבה קצרת טווח ומקשה על התמודדות עם אתגרים מורכבים ארוכי טווח.

חולשה משמעותית נוספת היא היעדר מנגנון מובנה לסגירת מעגל משוב בין שלבי הייזום, התכנון, הביצוע והמעקב אחר יישום. אחוזי היישום וההטמעה הנמוכים של תוכניות אסטרטגיות מעידים על פער משמעותי בין התכנון לביצוע, בעיה המוחרפת על ידי היעדר ממשק סדור בין המטה לשטח – פער זה בא לידי ביטוי הן (1) ברמה האופקית: בין משרדי מטה (רה"מ, אוצר משפטים, נציבות שירות המדינה) אל מול משרדי הביצוע (בריאות, תחבורה, רווחה ועוד), והן (2) בין רמות ממשל שונות, כאשר משרדי הממשלה הם המטה המתכנן ורשויות מקומיות אמורות להיות סוכן הביצוע של תוכנית מסוימת. לבסוף, התשתית המחקרית התומכת בתכנון האסטרטגי סובלת מפיצול וחוסר עקביות. המחקר הממשלתי מבוזר, מבוצע בחלקו הגדול על ידי ספקים חיצוניים, ואין מנגנון אפקטיבי לשימור ידע ממשלתי מצטבר. היעדר סטנדרט אחיד למדידה והערכה של אפקטיביות תוכניות, לצד היעדר חובה להנהיג מדידה בכל התוכניות האסטרטגיות, מקשה על למידה והפקת לקחים לאורך זמן.

בחינת **מנגנוני האינטגרציה** במערכת התכנון האסטרטגי בישראל חושפת פערים משמעותיים המקשים על יצירת מדיניות קוהרנטית ואפקטיבית. במישור האופקי, ניכרת בעיה מהותית של עבודה בסילואים ו"מלחמות טריטוריה" בין משרדי הממשלה השונים. כל משרד נוטה לפתח הערכת מצב ותהליכי תכנון עצמאיים, ללא התייחסות מספקת לסדרי עדיפויות לאומיים מתכללים. מצב זה מקשה על יצירת אסטרטגיה משותפת ומובילה לכפילויות ולחוסר יעילות במערכת הממשלתית כולה.

במישור האנכי, הקשר בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי סובל מחולשות מבניות. השלטון המקומי, שאמור להיות שותף מרכזי בעיצוב מדיניות אסטרטגית, נתפס לרוב כגוף ביצוע בלבד של החלטות הממשלה המרכזית. תפיסה זו מובילה להזנחת ידע יישומי חיוני הנצבר ברמה המקומית, אשר יכול היה לתרום משמעותית לתכנון אסטרטגי מבוסס

שטח. גם בתוך המשרדים עצמם, קיים פער בין הידע הנצבר במחוזות לבין תהליכי התכנון האסטרטגי במטה, מה שמוביל לאובדן תובנות חשובות ולניתוק בין התכנון ליישום.

התכלול הרוחבי, הכולל תיאום והיוועצות רב־מגזרית, סובל אף הוא מליקויים משמעותיים. תהליכי שיתוף הציבור נעשים לעיתים קרובות בשלב מאוחר מדי בתהליך קביעת המדיניות, כאשר טיוטות כבר גובשו וההשפעה האפשרית מוגבלת. יתרה מזאת, ההיוועצות נוטה להיות חד־כיוונית, ללא מנגנון משוב המעדכן את הציבור על השפעת תרומתו על ההחלטות הסופיות. היעדרו של גוף מייעץ רב־מגזרי, המורכב ממומחים וחוקרים המספקים פרספקטיבה אסטרטגית רחבה, מחריף את הבעיה ומגביל את היכולת לגבש ראייה כוללת ומאוזנת של האתגרים הלאומיים.

במרכז הממשל (CoG) עצמו, הפיצול בין מספר יחידות שונות מקשה על יצירת תמונה אסטרטגית אחידה ומתואמת. היעדר שגרות עבודה שוטפות לתכלול מאמצים בין יחידות אלו מוביל לחוסר עקביות בתכנון ובביצוע. בנוסף, אין גוף מרכזי האחראי על תכלול, מעקב והנגשה של כלל התוכניות הלאומיות האסטרטגיות, מה שמקשה על יצירת סינרגיה ועל זיהוי כפילויות או פערים. חולשה מהותית נוספת היא היעדר עיסוק רוחבי בקידום חשיבה מערכתית ויצירת תרחישי "היפכא מסתברא" המאתגרים את הפרדיגמות הקיימות. ללא מנגנון כזה, המערכת נוטה לשמר תפיסות קיימות ומתקשה להתאים עצמה לשינויים מהירים במציאות המורכבת.

בחינת היבטי התכנון ארוך הטווח במערכת הישראלית חושפת פערים משמעותיים המעכבים את יכולתה של המדינה לפעול באופן אסטרטגי ועקבי לאורך זמן. האתגר המרכזי נעוץ באי־היציבות הפוליטית המאפיינת את המערכת, אשר דוחפת את מקבלי ההחלטות לתעדף שיקולים קצרי טווח על פני חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח. מציאות זו מובילה להעדפה שיטתית של הדחוף על פני החשוב, ומקשה על יצירת מדיניות עקבית ומתמשכת מעבר למחזור בחירות בודד.

בהקשר לרכיב **ארוך הטווח** של המדינה האסטרטגית, היעדרו של "מצפן" לאומי מהווה פער קריטי נוסף. קשה להפריד את הדיון בטווח הארוך מהמציאות הפוליטית הקיימת – פופוליזם, פילוג וקיטוב, סקטוריאליות וירידה מתמשכת באמון מביאה למצב נפיץ. היעדר תרבות של דיון אסטרטגי מתבטא בשתי תופעות מנוגדות אך משלימות: מחד גיסא, הימנעות מוחלטת מעיסוק בשאלות רגישות מחשש למחלוקת בלתי פתירה (כגון השאלה הפלסטינית), ומאידך גיסא, ניסיונות להכריע חד־צדדית בסוגיות מהותיות ללא דיון מעמיק או חתירה לפשרה (כמו ניסיונות הרפורמה המשפטית. כתוצאה מכך,

ישראל מתקשה לגבש חזון משותף ארוך טווח החורג מגבולות הממשלה הנבחרת הקונקרטית, מה שמקשה על התמודדות עם אתגרים מורכבים ורב־ממדיים.

בתחום החשיבה מוטת העתיד, ניכרים פערים משמעותיים. מנגנון סריקת האופק, כלי חיוני לזיהוי מגמות ואתגרים עתידיים, נותר וולונטרי ואינו מעוגן בהחלטות ממשלה או בחקיקה. מצב זה, בשילוב עם אוריינות־עתיד נמוכה והיעדר תפיסה ממשלתית מובנית או הכשרה מתאימה, פיתוח יכולות אסטרטגיות בקרב מנהלים ועובדים, מגביל את יכולתה של המערכת לצפות ולהתכונן לאתגרי העתיד. פיתוח תרחישים חלופיים, כלי מפתח בתכנון אסטרטגי, אינו מובנה כחלק אינטגרלי מהערכת המצב האסטרטגית.

יתרה מזאת, היעדר ניתוח סיכונים מובנה, הן ברמה הלאומית והן ביחס למדיניות מוצעת בתחום ספציפי, מותיר את המערכת חשופה לאיומים לא צפויים ומגביל את יכולתה להיערך אליהם מבעוד מועד. ההתייחסות לבעיות מורכבות וארוכות טווח, המכונות "בעיות זדוניות", סובלת אף היא מחולשות מהותיות. בהיעדר הערכת מצב אסטרטגית עדכנית ומקיפה, אין הסכמה ברורה על מהם האתגרים וההזדמנויות המרכזיים שיש להתמקד בהם. מצב זה מוביל לפיזור משאבים ומאמצים, ומקשה על יצירת מענה מערכתי ואפקטיבי לאתגרים המורכבים הניצבים בפני המדינה.

הפערים הללו, בהצטברותם, יוצרים מציאות שבה התכנון ארוך הטווח בישראל נותר חלקי, מקוטע ולא אפקטיבי דיו. התמודדות עם אתגרים אלו דורשת שינוי תפיסתי עמוק, הן ברמה המוסדית והן ברמה התרבותית. בלוח 4 מטה סיכמנו את הפערים שעולים מן השטח, אל מול ההגדרה של מדינה אסטרטגית. מיפוי פערים זה שימש אותנו גם בחיפוש בנצ'מרק בינלאומי וגיבוש המלצות בפרקים הבאים.

לוח 4
סיכום פערים כפי שעלו מראיונות בשטח אל מול הגדרה של מדינה אסטרטגית

תכנון	תהליך מתמשך של גיבוש חזון	קשב נמוך לתוכניות אסטרטגיות, והעדפת ההווה
		קושי לתעדף מספר מצומצם של נושאים אסטרטגיים
		מנגנונים ותהליכים אסטרטגיית חברתיים־כלכליים־סביבתיים לא מעוגנים בחקיקה
	דירקטיבה ברורה – תיאום אפקטיבי בין דרג נבחר למקצועי	היעדר מנדט לעסוק בסוגיות אסטרטגיות ארוכות טווח
		שר חדש רוצה להטביע חותם, ולכן מבטל תהליכים קודמים שהחלו אצל קודמו
		אין חובת היוועצות מובנית עם פקידים בכירים/יחידות אסטרטגיות
		הבחירות הפוליטיות ומינויי השרים מנותקים מביצועי עבר בתפקידים קודמים (אין שיטת מקל וגזר)
	מושתת על פרספקטיבה אסטרטגית רחבה	יש יותר מדי מדדים שונים בתוכניות עבודה, ולכן חסר מיקוד אסטרטגי במה מתקדים
		ערפול מושגים בין תכנון (תוכניות עבודה לפי מעגל התכנון הממשלתי) לבין אסטרטגיה רחבה
		חיבור חלקי (ולא שוטף) בין יחידות ביטחוניות לאסטרטגיה חברתית־כלכלית
		בהיעדר הערכת מצב אסטרטגית, סדר היום נקבע בפועל על ידי התקצוב
	כולל את כל שלבי התכנון, יישום ובקרה	אין סגירת לולאת משוב מובנת בין שלבי ייזום, תכנון, ביצוע ומעקב יישום
		אחוזי יישום והטמעה נמוכים מאוד, אין מספיק ממשק סדור בין מטה לשטח
		אין תאימות (Alignment) בין תהליכי התכנון ללו"ז הליכי תקציב המדינ
	נשען על תשתית מחקרית – מתכנון ועד מחקרי הערכה	המחקר הממשלתי מבוזר, בחלקו הגדול עם ספקים חיצוניים ואין שימור של ידע ממשלתי נצבר
		אין סטנדרט אחיד למדידה והערכה של אפקטיביות של תוכניות, וגם אין חובה להנהיג מדידה בכל התוכניות האסטרטגיות

אינטגרטיבי	תכלול אופקי – בין משרדי ממשלה ויחידות סמך	כל משרד עושה הערכת מצב משל עצמו ובונה תהליך נפרד, ולא סביב החלטה מתכללת של סדרי עדיפויות לאומיי
		עבודה בסילואים ו"מלחמות טריטוריה" בין המשרדים השונים מקשים לייצר אסטרטגיה משותפת
	תכלול אנכי – בין רמות שלטון שונות (מרכזי מול מקומי)	שלטון מקומי לא שותף פעמים רבות לקביעת מדיניות אסטרטגית, אלא נתפס כגוף ביצוע של הממשלה המרכזית
		שלטון מקומי נתפס כגוף ביצוע של הממשלה המרכזית
		גם בתוך המשרדים עצמם, יש הרבה ידע יישומי שנצבר במחוזות שלא תמיד מוזן (מלמטה־למעלה) לתוכניות האסטרטגיות
	תכלול רוחבי – תיאום והיוועצות רב־מגזרית רחבה	שיתוף ציבור נעשה פעמים רבות בשלב מאוחר מדי, כאשר יש כבר טיוטת מדיניות ורוצים תגובות
		היוועצות היא ביוזמה חד־צדדית, לא מתקיים היזון חוזק מתמשך ואין עדכון על מה קרה בעקבות שיתוף הציבור ואיזו החלטה האסטרטגית התקבלה בסוף
		אין מועצה/גוף מייעץ רב־מגזרי, של מומחים וחוקרים שמציגים פרספקטיבה אסטרטגית רחבה
	מוסדות מרכז ממשל – CoG – איתנים	מרכז הממשל (CoG) מחולק בין מספר יחידות שונות שלא תמיד מקיימים שגרות עבודה שוטפות לתכלול מאמצים
		אין תכלול, מעקב והנגשה של כלל תוכניות הלאומיות האסטרטגיות
		אין עיסוק רוחבי בקידום חשיבה מערכתית ויצירת תרחישי "היפכא מסתברא" שמאתגרים את הפרדיגמה
ארוך טווח	אופק תכנון מעבר למחזור בחירות בודד	אי־יציבות פוליטית דוחפת את הפוליטיקאים לתעדף רק טווח קצר, לבחור בדחוף אל מול החשוב
		למדינת ישראל אין "מצפן" ארוך טווח, ובשל נפיצות פוליטית מעדיפים או לא לעסוק בשאלות רגישות או לנסוע לכפות החלטות באופן גורף וחד צדדי
	פרקטיקות של חשיבה מוטת עתיד – סריקת אופק ופיתוח תרחישים	מנגנון סריקת האופק הוא וולונטרי ולא מעוגן בהחלטת ממשלה/חקיקה
		אוריינות־עתיד נמוכה ולא קיימת תפיסה ממשלתית מובנית/הכשרה
		פיתוח תרחישים חלופיים לא מעודכן בתוך הערכת מצב אסטרטגית
	התייחסות לבעיות מורכבות וארוכות טווח ("בעיות זדוניות")	אין מיפוי רוחבי וחזון משותף ארוך טווח שחורג מגבולות הממשלה הנבחרת הקונקרטית
		לא נעשה ניתוח סיכונים מובנה של המדינה או מדיניות מוצעת
		בהיעדר הערכת מצב אסטרטגית אין הסכמה על מה הם האתגרים וההזדמנויות המרכזיות שיש להתמקד בהם

