

המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

## מתווה מדיניות תכנון אסטרטגי מפורט – רקע להצעת החוק

נספח א' למחקר מדיניות 205: המדינה האסטרטגית 2048

עו"ד נעה גשן, עו"ד מאיה גונן ועו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין

### רקע

הצעת החוק לתכנון אסטרטגי ארוך טווח נשענת על מחקר מדיניות מקיף שפורסם על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2025: "המדינה האסטרטגית 2048". המחקר מיפה לראשונה באופן שיטתי את מנגנוני התכנון האסטרטגי בשירות הציבורי הישראלי, חשף פרגמנטציה גבוהה בין הגופים הפועלים בתחום, וזיהה פער מדאיג בין הסדרים קיימים על הנייר לבין יישום בפועל. בין המסקנות המרכזיות של המחקר בלטה ההמלצה לעגן בחקיקה את מנגנוני התכנון האסטרטגי הלאומי — כתנאי הכרחי לכך שהתכנון לא ייוותר "אות מתה".

בעקבות פרסום המחקר, החל תהליך של תרגומו לחקיקה פרקטית. תהליך זה חשף שהמעבר מהמלצות מחקר להסדרה בחקיקה מחייב הכרעות ועיגון שאינם מתחייבים ממסמך מדיניות בלבד: הגדרות שיש לדייקן, אחריות מוסדית שיש לשייכה לגוף קונקרטי, ותהליכים שיש לתחםם בלוחות זמנים ברורים. מכאן שחלק מהמונחים ומהמודלים שהוצגו במחקר עברו עדכון והתאמה בדרך אל הנוסח המוצע; שינויים אלו אינם חריגה מרוח המחקר, אלא חלק בלתי נפרד מהתהליך של הפיכת חשיבה אסטרטגית לכלי משפטי ישים. ההמלצות הוצגו במסגרת שולחן עגול ייעודי, לצורך בחינה מעמיקה של הנוסח המשפטי המוצע ומכאן תודתנו למשתתפים בשולחן על הערותיהם הטובות<sup>1</sup>.

### מטרת הצעת החוק

מטרת הצעת החוק היא לקבוע עקרונות לתכנון האסטרטגיה של ישראל, בדגש על האסטרטגיה המדינית-אזרחית כהשלמה לאסטרטגיה המדינית-בטחונית, כחלק מגישה מערכתית ממוקדת טווח ארוך לניהול ענייניה הלאומיים של המדינה, אשר נועדה לקידום האינטרסים הלאומיים, שיפור ההערכות הלאומיות, והתיאום בין הגופים השונים בזיהוי ותיעדוף הסוגיות האסטרטגיות בעלות ההשפעה המהותית ביותר על מדינת ישראל ומתן מענה להן.

#### אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

#### הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

#### יוחנן פלסנר

נשיא

#### חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מול מועלם

שגירי לשעבר שלי מרדוד

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

#### המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

אן אפלבוום, ארה"ב

השופט דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

#### סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

ד"ר ישי (ג'סי) פדס, אסטרטגיה

#### עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמיחי כהן

מר תומר לוטן (אורח)

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטעמן

פרופ' בני פורת

פרופ' קרנית פלוג

פרופ' מרדכי קרמיצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

#### מייסדים

ד"ר אריק כרמון

ברנרד מרכוס (1929-2024)

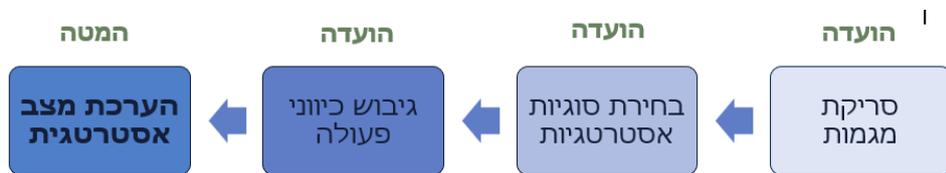
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

<sup>1</sup> תודה למשתתפים שתרמו מניסיונם והידע שלהם: יוג'ין קנדל, יוליה איתן, שמואל לטקו, דינה זילבר, גלעד יונר, רעות ברג, רעות קלינברגר

