

המדינה האסטרטגית 2048

מוסדות, תהליכים ומנגנוני תכנון

אסטרטגי אינטגרטיבי

ארוך טווח בישראל

מדוע יש מדינות שמצליחות לתכנן את עתידן בעוד אחרות נותרות תקועות בהווה? איך ניתן להתמודד עם אתגרים חברתיים-כלכליים-סביבתיים מורכבים ומגמות דמוגרפיות כאשר מחזור הבחירות מתמקד בטווח הקצר?

ריטה גולשטיין-גלפרין | שי עמית

ייעוץ וליווי מקצועי: יוחנן פלסנר

מחקר
מדיניות
205





המכון הישראלי
לדמוקרטיה

המדינה האסטרטגית 2048

מוסדות, תהליכים ומנגנוני תכנון אסטרטגי
אינטגרטיבי ארוך טווח בישראל

ריטה גולשטיין-גלפרין | שי עמית

ייעוץ וליווי מקצועי: יוחנן פלסנר

מחקר מדיניות 205

תאי 2025

The Strategic State, 2048:
Institutions, Processes, and Long-Term Integrative Strategic Planning Mechanisms in Israel

Rita Golstein-Galperin | Shay Amit
Professional consultant and advisor: Yohanan Plesner

עריכת הטקסט: גלית שמאע
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 4-506-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2025
נדפס בישראל, תשפ"ו/2025

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
13	הקדמה
17	פרק 1. אתגרים ארוכי טווח
16	פרק 2. מדינה אסטרטגית – תשתית רעיונית ואמפירית
44	פרק 3. תכנון אסטרטגי בישראל – מוסדות, תוכניות והסדרים קיימים
56	פרק 4. פערים, ניסיונות לשינוי ואתגרים מהשטח
75	פרק 5. השוואה בינלאומית
89	פרק 6. סיכום והמלצות
105	רשימת המקורות
iii	Abstract

ת ק צ י ר

מדינת ישראל ניצבת בתקופה מכרעת שבה נדרשות הכרעות רבות על אופייה העתידי. בין היתר נדרשת קפיצת מדרגה ביכולות התכנון האסטרטגי ארוך הטווח. תכנון אסטרטגי איננו רק פעולה טכנית. בהיעדר "מצפן" ארוך טווח, קשה להכריע בין ערכים וכיוונים שונים ונוכח אי־היציבות הפוליטית נקלעים לאחת משתי מלכודות עיקריות: היעדר עיסוק והכרעה בסוגיות רגישות או ניסיון לכפות החלטות באופן גורף וחד־צדדי.

במחקר זה אין אנו מבקשים להציע מתווה קונקרטי להכרעות, אלא **דווקא להתמקד בתשתיות המבניות, בתהליכים ובשגרות העבודה הנדרשים ליצירת "מדינה אסטרטגית" לקראת שנת ה־100 של ישראל.** מדינה אסטרטגית מוגדרת כמדינה המאמצת גישה מערכתית לניהול ענייניה הלאומיים, תוך כדי 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־משרדיים, אנכיים (בין רמות ממשל) ורוחביים (רב־מגזריים); (3) מיקוד ארוך טווח: אימוץ אופק תכנון החורג מעבר למחזור בחירות בודד, מתוך התמודדות עם הטיית ההווה.

ממצאים אמפיריים מלמדים על מתאם חיובי ($r=0.86$) בין איכות מוסדות התכנון האסטרטגי לבין ביצועי המדינות בקרב מדינות ה־OECD. באופן לא מפתיע, המדינות המובילות הן מדינות סקנדינוויה (דנמרק, פינלנד ושוודיה) ושווייץ, בעוד ישראל ממוקמת מעט מתחת לממוצע ה־OECD. מיפוי המצב

הקיים בישראל חושף שאומנם קיימים מוסדות רבים שתפקידם לעסוק במגוון היבטים של תכנון ארוך טווח (המועצה הלאומית לכלכלה, המל"ל, אגפי תכנון במשרדים ועוד), אך הם פועלים בפיצול (פרגמנטציה) גבוה, עם ריבוי תוכניות (תוכניות לאומיות, תוכניות חומש, תוכניות אסטרטגיות משרדיות ותוכניות אב) ובלי מנגנון תכלול – ולכן נוצרים פערים וכפילויות.

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 ובניהול של אסטרטגיה כלכלית-חברתית ארוכת טווח. האתגרים העיקריים 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 (ניתוק ומידור בין מחלקות שונות); היעדר מועצה או גוף מייעץ רב-מגזרי; יחידות מרכז הממשל אינן מקיימות שגרות עבודה משותפות; אוריינות עתיד נמוכה והיעדר מנגנונים מובנים לסריקת אופק ופיתוח תרחישים. בלוח 1 נציג את האתגרים העיקריים הטמונים במנגנונים ובתהליכים של תכנון אסטרטגי ארוך טווח.

לוח 1
מיפוי האתגרים בתכנון אסטרטגי ארוך טווח

אתגרים ופערים	רכיבי ההגדרה	
קשב נמוך לתוכניות אסטרטגיות והעדפת ההווה	תהליך מתמשך של גיבוש חזון	תכנון
קושי להעריך מספר מצומצם של נושאים אסטרטגיים		
מנגנונים ותהליכים אסטרטגיית חברתיים-כלכליים-סביבתיים לא מעוגנים בחקיקה		
היעדר מנדט לעסוק בסוגיות אסטרטגיות ארוכות טווח	דירקטיבה ברורה - תיאום אפקטיבי בין דרג נבחר למקצועי	
שר חדש רוצה להטביע חותם, ולכן מבטל תהליכים קודמים שהחלו אצל קודמו		
אין חובת היוועצות מובנית עם פקידים בכירים או עם יחידות אסטרטגיות		
הבחירות הפוליטיות ומינויי השרים מנוחקים מביצועי עבר בתפקידים קודמים (אין שיטת מקל וגזר)		
יש יותר מדי מדדים שונים בתוכניות עבודה, ולכן חסר מיקוד אסטרטגי	פרספקטיבה אסטרטגית רחבה	
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		
אין סגירת לולאת משוב מובנת בין שלבי ייזום, תכנון, ביצוע ומעקב יישום	כולל את כל שלבי התכנון, היישום והבקרה	
אחוזי יישום והטמעה נמוכים מאוד, אין מספיק ממשק סדור בין מטה לשטח		
אין תאימות (alignment) בין תהליכי התכנון לל"ז הליכי תקציב המדינה		
המחקר הממשלתי מבוזר, בחלקו הגדול גם עם ספקים חיצוניים ואין שימור של ידע ממשלתי נצבר	נשען על תשתית מחקרית - מתכנון ועד מחקרי הערכה	
אין סטנדרט אחיד למדידה והערכה של אפקטיביות של תוכניות, וגם אין חובה להנהיג מדידה בכל התוכניות האסטרטגיות		

רכיבי ההגדרה	אתגרים ופערים
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 מקשות לייצר אסטרטגיה משותפת
תכלול אנכי - בין רמות שלטון שונות (מרכזי מול מקומי)	השלטון המקומי לא שותף פעמים רבות לקביעת מדיניות אסטרטגית
	השלטון המקומי 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 הציבור נעשה פעמים רבות בשלב מאוחר מדי, כאשר יש כבר טיטוט מדיניות ומבקשים חגובות
	ההיוועצות נעשית ביוזמה חד-צדדית, לא מתקיים היזון חוזק מתמשך ואין עדכון על מה קרה בעקבות שיתוף הציבור ואיזו החלטה האסטרטגית התקבלה בסוף
	אין מועצה או גוף מיעצים רב-מגזריים, של מומחים וחוקרים שמציגים פרספקטיבה אסטרטגית רחבה
מוסדות מרכז ממשל (CoG) איתנים	מרכז הממשל מחולק בין כמה יחידות שונות שלא תמיד מקיימות שגרות עבודה שוטפות לתכלול מאמצים
	אין תכלול, מעקב והנגשה של כלל תוכניות הלאומיות האסטרטגיות
	אין עיסוק רוחבי בקידום חשיבה מערכתית ויצירת תרחישי "איפכא מסתברא" שמאתגרים את הפרדיגמה
ארוך טווח	אופק תכנון מעבר למחזור בחירות בודד
	איי-ציבויות פוליטית דוחפת את הפוליטיקאים לתעדף רק טווח קצר ולבחור בדחוף אל מול החשוב
	למדינת ישראל אין "מצפן" ארוך טווח, ובשל נפיצות פוליטית מעדיפים להימנע מעיסוק בסוגיות רגישות או לנסות לכפות החלטות באופן גורף וחד-צדדי
פרקטיקות של חשיבה מוטת עתיד - סריקת אופק ופיתוח תרחישים	מנגנון סריקת האופק הוא וולונטרי ולא מעוגן בהחלטת ממשלה או בחקיקה
	אוריינות עתיד נמוכה ולא קיימת תפיסה ממשלתית מובנית או הכשרה מתאימה
	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 הקונקרטי
	לא נעשה ניתוח סיכונים מובנה למדינה בכללותה או למדיניות מוצעת ספציפית
	בהיעדר הערכת מצב אסטרטגית אין הסכמה מהם ההזדמנויות והאתגרים שיש להתמקד בהם

במסגרת גיבוש המלצות להתמודדות עם אתגרים אלו, המחקר כולל השוואה בינלאומית מקיפה (בנצ'מרק), שממנה עולה כי מדינות מובילות פיתחו מנגנונים שונים להתמודדות עם אתגרים דומים: החל במיסוד חוקי של מוסדות תכנון (פינלנד), דרך הקמת גופים ייעודיים במרכז הממשל (בריטניה וסינגפור), 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 "איפכא 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 שדה של "ניתוח השפעות אסטרטגיות ארוכות טווח", בכל הצעת מחליטים והצעת חוק ממשלתית.

(4) פרקטיקות. 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": אומנם יש הוראות ונהלים אך הם אינם מיושמים בפועל. האתגר העומד בפני ישראל אינו רק לאמץ פרקטיקות חדשות, אלא לחולל שינוי תפיסתי עמוק שיאפשר התאמה אמיתית למציאות המשתנה. דווקא בתקופת המשבר שפוקדת אותנו כיום מאז מלחמת חרבות ברזל ועל רקע הפילוג העמוק 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 ה־100.

ה ק ד מ ה

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.

(לואיס קרול)¹

מדינת ישראל הגיעה להישגים כבירים ב־77 שנות קיומה, אך עם סיום שלב ההזנק של הקמת המדינה והמעבר למדינה מפותחת – נראה שנדרשת קפיצת מדרגה ביכולת התכנון האסטרטגי ארוך הטווח ובמימושו. ועדת קוברסקי, הוועדה הציבורית־מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה (1989) קבעה כי ניכרת חולשה במערכת קביעת המדיניות וקבלת החלטות, וכי אלו נעדרות שיטתיות ונשענות על תשומה מועטה בלבד של נתונים, ידע, ניתוח מדיניות וביחית חלופות (ארד ובן־הר, 2016). ישראל ניצבת בפני מגוון אתגרים והזדמנויות, חלקם מבית וחלקם בעקבות מגמות גלובליות שמחייבות הן חישוב מסלול מחדש לקראת ציון שנת ה־100 למדינה, והן יצירת תשתית מוסדית, ארגונית ותמטית לחשיבה אסטרטגית במדינה.

מחקר מדיניות זה נכתב בימים מורכבים המאתגרים את הנרטיב הישראלי המשותף. הרפורמה המשפטית של השר יריב לוין מאיימת על עצם מהות

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

המשטר היהודי-דמוקרטי במדינת ישראל, והרגש הציבורי מצביע על קרע עמוק בציבור הישראלי בכל האמור ביכולתו להמשיך לבנות יחד. לא זו בלבד, טבח 7 באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל שפרצה מיד לאחריו (להלן: המלחמה) ייצרבו בהיסטוריה כנקודת מפנה חשובה בהכרעה על אופייה של המדינה ועל צורת התנהלותה. התמודדות יעילה עם השלכותיהם ארוכות הטווח, וכן בניית החוסן הלאומי וצמיחתה העתידית של המדינה – מחייבות כולן הרמת מבט אל מעבר לאופק המיידי. מחקר זה אינו מתיימר להציע פתרונות לאתגרי השעה, אלא מבקש להפנות זרקור אל התהליכים, אל המנגנונים ואל ההסדרים המבניים בשירות הציבורי האמונים על תכנון אסטרטגי, אינטגרטיבי וארוך טווח. חיזוק תשתיות אלו הוא תנאי הכרחי ליכולתה של ישראל לעצב עתיד בטוח ומשגשג.

ועדות, קבוצות חשיבה ודוחות רבים הוקדשו לצורך לתכנן לטווח הארוך ולבצע "הכרעות גורליות לגבי מדיניותה, ומיצובה הגלובלי של ישראל" (מוסד שמואל נאמן, 2017, עמ' 1). המחקרים הקיימים מתמקדים בניתוח האתגרים לפי תחומי תוכן שונים.² המחקר הזה, לעומת זאת, מבקש לשים דגש על התשתיות המבניות, על התהליכים ועל שגרות העבודה בשירות הציבורי במטרה להפוך את ישראל למה שמכונה כאן "מדינה אסטרטגית".

מדינה אסטרטגית היא מדינה המאמצת גישה מערכתית לניהול ענייניה הלאומיים, מתוך התמקדות בראייה ארוכת טווח. מושג זה, שנרחיב עליו בפרק 2 של המחקר, מושתת על שלושה נדבכים מרכזיים: (1) תכנון מקיף; (2) אינטגרציה מוסדית; (3) ומיקוד ארוך טווח. גישה זו מאפשרת למדינה

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 הגאופוליטיות במזרח התיכון; מרכז שאשא (2018) לקראת 2048: חשיבה אסטרטגית רבת-חומית; 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); הפורום לאוכלוסייה סביבה וחברה (2018) עתיד צפוף – ישראל 2050.

לגבש חזון לאומי משותף – מקיף או ממוקד – לתעדף יעדים אסטרטגיים, לתאם בין זרועות השלטון ולהתמודד ביעילות עם אתגרים מורכבים ועם בעיות "זדוניות" בסביבה משתנה ודינמית.

מחקר מדיניות זה בנוי במדורג ומציג הבנה כוללת של האתגרים, המושגים והליקויים במציאות הנוכחית בתחום התכנון האסטרטגי בישראל, בהשוואה למודלים בינלאומיים, ואף מגבש המלצות. **פרק 1** מציג מיפוי ראשוני של האתגרים המגוונים הניצבים בפני ישראל. אין לנו יומרה להכריע שאלו הם האתגרים החשובים ביותר, ואין בלתם, אלא להדגיש את הדחיפות (sense of urgency) בשיפור יכולות התכנון האסטרטגי במטרה להתמודד עם אתגרים אלו ואחרים ולהדגיש את הריק הקיים מבחינת מוסדות, תהליכים ושגרות עבודה לתכנון ולתכלול של אסטרטגיה ארוכת טווח. **פרק 2** מבסס את התשתית התאורטית והתפתחות התחום, מגדיר מושגי מפתח, וכולל בחינה אמפירית המצביעה על קשר בין איכות מוסדות התכנון האסטרטגי לבין ביצועי המדינות. **פרק 3** סוקר את המצב הקיים בישראל, חושף את הפיצול (להלן: פרגמנטציה) הגבוה בין השחקנים והתוכניות השונות, ומדגיש את היעדר הגורם המתכלל. **פרק 4** בוחן ניסיונות קודמים לשינוי וממפה את האתגרים העולים מהשטח, בהצביעו על "פער הרלוונטיות" המדאיג בין המנגוונים הקיימים באופן תאורטי בלבד לבין המציאות. **פרקים 5 ו-6** מציגים סקירה השוואתית של מודלים מובילים בעולם ומגבשים המלצות לחיזוק המערכת הציבורית הקיימת בישראל.

תודות

אנו מודים לכמה אנשים ופורומים שסייעו לנו רבות בשיפורו ובדיוקו של מחקר זה. תחילה נייחד תודה גדולה לשמואל לטקו, שיזם את המחקר במכון והיה שותף חשיבה חשוב בהתלבטויות בדבר כיוונים אפשריים ועיצוב מפת הדרכים למחקר. אנו מודים גם לצוות ההיגוי של הנהלת המכון, ובראשו 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.

כן אנו מודים ל**פורום מנכ"לים לשעבר בשירות הציבורי** של המכון על ההערות, על התובנות ועל ההצעות המחכימות ולרשת בוגרי תוכניות **מעוז**, אשר אירחו אותנו לדיון ער במסגרת מפגש היוועצות שנועד לתיקוף ולדיוק של האתגרים וההמלצות במעלה הדרך. תודתנו שלוחה גם לאלעד קריסטל, סטודנט **מתמחה** בתוכנית לרפורמות בשירות הציבורי במכון, שתרום לחלקים של המחקר ומילא חלק חשוב באיסוף המידע ובארגון התשתית המחקרית וכן לצוות הסטודנטים והסטודנטיות **מפרויקט עומק – מרכז לעיצוב מדיניות** ו**חקיקה**, אשר סייעו בחיפוש מקורות על דין משווה ועל בנצ'מרק בינלאומי.

אתגרים ארוכי טווח

מדינה אסטרטגית – מדינה שמקיימת מוסדות, מנגנונים ותהליכי עבודה שמשפיעים על יכולת הביצוע האסטרטגיות בטווח הארוך (כפי שנגדיר בהרחבה בפרק 2) – אינה מתקיימת בריק, אלא פועלת בתוך אקוסיסטם של האתגרים וההזדמנויות הניצבים בפני מקבלי ההחלטות. כדי לסרטט מודל של ישראל כמדינה אסטרטגית דרוש אפוא למפות את האתגרים העיקריים שיעמדו לפתחה לקראת שנת ה־100 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 האוכלוסייה של הלמ"ס, בשנת ה־100 למדינת ישראל צפויים לחיות במדינת ישראל 15 מיליון תושבים. הרכב האוכלוסייה ישתנה, מפני שקבוצות האוכלוסייה החרדית והערבית יהיו 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 (בכור, 2018; בן־דוד, 2021; הלמ"ס 2017; 2021א; 2021ב). יש הטוענים כי על ישראל לבנות "עוד ארץ" כדי לתת מענה לגידול האוכלוסייה ולצמיחה הכלכלית־חברתית הנלווית לו (יוזמת ישראל 100, 2019).

העולם הגלובלי הפך לתנודתי והפכפך כבר עתה, מגמה שצפויה להתעצם עוד יותר בעשורים הקרובים. במציאות שבה הכלכלה מתחברת עם הסביבה, הטכנולוגיה עם החברה, הפוליטיקה עם התרבות וכדומה – קשה, עד בלתי אפשרי, להכין רשימה מוגדרת של כלל האתגרים. רוב ההזדמנויות והאיזמים של מחר אינם ידועים, ולעיתים קרובות לא ברור כיצד התפתחויות מערכתיות שונות ייצרו אתגרים עתידיים נוספים. חשוב להדגיש כי האתגר העיקרי של ישראל אינו טמון בהכרח בזיהוי הבעיות או בהיעדר מודעות אליהן, אלא בחולשת המשילות וביכולת הביצוע המוגבלת של הממשלה זרועותיה? (Cohen, 2023). במצב זה המערכת 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 PESTEL (Political, Economic, Social, Technological, Environmental, Legal) – כלי ניתוח אסטרטגי שבוחן את סביבת הפעולה תוך כדי זיהוי הזדמנויות ואתגרים. המודל פותח בשנות ה-60 של המאה ה-20 (Aguilar, 1967) ככלי לניתוח אסטרטגי במגזר העסקי (Gupta, 2013), ועם הזמן הוא הורחב ופותח והוא משמש כיום גם במגזר הציבורי (Bryson et al., 2018). הצגת מגוון רחב של מגמות ואתגרים עשויה לסייע בהערכת סיכונים וכן בהתנעת תהליכי למידה הדדיים ורפלקטיביים בקרב קובעי המדיניות, במטרה לעודד בקרבם יצירת חזון אסטרטגי משותף (Habegger, 2010; Woods, 2009).

בהקשר הישראלי, ועוד בטרם נפנה למפוח את מגוון המגמות והאתגרים שמשפיעים על ישראל – חשוב להבהיר 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 וביטחון פנים, כתנאי לעצם המשך קיומה של המדינה (שיפטן, 2021).

ניתוח PESTEL של מגמות ואתגרים לקראת שנת ה-100

המישור 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 באוכלוסייה 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 קבלת החלטות לטווח ארוך (גולשטיין-גלפרין זכר-פלג, 2024). עליית הפופוליזם והתפתחות הרטוריקה 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 אפקטיבי.

האיום האיראני ממשיך להוות סכנה אסטרטגית לישראל, גם אם לא מייד. אנחנו נמצאים בעיצומה של מערכה – ישירה ועקיפה – מול איראן, וברור 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. עם זאת, יש נקודת אור פוליטית אפשרית: ייתכן שתנועת המטוטלת שאופיינית לתקופות אחרי מלחמה דווקא תעצים את הסכמי אברהם ותחזק את הפוטנציאל לנורמליזציה עם מדינות נוספות באזור, כגון סעודיה. במילים אחרות, ייתכן שינוי מהותי במעמדה האזורי של ישראל (זוסמן ואחרים, 2021), שיביא לרפורמות פוליטיות "ביום שאחרי".