4.3. פער הרלוונטיות בין הסדרים כתובים לבין המציאות במנגנוני תכנון אסטרטגי

המודל התיאורטי של ד"ר צבי לניר על "פער הרלוונטיות" מספק כלי מושגי חשוב להבנת הפערים המהותיים בין התפיסה הרשמית והמנגנונים הקיימים לבין האופן שבו הם מיושמים בפועל בהקשר הישראלי. כפי שתואר, "פער הרלוונטיות" מוגדר כפער ההולך וגדל בין קצב השתנות המציאות לבין קצב השתנות המערכת המושגית והתשתית הארגונית. במקרה של ישראל, ניתן לזהות מספר ביטויים בולטים לפער זה:

ראשית, בהיבט של הסדרת המעמד והסמכויות של המועצה הלאומית לכלכלה. למרות החלטות ממשלה להעניק לה מעמד סטטוטורי, להקים ועדה בינמגזרית מייעצת וכן למסד מנגנוני תכנון – הדבר לא בוצע, או בוצע באופן חלקי בלבד. הדבר מותיר את המועצה ללא מעמד מוגדר ומקשה על יכולתה למלא את תפקידה כמקור לתכון אסטרטגי ארוך טווח ולתאם מול גופי תכנון נוספים, כמו המל"ל ושחקנים נוספים (ארד ובן־הר, 2016). במקביל, נמצא כי תפקיד המועצה הלאומית לכלכלה בפועל הלך והצטמצם בשנים האחרונות, כאשר היא הייתה גורם מרכזי רק בכ־38% מהפרויקטים ב־2021 לעומת 72% בשנת 2018. הדבר מעיד על פער הולך וגדל בין המנדט התיאורטי של המועצה לבין תפקודה בפועל (מבקר המדינה, 2023) .

ניתן לראות אפוא כי למרות **המנגנונים והכלים הקיימים על הנייר, קיים פער הולך וגדל בין התפיסה התיאורטית לבין יכולת התגובה וההתמודדות של המערכת הממשלתית** עם שינויים ואתגרים מהותיים במציאות המשתנה. יש שיטענו כי חלק מקריסת הקונספציה והקושי של השירות הציבורי להתאושש בימים שאחרי 7 באוקטובר נבעו מחולשת מנגנוני התכנון, מהיעדר ניתוח סיכונים מערכתי והיערכות לתרחישי קיצון. אומנם זהו אירוע קיצון, אבל קשה להעריך מניין יגיע "הברבור השחור"[9] הבא ועם אלו אתגרים מורכבים נצטרך להתמודד בעשורים הקרובים לקראת שנת המאה של המדינה.

9 ברבור שחור הוא תיאור לאירוע שסיכוייו להתרחש מוערכים כנמוכים מאוד, אך לא בלתי נמנעים, והשפעתו על המערכת היא מרחיקת לכת. את המושג טבע בהקשר הניהול והחשיבה הכלכלית נאסים טאלב בספר הנושא את השם הזהה: הברבור השחור: השפעתו המטלטלת של הבלתי צפוי על הכלכלה והחיים.

בהקשר של מנגנוני החשיבה האסטרטגית בישראל, פער הרלוונטיות עלול להתבטא בהיצמדות לפורמטים מיושנים של תכנון ממשלתי, מדידה מוקפדת של תשומות או תפוקות במקום להגדיר תוצאות ושינוי שרוצים לראות בעולם, והסתפקות באימוץ פורמלי של המלצות, החלטות על יישום רפורמות והקמת מנגנונים – ללא יישום מהותי.

במילים אחרות, ניתן לתאר את יכולות המדיניות האסטרטגית של ישראל כמאופיינות יותר ב"אות מתה"[10] – הוראות ונהלים קיימים אך שאינם מיושמים בפועל. זהו ביטוי קיצוני לפער הרלוונטיות, כאשר ההסדרים התיאורטיים מנותקים באופן מהותי מהשגרות הקיימות בשטח ויוצרים אשליה שהכל מטופל ומוסדר, כאשר הממצאים מהשטח (כפי שעלה מכל המרואיינים וסיכום האתגרים לעיל) מעלים תמונה עגומה של מערכת מסורבלת, שלא מיישמת את ההחלטות של עצמה, תהליכים לא מתקיימים והיא מתקשה להתעדכן ולהסתגל באופן יעיל לשינויים ואתגרים מהותיים במציאות.

10 אות מתה הוא כינוי להוראת חוק, נוהל או הנחיה מנהלית שהן אומנם בתוקף אך איש אינו אוכפן או מיישם במציאות החיים. יש שהוראה כלשהי לא יושמה מעולם ואינה נאכפת, ולמעשה הייתה בגדר משאלת לב של מנסחיה ותו לא.

פרק 5: השוואה בינלאומית

הסקירה ההשוואתית בפרק זה מביאה דוגמאות לכלי מדיניות ותוכניות מגוון מדינות בינלאומיות. המדינות שנבחרו כבנצ'מרק נבחרו בשל הדירוגים הגבוהים שלהן במדדי אפקטיביות המוסדות האסטרטגיים, כפי שנסקרו בפרק 2 לעיל. כמו כן, חלקן מייצגות דוגמאות של מדינות שהנהיגו רפורמות ייחודיות בתחום התכנון והחשיבה האסטרטגית, ולימוד של מנגנונים אלו עשוי להצביע על כיווני פתרון רלוונטיים גם עבור ישראל. המדינות המופיעות בסקירה ההשוואתית (לפי סדר הא"ב) הן: איחוד האמירויות, ארצות הברית, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, יפן, ניו־זילנד, פינלנד, סינגפור, קנדה ושוודיה.

חשוב לציין את המגבלות המתודולוגיות הטבועות בסקירה השוואתית מסוג זה: **ראשית**, הניתוח מתבסס בעיקרו על מקורות גלויים – מסמכים רשמיים של ממשלות, דוחות של ארגונים בינלאומיים וספרות אקדמית קיימת. מקורות אלו מספקים תמונה מקיפה של המבנים המוסדיים והמנגנונים הפורמליים הקיימים במדינות השונות, אך יכולתם לשקף את האפקטיביות בפועל של מנגנונים אלה מוגבלת. כפי שראינו בניתוח המקרה הישראלי, יכול להתקיים פער משמעותי בין קיומם של מוסדות ותהליכים על הנייר לבין מידת השפעתם בפועל על תהליכי קבלת ההחלטות והתכנון האסטרטגי. הערכה מעמיקה של אפקטיביות המנגנונים השונים הייתה מחייבת מחקר שדה נרחב בכל אחת מהמדינות, החורג מהיקפו של מחקר זה.

שנית, לא ניתן בהכרח לאמץ על המודלים את כל המדינות באופן ישיר לישראל, שכן לא כולן הן דמוקרטיות פרלמנטריות ליברליות בעלות כלכלת שוק קטנה כמו ישראל. עם זאת, אנו מאמינים כי הדוגמאות הבינלאומיות יכולות להציע כיווני פתרון אפשריים עבור חלק מהפערים הקיימים במערכת הישראלית.

5.1. בנצ'מרק במנגנוני תכנון

תהליכי התכנון האסטרטגי במדינות מובילות בינלאומית מציגים מספר מאפיינים מרכזיים: ראשית, מדינות רבות מבינות את החשיבות של תיאום בין־משרדי בגיבוש והטמעה של אסטרטגיות ארוכות טווח. זאת, מתוך הכרה שמדיניות ממשלתית מורכבת דורשת שיתוף פעולה והרמוניזציה בין גופים שונים. שנית, ניכרת חשיבות של תשתית מחקרית איכותית לתמיכה בתהליכי התכנון האסטרטגי. מדינות מקימות גופים בלתי תלויים של מומחים אשר מייעצים למקבלי ההחלטות ותורמים להעשרת השיח הציבורי.

ולבסוף, ניכרת מגמה של חקיקה ותשתית רגולטורית התומכת בתהליכי התכנון האסטרטגי. חקיקה זו מבטיחה קיומם של תהליכים מובנים ושקופים להכנת אסטרטגיות ותוכנית עבודה ממשלתית.

בפינלנד, הדרג הנבחר מקיים דיונים שוטפים על אסטרטגיה ארוכת טווח של המדינה באופן פורמלי במסגרת פגישות הממשלה בנושאי אסטרטגיה (Government strategy sessions) (Finnish Government, 2021). מספר שבועות לאחר הרכבת הממשלה במדינה מפורסמת "תוכנית הממשלה" (Government Program). מדובר במסמך שבו הממשלה מפרסמת את תוכניותיה לטווח הבינוני והארוך. המסמך מהווה הצהרה פוליטית על סדר העדיפויות של המפלגות המרכיבות את הקואליציה ומציג את יעדי המדיניות ואת הכיוון הכללי של פעולת הממשלה לתקופת כהונתה הצפויה (Prime Minister's Office, 2015; Prime Minister's Office, 2019; OECD 2015a; Joyce, 2022).

כבר בשנת 2015 יחידת האסטרטגיה הממשלתית במשרד ראש הממשלה הפיני (Government Strategy Secretariat in the Finnish Prime Minister's Office) הכינה תוכנית לרפורמה שתעצב מחדש את ה"תוכנית הממשלתית", כך שזו תכיל מספר מצומצם ובר־ניהול של מטרות ניתנות למדידה.[11] לרשות המחוקקת תפקיד משמעותי בתכנון ובניטור התקדמות הביצוע של תוכנית הממשלה. הפרלמנט (לרבות האופוזיציה) שותפים בשלב תכנון התוכנית הממשלתית ובהמשך מתקיים גם פיקוח פרלמנטרי בה הממשלה מגישה דוח התקדמות על התוכנית האסטרטגית אחת לשנה (OECD, 2022).[12]

יפן מציגה מודל קצת שונה וריכוזי הרבה יותר, בשנת 2001 עברה יפן רפורמה בשלטון המרכזי (Central Government Reform of Japan) אשר נועדה לחזק את תפקודו של הקבינט הממשלתי, לשנות את המבנה הארגוני המרכזי של הממשל, ולהוביל לקידום יעילות השלטון ולהגברת מנגנוני השקיפות בו.[13] כחלק מרפורמה זו הוקם תחת משרד ראש הממשלה משרד הקבינט (The Cabinet Office) שמטרתו לשמש "מקום החוכמה לעזר

11 Global Government Forum. 2019. "The power of priorities"

12 Finnish Government Portal, "Government Program – Governance – Parliamentary Committees"

13 The Prime Ministers's Office of Japan, 2001, Central Government Reform of Japan

ישיר לקבינט ולראש הממשלה".[14] משרד הקבינט הוא בעל האחריות על תכנון מדיניות מקיפה בנושאים מכריעים ועל תיאומה (SGI, 2022). תחת משרד הקבינט ישנן ארבע מועצות חשובות לקידום תכנון ועשייה ציבורית בתחומן. המועצות מובלות בידי גורם בכיר ראשי, ראש הממשלה או ראש מזכירות הקבינט (Cabinet Secretary). כל מועצה מורכבת מכלל שרי משרדי הממשלה ונציגי הגופים הציבוריים הרלוונטים בתחומם (כדוגמת נגיד בנק יפן או ראשי וועדות ומועצות ממשל מרכזיות אחרות). נוסף לאלה מצטרפים מומחים החיצוניים לזרוע המבצעת, בהם נציגי האקדמיה וכן נציגי המגזר הפרטי.

