

מנהלי חדשנות במגזר הציבורי בישראל

תפקיד בהתהוות

כ־350-400 בעלי תפקידים מקדמים היום חדשנות במגזר הציבורי הרחב בישראל - בממשלה, בשלטון המקומי, בחברות ממשלתיות ועוד. בהיעדר הגדרה אחידה, כל ארגון "ממציא את הגלגל מחדש" - מה, איך ולמה אמורים מנהלי החדשנות לעשות, וכיצד אפשר למדוד את תרומתם. מחקר זה הוא המחקר הראשון המפנה זרקור לתחום הזה, והוא מבוסס על מיפוי עומק של 20 ראיונות עם מנהלי ומנהלות חדשנות במגזר הציבורי.

ריסה גולשטיין-גלפרין | ניר לוי | מעין זכר-פלג

מחקר
מדיניות
209





המכון הישראלי
לדמוקרטיה

**מנהלי חדשנות במגזר
הציבורי בישראל:
תפקיד בהתהוות**

מחקר מדיניות 209

ריטה גולשטיין-גלפרין | ניר לוי | מעין זכר-פלג

דצמבר 2025

Innovation Managers in the Israeli Public Sector:
An Emerging Role

Rita Golstein-Galperin | Nir Levi | Maayan Sacher-Pelleg

עריכת טקסט: לילך צ'לנוב
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: רונית גלעד, ירושלים
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 1-507-519-965-978

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) 2026
נדפס בישראל, תשפ"ו/2026

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 חנים, 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 וטיפול 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 ולטיפול 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.

תוכן העניינים

7	תקציר
11	פרק 1. הקדמה ואיפיון השדה
18	פרק 2. מבנה ארגוני והגדרות התפקיד
36	פרק 3. מאפיינים אישיים, מיומנות, הכשרות וניסיון
51	פרק 4. כלים ואסטרטגיות להטמעת חדשנות במגזר הציבורי
61	פרק 5. מדידה והערכת חדשנות במגזר הציבורי
76	פרק 6. סיכום והמלצות מדיניות
83	רשימת המקורות
iii	Abstract

ת ק צ י ר

חדשנות במגזר הציבורי נהפכה מתופעה צדדית תוספתית ("nice to have") להכרח מערכתי ולמגמה מתרחבת בעולם כולו. הדבר נכון במיוחד בישראל, לנוכח האתגרים שהמדינה מתמודדת עימם בעקבות אירועי 7 באוקטובר – המלחמה הארוכה והצורך של המערכת הציבורית להמציא את עצמה מחדש. בשנים האחרונות אנו אכן עדים לעשייה גוברת בתחום זה בשירות הציבורי בישראל, הוקמו פורומים וצוותי עבודה למיניהם לקידום חדשנות, יש תוכניות הכשרה וקהילות, וכן נוצרו תפקידים חדשים: מנהלי ומנהלות חדשנות.

מחקר זה מבקש לבחון בפעם הראשונה את המאפיינים, אסטרטגיות הפעולה והאתגרים הניצבים בפני מנהלי החדשנות במגזר הציבורי בישראל. מחקר גישוש זה (exploratory research) הוא מחקר איכותני, והוא מבוסס על ראיונות עומק עם 20 מנהלי חדשנות מכל סוגי הארגונים במגזר הציבורי – ממשרדי ממשלה, דרך שלטון מקומי ואשכולות אזוריים, ועד צה"ל ושירותי הביטחון. מטרת המחקר היא להציג תמונה מקיפה של התפקיד הנמצא עדיין בשלבי התהוות, לזקק תובנות מעשיות ולהציע המלצות ראשוניות לקידום מנהלי החדשנות במגזר הציבורי.

המחקר מגלה כי מנהלי החדשנות במגזר הציבורי פועלים במציאות עמומה ומורכבת. לפי הערכות, כיום פועלים במגזר הציבורי בישראל כ-370 בעלי תפקידים בעלי זיקה לניהול וקידום חדשנות, אך בהיעדר הגדרת תפקיד אחידה, כל ארגון מפתח בעצמו את תפקידים, את שיטות עבודתם ואת מדדי הצלחתם. עמימות זו מתווספת למתח מובנה: מחד גיסא, נדרש מהם להוביל שינויים מערכתיים בעלי משמעות, ומאידך גיסא, לרוב הם חסרי סמכות פורמלית ופועלים בסביבה של חוסר ודאות תקציבית ותכנונית. בעקבות זאת, תפקידם המהותי אינו של "ממציאי" רעיונות, אלא של "מאפשרים" (facilitators) וזרזים של תהליכים הצומחים מתוך הארגון.

נוסף על כך, המחקר חושף מתח מהותי בין חדשנות טכנולוגית, שלפי תפיסת ההנהלות היא מוקד העשייה, לבין חדשנות תהליכית-ארגונית, שהיא המטרה המרכזית בעיני המנהלים עצמם. האסטרטגיה שמנהלי החדשנות נוקטים כדי להתמודד עם המתח הזה היא שימוש בפרויקטים טכנולוגיים כ"כרטיס כניסה" או מנוף, והם שמאפשרים להם לקדם שינויי עומק בתהליכים, בשיטות העבודה ובתרבות הארגונית.

המחקר חושף עקומת דעיכה ניכרת בשיעורי ההצלחה שמנהלי החדשנות מדווחים עליהם לאורך שלבי תהליך החדשנות. רוב מכריע של המנהלים שרואיינו (כ-90% מהמשיבים) דיווחו על הצלחה באיתור הזדמנויות ובגיבוש רעיונות, אך רק כרבע העידו על הצלחה בהטמעת החדשנות והרחבתה. שיעור ההצלחה פוחת עוד יותר כשמדובר ביצירת שינוי מערכתי ממש, יעד שרק מנהלים ספורים העריכו כי הצליחו להשיג. פער זה, על פי ניתוח התובנות והתמות שעלו בראיונות, משקף חסמים מבניים במגזר הציבורי. בין החסמים האלה נמנים תרבות ארגונית שמרנית, מחסור במשאבים ייעודיים ויציבים לתהליכי חדשנות, וסובלנות נמוכה לכישלונות. המאפיינים האלה עומדים בסתירה לאופייה של החדשנות, הדורשת מטבעה פתיחות, גמישות ונכונות להסתכן.

לנוכח חסמים מערכתיים אלו, ממצאי המחקר חושפים כי הצלחתם של מנהלי החדשנות אינה נובעת מסמכותם הפורמלית, אלא לרוב מיכולתם למלא תפקידים בין-אישיים ובלתי פורמליים. על פי תפיסתם של רוב המרואיינים, הגורם המכריע להצלחתם הוא הצלחתם להיות "מקדמי תהליך" או "מקדמי יחסים" (כ-70% המשיבים כל אחד). תפקידים אלו מחייבים מיומנויות רכות

המאפשרות לנווט במערכות בירוקרטיות, לבנות קואליציות התומכות בשינוי ולגייס תמיכה ארגונית. בתחום ההכשרה והפיתוח המקצועי, הממצאים מצביעים על היעדר תמיכה מוסדית. רק כרבע (מהמנהלים שרואיינו דיווחו כי עברו הכשרה ייעודית לתפקידם. משום כך, רובם נסמכים בעיקר על למידה עצמית לרכישת הידע והמיומנויות הנדרשים למילוי תפקידם.

אתגר מרכזי נוסף העולה מהמחקר הוא היעדר מסגרת מדידה והערכה מוסכמת, לא ברמה הלאומית ולא ברמה הפרטנית של הפרויקט או התוכנית. היעדר זה בולט במיוחד בהשוואה למדינות ה־OECD, שבהן גובשו מתודולוגיות סדורות. תמונת מצב זו משתקפת בדיווחי המנהלים שרואיינו: פחות ממחציתם ציינו כי בארגוניהם מתקיימת מדידה פורמלית של פעילות מנהלי החדשנות, ורק כשליש דיווחו שנערכים בארגון תהליכי מדידה שיטתיים להערכת תהליכי החדשנות ותוצריהם.

מהתובנות והממצאים עולות חמש המלצות מדיניות עיקריות:

ראשית, הסדרת תפקיד מנהל החדשנות. מוצע כי נציבות שירות המדינה תוביל, עם שותפים נוספים, פיתוח מסגרת מנחה לתפקיד, שתכלול קווים מנחים לתחומי אחריות, כישורים מקצועיים נדרשים וניסיון רצוי. מסגרת זו תאפשר לפתח שפה משותפת וגם לתת גמישות לכל ארגון;

שנית, בניית תשתית הכשרה ורשת מקצועית של מנהלי חדשנות. יש לפתח תוכנית הכשרה של חדשנות במגזר הציבורי, שתתמקד ביכולות קריטיות שזוהו במחקר: ניהול יחסים ותהליכים, חשיבה מערכתית וזיהוי "חלונות הזדמנויות" ארגוניים. לצד זאת, לשם שיתוף ידע ופיתוח מקצועי מומלץ להקים פורום רשמי של מנהלי חדשנות בוגרי ההכשרה שיהווה קהילה יישומית לומדת (community of practice).

שלישית, מוצע להקים מרכז חדשנות לאומי שישמש מוקד מומחיות לפיתוח ולהטמעת מתודולוגיות חדשניות בשירות הציבורי. במרכז יועסק צוות רוחבי להסרת חסמים מערכתיים שיפתח פלטפורמה דיגיטלית לריכוז ידע, כלים ופרקטיקות מיטביות מהקהילה הלומדת של העוסקים במלאכה;

רביעית, יש לפעול לפיתוח מסגרת מדידה והערכה משולבת, שתכלול ארבעה רבדים: הפרט, הפרויקט, הארגון והמערכת. מסגרת זו תשלב מדדים כמותיים ואיכותניים ותאפשר מדידה עקבית של מאמצי החדשנות;

וחמישית, מומלץ לפתח מנגנונים ארגוניים תומכי חדשנות, לרבות הקמת קרן ייעודית למימון פיילוטים ויזמות, מתוך אימוץ מודל מימון גמיש המעודד ניסוי וטעייה.

חיזוק תפקיד מנהלי החדשנות במגזר הציבורי אינו רק שיפור תפעולי, אלא נקודת מינוף לבניית חוסן וגמישות ארגונית, ויש בו פוטנציאל להיות "מכפיל כוח" שיאפשר לשירות הציבורי להתמודד עם אתגרי ההווה והעתיד.

הקדמה ואיפיון השדה

המגזר הציבורי בישראל ניצב בפני אתגרים מורכבים המחייבים אימוץ גישות חדשניות – מאתגרים מערכתיים, כמו שינוי אקלים, הזדקנות האוכלוסייה וקיטוב חברתי, ועד התמודדות עם אתגרי השעה בעקבות מלחמת חרבות ברזל הממושכת והפגיעה באפקטיביות השירות הציבורי (גולשטיין־גלפרין ואחרים, 2024). בשנים האחרונות הולך וגדל הצורך לאתגר פרדיגמות ולחדש, ואנו עדים לעלייה במספר מנהלי החדשנות במשרדי הממשלה ובמגזר הציבורי הרחב. למרות חשיבותם של תהליכי חדשנות בסביבה המאופיינת במורכבות, הידע הקיים על מהות התפקיד, הן במחקר הן בפרקטיקה, עודנו מוגבל.

מחקר זה עוסק בפיתוח מסגרת מושגית ראשונית לתפקיד מנהל החדשנות במגזר הציבורי בישראל, ומתמקד במיפוי התפקיד על היבטיו השונים בעזרת ראיונות עומק עם מנהלי חדשנות. במחקר גישוש זה אנו מבקשים לבחון את גבולות התפקיד, את הכפיפות הארגונית שלו, את תנאי סף לתפקיד, את ההכשרות הנדרשות ואת הכישורים והמאפיינים הייחודיים הנדרשים מממלאי התפקיד, לזהות את החסמים להצלחתם ואת הגורמים המאפשרים אותה, וכן להצביע על האסטרטגיות והכלים העומדים לרשות מנהלי החדשנות ביישום תהליכי חדשנות בארגונים ציבוריים ועל מדדים להערכת הצלחתם בתהליכי ההטמעה.

מתודולוגיה

היות שתחום מנהלי החדשנות במגזר הציבורי בישראל טרם נחקר באופן שיטתי, המחקר הזה מתבסס על מתודולוגיה איכותנית של תאוריה מעוגנת שדה (Charmaz, 2015)¹, הכוללת ראיונות עומק ושיטת מקרי בוחן מרובים

1 מתודולוגיה איכותנית של תאוריה מעוגנת שדה היא גישה אינדוקטיבית המפתחת תאוריה מתוך נחונים אמפיריים, אגב שילוב סימולטני של איסוף וניתוח נחונים. הקודים והקטגוריות האנליטיות נובעים מהנחונים עצמם ולא מהשערות מוקדמות.