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

אי־השוויון הכלכלי בישראל, שהוא מהגבוהים ב־OECD, הוא איום אסטרטגי על החוסן החברתי ועל הצמיחה הכלכלית. שיעורי העוני הגבוהים, במיוחד בקרב האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית, מציבים אתגר כלכלי וחברתי עצום. ללא שינוי מהותי במדיניות הכלכלית והחברתית, ישראל עלולה למצוא את עצמה עם מיעוט משגשג (שייתכן שיעדיף להגר מהמדינה) לצד שחיקה של מעמד הביניים ורוב גדל והולך שמתקשה לשרוד כלכלית. התחרות הגלובלית הגוברת, בצד המחסור הגובר בכוח אדם מיומן, מאיימים על מעמדה של ישראל כ"אומת הסטרט־אפ". ללא השקעה מאומצת בחינוך

ובהכשרה מקצועית, ישראל עלולה לאבד את יתרונה היחסי בתחום החדשנות הטכנולוגית (פלוג ואחרים, 2022).

המישור החברתי. בהיבט המבנה החברתי, אנו ניצבים בפני משבר זהות עמוק ושסעים חברתיים מתרחבים שמאיימים על עצם קיומו כחברה מלוכדת. השינויים הדמוגרפיים הדרמטיים, כפי שמתוארים בתחזיות הלמ"ס (2017) ומובאים לעיל, מעידים 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 מבצע "שומר החומות" 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 (סטר, 2015; קולקה גלבר ואחרים, 2024). התמשכותו של משבר הגיוס (או אי-הגיוס) של החברה החרדית היא אתגר חברתי בולט גם כן, לנוכח הקרע שהולך ומעמיק בין אוכלוסיית המשרתים, בשירות חובה או בסבבים רבים של ימי מילואים, לבין הבוחרים שלא לקחת חלק במאמץ המלחמתי.

הפערים העמוקים בחינוך ובהזדמנויות התעסוקה בין המגזרים הם פצצת זמן חברתית וכלכלית. כפי שמדגיש בן-דוד (2021), ללא שינוי דרמטי במערכת החינוך ובמדיניות התעסוקה, ישראל עלולה למצוא את עצמה עם אוכלוסייה שברובה אינה מסוגלת לתחזק כלכלה מודרנית ומתקדמת. המשבר בשירותי הבריאות, שהתחדד בתקופת הקורונה, והמשבר בשירותי הרווחה בנושא המענה הפסיכו-חברתי במלחמה – חושפים את חולשת מערכות התמיכה החברתיות בישראל. העומס הגובר על מערכת הבריאות, יחד עם הזדקנות האוכלוסייה והתארכות תוחלת החיים, מציבים אתגר עצום ליכולתה של המדינה לספק שירותי בריאות ורווחה ברמה נאותה לכלל אזרחיה. המגמות הדמוגרפיות הללו מציבות איום מיוחד על איתנות 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. פער האוריינות הדיגיטלית ההולך ומתרחב בין שכבות האוכלוסייה בישראל מאיים להעמיק את אי-השוויון החברתי והכלכלי. נוסף על כך יש לדון בהשלכות ארוכות הטווח של משמעויות המלחמה: העומס הבלתי אפשרי

על שירותי בריאות הנפש; ריבוי הנכים החדשים; התרחבות השכול הלאומי בהיקף שהמדינה טרם ידעה; משבר האמון הקשה של האזרחים בינם לבין עצמם ובינם לבין מוסדות המדינה.

המישור הטכנולוגי. נקודת הזינוק של "אומת הסטרט-אפ" היא טובה יחסית. האתגר העיקרי של ישראל הוא לשמר את יתרונה היחסי בתחום החדשנות הטכנולוגית, בעידן שבו מעצמות טכנולוגיות כמו ארצות הברית וסין משקיעות משאבים עצומים במחקר ופיתוח. ללא השקעה רחבת היקף בתשתיות מחקר ובהון אנושי, ישראל עלולה למצוא את עצמה מפגרת אחרי המגמות העולמיות ולאבד את מעמדה. בהקשר זה חשוב להזכיר את הירידה של ישראל במדדים הבינלאומיים בחינוך בכלל, ובחינוך מתמטי ומדעי בפרט, אל מול מדינות ה-OECD (גולשטיין-גלפרין ואחרים, 2024). עובדה זו עתידה להוות אתגר ממשי 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, שנתונה באיום ביטחוני מתמיד, היכולת להגן על תשתיות קריטיות מפני מתקפות סייבר היא אתגר לאומי ראשון במעלה.

המישור הסביבתי. 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 במגזרים מסוימים של התעשייה ועל האזורים התלויים בהם לפרנסת תושביהם (זוסמן ואחרים, 2021). עבור ישראל, שנמצאת ב"נקודה חמה" של שינויי האקלים, המשמעות היא התמודדות עם עלייה תלולה בטמפרטורות, הפחתה ניכרת 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 מחויבת לקלוט מהגרים

גם ממדינות שכנות. התמודדות עם גלי הגירה פוטנציאליים תדרוש חשיבה אסטרטגית מחודשת על מדיניות ההגירה, על הביטחון ועל היחסים האזוריים. משבר האקלים טומן בחובו גם הזדמנות חבויה למינוף פוטנציאל אזורי ולחיזוק ברית אינטרסים בין מדינות המזרח התיכון ליזמות אקלים משותפת להתמודדות עם אתגרים מורכבים אלו.

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

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

תופעת חדשות הכזב ("פייק ניוז") והדיסאינפורמציה מציבה גם היא אתגר משפטי ודמוקרטי מהמעלה הראשונה. התפשטות המהירה של מידע כוזב ומטעה ברשתות החברתיות מאיימת על היכולת לקיים שיח ציבורי מבוסס עובדות מערערת את אמון הציבור במוסדות הדמוקרטיים ומחמירה את הקיטוב ואת אי־האמון הקיימים ממילא. אתגר זה מועצם לאור ההבשלה האקספוננציאלית של טכנולוגיות בינה מלאכותית, שאומנם טומנת בחובה מגוון הזדמנויות אך עלולה גם להעמיק פערים קיימים ולשעתק הטיות קיימות בשיח. ההתמודדות עם אתגר זה דורשת חשיבה מחודשת על הרגולציה של מדיה חברתית ועל האחריות על הפלטפורמות דיגיטליות, תוך כדי שמירה על עקרונות יסוד דמוקרטיים (שוורץ אלטשולר ואחרים, 2023).

סוגיית ההגנה על הפרטיות היא 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, במטרה לשמור על האזרחים מצד אחד אך למנוע נטל רגולטורי וביורוקרטי כבד על האזרחים ועל המגזר העסקי בהתנהלותם מול רשויות ציבוריות מצד אחר.

האתגרים שהוצגו בפרק זה הם רק קצה הקרחון (וממש לא רשימה סגורה) של המורכבויות והאתגרים הניצבים בפני ישראל לקראת שנת ה-100 שלה. מגוון הנושאים והתחומים שסקרנו – 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-קיימה (SDG's) של האו"ם לשנת 2030. יעדים אלה, הכוללים 17 מטרות עיקריות בתחומי הכלכלה, החברה והסביבה, מהווים מצפן גלובלי להתמודדות עם אתגרי העתיד. הצורך לעמוד ביעדים הללו יחייב 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 ונכתבו דוחות מדיניות רב-מגזריים, והכול 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 ויצור תשתית מבנית-מוסדית שתאפשר התמודדות שיטתית ומתמשכת עם השאלות המורכבות הללו.

מדינה אסטרטגית: תשתית רעיונית ואמפירית

המונח "מדינה אסטרטגית" (the Strategic State) הוזכר לראשונה בדוחות ארגון ה-OECD, והוא מתייחס למצב שבו למדינה – באמצעות פעילות השירות הציבורי ובמיוחד יחידת מרכז הממשל³ – יש יכולת להציג חזון ואסטרטגיות פעולה, ליישמן ודרך לנווט (to steer) את המדינה לעבר התוצאות הרצויות לה ברמה הלאומית תוך כדי הגברת היעילות והמועילות (OECD, 2013). עם זאת, הארגון לא הגדיר מעולם "מודל אידיאלי" או רשימת משימות (צ'ק ליסט) של הרכיבים שעל המדינה האסטרטגית לכלול. במסגרת מגוון סקירות ממשל ציבורי של ה-OECD נבחנו חולשות ואתגרים במגוון התכנון והביצוע של מדינות שונות, וכך על פי ג'ויס, מכלל ההן שומעים את הלאו, ואפשר הלכה למעשה לגזור מתוך החולשות בעקיפין את מאפייני המודל שאליו צריכה לשאוף המדינה האסטרטגית (Joyce, 2015, p. 277).

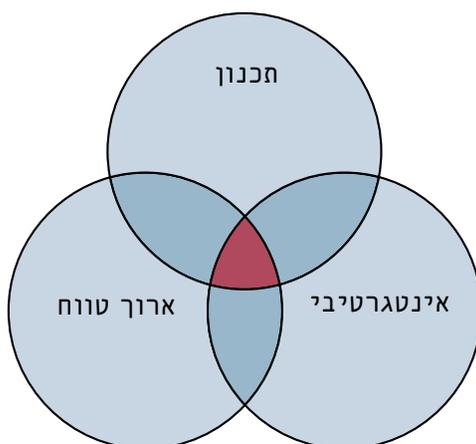
ראשית, מה זו אסטרטגיה? המילה נשחקה בשנים האחרונות, ולא פעם תוכנית עבודה לכמה חודשים קדימה מכונה בטעות "תוכנית אסטרטגית". מקור המונח הוא בהקשרים צבאיים, והוא נגזר מהמילה היוונית סטרטגוס (strategos), שמשמעותה "גנרל" או "מצביא". במובן זה נתפסת האסטרטגיה כידע של המצביא, או מה שכיום מקובל לכנות "אומנות המלחמה".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

התכנון האסטרטגי במגזר הציבורי התפתח במידה רבה 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 (Alford & Greve, 2017; Lane, 2002; Osborne, 2010), כך שתכליתו של התכנון האסטרטגי היא חיבור בין משאבים, פעולות ויעדים של המדינה. המונח מדינה אסטרטגית שואב את מקורותיו משלושה נדבכים עקרוניים משלימים: (1) תכנון; (2) אינטגרטיבי; (3) ארוך טווח (תרשים 1).

3 ראו הגדרה למרכז ממשל בהמשך הפרק.

בחלק הבא נבחן את ההגדרות ואת המשמעויות של העיקרון בספרות, וכן נגבש הגדרה אופרטיבית לטובת מחקר זה.

—
תרשים 1
הנדבכים המשלימים של מדינה אסטרטגית
—



2.1. הגדרות ומושגים עיקריים

בספרות קיימות כמה הגדרות למושג **תכנון אסטרטגי**, הנעות על הציר שבין גישה פרוצדורלית לגישה פונקציונלית. Alston ו־Bryson (2011) מגדירים 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 (לנטו ואחרים, 2021; Bryson et al., 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).

רכיבים מרכזיים בתכנון אסטרטגי הם היכולת לתעדף בין יעדים ומטרות, לגבש חזון משותף ולספק דירקטיבה ברורה. גישת "אסטרטגיית-על" (מוסד שמואל נאמן, 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 אחריות); (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 (George & Desmidt, 2014; Poister, 2010), כדי להתמודד עם הפער בין המלצות תכנוניות שלא פוגשות את השטח ולא מבשילות לכדי ביצוע. גישה זו חשובה במיוחד במגזר הציבורי, שבו קיימת לעיתים הפרדה בין גופי התכנון לגופי הביצוע (Joyce, 2015). לעומת זאת, הדוח של חברות Rand ו-Shaldor (להלן: דוח Rand; ראו Shatz et al., 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 וניסיון מעשי מאפשר גיבוש מדיניות מושכלת יותר (Head & Alford, 2018).

(2015; Sanderson, 2002). 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 והכוונה פוליטית ומדגיש את החשיבות של יצירת "קואליציה דומיננטית" המשלבת בין שני הדרגים. Moore (1997), בספרו המשפיע על ניהול ערך ציבורי, מציע את מודל "המשולש האסטרטגי" המדגיש את הצורך באיזון בין שלושה גורמים: (1) הגדרת ערך ציבורי (תפקיד הדרג הנבחר); (2) יכולת תפעולית (תפקיד הדרג המקצועי); (3) לגיטימציה ותמיכה (הממשק בין שני הדרגים והציבור). לפי גישה זו, תכנון אסטרטגי אפקטיבי מחייב דיאלוג מתמיד ושיתוף פעולה בין הדרג הנבחר והמקצועי.

אנו רואים אפוא כי 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, מתוך יכולת להתאים את האסטרטגיה לשינויים בסביבה. התכנון נשען על תיאום אפקטיבי בין הדרג הנבחר לבין הדרג 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 כדי הדגשת חשיבות החזון, התעדוף והיישום. היא מכירה בצורך בגמישות ובהתאמה מתמדת, כפי שמודגש בגישת הפרספקטיבה האסטרטגית, ובו בזמן מדגישה את חשיבותם 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, בהדגישה את הצורך בשיתוף פעולה ותיאום בין זרועות

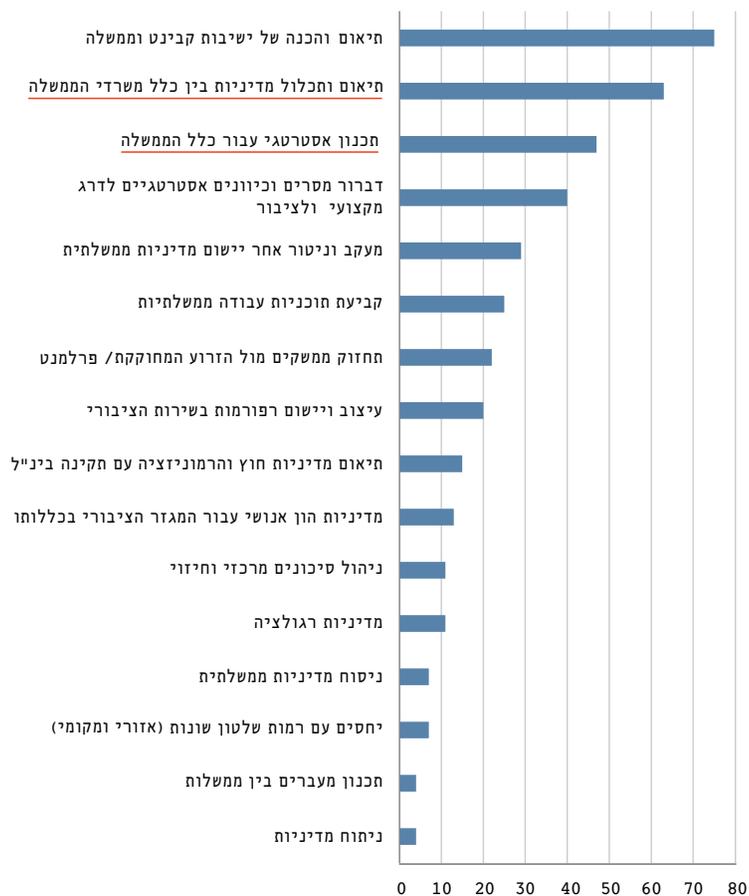
הממשל השונות להשגת מטרות משותפות (גולשטיין־גלפרין, 2023; Christensen & Læg Reid, 2007).

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 גם בין 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 השלטון המרכזי והשלטון המקומי. תכלול זה חיוני להבטחת יישום עקבי של מדיניות לאומית תוך כדי התאמתה לצרכים מקומיים; (3) **תכלול רוחבי**: מתייחס לשיתוף פעולה עם בעלי עניין ממגזרים שונים, כולל המגזר הפרטי, החברה האזרחית והאקדמיה, 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 של גופים, מספק תמיכה וייעוץ ישירים לראשי ממשלות ולקבינט ואחראי על הבטחת העקביות בהחלטות הממשלה, על קידום מדיניות מבוססת ראיות, על תיאום בין משרדים וסוכנויות ממשלתיות ועל תכנון אסטרטגי כולל (OECD, 2020). העובדה ששלוש מהפונקציות השכיחות ביותר של ה־CoG קשורות ישירות בתכנון אסטרטגי מדגישה את תפקידו העיקרי בתכלול אסטרטגי. לפי נתוני ה־OECD, תיאום ותכלול מדיניות בין־משרדי עומדים 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, בשלבם בין תפיסה רוחבית ארוכת טווח לבין יכולת תיאום וביצוע בטווח הקצר ובטווח הבינוני (תרשים 2).

תרשים 2

תחומי פעילות עיקריים של מרכז הממשל (CoG), נתוני 2020 (ב-%)



מקור: עיבוד המחברים לנתוני OECD, 2020.

הרכיב האינטגרטיבי במדינה אסטרטגית מתבטא אפוא ביכולת ליצור מנגנוני תכלול אפקטיביים בשלושה ממדים: אופקי, אנכי ורחבי. 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.

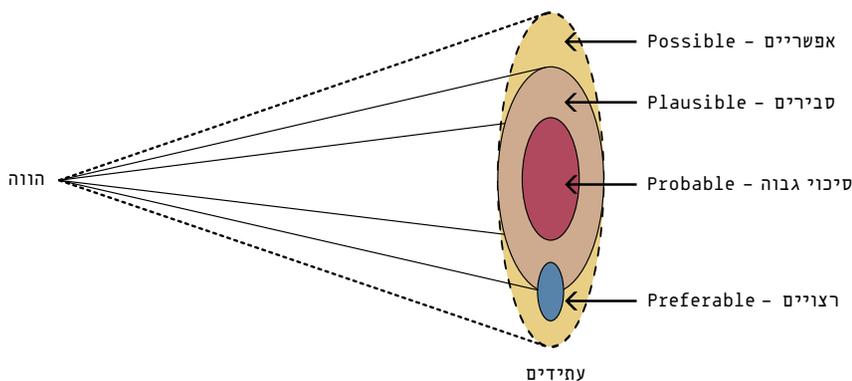
הנדבך השלישי בתפיסת המדינה האסטרטגית מתמקד ב**חשיבה מוטת עתיד לטווח ארוך**. תכנון אסטרטגי ארוך טווח נועד להתמודד עם בעיות מדיניות מורכבות, המכונות לעיתים "בעיות איטיות" (slow problems) או "בעיות זדוניות" (wicked problems) (Boston, 2017; Head & Alford, 2015). בעיות אלו מאופיינות במורכבות גבוהה, בחוסר ודאות ובהתהוות 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 הניכר שחולף מזיהוי הבעיה ועד התממשות השלכותיה ואי-פתרונה. כפי שמציין Sprinz (2009), פתרון בעיות כאלה דורש לרוב דור אחד לפחות, כ-25 שנה, ולעיתים אף יותר.

הקושי העיקרי בהתמודדות עם בעיות ארוכות טווח מכונה "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 לקדם 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; UNESCO, 2018; WEF, 2022).

בבסיס הגישה של חקר עתידים עומדות שתי הנחות יסוד מרכזיות: **הראשונה** היא שהעתיד אינו ידוע מראש ואי-אפשר 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).

תרשים 3
סוגי עתידים במסגרת חשיבה אסטרטגית מוטת עתיד



מקור: גולשטיין-גלפרין וליבנה, 2024.

ההנחה השנייה היא שלמרות התזזיתיות של המציאות בטווח הקצר, אפשר לזהות תבניות ודפוסים ולצמצם את חוסר הוודאות של מקבלי ההחלטות (אלון, 2020) בעזרת מתודולוגיות של איסוף סימני שינוי. איסוף כזה ידוע גם בכינוי "סריקת אופק" (horizon scanning), והוא כולל זיהוי מגמות-על ותהליכים גלובליים ומתמשכים המשפיעים על מגוון רחב של תחומים, בניית תרחישים חלופיים וקביעת דרכי פעולה והגדרת העתיד הרצוי, שלב שבו מקבלי ההחלטות נדרשים לבחור את כיווני הפעולה המועדפים (גולשטיין-גלפרין וליבנה, 2024; OECD, 2020).

תכנון ארוך טווח במדינה אסטרטגית מחייב, אם כן, אימוץ גישות חדשניות לחשיבה מוטת עתיד. גישות אלו מאפשרות התמודדות עם בעיות מורכבות

וארוכות טווח, תוך כדי התגברות על הטיות קוגניטיביות ועל העדפת ההווה. פיתוח יכולות ארגוניות לזיהוי מגמות, בניית תרחישים והגדרת עתידים רצויים הם קריטיים למדינה המבקשת לפעול באופן אסטרטגי.