ב**בריטניה**, כבר בתחילת המילניום, בשנת 2002, במסגרת פעילות הממשלה בראשות טוני בלייר, הוקמו יחידת האסטרטגיה של ראש הממשלה (Prime Minister's Strategy Unit) ויחידת הביצוע של ראש הממשלה (The Prime Minister's Delivery Unit). אלו חיזקו והעצימו את יכולות מרכז הממשל של ממשלות בריטניה באותן השנים. בשנת 2007 פרסמה יחידת האסטרטגיה מסמך שעסק בתפקיד המדינה וביתר פירוט ב'מדינה האסטרטגית והמאפשרת' (Strategic and Enabling State). מאפייניה של מדינה זו דומים למאפיינים רבים של ה'מדינה האסטרטגית' המופיעים בפרק של ההמשגה התיאורטית (Joyce 2015, p. 231). לאור מורכבות הביצוע של תוכניות אסטרטגיות רחבות ואינטגרטיביות פותחה מתודולוגיה של likelihood of delivery שבונה הערכה של יכולות הביצוע של תוכניות וזיהוי מוקשים עתידיים (Barber, 2015). בנוסף, יש מסורת ארוכת שנים של תכנון אסטרטגי ביטחוני (Strategic Defence Review).[15]

סביב הכנתה ופרסומה (בשנת 2022) של תוכנית הדגל הכלכלית־חברתית (Leveling up the UK) של ממשלת ג'ונסון נערכו שינויים מוסדיים במסגרתם הוסבו יחידות שונות למשרד ייעודי לתוכנית הכלכלית־חברתית. כך נוצר המשרד לתוכנית הכלכלית־חברתית, לדיור ולקהילות (Department for Leveling Up, Housing and Communities). זאת תוך כדי הקמת צוות מיוחד לנושא (Leveling Up Taskforce) ומינויו של כלכלן בכיר ובעל שם להיות הפרויקטור הציבורי להובלת הנושא. צוות זה נדרש לדווח ישירות לראש הממשלה וכן לשר במשרד הייעודי לנושא.[16] במסגרת יישום האסטרטגיה הכלכלית־חברתית של

14 Cabinet Office, Important Councils

15 The Strategic Defence Review

16 Gov.UK, 2022, Press Release – Ändy Haldane appointed as Chair of Leveling Up advisory Council; "Gov.UK, 2022, "Press Release – Ambitious plans to drive leveling up agenda

ממשל ג'ונסון הוקם גוף מומחים עצמאי, לא־סטטוטורי – The Levelling Up Advisory Council. גוף זה נועד לשמש תשתית ידע מחקרית, לייעץ למקבלי ההחלטות כמו גם לפרסם מחקרים ולהעלות רעיונות במטרה להעשיר את השיח הציבורי בתחום.[17]

בדנמרק בולט החזון המשותף ודירקטיבה. כך, בשנים 2021 ו־2022 פורסמו שתי תוכניות אסטרטגיות ארוכות טווח בשם Denmark can do more I – ו־Denmark Can do more II. האסטרטגיה הראשונה, Denmark can do more I, שפורסמה בספטמבר 2021, היא אסטרטגיה כלכלית מקיפה לטווח הבינוני־ארוך. האסטרטגיה מתמקדת בעשרה תחומים אשר פעילות שבהם תוכל לחזק את דנמרק בטווח זמן של עשר שנים. התוכנית מתמקדת בפתרונות לטווח הארוך, אלו יושגו דרך רפורמות, חדשנות, חינוך, יצירת משרות וצמיחה (Ministry of Finance, 2021). האסטרטגיה השנייה Denmark can do more II שהוצגה באפריל 2022 היא אסטרטגיה לטווח הבינוני־ארוך ומתמקדת בתחום העצמאות האנרגטית. בין מטרות המדיניות – הפסקת השימוש בדלקי מאובנים והגברת הקיבולת של מקורות אנרגיה אלטרנטיביים – אנרגיה סולרית ואנרגיית רוח (European Commission, 2022 ; Ministry of Finance, 2022).

החוק **בניו זילנד** דורש ממשרדי הממשלה לפרסם מסמך "כוונות אסטרטגיות" strategic (intentions)[18] המתייחס לשלוש שנים קדימה. משרד האוצר מפרסם הנחיות בנוגע לשלבים השונים בתהליך. בשנת 2019 הוציא המשרד מסמך בשם Cabinet's General Expectations For Strategic Planning. המסמך מיועד למשרדי ממשלה וסוכנויות ממשלתיות ומספק קווים מנחים כלליים (ושאינם חובה בשלב זה) לביצוע חשיבה אסטרטגית (strategic thinking) ותכנון אסטרטגי (strategic planning) במשרדים ובסוכנויות השונים. המסמך מנחה את המשרדים להכליל בתהליך החשיבה והתכנון האסטרטגי אלמנטים מסוימים (NZ The Treasury, 2020).

ב**סינגפור** הדגש הוא על פעילות מרכז ממשל בתכנון האסטרטגי. בשנת 2015 המרכז לאסטרטגיה עתידית צורף לארגון שהוקם ונקרא "קבוצה אסטרטגית" תחת משרד ראש הממשלה (Strategy Group, Prime Minister's Office). הקבוצה אמונה על תכנון אסטרטגי ותיעדוף כלל־ממשלתי, חיזוק המערך האסטרטגי והתיאום הבין־משרדי, בצד יישום ופיקוח בנושא ופיתוח מיומנות וחדשנות בשירות הציבורי. הקבוצה האסטרטגית

17 Gov.UK, Levelling Up Advisory Council

18 על פי סעיף 38 ל־Public Finance Amendment Act, 2013.

מנוהלת בידי ראש השירות הציבורי וסגן מזכיר במשרד ראש הממשלה, וכוללת 18 מחלקות עבודה שונות.[19]

5.2. בנצ'מרק במנגנוני אינטגרציה

בראייה בינלאומית ניתן לזהות חשיבות מרכזית של חוזק מוסדות מרכז הממשל והיכולת לתכלל תהליכים אסטרטגיים על פני משרדים וגורמים שונים. בנוסף, קיימת הבנה עמוקה בקרב מדינות מובילות כי תכלול אופקי, אנכי ורוחבי של התהליכים האסטרטגיים חיוני להצלחתם. הדבר מבטיח שילוב של פרספקטיבות מגוונות, חיזוק האחריותיות והפיקוח ויצירת תחושת שייכות והזדהות בקרב כלל הגורמים המעורבים.

כך, בהיבטים של **תכלול אופקי** בין משרדים, **בקנדה** – משנת 2012 הוקמה ועדת המשנה לתכנון ולסדר עדיפות במשרד ראש הממשלה לצורך שיפור יעילות הליך התכנון הכלל־ממשלתי. כיום תחת הקבינט הקנדי (Cabinet of Canada), האמון על קביעה וביצוע של המדיניות הממשלתית הפדרלית (ומובל בידי ראש הממשלה הקנדי),[20] ישנן שתי ועדות הנוגעות לתכנון האסטרטגי המדיני. הראשונה, ועדת הקבינט לאג'נדה, תוצאות ותקשורת (Cabinet Committee on Agenda, Results and Communications), האחראית לניהול האסטרטגיה וסדר העדיפויות הממשלתי הרחב, ביקורת ופיקוח על יישומם, יחד עם ניתוח סוגיות אסטרטגיות לאומיות והשלכותיהן. השנייה, ועדת המשנה לתיאום בין־ממשלתי (Sub-Committee on Intergovernmental Coordination) האמונה על אינטגרטיביות בין־משרדית של נושאי עדיפות מרכזיים.[21]

באיחוד האמירויות, בשנת 2017 הוקמה בצו הקבינט הוועדה הלאומית ליישום אג'נדת 2030 לפיתוח בר קיימא של האו"ם[22] (The UAE's National Committee on SDG's).[23]

19 Prime Minister's Office, Strategy Group

20 Prime Minister of Canada, Cabinet

21 Prime Minister of Canada, Cabinet Committee Mandate and Membership

22 אג'נדת 2030 לפיתוח בר קיימא של האו"ם היא תוכנית להשגת שגשוג ושלום עולמי, בטווח המיידי והעתידי. תוכנית זו אומצה בידי כלל החברות באו"ם בשנת 2015. התוכנית מושתת על 17 יעדי פיתוח בר קיימא (Sustainable Development Goals – SDGs). ראו The United Nation, Sustainable Development

23 The United Arab Emirates' Government, The UAE's National Committee on SDG's

בראש הוועדה הלאומית עומד השר לשיתוף פעולה בינלאומי, ולצידו נמנים 17 גופים פדרליים שונים. מטרת הוועדה להוביל גישה כלל־ממשלתית (Whole of Government) ליישום אג'נדת פיתוח בר קיימא ביעילות, יחד עם פיקוח ומדידה של הליך זה. הוועדה משלבת בין יישום "חזון 2021" ליישום מטרות אג'נדת האו"ם.

בגרמניה, משרד הקנצלר מורכב מנציגים קבועים של המשרדים המקצועיים, המשמשים רפרנטים האחראים לפיקוח וסנכרון בין משרד האם שלהם לקנצלר ולמשרדים אחרים – כדי לוודא את הקוהרנטיות של ההחלטות (Chancellor policy guidelines). בכך מתאפשרת עבודת רוחב ותיאום בין־משרדי נרחב.[24] ב**שוודיה**, מושם דגש רב על תכלול אופקי ורוחבי בנוגע ליישום יעדי פיתוח בר־קיימא של האו"ם (SDGs — Sustainable Development Goals). הוקמה מועצה רב־מגזרית לייעוץ בפיתוח יעדים לאומיים לקידום ה־SFDs וכן הממשלה מינתה קבוצה של מזכירי מדינה, שאינם חברי ממשלה, במטרה לבקר ולעקוב אחר יישומם של היעדים. נכון להיום הקבוצה כוללת נציגים מכל המשרדים למעט משרד המשפטים ומשרד ראש הממשלה. על מנת לייצר שיתופי פעולה נפגשים רכזי המשרדים אחת לחודש ודנים בנושאים הרלוונטיים לפרויקטים משותפים ותיאום מדיניות אל מול יעדי הפיתוח.[25]

בהיבטים של תכלול אנכי, ב**אוסטריה** מעמדם של הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי מוסדר כבר בחוקה. סעיף 115 בפרק השלישי של חוקת אוסטריה קובע כי "התאחדות העיריות האוסטרית והתאחדות הערים והעיירות האוסטרית מוסמכות לייצג את האינטרסים של העיריות". בדיקת האיחוד האירופי ומועצת אירופה מצאו כי המדינה אכן מתייעצת עם הארגונים הללו, הלוקחים חלק למשל במשא ומתן בין הממשל הפדרלי לממשלות המחוז על תוכניות לשוויון פיסקלי.[26] ואילו ב**גרמניה**, תקנון הנוהל של הבונדסטאג, בית הנבחרים הפדרלי של גרמניה, קובע את זכותם של איגודי הרשויות המקומיות בגרמניה להביע את עמדתם בוועדה של הפרלמנט לפני קבלת החלטה או בעת דיון בהצעת חוק שנוגעים לתחומים שיש להם השפעה משמעותית על הרשויות המקומיות (פינקלשטיין, 2023).

24 Structure and tasks, The current Federal Government

25 Government Offices Of Sweden, Report on the implementation of the 2030 agenda for sustainable 89 .development 21 (2021)

26 מבוסס על דברי ההסבר למדד ה־LAI ועל דוח ניטור יישום האמנה של מועצת אירופה.

בכל הנוגע **לתכלול רוחבי**, שפונה לבעלי עניין רחבים יותר, ב**דנמרק** הוקמה רשת 2030 (The 2030 Network) אשר משמשת גוף פרלמנטרי שנועד לקדם את מטרות הפיתוח הבר־קיימא שהציב האו"ם. הרשת מורכבת מנציגי פרלמנט מכלל המפלגות בפרלמנט. כדי לתמוך בפעילות הרשת, הוקמה מועצה מייעצת – פאנל ה־2030 (the 2030 Panel) שמורכב מבעלי עניין, כוח והשפעה בחברה הדנית. גוף זה נועד לייעץ ולתמוך בתחומים הנגעים לקביעת המדיניות הלאומית באמצעות מחקרים, שיתוף ידע וניתוח נתונים. הפאנל עובד באופן עצמאי ואינו כפוף להנחיות הפוליטיות. באופן כללי, דנמרק מאופיינת בתרבות פוליטית השואפת להגעה לקונצנזוס בין הצדדים המעורבים, והתוכניות האסטרטגיות השונות (בתחומי אקלים, חינוך, מדע ותשתיות) נשענות על דיוני שולחן עגול רב־מגזרי עם שותפים שונים, לרבות העובדים, הסקטור העסקי, האקדמיה ועוד.