(Multiple Case Design, MCD)². מחקר גישוש (exploratory research) מיועד לבחון תופעות שיש ידע מועט עליהן, ולכן המחקר אינו מתבסס על דגימה הסתברותית.³ במקום זאת נבחרו במכוון בעלי תפקידים בעלי ניסיון וידע רב בתופעה הנחקרת, ונערכו ראיונות עומק חצי-מובנים עם 20 בעלי תפקידים מ־20 ארגונים. המדגם כלל שתי קבוצות: 17 מנהלי חדשנות בפועל ושלושה בעלי תפקידים מארגוני תשתית המקדמים חדשנות במגזר הציבורי. מנהלי החדשנות שנבחרו מייצגים פילוח מגזרי מגוון: ממשל מרכזי (שישה נציגים ממשרדי ממשלה), שלטון מקומי (שלושה נציגים), אשכולות אזוריים (שלושה נציגים), חברות ממשלתיות (שני נציגים), וגופי הביטחון, אכיפת החוק וצה"ל (שלושה נציגים). הגיוון הסקטוריאלי ורבי-הרובדי נועד להבטיח קשת רחבה של נקודות מבט ולאפשר הבנה מעמיקה של התפקיד ושל התפתחותו בהקשרים הרגולטוריים והמערכתיים המשתנים.

הראיונות נערכו בין מאי 2023 ליוני 2024. אחרי 7 באוקטובר 2023 ותחילת המלחמה הייתה הפסקה בעריכת הראיונות. הראיונות התקיימו דרך Zoom ונמשכו כשעה בממוצע. הניתוח קודד באמצעות תוכנת AtlasTi וכלל שני שלבים: בשלב הראשון מופו תמות וקטגוריות ניתוח מרכזיות בשישה היבטים (שעוגנו לספר קודים), בשלב השני, נערך ניתוח מעמיק שכלל יצירת תתי-קודים והגדרות נומינליות ואופרציונליות. המחקר תוקף באמצעות מקורות מידע משלימים, ובהם מחקר משני, שכלל סקירת ספרות, ניתוח מול מסגרות השוואתיות בעולם (בדגש על ה־OECD והאיחוד האירופי), חומרים שהתקבלו מחברי פורום חדשנות במגזר הציבורי של המכון הישראלי לדמוקרטיה,⁴ בקשות חופש מידע והשוואה בינלאומית.

2 שיטת מקרי בוחן מרובים (Multiple Case Design, MCD) היא מתודולוגיית מחקר איכותנית הכוללת חקירה של כמה מקרים כדי לחקור תופעה מסוימת או שאלת מחקר. גישה זו מאפשרת הבנה עמוקה יותר של הנושא על ידי בחינת הקשרים שונים ונקודות מבט מגוונות.

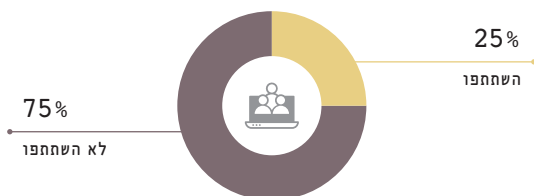
3 מחקר גישוש (exploratory research) הוא מחקר איכותני ראשוני שמטרתו להבין לעומק תופעה שטרם נחקרה, ולזהות דפוסיים והשערות למחקר עתידי. מחקר כזה מתאים אפוא לחקר תפקיד מנהל החדשנות, והוא מתבסס על מדגם ממוקד המיועד להגיע לתובנות עמוקות ורוויות נתונים ולא להכללה סטטיסטית.

4 פורום חדשנות במגזר הציבורי של המכון הוקדם בשלהי 2022, והוא מאגד מנהלי חדשנות ובעלי תפקידים האמונים על קידום אקו-סיסטם של חדשנות בממשלה ובשלטון המקומי. לפרטים על הפורום ראו [באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה](#).

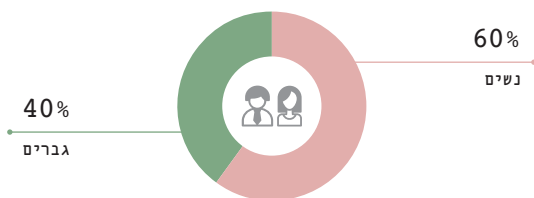
תרשים 1 מציג את המאפיינים הדמוגרפיים של משתתפי המחקר. הנתונים מצביעים על פילוח מגדרי וארגוני: 60% ממנהלי החדשנות הן נשים ו-40% גברים, ורק רבע מהם השתתפו בהכשרת חדשנות. מבנה הוותק מציג שכבות ניסיון מגוונות – כ-45% הם בעלי ותק ראשוני, כשליש בטווח הביניים, ורבע הם בעלי ניסיון של יותר מעשר שנים.

תרשים 1 המאפיינים הדמוגרפיים של המשתתפים במחקר

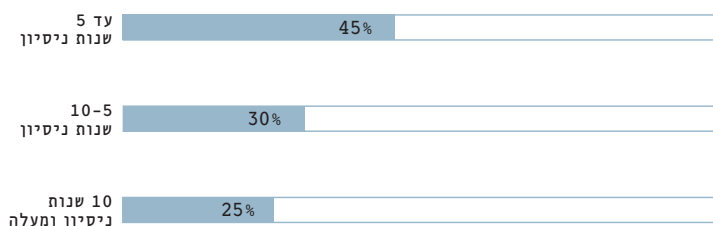
בוגרי הכשרת חדשנות



התפלגות מגדרית



ותק בארגון



רקע ותשתית תאורטית

חקר החדשנות במגזר הציבורי התפתח מאוד משנות ה־80, וגברה ההכרה בצורך להבין את תהליכי החדשנות הייחודיים לו. את המסגרת התאורטית הראשונית הציעו דמנפור ואוון (Damanpour & Evan, 1984), שהבחינו בין חדשנות טכנולוגית (חדשנות במוצרים, בשירותים ובתהליכי ייצור) לבין חדשנות מינהלית (שינויים במבנה הארגוני, במערכות הניהול ובתהליכים האדמיניסטרטיביים). בעשור שלאחר מכן הרחיב אוסבורן (Osborne, 1998) את המודל והציע סיווג על פי היקף השינוי. על פי סיווג זה, "חדשנות תוספתית" (incremental) מתמקדת בשיפורים הדרגתיים של שירותים ותהליכים קיימים. לעומת זאת, "חדשנות משבשת־רדיקלית" (radical/disruptive) היא מהפכנית יותר, וחותרת לשינוי עומק מערכתי ש"משנה את כללי המשחק" ואת בסיס הפעולה של הארגון.

התפתחות מכרעת בתחום חלה עם פרסום מחקר מסגרת שמימן האיחוד האירופי – MEPIN – (Measuring Public Innovation in the Nordic Countries). מחקר זה הציע טיפולוגיה בת שישה ממדים לחדשנות ציבורית: בשירותים, באספקתם, בארגון, בתפיסה, במדיניות ובמערכת כולה. MEPIN העמיק את הבסיס האמפירי בתחום, הוא התמקד במדינות הנורדיות ואימץ את המסגרת המושגית של מדריך אוסלו של ה־OECD והאיחוד האירופי (European Commission, 2013; גולשטיין־גלפרין וליבנה, 2025). ואכן, בעשורים האחרונים, אנו עדים למגמה הולכת וגוברת של אימוץ גישות חדשניות בארגונים ציבוריים, בתגובה לצורך בהתאמה מתמדת למציאות משתנה ולדרישה גוברת לשיפור השירות לאזרחים (OECD, 2017; OECD, 2019b).

הצהרת ה־OECD משנת 2019 בנושא חדשנות במגזר הציבורי היא אבן דרך משמעותית בתחום (OECD, 2019a). על פי ההצהרה, שאימצו 40 מדינות, חדשנות במגזר הציבורי היא "יישום רעיונות חדשים בהקשר ספציפי כדי ליצור השפעה משמעותית על תועלות הציבור" (OECD, 2019a, סעיף 1.a). ההצהרה מעגנת חמישה עקרונות מרכזיים להטמעת חדשנות, ובהם קידום תהליכי חדשנות, טיפוח יוזמות חדשניות בקרב עובדי ציבור ויצירת שיתופי פעולה. גם האיחוד האירופי פיתח בעשור האחרון מערכת מקיפה של כלים רגולטוריים ומסגרות מדיניות לקידום חדשנות במגזר הציבורי. כלים מרכזיים אלו באים

לידי ביטוי בכמה הוראות מפורשות (דירקטיבות) מחייבות. בהן אפשר לציין את תקנת השער הדיגיטלי האחיד (Regulation (EU) 2018/1724) משנת 2018, ואת דירקטיבת הרכש הציבורי החדשני (Directive 2014/24/EU) משנת 2014, המאפשרת לרשויות ציבוריות ליצור שותפויות ארוכות טווח לפיתוח ורכש של מוצרים, שירותים ופתרונות חדשניים.

לעניין סוגי החדשנות במגזר הציבורי, הקונצנזוס המחקרי מתבסס כיום על הטיפולוגיה של חן ואחרים (Chen et al., 2020) המאפיינת שישה סוגי חדשנות עיקריים המיושמים בעבודת מנהלי החדשנות: חדשנות במדיניות (policy innovation), חדשנות בניהול (management innovation), חדשנות בשירות (service innovation), חדשנות בשותפויות (partner innovation), חדשנות במשימה (mission innovation) וחדשנות אזרחית (citizen innovation). סוגי החדשנות האלה, הם נדבך מרכזי בהגדרת פעילות מנהלי החדשנות, ויפורטו בהרחבה בפרק 2.

הצורך בחדשנות במגזר הציבורי, ויצירת תפקידים ייעודיים שיהיו אמונים על קידומה, התעצם בהדרגה לצד ההכרה הגוברת בחשיבות הטמעת תהליכי חדשנות טכנולוגית וארגונית, שמטרתם לייעל את המגזר הציבורי ולהגביר את אמון הציבור בו (Bason, 2018; UNECE, 2017). דנמרק הייתה החלוצה בהכרת ערכה של החדשנות במגזר הציבורי ובמיסוד התפקיד ב־2002, עם הקמת מעבדת החדשנות הראשונה (Lee & Ma, 2020) ופיתוח הכשרות חדשנות לעובדי משרדי הממשלה, ובהמשך אומץ המודל הזה במדינות נורדיות נוספות.

מנהלי חדשנות במגזר הציבורי נדרשים להוביל אסטרטגיות להתמודדות עם אתגרי המאה ה־21 – מחדשנות תוספתית, המשפרת את הקיים, ועד חדשנות פורצת דרך, היוצרת שינוי מהותי במערכת. תרומתם ניכרת במגוון תחומים, מחינוך ורווחה ועד היערכות לשינויים טכנולוגיים, מתוך התמודדות עם מאפיינים מובנים מורכבים של המנגנון הממשלתי. מורכבות התפקיד באה לידי ביטוי בצורך לנווט בין דרישות מערכתיות שונות אגב שמירה על חזון חדשני ויכולת ביצוע אפקטיבית (גולשטיין-גלפרין ואחרים, 2023).

מנהלי חדשנות במגזר הציבורי בישראל

מנהלי החדשנות במגזר הציבורי בישראל הם תופעה חדשה למדי, שהתפתחה בשנים האחרונות עם הוספת הגדרות התפקיד לתקינה הממשלתית, לספר המקצועות הצה"ליים, לחברות הממשלתיות ולשלטון המקומי (גולשטיין-גלפרין, ליבנה ונח, 2023).

המגזר הציבורי איננו מקשה אחת. גלינור (2007) מבחין בין: (א) שירות מדינה (משרדי ממשלה ויחידות סמך); (ב). ארגוני ממשלה (רשויות סטטוטוריות וחברות ממשלתיות); (ג) ארגוני מינהל ציבורי לא-ממשלתי (לדוגמה, בית הנשיא, מבקר המדינה, בנק ישראל); ו(ד) שלטון מקומי (רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים). יש לציין כי אין מאגר רשמי אחד המאגד את הנתונים על מנהלי החדשנות במגזר הציבורי בישראל. במסגרת מחקר זה נעשה ניסיון לאסוף ולאמת מידע באמצעות בקשות חופש מידע ומקורות גלויים ברשת. עם זאת, מרבית הנתונים המוצגים להלן מבוססים על הערכות בלבד, המבוססות בעצמן על המידע החלקי שהתקבל.

על פי המיפוי שערכנו, יש היום בישראל כ־370 בעלי תפקידים בעלי זיקה לניהול וקידום חדשנות, והם פועלים במגוון זירות על פי ההגדרה הרחבה של גלינור ל"מגזר ציבורי": במשרדי ממשלה (כמו משרד הבריאות, הרווחה או התחבורה); ביחידות סמך (דוגמת מערך הסייבר הלאומי, רשות התעופה האזרחית ורשות להגנת הפרטיות); וברשויות מקומיות וברובד האזורי (כגון תל אביב, בני ברק, ירושלים, אשכול נגב מזרחי ומערבי); וכן בשדה הביטחוני ובשדה אכיפת החוק⁵ (כגון בשב"ס, בשב"כ וקציני חדשנות בצה"ל). רבים ממנהלי החדשנות במגזר הציבורי מחזיקים ברכיב נוסף בהגדרת התפקיד שלהם, כמו מנהלי שיתוף ציבור, מנהלי פרויקטים, קידום דיגיטציה, דאטה או מנהלי אסטרטגיה.

5 אף שאח רוב גופי הביטחון אפשר לשייך לאחת מהקטגוריות שלעיל, בהקשר של חדשנות יש להם לעיתים מגבלות ואחגרים ייחודיים.