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

(1) **תכנון מקיף**. במדינה אסטרטגית 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 – החל בעיצוב, עבור ביישום וכלה בהערכה ובקרה – 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**. במדינה אסטרטגית מפעילים מנגנוני תכלול אפקטיביים הפועלים בשלושה ממדים – אופקי (בין משרדי ממשלה ותחומי מדיניות); אנכי (בין רמות שלטון שונות); רוחבי (היועצות רב-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. גישה זו מאפשרת למדינה להתמודד עם אתגרים מורכבים ובין-תחומיים באופן הוליסטי ואפקטיבי.

(3) **מיקוד ארוך טווח**. במדינה אסטרטגית מאמצים אופק תכנון החורג ממחזור בחירות בודד, תוך כדי התמודדות מודעת עם הטיית ההווה של מקבלי החלטות. יסוד זה מיישם 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"), מתוך יכולת להתאים את האסטרטגיה לשינויים בסביבה.

לוח 2 מסכם את מגוון ההיבטים הטמונים בהגדרה של המדינה האסטרטגית, שנבחן בהמשך אל מול המוסדות וההסדרים הקיימים בישראל.

לוח 2
סיכום רכיבי ההגדרה של המדינה האסטרטגית

נדבך	רכיב בהגדרה
תכנון	תהליך מתמשך של גיבוש חזון
	דירקטיבה ברורה - תיאום אפקטיבי בין דרג נבחר למקצועי
	מושחת על פרספקטיבה אסטרטגית רחבה
	כולל את כל שלבי התכנון, העיצוב, היישום, הערכה והבקרה
אינטגרציה	נשען על תשתית מחקרית - מתכנון ועד מחקרי הערכה
	תכלול אופקי - בין משרדי ממשלה ויחידות סמך
	תכלול אנכי - בין רמות שלטון שונות (מרכזי מול מקומי)
	תכלול רוחבי - תיאום והיוועצות רב־מגזרית רחבה
מיקוד ארוך טווח	מוסדות CoG איתנים
	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 תאורטי ערטילאי, אלא היא מושתתת על מגוון הצדקות נורמטיביות ותפעוליות. תכנון אסטרטגי, אינטגרטיבי וארוך טווח הוא לא מטרה לעצמה, אלא אמצעי להשגת שגשוג כלכלי, חוסן חברתי וצמיחה בת־קיימה. להלן חלק מיתרונות המדינה האסטרטגית 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, במדידת התקדמות ובהתאמת אסטרטגיות לפי הצורך (Ansoff) (et al., 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 (Bryson, 2018), ומאפשר לשקול נקודות מבט מגוונות ולטפח דיון דמוקרטי (Healey & Tordoff, 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 לזהות איומים אסטרטגיים (ביטחוניים או אזרחיים) ולנצל הזדמנויות חדשות הנובעות ממגמות חברתיות, כלכליות וטכנולוגיות מתפתחות (Rohrbeck et al., 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 מנגנוני המדינה האסטרטגית לבין ביצועי המדינות ותוצאותיהם

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 עוצמתם ואת מאפייני 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 ככלל לתכנון אסטרטגי יש אפקט מובחן, חיובי ומתון על ביצועים ארגוניים (George et al., 2019).

להבדיל ממחקרים, הבודקים קשר נקודתי ברמת הארגון, מושקע מאמץ מועט בלבד בניסיון 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 תוצאותיהן בפועל של מדינות, כלומר נבחן באיזו מידה הן משגשגות או מדשדשות. הניתוח יאגם מדדים שונים לגבי מדינות OECD.

2.2.1. תוצאות: ביצועי המדינות

לא קיים מדד אחד אחיד 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" ולבחון אינדיקטורים בתחומים מגוונים. לשם כך, בחרנו שלושה מדדים עיקריים, המספקים תמונה רב־ממדית של ביצועי המדינות:

(1) **מדד איכות החיים (BLI) של ה־OECD**. מדד זה 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 כדי התחשבות הן בנתונים מדידים והן בתפיסות הציבור.

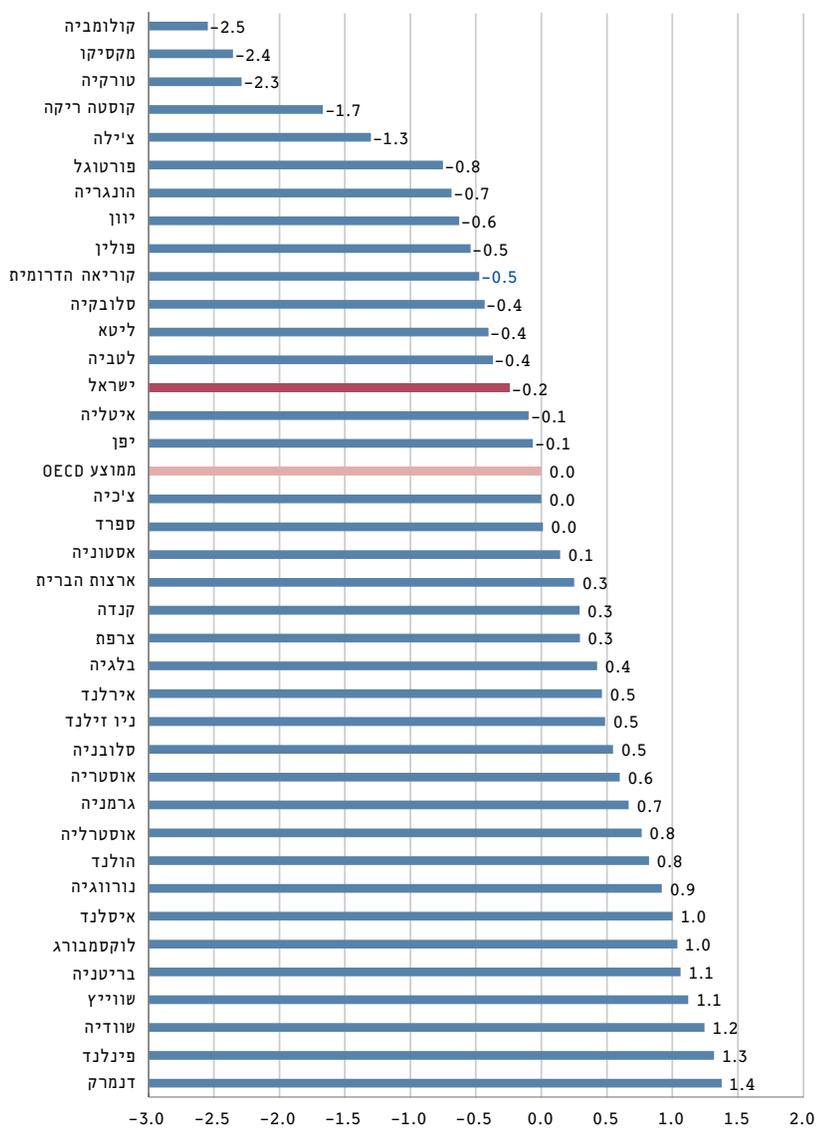
(2) מדד הפיתוח האנושי (HDI) של האו"ם. מדד זה מתמקד בהיבטים בסיסיים של פיתוח אנושי: תוחלת חיים, רמת חינוך ותמ"ג לנפש. הוא מאפשר השוואה בינלאומית של רמת החיים הבסיסית ומספק אינדיקציה לרמת הפיתוח הכללית של המדינה. חשיבותו טמונה ביכולתו לשקף את מידת ההצלחה של מדינות בסיפוק צרכים בסיסיים לאוכלוסייתן, מעבר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

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

שילוב שלושת המדדים הללו מאפשר, כאמור, הערכה מקיפה של היבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים, בהתחשב במגוון רחב של פרמטרים, אובייקטיביים וסובייקטיביים, המשפיעים על איכות החיים ועל רווחת התושבים.

כדי לתת תמונה הוליסטית על ביצועי המדינות, חישבנו על בסיס שלושת המדדים מדד משוקלל שמאחד את ערכי כל מדינה ומדינה (תרשים 4). יחידת המידה הבודדת במדד משוקלל זה היא סטיית תקן אחת מממוצע ה-OECD (להרחבה ראו נספח מתודולוגי).

4 חרשים
ביצועי המדינות (מדד משוקלל של מדדי EPI, HDI ו-BLI),
נחוני 2022



מהניתוח של המדד המשוקלל עולה כי מדינות סקנדינוויה (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 ממוקמות 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 הייתה מורכבת, האפשרות לאמוד את יכולת המדינה לבצע ולמשש חזון אסטרטגי מורכבת שבעתיים. ניסיון חלקי אפשר למצוא במחקריו של ג'ויס, שביקש לאמוד את יכולת המדינה (כיחידה ארגונית אחת) לתכנן, לתאם ולהוציא אל הפועל אסטרטגיות אינטגרטיביות וארוכות טווח (Joyce, 2022; Joyce & Drumaux, 2014). שחזרנו את המתודולוגיה של ג'ויס, תוך כדי התאמת מדינות הייחוס (למדינות OECD בלבד) והרחבה חלקית של המדדים, כדי להתייחס לכל ההיבטים הכלולים בהגדרת המדינה האסטרטגית.

בחינת טיב מוסדות התכנון האסטרטגי במדינות מחייבת שימוש במדדים מקיפים ורב-ממדיים. לצורך כך, בחרנו שלושה מדדים בינלאומיים עיקריים:

(1) **מדד ממשל בר-קיימה (SGI) של קרן ברטלסמן.** מדד זה מתמקד במוסדות ובמנגנונים בממשל של המדינות, בהתייחסו לשמונה תחומים מרכזיים, ובהם יכולת אסטרטגית, תיאום בינמשרדי והתבססות על מחקר ונתונים. המדד מספק תמונה מקיפה על יכולתה של מדינה לתכנן אסטרטגית, לתאם וליישם מדיניות לטווח ארוך.

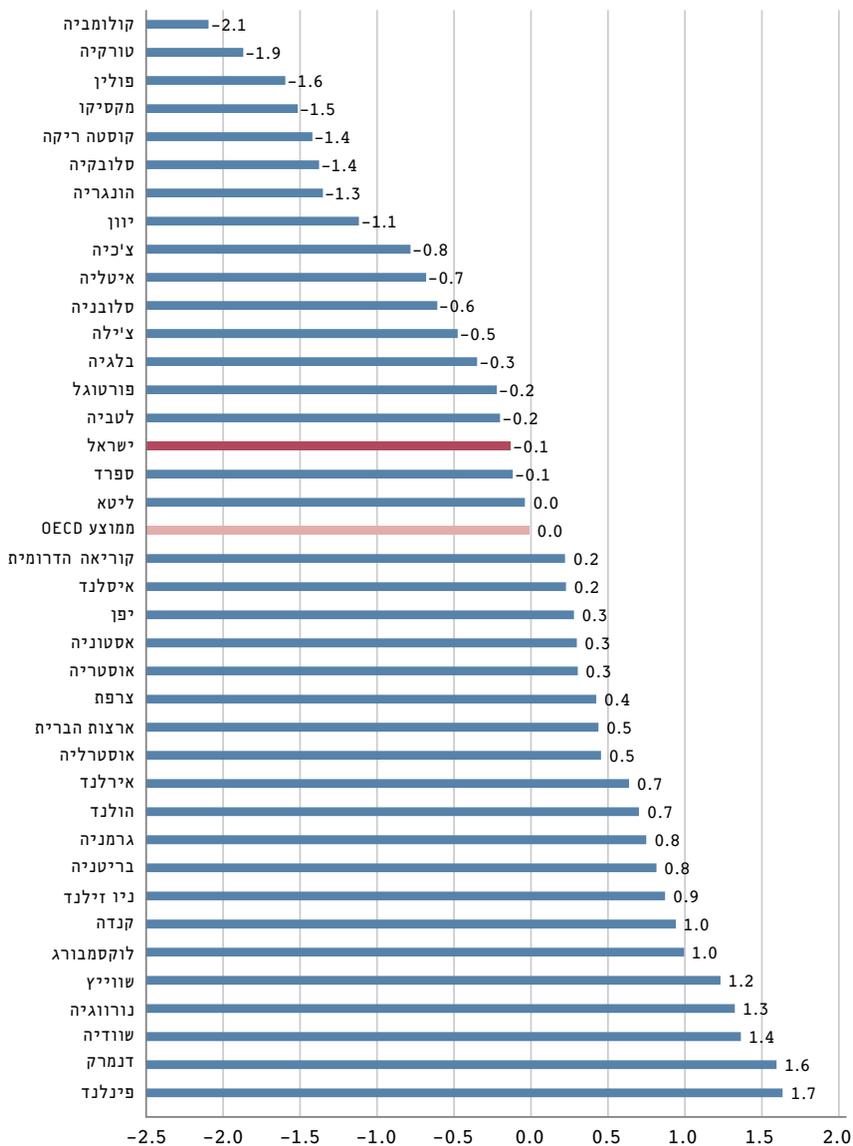
(2) **מדד התחרותיות הגלובלי (GCI) של הפורום הכלכלי העולמי.** מדד זה מציע פרספקטיבה ייחודית מנקודת מבטם של מנהלים במגזר הפרטי. המדד מורכב מ-103 אינדיקטורים המחולקים ל-12 פרקים שונים. לצורך מחקר זה נבחרו אינדיקטורים תחת הפרק "מוסדות", המתמקדים בביצועי המגזר הציבורי, איזונים ובלמים, שקיפות, ומוכוונות הממשל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

(3) מדד אפקטיביות הממשלה מתוך מאגר האינדיקטורים בנושאי ממשל של הבנק העולמי (WGI). מדד זה משקף את איכות הערכות למתן שירותים הציבוריים, איכות הפקידות בשירות הציבורי, ומידת העצמאות שלה מלחצים פוליטיים. הוא בוחן גם 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.

שילוב שלושת המדדים האלה מאפשר הערכה מקיפה של יכולות התכנון והביצוע האסטרטגי של מדינות, ועל בסיסם יצרנו מדד משוקלל חדש – אפקטיביות של מוסדות תכנון אינטגרטיבי וארוך טווח (תרשים 5). יחידת המידה במדד המשוקלל היא סטיית תקן אחת מממוצע מדינות ה-OECD, ובזכות כך מתאפשרת השוואה סטנדרטית וברורה בין המדינות. שימוש במדד משוקלל זה מאפשר ניתוח מעמיק יותר של טיב מוסדות התכנון האסטרטגי במדינות שונות.

ארבע מדינות סקנדינוויה (פינלנד, דנמרק, שוודיה ונורווגיה) ושווייץ מקבלות את הציונים הגבוהים ביותר במדד המשוקלל (מעל סטיית תקן אחת). ממצא זה מעיד על איכות המנגנונים ומוסדות התכנון, התיאום ויישום האסטרטגיה הקיימים במדינות אלו. ישראל ממוקמת מתחת לממוצע מדינות ה-OECD ומעל השליש התחתון של המדינות, כלומר מנגנוני התכנון, התיאום ויישום במדינה פחותים בטיבם מאלו של מחצית ממדינות ה-OECD לפחות. אנו רואים, באופן לא מפתיע, כי מנגנוני התכנון בקולומביה, בטורקיה, בפולין ובמקסיקו דורגו בתחתית בפער ניכר מתחת לממוצע ה-OECD.

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



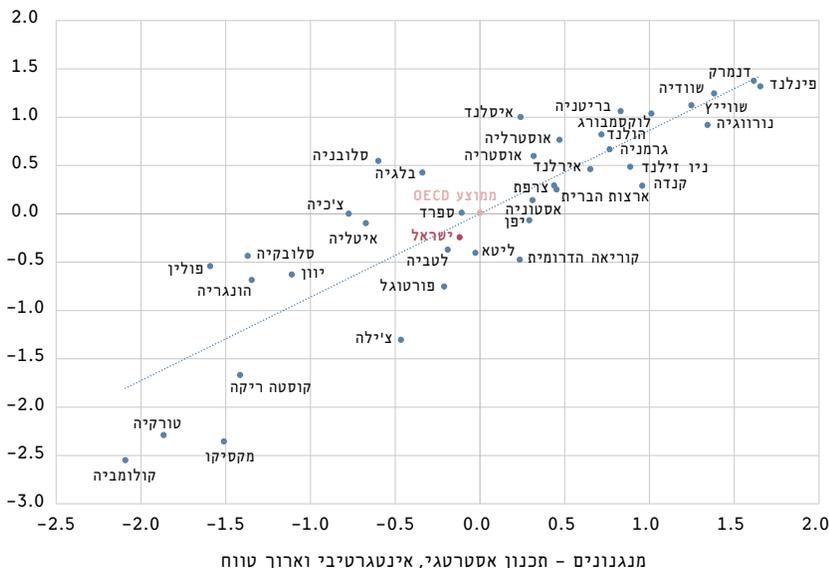
2.2.3. מתאם בין ציונים משוקללים של אפקטיביות המוסדות לטיב התוצאות

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

תרשים 6

מתאם בין מדדים משוקללים של מוסדות תכנון אינטגרטיבי ארוך טווח לבין תוצאות וביצועים של מדינות, נחוני 2022

תוצאות -
ביצועי המדינות



כפי שעולה מתרשים 6, בין שני המדדים נמצא מתאם חיוני ($r=0.86$): המדינות החזקות באפקטיביות של המוסדות ושל מנגנוני 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 וטורקיה ובאופן משמעותי פחות גם הונגריה ופולין) – מפגינות ביצועים נמוכים.

חשוב לזכור שקבוצת המדגם שלנו היא מדינות החברות ב-OECD (המכונה לעיתים קרובות גם "מועדון המדינות המתועשות") ואינה כוללת מדינות מתפתחות, ועל 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 מממוצע ה-OECD ובתווך בין המדינות בעלות הציונים השלישיים, לבין המדינות בעלות הציונים החיוניים. ניכר לעין כי ישראל נמצאת לערך מתחת למחצית מדינות ה-OECD הן בתחומי יכולות ומוסדות התכנון והן בביצועי המדינה.

כיוון 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.

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

ישראל ממוקמת קרוב לאמצע הסקלה, ולכאורה המצב אינו חמור. עם זאת, רוב מדינות הייחוס שישראל שואפת להידמות להן – דנמרק, פינלנד,

בריטניה, הולנד או גרמניה – נמצאות הרחק במעלה הצירים. לפיכך עולה השאלה, למי שואפת ישראל להידמות: למדינות ייחוס מתקדמות שמקיימות מוסדות תכנון אסטרטגי, אינטגרטיבי וארוך טווח ומצטיינות בביצועים, או להתדרדר לעבר המדינות עם מנגנונים חלשים ותוצאות וביצועים נמוכים?

תכנון אסטרטגי בישראל: מוסדות, תוכניות והסדרים קיימים

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

ישראל נתונה בשנים האחרונות במשבר משילות עמוק המאופיין באתגרים מערכתיים-מבניים (גולשטיין-גלפרין וזכר-פלג, 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.

מגבלה ראשונה היא שההפרדה בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת מטושטשת יחסית, מצב שמחליש את מערך הבלמים והאיזונים ומעניק לרשות המבצעת כוח רב בקביעת סדר היום הלאומי (פראוור, 2020). מגבלה נוספת נובעת ממבנה הממשלה הקואליציוני, אשר יוצר מצב של אינטרסים מנוגדים בין השרים ומעודד חשיבה קצרת טווח ושינויים מבניים תכופים במשרדי הממשלה. המערכת הפוליטית הישראלית מאופיינת באי-יציבות קיצונית, המתבטאת בין השאר בתדירות בחירות גבוהה ביותר בהשוואה בינלאומית – בממוצע כל שנתיים וחצי (קניג ושפירא, 2022). מציאות זו מקשה לחשוב באופן מוטה עתיד לטווח ארוך ומעכבת יישום של מנגנוני תכנון ובקרה.

היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל ריכוזיים במיוחד (פינקלשטיין וברטוב, 2023). מצב זה מקשה ליישם מדיניות מותאמת לצרכים המקומיים ואינו 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 (שטרם, 2014), המקשים תכנון ותכלול אופקי.

3.1 המוסדות והשחקנים השונים בתהליכי תכנון אסטרטגי

כפי שעלה מפרק התשתית התאורטית, תכנון אסטרטגי, אינטגרטיבי וארוך טווח נעשה בידי מגוון שחקנים בשדה הציבורי, ולמרכז הממשל (CoG) תפקיד מכריע בחשיבותו בגיבוש ובחיזוק המאפיינים של המדינה האסטרטגית. 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 (שמונים הן על עיצוב האסטרטגיה והן על יישומה) ושחקנים חוץ־ממשלתיים שמשפיעים על חשיבה אסטרטגית ועל גיבוש סדר יום לאומי. מחקר זה מתמקד במוסדות האזרחיים של הממשלה, האמונים על השאלות הכלכליות־חברתיות־סביבתיות הבערות של המדינה. מוסדות וגופים שבהגדרתם עוסקים אך ורק בסוגיות ביטחוניות הוחרגו מהדיון.