ב**הולנד**, הוקם גוף מכוח חוק המכונה WRR (Government for council Scientific Policy). הארגון הוקם בשנת 1972 על מנת לספק לממשלת הולנד ייעוץ עצמאי בנושאים הקשורים למדיניות ממשלתית ארוכת טווח. ה־WRR מורכב ממועצה של שמונה חברים וצוות אקדמי, הממונים על ידי המלך לכהונה של חמש שנים, והם זכאים למינוי מחדש לכהונה שנייה. תפקידו העיקרי של ה-WRR הוא לבחון את ההשפעות של מדיניות הממשלה לטווח הרחוק בנושאים כגון בריאות, תחבורה, תקשורת וחינוך. חבריו מתמנים על סמך מומחיותם ושמים להם למטרה לספק ייעוץ אובייקטיבי ומבוסס לממשלה.[27]

ב**בריטניה**, כדי ללוות את תהליך היישום של האסטרטגיה התעשייתית שפורסמה בשנת 2017 הקימה הממשלה את מועצת האסטרטגיה התעשייתית (Industrial Strategy Council). זהו גוף מייעץ, עצמאי, לא־סטטוטורי. בראש המועצה עמד הכלכלן הראשי של הבנק המרכזי של אנגליה וחבריה היו אנשי עסקים מובילים, אנשי אקדמיה וחברה אזרחית בולטים בתחומם ועם ניסיון נרחב בזירות המקומית, הלאומית והבינלאומית. ב**גרמניה**, המועצה הגרמנית לפיתוח בר קיימא החוק שקיימת מכוח החוק לפיתוח בר־קיימא במנהל הפדרלי.[28] המועצה מונה 15 חברים מתחומים שונים, החל באנשי המגזר העסקי, אנשי ציבור, אנשי הקהילה המדעית ופוליטיקאים. את חברי המועצה ממנה הקנצלר לכהונה של 3 שנים. תפקידה העיקרי הוא לייעץ לממשלה הגרמנית בנושאים הקשורים לשוויון בין־דורי, קיימות וההשפעות ארוכות הטווח של החלטות מדיניות

27 WRR, About Us

28 Gesetz über die nachhaltige Entwicklung in der Bundesverwaltung

שונות. המלצותיה של המועצה אינן מחייבות למרות תפקידה המרכזי בגיבוש מדיניות. המועצה פועלת כישות עצמאית ובלתי תלויה, עם תקציב עצמאי וללא כפיפות וליטית, זאת על אף שהקנצלר הוא הממנה.[29]

5.3. בנצ'מרק בנוגע לחשיבה לטווח ארוך

ניתוח המדיניות והפרקטיקות בקרב מדינות מובילות מעלה כי חשיבה לטווח הארוך והכשרה לחזון עתידי הן אבני היסוד של מנגנוני תכנון אסטרטגי ביעיל. ראשית, מדינות רבות מפתחות מודלים ויחידות ייעודיות במרכזי הממשל לצורך קידום חשיבה עתידית ובחינת אתגרים אסטרטגיים, גופים הפועלים במנדט ארוך טווח להתוות מגמות עתידיות ולהאיץ חשיבה מחוץ לקופסה. שנית, מודלים אלו מתבססים לעיתים על שילוב בין גורמים מהשירות הציבורי לבין מומחים חיצוניים, כגון מהאקדמיה והמגזר הפרטי. הדבר מאפשר גישה רחבה יותר למידע ופרספקטיבות שונות, ועשוי לסייע באתגור של פרדיגמות קיימות להתמודדות עם אתגרים מורכבים.

בארצות הברית שגרות של חקר עתידים אסטרטגי מיוחסות כעת רק לצד הביטחוני, בהובלת המועצה הלאומית למודיעין (The National Intelligence Council), שנועדה להתוות את המגמות הגלובליות המרכזיות לצד הגדרת אי־הוודאות שתעצב את הסביבה האסטרטגית המדינית במבט הצופה שני עשורים קדימה.[30] מועצת המודיעין הלאומית מייצרת דוח מגמות גלובלי כל ארבע שנים, באופן המאפשר תיאום בין המחזור הפוליטי לבין תכנון ארוך טווח התומך בממשל הנכנס (OECD, 2021a). בהקשר הביטחוני, לאורך עשורים היה מקובל שכל ארבע שנים מופץ דוח אסטרטגי עם תפיסת הביטחון של הממשל (Quadrennial Defense Review).[31] עם זאת, גוברים הקולות בממשל הפדרלי על הצורך בהקמת משרד ייעודי שיעשו בחשיבה מוטת עתיד ותכנון אסטרטגיה ארוכת טווח גם הביטים החברתיים־כלכליים־סביבתיים. במהלך 2023 אף הוקמה רשת מקצועית של

29 RNE, Rules of Procedure 2020

30 Office of the Director of National Intelligence, National Intelligence Council

31 Historical Office, Quadrennial Defense Review

בעלי תפקידים בממשל הפדלי (Thee Federal Foresight Advocacy Alliance) שפועלת לטובת קידום חקיקה ומיסוד תהליכים.[32]

איחוד האמירויות נחשבת לאחת המובילות בעולם בתחום חשיבת עתיד והיערכות השירות הציבורי לטווח הארוך. משרד האפשרויות (Ministry of Possibilities) שנוסד באפריל 2019 נועד לפתח פתרונות רדיקליים לאתגרים קריטיים בממשלה בראייה של 50 שנים קדימה. המשרד פועל לטפח חשיבה ניסויית לעיצוב פתרונות פרואקטיביים וחדשניים. המשרד נועד לפתור בעיות מערכתיות, ארוכות טווח ואינטגרטיביות בפעולת הממשל.[33] המשרד לענייני הקבינט גיבש את אסטרטגית חיזוי העתיד (Future Foresight Strategy) שנועדה לבנות מודלים עתידיים אפשריים בתחומי המגזר הציבורי, לייצא מחקרים ולגרור שותפויות בינלאומיות, ולהטמיע את הליך החיזוי בתכנון האסטרטגי הממשלתי בשלל התחומים. בנוסף, קיימת פלטפורמה דיגיטלית אחידה – Future Foresight Platform – שנועדה להטמיע כלי עבודה לתכנון ארוך טווח מול יעדי המחר ברמת משרדי הממשלה, תוך יצירת פלטפורמה להעברת ושיתוף ידע בין משרדי.

קנדה שמה דגש על פיתוח אוריינות עתיד, ובמרכז הממשל הפדרלי עומדת יחידת סריקת אופק (Policy Horizons Canada). הארגון הוקם בגלגוליו הראשונים עוד בשנת 1996 והתקבע למצבו הנוכחי משנת 2010. לארגון המנדט לעזור לממשל הפדרלי לפתח מדיניות ותוכניות תכנון אסטרטגיות בעלות אוריינטציה להתמודדות ועמידות עם אתגרי המחר.[34] יחידת סריקת אופק מנוהלת בידי ועדת היגוי משותפת בראשה סגן שר ממשרד התעסוקה וסגן שר לעניינים בין־ממשלתיים במועצה המייעצת המנדטורית (Privy Council Office - PCO). ועדת היגוי זו כוללת נציגים מ־8 משרדי ממשלה אחרים באופן המאפשר אינטגרטיביות ותיאום אופקי, וכן הניהול המשותף בידי נציג המועצה (PCO) המהווה גוף לא מפלגתי בכיר שתפקידו לתמוך ולייעץ לראש הממשלה ישירות.[35]

גם **סינגפור** אימצה את הכלים ותפיסת החשיבות של חשיבת עתיד במרכז הממשל לחיזוק יכולות התכנון האסטרטגי. עוד בשנת 1995 הוקם בממשלת סינגפור המשרד

32 The Federal Foresight Advocacy Alliance (FFAA)

33 OPSI, Ministry of Possibilities

34 Government of Canada, Policy Horizons Canada

35 Government of Canada, Privy Council Office

לתכנון תרחישים (Scenario Planning Office) תחת משרד ראש הממשלה. בשנת 2003 המשרד השתנה למשרד למדיניות אסטרטגית (Strategic Policy Office) ואחריותו התרחבה לגיבוש אסטרטגי המתכתב למול תרחישים מוטי עתיד. בתוך המשרד הוקם בשנת 2009 המרכז לעתידיים אסטרטגים (Center for Strategic Futures) לביצוע סריקת אופק ומחקר מדיניות ארוכת טווח. מטרת המרכז היא לבנות שירות ציבורי ומדיניות אסטרטגית במציאות מאתגרת ומשתנה והוא מונה כעת עשרות עובדים ומנחה את משרדי הממשלה השונים.[36]

פינלנד מציגה מודל מעניין בשיתוף קרן SITRA, קרן ציבורית עצמאית הפועלת ישירות בפיקוח הפרלמנט הפיני ותפקידיה מצוינים בחקיקה ראשית:[37] מטרת הקרן היא לקדם צמיחה מכלילה יציבה ומאוזנת בפינלנד, לאתגר הנחות מוצא ולזהות מנגנוני צמיחה חדשים. המנדט של SITRA הוא להתעסק בפרויקטים שצופים 10, 20 ואף יותר שנים קדימה. היא לא מדווחת לממשלה בשלטון ואינה תלויה בתקציב המדינה, אבל פועלת בשיתוף פעולה קרוב עם כלל משרדי הממשלה. בין המטרות שהציבה לעצמה: שיקום אקולוגי של החברה, דאגה לכלכלה ולתחרותיות, חיזוק הדמוקרטיה הבנק של פינלנד תרם הון ראשוני לסיטרה בסך 84 מיליון אירו על מנת שתוכל להשקיע באופן שוטף 80 ועוד. התשואות מהשקעה זו מספקות מימון לעבודה מוכוונת העתיד.[38]

בריטניה מייחסת חשיבות רבה להטמעת תפיסות וכלים של חשיבה אסטרטגית ובחינת עתיד בקרב עובדי המגזר הציבורי. תחת משרד ממשלתי למדע (Government Office for Science), פותחו מדריכים ומתודולוגיות המיועדים לקדם את התפיסה הזו בקרב משרתי הציבור. הדבר נובע מההבנה שכדי להבטיח יישום אפקטיבי של אסטרטגיות ממשלתיות, יש לבסס תרבות ארגונית התומכת בחשיבה לטווח ארוך, ניתוח עתידי וערנות לשינויים. משרת הציבור הממוצע נדרש לאמץ את העקרונות האלה ולשלבם בעבודתו השוטפת.[39]

36 Prime Minister's Office, Centre For Strategic Futures.

37 Sitra, Sitra is Finland's fund for the future

38 SITRA, Straegy – Sitra

39 Gov.UK, Futures, Foresight and Emerging Technologies

5.4. סיכום ביניים - למידה מהעולם

התמונה הכוללת שעולה מהפרק ההשוואתי היא שבמדינות מובילות בעולם קיימים מספר מודלים וגישות מרכזיות להבטחת תכנון אסטרטגי אפקטיבי ובר־קיימא, אשר עשויים להאיר על הפערים במערכת הישראלית. ראשית, ניכרת חשיבות של הסדרה סטטוטורית ורגולטורית של תהליכי התכנון והיישום האסטרטגיים. מדינות כמו ניו־זילנד, בריטניה ופינלנד פיתחו מסגרות נורמטיביות המבטיחות את קיומם של תהליכים מובנים ושל זרימת מידע בין הרמות השלטוניות השונות. בישראל, לעומת זאת, מנגנונים רבים מבוססים על החלטות ממשלה שאינן מעוגנות בחקיקה, ולכן חשופים להשתנות תכופה ולהיעדר יישום.

נוסף על כך, במדינות הייחוס מושם דגש על הקמתם של גופים ממוקדים באסטרטגיה ברמת מרכז הממשל, כמו יחידות האסטרטגיה בבריטניה, הקבוצה האסטרטגית בסינגפור או יחידת סריקת האופק בקנדה. גופים אלו מהווים מוקדי ידע ותכלול, והם מסייעים לגשר על הפער בין התכנון ברמה המדינית לבין היישום ברמת המשרדים והיחידות השונות. לעומת זאת, בישראל פועלים מספר גורמים אך ללא הגדרת תפקיד ברורה ויציבה וכן ללא קיום שגרות עבודה מחייבות ביניהם (כפי שנמסר לנו על ידי מרואיינים רבים – עצם קיום פגישות שוטפות הוא תלוי פרסונות מכהנות).

עוד מגמה בולטת היא החשיבות שמייחסות מדינות למעורבות רחבה של בעלי עניין מגוונים – החל ברשויות המקומיות, דרך האקדמיה והמגזר השלישי ועד לציבור הרחב. זאת, מתוך הבנה שתכנון אסטרטגי דורש שילוב פרספקטיבות שונות והפצת אחריותיות על פני רבדים וארגונים שונים. בישראל שיתוף הציבור הוא לרוב חד־צדדי, בשלבים מאוחרים ואיננו עקבי. היוועצויות נעשות על בסיס אד־הוקי, ולא קיימים פורמים של מועצה מייעצת כמו הפאנל בדנמרק או שולחנות עגולים שסיטרה מארגנת בפינלנד.