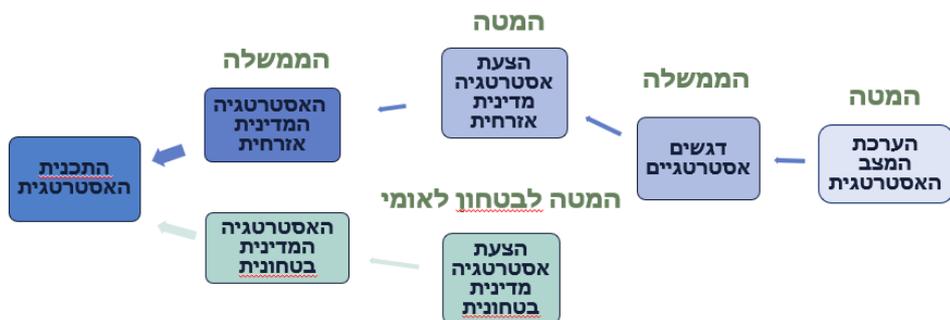


## מושגי יסוד

- א. **התחום האזרחי** – התחום החברתי-כלכלי-סביבתי.
- ב. **מגמה** – תופעה משמעותית, עולמית או מקומית, המשפיעה בפועל או שיש לה פוטנציאל ברור להשפעה על התחום האזרחי של מדינת ישראל בראייה ארוכת טווח, לרבות איכות החיים, על יציבות המשק והחברה בישראל.
- ג. **סוגיה אסטרטגית** – נושא בעל השפעה מהותית על התחום האזרחי של מדינת ישראל, אשר נבחר מתוך המגמות, ודורש מענה רחבי ושיתוף פעולה של מספר משרדי ממשלה, שמומלץ לממשלה לפעול בו בטווח הנראה לעין.
- ד. **כיווני פעולה מרכזיים** - לטיפול בסוגיות האסטרטגיות.
- ה. **הערכת המצב האסטרטגית** – מסמך הכולל מיפוי התחום האזרחי של ישראל בראייה ארוכת טווח, לרבות המגמות והסוגיות האסטרטגיות, מידת השפעתן לאורך השנים וכיווני הפעולה האפשריים לטיפול בהם בשנים הקרובות.



- ו. **דגשים אסטרטגיים** – מספר מצומצם של סוגיות אסטרטגיות, מתוך הערכת המצב האסטרטגית, בהן החליטה הממשלה לפעול במהלך כהונתה.
- ז. **האסטרטגיה המדינית-בטחונית** – האסטרטגיה אשר מגובשת על פי חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ה – 2025.
- ח. **האסטרטגיה המדינית-אזרחית** – תכנית, המבוססת על הערכת המצב האסטרטגית, אשר מפרטת את המדיניות ממשלתית, ליישום כיווני הפעולה, בהתאם לדגשים האסטרטגיים שנקבעו על ידי הממשלה ותוך קביעת יעדים ומדדים.
- ט. **התכנית האסטרטגית** – תכנית הכוללת את האסטרטגיה המדינית-אזרחית והאסטרטגיה המדינית-ביטחונית.





## גורמים מרכזיים בתכנון האסטרטגיה

### א. המטה האסטרטגי האזרחי (להלן – "המטה"):

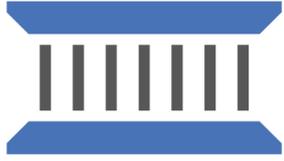
- גוף מטה לראש הממשלה ולממשלה בתחום האזרחי שיפעל במשרד ראש הממשלה, וכן גוף מטה לצוות הבכיר לניהול אסטרטגיה.
- גוף המייעץ לראש הממשלה ולממשלה בתכנון ובקביעת מדיניות לאומית כוללת וארוכת טווח בתחום האזרחי.
- תפקידו בתכנון האסטרטגי הוא לרכז את הליך תכנון האסטרטגיה המדינית-אזרחית, לגבש את הערכת המצב האסטרטגית ולהכין את הצעת האסטרטגיה המדינית-אזרחית ולהביאה לאישור הממשלה.
- הכוונה אינה להקים גוף חדש אלא לעגן בחוק את מעמדה של המועצה הלאומית לכלכלה, שמובילה כיום את התכנון האסטרטגי בתחום האזרחי, ולהקבילה למטה לביטחון לאומי, שמוביל את התכנון המדיני-ביטחוני.
- ראש המטה, בדומה לראש המטה לביטחון לאומי, ממונה על ידי ראש הממשלה, באישור הממשלה. בדומה למנכ"ל משרדי ממשלה, לא חלה על התפקיד חובת מכרז, תקופת הכהונה שלו אינה קצובה.