בשירות המדינה יש 47 תקנים ו־34 משרות מאוישות בתחום זה. מתוך המשרות המאוישות, שש הן משרות ניהול בכירות (סגל בכיר).⁶ ברשויות המקומיות יש כ־120 מנהלי חדשנות.⁷ החברות הממשלתיות מעסיקות כ־70 בעלי תפקידים בתחום החדשנות,⁸ ואילו מערכת הבריאות מעסיקה כ־130 אנשי מקצוע בבתי חולים ובארגוני בריאות ציבוריים. יש להבהיר כי מדובר באומדנים כלליים, וכי לא הצלחנו להגיע לרשימה מלאה של בעלי תפקיד שונים.

בגופי הביטחון, אכיפת החוק והסדר, הנתונים המלאים האלה אינם זמינים לציבור בשל סיווגם. עם זאת, במסגרת מיפוי ראשוני של התחום נמצא כי צה"ל היה מהגופים הראשונים שערכו למידה מעמיקה של התפקיד, והדגיש את חשיבות מיקומו בהיותו "חוצה ארגון" לקידום שינויים הוליסטיים (פרנקל ואלקחר, 2022, עמ' 98–102). ניסיון מיסוד מובנה נעשה עם הקמת חטיבת השילו"ח (שיטות לחימה וחדשנות) במטה הכללי. עם זאת, מהמיפוי עולה כי בשנתיים האחרונות, בין היתר בעקבות אירועי 7 באוקטובר, נרשמה נסיגה בתחום, והיא התבטאה באי־איוש תפקידי מפתח, כגון רע"ן חדשנות, ובהסטת המיקוד הארגוני לתחומים אחרים. כיום קצין החדשנות הבכיר בצה"ל משרת בתפקיד משפטי, לצד קצינים זוטרים יותר וחיילים בתפקידי חדשנות, אך כאמור אי אפשר להציג מספרים מדויקים של התקנים.

6 מענה לבקשת חופש מידע של נציבות שירות המדינה מ־27 באוגוסט 2024.

7 הצלבת נתונים מראיונות עם מנהלי חדשנות ברשויות מקומיות, אתר Civix ונתונים של המרכז לשלטון מקומי.

8 אומדן כללי על בסיס חברות בקהילה וקבוצת ווטסאפ של מנהלי חדשנות בחברות ממשלתיות.

מבנה ארגוני והגדרות התפקיד

תפקיד מנהל החדשנות במגזר הציבורי הוא כאמור תפקיד מתהווה. כפי שעולה מהספרות המקצועית, בארצות הברית, למשל, התפקיד נוצר בעיקר כדי להניע תהליכי חדשנות שיטתיים, ולא בתגובה לרפורמות מינהליות או יוזמות נקודתיות. מטרתו הייתה לזהות פוטנציאל והזדמנויות לחדשנות ולאפשר לסוכנויות פדרליות להתמודד עם אתגרים מורכבים, מתוך איזון בין צורכי הארגון לבין יכולות חדשנות (Maier & Brem, 2018; Peña, 2019).

מניתוח הראיונות שנערכו בישראל עולה כי היוזמה ליצירת התפקיד בארגונים למיניהם הייתה בעיקר אחת משתיים: יוזמה "מלמעלה" של הנהלת הארגון, או התפתחות "מלמטה" דרך הרחבת תפקידים קיימים. כפי שמתארת מנהלת חדשנות באחד המשרדים: "אני המצאתי את השם, כי רציתי להביא שיטות ניהול חדשות, תהליכים חדשים, משהו קצת אחר. לשמחתי גם הארגון וההנהלה קיבלו את זה והבינו שיש לדבר הזה מקום".

בחלק מהמקרים התפקיד היה יוזמה "מלמעלה", חלק מחזון של המנכ"ל או אף חלק מהחלטת ממשלה – חלק מראייה אסטרטגית של חיזוק התחום.⁹ במקרים אחרים נועדה יצירת התפקיד למסד תהליכים אפורמליים שהתנהלו עד אז ולאפשר הרחבה מערכתית של יוזמות חדשנות.

בהיותם בעלי תפקיד חדש, מנהלי חדשנות במגזר הציבורי נדרשים לעיתים קרובות "להמציא את הגלגל מחדש" "תוך כדי תנועה". כפי שתיארה אחת המרואיינות: "אני מהמרת שאני לא היחידה שאומרת 'וואלה, זה לא ממש מוגדר'". חוסר הבהירות הזו, שהיה מוטיב חוזר בראיונות, בא לידי ביטוי הן בהגדרת תחומי האחריות, הן בדרכי הפעולה. מנהל אחר חיזק תובנה זו והוסיף: "יש הרבה אנשים שעוסקים בחדשנות באקוסיסטם ורובם ככולם מודיעים שהם לא מבינים מה הם עושים. זאת אומרת, כל אחד מגדיר את זה לעצמו איך שהוא

9 לדוגמה, החלטת ממשלה 2097, מ-10 באוקטובר 2014, בדבר הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית".

רוצה". מרואיין אחר הוסיף: "בהרבה מקומות מינו מנהל חדשנות, ואף אחד לא יודע להגיד לו מה מצופה ממנו".

העמימות המובנית בתפקיד משקפת דואליות מורכבת: מצד אחד, הארגון מצפה מהם להניע תהליכי חדשנות ולהביא תוצאות, ומצד אחר, ההגדרה מיהו מומחה חדשנות, והשאלות מה תפקידו ואילו תוצרים הוא נדרש לספק אפופות חוסר בהירות וניתנות לפרשנויות מגוונות (ריטבלט, 2021). דואליות זו עלולה להקשות על הקצאת משאבים ארגוניים לפעילות החדשנות ועל גיבוש הלגיטימציה המקצועית של התפקיד. להבדיל מתפקידים מסורתיים שבהם הציפיות מוגדרות בבירור, תפקיד מנהל החדשנות דורש איזון מתמיד בין מאפיינים אישיים ומקצועיים (שעליהם נרחיב בפרק הבא) והתמודדות עם ציפיות סותרות (Noordegraaf, 2015).

עם זאת, מניתוח הגדרות התפקיד הפורמליות של מנהלי חדשנות במגזר הציבורי בישראל עולים כמה מאפיינים משותפים: (1) אחריות לפיתוח ולניהול תהליכי חדשנות בארגון, (2) יצירת שותפויות פנים-ארגוניות וחץ-ארגוניות, (3) הטמעת כלים ומתודולוגיות חדשניות, ו-(4) קידום תרבות ארגונית תומכת חדשנות. המאפיין האחרון מופיע לרוב בסעיף כללי, בסוף רשימת דרישות התפקיד, לצד אמירה כללית שעל המנהל למלא משימות נוספות בהנחיית הממונה הישיר. תרשים 2 מציג מאפייני תפקיד שחזרו על עצמם בהגדרות התפקיד שניתחנו.

תרשים 2 תפקיד מנהל החדשנות



ניתוח הראיונות מדגים כיצד תחומי האחריות הפורמליים מתורגמים לפרקטיקה בשטח. כך, האחריות ליצירת שותפויות באה לידי ביטוי, בין היתר, ביוזמות לקשרים עם האקדמיה, שמטרתם להעמיק את הידע המחקרי בתחום ולהכשיר סטודנטים ולהרחיב את היכרותם עם הארגון. למרות היותן ממוקדות, יוזמות אלו מייצרות ערוצי הזנה של הון אנושי עתידי ("שגרירים") ומעצימות את המומחיות הפנימית. במקרים אחרים המיקוד הוא בטרנספורמציה של שירותי ליבה. לדוגמה, היוזמה לאפשר העברת בעלות על רכוש מסוים בדרך מקוונת מלאה. פרויקט זה דרש ניהול תהליך חדשנות מקצה לקצה ותיאום

משפטי וטכנולוגי בין כמה גופים ממשלתיים, והצלחתו התבססה על הטמעת מתודולוגיות ותשתיות חדשניות, כגון שימוש במערכת ההזדהות הממשלתית במקום מפגש פיזי, ובניית אב־טיפוס (prototype) כדי לגייס תמיכה ולהתגבר על התנגדויות.

לעיתים היוזמה היא מערכתית ושאפתנית אך יותר ומתמקדת בבניית "מנוע חדשנות" פנים־ארגוני. דוגמה לכך היא יוזמה באחד ממשרדי הממשלה ליצור תהליך סדור למרחב חשיבה, שינוי והובלת חדשנות. יוזמה זו ממחישה את המאמץ הנדרש כדי לשנות את התרבות הארגונית מתגובתיות ליוזמות. תהליך זה נערך באמצעות מתודולוגיות סדורות כמו הכשרות ממוקדות ואינטנסיביות ("בוטקאמפים"), והקמת שותפויות פנימיות עם כלל יחידות המשרד ומעין "דירקטוריון" של סמנכ"לים, בדרישה להתמקד בתוכניות עבודה פרקטיות ובגיוס מוביל יוזמת חדשנות (champion) לכל פרויקט.

לבסוף, נקודה מהותית העולה מהראיונות היא שהאפקטיביות של התפקיד תלויה בקשר בין מאמצי החדשנות למטרות הליבה של הארגון. מנהלי החדשנות מדגישים את חשיבות ההשתלבות בתהליכי התכנון הארגוניים כדי להבטיח שהחדשנות תשרת את יעדי הארגון. כפי שתיארה אחת המרואיינות, היא נדרשה "לשבת על תוכניות העבודה ולהבין איפה מנהל החדשנות יכול להביא ערך". עבודה בזיקה ישירה להנהלה ולתוכניות העבודה העיקריות מאפשרת למנהלי החדשנות להימנע מפעילות בחלל ריק ולהבטיח שמאמציהם מתורגמים לתוצאות בעלות משמעות.

תרבות ארגונית

השאיפה להשפיע על התרבות הארגונית הופיעה בכמה הגדרות תפקיד של מנהלי חדשנות. ואכן, תרבות ארגונית היא גורם מכריע ביכולתו של הארגון (בלא קשר למגזר שאליו הוא משתייך) להוביל ולהטמיע חדשנות. תרבות ארגונית כוללת את הנורמות, הערכים והאמונות המשותפים המעצבים את התנהגות הפרטים והקבוצות בארגון. הספרות מצביעה על כך שתפקידו של האחראי לחדשנות בארגון הוא לאזן את הנטייה השמרנית הטבעית של הארגון

(התרבות הארגונית), ולסייע בעיצוב סביבה התומכת בשינויים הדרגתיים (Di Fiore, 2014).

בספרות המחקר רואים בתרבות ארגונית תומכת חדשנות מפתח ליצירת סביבה שבה רעיונות חדשניים יכולים לשגשג. תרבות כזאת מתאפיינת ברמה גבוהה של גמישות, בהתנסות בפתרונות חדשים, בשיתוף פעולה עם הציבור, בזרימת רעיונות פתוחה וביישום עקרונות של חשיבה עיצובית. תרבות התומכת בחדשנות מאופיינת בפתיחות לרעיונות חדשים, בנכונות להסתכן, בסובלנות ובהכלה של כישלונות ובעידוד יוזמות מלמטה למעלה (Demircioglu & Audretsch, 2017).

בשנים 2019-2020 ערכו ה־OECD וקרן בלומברג העולמית סקר מקיף שהשתתפו בו 141 עיריות מרחבי העולם (OECD, 2021a).¹⁰ אך שמדובר בשלטון מקומי בלבד, ולא בראייה של כלל המגזר הציבורי, ממצאי הסקר מראים בבירור שתרבות ארגונית היא החסם העיקרי בפני הטמעת חדשנות. יותר מ־60% מהמשיבים ברחבי העולם דיווחו כי החסם העיקרי בפני הטמעה של תהליכים ופתרונות חדשניים קשור בתרבות הארגונית. במקום השני והשלישי נמצאים היעדר מימון ייעודי לפעילויות חדשנות וחוסר מיקוד בנתונים לשם קבלת החלטות (בהתאמה).

אך שהמונח "תרבות ארגונית" עלה תדיר הן בהגדרת התפקיד, הן בראיונות עם מנהלי החדשנות, למעשה הנתונים מעלים כי הארגונים במגזר הציבורי לא הטמיעו מערכות למדידה ולהערכה שיטתיות המאפשרות לאבחן את התרבות הקיימת ולהגדיר את השינויים הנדרשים בה. לכן אי אפשר להשוות את מאפייני התרבות הארגונית במגזר הציבורי בישראל לממצאי סקר ה־OECD. אתגר זה קשור לקושי במדידה, שעליו נרחיב בפרק 5. הממצאים בישראל מראים כי מנהלי החדשנות במגזר הציבורי נשאבים לעסוק בסוגיות של תרבות הארגונית, גם אם לא תמיד מופיע הרכיב הזה בהגדרות התפקיד הפורמליות שלהם. כפי שתיארה אחת המראוינות: "זה לא בהגדרת תפקיד שלי [...] פשוט בניתי איזה שהוא building block (רכיב יסודי) כדי שיהיה לי enabler (בסיס מאפשר) לפעילות האחרת שלי, שאותה תפסתי בתור התפקיד שלי". מנהלת אחרת הוסיפה על

10 שלוש ערים בישראל השתתפו בסקר: תל אביב-יפו, ירושלים ובאר שבע.

היותה סוכנת שינוי של תרבות ארגונית: "אפילו לא הצלחתי להגיד שאני מנסה לשנות את התרבות הפנים־ארגונית כי זאת מטרה יותר מידי גדולה [...] זה בכלל לא תחת המנדט שלי. זה לא בהגדרת תפקיד שלי. גם לא קיבלתי משימה לעשות את זה. זאת משימה שנתתי לעצמי".