לבסוף, המודלים הבינלאומיים מדגישים את החשיבות של חשיבה לטווח ארוך, פיתוח תרחישים עתידיים והטמעת תרבות ארגונית התומכת בכך. בישראל, לעומת זאת, קיימת אוריינות עתיד נמוכה בקרב מנהלים במשרדים השונים, וחסרים מנגנונים מחייבים להטמעת עקרונות חשיבה מוטת עתיד ברמת המערכת הציבורית כולה (ולא כאגף בודד במשרד הקטן שאיננו חלק משחקני המטה המובילים).

פרק 6: סיכום והמלצות

מחקר זה בחן את יכולותיה של מדינת ישראל בתחום התכנון האסטרטגי, האינטגרטיבי וארוך הטווח, במטרה לזהות פערים ולהציע המלצות לשיפור. המסע המחקרי שערכנו הוביל אותנו דרך מספר תחנות מרכזיות. בפתח המחקר, הגדרנו **"מדינה אסטרטגית"** כמדינה המאמצת גישה מערכתית המבוססת על שלושה יסודות מרכזיים: תכנון מקיף, אינטגרציה מוסדית ומיקוד ארוך טווח. תכנון מקיף כולל תהליך מתמשך של גיבוש חזון לאומי משותף, תעדוף יעדים וגיבוש אסטרטגיות פעולה. הוא אמור להישען על תשתית מחקרית וכן לקחת בחשבון את כל הסייקל משלב התכנון – דרך ביצוע – למעקב ובקרה. אינטגרציה מוסדית מתייחסת למנגנוני תכלול אפקטיביים בשלושה ממדים: אופקי, אנכי, ורוחבי וכן מוסדות מרכז ממשל (CoG) איתנים. מיקוד ארוך טווח מדגיש את הצורך באופק תכנון החורג מעבר למחזור בחירות בודד, תוך יישום פרקטיקות של חשיבה מוטת עתיד על מנת להתמודד עם אתגרים מורכבים ובעיות זדוניות.

בבחינת המצב הקיים בישראל, זיהינו תמונה מורכבת. מצד אחד, קיימים בישראל מוסדות ותהליכים רבים העוסקים – או אמורים לעסוק – בתכנון אסטרטגי, כגון המועצה הלאומית לכלכלה, המטה לביטחון לאומי, ואגפי תכנון במשרדי הממשלה השונים. מצד שני, ניכרת פרגמנטציה משמעותית בין הגופים השונים, המובילה לכפילויות, חוסר תיאום, וקושי ביצירת אסטרטגיה לאומית קוהרנטית. זיהינו מגוון רחב של תוכניות אסטרטגיות הפועלות במקביל, ללא מנגנון תכלול אפקטיבי.

סקרנו את הנימוקים הנורמטיביים וכן את הממצאים האמפיריים ברמה הבינלאומית שניתחו את הביצועים של מדינות OECD השונות אל מול אפקטיביות מוסדות התכנון האסטרטגיים שלהן. הממצאים העלו מתאם חיובי של 0.86, ולא במתפיע, המדינות שקיבלו את הציונים הגבוהים ביותר מכל מדינות ה־OECD הן המדינות הנורדיות באירופה (דנמרק, פינלנד, שוודיה) וגם שווייץ. ישראל ממוקמת בראש השליש התחתון של המדינות, קצת מתחת לממוצע ה־OECD.

ניתוח הפערים במערכת הישראלית, כפי שמוצג בלוח 4 לעיל, חשף מספר חולשות מרכזיות. בין היתר, זיהינו קשב נמוך של הדרג הפוליטי לתוכניות אסטרטגיות, קושי בתעדוף נושאים אסטרטגיים, והיעדר מנגנונים מעוגנים בחקיקה לתכנון אסטרטגי. כמו כן, ניכר חוסר בתכלול אנכי בין רמות הממשל השונות, ומוגבלות בשיתוף והיוועצות עם

בעלי עניין מחוץ לממשלה. בהיבט של חשיבה ארוכת טווח, זיהינו אוריינות עתיד נמוכה והיעדר מנגנונים מובנים לפיתוח תרחישים עתידיים. ההשוואה הבינלאומית שערכנו חשפה מגוון מודלים ופרקטיקות שישראל יכולה ללמוד מהם. למשל, בפינלנד ראינו מודל של קרן ציבורית עצמאית (SITRA) הפועלת בפיקוח הפרלמנט לקידום חשיבה ארוכת טווח. בבריטניה, זיהינו את החשיבות שמייחסים להטמעת תפיסות וכלים של חשיבה אסטרטגית בקרב עובדי המגזר הציבורי.

לסיכום, המחקר חשף פער משמעותי בין ההגדרה התיאורטית של מדינה אסטרטגית לבין המציאות בישראל, המתבטא ב"פער רלוונטיות" מדאיג. למרות קיומם של מוסדות ותהליכים רבים על הנייר, המערכת הישראלית סובלת בפועל מפרגמנטציה, חוסר תיאום ומיקוד מוגבל בחשיבה ארוכת הטווח. הפער בין האות הכתובה למציאות בשטח הוא עצום, ומעיד על צורך לחשב מסלול מחדש. לאור ריבוי האתגרים הפנימיים והחיצוניים, ישראל לא יכולה לאפשר לעצמה שלא להיות מדינה אסטרטגית.

קצב השינויים בעולם המודרני, יחד עם ריבוי האתגרים המורכבים מצביע על כך שאם מדינת ישראל לא תתעשת ולא תתקדם בפיתוח יכולות תכנון אסטרטגי ארוך טווח, למעשה המשמעות תהיה שהיא תיסוג לאחור. הניסיון הבינלאומי מראה כי קיימים מודלים ופתרונות שיכולים לסייע בגישור על פערים אלו, אך יישומם דורש מאמץ מכוון ומתמשך. האתגר העומד בפני ישראל הוא לא רק לאמץ פרקטיקות אלו (עוד החלטת ממשלה שספק אם תיושם), אלא לחולל שינוי תפיסתי עמוק שיאפשר התאמה אמיתית למציאות המשתנה.

6.1. עקרונות מנחים בבחינת חלופות מדיניות

במסגרת גיבוש המלצות להתמודדות עם הפערים בתכנון האסטרטגי במערכת הממשלתית בישראל, נערכה בחינה של מספר חלופות לחיזוק יכולות המדינה האסטרטגית. תהליך זה התבסס על מגוון מקורות, לרבות מודלים מובילים בעולם ותובנות שעלו מראיונות ופורום להיוועצות. המטרה הייתה לזקק המלצות שיהיו לא רק משמעותיות ובעלות פוטנציאל לשינוי אמיתי, אלא גם ישימות במסגרת המציאות הפוליטית והארגונית המורכבת של ישראל.

ראשית, עלתה האפשרות להקים **מוסד עצמאי**, דומה למבקר המדינה, אשר יהיה אמון על חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח. מודל כזה מיושם בפינלנד דרך קרן SITRA, המהווה גוף

ציבורי עצמאי הפועל תחת פיקוח הפרלמנט. הקמת גוף כזה יכולה להבטיח מקצועיות, עצמאות ואובייקטיביות בזיהוי אתגרים אסטרטגיים והצעת חלופות, מבלי להיות כפוף לשיקולים פוליטיים קצרי טווח.

שנית, נבחנה האפשרות של **חיזוק תפקיד הפרלמנט** (הכנסת) בתהליכי התכנון והבקרה האסטרטגיים. כפי שמתקיים בפינלנד או בדנמרק, הפרלמנט (כולל האופוזיציה) יכול להתמנות כשותף מרכזי בשלבי הכנת התוכניות האסטרטגיות, ולהפעיל פיקוח על יישומן. או על ידי הקמה מחדש של יחידה דמוית נציב הדורות הבאים שפעלה בכנס לפני כ־20 שנים. מודל זה יכול לתרום לשקיפות המעשה הציבורי ולשילוב פרספקטיבות מגוונות בתכנון.

חלופה שלישית שנבחנה היא הקמה של מועצה רב־מגזרית עצמאית עם מנדט לעיסוק באסטרטגיית טווח ארוך, בדגש על אתגרים הכי משמעותיים כמו קידום SDGs בשוודיה. **חלופה רביעית** שעלתה מהספרות ומחלק קטן מהמרואיינים, נגעה לאפשרות של **ביזור והענקת אוטונומיה** למשרדים הממשלתיים לגבש את האסטרטגיה שלהם, תוך חיזוק שגרות העבודה הפנים־ארגוניות.

מנגד, עלתה גם **אופציה חמישית**, של רה־ארגון מחדש של מבנה **משרד ראש הממשלה** ויחידות המטה, למעשה ריכוז כח רב יותר על מנת לחזק את התפקיד המתכלל והאסטרטגי של מרכז הממשל, ולהתאימו יותר למבנה של משרד הקנצלר הגרמני. החלופות לא בהכרח מוציאות זו את זו, אלא יכולות לעיתים לתמול בחלקים שונים אחת של השניה.

תרשים 8
חלופות המדיניות להסדרה מבנית־מערכתית לחיזוק יכולות המדינה האסטרטגית

בהערכת החלופות השונות, הנחת המוצא היא פעולה במסגרת "כללי המשחק" של המערכת הפוליטית הקיימת. עיקרון זה שומר כמובן את זכות ההכרעה וקביעת מדיניות על ידי הדרג הנבחר, ומהות המחקר היא לחזק את המוסדות, מנגנונים ותהליכים הנדרשים לתכנון אסטרטגי אפקטיבי, ולא בתוכן האסטרטגיה עצמה. הרעיון הוא לא לבנות "מסגרת אידאלית" למוסדות תכנון אסטרטגי, אלא לשפר ולטייב את הקיים בתוך המציאות הפוליטית, והתשתיות הארגוניות הקיימות.

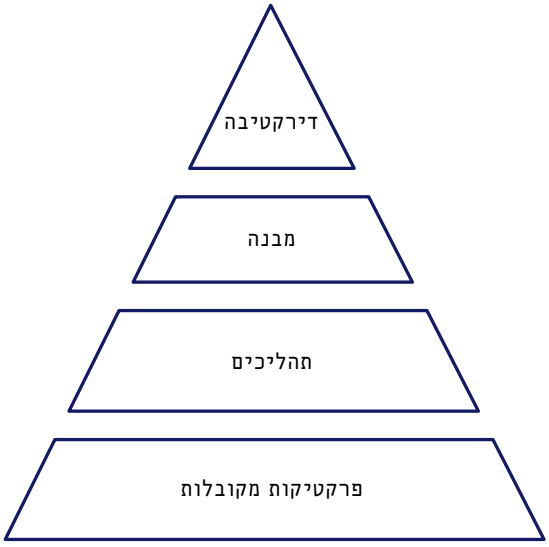
עיקרון מנחה נוסף בבחינת החלופות הוא זיהוי וחיזוק של מנגנונים ושגרות עבודה שכבר הוכיחו את עצמם במערכת הממשלתית. במקום להמציא מחדש את הגלגל, יש לבחון מה עובד ולהישען על תשתיות קיימות. דוגמה מובהקת לכך היא ספר תוכניות העבודה השנתי וכנס המנכ"לים הנלווה אליו – מנגנון שהצליח להתבסס לאורך יותר מעשור כשגרת עבודה משמעותית בממשלה. תהליך זה, שהפך לחלק אינטגרלי מתרבות התכנון הממשלתית, יכול לשמש כעוגן להטמעת תהליכי חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח. הניסיון מלמד כי רפורמות מוצלחות בשירות הציבורי מתבססות לא פעם על הרחבה והעמקה של פרקטיקות קיימות, תוך שימור היתרונות של מנגנונים מוכרים ומקובלים. על בסיס עקרונות אלו, נבחנו היתרונות, החסרונות והמגבלות של כל אחת מהאפשרויות, במטרה להגיע להמלצות המתאימות ביותר להתמודדות עם הפערים בישראל.

הפרק מציג את ההמלצות המרכזיות, שלתפיסתנו נמצאו הכי מתאימות לתנאים הייחודיים של המערכת הממשלתית בישראל, ויכולים לשפר משמעותית את היכולות האסטרטגיות של המדינה להתמודדות עם האתגרים המורכבים העומדים בפניה.

6.2. המלצות מדיניות לחיזוק מנגנוני המדינה האסטרטגית

המלצות המדיניות מאורגנות במבנה היררכי של ארבעה רבדים: דירקטיבה, מבנה, תהליכים ופרקטיקות. בדומה לבניית פירמידה, שבה כל שלב נשען על היציבות של השלבים מתחתיו, כך גם בתהליך שיפור יכולות התכנון האסטרטגי של המדינה. בבסיס הפירמידה נמצאות הפרקטיקות היומיומיות, המהוות את הבסיס לכל שינוי. מעליהן נמצאים התהליכים הארגוניים, המספקים מסגרת לפרקטיקות אלו. השלב הבא הוא המבנה הארגוני, המגדיר את המסגרת הפורמלית שבתוכה מתקיימים התהליכים. בראש הפירמידה נמצאת הדירקטיבה, המייצגת את הכיוון האסטרטגי והחזון הכולל.