### ב. הוועדה הציבורית המייעצת (להלן – "הוועדה"):

- גוף מקצועי, עצמאי וחיצוני לממשלה המורכב מנציגי ציבור המייעץ למטה בהליך תכנון האסטרטגיה המדינית-אזרחית.
- תפקידו בתכנון האסטרטגי הוא לערוך סקירה של המגמות, הסוגיות האסטרטגיות וכיווני הפעולה, ולהכין דוח המפרט את המגמות וממליץ על סוגיות אסטרטגיות וכיווני פעולה מרכזיים לטיפול בסוגיות, ולהגישו למטה.
- מינוי הוועדה ייעשה על ידי נשיא המדינה על פי המלצת הממשלה, לאחר התייעצות של ראש הממשלה עם הגופים הרלוונטיים.
- הרכב: ראש המטה (יו"ר); חברים מהמועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי; נציגי אקדמיה בתחום האזרחי; נציג מרכז השלטון המקומי; נציגי ארגוני עובדים ומעבידים; נציגי ארגונים העוסק בתחום האזרחי; נציגים מקרב ארגונים לא ממשלתיים העוסקים במחקר. במסגרת הרכב הוועדה נדרש כי יהיה ייצוג לתחומי הכלכלה, הטכנולוגיה, המדע, החברה והסביבה.

### ג. הצוות הבכיר לניהול אסטרטגיה (להלן – "הצוות הבכיר"):

- גוף שמטרתו להכווין את התכנון ולפקח על יישום האסטרטגיה של ישראל, הן האסטרטגיה המדינית-ביטחונית והן האסטרטגיה המדינית-אזרחית.
- תפקידו בתכנון האסטרטגי הוא להכווין את ניהול התכנית האסטרטגית, לרבות:
  - הנחיה וליווי של הליכי התכנון האסטרטגי מול משרדי הממשלה;
  - בחינת ההתאמה של תכניות העבודה המשרדיות ושל חוק התקציב לתכנית האסטרטגית;

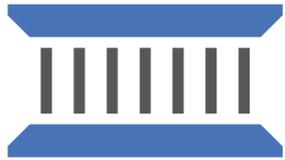


- בחינה האם נדרשים צעדים משלימים לתכניות עבודה המשרדיות לצורך יישום התכנית האסטרטגית, כדוגמת הקמת מנהלת, צוות בינמשרדי, מינוי פרויקטור או הקצאת תקציב ייעודי והמלצה על כך לממשלה,
- מעקב אחר יישום התכנית האסטרטגית על ידי משרדי הממשלה וגופי הביטחון ואחר יישום החלטות הממשלה של התכניות המשלימות ודיווח לממשלה.
- **הרכב:** מנכ"ל משרד ראש הממשלה; ראש המטה; ראש המטה לביטחון לאומי; נגיד בנק ישראל כמשקוף.

## תהליך תכנון האסטרטגיה המדינית-אזרחית

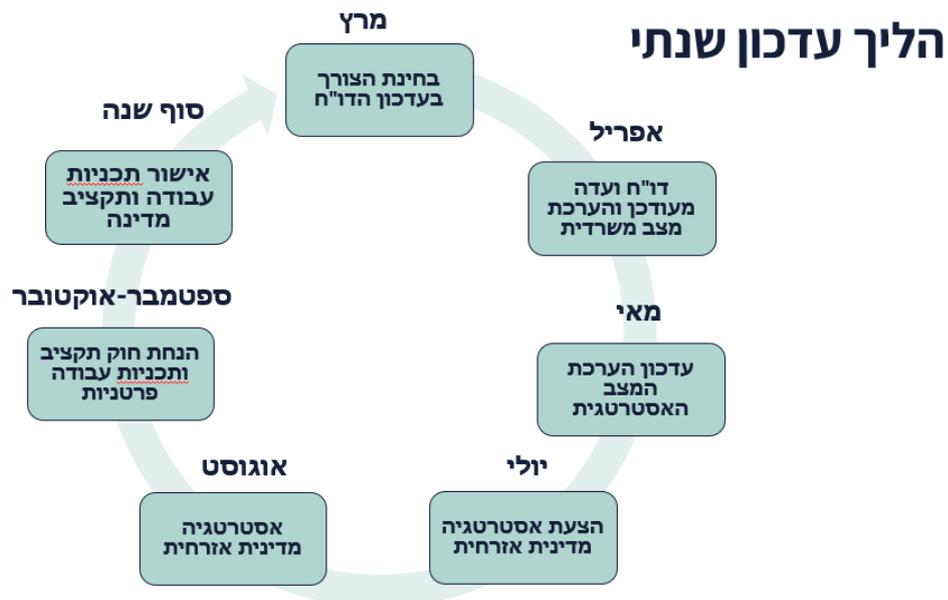
### הליך התכנון המרכזי: מבוצע עם כינון הממשלה ונמשך כ-5 חודשים