אתגר ייחודי בהקשר זה עלה בראיונות עם מנהלי חדשנות בארגונים ביטחוניים ובצה"ל. הם הדגישו כי התרבות הארגונית מבוססת על "די־אן־איי ארגוני של סודיות ומידור, עקרונות המנוגדים באופן מהותי לטבעה של החדשנות הדורשת פתיחות ושיתוף ידע". לדבריהם, אנשים "מחונכים לסגור, לא לשתף", ויש מגבלות רבות על שיתוף המשפיעות לרעה על המוטיבציה לשתף פעולה וליזום. מכיוון שחדשנות היא במהותה שינוי, היא מתנגשת עם אופיו הבסיסי של הארגון. האתגר לשלב ידע חיצוני עם מומחיות פנים־ארגונית בולט במיוחד, כפי שהדגיש אחד המרואיינים בתארו את תסמונת ה־NIH (Not Invented Here): "גיליתי כמה אני והגישה שלי לא מייצגת בכלל. רוב האנשים תפסו את זה כאיום".

התהליכים שנועדו להשפיע ולעצב תרבות ארגונית הם מטבעם ארוכי טווח ומצריכים התגייסות של כלל הארגון, ולכל הפחות מנדט ועידוד של הנהלה בכירה. בהקשר הזה עלה מהראיונות אתגר מרכזי נוסף – הצורך ברציפות תקציבית לעידוד פעולות המקדמות תרבות של חדשנות. כפי שהדגיש אחד המרואיינים: "יש תקציבים – עובדים, ואין תקציבים – לא עובדים. והחדשנות צריכה רציפות, זה חלק מזה, כי היא בעצמה כאוטית".

תואר רשמי ומיקום ארגוני

המונח "חדשנות" לבדו אינו מספיק כדי להגדיר את תפקידם של מנהלי ומנהלות חדשנות בתוך ארגון ציבורי. אומנם יש בעלי תפקידים שבהגדרתם מופיעה המילה "חדשנות", והם מתמקדים בקידום חדשנות במשק ובאקו־סיסטם הרחב, בעיקר מול המגזר הפרטי (לדוגמה, עובדים ברשות החדשנות או במטה קהילות חדשנות במשרד הכלכלה), אך, תפקידם שונה מהותית מתפקידם של מנהלי חדשנות הנידונים במחקר זה – הראשונים פועלים לפיתוח חדשנות במגזר

במשק, ואילו האחרונים עוסקים בפועל בהגברת היעילות והמועילות, בשיפור התהליכים ובהטמעת חדשנות בתוך המערכת עצמה, מבפנים.

במחקר זיהינו שלושה סוגי תארים שיש להם זיקה ישירה לחדשנות: (1) "מנהלי חדשנות" – בעלי תפקיד בתוך הארגון האמונים על קידום חדשנות ארגונית ותהליכית; (2) "מובילי חדשנות" – טרמינולוגיה שהופיעה בעיקר בצה"ל, בשלטון המקומי ובחברות ממשלתיות – תפקיד משיק, לרוב מאופייין ב"נוסף על תפקידו" וכולל קידום תפיסות של חדשנות נוסף על משימות שוטפות אחרות; ולבסוף (3) "שגרירי חדשנות" – תואר שבלט במיוחד בשב"ס ובמשרד הביטחון, והופיע גם בשלטון מקומי. תואר זה ניתן לקהילה רחבה יותר של בעלי תפקידים, שעברו התנסות או הכשרה בסיסית מסוימת בחדשנות ותפקידם לקדם מודעות לנושא ביחידות קצה למיניהן (פרנקל ואלקחר, 2022, עמ' 98-102).

השונות בהגדרת התפקיד ובמיקום בארגון מתבטאת גם במגוון התארים שניתנים למנהלי החדשנות. ברוב המקרים תפקיד ניהול החדשנות מתווסף לתחומי אחריות קיימים, ואפשר למצוא תארים כמו "מנהל חדשנות ושיתופיות", "מנהלת יחידת החדשנות והדיגיטל", "ראש אגף דיגיטציה, חדשנות וידע" או "מנהלת חדשנות, דאטה ומחשוב".

ברמה הארגונית נראה כי הצימוד הזה נועד לעיתים לתת לגיטימציה או גיבוי ליצירת התפקיד, במיוחד לנוכח הקושי של ארגונים להקצות משרה ייעודית מלאה לתחום החדשנות. כפי שציין אחד המרואיינים: "יש מקומות שיש טייטל של מנהל חדשנות ולא ברור מה הוא עושה. יש מקומות שהטייטל זה מנהל חדשנות ו/או [...] וגם פה יש מנעד רחב".

עם זאת, ניתוח הראיונות מצביע גם על מקרים הפוכים. במיוחד בשלטון המקומי התפקיד ממוקד יותר ומעוגן בתוכניות או ביוזמות ספציפיות. כפי שתיארה אחת המרואיינות: "התוכנית ממומנת על ידי משרד הפנים בשיתוף עם קרן בינלאומית, אני לזמן מוקצב שם, לפי המתודולוגיה והתקציב של התוכנית, היעדים ברורים". ההגדרה הברורה והממוקדת של התפקיד במקרים אלו

11 בהקשר הזה ניתן להצביע על הקמת חטיבת השילוח (שיטות לחימה וחדשנות) שהוקמה במסגרת תוכנית רב-שנתית 2020-2024 באגף החכנון של צה"ל, כדי לגבש שיטות לחימה חדשות ולהתאימן לאיומים העתידיים על ישראל.

מאפשרת למנהלי החדשנות לפעול ביתר יעילות במסגרת המנדט שניתן להם. תיבה 1 להלן מציגה את תוכנית "הזירה".

תיבה 1.

תוכנית "הזירה" - מודל ייחודי לניהול חדשנות בשלטון המקומי

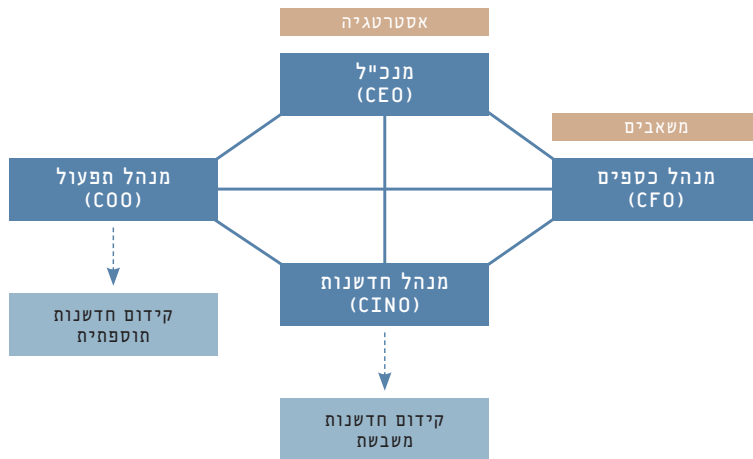
תוכנית "הזירה" היא דוגמה ייחודית למיסוד תפקיד מנהל החדשנות בשלטון המקומי בישראל. התוכנית, שהיא פרי שיתוף פעולה בין משרד הפנים, קרן בלומברג העולמית ומרכז פרס לחדשנות, מבוססת על מודל מוכח של צוותי חדשנות (i-teams) שפיתחה קרן בלומברג ויושם בהצלחה בלמעלה מ-30 ערים ברחבי העולם.

בישראל, לאחר הצלחת צוותי i-teams בירושלים, בתל אביב-יפו ובבאר שבע, הורחבה התוכנית לרמה הארצית בשותפות עם משרד הפנים, וכיום היא פועלת ב-16 רשויות מקומיות ואשכולות אזוריים. התוכנית כוללת מענק ייעודי להקמת צוות חדשנות ולהפעלתו, תוכנית הכשרה מקיפה וליווי מקצועי מתמשך. מנהלי החדשנות פועלים במתודולוגיה סדורה המבוססת על חשיבה עיצובית (design thinking) וקבלת החלטות מבוססת נתונים, מתוך שימת דגש על מעורבות תושבים בתהליך. הצוותים פועלים תקופה מוגדרת של שנתיים (עם אפשרות הארכה לשלוש שנים), במהלכה הם מובילים תהליכי שינוי מערכתיים ומקדמים פתרונות חדשניים לאתגרים מקומיים, ובונים יכולות ארגוניות שיאפשרו המשכיות גם לאחר סיום התוכנית.

גם המיקום של מנהל החדשנות במגזר הציבורי בהיררכיה הארגונית הוא גורם מפתח ביכולתו להוביל שינויים משמעותיים בארגון. עם זאת, המיקום האופטימלי מחייב איזון עדין – קרבה יתרה להנהלה הבכירה עלולה ליצור חסם בתקשורת עם דרגי השטח, ואילו מיקום נמוך מדי בהיררכיה עלול להקשות על קבלת מנדט, על גיוס משאבים ועל קבלת סמכות להובלת שינויים מערכתיים. אפקטיביות מרבית מושגת כאשר התפקיד ממוקם במרכז הארגון ומשלב בין גישה למוקדי קבלת החלטות בהנהלה לבין יכולת השפעה רוחבית על יחידות הארגון (ריטבלט, 2021). בהקשר הזה, מילר ומוריס, שעסקו בשינוי מהותי בהגדרת "מנהל חדשנות" (Chief Innovation Officer) בעולם העסקי (Miller &

(Morris, 1998), מסבירים שהפונקציה העדכנית הזאת, שהחלה להתפתח סביב שנות ה־2000, מאפיינת יותר חדשנות משבשט־רדיקלית, ופחות חדשנות תוספתית־מצטברת שאפיינה את הדורות הקודמים. הם מצביעים לחיוב על התפתחותו של מודל ניהולי חדש (ראו תרשים 3), המחבר בין ההנהלה הבכירה לבין מחוללי החדשנות התוספתית ומחוללי החדשנות הרדיקלית, וכך הוא ממקם את יכולת החדשנות של הארגון ומאפשר לתפיסות חדשניות לחלחל בו בזמן למטה ולמעלה (Miller 2015; Miller 2016). תפיסה דומה של יכולת חיבור בין האסטרטגיה בהנהלה לפעילות הרחבה אומצה גם על ידי ה־OECD (Karlsson, 2019).

תרשים 3 מבנה ארגוני תומך חדשנות תוספתית־מצטברת



ניתוח הראיונות מצביע על מגוון רחב של מיקומים בהיררכיה הארגונית – בין כפיפות ישירה למנכ"ל (בארגון קטן של פחות מ־30 עובדים) לבין מיקום בדרגי ביניים, כשלוש דרגות מתחת להנהלה הבכירה. במרבית המקרים תפקיד מנהל החדשנות שייך לאגף אסטרטגיה, מתוך התפיסה שהוא קשור ליעדים ארגוניים,

להבדיל מתפיסה שהייתה רווחת בעבר, שמנהל החדשנות צריך להיות חלק ממחלקת המחשוב ומערכות המידע. כפי שתיאר אחד המרואיינים: "כדי להעביר תהליכים אתה חייב לשבת, לדעתי, בין מקבלי ההחלטות ולהשפיע, כי זה כמו מלחציים, זה לא יכול לעבור רק top-down ו־bottom-up".

מנהלי חדשנות נדרשים לפעול בשני צירים בו בזמן: הציר האנכי – השפעה על מקבלי ההחלטות וגיוס משאבים, והציר האופקי – יצירת שיתופי פעולה והטמעת תהליכי חדשנות ביחידות השונות (ריטבלט, 2021). מורכבות זו מתעצמת לנוכח העובדה שהשפעתם של מנהלי החדשנות נשענת בעיקר על יכולתם ליצור לגיטימציה מקצועית לתפקידם ולפתח שיתופי פעולה, ולא על סמכות פורמלית בלבד (Stevenson & Euchner, 2013). האתגר המרכזי שעלה מהראיונות הוא הפער בין הצורך בסמכות רחבה לקידום שינויים ארגוניים, לבין המגבלות של המיקום ההיררכי. כפי שהסביר אחד המרואיינים: "מנהלי חדשנות צריכים סמכות רחבה [...] ברגע שאתה כפוף למנהל מערכות מידע לדוגמה – אתה לא מנהל שלי ואתה לא תגיד לי מה לעשות". מצב זה מוביל לעיתים קרובות למתח מובנה – מנהלי החדשנות נתפסים כ"פונקציה שמפריעה לאנשים [...] דמות היררכית כאוטית".

בהיותם בעלי תפקיד מטריציוני רחבי, בלא סמכויות היררכיות ברורות – מנהלי החדשנות תלויים ביכולתם לרתום שחקנים ושותפים בתוך הארגון ומחוצה לו לקידום יוזמות וחדשנות. היעדר גיבוי מהנהלה הבכירה עלול לפגוע ביכולת של מנהלי חדשנות לממש את תפקידם (Dodgson & Gann, 2014). כפי שהסבירה לנו מנהלת חדשנות אחת: "אתה יכול להיות משוגע לדבר אבל אם המסגרת לא תומכת ולא מאפשרת לייצר חדשנות, לא משנה מי יושב שם. לא משנה כמה מופרע או מוצלח תהיה. מנהל חדשנות – כל עוד אין לו תוקף לסמכות שלו אז הוא כעלה נידף וזה לא אשמתו אם הוא לא מצליח".