המטה לביטחון לאומי (המל"ל). המטה הוא גוף מרכזי בתכנון האסטרטגי של ישראל. הוא אחראי על הערכה ביטחונית־לאומית ארוכת טווח, ותפקידו לייעץ לראש הממשלה ולממשלה ולפקח על יישום החלטות ממשלתיות בתחום. עיסוקו האסטרטגי נוגע גם לשאלות אזרחיות רחבות, כמו שרשרת אספקה (מזון, ביטחון תזונתי ומוצרי יסוד נוספים), משבר האקלים או בריאות הציבור. ראשיתו של המטה בהמלצות ועדת ידן־רשף (1963) וועדת אגרנט (1973), שזיהו את הצורך בייעוץ מיוחד לראש הממשלה בנושאי ביטחון לאומי. בעקבות המלצות נוספות ולאחר כמה גלגולים נוספים, הוקמה המועצה לביטחון לאומי ב־1999. ב־2008, בעקבות דוח מבקר המדינה (2006), ועדת מרידור וחלון הזדמנויות שנפתח במשרד רה"מ, נחקק חוק המטה לביטחון לאומי, שעיגן את מעמדו ואת תפקידיו של המטה והביא להקמתו בגלגולו החדש (ארד ובן־הר, 2016).

המועצה הלאומית לכלכלה. המועצה, 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 לממשלה בהחלטות בתחומי הכלכלה. המועצה אחראית גם על תכנון משקי לטווחים קצר, בינוני וארוך.

החלטת ממשלה 5208 כוננה בשנת 2021 מוסדות ומנגנונים אשר נועדו לסייע להבטחת בסיס איתן לתכנון אסטרטגי ממשלתי.⁴ המוסדות הפורמליים של המועצה כוללים את האגף לאסטרטגיה כלכלית-חברתית במועצה הלאומית לכלכלה; את הפורום המקצועי הבכיר לתכנון אסטרטגי שבו משתתפים סמנכ"לים מכל משרדי הממשלה; ואת הצוות לניהול אסטרטגיה בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ובו שותפים מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים וראש המועצה. נוסף על כך הוחלט על הקמת ועדת השרים לאסטרטגיה כלכלית, כגוף פוליטי לדיונים אסטרטגיים (כפי שיורחב בהמשך, החלטה זו לא מיושמת).

בפועל, המועצה גיבשה כמה פעמים הערכת מצב אסטרטגית כלכלית-חברתית, אך מאז 2018 לא הוצגה הערכה מעודכנת לממשלה. כמו כן, בשנים 2021-2022 תפקיד ראש המועצה לא היה מאויש, עובדה שהקשתה את פעילותה התקינה.

המטה הכלכלי-חברתי במשרד ראש הממשלה. המטה הוקם באפריל 2012 בעקבות מסקנות דוח קוצ'יק,⁵ והוא מורכב מכמה אגפים, שכל אחד מהם מתמקד בתחום ספציפי של מדיניות ציבורית. אגף פנים, תכנון ופיתוח עוסק במדיניות פנים, בשלטון מקומי ובתכנון 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 ממלא מקום מרכזי במטה ומשמש זרוע מרכזית בתכנון וביצוע מדיניות חברתית-כלכלית ברמה הלאומית. האגף מוביל עבודות מטה רוחביות בסוגיות לאומיות, מקדם רפורמות לשיפור עבודת הממשלה, ופועל לחיזוק הקשר בין האזרח לממשלה. פעילותו כוללת גיבוש מדיניות חברתית-כלכלית בין-משרדית, הטמעת יכולות תכנון ויישום מדיניות בממשלה, והובלת רפורמות לטיוב עבודת הממשל.

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".

אחד ההישגים החשובים של האגף הוא הובלת תהליך התכנון הממשלתי. משנת 2007 הוביל האגף מהלך לגיבוש ולהטמעה של מתודולוגיה אחידה לתכנון ממשלתי, שהתגבשה בשנת 2010 ל"מדריך התכנון הממשלתי" (האגף לתכנון מדיניות, 2010). המהלך כלל לא רק פיתוח שפה ומתודולוגיה משותפות, 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 (להלן: ספר תוכניות העבודה).

אגף התקציבים במשרד האוצר. גוף זה משמש 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 התקציב השנתי ולניהולו. תקציב המדינה, המהווה את תוכנית העבודה הכספית של הממשלה, משמש הכלי העיקרי ליישום המדיניות הכלכלית והחברתית. אגף התקציבים מעורב גם בגיבוש המדיניות המקור-כלכלית, המתבטאת בין היתר בחוק ההסדרים, המקדם רפורמות ושינויים מבניים במשק.

במהלך השנים נמתחה על האגף ביקורת 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; מבקר המדינה, 2012; שפרמן, 2007). הדיונים בתקציב, הן בממשלה והן בכנסת, נוטים להתנהל במנותק מהערכת המצב הכלכלית-חברתית של המועצה הלאומית לכלכלה, וכך – התקציב הוא זה שקובע הלכה למעשה את התעודף האסטרטגי.

מינהל התכנון. המינהל, 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 מגוונים 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 נושאים על: דיור; תעסוקה; שטחים פתוחים; ותשתיות הנדסיות ותחבורה; (2) תהליך תכנון אסטרטגי ארוך טווח נוסף, המשולב ב"תוכנית הפעולה".

בנק ישראל. בנק ישראל, שנוסד ב-1954, הוא גוף עצמאי ולא ממשלתי המשמש כבנק המרכזי של ישראל. חוק בנק ישראל, התש"ע-2010, חיזק את עצמאותו והגדיר את תפקידיו, כולל ייעוץ לממשלה בנושאים כלכליים (להבדיל 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 (להלן: מולמו"פ). המועצה, 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 במחקר ופיתוח, הגברת יעילות המחקר והפיתוח האזרחי, ומתן ייעוץ לממשלה בנושאי מו"פ לאומיים. המועצה מורכבת מ-15 נציגים מהמגזרים השונים, וכך מובטח איזון בין צרכי המחקר הטהור לבין הצרכים החברתיים והכלכליים של המדינה. עצמאותה מובטחת בזכות מעמדה הסטטוטורי ועצמאותה התקציבית.

אגף קו האופק. האגף הוקם על בסיס מינהלת המודיעין האזרחי, במשרד המודיעין, שתפקידה העיקרי היה גיבוש הערכת מודיעין אזרחי ברמה הלאומית, המכוונת לזיהוי מגמות על עולמיות ואיומים על החוסן הלאומי של המדינה. בראשית 2024, המינהלת עברה שינוי ארגוני, ובמסגרתו הועברה למשרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה, ואז שינתה את שמה ל"אגף קו האופק" לחדשנות וקיבע את מעמדו בהחלטת ממשלה 2998 מ-7 במאי 2025.

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

האגף, כמו המינהלת לפניו, מפיק הערכות מודיעין לאומיות רב־שנתיות, המתמקדות בשמונה תחומים עיקריים: גאופוליטיקה; מדיניות; טכנולוגיה; כלכלה; חברה; דמוגרפיה; אקלים וסביבה; ואידיאולוגיות. שיטת העבודה שלו כוללת שימוש במנגנון סריקת אופק (horizon scanning) לזיהוי התפתחויות בעלות פוטנציאל אסטרטגי וחיזוי תרחישי עתיד לטווח של עד 15 שנים.

תפקידו הייחודי של האגף בזיהוי מגמות עתידיות והערכת השפעתן על ישראל הוא נדבך חשוב במערך התכנון האסטרטגי הלאומי. שילוב עבודתו עם גופים אחרים, כמו המועצה הלאומית לכלכלה ומינהל התכנון, מאפשר יצירת תמונה מקיפה ורב־ממדית של האתגרים ושל ההזדמנויות הניצבים בפני ישראל בטווח הארוך.

פורום תשתיות לאומיות (פורום תל"ם). הפורום הוקם ב־1997 בידי האקדמיה הלאומית למדעים במטרה לקדם פרויקטים של תשתיות מחקר לאומיות עתירות תקציב, והוא מאגד נציגים בכירים ממגוון גופים ממשלתיים ואקדמיים. ייחודו בהשגת הסכמות רחבות ורתימת משאבים משותפים, מתוך ראייה אסטרטגית ארוכת טווח בעיקר בתחום המדעי־טכנולוגי. מאז הקמתו, הוביל להקמת 13 תשתיות מחקר לאומיות בהשקעה כוללת של כחצי מיליארד דולרים.

אגפים ממשלתיים לתכנון מדיניות. ברוב משרדי הממשלה ויחידות הסמך הוקמו **אגפים** לתכנון אסטרטגי ומדיניות, בעקבות החלטת ממשלה 7.4028. תפקידם לפתח תוכניות עבודה שנתיות ולעיתים גם אסטרטגיה ארוכת טווח. קיימת שונות ניכרת ביכולות ובהשפעה של אגפים אלה בין המשרדים השונים. האגפים אמונים על הובלת התכנון במשרדים, ותוצרם העיקרי הוא ספר תוכניות העבודה. עם זאת, קיימים אתגרים בתיאום בין התכנון לשיקולים תקציביים ובמיקוד במדדי תוצאה אסטרטגיים. בעקבות דוח Rand והחלטת ממשלה 8,5208⁸ נציגי האגפים נכגשים גם ב**פורום סמנכ"ל**

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.

אסטרטגיה, שמטרתו לסייע בגיבוש הערכת מצב אסטרטגית והטמעתה במשרדי הממשלה. למרות חשיבותו, בשנים האחרונות חלה ירידה בתדירות מפגשיו, למעט תקופות מסוימות של התנעת תהליכי הערכת מצב.

נציבות הדורות הבאים. הנציבות הוקמה מכוח חוק הכנסת (תיקון מס' 14, התשס"א-2001), והיא פעלה בעבר כגוף נוסף שהיה אמון על ניתוח מדיניות והשלכות טווח ארוך. מטרתה הייתה לשמור על האינטרסים ועל הזכויות של הדורות הבאים. הנציבות הוקמה בעקבות חשש מהשפעות עתידיות ובלתי צפויות של חקיקה קיימת. היא פעלה באמצעות 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 הדרושות כדי 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 לו מחליף, והנציבות הפכה לכלי ריק, עד אשר ב־2010 בוטלה סופית (חוק הכנסת [תיקון 29], התשע"א-2010). נעיר, כי כיום נשמעים קולות להקים מחדש את הנציבות, ולפיכך מצאנו לנכון להזכירה כאן.

מסקירת השחקנים והגופים המעורבים בתכנון האסטרטגי בישראל עולה תמונה מורכבת. מחד גיסא, ניכר כי מרבית המשימות והתפקידים הנדרשים למדינה אסטרטגית מקבלים מענה כלשהו במסגרת המערך הקיים. מאידך גיסא, האתגר העיקרי טמון בפרגמנטציה הגבוהה של המערכת ובחוסר התיאום בין הגופים השונים. בעוד שחלק מהתפקידים מטופלים באופן מעמיק ושיטתי, אחרים מקבלים מענה אד-הוק או חלקי בלבד. כל גוף פועל במסגרת הסמכויות והמנדט שלו, ללא ראייה כוללת ומשולבת של צרכי התכנון האסטרטגי הלאומי. יתרה מזאת, ניכר חוסר בהמשכויות ובעקביות של תהליכים רציפים ומובנים לאורך זמן, עובדה שמקשה ליצור אסטרטגיה לאומית קוהרנטית וארוכת טווח. לוח 3 מסכם ומציג את קיומם של רכיבים שונים של המדינה האסטרטגית אל מול המוסדות המגוונים.

לוח 3
רכיבים של המדינה האסטרטגית אל מול המוסדות

תחום	מל"ל	מוע"כ	מטה חברתי	אג"ת	מינהל תכנון	בנק ישראל	מולמו"פ	קו האופק	תל"מ	פורום אגפים
תכנון	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✓
	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✓
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
אינטגרציה	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓
	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✓
	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
מיקוד ארוך טווח	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓

מקרא: ✓ - בוצע במלואו; ✗ - ביצוע חלקי / בוצע בעבר ונפסק; ✗ - לא בוצע כלל

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

3.2 סוגי תוכניות והסדרים לתכנון אסטרטגי והפרגמנטציה שלהם

הפרגמנטציה של תוכניות והסדרים לתכנון אסטרטגי בישראל יוצרת מצב מורכב. אומנם קיים מגוון רחב של תוכניות – החל בהערכות מצב אסטרטגיות⁹, דרך תוכניות חומש, ועד תוכניות לאומיות ומשרדיות – אך ניכר כי אין תיאום מספק ביניהן. התוכניות מתייחסות לטווחי זמן שונים, מתמקדות במאמצים שונים, ומערבות שותפים מגוונים ללא ראייה כוללת. יש סוגים שונים של תוכניות אסטרטגיות:

תוכניות לאומיות. תוכניות אלה מאושרות על פי רוב בהחלטות ממשלה ומתמקדות בסוגיות רחביות ברמה הלאומית, שבהגדרה מצריכות תיאום בין מגוון שחקנים. דוגמה בולטת היא התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון (360°). תוכנית זו, שהושקה ב־2007, היא פרי 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

9 נעיר כי חלק מהאתגרים שהציגה הערכת המצב האסטרטגית עדיין בחוקף, אף שהיא הוצגה לפני כמעט עשור.

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 ובשיפור 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.

תוכניות אסטרטגיות משרדיות. תוכניות אלו מתמקדות בתחום אחריות ספציפי של משרד ממשלתי. לדוגמה, התוכנית האסטרטגית לתעסוקה בצפון בהובלת משרד הכלכלה והתעשייה. תוכנית זו, שפותחה במסגרת המהלך האסטרטגי הנרחב לגבש תוכנית לשנת 2040, בהובלת מינהל התכנון, מתמקדת בפיתוח אזורי תעסוקה, קידום תשתיות תומכות תעסוקה, ויצירת תעודף בין אזורי תעסוקה שונים בצפון הארץ. תוכניות אלו יכולות לכלול גם רפורמות משמעותיות בתחום עיסוקן, כמו רפורמה בשירותים החברתיים של משרד הרווחה, אשר נוצרה בשנת 2010 עם מינוי הוועדה הציבורית לבחינת עבודתן של מחלקות הרווחה. מטרת הרפורמה היו לשדרג ולייעל את עבודת המחלקות כדי להתאימן למציאות של המאה ה-21, ולתת מענה לקשיים בהפעלת שירותי הרווחה (שמיד ומורלי-שגיב, 2018).

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, מתוך 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, שפיתח משרד החינוך. תוכנית זו מזהה 12 אתגרים מרכזיים במערכת החינוך ומציעה כיווני פעולה להתמודדות עימם, בהתייחסה למגמות עתידיות בתחומי הטכנולוגיה, החברה ושוק העבודה.

תוכניות אסטרטגיות מרובות משרדים. תוכניות אלו משלבות כמה משרדי ממשלה ולעיתים גם גורמים חוץ-ממשלתיים. דוגמה בולטת היא תוכנית "ישראל 2050", העוסקת במעבר לכלכלה דלת פחמן. את התוכנית מובילים ארבעה משרדי ממשלה – הגנת הסביבה, אנרגיה, כלכלה ותחבורה – בשיתוף המכון הישראלי לדמוקרטיה כשותף אסטרטגי. היא כוללת צוותי עבודה מקצועיים במגוון תחומים ומשלבת גם את המגזר העסקי ואת החברה האזרחית. היתרון של תוכניות אלו הוא ביכולתן לטפל בסוגיות מורכבות הדורשות שיתוף פעולה בין-משרדי, אך האתגר הוא בתיאום בין מספר רב של שותפים ואינטרסים ובניהולם.

אומנם הושקעו מאמצים ומשאבים רבים בהכנת מגוון רחב של תוכניות, אך כאמור קיים חוסר בתיאום ובאינטגרציה ביניהן. כל סוג של תוכנית מתמודד עם אתגרים ייחודיים בתכנון וביישום, והאתגר המשותף הוא היעדר מסגרת כוללת שתאפשר סנכרון בין התוכניות ויצירת מצפן משותף. זאת ועוד, השוני בטווחי הזמן, במתודולוגיות התכנון ובמנגנוני היישום והבקרה מקשה ליצור תמונה אסטרטגית קוהרנטית ברמה הלאומית. חוסר העקביות מתבטא 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.

ספר תוכניות העבודה מדגים היטב מורכבות זו. מחד גיסא, הספר מייצג הישג חשוב 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 גיסא, המבנה והתהליך של הכנת הספר משקפים וחושפים את הפרגמנטציה העמוקה בעבודת הממשלה, המתבטאת בשלושה אופנים עיקריים:

(1) קיים נתק מובנה בין תהליך התכנון לבין התהליך התקציבי. בספר אין התייחסות לאילוצים תקציביים או למשאבים הנדרשים ליישום התוכניות, ולוח הזמנים של הכנתו (מעגל התכנון) אינו מסונכרן עם מחזור התקצוב השנתי; (2) למרות קיומה של מתודולוגיה אחידה, בפועל כל משרד מגדיר מדדי הצלחה בצורה שונה. מצב זה מקשה להעריך את האפקטיביות הכוללת של פעולות הממשלה; (3) וחשוב מכול, 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. בעקבות זאת, למרות היותו כלי תכנוני מרכזי, הספר אינו משקף אסטרטגיה 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 כדי יישום מנגנוני תכלול אפקטיביים בשלושה ממדים: אופקי, אנכי ורוחבי. אולם, המציאות בישראל מצביעה על חולשה ממשית בכל אחד מן הממדים האלה.

במישור האופקי, ניכר חוסר תיאום בין־משרדי אפקטיבי. למרות קיומן של תוכניות מרובות משרדים דוגמת "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 וברמה האזורית. תוכניות חומש דוגמת התוכנית לפיתוח הבדואים בנגב או במזרח 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 ואת החברה האזרחית בתהליכי תכנון אסטרטגי, עדיין חסרה מסגרת שיטתית להיוועצות ולשיתוף פעולה רב־מגזרי בתכנון וביישום של אסטרטגיות לאומיות.

זה עשור שלא פורסמה הערכת מצב אסטרטגית עדכנית ברמה הלאומית, ועל רקע היעדר זה קשה לזהות את סדרי העדיפויות הלאומיים ולהבין כיצד התוכניות השונות אמורות להשתלב זו בזו. מצב זה מקשה ליצור סינרגיה בין המאמצים השונים ועלול להוביל לבזבז משאבים ולחוסר אפקטיביות (Boyne, 2001; Floyd, 2021; Poister, 2010).

פערים, ניסיונות לשינוי ואתגרים מהשטח

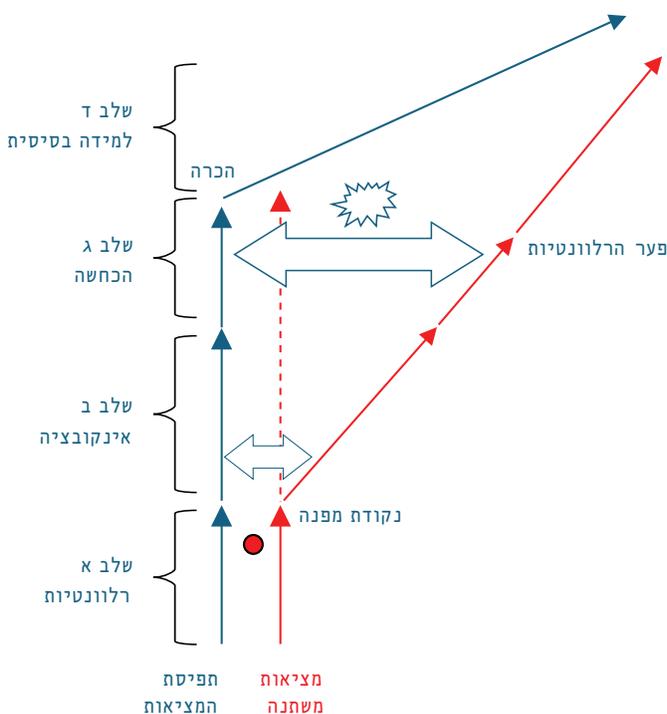
כאמור, מחקר זה נכתב בימי משבר ועמימות לגבי המשך דרכה של מדינת ישראל. אנו נמצאים כבר שנתיים בתוך מלחמת חרבות ברזל, אחרי הטבח הגדול והחמור ביותר שידעה המדינה מאז הקמתה. כידוע, אירועי 7 באוקטובר חלו במקביל לציון 50 שנים למלחמת יום הכיפורים. רבות נכתב אז, וגם היום, על המחדל המודיעיני, על קריסת הקונספציה,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

צבי לניר מסרטט בספרו "ההפתעה הבסיסית: מודיעין במשבר" (לניר, 1983), מונחים חשובים בחשיבה האסטרטגית, שיכולים לסייע לנו להבין את הפערים המתגלים. הגם שמדובר בספר על אסטרטגיה ביטחונית-צבאית, עקרונותיו המנחים רלוונטיים גם לתכנון אסטרטגיה חברתית-כלכלית-סביבתית בסביבה משתנה. לניר מבחין בין שני סוגי הפתעות: (1) הפתעה מצבית, הנובעת ממידע חסר; (2) הפתעה 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 נרחב בדבר תהליכים מהותיים במציאות, ומונע מהמערכת להיערך לשינויים משמעותיים.