1. הוועדה מבצעת סקירה של המגמות, הסוגיות האסטרטגיות וכיווני הפעולה, בהתבסס על נתונים ומחקר מעמיק באופן שוטף.
  - 30 ימים לאחר כינון ממשלה או לבקשתה, הוועדה מכינה דוח שכולל פירוט של הסקירה והמלצות על הסוגיות האסטרטגיות וכיווני הפעולה ומגישה אותו למטה.
    - בהכנת הדוח מתקיים הליך שיתוף ציבור.
2. 30 ימים לאחר קבלת דוח הוועדה המטה, מגבש את הערכת המצב האסטרטגית בהתבסס על דוח הוועדה והערכות המצב של משרדי הממשלה שהועברו אליו.
  - המטה יכלול בהערכת המצב חלופות שהוצעו על ידי גופים אזרחיים שבוצעה איתם התייעצות ואגף היפכא מסתברא ואת המלצתו המנומקת לחלופה שנבחרה.
    - קיום הליך שיתוף ציבור בהערכת המצב האסטרטגית.
3. המטה מציג את הערכת המצב האסטרטגית בפני הממשלה.
4. שבוע לאחר הצגת הערכת המצב האסטרטגית, הממשלה קובעת את הדגשים האסטרטגיים וכיווני הפעולה.
5. 30 ימים לאחר קביעת הדגשים האסטרטגיים, המטה מכין את הצעת האסטרטגיה המדינית-אזרחית בהתבסס על הדגשים האסטרטגיים שקבעה הממשלה ובתיאום עם הצוות הבכיר.
  - המטה יכלול בהצעת האסטרטגיה חלופות שהוצעו על ידי גופים אזרחיים שבוצעה איתם התייעצות ואגף היפכא מסתברא ואת המלצתו המנומקת לחלופה שנבחרה.
    - קיום הליך שיתוף ציבור על טיוטת הצעת האסטרטגיה.
6. 60 ימים לאחר קביעת הדגשים האסטרטגיים (30 ימים לאחר גיבוש הצעת האסטרטגיה המדינית-אזרחית), המטה מגיש לממשלה את הצעת האסטרטגיה המדינית-אזרחית; הממשלה מאשרת את האסטרטגיה המדינית-אזרחית והיא רשאית לערוך בה שינויים.
7. 14 ימים מיום אישורה, הממשלה תגיש את האסטרטגיה המדינית-אזרחית ואת הערכת המצב האסטרטגית לוועדת ביקורת המדינה של הכנסת; וועדת ביקורת המדינה תעביר לוועדות הכנסת הרלוונטיות ותקבל את התייחסותן. ראש הממשלה או ראש המטה יציגו את האסטרטגיה בפני ועדת ביקורת המדינה בישיבה שתיוחד לכך.