תרשים 9
מבנה המלצות מדיניות לשיפור תהליכי תכנון אסטרטגי, אינגרטיבי וארוך טווח



רובד הדירקטיבה

(**1**) **חיזוק המסגרת החוקית והנורמטיבית לתכנון אסטרטגי** – המפתח לשיפור יכולות התכנון האסטרטגי של ישראל טמון בהסדרה מקיפה של המנגנונים והתהליכים בחקיקה. מוצע לחוקק חוק תכנון אסטרטגי ארוך טווח, אשר יעגן את החובה להציג לממשלה הערכת מצב אסטרטגית ולגבש תוכנית אסטרטגית לאומית על בסיס קבוע. חוק זה יבטיח המשכיות ועקביות בתהליכי התכנון, מעבר לחילופי ממשלות ושרים. החוק יעגן את החובה לקשר בין הערכת המצב האסטרטגית ארוכת הטווח לבין תוכניות העבודה השנתיות של משרדי הממשלה. במסגרת זו, יש לחייב כל משרד להתייחס בתוכנית העבודה השנתית שלו לאופן שבו הוא מקדם את היעדים האסטרטגיים ארוכי הטווח שהוגדרו בהערכת המצב.

במסגרת החוק יוסדרו מעמדה ותפקידיה של המועצה הלאומית לכלכלה וחברה כיחידת סמך במשרד ראש הממשלה, בדומה למעמדו של המטה לביטחון לאומי[40]. החוק יעגן גם את הדואליות בתפקיד יו"ר המועצה כיועץ לראש הממשלה וכמתכלל אסטרטגי, ויקבע את סמכויותיה של המועצה לקבל מידע ומסמכים מגופים ציבוריים ולזמן בעלי תפקידים לדיונים. החוק יעגן את תפקידי המועצה הלאומית לכלכלה וחברה כגוף מוביל בעבודת המטה של הממשלה בתחומי אסטרטגיה חברתית־סביבתית־כלכלית, וכגורם מרכזי בהכנה לוועדת השרים לענייני אסטרטגיה. יש לסנכרן את לוח הזמנים של תהליכי התכנון האסטרטגי עם מחזור התקצוב השנתי, כך שהערכת המצב האסטרטגית תשפיע באופן ישיר על החלטות התקצוב. זאת במטרה להבטיח שסדר היום הלאומי לא ייקבע רק על ידי שיקולי תקצוב, אלא יהיה מבוסס על ראייה אסטרטגית כוללת.

(**2**) **עידוד אחריותיות, רציפות והיוועצות** – כדי לנסות להתמודד עם הנטייה של שרים חדשים לבטל תהליכים קודמים ולהעדיף שיקולים קצרי טווח, מומלץ לפעול לעידוד שיח ציבורי של אחריותיות והערכת אפקטיביות של שרים בתפקידיהם לקראת הבחירות הבאות. מהלך זה עשוי למזער צעדים פופוליסטיים וסקטוריאליים העלולים לפגוע באינטרסים האסטרטגיים הממלכתיים. בנוסף, יש לשקול מנגנונים שיקשרו בין ביצועי עבר של שרים לבין מינויים עתידיים, כדי לעודד חשיבה ארוכת טווח ואחריותיות. עד אשר ישתנה השיח הציבורי בנושא וידרוש אחריותיות מהדרג הפוליטי, חשוב לחזק את אתוס

40 יש להבחין בין המבנה והעיגון החוקי של המל"ל שנותנים מענה טוב, לבין כשלים באופן ההתנהלות שלו ובמעמדו. בתקופת האחרונה, במיוחד בהקשר של 7 באוקטובר והמלחמה.

משרתי הציבור וערכי הממלכתיות, תוך קביעת חובת היוועצות עם השירות הציבורי המקצועי והעצמאי (מרגלית ואח', 2024).

במסגרת מערכת היחסים של איזונים ובלמים בין הדרג הנבחר לבין הדרגים מקצועיים במנגנוני התכנון האסטרטגי, מומלץ לחייב פרסום דוחות תקופתיים לציבור על התקדמות ביעדים אסטרטגיים, ולקבוע חובת הצדקה לדרג הפוליטי שמבקש לשנות או לבטל תהליכי תכנון אסטרטגיים מהותיים.

רובד המבנים

(**3**) לטובת הגברת התכלול הרוחבי וביסוס מחקרי, לצד חיזוק המועצה, מוצע להקים **ועדה מייעצת ציבורית** בדומה לפאנל האסטרטגי הרב־מגזרי בדנמרק. ועדה מייעצת זו תתבסס על המודל של המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי (מולמו"פ), ותהווה גוף בלתי תלוי ומקצועי שייעץ למועצה הלאומית לכלכלה וחברה. חברי הועדה המייעצת, שימונו על ידי נשיא המדינה לפי המלצת הממשלה לתקופת כהונה של חמש שנים, ייצגו מגוון רחב של תחומים ומגזרים, כולל אקדמיה, עסקים, חברה אזרחית ומכוני מחקר מובילים. תפקידם יהיה לזהות ולמפות אתגרים, להתוות את הרציונל האסטרטגי והכיוונים הכלליים, לפתח תרחישי ייחוס מקיפים בתחומים שונים, ולהמליץ על כיווני פעולה אסטרטגיים – אשר יובאו בהמשך להכרעת הממשלה.

(**4**) **מיסוד אגף "היפכא מסתברא"** – מומלץ להעביר את אגף סריקת האופן ממשרד החדשנות, מדע וטכנולוגיה למשרד רה"מ ולמקמו במועצה הלאומית לכלכלה תחת אגף "היפכא מסתברא". האגף יהווה מוקד לחשיבה אסטרטגית מתקדמת ואתגור פרדיגמות בממשלת ישראל. תפקידיו של האגף יהיו מגוונים ומקיפים: החל מסריקת אופק שיטתית לזיהוי מגמות עולמיות ומקומיות, דרך ניתוח מעמיק של סיכונים לאומיים, ועד לפיתוח תרחישי קיצון ו"ברבור שחור". לאור הלקחים מהחלשת הגוף בצה"ל בתקופה שקדמה למלחמת חרבות ברזל, יש לוודא שאגף זה ייהנה מעצמאות מחשבתית ועצמאית. האגף יפעל באופן אקטיבי לאתגור הנחות היסוד הקיימות בממשלה, יקדם חדשנות בתהליכי חשיבה וקבלת החלטות, ויפיץ דוחות תקופתיים. הקמת אגף זה תתרום להטמעת תרבות של חדשנות וחשיבה ביקורתית בכל רמות הממשל, ותחזק את יכולתה של ישראל להתמודד עם סביבה מורכבת ומשתנה.

(**5**) מוצע למסד **צוות בכיר לניהול אסטרטגיה** בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה. צוות זה, שיכלול גם את מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים, ראש המועצה הלאומית לכלכלה וראש המל"ל (כאשר נגיד בנק ישראל הוא משקיף בצוות), יהיה אחראי על הובלת תהליכי ניהול האסטרטגיה הכלכלית־חברתית־סביבתית ברמה הממשלתית. מומלץ למדל ולהסדיר את שגרות העבודה של הצוות, עם פגישה רבעונית קבועה. תפקידיו יכללו הכנת המלצות למטרות וסוגיות אסטרטגיות, גיבוש תוכניות מתאר אסטרטגיות, קידום יישומן ומעקב אחר התקדמותן. הצוות גם יזהה סתירות בין הדגשים האסטרטגיים לבין כלי המדיניות המופעלים בפועל, ויציף אותן בפני הגורמים הרלוונטיים. המועצה הלאומית לכלכלה וחברה תהווה את המטה המקצועי של צוות זה.

הצוות יהיה אחראי על כתיבת פרק המקרו המבואי בספר תוכניות העבודה השנתי של הממשלה. פרק זה יציג תמונה הוליסטית של פעילות הממשלה, תוך קישור בין תוכניות המשרדים השונות לבין האסטרטגיה הממשלתית הכוללת והיעדים ארוכי הטווח שהוגדרו בהערכת המצב האסטרטגית. בכך, יהפוך ספר תוכניות העבודה מאוסף של תוכניות משרדיות נפרדות למסמך המשקף ראייה אסטרטגית כוללת" הצוות גם יהיה אחראי על סנכרון בין תהליכי התכנון האסטרטגי לבין תהליכי התקצוב, על ידי הכנת מסמך אסטרטגי שנתי שישמש כבסיס לתהליך התקצוב, ויבטיח התאמה בין הערכת המצב לבין סדרי העדיפויות התקציביים.

רובד התהליכים

(**6**) מומלץ לחזק משמעותית את **מנגנוני הפיקוח הפרלמנטרי** על תהליכי התכנון האסטרטגי. הצעד המרכזי בכיוון זה הוא חיוב המועצה הלאומית לכלכלה וחברה להגיש דיווח שנתי לכנסת, שיוצג על ידי ראש הממשלה או ראש המועצה הלאומית לכלכלה וחברה. דיווח זה יכלול את הערכת המצב האסטרטגית העדכנית ופירוט הפעולות שהממשלה נוקטת להיערכות לאתגרים ארוכי טווח. מנגנון זה יגביר את השקיפות והאחריותיות של הממשלה בנושאי תכנון אסטרטגי, ויאפשר לכנסת למלא תפקיד משמעותי יותר בפיקוח ובקרה על תהליכים אלה.

(**7**) חידוש משמעותי נוסף הוא הטמעת חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח בכל תהליכי קבלת ההחלטות הממשלתיים. מוצע לייצר רובריקה חדשה של **"ניתוח השפעות אסטרטגיות ארוכות טווח"** שתהיה חלק בלתי נפרד מכל הצעת מחליטים ממשלתית, בדומה להטמעה הדרגתית שנעשה בניתוח השפעות רגולציה (RIA), ודברי הסבר להצעות חוק ממשלתיות.

רובריקה זו תחייב את מגישי ההצעות לבחון ולהציג את ההשלכות ארוכות הטווח של המדיניות המוצעת, בדומה לניתוח ההשפעות הרגולטוריות הנהוג כיום. מומלץ למסד חובה זו גם בתהליך הכנת תוכניות העבודה השנתיות של המשרדים, כך שכל משרד יידרש להציג כיצד תוכניתו השנתית משתלבת באסטרטגיה ארוכת הטווח של הממשלה. שילוב דרישה זו בתהליכי העבודה הממשלתיים יבטיח כי שיקולים אסטרטגיים ארוכי טווח יובאו בחשבון בכל החלטה משמעותית, ויעודד את קובעי המדיניות לחשוב מעבר למחזור הבחירות הנוכחי.

רובד הפרקטיקות השוטפות

(**8**) מומלץ כי המועצה הלאומי לכלכלה וחברה, בשיתוף עם אגף חברה וממשל במשרד רה"מ, יפעלו לפיתוח **תפיסת הפעלה לאוריינות עתיד** מקיפה של אסטרטגיה וחשיבת עתיד, כלים של ניתוח מגמות ופיתוח תרחישים שמתעדכנים לאורך זמן. זו תכלול מדריכים ותוכניות הכשרה ייעודיות למנהלים בשירות הציבורי. תוכניות ההכשרה יועברו באופן שוטף, תחילה למנהלים בכירים, ובהמשך לעובדים בכל הדרגים, בדגש מיוחד על בעלי תפקידים באגפי אסטרטגיה במשרדי הממשלה השונים. יש לשקול גם יצירת תפקיד ייעודי של "רפרנט חשיבת עתיד משרדי" בכל משרד ממשלתי, שיהיה אמון על הטמעת חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח.

(**9**) יש לפעול לחיזוק משמעותי של המחקר הממשלתי ולפיתוח **סטנדרט אחיד להערכה ומדידה** של תוכניות ממשלתיות. צעד זה יכלול הקצאת משאבים נוספים למחקר, שיפור היכולות האנליטיות של יחידות המחקר הממשלתיות, ופיתוח מתודולוגיות מתקדמות לניתוח נתונים וחיזוי. יש לגבש סטנדרטים אחידים לביצוע מחקרי מדיניות, הערכת תוכניות ומדידת תוצאות, שיאומצו בכל משרדי הממשלה (להשוואה טובה יותר בין תוכניות וקבלת החלטות מבוססות ראיות).