תפקידים פורמליים ובלתי פורמליים של מנהלי חדשנות

בעשורים האחרונים התפתחה ההבנה שתהליכי חדשנות נשענים בעיקר על שני סוגי תפקידים: תפקידים פורמליים ותפקידים בלתי פורמליים. לתפקידים פורמליים יש הגדרת תפקיד רשמית ואחריות מוצהרת, כפי שהוצגו לעיל, ואילו תפקידים בלתי פורמליים הם התנהגויות המוקצות לאדם בעקבות האינטראקציה שלו עם אחרים (Adamsson & Malvius, 2005). סעיף הסל הסטנדרטי המופיע בכל הגדרות התפקיד של מנהלי חדשנות הוא "ביצוע מטלות נוספות, בתחום המקצועי, בהתאם לצורך ועל פי הנחיות הממונה"¹² – הוא למעשה פתח שדרכו מתרחבת פעילותם הרבה מעבר להגדרה המקורית.

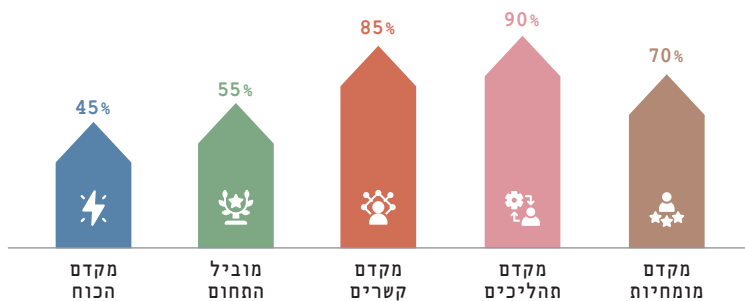
במסגרת התפקידים הבלתי פורמליים, מאייר וברם מזהים חמישה תפקידי מפתח (Maier & Brem, 2018): (1) **מקדם מומחיות** (Expert Promoter) הוא הדמות הטכנית-מקצועית המסוגלת לפתח ולהוביל חדשנות עתידית. הוא מתאפיין בידע תמטי עמוק (לימודי סביבה, עבודה סוציאלית או טכנולוגיה), במוטיבציה פנימית ובהזדהות חזקה עם הארגון; (2) **מקדם תהליכים** (process promoter) הוא חוליה מקשרת חיונית בין מקדם הכוח למקדם המומחיות. תפקיד זה התפתח מתוך ההבנה שחסמים בירוקרטיים מעכבים חדשנות, והוא דורש יכולות דיפלומטיות גבוהות ורשת קשרים מפותחת בתוך הארגון (Chakrabarti & Hauschildt, 1996); (3) **מקדם קשרים** (relationship promoter) התווסף למודל המקדמים המקורי על ידי וולטר ואחרים (Walter & Gemünden, 2000) על רקע מגמות הגלובליזציה הגוברת והעלייה בצורך בהעברת הידע. תפקיד זה התפתח מתוך ההבנה שארגונים זקוקים לגורם שיתמוך בניהול ידע ובממשקים עם שותפים חיצוניים. מקדם תהליכים מתמקד בעיקר בזירה הפנים-ארגונית, ואילו מקדם קשרים פועל בעיקר בממשק שבין הארגון לסביבתו החיצונית; (4) **מוביל התחום** (champion) מייצג תפיסה אחרת במקצת, המבוססת על תאוריית "האדם הגדול" ומתארת דמות האחראית להצלחת

12 ראו בהמשך המלצות המסכמות סעיפים שכיחים בהגדרות התפקיד של מנהלי חדשנות.

החדשנות (Howell & Higgins, 1990b) וגיבור ארגוני המניע את הפרויקט קדימה. המוביל משלב לעיתים קרובות כמה תפקידי קידום, ומתאפיין בהתלהבות, בביטחון עצמי ובצורך באוטונומיה; (5) **מקדם הכוח** (power promoter) זוהו כבר בשנות ה־70 (Witte, 1973), והוא בעל מעמד היררכי גבוה בארגון המסוגל להקצות משאבים ולהתגבר על התנגדויות. הוא מתאפיין במוטיבציה חיצונית ובצורך באוטונומיה.

מניתוח הראיונות עולה כי בקרב מנהלים במגזר הציבורי בישראל הפרקטיקות השכיחות ביותר הן קידום תהליך וקידום מערכות יחסים (14 ו־13 בהתאמה, מתוך 20 המרוויינים). ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם הצורך ברתימה של גורמים רבים להנעת שינוי בממשלה, וכן עם תרבות התיאומים הבלתי פורמליים בממשלה ובשירות הציבורי (גולשטיין־גלפרין וזכר־פלג, 2024א; Bouckaert et al., 2010). בראיונות הוזכר השימוש בסמכות פורמלית (מקדם כוח) לעיתים רחוקות יותר, וגם אז לא על ידי מנהל או מנהלת החדשנות עצמם, אלא דרך הפעלת המנהל שמעליו. תרשים 4 מסכם את התפקידים הבלתי פורמליים המרכזיים של מנהלי החדשנות במגזר הציבורי בישראל.

תרשים 4 תפקידים בלתי פורמליים של מנהלי חדשנות



הערה: השיעורים המופיעים בתרשים זה ובתרשימים נוספים בהמשך המחקר מציינים את שיעור המרוויינים שחשבוותיהם בראיונות הצביעו על דפוסי פעולה דומיננטיים התואמים לפרופיל התפקיד הבלתי פורמלי המוצג. השיעורים אינם מתיימרים להציג התפלגות מייצגת סטטיסטית, אלא להצביע על מגמות מרכזיות.

הגם שכל סוגי התפקידים הלא־פורמליים עלו בראיונות, כמה מהם בלטו במיוחד. פרופיל מקדם הכוח מתאפיין ביכולת לתת לגיטימציה ולגייס משאבים לתהליכי חדשנות, מתוך שמירה על איזון עדין. כפי שתואר באחד הראיונות, מנהל חדשנות בתפקיד זה צריך "לתת להם את החופש לעשות דברים שבסוף לא יועילו, ומצד שני להכווין אותם מספיק to get things done". מקדם התהליך, לעומת זאת, מתמקד בניווט הפוליטי־ארגוני ובגישור בין הצדדים השונים בארגון. תפקיד זה מתבטא ביכולת "לבנות קואליציות וגיבוש נושאים משותפים" ו"לנהל פרויקטים ותהליכים מרובי שותפים". מקדם היחסים מתמחה ביצירת קשרים חיצוניים, ונדרשת ממנו "יכולת לתקשר עם האקו־סיסטם" ו"לחבר אלייך אנשים טובים".

ההגדרות הפורמליות מדגישות בעיקר את תפקיד ה"מנהל" – האחראי לתמיכה ביוזמות ולהובלת פרויקטים חדשניים, אולם בפועל מנהלי החדשנות נדרשים למלא גם את תפקיד ה"מורה", ה"סגור" וה"מעריך" (Peña, 2019), ותפקידים לא פורמליים נוספים. מנהלי חדשנות יכולים לקדם פיתוח ויישום של רעיונות חדשניים דרך מציאת דרכים ומתן תמיכה ניהולית לחציית חסמים בירוקרטיים. כפי שמצוין בדוח של פנה: "לעיתים נדירות חדשנות מגיעה מאדם אחד; היא נובעת בדרך כלל מכמה אנשים בעלי רקע מגוון המתכנסים יחד ומשתפים פעולה" (שם, עמ' 9, התרגום שלנו).

סוגי חדשנות בפעילות מנהל החדשנות

בראיונות עלה המתח בין חדשנות טכנולוגית (פיתוח אפליקציות AI או מעבר לענן), לבין חדשנות תהליכית־ארגונית (כמו פיתוח שירות חדש או הטמעת שיטות עבודה חדשות) (גולשטיין־גלפרין ואחרים, 2023). בשיח הכללי, וגם בהנהלות של ארגונים, יש הטיה מובנית לזהות חדשנות עם פתרונות טכנולוגיים, אולם מנהלי החדשנות מדגישים את הצורך בגישה הוליסטית יותר. כפי שהסבירה אחת המרואיינות: "טכנולוגיות הן אמצעי בעיניי, לא המטרה [...] אבל כשאני אומרת את זה אנשים ישר נוטים לטכנולוגיות וישר חושבים שאני שייכת למערכות מידע". הממצאים מראים כי לעיתים פרויקטים טכנולוגיים הם "כרטיס הכניסה" של מנהלי חדשות לקידום שינויים תהליכיים ותרבותיים עמוקים יותר.

יתרה מזו, ניתוח הראיונות חושף מגוון רחב של סוגי חדשנות שמנהלי חדשנות נדרשים לקדם במגזר הציבורי. הטיפולוגיה המקיפה של חן (Chen et al., 2020) וששת סוגי החדשנות המקובלים במגזר הציבורי שאפיינה, כפי שתואר לעיל, מספקים מסגרת תאורטית להבחנה בין כמה סוגי חדשנות הדורשים מיומנויות, משאבים ואסטרטגיות יישום אחרים. לוח 1 מגדיר את ששת סוגי החדשנות העיקריים, ומביא ציטוטים המעידים כיצד מתבטאים סוגי החדשנות האלה בעבודתם של מנהלי החדשנות שרואיינו למחקר זה.

בקידוד הראיונות עלה כי חדשנות בניהול (75%) וחדשנות בשותפויות (67%) היו סוגי החדשנות הדומיננטיים ביותר, מה שמעיד על נטייה להתמקד בשינוי שגרות עבודה ארגונית ובשיתופי פעולה מוסדיים. חדשנות בשירות (60%) תפסה מקום ניכר, בעיקר בהקשר של הנגשת שירותים לאוכלוסיות מוחלשות, מודרות או מרוחקות. מעניין לציין שחדשנות במשימה (48%) וחדשנות במדיניות (35%) היו נפוצות פחות, מה שמרמז אולי על קושי בשינויי עומק מערכתיים ופרדיגמטיים.

השכיחות הגבוהה של חדשנות בניהול משקפת את תפקידם של המנהלים להיות יזמים פנים־ארגוניים. דפוס פעולה מרכזי בסוג זה של חדשנות הוא הובלת תהליכים מובנים לשינוי. כך, למשל, מנהל חדשנות אחד הדגים כיצד הצלחתה של סדנת חשיבה עיצובית (design sprint) ראשונית "יצרה תנופה שאפשרה להרחיב את הפעילות ולהטמיע מתודולוגיות עבודה חדשות בארגון".

דוגמה נוספת המדגישה את הרחבת תפקיד מנהל החדשנות לתחומים "רכים" היא מארגון ביטחוני שבו יזמה מנהלת החדשנות פרויקטים שנועדו להעצים שיתוף הידע, כגון הקמת מגזין פנימי ופרויקט spotlight (יזמה המתמקדת בתופעות ובמקרי בוחן יישומיים של חדשנות), ובכך עודדה שינוי תרבותי בארגון. מטרת המיזמים האלה הייתה לעדכן בחידושים את עובדי הארגון, וגם שותפים רלוונטיים באקו־סיסטם.

לוח 1

סוגי חדשנות שמקדמים מנהלי החדשנות במגזר הציבורי בישראל

סוג החדשנות	חדשנות במדיניות (Policy Innovation)	חדשנות בניהול (Management Innovation)	חדשנות בשירות (Service Innovation)	חדשנות בשותפויות (Partner Innovation)	חדשנות במשימה (Mission Innovation)	חדשנות אזרחית (Citizen Innovation)
הגדרה	חותרת לפתרון בעיות מורכבות באמצעות הרחבת המשימות	מכוונת למיטוד יכולות ארגוניות פנימיות לייצור כוללת הטמעת פרקטיקות,	מתמקדת בפיתוח והספקה של שירותים חדשים או משופרים לאזרחים. חדשנות	מתמקדת בהגברת היכולת הארגונית באמצעות משאבים מוסדיים חיצוניים. כוללת עבודה	מתמקדת באימוץ פרדיגמות חדשות המגדירות מחדש את תכלית הארגון הציבורי. חדשנות בעלת	מדגישה את החשיבות הגוברת של שיתוף אזרחים בתהליכי חדשנות במגזר הציבורי.
שכיחות בראיונות	35%	75%	60%	67%	48%	0%
ציטוטים נבחרים	"תובנות התנהגותיות ממחקר אפשרו לי לשים סימני שאלה [...] האם זו באמת המדיניות? או שאולי אפשר אחרת"	"בגדול זה תהליך ארגוני-אנושי, נקרא לזה אולי, של בכלל להעיד לחשוב אחרת, ולחשוב על העבודה היום-יומית, ועל דרכים אחרות שמתאמות יותר"	"אחד הדברים המרגשים זה מרכזי שירות ניידים שמנגישים שירותים ליותר ממאות כפרים מרוחקים [...] זה שינוי הדרך שבה הם מקבלים שירות"	"למה לא להביא סטרטאפ וללמוד מהם ולעשות שיתופי פעולה עם האזורים שבהם יש הרבה [...] וגיליתי כמה אני והגישה שלי לא מייצגת בכלל את הארגון והתפיסה"	"כבר הבנתי עם מי יש לי עסק [...] ראיתי את האזורים שבהם תאטרון. את האזורים שבהם מנסים לעשות רעש, בלי לאתגר באמת [...] ועשיתי בעצם כמה דברים כדי להסדיר את זה"	* לא היה אזכור מפורש של חדשנות המונעת משיתוף פעולה עם האזרחים.