תהליך התפתחות פער הרלוונטיות מתואר בארבעה שלבים עיקריים: (1) הרלוונטיות: התפיסה הקיימת תואמת את המציאות, עם פערי אופטימיזציה מינוריים; (2) האינקובציה: שינויים בסיסיים בסביבה מתפרשים בטעות כשינויים תוספתיים; (3) הכחשה או התעלמות: המערכת מפרשת הפתעות בסיסיות כהפתעות מצביות, או מתעלמת מהן לחלוטין. בחלק זה לרוב יתרחשו "פיצוץ" וקריסת קונספציות אל מול המציאות (הכהן, 2015); (4) למידה בסיסית וסגירת הפער: לבסוף מתרחש תהליך ארוך, הכולל הכרה

בצורך בשינוי תפיסתי והמשגה מחדש של הצרכים האסטרטגיים (תרשים 7). תהליכים אלו עשויים להימשך גם הם תקופה ארוכה, שבמהלכה אנו צפויים לביטויים ולאירועים נוספים של הפתעות בסיסיות, כל עוד לא נסגר פער הרלוונטיות. אל השלב הרביעי לא מגיעים כולם, וגם ההגעה אליו אינה ערובה להצלחה (לניר, 1983).

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



הנתונים האמפיריים שהצגנו בפרק 2 מציעים תמונה מטעה לכאורה של המצב בישראל. אומנם ישראל ממוקמת 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, שבו הפער בין התפיסה הקיימת לבין המציאות התגלה במלוא עוצמתו. הבחירה להתעלם מסימני האזהרה ולהניח שהמנגנונים הקיימים ויכולת החשיבה האסטרטגית מספקים, התבררה כמדרון חלקלק שהוביל להידרדרות תלולה ביכולות האסטרטגיות של המדינה. חשוב לסייג שקיומם של מנגנוני מדינה אסטרטגית לא יכולים להבטיח, כשלעצמם, מניעה של אסון לאומי – אבל הם יכולים בהחלט לסייע בתהליכים האלה: ניתוח תרחישים חלופיים; מיפוי אתגרים ואיומים והיערכות טובה יותר להתמודדות עימם; ותכלול מענים ממשלתיים.

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

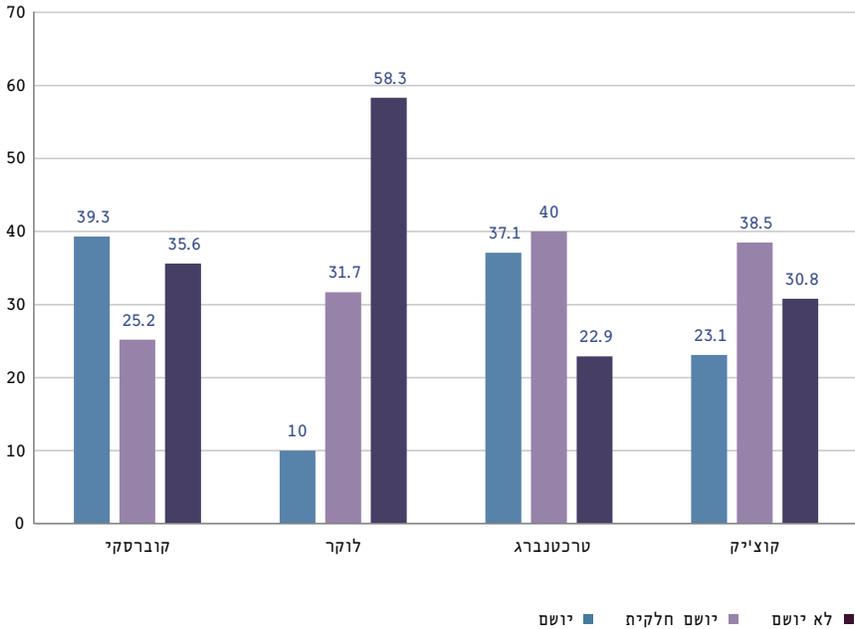
4.1. ניסיונות קודמים לטיוב מנגנוני המדינה האסטרטגיה

מדינת ישראל ידעה היסטוריה ארוכת שנים של מאמצים לרפורמות בשירות הציבורי, אך יישומן לרוב מוגבל ורק רפורמות מעטות חוללו שינוי של ממש במציאות. יחזקאל דרור (1989) התריע על היעדר רפורמות מעמיקות ומקיפות בממשל ועל כך שלפיכך אנו צפויים למספר 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 שישומו לעומת כאלה שנזנחו. חלק מן הרפורמות שנותחו נוגעות למנגנוני תכנון אסטרטגי, אינטגרטיבי וארוך טווח בישראל. הוועדות 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 שהוקמה בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011, והתייחסה בהמלצותיה בין היתר לשינויים מבניים, לשיפור תיאום עבודה בינמשרדית ורב-מגזרית ולהיערכות 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 שהתייחסה במידה מסוימת לכל אחד מהרכיבים של המדינה האסטרטגית. תרשים 8 מציג את הממצאים לגבי יישום רפורמות אלו.

תרשים 8
מידת היישום של רפורמות רוחביות בשירות הציבורי (ב-%)



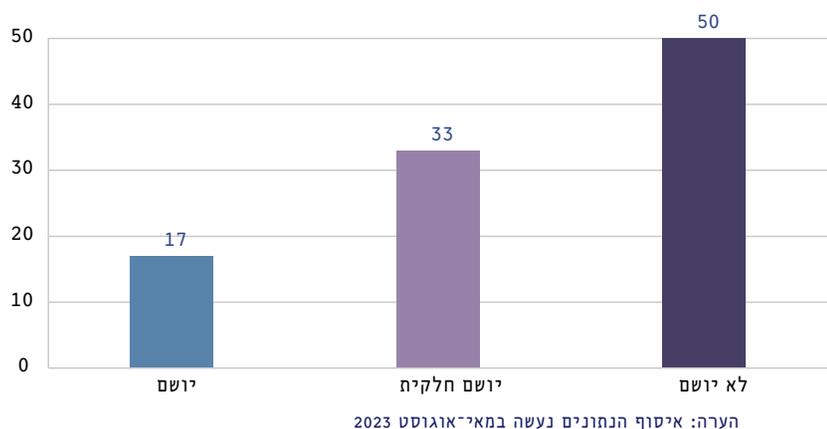
מקור: גולשטיין-גלפרין וליבנה, 2024

אנו רואים שרק כשליש מההמלצות יושמו באופן מלא, וחלקים גדולים מהדוחות הללו נותרו "אות מתה" בתוך דוחות עבי כרס וארכיון החלטות הממשלה שמאשרר אותם (תרשים 9). כדי לצלול לעומק מנגנוני התכנון האסטרטגי, התכנון האינטגרטיבי והתכנון ארוך הטווח – ביקשנו להשלים את התמונה באמצעות ניתוח עדכני של עוד רפורמה אחת, שהתקבלה, אך נותרה מיושמת 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. דוח Rand שהכין הצוות המליץ על נקיטת פרספקטיבה

אסטרטגית (ראו לעיל פרק 2), שפירושה "אימוץ של פרספקטיבה המביאה בחשבון את אופי בעיית המדיניות ואת ההקשר הנרחב יותר שבו היא מתקיימת וכן את הגורמים והסוגיות העשויים להשפיע על כל אוסף קוהרנטי של פעולות, אשר אפשר לתכנן כדי לפתור את הבעיה" (Shatz et al., 2012). דוח הוועדה אומץ בהחלטת ממשלה מספר 5208, מיום 4 בנובמבר 2012.

תרשים 9
מידת יישום של המלצות החלטת ממשלה לשיפור מנגנוני תכנון,
נחוני 2023 (ב-%)



כדי להשלים את התיאור ספציפית לגבי טיב ההמלצות ומה קרה בעקבותיהן, בלוח 4 ריכזנו את ההמלצות העיקריות ואת סטטוס הביצוע שלהן. ההמלצות תואמות בחלקן את ההגדרה האופרטיבית של המדינה האסטרטגית.

לוח 4
מיפוי המלצות דוח Rand וסטטוס ביצוע, נחוני 2023

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

אינטגרציה		
	פרסום הדוח השנתי על קיום אירועים ייעודיים, בארגון היחידה לאסטרטגיה	אין דוח שנתי. מתקיימים מפגשים אד-הוק ולא שוטפים 
	הקמת פורום מקצועי לניהול אסטרטגיה חברתית-כלכלית	אומנם הוקם פורום סמנכ"לי אסטרטגיה, אך תדירות הכינוס שלו משתנה: לעיתים מתקיימים מפגשים רבים ברצף, ולפעמים חולפות תקופות ארוכות ללא מפגש 
	הקמת מועצה של בעלי עניין חיצוניים או יצירת שיטות מבוססות טכנולוגיה לקבלת חוות דעת והשתתפות	אין מועצה מייצגת קבועה ושוטפת מתקיים הליך שיתוף ציבור לקראת גיבוש הערכת מצב אסטרטגית. אין סגירת לולאת משול מול הגופים, ואין המשכיות 
	חיזוק היחידות לאסטרטגיה, למדיניות ולתכנון במשרדי הממשלה	אגפי אסטרטגיה ברוב המשרדים צעדו כברת דרך חשובה, אולם חלקם עדיין מחזיקים בתפיסה צרה של כתיבת תוכניות עבודה שנחיות 
	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 (לדוגמה החלטת ממשלה 922) רוב התוכניות מנוהלות על ידי המשרדים, ואין מנגנון דיווח אחיד 
מיקוד ארוך טווח	הקמת מערכת התראה מוקדמת אסטרטגית, פיתוח של חלופות אסטרטגיות והכשרה אסטרטגית לשירות הציבורי	מערכת התרעה מוקדמת - אגף "קו האופק" (לשעבר מינהלת המודיעין) עושה סקירה תקופתית. חלק גדול מהמשרדים לא מכירים את המערכת מתקיימות הכשרות של המדרשה לאומית, שחלקן נוגעות לתהליכי תכנון (לאו דווקא לטווח ארוך) 
	האגף לממשל וחברה יוביל פרויקט דומה ל"מסגרת 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, אך הוא לא צלח 
	היחידה לאסטרטגיה תנהל מעקב אחר אינדיקטורים ארוכי טווח שהיחידה תוכל להגדירם כמרכזיים ביעדים ארוכי הטווח של ישראל	יש ניטור שוטף לפי רשימת אינדיקטורים מקור-כלליים שוטפים משרד המודיעין אוסף סימנים לזיהוי ולשינוי מגמות-על, אך הדבר לא מחלחל לתהליכי התכנון של המשרדים אין ניתוח מערכתי של תרחישם חלופיים 

מקרא:  - בוצע במלואו;  - ביצוע חלקי / בוצע בעבר ונפסק;  - לא בוצע כלל

בחינה ביקורתית של המהלכים שסקרנו בפרק זה, מצביעה על כך שלמרות כלל מאמצים שהושקעו במשך שלושה עשורים, אפשר לסכם כי לא הרבה השתנה (פראוור, 2020). לכאורה 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 במנגנוני תכנון: ממצאים ואתגרים מהשטח

במסגרת המחקר סקרנו ספרות ענפה (מחקרים ודוחות מבקר המדינה) 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 מהם החסמים והאתגרים העיקריים בתהליכים, במנגנונים ובשגרת העבודה הקשורים בתכנון האסטרטגי בישראל.

מתוך הראיונות עלו פערים ניכרים בין המציאות לבין 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 (להרחבה ראו פרק 5). בפרק זה נציג את הפערים העיקריים שעלו מן הממצאים, בחלוקה לנדבכים, ולבסוף נציג לוח מסכם שמשווה את הפערים בין המציאות הלכה למעשה לבין ההגדרה של מדינה אסטרטגית.

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 ליצור רצף תכנוני. התחלופה הגבוהה של שרים מחריפה את הבעיה, שכן היא פוגעת ברמת המקצועיות ובהבנת חשיבותם של נושאים אסטרטגיים. יתרה מזאת, רצונם הטבעי של שרים חדשים להטביע את חותמם מוביל לעיתים קרובות לביטול תהליכים קודמים, וכך מונע המשכיות ויציבות בתכנון ארוך טווח. נוסף על כך, החיבור החלקי (אם קיים בכלל) בין תהליכי הערכת מצב ביטחוניות לבין הערכת מצב ותכנון אסטרטגי חברתי-כלכלי מונע ראייה כוללת של צורכי 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 מכוח החלטות ממשלה אינם מיושמים, פורומים לא מתכנסים ואין אכיפה (מבקר המדינה, 2023). כמו כן, חסרה חובת היוועצות מובנית עם פקידיים בכירים ועם יחידות אסטרטגיות, והדבר מחליש את הקשר החיוני בין הדרג הנבחר לבין הדרג המקצועי.

בהיבט המעשי של התכנון, ניכר קושי בתעדוף נושאים אסטרטגיים. ריבוי מדדים בתוכניות העבודה, שמוצגות כולן בספר תוכניות עבודה (משרד ראש הממשלה, 2024), מוביל לאובדן המיקוד האסטרטגי, בעוד שערפול מושגי בין תכנון שוטף לאסטרטגיה רחבה מקשה לזהות ולקדם יעדים ארוכי טווח. חוסר התאימות בין תהליכי התכנון ללוח הזמנים של הליכי תקציב המדינה מקשה 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 מחזק את הנטייה לחשיבה קצרת טווח ומקשה התמודדות עם אתגרים מורכבים ארוכי טווח.

חולשה נוספת היא היעדר מנגנון מובנה לסגירת מעגל משוב בין שלבי הייזום, התכנון, הביצוע והמעקב אחר יישום. שיעורי היישום וההטמעה הנמוכים של תוכניות אסטרטגיות מעידים על פער ניכר בין התכנון לביצוע, בעיה המוחרפת על ידי היעדר ממשק סדור בין המטה לשטח. פער זה מתבטא בשתי רמות: (1) ברמה האופקית: בין משרדי מטה (רה"מ, אוצר משפטים,

נציבות שירות המדינה) אל מול משרדי הביצוע (בריאות, תחבורה, רווחה ועוד); (2) בין רמות ממשל שונות: משרדי הממשלה אמורים להיות המטה המתכנן והרשויות המקומיות הן סוכן הביצוע של תוכנית מסוימת.

בחירת היבטי התכנון ארוך הטווח במערכת הישראלית חושפת חסמים 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 ליצור מדיניות עקבית ומתמשכת מעבר למחזור בחירות בודד. לבסוף, התשתית המחקרית התומכת בתכנון האסטרטגי סובלת מפיצול ומחוסר 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 ללמוד ולהפיק לקחים לאורך זמן.

אינטגרציה. בחינות מנגנוני האינטגרציה במערכת התכנון האסטרטגי בישראל חושפת פערים המקשים ליצור מדיניות קוהרנטית ואפקטיבית. במישור האופקי, ניכרת בעיה מהותית של עבודה בסילואים ו"מלחמות טריטוריה" בין משרדי הממשלה. כל משרד נוטה לפתח הערכת מצב ותהליכי תכנון עצמאיים, ללא התייחסות מספקת לסדרי עדיפויות לאומיים מתכללים. מציאות זה מקשה ליצור 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 במידה רבה לתכנון אסטרטגי מבוסס שטח. גם בתוך המשרדים עצמם, קיים פער בין הידע הנצבר במחוזות לבין תהליכי התכנון האסטרטגי במטה, מצב שמוביל לאובדן תובנות חשובות ולניתוק בין התכנון ליישום.

התכלול הרוחבי, הכולל תיאום והיוועצות רב-מגזרית, סובל אף הוא מליקויים מהותיים. תהליכי שיתוף הציבור נעשים לעיתים קרובות בשלב מאוחר מדי בתהליך קביעת המדיניות, אחרי שכבר גובשו טיוטות 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 מייצג רב-מגזרי, המורכב ממומחים וחוקרים המספקים פרספקטיבה אסטרטגית רחבה, מעמיק את הבעיה ומגביל את היכולת לגבש ראייה כוללת ומאוזנת של האתגרים הלאומיים.

במרכז הממשל (CoG) עצמו, הפיצול בין כמה יחידות שונות מקשה ליצור 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 ליצור סינרגיה ולזהות כפילויות או פערים. חולשה מהותית נוספת היא היעדר עיסוק רוחבי בקידום חשיבה מערכתית והיעדר יצירת תרחישי "איפכא מסתברא", המאתגרים את הפרדיגמות הקיימות. ללא מנגנון כזה, המערכת נוטה לשמר תפיסות קיימות ומתקשה להתאים את עצמה לשינויים מהירים במציאות המורכבת.

מיקוד ארוך טווח. היעדרו של "מצפן" לאומי מהווה חסם קריטי נוסף. קשה להפריד את הדיון בטווח הארוך מהמציאות הפוליטית הקיימת – פופוליזם, פילוג וקטוב, סקטוריאליזם וירידה מתמשכת באמון – מביאים כולם למצב נפיץ. היעדר תרבות של דיון אסטרטגי מתבטא בשתי תופעות מנוגדות אך משלימות: מחד גיסא, הימנעות מוחלטת מעיסוק בסוגיות רגישות מחשש למחלוקת בלתי פתירה (כגון הסוגיה הפלסטינית), ומאידך גיסא, ניסיונות להכריע חד-צדדית בסוגיות מהותיות ללא דיון מעמיק או חתירה לפשרה (כגון ניסיונות הרפורמה המשפטית). לפיכך ישראל מתקשה לגבש חזון משותף ארוך טווח, החורג מגבולות הממשלה הנבחרת הקונקרטי, עובדה שמקשה עליה להתמודד עם אתגרים מורכבים ורב-ממדיים.

גם 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 אוריינות-עתיד נמוכה,

היעדר תפיסה ממשלתית מובנית או הכשרה מתאימה והיעדר פיתוח יכולות אסטרטגיות בקרב מנהלים ועובדים, מגביל את יכולתה של המערכת לצפות אתגרי העתיד ולהתכונן אליהם. פיתוח תרחישים חלופיים, כלי מפתח בתכנון אסטרטגי, אינו מובנה כחלק אינטגרלי מהערכת המצב האסטרטגית.

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

הפערים הללו, בהצטברותם, יוצרים מציאות שבה התכנון ארוך הטווח בישראל נותר חלקי, מקוטע ולא יעיל דיו. התמודדות עם אתגרים אלו דורשת שינוי תפיסתי עמוק, הן ברמה המוסדית והן ברמה התרבותית. בלוח 5 סיכמנו את הפערים שעולים מן השטח, אל מול ההגדרה של מדינה אסטרטגית. מיפוי זה שימש אותנו גם בחיפוש בנצ'מרק בינלאומי ובגיבוש המלצות בפרקים הבאים.

לוח 5

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

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

<p>כל משרד עושה הערכת מצב משל עצמו ובונה תהליך נפרד, ולא סביב החלטה מתכללת של סדרי עדיפויות לאומיים</p> <p>עבודה בסילואים ו"מלחמות טריטוריה" בין המשרדים מקשות לייצר אסטרטגיה משותפת</p>	<p>תכלול אופקי - בין משרדי ממשלה ויחידות סמך</p>	<p>אינטגרציה</p>	
<p>השלטון המקומי פעמים רבות לא נתפס כשותף לקביעת מדיניות אסטרטגית,</p> <p>השלטון המקומי נתפס כגוף ביצוע של הממשלה המרכזית</p> <p>גם בתוך המשרדים עצמם, יש הרבה ידע יישומי שנצבר במחוזות שלא תמיד מוזן (מלמטה-למעלה) לתוכניות האסטרטגיות</p>	<p>תכלול אנכי - בין רמות שלטון שונות (מרכזי מול מקומי)</p>		
<p>שיתוף הציבור נעשה פעמים רבות בשלב מאוחר מדי, אחרי שיש כבר טיטת מסמך מדיניות ומבקשים תגובות</p> <p>ההיועצות נעשית ביוזמה חד-צדדית, לא מתקיים היזון חוזר מתמשך ואין עדכון על מה קרה בעקבות שיתוף הציבור ואיזו החלטה אסטרטגית התקבלה בסוף</p> <p>אין מועצה או גוף מייעץ רב-מגזריים, של מומחים וחוקרים שמציגים פרספקטיבה אסטרטגית רחבה</p>	<p>תכלול רוחבי - תיאום והיועצות רב-מגזרית רחבה</p>		
<p>מרכז הממשל (CoG) מחולק בין כמה יחידות שונות שלא תמיד מקיימות שגרות עבודה שוטפות לתכלול מאמצים</p> <p>אין תכלול, מעקב והנגשה של כלל תוכניות הלאומיות האסטרטגיות</p> <p>אין עיסוק רוחבי בקידום חשיבה מערכתית ויצירת תרחישי "איפכא מסתברא" שמאחגרים את הפרדיגמה</p>	<p>מוסדות מרכז ממשל - CoG - איתנים</p>		
<p>איי-ציבות פוליטית דוחפת את הפוליטיקאים לתעדף רק טווח קצר, לבחור בדחוף ולדחוק את החשוב</p> <p>למדינת ישראל אין "מצפן" ארוך טווח, ובשל נפיצות פוליטית מעדיפים שלא לעסוק בסוגיות רגישות או לנסות לכפות החלטות באופן גורף וחד-צדדי</p>	<p>אופק תכנון מעבר למחזור בחירות בודד</p>	<p>מיקוד ארוך טווח</p>	
<p>מנגנון סריקת האופק הוא וולונטרי ולא מעוגן בהחלטת ממשלה או בחקיקה</p> <p>אוריינות-העמיד היא נמוכה ואין תפיסה ממשלתית מובנית או הכשרה מתאימה</p> <p>פיתוח תרחישים חלופיים לא מעודכן בתוך הערכת מצב אסטרטגית</p>	<p>פרקטיקות של חשיבה מוטת עתיד - סריקת אופק ופיתוח תרחישים</p>		
<p>אין מפיץ רוחבי וחזון משותף ארוך טווח שחורגים מגבולות הממשלה הנבחרת</p> <p>לא נעשה ניתוח סיכונים מובנה של המדינה או של המדיניות המוצעת</p> <p>בהיעדר הערכת מצב אסטרטגית אין הסכמה על מה הם האחגרים וההזדמנויות שיש להתמקד בהם</p>	<p>התייחסות לבעיות מורכבות וארוכות טווח ("בעיות זדוניות")</p>		

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

המודל התאורטי של 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 כמה ביטויים בולטים לפער זה:

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

ניתן לראות אפוא כי למרות המנגנונים והכלים הקיימים על הנייר, קיים פער הולך וגדל בין התפיסה התאורטית 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 ומאי־היערכות לתרחישי קיצון. אומנם מדובר באירוע קיצון, אך קשה להעריך מניין יגיע "הברבור השחור"¹⁰ הבא

10 "ברבור שחור" הוא תיאור לאירוע שסיכוייו להרחש מוערכים כנמוכים מאוד, אך לא בלתי אפשריים, והשפעתו על המערכת היא מרחיקת לכת. את המושג טבע בהקשר הניהול והחשיבה הכלכלית נסים ניקולס טאלב בספר הנושא את השם הזהה: הברבור השחור: השפעתו המטלטלת של הבלתי צפוי על הכלכלה והחיים (טאלב, 2009).