### הליך בחינה ועדכון שנתי

8. אחת לשנה במרץ הוועדה בוחנת את הצורך בעדכון דוח הוועדה; אם הוועדה מצאה כי חל שינוי, היא תמליץ למטה על עדכון הערכת המצב האסטרטגית, ובאפריל תגיש לו את הדוח המעודכן.
9. באפריל המטה בוחן את הצורך בעדכון הערכת המצב האסטרטגית (על בסיס דוח הוועדה המעודכן והערכות המצב של משרדי הממשלה אשר מתקבלות בחודש זה); אם המטה מצא כי נדרש עדכון, במאי יציג את הערכת המצב האסטרטגית המעודכנת לממשלה.
10. במידה ובוצע ההליך, ביולי מוגשת על ידי המטה הצעת האסטרטגיה המדינית-אזרחית המעודכנת ובאמצע אוגוסט מאושרת האסטרטגיה המדינית-אזרחית.
11. המועדים נקבעו בהתבסס על מדריך התכנון הממשלתי ולוחות הזמנים של הליך התקצוב הממשלתי – על פיו באפריל מגובשות הערכות המצב המשרדיות ותכניות העבודה המרכזיות, במאי מגובשת הערכת המצב הלאומית לקראת דיוני התקציב, בספטמבר מגובשות תכניות העבודה הפרטניות במשרדים ומכינים את חוברת התקציב, אשר מונחת על שולחן הכנסת באוקטובר. הליך התכנון הממשלתי והתקצוב מושלמים עד סוף השנה.





## יישום התוכנית האסטרטגית

### שילוב עבודת הממשלה בהליך התכנון

1. הממשלה מחויבת לפעול ליישום התכנית האסטרטגית.
2. באפריל משרדי הממשלה מגישים לצוות הבכיר את הערכת המצב המשרדית שמעביר אותה לעיון המטה לצורך גיבוש או עדכון הערכת המצב האסטרטגית.
3. בספטמבר משרדי הממשלה מגישים לצוות הבכיר את תוכניות העבודה במשרדן, תוך התייחסות לתוכנית האסטרטגית שאושרה וליישומה והתקציב המוקצה לכך; הצוות הבכיר בודק את תוכניות העבודה ומעיר הערותיו למשרדי הממשלה.
4. הצוות הבכיר בוחן את הצורך בנקיטת צעדים משלימים לתכניות העבודה המשרדיות, לשם מימוש התכנית האסטרטגית, כדוגמת הקמת מנהלת, צוות בינמשרדי, מינוי פרויקטור או הקצאת תקציב ייעודי וממליץ לממשלה על כך.

### התאמתם של תקציב, החלטות ממשלה וחקיקה לתוכנית האסטרטגית

5. תכנית תקציב רב-שנתית, הצעת חוק תקציב שנתי, הצעת חוק או החלטת ממשלה הכרוכה בעלות תקציבית (6,795,860 ₪ או יותר) תידרש בבחינה והתייחסות למידת התאמתה לתכנית האסטרטגית.
6. הצעה להחלטת ממשלה או הצעת חוק שמונחת לקריאה ראשונה הכרוכה בהשפעה מהותית על התחום האזרחי או הבטחוני של ישראל, תציין זאת בדברי ההסבר שלה, לרבות נתונים או מידע לביסוס אותה השפעה ומידת ההתאמה של ההצעה לתכנית האסטרטגית.

### מעקב, דיווח ופרסום לציבור

7. הצוות הבכיר יערוך בקרה ומעקב אחר יישום התכנית האסטרטגית.
8. הצוות הבכיר יערוך בקרה ומעקב אחר יישום החלטות הממשלה לנקיטת הצעדים המשלימים שגובשו בעקבות המלצתו.
9. בסוף כל שנה משרדי הממשלה יגישו לצוות הבכיר דו"ח על יישום התכנית האסטרטגית בשטחי הפעולה עליהם הם ממונים, לרבות התייחסות למימוש התקציב שהוקצה לכך.
10. במרץ הצוות הבכיר ימסור לממשלה דו"ח שנתי מקיף על יישום התכנית האסטרטגית והחלטות הממשלה המשלימות. הממשלה תקיים דיון בעניין הדוח השנתי.
11. באפריל הדוח השנתי יונח על שולחנה של הוועדה לביקורת המדינה וועדת החוץ והבטחון של הכנסת ואלה יקיימו בו דיון, לאחר שאלה העבירו לוועדות הכנסת הרלוונטיות וקיבלו את התייחסותן.
12. המטה והצוות הבכיר יפרסמו ברשומות ובאינטרנט את המסמכים הבאים, בסמוך להגשתם לוועדה לביקורת המדינה: תמצית הערכת המצב האסטרטגית והאסטרטגיה האזרחית-מדינית; הדו"ח השנתי.