* ב"תאטרון חדשנות" הכוונה למופעים ופעילויות של "כביכול חדשנות", שאינם מביאים בסופו של דבר ערך לארגון או לחושבים. להרחבה ראו Granados et al., 2021

גם חדשנות בשותפויות באה לידי ביטוי נרחב, והיא מתמקדת ביצירת פלטפורמות לחדשנות ובינ־מגזרית. דוגמה לכך היא מנהלת חדשנות שהקימה תוכנית "ארגז חול" (sandbox) רגולטורי בחברה ממשלתית ציבורית. "תוכנית זו מאפשרת לחברות חיצוניות לבחון את מוצריהן בסביבת אמת, ובכך ליצור ערך משותף למגזר העסקי והציבורי".

דוגמה לחדשנות בשירות אפשר למצוא בפרויקט חלוץ לשילוב רובוטים במתן שירותים איכותיים לאזרחים שקידמה אחת המנהלות. מטרת הפרויקט הייתה "להוכיח היתכנות שזה מצליח", וגם "לשבור חסמים ארגוניים ותרבותיים" בפני אימוץ טכנולוגיות מתקדמות בסביבה שמרנית.

אחד הממצאים המעניינים ביותר הוא ההיעדר היחסי של חדשנות אזרחית במדגם שנבחן. בנתונים שנאספו מהראיונות עם 20 מנהלי חדשנות, כאמור, לא אותרו דוגמאות ליזמות המבוססות על יצירה משותפת (co-creation) עם אזרחים, להבדיל מהמגמה בעולם.¹³ ההבדל הזה יכול להצביע על האתגר הממשי שיש למגזר הציבורי בישראל לשתף ולערב אזרחים בתהליכי חדשנות ובקבלת החלטות, ומעלה שאלות בדבר המידה שבה חדשנות במגזר הציבורי בישראל אכן מגיבה לצורכי האזרחים, מערבת אותם באיפיון הבעיות ובקביעת מדיניות וסוגרת איתם לולאות משוב באשר להחלטות שהתקבלו (Kouadio et al., 2020).

למרות ההבדלים ביניהם, לכל סוגי החדשנות מכנה משותף, ומכולם עולה שתפקיד מנהל החדשנות אינו להיות מקור הרעיונות היצירתיים, אלא לשמש מרכז, מאפשר (facilitator) וזרז לתהליכי חדשנות בארגון. מנהלי החדשנות נדרשים לפתח מיומנות מיוחדת בזיהוי וברתימה של סוכני שינוי פוטנציאליים בכל רמות הארגון. תפקיד זה דורש רגישות מיוחדת והבנה עמוקה של הדינמיקה הארגונית, שכן כפי שציין אחד המרואיינים: "צריך להסביר מאוד טוב מה זה אומר, באיזה מקרים אתה מתערב באיזה מקרים לא [...] לעמוד מול המון

13 באיחוד האירופי יש יוזמות של מעורבות אזרחית בעיצוב מדיניות, והאזרחים נחשבים מקור ידע (Quaglia et al., 2024). דוגמאות לכך מהעולם כוללות תקצוב משתתף (Participatory budgeting in Paris) ושיטת של דמוקרטיה דינמית, כמו מועצת אזרחים (Finland's Citizens' Jury on Climate Actions).

פוליטיקות פנימיות בנושאים האלה". עם זאת, המרואיינים הדגישו את חשיבות הגישה המאוזנת והזהירה. כפי שהסבירה מנהלת חדשנות: "אני לא מגיעה עם סמכות ידע מקצועית עליהם. אני לא אבוא ואגיד להם תעשו ככה וככה [...] הם המקור של הידע, אבל דרך הפעולה ובחינת התהליך, וגם בחינת הגיבושים של האתגרים והאפיון של הפתרונות, זה משהו שיכולתי ללוות אותם".

גודל הארגון

גם גודל הארגון הוא גורם חשוב בעיצוב תפקידים של מנהלי חדשנות במגזר הציבורי. ארגונים גדולים מאופיינים בדרך כלל במשאבים רבים יותר (Walker, 2006), ובהם כוח אדם ותשתיות. נוסף על כך, ארגונים גדולים מספקים הזדמנויות רחבות יותר לשילוב תחומים שונים ולעבודה עם כוח אדם מגוון (Bhatti et al., 2011; Maranto & Wolf, 2013). המעשירות את פוטנציאל החדשנות ארגונית. בארגונים אלו מנהלי חדשנות נוטים להתמקד בפיתוח תפיסות אסטרטגיות מקיפות (Borins, 2014), אך הם גם מציבים אתגרים בירוקרטיים מורכבים, ודורשים ממנהלי החדשנות יכולות גבוהות של ניהול שינוי ובניית קואליציות פנים-ארגוניות (Mergel, 2018; Torfing, 2019). לעומת זאת, בארגונים קטנים יותר התפקיד עשוי להיות מעשי יותר, ומנהל החדשנות עשוי להיות מעורב מעורבות ישירה בפרויקטים ספציפיים ולהשיג תוצאות מהירות יותר.

ממצאי המחקר, שראיין מרואיינים מארגונים בגדלים שונים – מעשרות עובדים ועד עשרות אלפים – מדגישים את המורכבות הכרוכה בהטמעת חדשנות בארגונים גדולים. כפי שציינה אחת המרואיינות: "ככל שהארגון גדול ובירוקרטי יותר, כך גדלה ההתנגדות לשינויים". היא הדגישה כי בארגון בסדר גודל כזה "הארגון נלחם בשינוי". אמירה דומה עלתה גם מדבריה של מרואיינת נוספת, שתיארה את האתגרים: "הטמעת חדשנות עשויה להיות איטית ומורכבת בשל רגולציה ובירוקרטיה". היא הדגישה את חשיבות הטמעת תהליכי השינוי בכל רמות הארגון, ואת יישור הקו בנושא החדשנות, מתוך הכרה בכך שבארגונים גדולים נדרש מאמץ מיוחד להשגת המטרות האלה.

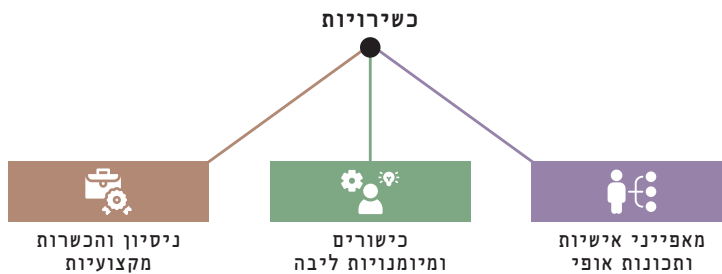
עם זאת, גודל הארגון מזמן הזדמנויות ייחודיות. כפי שתיאר אחד המרואיינים: "מגוון אדיר של תחומי פעולה שגם לאו דווקא קשורים. לאו דווקא משרד שכל מי

שיושב שם עוסק בתחום תוכן ספציפי – חינוך או בבריאות או ברווחה או כלכלה. הוא גם משרד מטה והוא גם משרד רגולטורי, יש בו יחידות ענק". ריבוי התחומים והמגוון האנושי מאפשרים התאמה של פתרונות חדשניים למגוון צרכים וחיבור בין תחומים שונים. כמו כן, ארגונים גדולים מספקים למנהלי החדשנות גישה למערכות מידע, לתקשורת ולמשאבי אנוש נרחבים, המאפשרים הקמת קהילות חדשנות רחבות הקף. כך, למשל, תיאר אחד המרואיינים: "פוטנציאל להגיע למעל 2,000 איש, ואותם אני רואה במסגרת קהילת חדשנות שהקמנו, הפצנו את זה לכל העולם, כבר נרשמו כמעט 200 לווטסאפ".

מאפיינים אישיים, מיומנות, הכשרות וניסיון

פרק זה עוסק במכלול הכשירויות (competencies) הנדרש ממנהלי חדשנות במגזר הציבורי. מונח זה משקף את המכלול השלם של ידע, מיומנויות ותכונות אישיות הנדרשות למילוי אפקטיבי של התפקיד, וכולל הן את הממדים התוכניים, הן את הממדים ההתנהגותיים. על פי ניתוח הספרות והתובנות שעלו במחקר, ניתן לאפיין את פרופיל מנהל החדשנות באמצעות שלושה ממדים מרכזיים השלובים זה בזה: (1) מאפייני אישיות ותכונות אופי, שהם הבסיס האישי של הפרסונה בתפקיד; (2) כישורים ומיומנויות ליבה, ובהם יכולות מקצועיות, ידע ויכולות בין-אישיות רכות; (3) ניסיון מקצועי והכשרה רבת-חומית, המעצבים את הרקע הנדרש כדי להצליח בתפקיד. שילוב הכשירויות האלה מאפשר למנהלי החדשנות לפעול כסוכני שינוי אפקטיביים במערכת הציבורית, ולהתמודד עם אתגרים דוגמת מורכבות ביורוקרטית, התנגדות לשינוי ואילוצים מבניים.

תרשים 5 מכלול הכשירויות



מאפייני אישיות ותכונות אופי

ממד זה הוא הבסיס המנטלי והערכי של מנהל חדשנות אפקטיבי – הנטייה המחשבתית הקובעת לא רק "מה" אדם עושה, אלא בעיקר "איך" הוא עושה זאת. הספרות תומכת בחשיבותו של מרכיב זה, ומדגישה את הצורך בשילוב מאפיינים אישיים כמו יצירתיות, ראייה הוליסטית ויכולות תקשורתיות גבוהות (Deschamps, 2008; Hansen & Birkinshaw, 2007). ממצאי המחקר שלפנינו מעמיקים ומפרטים את מבנהו של מכלול תכונות זה. בראש ובראשונה, בבסיס הפרופיל ניצבת הנעה פנימית עמוקה, המשולבת במוכוונות לתוצאות, בחוסן ובהתמדה. המרואיינים הדגישו כי נדרשות יוזמה, "תשוקה לתפקיד", ואמונה נחרצת בדרך כדי "להעז" וליזום. לתכונות אלו מצטרפת פרואקטיביות מעשית, המתבטאת ביכולת, כפי שתיארה זאת מנהלת אחת, להיות "המפעיל (operator), המחבר, המביאה את הרעיונות ומורידה את הדברים לקרקע".

מכלול זה מבטא תחושת מסוגלות (agency) חזקה, המאפשרת ניהול טרנספורמציה והתמודדות עם ספקנות ארגונית, כפי שהעידה מנהלת אחרת: "האמנתי שצריך לפתוח את הדלת ליזמים [...] לא עניין אותי שאנשים אמרו לי 'לא יקרה' [...] אחרי כמה שנים זה חלחל". נחישות זו דורשת חוסן המאפשר לפעול בתנאי איודאות, לראות בכישלונות הזדמנויות ללמידה, ואף לשאת במחיר האישי של הובלת שינוי – להיות הדמות "שמזיזה לאנשים את הגבינה ומקבלת את הריקושטים".

עם זאת, הנעה פנימית בלבד עלולה להוביל להתנגשות חזיתית עם המערכת. לפיכך, הנדבך הקריטי הבא הוא גמישות מחשבתית וחשיבה מערכתית, המשמשות מצפן אסטרטגי. הגמישות מאפשרת למנהל החדשנות להימנע מקיבעון מחשבתי, והיא תנאי לחשיבה מערכתית – היכולת "להחזיק את שני הקצוות", כפי שהסבירה מרואיינת: "מצד אחד להכיר היטב איך המערכת עובדת [...] ומצד שני להיות מסוגל לראות את התמונה הרחבה". הבנה כפולה זו מאפשרת להם לפעול כ"קטליזטור של שינוי", מתוך הבנה שתפקידם הוא "ליצור איסדר מבוקר בארגונים השואפים ליציבות".

לבסוף, הממצאים מלמדים כי הובלת שינוי אפקטיבית מחייבת אמפתיה ורגישות בין־אישית כדי לגשר על הפער בין חזון החדשנות למציאות האנושית בארגון. הפתרון להתנגדות, כפי שהסבירה מנהלת, אינו כפייה אלא "לחלחל את השינוי [...] פנימה לתוך הבית". רק לאחר שהבהירה לעמיתיה שתפקידה אינו לאיים עליהם – "אני לא הולכת להגיד לכם מה לעשות" – התפוגג החשש ונוצר בסיס לשיתוף פעולה. היכולת לגלות "רגישות לסביבה, רגישות לכאב שיש למי שאתה עובד מולו", כפי שסיכם זאת מרואיין, היא תנאי הכרחי לטיפוח חדשנות בת קיימא. יכולת זו משקפת עקרונות יסוד, ובראשם בניית אמון מערכתית ואוריינטציה לאזרח. עמדות אלו הן הבסיס ליצירת שיתוף פעולה פנים־ארגוני, והן חיוניות גם לתהליכי היועצות ויצירה משותפת עם הציבור הרחב.

מודל T-Shaped, המוצג בתיבה 2, מהווה מסגרת תפיסתית הממחישה את השילוב ההכרחי בתפקיד המנהל בין עומק המומחיות לבין רוחב היריעה של כישורים בין־תחומיים ויכולות שיתוף פעולה (Mak, 2017).