ועם אילו אתגרים מורכבים נדרש להתמודד בעשורים הקרובים לקראת שנת ה-100 של המדינה.

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

במילים אחרות, ניתן לתאר את יכולות המדיניות האסטרטגית של ישראל כמאופיינות ב"אות מתה"¹¹ – הוראות ונהלים קיימים אך שאינם מיושמים בפועל. לפנינו ביטוי קיצוני לפער הרלוונטיות: ההסדרים התאורטיים מנותקים באופן מהותי מהשגרות הקיימות בשטח ויוצרים אשליה שהכול מטופל ומוסדר; הממצאים מהשטח (כפי שעלה מכל המרואיינים וסיכום האתגרים לעיל) מעלים תמונה עגומה של מערכת מסורבלת, שלא מיישמת את ההחלטות שהיא עצמה קיבלה, ומתקשה להסתגל באופן יעיל לשינויים ולאתגרים מהותיים במציאות.

11 המושג "אות מתה" הוא כינוי להוראת חוק, נוהל או הנחיה מינהלית שהן אומנם בתוקף אך איש אינו אוכפן או מיישם אותן במציאות החיים. יש שהוראה כלשהי לא יושמה מעולם, לא נאכפה ונותרה בגדר משאלת לב של מנסחיה, וחו לא.

השוואה בינלאומית

בסקירה ההשוואתית בפרק זה נביא דוגמאות לכלי מדיניות ותוכניות ממגוון מדינות בינלאומיות. בחרנו מדינות מסוימות כבנצ'מרק בזכות דירוגיהן הגבוהים 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 כיוונים לפתרונות רלוונטיים גם עבור ישראל. המדינות המופיעות בסקירה ההשוואתית הן (לפי סדר הא"ב): איחוד האמירויות, ארצות הברית, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, יפן, ניו זילנד, סינגפור, פינלנד, 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 ניכר 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, אי-אפשר בהכרח לאמץ את המודלים של כל המדינות וליישם ישירות בישראל, שכן לא כל המדינות 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 בישראל.

5.1. בנצי'מרק במנגנוני תכנון

תהליכי התכנון האסטרטגי במדינות מובילות בינלאומית מציגים שלושה מאפיינים עיקריים: (1) מדינות רבות מבינות את החשיבות הטמונה בתיאום בין־משרדי בכל הנוגע לגיבוש ולהטמעה של אסטרטגיות ארוכות טווח, ומכירות בכך שמדיניות ממשלתית מורכבת דורשת שיתוף פעולה והרמוניזציה בין גופים שונים; (2) בולטת חשיבותה של תשתית מחקרית איכותית לתמיכה בתהליכי התכנון האסטרטגי, ולכן מדינות מקימות גופים בלתי תלויים של מומחים אשר מייעצים למקבלי ההחלטות ותורמים להעשרת השיח הציבורי; (3) ניכרת מגמה של חקיקה ותשתית רגולטורית התומכת בתהליכי התכנון האסטרטגי. חקיקה זו מבטיחה את 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). כמה שבועות לאחר הרכבת הממשלה במדינה מפורסמת "תוכנית הממשלה" (Government Program). מדובר במסמך שבו הממשלה מפרסמת את תוכניותיה לטווח הבינוני והארוך. המסמך הוא הצהרה פוליטית על סדר העדיפויות של המפלגות המרכיבות את הקואליציה, ומציג את יעדי המדיניות ואת הכיוון הכללי של פעולת הממשלה לתקופת כהונתה הצפויה (Joyce, 2022; OECD, 2015; Prime Minister's Office, Finland, 2015;). (2019).

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.¹² הרשות המחוקקת ממלאת תפקיד חשוב בתכנון ובניטור של התקדמות הביצוע של

תוכנית הממשלה. הפרלמנט (לרבות האופוזיציה) שותפים בשלב תכנון התוכנית הממשלתית, ובהמשך מתקיים גם פיקוח פרלמנטרי שבמסגרתו הממשלה מגישה דוח התקדמות שנתי על התוכנית האסטרטגית (OECD, 2022).¹³

יפן מציגה מודל שונה מעט 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.¹⁴ במסגרת רפורמה זו הוקם תחת משרד ראש הממשלה משרד הקבינט (the Cabinet Office), שמטרתו לשמש "מקום החוכמה לעזר ישיר לקבינט ולראש הממשלה".¹⁵ משרד הקבינט הוא בעל האחריות על תכנון מדיניות מקיפה בנושאים מכריעים ועל תיאומה (Sustainable Governance Indicator, 2022). תחת משרד הקבינט יש ארבע מועצות חשובות לקידום תכנון ועשייה ציבורית בתחומן. המועצות מובלות בידי ראש מזכירות הקבינט (cabinet secretary). כל מועצה מורכבת מכלל שרי משרדי הממשלה ומנציגי הגופים הציבוריים הרלוונטיים בתחומם (דוגמת נגיד בנק יפן או ראשי ועדות ומועצות ממשל מרכזיות אחרות). נוסף על אלה מצטרפים מומחים מחוץ הזרוע המבצעת, ובהם נציגי האקדמיה וכן נציגי המגזר הפרטי.

בבריטניה, 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

Finnish Government Portal, "Government Program – Governance – 13 Parliamentary Committees"

The Prime Ministers's Office of Japan, 2001, Central Government Reform of Japan 14

Cabinet Office, Important Councils 15

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 התאורטית (Joyce 2015, p. 231). לאור מורכבות הביצוע של תוכניות אסטרטגיות רחבות ואינטרטיביות פותחה מתודולוגיה של likelihood of delivery שבונה הערכה של יכולות הביצוע של תוכניות וזיהוי מוקשים עתידיים (Barber, 2015). כמו כן, יש מסורת ארוכת שנים של תכנון אסטרטגי ביטחוני (strategic defence review).¹⁶

בשנת 2022 פורסמה תוכנית הדגל הכלכלית-חברתית (Leveling up the UK) של ממשלת ג'ונסון, ובעקבות פרסומה נערכו שינויים מוסדיים שבמסגרתם הוסבו יחידות שונות למשרד ייעודי לתוכנית הכלכלית-חברתית. כך הוקם המשרד לתוכנית הכלכלית-חברתית, לדיור ולקהילות (Department for Leveling Up, Housing and Communities), תוך כדי הקמת צוות מיוחד (Leveling Up Taskforce) ומינוי כלכלן בכיר ובעל שם לשמש הפרויקטור הציבורי להובלת הנושא. צוות זה נדרש לדווח ישירות לראש הממשלה וכן לשר במשרד הייעודי לנושא.¹⁷ במסגרת יישום האסטרטגיה הכלכלית-חברתית של ממשל ג'ונסון הוקם גוף מומחים עצמאי, לא סטטוטורי – The Levelling Up Advisory Council. גוף זה נועד לספק תשתית ידע מחקרית, ליעץ למקבלי ההחלטות וכן לפרסם מחקרים ולהעלות רעיונות במטרה להעשיר את השיח הציבורי בתחום.¹⁸

בדנמרק בולט החזון המשותף והדירקטיבה. כך, בשנים 2021 ו-2022 פורסמו שתי תוכניות אסטרטגיות ארוכות טווח: האסטרטגיה הראשונה, Denmark can do more!, פורסמה בספטמבר 2021, והיא אסטרטגיה כלכלית מקיפה

The Strategic Defence Review 16

Gov. UK, 2022, [Press Release – Andy Haldane appointed as Chair of Leveling Up advisory Council](#); Gov.UK, 2022, ["Press Release – Ambitious plans to drive leveling up" agenda](#)

Gov.UK, [Levelling Up Advisory Council](#) 18

לטווח הבינוני-ארוך. היא מתמקדת בעשרה תחומים אשר פעילות שבהם תוכל לחזק את דנמרק בטווח זמן של עשר שנים. התוכנית מתמקדת בפתרונות לטווח הארוך, שיושגו דרך רפורמות, חדשנות, חינוך, יצירת משרות וצמיחה (Ministry of Finance, Denmark, 2022). האסטרטגיה השנייה, Denmark Can Do More II, הוצגה באפריל 2022 וגם היא אסטרטגיה לטווח הבינוני-ארוך, אך מתמקדת בתחום העצמאות האנרגטית. שתיים ממטרות המדיניות הן הפסקת השימוש בדלקי מאובנים והגברת הקיבולת של מקורות אנרגיה אלטרנטיביים – אנרגיה סולרית ואנרגיית רוח (European Commission, 2022; Ministry of Finance, Denmark, 2022).

החוק בניו זילנד דורש ממשרדי הממשלה לפרסם מסמך "כוונות אסטרטגיות" (strategic intentions),¹⁹ המתייחס לשלוש שנים קדימה. משרד האוצר, מנחה 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, (שאינם מחייבים בשלב זה, לביצוע חשיבה אסטרטגית (strategic thinking) ותכנון אסטרטגי (strategic planning) בסוכנויות ובמשרדים השונים. המסמך מנחה את המשרדים להכליל בתהליך החשיבה והתכנון האסטרטגי אלמנטים מסוימים (New Zealand Treasury, 2020).

בסינגפור הודגשה פעילות מרכז הממשל 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 ותעדוף כלל-ממשלתי, על חיזוק המערך האסטרטגי ועל התיאום הבין-משרדי, בצד יישום ופיקוח בנושא ופיתוח מיומנות וחדשנות בשירות הציבורי. הקבוצה האסטרטגית מנוהלת בידי ראש השירות הציבורי וסגן מזכיר במשרד ראש הממשלה, וכוללת 18 מחלקות עבודה.²⁰

19 על פי סעיף 38 ל-2013 Public Finance Amendment Act.

20 Prime Minister's Office, [Strategy Group](#)

5.2. בנצי'מרק במנגנוני אינטגרציה

בראייה בינלאומית ניתן לזהות שהמדינות מייחסות חשיבות רבה לאיתנות מוסדות מרכז הממשל והיכולת לתכלל תהליכים אסטרטגיים על פני משרדים וגורמים שונים. קיימת גם 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.

5.2.1. היבטים של תכלול אופקי

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 קביעתה וביצועה של המדיניות הממשלתית הפדרלית, ומובל בידי ראש הממשלה הקנדי,²¹ פועלות שתי ועדות הנוגעות לתכנון האסטרטגי המדיני: (1) ועדת הקבינט לאג'ודה, 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; (2) ועדת המשנה לתיאום בין-ממשלתי (Sub-Committee on Intergovernmental Coordination), האמונה על אינטגרטיביות בין-משרדית של נושאי עדיפות מרכזיים.²²

Prime Minister of Canada, [Cabinet](#) 21

Prime Minister of Canada, [Cabinet Committee Mandate and Membership](#) 22

באיחוד האמירויות, בשנת 2017 הוקמה בצו הקבינט הוועדה הלאומית ליישום אג'נדת 2030 לפיתוח בר-קיימה של האו"ם²³ – The UAE's National-Committee on SDG's²⁴. בראש הוועדה הלאומית עומד השר לשיתוף פעולה בינלאומי, ובצידו פועלים 17 גופים פדרליים. מטרת הוועדה להוביל גישה כלל-ממשלתית (Whole of Government) ליישום אג'נדת פיתוח בר-קיימה ביעילות, יחד עם פיקוח ומדידה של הליך זה. הוועדה משלבת בין יישום "חזון 2021" לבין יישום מטרות אג'נדת האו"ם.

בגרמניה, משרד הקנצלר מורכב מנציגים קבועים של המשרדים המקצועיים, המשמשים רפרנטים אחראים לפיקוח וסנכרון בין משרד האם שלהם, לקנצלר ולמשרדים אחרים – כדי לוודא את הקוהרנטיות של ההחלטות (chancellor policy guidelines). כך מתאפשרים עבודת רוחב ותיאום בין-משרדי נרחב.²⁵ בשוודיה, מודגשים במידה רבה התכלול האופקי ואף התכלול הרוחבי (ראו להלן) בדבר יישום יעדי פיתוח בר-קיימה של האו"ם (Sustainable Development Goals – SDG's). הוקמה מועצה רב-מגזרית ליעוץ בפיתוח יעדים לאומיים לקידום ה-SFD's, והממשלה מינתה קבוצה של מזכירי מדינה, שאינם חברי ממשלה, במטרה לבקר את היעדים ולעקוב אחר יישומם. כיום הקבוצה כוללת נציגים מכל המשרדים, למעט משרד המשפטים ומשרד ראש הממשלה. כדי לייצר שיתופי פעולה נפגשים רכזי המשרדים פעם בחודש במטרה לדון בנושאים הרלוונטיים לפרויקטים משותפים ולתאם מדיניות אל מול יעדי הפיתוח.²⁶

23 אג'נדת 2030 לפיתוח בר-קיימה של האו"ם היא חוכנית להשגת שגשוג ושלוש עולמי, בטווח המידי והעתידי. חוכנית זו אומצה בידי כלל החברות באו"ם בשנת 2015. החוכנית מושחח על 17 יעדי פיתוח בר-קיימה (Sustainable Development Goals – SDG's). ראו [Sustainable Development](#), The United Nation

The United Arab Emirates' Government, The UAE's National Committee on SDG's 24

Structure and tasks, The Federal Government, Sweden 25

Government Offices of Sweden, *Report on the implementation of the 2030 agenda for sustainable 89, development 21* (2021) 26

5.2.2. היבטים של תכלול אנכי

באוסטריה מעמדם של הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי מוסדר כבר בחוקה. סעיף 115 בפרק השלישי של חוקת אוסטריה קובע כי "התאחדות העיריות האוסטריות והתאחדות הערים והעיירות האוסטריות 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.²⁷

בגרמניה, 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 וברטוב, 2023).

5.2.2. היבטים של תכלול רוחבי

בדנמרק הוקמה רשת 2030 (The 2030 Network) אשר משמשת גוף פרלמנטרי שנועד לקדם את מטרות הפיתוח הבר-קיימה 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 בתחומים הנוגעים לקביעת המדיניות הלאומית באמצעות מחקרים, שיתוף ידע וניתוח נתונים ואף לתמוך בתחומים הללו. הפאנל עובד באופן עצמאי ואינו כפוף להנחיות הפוליטיות. באופן כללי, דנמרק מאופיינת בתרבות פוליטית השואפת להגעה לקונצנזוס בין הצדדים המעורבים, והתוכניות האסטרטגיות בתחומי אקלים, חינוך, מדע ותשתיות נשענות על דיוני שולחן עגול רב-מגזרי עם מגוון שותפים, לרבות העובדים, המגזר העסקי והאקדמיה.

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

בהולנד, הוקם גוף מכוח חוק המכונה WRR (Government for Council Scientific Policy). הארגון הוקם בשנת 1972 במטרה לספק לממשלת הולנד ייעוץ עצמאי בנושאים הקשורים למדיניות ממשלתית ארוכת טווח. ה-WRR מורכב ממועצה בת שמונה חברים וצוות אקדמי, הממונים בידי המלך לכהונה של חמש שנים, והם זכאים למינוי מחדש לכהונה נוספת. תפקידו העיקרי של ה-WRR הוא לבחון את השפעותיה של מדיניות הממשלה לטווח הארוך בנושאים, כגון בריאות, תחבורה, תקשורת וחינוך. חבריו מתמנים על סמך מומחיותם ומטרתם לספק ייעוץ אובייקטיבי ומבוסס לממשלה.²⁸

בבריטניה, כדי ללוות את תהליך היישום של האסטרטגיה התעשייתית שפורסמה בשנת 2017 הקימה הממשלה את מועצת האסטרטגיה התעשייתית (Industrial Strategy Council), שהוא גוף מיעוץ, עצמאי ולא 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. בגרמניה, המועצה הגרמנית לפיתוח בר-קיימה החוק שקיימת מכוח החוק לפיתוח בר-קיימה במינהל הפדרלי.²⁹ המועצה מונה 15 חברים ממגוון תחומים: אנשי המגזר העסקי, אנשי ציבור, אנשי הקהילה המדעית ופוליטיקאים. את חברי המועצה ממנה הקנצלר למשך שלוש שנים. תפקידה העיקרי הוא ליעוץ לממשלה הגרמנית בנושאים הקשורים לשוויון בין-דורי, קיימות והשפעות ארוכות הטווח של החלטות מדיניות שונות. המלצותיה של המועצה אינן מחייבות למרות תפקידה החשוב בגיבוש מדיניות. המועצה פועלת כישות עצמאית ובלתי תלויה, עם תקציב עצמאי וללא כפיפות פוליטית, אף שהקנצלר הוא הממנה אותה.³⁰

WRR, [About Us](#) 28

Gesetz über die nachhaltige Entwicklung in der 29
Bundesverwaltung

RNE, [Rules of Procedure](#) 2020 30

1.3. בנצי'מרק על חשיבה לטווח ארוך

ניתוח המדיניות והפרקטיקות בקרב מדינות מובילות מעלה כי חשיבה לטווח ארוך והכשרה לחזון עתידי הן אבני היסוד של מנגנוני תכנון אסטרטגי יעיל. ראשית, מדינות רבות מפתחות יחידות ומודלים ייעודיים במרכזי הממשל לצורך קידום חשיבה עתידית ובחינת אתגרים אסטרטגיים. הן מקימות גופים הפועלים במנדט ארוך טווח במטרה להתוות מגמות עתידיות ולהאיץ חשיבה מחוץ לקופסה. שנית, מודלים אלו מתבססים לעיתים על שילוב בין גורמים מהשירות הציבורי לבין מומחים חיצוניים, כגון מההאקדמיה והמגזר הפרטי. שילוב זה מאפשר גישה רחבה יותר למידע ומגוון נקודות מבט, 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 העיקריות בצד הגדרת אי-הוודאות שתעצב את הסביבה האסטרטגית המדינית במבט הצופה שני עשורים קדימה.³¹ מועצת המודיעין הלאומית כותבת דוח מגמות גלובלי כל ארבע שנים, באופן המאפשר תיאום בין "המחזור הפוליטי", כלומר מסיום קדנציה ועד תחילת הבאה, לבין תכנון ארוך טווח התומך בממשל הנכנס (OECD, 2021a). בהקשר הביטחוני, לאורך עשורים היה מקובל שכל ארבע שנים מופץ דוח אסטרטגי המציג את תפיסת הביטחון של הממשל (Quadrennial Defense Review).³² עם זאת, גוברים הקולות בממשל הפדרלי להקים משרד ייעודי שיעסוק בחשיבה מוטת עתיד ותכנון אסטרטגיה ארוכת טווח גם בהיבטים החברתיים-כלכליים-סביבתיים. במהלך 2023 אף הוקמה

Office of the Director of National Intelligence, [National Intelligence Council](#)

Historical Office, [Quadrennial Defense Review](#) 32

רשת מקצועית של בעלי תפקידים בממשל הפדרלי (Federal Foresight Advocacy Alliance), שפועלת לטובת קידום חקיקה ומיסוד תהליכים.³³

איחוד האמירויות נחשבת אחת 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.³⁴ המשרד לענייני הקבינט גיבש את אסטרטגית חיזוי העתיד (Future Foresight Strategy) שמטרתה לבנות מודלים עתידיים אפשריים בתחומי המגזר הציבורי, לייצא מחקרים, לגייס שותפויות בינלאומיות ולהטמיע את הליך החיזוי בתכנון האסטרטגי הממשלתי בשלל התחומים. כמו כן, קיימת פלטפורמה דיגיטלית אחידה – Future Foresight Platform – שנועדה להטמיע כלי עבודה לתכנון ארוך טווח מול יעדי המחר ברמת משרדי הממשלה, תוך כדי יצירת פלטפורמה להעברת מידע ולשיתוף ידע בין־משרדי.