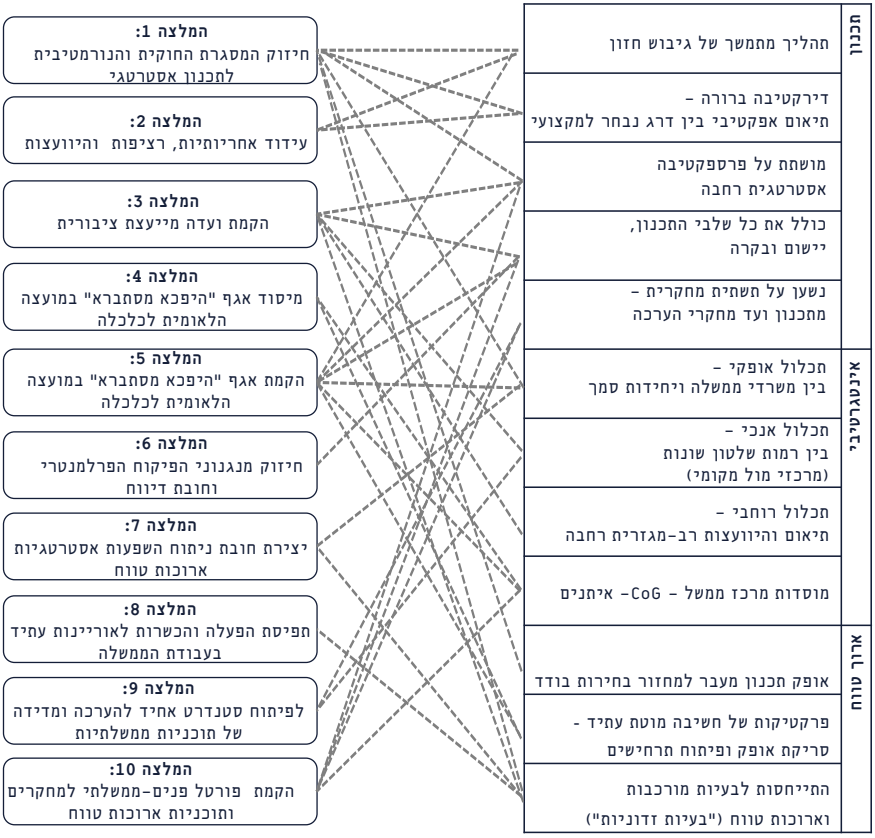
(**10**) מומלץ להגביר באופן משמעותי את שיתוף הפעולה המחקרי והיישומי בין משרדי הממשלה השונים (אופקי) וכן בין רמות שלטון שונות (אנכי). לשם כך, מוצע להקים **פורטל פנים־ממשלתי** שירכז את כל המחקרים, הנתונים והידע הנצבר במשרדים שונים, וכן את מגוון התוכניות האסטרטגיות הלאומיות. הפורטל יהיה בהובלה משותפת של המועצה הלאומית לכלכלה וחברה, אגף חברה וממשל במשרד רה"מ והלשכה הלאומית לסטטיסטיקה. פורטל זה יאפשר חיפוש מתקדם ונגישות קלה למידע, יעודד שיתוף ידע בין משרדים ורמות ממשל, ויסייע במניעת כפילויות וסתירות פנימיות.

6.3. סיכום

חשוב להדגיש כי האתגרים וההמלצות המוצגים בלוח המסכם אינם עומדים בבדידות זה מזה, אלא מקיימים מערכת מורכבת של קשרי גומלין והשפעות הדדיות. במסגרת פיתוח המענים בחרנו להתמקד בחיזוק והעמקה של מנגנונים קיימים, במקום להציע ארכיטקטורה מוסדית חדשה לחלוטין. גישה זו מבוססת על ההבנה שהשינוי האפקטיבי ביותר הוא כזה המתבסס על תשתיות ארגוניות מוכרות, תוך שיפור וטיוב יכולותיהן. כך למשל, ההמלצה לעיגון מעמד המועצה הלאומית לכלכלה בחקיקה נועדה לתת מענה למגוון אתגרים: החל מהגברת הקשב לתוכניות אסטרטגיות והתמודדות עם הטיית ההווה, דרך יצירת מיקוד אסטרטגי בתוכניות העבודה הממשלתיות, ועד להתמודדות עם הפיצול הבין־משרדי ויצירת "מצפן" לאומי ארוך טווח. באופן דומה, המלצות לחיזוק התכלול האופקי והרוחבי צפויות ליצור אפקט מכפיל, כאשר אימוץ תפיסת כלל הממשלה (Whole of Government) משפר לא רק את התיאום הבין־משרדי, אלא גם את האפקטיביות של התוכניות האסטרטגיות ואת האינטראקציה עם כלל השותפים במערכת.

ההמלצות בנויות כך שכל אחת מהן תורמת למספר רכיבים בהגדרת המדינה האסטרטגית, תוך יצירת סינרגיה בין המענים השונים. לדוגמה, חיזוק מנגנונים שכבר הוגדרו בהחלטות ממשלה קודמות ־ כמו הצוות הבכיר לניהול אסטרטגיה או חובת הערכת מצב אסטרטגית ־ מספק לא רק מענה פורמלי לדרישות קיימות, אלא גם מחזק את היכולת המערכתית לחשיבה ותכנון ארוכי טווח. מורכבות זו של קשרי הגומלין בין האתגרים וההמלצות כפי שמומחש בתרשים 10, משקפת את האופי האינטגרטיבי הנדרש בפתרון.

תרשים 10
קשרי גומלין בין חלקים שונים בהגדרת מדינה אסטרטגית
מול המלצות המדיניות



בהתאם, ההמלצות נועדו להתמודד עם האתגרים הספציפיים כפי שעלו במסגרת המיפוי ומתוך הראיונות. לוח 5 מטה מציג סיכום מקיף של מחקר המדיניות. הוא משלב את ההגדרות התיאורטיות של רכיבי המדינה האסטרטגית, כפי שהוצגו בתחילת המחקר, עם הפערים והאתגרים שזוהו בשטח במהלך הניתוח המעמיק של המצב בישראל. לבסוף, הלוח מציג האם וכיצד ההמלצות המדיניות המוצעות מתייחסות לפערים אלו ומציעות פתרונות קונקרטיים.

לוח 5
סיכום הגדרות המדינה האסטרטגית, הפערים הקיימים בישראל והמלצות מדיניות

	רכיבי ההגדרה	פערים ואתגרים כפי שעולה מהשטח	המלצות
תכנון	תהליך מתמשך של גיבוש חזון	קשב נמוך לתוכניות אסטרטגיות, והעדפת ההווה	1, 2
		קושי להעדף מספר מצומצם של נושאים אסטרטגיים	1, 5
		מנגנונים ותהליכים אסטרטגיית חברתיים־כלכליים־סביבתיים לא מעוגנים בחקיקה	1
	דירקטיבה ברורה – תיאום אפקטיבי בין דרג נבחר למקצועי	היעדר מנדט לעסוק בסוגיות אסטרטגיות ארוכות טווח	1
		שר חדש רוצה להטביע חותם, ולכן מבטל תהליכים קודמים שהחלו אצל קודמו	2
		אין חובת היוועצות מובנית עם פקידים בכירים/יחידות אסטרטגיות	2
		הבחירות הפוליטיות ומינויי השרים מנותקים מביצועי עבר בתפקידים קודמים (אין שיטת מקל וגזר)	2
	מושתת על פרספקטיבה אסטרטגית רחבה	יש יותר מדי מדדים שונים בתוכניות עבודה, ולכן חסר מיקוד אסטרטגי במה מתקדים	1, 5
		ערפול מושגים בין תכנון (תוכניות עבודה לפי מעגל התכנון הממשלתי) לבין אסטרטגיה רחבה	--
		חיבור חלקי (ולא שוטף) בין יחידות ביטחוניות לאסטרטגיה חברתית־כלכלית	5
		בהיעדר הערכת מצב אסטרטגית, סדר היום נקבע בפועל על ידי התקצוב	3, 5
	כולל את כל שלבי התכנון, יישום ובקרה	אין סגירת לולאת משוב מובנת בין שלבי ייזום, תכנון, ביצוע ומעקב יישום	6
		אחוזי יישום והטמעה נמוכים מאוד, אין מספיק ממשק סדור בין מטה לשטח	10
		אין תאימות (alignment) בין תהליכי התכנון ללו"ז הליכי תקציב המדינה	3, 5
	נשען על תשתית מחקרית – מתכנון ועד מחקרי הערכה	המחקר הממשלתי מבוזר, בחלקו הגדול עם ספקים חיצוניים ואין שימור של ידע ממשלתי נצבר	9,10
		אין סטנדרט אחיד למדידה והערכה של אפקטיביות של תוכניות, וגם אין חובה להנהיג מדידה בכל התוכניות האסטרטגיות	9

אינטגרטיבי	תכלול אופקי – בין־משרדי ממשלה ויחידות סמך	כל משרד עושה הערכת מצב משל עצמו ובונה תהליך נפרד, ולא סביב החלטה מתכללת של סדרי עדיפויות לאומיי	
		עבודה בסילואים ו"מלחמות טריטוריה" בין המשרדים השונים מקשים לייצר אסטרטגיה משותפת	1, 5, 7
	תכלול אנכי – בין רמות שלטון שונות (מרכזי מול מקומי)	שלטון מקומי לא שותף פעמים רבות לקביעת מדיניות אסטרטגית, אלא נתפס כגוף ביצוע של הממשלה המרכזית	9, 3
		שלטון מקומי נתפס כגוף ביצוע של הממשלה המרכזית	--
		גם בתוך המשרדים עצמם, יש הרבה ידע יישומי שנצבר במחוזות שלא תמיד מוזן (מלמטה־למעלה) לתוכניות האסטרטגיות	--
	תכלול רוחבי – תיאום והיוועצות רב־מגזרית רחבה	שיתוף ציבור נעשה פעמים רבות בשלב מאוחר מדי, כאשר שיש כבר טיוטת מדיניות ורוצים תגובות	--
		היוועצות יוזמה חד־צדדית, לא מתקיים היזון חוזר ומתמשך, ואין עדכון על מה קרה בעקבות שיתוף הציבור ואיזו החלטה האסטרטגית התקבלה בסוף	--
		אין מועצה/גוף מייעץ רב־מגזרי, של מומחים וחוקרים שמציגים פרספקטיבה אסטרטגית רחבה	3
	מוסדות מרכז ממשל – CoG– איתנים	מרכז הממשל (CoG) מחולק בין מספר יחידות שונות שלא תמיד מקיימות שגרות עבודה שוטפות לתכלול מאמצים	5
		אין תכלול, מעקב והנגשה של כלל תוכניות הלאומיות האסטרטגיות	5, 10
		אין עיסוק רוחבי בקידום חשיבה מערכתית ויצירת תרחישי "היפכא מסתבראי" שמאתגרים את הפרדיגמה	4

ארוך טווח	אופק תכנון מעבר למחזור בחירות בודד	אי־יציבות פוליטית דוחפת את הפוליטיקאים לתעדף רק טווח קצר, לבחור בדחוף אל מול החשוב	--
		למדינת ישראל אין "מצפן" ארוך טווח, ובשל נפיצות פוליטית מעדיפים או לא לעסוק בשאלות רגישות או לנסות לכפות פתונות חד־צדדים	1
	פרקטיקות של חשיבה מוטת עתיד – סריקת אופק ופיתוח תרחישים	מנגנון סריקת האופק הוא וולונטרי ולא מעוגן בהחלטת ממשלה/חקיקה	4
		אוריינות־עתיד נמוכה ולא קיימת תפיסה ממשלתית מובנית/הכשרה	8
		פיתוח תרחישים חלופיים לא מעודכן בתוך הערכת מצב אסטרטגית	8,5
	התייחסות לבעיות מורכבות וארוכות טווח ("בעיות זדוניות")	אין מיפוי רוחבי וחזון משותף ארוך טווח שחורג מגבולות הממשלה הנבחרת הקונקרטית	3,7
		לא נעשה ניתוח סיכונים מובנה של המדינה או מדיניות מוצעת	7,1
		בהיעדר הערכת מצב אסטרטגית אין הסכמה על מה הם האתגרים וההזדמנויות המרכזיות שיש להתמקד בהם	1

חשוב להדגיש כי המלצות אלו אינן בגדר מטה קסם שיפתור את כל האתגרים באבחה אחת. מימושן והצלחתן תלויים בראש ובראשונה ברצון ובמחויבות – הן של נבחרי הציבור והן של משרתי הציבור – לאמץ ולהטמיע תרבות של חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח. במציאות המשברית של ימינו, ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה את הפריווילגיה של דחיית הטיפול באתגרים האסטרטגיים הגדולים ל"יום שאחרי". האתגרים הניצבים בפני המדינה – מאיומים ביטחוניים ועד למגמות דמוגרפיות וכלכליות מורכבות – דורשים התמודדות והכרעות מיידיות.

עם זאת, יש יסוד לאופטימיות זהירה. לאורך שנות קיומה הוכיחה מדינת ישראל את יכולתה להתמודד עם משברים מורכבים ולצאת מהם מחוזקת. דווקא בתקופות משבר נפתח לעיתים חלון הזדמנויות לרפורמות מרחיקות לכת, כאשר ההכרה בצורך בשינוי מערכתי הופכת לנחלת הכלל. המעבר למדינה אסטרטגית אינו רק צורך הכרחי, אלא גם הזדמנות היסטורית לעיצוב מחדש ולחיזוק המנגנונים, התהליכים והמוסדות של ישראל, כמדינה אסטרטגית לקראת שנת המאה שלה. אומנם האתגר גדול, אך הפירות שיניב המאמץ – בדמות קבלת החלטות מושכלת יותר, ראייה אסטרטגית ארוכת טווח, ויכולת טובה יותר להתמודד עם אתגרי העתיד – שווים את ההשקעה.