תיבה 2. מודל ניהול T-Shaped

מודל זה מתבסס על מקצוע עריכת הדין, אך הוא רלוונטי לרוב התפקידים במשק בכלל, ובמגזר הציבורי בפרט, מקצועות שעוברים טלטלה של ממש בעשורים האחרונים, המונעת בעיקר מהתפתחויות טכנולוגיות מואצות ומדרישות משתנות של לקוחות. בעבר התמקדה ההכשרה המסורתית בעיקר בידע מעמיק ובמיומנויות ניתוח קלאסיות. תפיסת המודל היא שעל עורכי הדין להתפתח מעבר להחזקת מומחיות משפטית עמוקה בלבד (מודל "I"), ולרכוש מיומנויות רחבות במגוון תחומים, כמו טכנולוגיה, עסקים, חדשנות תהליכית ומערכתית (מודל "T").

בהקשר של מנהלי חדשנות, הקו האנכי (כישורי הליבה המקצועיים) יכול לייצג את המומחיות התחומית שלהם, למשל, בחינוך, ברווחה או בתכנון עירוני, ואילו הקו האופקי בצורת ה-T מייצג את מכלול כישורי החדשנות, הניהול והיכולות הבין־אישיות והרב־תחומיות. רב־תחומיות זו, הנרכשת דרך ניסיון מגוון ולמידה מתמדת, היא המאפשרת למנהלי החדשנות לזהות חיבורים לא צפויים, לגייס שותפים ממגזרים שונים ולהוביל תהליכי שינוי.

כישורים ומיומנויות ליבה

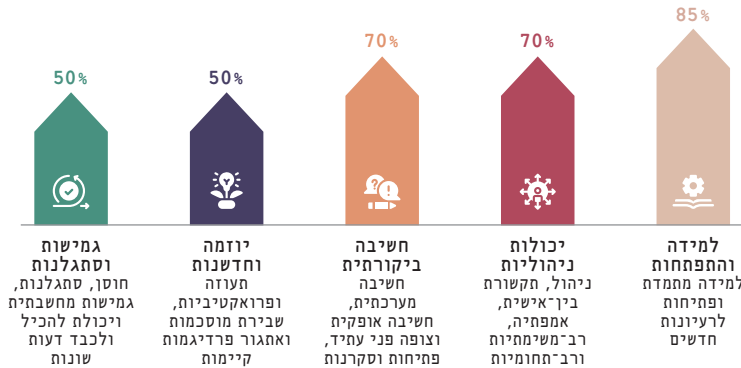
מעבר למאפיינים האישיים ותכונות האופי שהוצגו לעיל, תפקידו של מנהל החדשנות דורש מערכת מיומנויות רב־ממדית. הספרות המקצועית מזהה מגוון רחב של יכולות חיוניות, ובראשן חשיבה אסטרטגית בעלת אוריינטציה עתידית. יכולת זו, המאפשרת לצפות שינויים, להשפיע עליהם ולחשוב במונחים מוכוונים עתיד, היא הבסיס למיומנויות ניהול טרנספורמציה (גולשטיין־גלפרין וליבנה, 2025; De Vries et al., 2016) וליכולת לבנות קואליציות ולקדם שיתופי פעולה רב־מגזריים להשגת משאבים ולהטמעת יוזמות חדשות (Micheli, 2012; Torfing, 2019).

הספרות מדגישה במיוחד את הכישורים הייחודיים הנדרשים בסביבת המגזר הציבורי. נדבך מרכזי בהקשר זה הוא היכולת לבסס את העבודה על ראיות ונתונים, המאפשרת לחקור ולהתמודד בשיטתיות עם אתגרי מדיניות, אגב שימוש בידע מדעי ובסוגי ידע אחרים. יכולת זו משתלבת עם כישורים הכרחיים נוספים, דוגמת ניווט במורכבות ביורוקרטית (Mergel, 2018), ותרגום רעיונות למדיניות ממוסדת (Gieske et al., 2016; Hartley, 2005). בסופו של דבר, השילוב בין הכישורים האלה מאפשר לחבר בין חדשנות לאחריות ציבורית וליצור ערך ציבורי מדיד (Bason, 2018; Cole, 2022; Osborne & Brown, 2011).

ניתוח הראיונות שנערכו במחקר זה עולה בקנה אחד עם תובנות אלו מהספרות, ומעיד כיצד מנהלי חדשנות תופסים את עצמם ומתעדפים את הכישורים ואת תכונות האופי הנדרשים לתפקידם, כפי שמוצג בתרשים 6.

תרשים 6

כישורים ומיומנויות ליבה להובלת חדשנות – נקודת מבטם של מנהלי חדשנות



מאפייני אישיות ותכונות אופיי: למידה, ניהול וחשיבה ביקורתית

מדיווחי מנהלי החדשנות שרואיינו עולה חשיבותו של בסיס מקצועי מוצק, הנשען, בין היתר, על כמה מאפייני אישיות. בראש סדר העדיפויות, ובפער ניכר, ניצבת למידה והתפתחות מתמדת (85%), תכונה המעידה על ההבנה שחדשנות דורשת עדכון ידע והתאמה בלתי פוסקים. לצד זאת, המרואיינים סברו שגם יכולות ניהוליות מגוונות (70%) וחשיבה ביקורתית ומערכתית (70%) הן מאפיינים בסיסיים המאפשרים תרגום של רעיונות לביצוע אפקטיבי.

כישורים ומיומנויות ליבה: יוזמה, גמישות ורב־תחומיות

כדי להוביל שינוי בפועל מנהלי החדשנות נדרשים לכישורים המאפשרים פריצת דרך. יוזמה וחדשנות (50%) לצד גמישות וסתגלנות (50%) הם הכישורים המאפשרים לדעתם לשבור מוסכמות ולהוביל תהליכים בסביבה דינמית.

מעבר לכך, כישור מפתח שהדהד בדברי המרואיינים הוא רב־תחומיות וראייה רחבה. יכולת זו מאפשרת למנהל החדשנות לפעול כמתכלל. כפי שהיטיב לתאר

זאת אחד המנהלים: "מנהלי חדשנות צריכים להיות בעלי ידע במגוון תחומים. הם נדרשים להבין אסטרטגיה, תהליכים ארגוניים, טכנולוגיה, אקו־סיסטם רלוונטי, וגם אימון וניהול פרויקטים". שילוב זה של ידע רחב הוא המאפשר זיהוי הזדמנויות וגיוס שותפים לטובת קידום החדשנות.

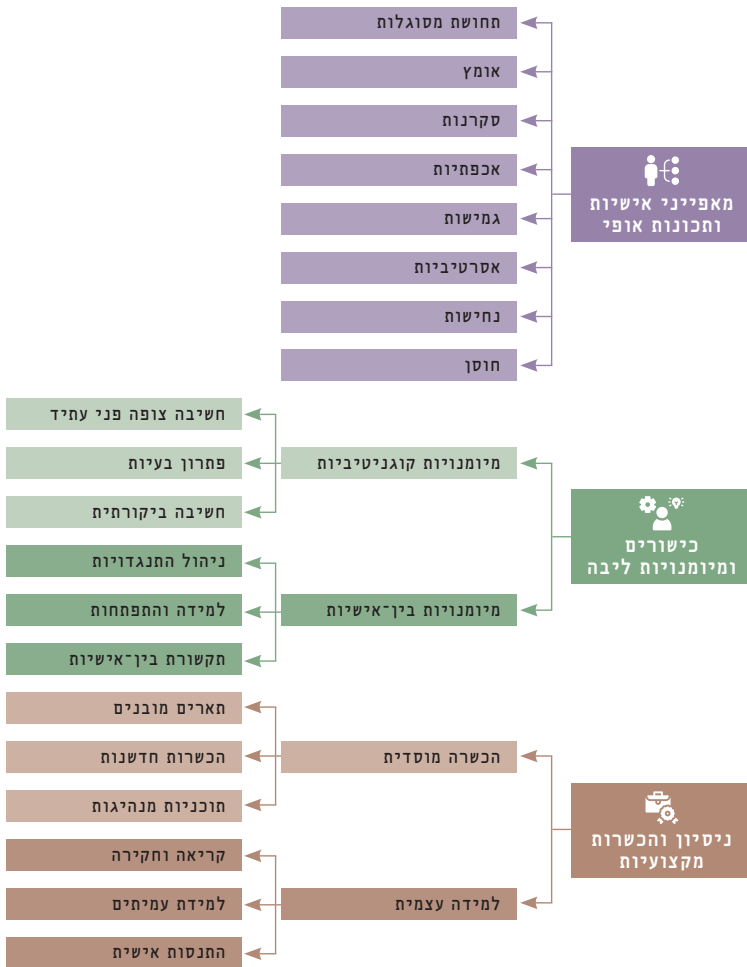
מיומנות מתקדמת: חשיבה צופת פני עתיד

לבסוף, מנהלי החדשנות במגזר הציבורי נדרשים לפתח אוריינות של חשיבת עתיד (future literacy) (גולשטיין-גפרין וליבנה, 2024). יכולת זו מאפשרת לזהות מגמות מתפתחות ולפעול באופן פרואקטיבי וליזום ולא רק להגיב. כפי שצוין בריאיון, הפער בין האופן שבו "אנחנו מתנהלים בליניארי והעולם באקספוננציאלי" מחייב יכולת להתמקד בשורש הבעיות ולהעריך השפעות הדדיות מורכבות, במקום להסתפק בפתרונות חלקיים, כמו "הוספת קווי תחבורה מבלי לפתור את חוסר הסנכרון האמיתי בין צורכי התושבים לשירות".

תרשים 7 מציג מבט מקיף על מאפייני אישיות, תכונות אופי, כישורים ומיומנויות של מנהלי חדשנות.

7 חרשים

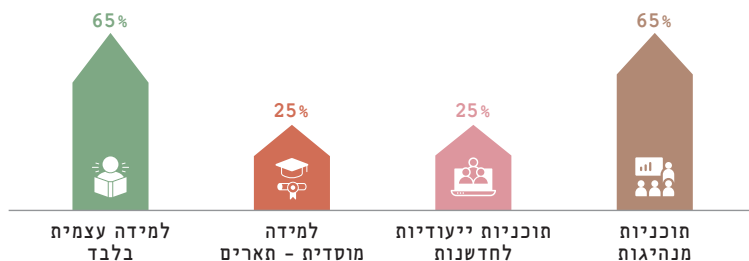
מאפיינים נדרשים של מנהלי חדשנות במגזר הציבורי



ניסיון מקצועי והכשרות

בהתחשב בטבעו הדינמי והמשתנה של תפקיד מנהל החדשנות ובחוסר הבהירות המאפיין את הגדרתו, ביקשנו לבחון את מגוון ההכשרות והכלים הנדרשים להצלחה בתפקיד זה. הכשרת מנהלי חדשנות בישראל מתאפיינת במנעד רחב של גישות ומתחלקות לארבעה אפיקים עיקריים: למידה עצמית, למידה מוסדית, תוכניות ייעודיות לחדשנות ותוכניות מנהיגות. תרשים 8 מציג את הממצאים שעלו מהראיונות בעניין סוגי ההכשרות של מנהלי חדשנות.

תרשים 8 שיטות ההכשרה של מנהלי חדשנות במגזר הציבורי בישראל, לפי סוגי הכשרה



הנתונים בתרשים משקפים את דיווחם של מנהלי החדשנות שרואינו בדבר הכשרתם בכניסה לתפקיד. חשוב להדגיש כי שיטות ההכשרה אינן מוציאות זו את זו (not mutually exclusive), וחלק מהמנהלים שילבו בין הגישות, ולכן הסך הכול גדול הרבה יותר מ-100%. מהניתוח עולה כי למידה עצמית היא שיטת ההכשרה הנפוצה ביותר בקרב מנהלי החדשנות (65%). מרואיינת ציינה: "רוב הלמידה שלי הייתה למידה תוך כדי תנועה וממש למידה עצמית, שזה גם זה

גם תלוי יכולות וכו', לא כולם יש להם את היכולת ללמוד מקצוע חדש בחצי שנה כאילו". אחרים משלבים למידה עצמית עם הכשרות מגוונות, כפי שתאר מרואיין אחר: "בכל אחד מהתחומים עשיתי קורסים ולמידה עצמית. גם למידה מכוונת ומסגרתית עם מורים וסדנאות בזום ובכיתה [...] שיעורים פרטיים. גם עשיתי בחברות, מסגרות ממשלתיות אחרות או פרטיות שעשו בהם תהליכי למידה בתשלום ולא בתשלום".

במסגרת אשכול הלמידה עצמית עלו העדפות או מיקודים שונים – מנהלים בחרו להתמקד בסוגים שונים של למידה עצמית. לוח 2 מצביע על חלוקה כמעט שווה בין שלוש אסטרטגיות הלמידה העצמית שהוצגו, ועל העדפה קלה ללמידת עמיתים.