קנדה הדגישה פיתוח אוריינות עתיד, ובמרכז הממשל הפדרלי עומדת יחידת סריקת אופק (Policy Horizons Canada). הארגון הוקם בגלגוליו הראשונים עוד בשנת 1996, ובשנת 2010 התייצב במצבו הנוכחי. הארגון הוקם כדי לעזור לממשל הפדרלי לפתח מדיניות ותוכניות תכנון אסטרטגיות בעלות אוריינטציה להתמודדות עם אתגרי המחר ולעמידה בהם.³⁵ יחידת סריקת אופק מנוהלת בידי ועדת היגוי משותפת, שבראשה עומדים סגן שר ממשרד התעסוקה וסגן שר לעניינים בין־ממשלתיים במועצה המייעצת המנדטורית (Privy Council Office – PCO). ועדת היגוי זו כוללת נציגים משמונה משרדי ממשלה אחרים באופן המאפשר אינטגרטיביות ותיאום אופקי.³⁶

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 36

גם סינגפור אימצה את הכלים ואת תפיסת חשיבת עתיד במרכז הממשל לחיזוק יכולות התכנון האסטרטגי. עוד בשנת 1995 הוקם בממשלת סינגפור המשרד לתכנון תרחישים (Scenario Planning Office) תחת משרד ראש הממשלה. בשנת 2003 השתנה שם המשרד למשרד למדיניות אסטרטגית (Strategic Policy Office), ואחריותו התרחבה לגיבוש אסטרטגי, המתמודד עם תרחישים מוטי עתיד. בתוך המשרד הוקם בשנת 2009 המרכז לעתידים אסטרטגיים (Center for Strategic Futures) לביצוע סריקת אופק ומחקר מדיניות ארוכת טווח. מטרת המרכז היא לבנות שירות ציבורי ולגבש מדיניות אסטרטגית במציאות מאתגרת ומשתנה. הוא מונה כעת עשרות עובדים ומנחה את משרדי הממשלה.³⁷

פינלנד מציגה מודל מעניין בשיתוף קרן SITRA (להלן: סיטרה), קרן ציבורית עצמאית הפועלת ישירות בביקוח הפרלמנט הפיני, ותפקידיה מוגדרים בחקיקה ראשית.³⁸ מטרות הקרן הן: לקדם צמיחה מקלילה (inclusive growth), יציבה ומאוזנת בפינלנד; לאתגר הנחות מוצא; ולזהות מנגנוני צמיחה חדשים. סיטרה מוסמכת לעסוק בפרויקטים שצופים פני עשר ועשרים שנים קדימה, ואף יותר. היא לא מדווחת לממשלה בשלטון ואינה תלויה בתקציב המדינה, אך פועלת בשיתוף פעולה קרוב עם כלל משרדי הממשלה. בין המטרות שהציבה לעצמה: שיקום אקולוגי של החברה; דאגה לכלכלה ולתחרותיות; וחיזוק הדמוקרטיה. הבנק של פינלנד תרם הון ראשוני לסיטרה בסך 84 מיליון אירו. התשואות מהשקעה זו מספקות מימון לעבודה מוכוונת העתיד.³⁹

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

37 Prime Minister's Office, [Centre for Strategic Futures](#)

38 Sitra, [Sitra is Finland's fund for the future](#)

39 SITRA, [Straegy - Sitra](#)

שכדי להבטיח יישום אפקטיבי של אסטרטגיות ממשלתיות, יש לבסס תרבות ארגונית התומכת בחשיבה לטווח ארוך, ניתוח עתידי וערנות לשינויים. עובד הציבור הממוצע נדרש לאמץ את העקרונות האלה ולשלבם בעבודתו השוטפת.⁴⁰

5.4. סיכום ביניים - למידה מהעולם

התמונה הכוללת שעולה מהפרק השוואתי היא שבמדינות מובילות בעולם קיימים כמה גישות ומודלים עיקריים להבטחת תכנון אסטרטגי אפקטיבי ובר-קיימה, אשר עשויים להאיר את 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 לשינויים תכופים ולהיעדר יישום.

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

מגמה בולטת נוספת היא החשיבות שמייחסות מדינות למעורבות רחבה של בעלי עניין מגוונים – החל ברשויות המקומיות, דרך האקדמיה והמגזר השלישי ועד לציבור הרחב – 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. נעשות היועצויות אד־הוק ואין פורומים של מועצה מייעצת, כמו הפאנל בדנמרק או שולחנות עגולים שסיטרה מארגנת בפינלנד.

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

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 כמה תחנות עיקריות. תחילה הגדרנו מדינה אסטרטגית, כמדינה המאמצת גישה מערכתית המבוססת על שלושה נבכים מרכזיים: (1) תכנון מקיף; (2) אינטגרציה מוסדית; (3) 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 להביא בחשבון את כל מעגל העשייה: החל בתכנון, עבור בביצוע וכלה במעקב ובקרה. אינטגרציה מוסדית מתייחסת למנגנוני תכלול אפקטיביים בשלושה ממדים – אופקי, אנכי ורוחבי – וכן למוסדות מרכז ממשל (CoG) איתנים. מיקוד ארוך טווח מדגיש את הצורך באופק תכנון, החורג מעבר למחזור בחירות בודד, תוך כדי יישום פרקטיקות של חשיבה מוטת עתיד במטרה להתמודד עם אתגרים מורכבים ועם בעיות זדוניות.

בבחינת המציאות הקיימת בישראל, זיהינו תמונת מצב 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. מצד אחר, ניכרת פרגמנטציה בין הגופים, המובילה לכפילויות, לחוסר תיאום ולקושי 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 ה-OECD אל מול אפקטיביות מוסדות התכנון האסטרטגיים שלהן. הממצאים העלו מתאם חיובי של 0.86, ולא במפתיע, המדינות שקיבלו את הציונים הגבוהים ביותר מכל מדינות ה-OECD הן המדינות הנורדיות באירופה (דנמרק, פינלנד ושוודיה) וגם שווייץ. ישראל ממוקמת בראש השליש התחתון של המדינות, מעט מתחת לממוצע ה-OECD.

ניתוח הפערים במערכת הישראלית, כפי שמוצג בלוח 5 לעיל, חשף כמה חולשות עיקריות. בין היתר, זיהינו קשב נמוך מצד הדרג הפוליטי לתוכניות אסטרטגיות, קושי בתעדוף נושאים אסטרטגיים והיעדר מנגנונים מעוגנים בחקיקה לתכנון אסטרטגי. כמו כן, ניכרים חוסר תכלול אנכי בין רמות הממשל השונות וכן שיתוף מוגבל של בעלי עניין מחוץ לממשלה והיוועצות חלקית עימם. 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 הקרן הציבורית העצמאית סיטרה הפועלת בפיקוח הפרלמנט לקידום חשיבה ארוכת טווח. בבריטניה, זיהינו את החשיבות שמייחסים להטמעת תפיסות וכלים של חשיבה אסטרטגית בקרב עובדי המגזר הציבורי.

6.1 עקרונות מנחים בחינת חלופות מדיניות

במסגרת גיבוש המלצות להתמודדות עם הפערים בתכנון האסטרטגי במערכת הממשלתית בישראל, בחנו כמה חלופות לחיזוק יכולות המדינה האסטרטגית (תרשים 10). תהליך זה התבסס על מגוון מקורות, לרבות מודלים מובילים בעולם ותבונות שעלו מראיונות ופורום להיוועצות. המטרה הייתה לזקק המלצות שהיו לא רק משמעותיות ובעלות פוטנציאל לשינוי אמיתי, אלא גם ישימות במסגרת המציאות הפוליטית והארגונית המורכבת של ישראל.

חלופה ראשונה שעלתה היא האפשרות להקים **מוסד עצמאי**, דומה למבקר המדינה, אשר יהיה אמון על חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח. מודל כזה מיושם בפינלנד באמצעות קרן סיטרה, שהיא גוף ציבורי עצמאי הפועל בפיקוח הפרלמנט. הקמת גוף כזה עשויה להבטיח מקצועיות, עצמאות ואובייקטיביות בזיהוי אתגרים אסטרטגיים והצעת חלופות, בלי תלות בשיקולים פוליטיים קצרי טווח.

חלופה שנייה היא **חיזוק תפקיד הפרלמנט** (הכנסת) בתהליכי התכנון והבקרה האסטרטגיים. כפי שמתקיים בפינלנד או בדנמרק, הפרלמנט (כולל האופוזיציה) יכול להתמנות כשותף חשוב בשלבי הכנת התוכניות האסטרטגיות, ולפקח על יישומן. אפשר גם להקים מחדש לצורך כך יחידה דמוית נציב הדורות הבאים שפעלה בכנס לפני כ-20 שנים, או לחלופין להקים ועדה נוספת בכנסת שתפקידה יהיה להתמקד בניתוח מדיניות ואסטרטגיה לטווח ארוך. 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, תוך כדי שימת דגש על האתגרים החשובים ביותר כמו קידום SDG's בשוודיה.

חלופה רביעית שעלתה מהספרות ומחלק קטן מהמרואיניים, נגעה לאפשרות של **ביזור משרדי ממשלה ומתן להם אוטונומיה** לגבש את האסטרטגיה שלהם, תוך כדי חיזוק שגרות העבודה הפנים־ארגוניות.

מנגד, עלתה גם אופציה חמישית, של **שינוי המבנה הארגוני במשרד ראש הממשלה** וביחידות המטה. אפשרות זו תעניק למשרד ראש הממשלה כוח רב יותר כדי לחזק את התפקיד המתכלל והאסטרטגי של מרכז הממשל, ותתאים אותו למבנה של משרד הקנצלר הגרמני. החלופות לא בהכרח מוציאות זו את זו, אלא יכולות לעיתים לתמוך זו בזו.

תרשים 10
 חלופות המדיניות להסדרה מבנית-מערכתית לחיזוק
 יכולות המדינה האסטרטגית



ארגון מחדש
של מבנה
משרד רה"מ



ביזור למשרדים,
שכל אחד יבנה
את האסטרטגיה שלו



מועצה רב-מגזרית
חיצונית, עצמאית
ובלתי תלויה



בכנסת, החזרת
נציב הדורות הבאים
או ועדה ייעודית



מוסד עצמאי,
דוגמת מבקר
המדינה
לחשיבת עתיד



בהערכת החלופות השונות, הנחת המוצא היא פעולה במסגרת "כללי המשחק" של המערכת הפוליטית הקיימת. עיקרון זה משאיר כמובן את זכות ההכרעה וקביעת מדיניות בידי הדרג הנבחר, אך מבקש לחזק את המוסדות, את המנגנונים ואת התהליכים הנדרשים לתכנון אסטרטגי אפקטיבי, בלי להתערב בתוכן של האסטרטגיה עצמה. השאיפה היא לשפר ולטייב את הקיים בתוך המציאות הפוליטית והתשתיות הארגוניות הקיימות, ולהימנע מבניית "מסגרת אידאלית" למוסדות תכנון אסטרטגי.

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 במהלך יותר מעשור כשגרת עבודה חשובה בממשלה. תהליך זה, שהפך לחלק בלתי נפרד מתרבות התכנון הממשלתית, יכול לשמש עוגן להטמעת תהליכי חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח. הניסיון מלמד כי רפורמות מוצלחות בשירות הציבורי מתבססות לא פעם על הרחבה ועל העמקה של פרקטיקות קיימות, תוך כדי שימור היתרונות של מנגנונים

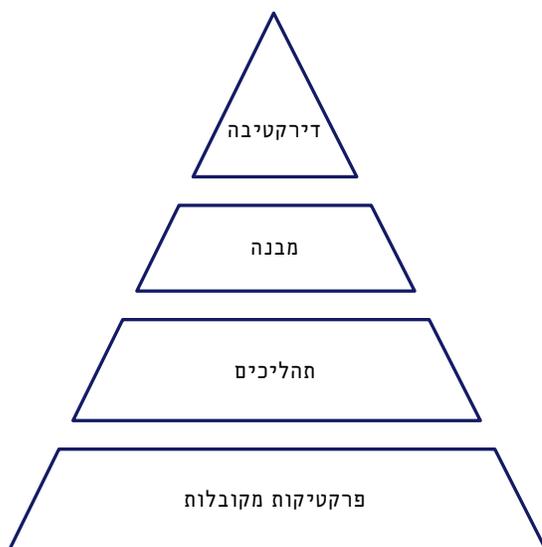
מוכרים ומקובלים. על בסיס עקרונות אלו, נבחנו היתרונות, החסרונות והמגבלות של כל אחת מהאפשרויות, במטרה להגיע להמלצות המתאימות ביותר להתמודדות עם הפערים בישראל.

להלן נציג את ההמלצות העיקריות, שלתפיסתנו נמצאו המתאימות ביותר לתנאיה הייחודיים של המערכת הממשלתית בישראל, ויכולים לשפר במידה רבה 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 (תרשים 11). 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 11
המבנה של המלצות המדיניות לשיפור תהליכי תכנון אסטרטגי,
אינטרטיבי 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.⁴¹ 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. המטרה היא להבטיח שסדר היום הלאומי לא ייקבע רק על ידי שיקולי תקצוב, אלא יהיה מבוסס על ראייה אסטרטגית כוללת.

(2) עידוד אחריותיות, רציפות והיועצות. 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. כמו כן 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 משרתי הציבור וערכי הממלכתיות, תוך כדי קביעת חובת היועצות עם השירות הציבורי המקצועי והעצמאי (מרגלית ואחרים, 2024).

במסגרת מערכת היחסים של איזונים ובלמים בין הדרג הנבחר לבין הדרגים מקצועיים במנגנוני התכנון האסטרטגי, מומלץ לחייב פרסום דוחות

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

תקופתיים לציבור על התקדמות ביעדים אסטרטגיים, ולקבוע חובת הצדקה לדרג הפוליטי שמבקש לשנות או לבטל תהליכי תכנון אסטרטגיים מהותיים.

רובד המבנים

(3) הקמת ועדה **מיעצת ציבורית**. לטובת הגברת התכלול הרוחבי וביסוס מחקרי, לצד חיזוק המועצה, מוצע להקים ועדה מיעצת ציבורית בדומה לפאנל האסטרטגי הרב־מגזרי בדנמרק. ועדה זו תתבסס על המודל של המולמו"פ, ותשמש גוף בלתי תלוי ומקצועי שיעץ למועצה הלאומית לכלכלה וחברה. חברי הוועדה המיעצת, שימונו בידי 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 "איפכא מסתברא"**. מומלץ להעביר את אגף סריקת האופק ממשד החדשנות, מדע וטכנולוגיה למשרד רה"מ ולמקמו במועצה הלאומית לכלכלה באגף "איפכא מסתברא". האגף ישמש מוקד לחשיבה אסטרטגית מתקדמת ואתגור פרדיגמות בממשלת ישראל. תפקידו 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 יינה 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) **מיסוד צוות בכיר לניהול אסטרטגיה**. 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, ולקיים 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 המבוא ברמת המקרו בספר תוכניות העבודה השנתי של הממשלה. פרק זה יציג תמונה הוליסטית של פעילות הממשלה, ויקשר בין תוכניות המשרדים 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 בסיס לתהליך התקצוב, ויבטיח התאמה בין הערכת המצב לבין סדרי העדיפויות התקציביים.

רונד התהליכים

(6) חיזוק מנגנוני הפיקוח הפרלמנטרי. מומלץ לחזק במידה רבה את מנגנוני הפיקוח הפרלמנטרי על תהליכי התכנון האסטרטגי. הצעד העיקרי בכיוון זה הוא חיוב המועצה הלאומית לכלכלה וחברה להגיש דיווח שנתי לכנסת, שיוצג בידי ראש הממשלה או בידי 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 התהליכים האלה.

(7) הטמעת חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח בכל תהליכי קבלת ההחלטות הממשלתיים. מוצע ליצור שדה חדש בטופס הדיווח של "ניתוח השפעות אסטרטגיות ארוכות טווח" שיהיה חלק בלתי נפרד מכל הצעת מחליטים

ממשלתית ומדברי הסבר להצעות חוק ממשלתיות, בדומה להטמעה הדרגתית שנעשתה בניתוח השפעות רגולציה (RIA). קטגוריה זו תחייב את מגישי ההצעות לבחון ולהציג את ההשלכות ארוכות הטווח של המדיניות המוצעת. 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 חשובה, ויעודד את קובעי המדיניות לחשוב מעבר למחזור הבחירות הנוכחי.

רובד הפרקטיקות השוטפות

(8) פיתוח תפיסת הפעלה לאוריינות עתיד. מומלץ כי המועצה הלאומית לכלכלה וחברה, בשיתוף אגף חברה וממשל במשרד רה"מ, יפתחו תפיסה מקיפה של אסטרטגיה וחשיבת עתיד, ובכלל זאת יפתחו כלים לניתוח מגמות וגיבוש תרחישים שמתעדכנים לאורך זמן, וכן מדריכים ותוכניות הכשרה ייעודיות למנהלים בשירות הציבורי. תוכניות ההכשרה יועברו באופן שוטף, תחילה למנהלים בכירים, ובהמשך לעובדים בכל הדרגים, ובעיקר לבעלי תפקידים באגפי אסטרטגיה במשרדי הממשלה. יש לשקול גם יצירת תפקיד ייעודי של "רפרנט חשיבת עתיד משרדי" בכל משרד ממשלתי, שיהיה אמן על הטמעת חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח.

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

(10) הקמת פורטל פנים-ממשלתי. מומלץ להגביר במידה רבה את שיתוף הפעולה המחקרי והיישומי בין משרדי הממשלה השונים (אופקי) וכן בין רמות שלטון שונות (אנכי). לשם כך, מוצע להקים פורטל פנים-ממשלתי

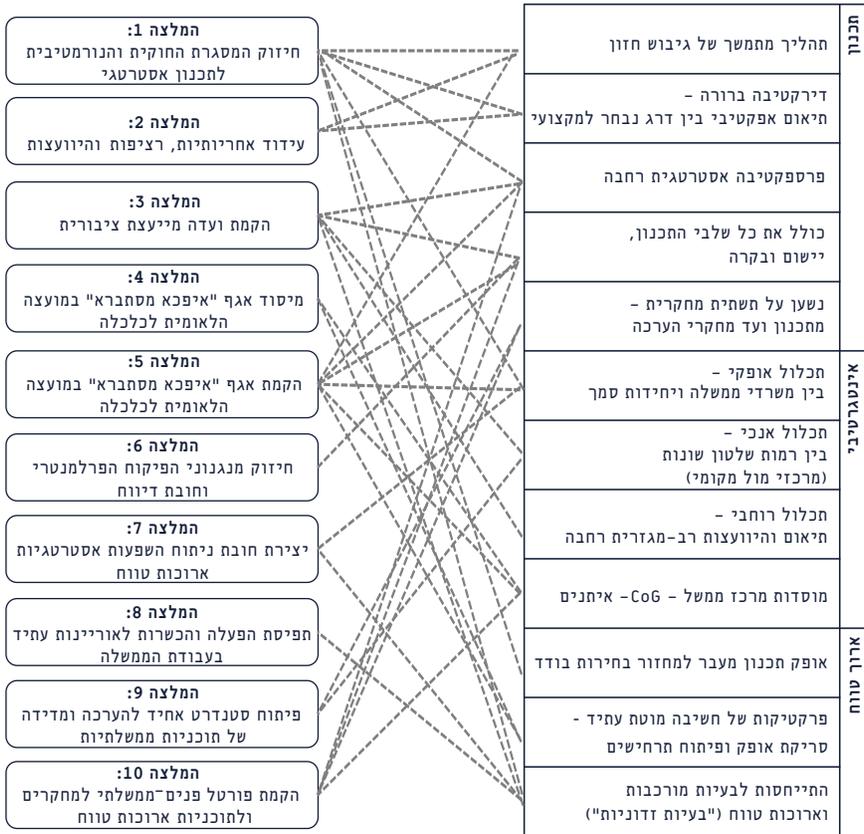
שירכז את כל המחקרים, הנתונים והידע הנצבר במשרדים, וכן את מגוון התוכניות האסטרטגיות הלאומיות. הפורטל יוקם ויונהל בהובלה משותפת של המועצה הלאומית לכלכלה וחברה, אגף חברה וממשל במשרד רה"מ והלשכה הלאומית לסטטיסטיקה. פורטל זה יאפשר חיפוש מתקדם ונגישות קלה למידע, יעודד שיתוף ידע בין משרדים ורמות ממשל ויסייע במניעת כפילויות וסתירות פנימיות.