רשימת המקורות

אלון, נ' (2020). **מגמות־על לגיבוש מדיניות אסטרטגית**. המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין.

ארד, ע' ובן־הר, ל' (2016). **המל"ל: המאבק להקמתה של "המועצה הלאומית לביטחון לאומי" וביסוסה בצמרת**. כנרת, זמורה, דביר.

בכור, ש' (2018). **עתיד צפוף: ישראל 2050**. צפוף – הפורום לאוכלוסייה, סביבה וחברה.

בן־דוד, ד' (2021). **מדריך שורש 2021: מערכת החינוך של ישראל: תמונת מצב**. מכון שורש.

גולשטיין־גלפרין ר' (2023) **ממשלה אחת: תכלול מענים ותכנון אסטרטגי בשגרה ובחירום**, סקירה. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין־גלפרין, ר' וזכר־פלג, מ' (2024). **מבוך המשילות: אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין־גלפרין, ר' וליבנה, ש' (2024). **יישום רפורמות בשירות הציבורי: שינוי מערכתי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין־גלפרין ר', מוהבן, א' וקנת־פורטל ר' (2024)**. יעילות השירותים הציבוריים בישראל: השוואה בינלאומית**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גל־נור, י' (2003). **לא, אדוני הנציב: מאחורי הקלעים של הפוליטיקה והמינהל בישראל**. מכון ירושלים לחקר ישראל

דרור, י' (1989). **תזכיר לראש הממשלה: לבנות מדינה**. אקדמון.

דרי, ד' ושרון, ע' (1994). **כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הכהן, י' (2015). **הפתעה בסיסית**. מאגר הידע של דואלוג.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2017). **תחזית גידול אוכלוסייה.**

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2021א). **שנתון סטטיסטי לישראל 2021, מספר 72.**

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2021ב). הודעה לתקשורת – יום האזרח הוותיק הבינלאומי 2021, מבחר נתונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 66 ומעלה.

המוסד לביטוח לאומי. (2012). **מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי בטווח הארוך.**

וינטר, א' (2019). **כי לא לעולם חוסן: תרחישי איום קיומיים על מדינת ישראל.** המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS).

זוסמן, נ', אבירם־ניצן, ד' ושואף קולוביץ, ה' (2021). **מעבר צודק לכלכלה דלת פחמן.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

יוזמת ישראל 100. (2019). **תכנון אסטרטגי לישראל לקראת 2048, דוח שלב ב: כלי התכנון.**

יקיר, א' ורהט, ג' (2023). **כיצד אופייה הפופוליסטי של הממשלה הוביל את ישראל לאסון הגדול בתולדותיה?** אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לביא, א' (2016) **החברה הערבית־פלסטינית במדינת ישראל: עת לשינוי אסטרטגי בתהליכי השילוב והשוויון.** המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS).

לנטו, ט', דולב, ה' ולוי זוהר, א' (2021). **תוכניות עבודה: כלי ליישום החלטות ממשלה – סקירה בין־לאומית.** מאיירס ג'וינט ברוקדייל.

לניר, צ' (1983). **ההפתעה הבסיסית מודיעין במשבר מלחמת יום הכיפורים.** הקיבוץ המאוחד.

מבקר המדינה. (2006). **דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי.**

מבקר המדינה. (2012). **תהליך הכנתו ועדכונו של תקציב המדינה.**

מבקר המדינה. (2023). **המועצה הלאומית לכלכלה.**

מוסד שמואל נאמן (2017). הפורום לאסטרטגיית על למדינת ישראל.

מרגלית י', אילת, א', הראל־פישר ע' והירש, ז' (2024). **קבלת החלטות ויחסי דרג נבחר ודרג מקצועי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, א' וברטוב, י' (2023). **מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פלוג, ק', אבירם־ניצן, ד', גולשטיין־גלפרין, ר' וקידר, י' (2022). **צמצום פערים והגדלת פריון העבודה בישראל: התאמת המשק למציאות המשתנה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פלוג, ק' ופורת הירש, נ' (2024). **התמונה המקרו־כלכלית ערב המלחמה והשפעותיה על הכלכלה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פראוור, א' (2020). **למה בגין לא דפק על השולחן, ומה לומדים מזה על הנעת שינויים במערכות ממשלתיות**. אוניברסיטת תל אביב.

קולקה גלבר, ד', בן בשט, י' ובדראן, א' (2024). **מתחים בין יהודים וערבים במרחבי עבודה משותפים**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קנינג, ע' ושפירא, א' (2022). **ישראל שיאנית הבחירות**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שוורץ אלטשולר, ת', וינר, א' וזילברמן, א' (2023). **מתווה לאסדרת רשתות חברתיות בישראל**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שיפטן, ד' (2021). **היעדים הלאומיים של ישראל: פרספקטיבה כוללת**. המכון למחקרי ביטחון לאומי והמכללות הצבאיות.

שמיד, ה' ומורלי שגיב, ד' (2018). רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים: תמונת מצב, הישגים וקשיים ביישום שינויים בשירותי רווחה. **חברה ורווחה, ל"ח**(1), 175–203.

שפרמן, ק"ת (2007). **הכנסת, הממשלה, ותהליך התקצוב בישראל**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Aguilar, F. J. (1967). *Scanning the business environment*.

Alford, J., & Greve, C. (2017). Strategy in the public and private sectors: Similarities, differences and changes. *Administrative Sciences*, *7*(4), 35.

Ansoff, H. I., Kipley, D., Lewis, A. O., Helm-Stevens, R., & Ansoff, R. (2018). *Implanting strategic management*. Springer.

Barber, M. (2015). *How to run a government: So that citizens benefit and taxpayers don't go crazy*. Penguin UK.

Bauer, A. (2018). When is the future? Temporal ordering in anticipatory policy advice. *Futures*, *101*, 36-45.

Boston, J., & Berman, E. (2017). *Governing for the future: Designing democratic institutions for a better tomorrow* (p. 576). Emerald.

Bowdish, Randall G. (2013). *Military strategy: Theory and concepts.* The University of Nebraska-Lincoln.

Bryson, J. M., Edwards, L. H., & Van Slyke, D. M. (2018). Getting strategic about strategic planning research. *Public management review*, *20*(3), 317-339.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, *67*(6), 1059-1066.

Cohen, N. (2023). Public administration reform and political will in cases of political instability: Insights from the Israeli experience. Public Policy and Administration, 38(4), 405-423.

De Lancer Julnes, P. (2009). Performance-based management systems. Effective implementation and maintenance. Boca Raton: CRC Press.

European Commission (2022). *Denmark – Country Report.*

Finnish Government (2021). *Minister's Handbook 2019 – How the Finnish Government works.* Prime Minister's Office, Helsinki.

Fleisher, C. S., & Bensoussan, B. E. 2015. *Business and competitive analysis: effective application of new and classic methods.* FT press.

Floyd, K. H. (2021). Whole-of-government crisis management: from research to practice. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

George, B., & Desmidt, S. (2014). A state of research on strategic management in the public sector: An analysis of the empirical evidence. In *Strategic Management in Public Organizations* (pp. 151-172). Routledge.

George, B., Walker, R. M., & Monster, J. (2019). Does strategic planning improve organizational performance? A meta-analysis. *Public administration review, 79*(6), 810-819.

George, B., Drumaux, A., Joyce, P., & Longo, F. (2020). Theme: Strategic planning that works: evidence from the European public sector. *Public Money & Management, 40*(4).

Gupta, A. (2013). Environment & PEST analysis: an approach to external business environment. *International Journal of Modern Social Sciences*, *2*(1), 34-43.

Habegger, B. (2010). Strategic foresight in public policy: Reviewing the experiences of the UK, Singapore, and the Netherlands. *Futures*, *42*(1), 49-58.

Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & society*, *47*(6), 711-739.

Healey, J., & Tordoff, W. (Eds.). 2016. *Votes and Budgets: Comparative Studies in Accountable Governance in the South*. Springer.

Hines, A., & Zindato, D. (2016). Designing foresight and foresighting design: Opportunities for learning and collaboration via scenarios. *World Future Review*, *8*(4), 180–192.

Innes, J. E., & Booher, D. E. .2010. *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Routledge.

IPPC. (2021). Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Intergovernmental Panel on Climate Change

Joyce, P. (2015). *Strategic management in the public sector*. Routledge.

Joyce. P. (2022). *Strategic Management and Governance: Strategy Execution around the world*. Routledge

Lane, J. E. (2002). *New public management: an introduction*. Routledge.

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).

Ministry of Finance, Denmark (2022). *Danmark kan mere II*.

OECD. (2013). *Poland: Implementing Strategic-State Capability*.

OECD. (2021a). *Foresight and Anticipatory Governance in Practice: Lessons in Effective Foresight institutionalization*.

OECD. (2021b). *OECD Government Foresight Community – Annual Meeting Report*.

OECD. (2022). *Anticipatory Innovation Governance Model in Finland Towards a New Way of Governing: Finland – a country where governance matters*

OECD. (2020). *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*.

Poister, T. H. (2010). The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public administration review, 70*, s246-s254.

Osborne, S. P. (2010). "Introduction: The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? " in Osborne S. P. (Eds.), *The New Public Governance – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Routledge.

Prime Minister's Office, Finland (2015). *Finland, a land of solutions – Strategic Programme of Prime Minister Juah Sipila's Government*.

Prime Minister's Office, Finland (2019). *Inclusive and Competent Finland – Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government.*

Rohrbeck, R., Etingue Kum, M., Jissink, T., & Gordon, A. V. (2018). *Corporate Foresight Benchmarking Report 2018: How leading firms build a superior position in markets of the future*. Tymen and Gordon, Adam V., Corporate Foresight Benchmarking Report.

Shatz, H. J., Popper, S. W., Friedrich, S., Abramzon, S., Brodsky, A., Harel, R., & Cohen, O. (2012). *Developing Long-Term Socioeconomic Strategy in Israel*. Rand Corporation.

Shasha Centre Centre for Strategic Studies (2024). A New Regional Architecture for the Middle East, the Israeli-Palestinian Conflict and Beyond.

Sprinz, D. F. (2009). Long-term environmental policy: definition, knowledge, future research. *Global Environmental Politics*, *9*(3), 1-8.

Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. Public administration, 80(1), 1-22.

Sustainable Governance Indicators (SGI). (2022). *Strategic Capacity Report - Strategic Planning, Expert Advice*. Bretelsman Foundation

Tschimmel, K., & Santos, J. (2019). Design thinking applied in higher education. *Education Applications & Developments IV Advances in Education and Educational Trends Series Edited by: Mafalda Carmo*, 236.

United Nations. (2018a). Working Together: Integration, institutions and the Sustainable Development Goals, World Public Sector Report 2018. *Public Sector Economics*, *42*(4), 487-494.

Woods, M. (2009). A contingency theory perspective on the risk management control system within Birmingham City Council. *Management Accounting Research*, *20*(1), 69-81.

World Economic Forum. (2023). *The Global Risks Report 2023, 18th edition - Insight Report.*

אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהלה.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002–2005) ויו"ר הוועדה "ישראל

2028", שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית־חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי ההחלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

עו"ד ריטה גולשטיין־גלפרין היא ראשת התוכנית "רפורמות בשירות הציבורי" במרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. כיהנה במגוון תפקידים בכירים בשירות הציבורי, בכלל זה הקמת הנספחות הכלכלית של ישראל בארגון OECD וניהול תוכנית ההכשרה הממלכתית "צוערים לשירות המדינה". יזמת חברתית ומרצה לחדשנות ושינוי מערכתי באוניברסיטת חיפה.

שי עמית – בעת כתיבת המחקר היה עוזר מחקר בתוכנית "רפורמות בשירות הציבורי" במרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. כיום דוקטורנט בתוכנית למדע, טכנולוגיה וחברה באוניברסיטת בר־אילן.

יוחנן פלסנר הוא נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה מ־2014. בעל תואר ראשון מתוכנית אמירים למצטיינים באוניברסיטה העברית בירושלים ותואר שני במינהל ציבורי עם התמחות בכלכלה פוליטית וביטחון בינלאומי מבי"ס קנדי לממשל באוניברסיטת הרווארד. היה מנהל תוכניות מיוחדות במשרד ראש הממשלה, המנכ"ל הראשון של מפלגת קדימה וחבר כנסת בשנים 2007-2013. בעל מומחיות וניסיון רב בתחומי המדיניות הציבורית ובסוגיות חוקתיות וביטחוניות.

המכון הישראלי
לדמוקרטיה