6.3. סיכום

חשוב להדגיש כי האתגרים וההמלצות המוצגים בלוח המסכם אינם מנותקים זה מזה, אלא מקיימים מערכת מורכבת של קשרי גומלין והשפעות הדדיות. בהמלצותינו בחרנו להתמקד בחיזוק והעמקה של מנגנונים קיימים, במקום להציע ארכיטקטורה מוסדית חדשה לחלוטין. גישה זו מבוססת על ההבנה כי השינוי האפקטיבי ביותר מושג כאשר הוא מתבסס על תשתיות ארגוניות מוכרות, תוך כדי שיפור יכולותיהן וטיובן. כך, למשל, ההמלצה לעיגון מעמד המועצה הלאומית לכלכלה בחקיקה נועדה לתת מענה למגוון אתגרים: החל בהגברת 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, מטרת ההמלצות לחיזוק התכלול האופקי והרוחבי היא ליצור אפקט כפול, מפני שאימוץ תפיסת כלל הממשלה (Whole of Government) ישפר 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 לכמה רכיבים בהגדרת המדינה האסטרטגית, תוך כדי יצירת סינרגיה בין המענים. 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 שמומחשת בתרשים 12, משקפת את האופי האינטגרטיבי הנדרש בפתרון.

תרשים 12 קשרי גומלין בין הרכיבים בהגדרת מדינה אסטרטגית מול המלצות המדיניות



בהתאם, ההמלצות מבקשות להתמודד עם האתגרים הספציפיים כפי שעלו במסגרת המיפוי ובמהלך הראיונות. לוח 5 להלן מציג סיכום מקיף של מחקר המדיניות. הוא משלב את ההגדרות התאורטיות של רכיבי המדינה האסטרטגית, כפי שהצגנו אותם בתחילת המחקר, עם הפערים והאתגרים שזוהו בשטח במהלך הניתוח המעמיק של המצב בישראל. הלוח מקשר גם בין הפערים והאתגרים הללו לבין המלצות המדיניות הרלוונטיות.

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

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

המלצות	פערים ואחגרים כפי שעולים מהשטח	רכיבי ההגדרה	אינטגרציה
-	כל משרד עושה הערכת מצב משל עצמו ובונה תהליך נפרד, ולא סביב החלטה מחכללת של סדרי עדיפויות לאומיים	תכלול אופקי - בין-משרדי ממשלה ויחידות סמך	אינטגרציה
1, 5, 7	עבודה בסילואים ו"מלחמות טריטוריה" בין המשרדים מקשות לייצר אסטרטגיה משותפת		
3, 9	השלטון המקומי אינו שותף פעמים רבות לקביעת מדיניות אסטרטגית,	תכלול אנכי - בין רמות שלטון שונות (מרכזי מול מקומי)	
-	השלטון המקומי נתפס כגוף ביצוע של הממשלה המרכזית		
-	גם בתוך המשרדים עצמם, יש הרבה ידע יישומי שנצבר במחוזות שלא תמיד מוזן (מלמטה-למעלה) לתוכניות האסטרטגיות		
-	שיתוף הציבור נעשה פעמים רבות בשלב מאוחר מדי, כאשר יש כבר טיוטת מדיניות ומבקשים תגובות	תכלול רוחבי - תיאום והיוועצות רב-מגזרית רחבה	
-	היוועצות יוזמה חד-צדדית, לא מתקיים היזון חוזר ומתמשך, ואין עדכון על מה קרה בעקבות שיתוף הציבור ואיזו החלטה אסטרטגית התקבלה בסוף		
3	אין מועצה או גוף מייעץ רב-מגזריים, של מומחים וחוקרים שמציגים פרספקטיבה אסטרטגית רחבה		
5	מרכז הממשל מחולק בין כמה יחידות שלא תמיד מקיימות שגרות עבודה שוטפות לתכלול מאמצים	מוסדות מרכז ממשל (CoG) אינתיים	
5, 10	אין תכלול, מעקב והנגשה של כלל התוכניות הלאומיות האסטרטגיות		
4	אין עיסוק רוחבי בקידום חשיבה מערכתית וביצירת תרחשי "איפכא מסתברא" שמאתגרים את הפרדיגמה		

המלצות	פערים ואתגרים כפי שעולים מהשטח	רכיבי ההגדרה	מקוד ארוך טווח
-	איי-יציבות פוליטית דוחפת את הפוליטיקאים לתעדף רק טווח קצר ולבחור בדחוף אל מול החשוב	אופק תכנון מעבר למחזור בחירות בודד	
1	למדינת ישראל אין "מצפן" ארוך טווח, ובשל נפיצות פוליטית נמנעים מעיסוק בשאלות רגישות או מנסים לכפות פתרונות חד-צדדיים		
4	מנגנון סריקת האופק הוא וולונטרי ולא מעוגן בהחלטת ממשלה או בחקיקה	פרקטיקות של חשיבה מוטת עתיד - סריקת אופק ופיתוח תרחישים	
8	אוריינות עתיד נמוכה ואין הפיטה ממשלתית מובנית או הכשרה מתאימה		
8, 5	פיתוח תרחישים חלופיים לא מעודכנים בתוך הערכת מצב אסטרטגית		
7, 3	אין מיפוי רוחבי וחזון משותף ארוך טווח שחורגים מגבולות הממשלה הנבחרת הקונקרטי	התייחסות לבעיות מורכבות וארוכות טווח ("בעיות זדוניות")	
7, 1	לא נעשה ניתוח סיכונים מובנה של המדינה או של מדיניות מוצעת		
1	אין הסכמה בדבר ההזדמנויות והאתגרים שיש להתמקד בהם		

אנו רואים אפוא שהמחקר חשף פער ניכר בין ההגדרה התאורטית של מדינה אסטרטגית לבין המציאות בישראל, המתבטא ב"פער רלוונטיות" מדאיג. למרות קיומם של מוסדות ותהליכים רבים על הנייר, המערכת הישראלית סובלת בפועל מפרגמנטציה, כלומר מחוסר תיאום וממיקוד 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 להרשות לעצמה שלא להיות מדינה אסטרטגית.

קצב השינויים בעולם המודרני, יחד עם ריבוי האתגרים המורכבים, מעידים על כך שאם מדינת ישראל לא תתעשת ולא תתקדם בפיתוח יכולות תכנון אסטרטגי ארוך טווח, היא תיסוג לאחור הלכה למעשה. הניסיון הבינלאומי מראה כי קיימים מודלים ופתרונות שביכולתם לסייע בגישור על הפערים הללו, אך יישומם דורש מאמץ מכוון ומתמשך. האתגר העומד בפני ישראל הוא לא רק לאמץ פרקטיקות אלו, למשל בדמות החלטת ממשלה נוספת

שספק אם תיושם, אלא לחולל שינוי תפיסתי עמוק שיאפשר התאמה אמיתית למציאות המשתנה.

חשוב להדגיש כי יישום המלצות אלו אינו בגדר מטה קסם שיפתור את כל האתגרים באבחה אחת. מימושן והצלחתן תלויים בראש ובראשונה ברצון ובמחויבות – הן מצד נבחרי הציבור והן מצד משרתי הציבור – לאמץ תרבות של חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח ולהטמיעה בדפוסי ההתנהלות של המדינה. על רקע המשברים הפוקדים את מציאות חיינו, ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה לדחות את הטיפול באתגרים האסטרטגיים הגדולים ל"יום שאחרי". האתגרים הניצבים בפני המדינה – החל באיומים ביטחוניים וכלה במגמות דמוגרפיות וכלכליות מורכבות – דורשים התמודדות והכרעות מיידיות.

ולבסוף, נחתום בנימה חיובית ונאמר שיש יסוד לאופטימיות זהירה. במהלך שנות קיומה הוכיחה מדינת ישראל את יכולתה להתמודד עם משברים מורכבים ולצאת מהם מחוזקת. דווקא בתקופות משבר נפתח לעיתים חלון הזדמנויות לרפורמות מרחיקות לכת, וההכרה 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 ה-100 שלה. אומנם האתגר גדול, אך הפירות שיניב המאמץ – בדמות קבלת החלטות מושכלת יותר, ראייה אסטרטגית ארוכת טווח, ויכולת טובה יותר להתמודד עם אתגרי העתיד – ראויים להשקעה הרבה.

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, 5 נובמבר). **ממשלה אחת: הכלול מענים ותכנון אסטרטגי בשגרה ובחירום**. 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.

דומיניסיני, א' וניסן, א' (2012). **מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי בטווח הארוך**. המוסד לביטוח לאומי.

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

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

האגף לתכנון מדיניות (2010). **מדריך התכנון הממשלתי**. משרד ראש הממשלה.

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

הלמ"ס (2017). תחזית גידול אוכלוסייה.

הלמ"ס (2021א). **שנתון סטטיסטי לישראל 2021, מספר 72**.

הלמ"ס (2021ב, 29 ספטמבר). **הודעה לתקשורת: יום האזרח הוותיק הבינלאומי 1202, מבחר נתונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 66 ומעלה**.

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

טאלב, נ"נ (2009). **הברבור השחור: השפעתו המטלטלת של הבלתי צפוי על הכלכלה והחיים** (א' שגיא, מתרגם). דביר

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

יקיר, א' ורהט, ג' (2023, 15 נובמבר). **כיצד אופייה הפופוליסטי של הממשלה הוביל את ישראל לאסון הגדול בתולדותיה?** אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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

- לניר, צ' (1983). **ההפתעה הבסיסית: מודיעין במשבר**. 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, ד' (2024). **קבלת החלטות ויחסי דרג נבחר ודרג מקצועי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- משרד ראש הממשלה (2024). **ספר תוכניות העבודה לשנת 4202**. אגף ממשל וחברה.
- סטר, א' (2015, אוקטובר). **איראן ומדינות ערב: שינוי היסטורי במאזן הכוחות**. טרטגי 18(3).
- פינקלשטיין, א' וברטוב, י' (2023). **מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פלוג, ק', אבירם-ניצן, ד', גולשטיין-גלפריין, ר' וקידר, י' (2022). **צמצום פערים והגדלת פיריון 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.
- קניג, ע' ושפירא, א' (2022, 30 ביוני). **ישראל שיאנית הבחירות**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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

שטרס, ד' (2014, 7 בינואר). הבעיה שוועדה ממשלתית לעולם לא תפתור. *דה מרמקו*.

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*. Macmillan.

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.

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

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

Boyne, G. (2001). Planning, performance and public services. *Public administration*, 79(1), 73–88.

Bryson, J. M., & Alston, F. K. (2011). *Creating your strategic plan: A workbook for public and nonprofit organizations*. John Wiley & Sons.

Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. John Wiley & Sons.

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*. 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 E. Ferlie & E. Ongaro (Eds.), *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), pp. 255–259.

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.

Joyce, P., & Drumaux, A. (2014). Conclusion: The development of the strategic state in Europe. In E. Ferlie & E. Ongaro (Eds.), *Strategic Management in Public Organizations* (pp. 310–326). 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*.

Moore, M. H. (1997). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

New Zealand Treasury (2020). [Strategic thinking and planning](#).

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

OECD (2015). *Center Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government*.

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

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*

Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (New) Public Governance: A suitable case for treatment? In S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.

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

Prime Minister's Office, Finland (2015). *Finland, a land of solutions: Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä's Government*.

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

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*. Bertelsmann 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.

UNESCO (2018). *Transforming the future: anticipation in the 21st century*.

WEF (2022). *Strategic Intelligence Outlook 2022: Navigating complexity and interconnected systems*.

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*.



Policy Paper 205

THE STRATEGIC STATE, 2048

Institutions, Processes, and Long-Term, Integrative Strategic Planning Mechanisms in Israel

Rita Golstein-Galperin | Shay Amit

Professional consultant and advisor: Yohanan Plesner

May 2025

Abstract

The State of Israel is at a decisive juncture and must make numerous decisions about its future character. Among other tasks, long-term strategic planning abilities must be taken to a higher level. Strategic planning is not just a technical act. Without a long-term compass, it is hard to decide between different values and directions; and in the face of political instability it is easy to fall into one of two main traps: neglecting and failing to decide on sensitive issues or attempting to impose decisions unilaterally and across the board.

In this study we do not propose a concrete thematic outline for decision-making; rather, *we focus on the structural infrastructure, processes, and work routines needed to create a “strategic state” for Israel’s centennial year.* A strategic state is defined as one that takes a systemic approach to the management of its national affairs, with a focus on the long term. This includes three main facets: (1) comprehensive planning: formulating a shared vision, prioritizing objectives, and issuing clear directives; (2) institutional integration: creating effective integration mechanisms—horizontal (between ministries), vertical (between tiers of government), and broad (multisector); (3) long-term focus: adopting a planning horizon that extends beyond the next election, while contending with present bias.

Empirical findings indicate a positive correlation ($r=0.86$) between the quality of strategic planning institutions and the performance of OECD member states. Not surprisingly, the leading countries are the Scandinavian nations (Denmark, Finland, and Sweden) and Switzerland; Israel is situated slightly below the OECD average. A mapping of the present situation in Israel reveals that although there are many institutions that are supposed to engage in various aspects of long-term planning (the National Economic Council, the National Security Council, planning departments in ministries, etc.), their activities are highly fragmented, with multiple plans (national plans, five-year plans, ministerial strategic plans, and master plans) and no integration mechanism. This results in gaps and duplication.

The study found a worrisome discrepancy between the present mechanisms on paper and their actual implementation. Numerous committees and reforms have proposed improvements in strategic planning mechanisms, but only about a third of the recommendations have been fully implemented. Particularly striking is the failure to implement Government Resolution 5208 from 2012, which sought to formalize the government's ability to consolidate and manage long-term socioeconomic strategy. The main challenges that arose from the study include: a lack of attention by the political echelon to strategic plans due to a tendency to prioritize the short term; the absence of mechanisms enshrined in legislation; a gap between planning processes and the state budget timetable; a lack of interministry coordination and work in silos (isolation and compartmentalization of different departments); the absence of a multisectorial advisory body; a lack of joint work routines for units in the center of government (CoG); low futures literacy; and an absence of built-in mechanisms for scanning the horizon and developing scenarios. Table 1 details the main challenges of long-term strategic planning mechanisms and processes.

Table 1
The challenges of long-term strategic planning

	Components of the definition	Challenges and lacunae
Planning	Ongoing process of formulating a vision	Little attention is paid to strategic plans and the present is prioritized
		It is difficult to define a small number of strategic issues.
		Socioeconomic-environmental mechanisms and strategic processes are not anchored in legislation.
	Clear directives-effective coordination between elected and professional echelons	There is no mandate to deal with long-term strategic issues.
		New ministers want to leave an imprint and therefore cancel previous processes started under their predecessor.
		There is no intrinsic requirement to consult with senior officials or strategic units.
	Broad strategic perspective	Political elections and the appointment of ministers are unrelated to past performance in previous positions (there is no carrot-and-stick system).
		Work plans involve too many different indices, resulting in a lack of strategic focus.
		There is conceptual overlapping between work plans (according to the government planning cycle) and broad strategy.
		There is only a partial (and disjointed) connection between defense-related units and socioeconomic strategy.
	Includes all planning, implementation, and control stages	In the absence of a strategic assessment, agendas are determined in practice by budgets.
		There is no clear closure of the feedback loop between the initiation, planning, implementation, and follow-up stages.
Rates of implementation and assimilation are very low and there is not enough orderly interface between head office and field workers.		
Relies on research infrastructure-from planning to evaluation studies	Planning processes are not aligned with the state budget timetable.	
	Government research is decentralized, largely involving outside suppliers, and there is limited conservation of accumulated government knowledge.	
		There is no uniform standard for measurement and evaluation of the effectiveness of plans and there is no requirement to include measurement in all strategic plans.

Integrative	Horizontal integration-between government ministries and semi-autonomous government agencies	Each ministry conducts its own assessment and creates a separate process without an integrative decision regarding a scale of national priorities.
		Work in silos and "turf wars" between ministries hinder the creation of a joint strategy.
	Vertical integration-between different tiers of government (central vs. local)	Local government is often not involved in setting strategic policy.
		Local government is perceived as an administrative branch of the central government.
		Even within ministries, there is a great deal of practical information accumulated in the districts that is not always input (bottom-up) into the strategic plans.
	Broad integration-coordination and broad multisectorial consultation	The public is often involved at late a stages, when a draft of a policy already exists and reactions are solicited.
		Consultation is initiated unilaterally. There is no ongoing feedback and no update on the results of the involvement of the public and on what strategic decision was ultimately made.
		There is no multisectorial advisory council or body of experts and researchers who present a broad strategic perspective.
	Robust CoG institutions	The center of government is divided among several different units that do not always conduct ongoing work routines to integrate their efforts.
		There is no integration or follow-up of all national strategic plans and no steps are taken to make them accessible.
No broad-based attempts are made to promote systemic thinking and to create "devil's advocate" scenarios that challenge the paradigm.		

Long-term	Planning horizon past the next election	Political instability pushes politicians to prioritize the short term and to opt for the urgent over the important.
		Israel has no long-term compass. Due to political volatility, sensitive issues are neglected or attempts are made to impose decisions unilaterally and across the board.
	Future-oriented thinking practices-scanning the horizon and developing scenarios	The mechanism for scanning the horizon is voluntary and not anchored in government resolutions or legislation.
		Futures literacy is low and there is no built-in government conception or appropriate training.
		Alternative scenarios are not integrated into an up-to-date strategic situation assessment.
	Attention to complex, long-term problems ("wicked problems")	There is no broad-based mapping or shared long-term vision that extends beyond the specific elected government.
		No intrinsic risk analysis is done for the state as a whole or for specific proposed policies.
		In the absence of a strategic situation assessment, there is no consensus on what opportunities and challenges should be focused on.

In order to help draw up recommendations for contending with these challenges, the study includes a comprehensive international comparison (benchmark) that shows that leading states have developed various mechanisms for coping with similar challenges, from legal formalization of planning institutions (Finland) to the establishment of designated bodies within the center of government (UK and Singapore) and on to the development of multisectorial consultation frameworks (Denmark) and the creation of independent bodies for long-term thinking (SITRA in Finland).

The policy recommendations were adapted to the Israeli context and are organized on four levels:

(1) Directive: Reinforcing the legal framework by enacting a long-term strategic planning law and giving statutory status to the National Economic Council; encouraging accountability and consultation by strengthening the ethos of the professional civil service

(2) Structures: Establishing a multisectorial public advisory committee; establishing a “devil’s advocate” division in the National Economic Council to challenge basic assumptions and identify trends; establishing a senior strategic management staff headed by the director general of the Prime Minister’s Office, with the participation of the central planning bodies (headed by the National Security Council and the National Economic Council)

(3) Processes: Reinforcing parliamentary oversight mechanisms by requiring an annual report to the Knesset; introduction of an “analysis of long-term strategic impacts” field in every proposal by decision-makers and in every government bill

(4) Practices: Developing an operational concept for futures literacy in the civil service; bolstering government research and developing a uniform standard for measurement and evaluation; establishing an intragovernmental portal for sharing knowledge and preventing duplication.

To sum up, Israel’s strategic policy capabilities can be characterized as a dead letter. Although guidelines and procedures exist in theory, they are not actually implemented. The challenge facing Israel is not only to adopt new practices but to effect deep perceptual change that will permit genuine adaptation to changing situations. The present crisis that began with the start of the Iron Swords War, against the backdrop of a deep rift in the nation, may have created a window of opportunity for systemic change. Assimilating the recommendations of the study will enable Israel to develop long-term strategic thinking, increase national resilience, and better cope with the complex challenges that it faces as it approaches its centennial year.

Text Editor [Hebrew]: Galit Shamah
Series and Cover Design: Studio Alfabees
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-506-4

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2025 by the Israel Democracy Institute (RA)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-530-0888
Website: en.idi.org.il

To order books:
Online Book Store: en.idi.org.il/publications
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-530-0800

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

מדוע יש מדינות שמצליחות לתכנן את עתידן בעוד אחרות נותרות תקועות בהווה? איך ניתן להתמודד עם אתגרים חברתיים-כלכליים-סביבתיים מורכבים ומגמתים דמוגרפיות כאשר מחזור הבחירות מתמקד בטווח הקצר?

לקראת שנת המאה שלה, ישראל ניצבת לפני צומת דרכים קריטי. אירועי השנים האחרונות חשפו באופן דרמטי את פער הרלוונטיות בין המנגנונים הקיימים לבין המציאות המשתנה. מחקר זה מציג מסע מעמיק אל תוך מנגנוני התכנון האסטרטגי בישראל: מהן החולשות המבניות? כיצד מתמודדות מדינות מובילות בעולם עם אותם אתגרים? והחשוב מכול – מה ניתן לעשות כדי לחולל שינוי אמיתי?

באמצעות שילוב של ניתוח כמותי, השוואה בינלאומית וראיונות עם בכירים, המחקר מציע מפת דרכים מעשית לחיזוק היכולות של המדינה להתמודד עם אתגרי העתיד – כי התמודדות אפקטיבית עם המחר, מתחילה בהחלטות שאנו מקבלים היום.

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 בראילן.

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.