לוח 2

שיטות ההכשרה העצמית של מנהלי חדשנות, לפי סוגי למידה

למידה מעמיתים	קריאה וחקירה עצמית	ניסיון מעשי
55.4%	43.8%	44.6%

מניתוח הראיונות עולה כי מנהלי חדשנות מדגישים את חשיבותה של למידת עמיתים (55.4%) במסגרת הכניסה לתפקיד. מרואיינת הסבירה כי קיבלה השראה ורעיונות לגישתה לחדשנות בעקבות סיור השוואתי בדנמרק, שם נחשפה לאופן שבו משלבים תהליכי מדיניות עם חדשנות. מרואיין אחר ציין כי הוא פגש אנשים מתחומים שונים בעולמות החדשנות, ובהם גם יזמים וטכנולוגים, והקשיב להם, גם אם לא הסכים עם כל מה שאמרו. האסטרטגיה השנייה ללמידה עצמית שעלתה מהראיונות היא הלמידה במהלך העשייה והניסיון המעשי (44.6%), שהיא מרכיב משמעותי בלמידה עצמית, בפיתוח שיטות עבודה ובשינוי תפיסותי בפתרון בעיות. כפי שהסבירה אחת המרואיינות:

זה הטבע שלי, ושל הרבה ישראלים [...] לרוץ לפתרון. כי בדרך כלל, כל הזמן אנחנו שומעים את הבעיה וכבר מתחילים בפתרון, בלי לדבר עם האנשים. [...] אתה ישר בריצה לפתרון, ובמה שלמדתי דרך [שם התוכנית] זה לעצור. בואו נבין את הבעיה,

בואו נחקור, בואו נלמד, ורק אחר כך, בסוף, בסוף, נחשוב על הפתרונות, אחרי שבעצם בודדנו את האתגרים האמיתיים.

43.8% מהמנהלים דיווחו כי קריאה ולמידה עצמית הן הכרחיות לזיהוי מגמות על, להמשגה ברורה של גבולות הגזרה של התפקיד, להבחנה בתהליכי חדשנות המתרחשים אל מול עינינו ולצבירת ידע על מתודולוגיות חדשנות ומחקרי בוחן להטמעת חדשנות. מנהל אחד ציין "וגם אני פשוט אני יושב וקורא", ואילו אחת מהמרואיינות הוסיפה שהיא "עוקבת אחר מגמות בלינקדין ולומדת מבעלי תפקידים אחרים".

למידה מוסדית בתחום החדשנות מתבטאת בתארים אקדמיים המשלבים חדשנות וזימות. 25% מהמרואיינים ציינו כי הכשרתם האקדמית פיתחה את אפיקי החשיבה והיכולות שלהם בתחום. אחת המרואיינות למדה "תואר שני רב-תחומי תוך התמקדות בחדשנות תהליכית ובמתודולוגיה המשלבת חשיבה עיצובית עם קבלת החלטות מבוססות נתונים, במקום התמקדות בחדשנות טכנולוגית". מרואיון אחר למד תואר שני במנהל חדשנות, ומרואיון אחר אף השלים דוקטורט בתחום החדשנות. המרואיינים ציינו כי: "באקדמיה חסר את ההבנה של השטח [...] זה הרבה למידה מניסיון, אכזבות, כישלונות, שמחות".

תוכניות ייעודיות בתחום החדשנות הן הכשרות מגוונות – למידה אינטגרטיבית המשלבת תיאוריה ופרקטיקה, והקניה של כלים להובלת תהליכי שינוי וחדשנות בארגונים. 25% מהמרואיינים דיווחו כי רכשו את הכישורים והידע בהכשרות ייעודיות כאלה. אחת המרואיינות ציינה כי "תוכנית 'הזירה' סיפקה לה הכשרה מעשית וכלים בתחום, כולל מתודולוגיות שמשלבות חשיבה עיצובית וקבלת החלטות מבוססות נתונים", ומרואיינת אחרת הוסיפה כי היא "השתתפה בקורס למנהלי חדשנות בחברת ייעוץ המתמחה בעיצוב וביישום חדשנות וקורס מנהלי קהילות אשר נתן לי כלים ייחודיים".

מעניין לציין כי רק 5% מהמרואיינים דיווחו שהשתתפו בתוכניות מנהיגות מבית עתודות לישראל,¹⁴ הסבר אפשרי לשיעור הנמוך הזה הוא שתוכניות כמו

14 "עתודות לישראל" היא תוכנית אסטרטגית ממשלתית בהובלה אגף עתודות במשרד ראש הממשלה לבניית עתודות הון אנושי נושאות שינוי למגזר השירותים הציבוריים, ומשתתפים בה יוחר ממיליון עובדים. למידע נוסף ראו [באתר אגף עתודות לישראל](#).

"המדרשה", "מעוז" ו"צוערים לשירות המדינה" אינן ממוקדות בחדשנות אלא בבניית תשתית מנהיגותית ובהובלת שינוי במערכת הציבורית הרחבה, בין היתר באמצעות חדשנות אבל לאו דווקא. עם זאת, המרואיינים שהשתתפו בתוכניות האלה וראו בהן ערך הדגישו את הרשת המקצועית והסביבה התומכת, כפי שציטטה אחת המרואיינות: "הרשת המקצועית שלי היא 'הצוערים'. זה היה בית מאוד חם כזה. כל הזמן היו עושים לנו גם הכשרה מקצועית, מעבר לעבודה היומ-יומית. אז זה תמיד היה רלוונטי".

סוגיית ההסדרה של הכשרות בתחום החדשנות מעוררת מחלוקת. חלק מהמרואיינים העלו התנגדות לרעיון שהכשרות ייעודיות יהיו דרישת חובה, כפי שאמר מרואיין: "אני לא חושב שאפשר ללמוד חדשנות בבית ספר, אני לא מאמין בזה, אפשר ללמוד חדשנות במובן שלהסביר לאנשים, חדשנות היא עסקית, היא לא רק טכנולוגית. וצריך לבוא מתוך התהליכים, צריך לחיות את זה. אתה לא יכול להזריק את זה לבנאדם בכוח". עם זאת, מרואיינים אחרים דיברו על החשיבות של מיסוד מערכות הכשרה פנימיות, כמו המכללה לחדשנות צה"ל¹⁵: "הצורך בהתעדכנות מתמדת בתחום המתפתח מדגיש את חשיבות ההכשרות והליווי המקצועי להצלחה בתפקיד מנהל החדשנות". הכשרות יכולות לעסוק בכישורי מנהל החדשנות עצמו, אך הן יכולות גם להיות כלי שרת בידי מנהל החדשנות ולסייע לו לקדם תרבות חדשנית. כאשר ארגון מפתח תוכנית הכשרה הוא למעשה משלב ידע (כיצד להכשיר עובדים) עם מוסדות קיימים (היררכיה ארגונית, תרבות למידה), ובכך יוצר ערך ומשפיע על חלחול החדשנות בארגון. הכשרות מובנות יכולות לשמש כלי להטמעת ידע ושינוי מוסדי בתוך הארגון, ולקדם בכך חדשנות (Pradana et al., 2023; Vargo et al., 2015).

בורינס (Borins, 2014) מדגיש את הצורך בידע רחב בתחומי הניהול, הטכנולוגיה והכלכלה. הכשרות בניהול אסטרטגי של טרנספורמציה ארגונית נמצאו חיוניות להנעת חדשנות ארגונית, שכן הן מפתחות באופן ממוקד את הכישורים, התפיסות והגישות הנדרשות לשינוי, יוצרות תרבות ארגונית תומכת ומגבירות את המוטיבציה והאפקטיביות של העובדים (Sartori et al., 2018). חוקרים

15 מערכת אחר צה"ל. (2021). [נפתחה המכללה הביטחונית לחדשנות יזמוה והשתנתה](#). אחר צה"ל.

נוספים הדגישו את חשיבות ההכשרה בתחומי הדיגיטציה (Mergel, 2018), האתיקה וניהול הסיכונים, תוכניות מדיניות והכרת המגזר הציבורי, וכן הכשרות ייעודיות בנושאי רגולציה ותהליכי קבלת החלטות ממשלתיות. דוגמה מעשית לכך בישראל היא תוכנית "מובילים דיגיטליים", שהיא שיתוף פעולה של מערך הדיגיטל הלאומי, משרד הפנים וג'וינט אלכא, המספקת הכשרה ייעודית למנהלים ומשלבת ידע טכנולוגי עם הבנת תהליכי עבודה ממשלתיים.

תיבה 3 מציגה דוגמאות לתוכניות, להכשרות ולתארים בתחום החדשנות בישראל, כפי שעלו מהמרוויינים וממיפוי שערנו.

תיבה 3. דוגמאות לתוכניות, להכשרות ולתארים

תוכנית אולימפוס. תוכנית מצוינות מטכ"לית לקציני קבע (רס"ן-סא"ל) המשלבת תואר MBA עם התמחות בחדשנות ביטחונית. אורכה חמישה סמסטרים, והיא כוללת הכשרת דירקטורים, הסמכות באבחון ארגוני והנחיית סדנאות design sprint. התוכנית מממונת במלואה על ידי צה"ל בשיתוף האוניברסיטה הפתוחה.

קורס ISO 56000. הכשרה מקיפה בניהול חדשנות לפי התקן הבינלאומי. הקורס מקנה כלים להובלת תהליכי חדשנות מובנים, לפיתוח מסגרות עבודה ולהערכת רעיונות וסיכונים, ומתמקד במימוש ערך, במנהיגות אסטרטגית ובניהול אי-ודאות.

קורס CatalystIL. קורס ניהול חדשנות בארגונים שפיתח והפעיל במשך כמה מחזורים המכון הישראלי לחדשנות. הקורס היה פתוח למנהלים מכל המגזרים ושילב מקרי בוחן ולמידה מהשטח.

קורס חדשנות למנהלים. קורס הנגשת מודלים וכלים של חדשנות של מרכז פרס לשלום וחדשנות. מיועד למנהלים בארגונים (לא מנהלי חדשנות).

קורסים למיניהם במרכזים חוץ-אקדמיים של רוב האוניברסיטאות המובילות בארץ (בעיקר תל אביב, חיפה והטכניון), הנוגעים בהיבטים של מיפוי בעיות, יזמות, חשיבה עיצובית, חשיבה המצאתית ועוד.

תואר בבצלאל - עיצוב וחדשנות. תוכנית למעצבים המשלבת עיצוב כאסטרטגיה עסקית, מחקר וכלים לשינוי חברתי. התוכנית כוללת פיתוח מתודולוגיות מחקר ופרויקטים מעשיים בשיתוף התעשייה והמגזר הציבורי.

תואר שני במכללה למינהל - עיצוב חדשנות ויזמות. התוכנית מקנה לבוגרים ולבוגרות יכולות אינטגרטיביות של יצירתיות, חשיבה יצובית, חדשנות ורב־תחומיות.

תואר שני בעיצוב חדשנות ויזמות - המכללה למינהל. תוכנית בין־תחומית של שלושה סמסטרים. משלבת לימודי עיצוב, טכנולוגיה וניהול עם פרויקטים אסטרטגיים מעשיים. כוללת סדנת קיץ בחו"ל ומתמקדת בפיתוח חשיבה יצירתית.

הערה: רשימה זו אינה ממצה, אין בה דירוג או המלצה כלשהי. היא מורכבת מדוגמאות לתוכניות, להכשרות ולתארים שהמרוויינים דיווחו שהשתתפו בהם בפועל. הרשימה נועדה להדגים את המגוון הרחב של מסלולי הכשרה הקיימים, כפי שעלה מניתוח הראיונות והמייפוי שנערך בעקבותיהם.

בחינת הממצאים מעלה כי הרקע המקצועי של מרבית מנהלי החדשנות מגוון, ושהם התמקצעו בחדשנות כדי להרחיב את תפקידם המקורי, בלי שהייתה להם הכשרה פורמלית מקדימה. כפי שציין אחד המרוויינים: "לרוב אין להם ידע וניסיון. נכנסים לתפקידים שהם צריכים להיות שועלי קרבות ותיקים". יתרה מזו, שמענו ביקורת על התוכניות הקיימות ועל היכולת שלהם לגשר בין התאוריה לפרקטיקה. כפי שעלה מדברי אחד המרוויינים: "לא יצאתי משם עם כלום [...] כל הקורס היה על טרנספורמציה דיגיטלית, כי אנשים מבלבלים בין חדשנות לבין חדשנות טכנולוגית". כמו כן, תוכניות ההכשרה, הן הממוסדות הן הנקודתיות, הן כלליות מטבען, ואינן נותנות מענה ייחודי לפיתוח חדשנות בהקשר של המגזר הציבורי דווקא, הסובל לרוב מחסמים מערכתיים והסדרים רגולטוריים המקשים במיוחד על פיתוח והובלה של חדשנות, להבדיל מהמגזר העסקי או החברתי (גולשטיין־גלפרין ואחרים, 2023; גולשטיין־גלפרין וזכר־פלג, 2024).

(2024).

ניסיון קודם

ניסיון מעשי בתחום החדשנות במגזר הציבורי נרכש באמצעות למידה מתוך עשייה (experiential learning),¹⁶ המתבטאת בהתנסות ישירה בניסוי, בתהייה, בבניית אב־טיפוס ובקבלת משוב ראשוני מבעלי עניין. הניסיון המצטבר במהלך העשייה מחזק את יכולת קבלת ההחלטות בתנאי איודאות ומאפשר יישום אפקטיבי של תהליכי חדשנות בסביבה הציבורית.

בראיונות שערכנו נמצא כי אף שאין קונצנזוס בדבר הניסיון הדרוש למנהל חדשנות, למרבית בעלי התפקיד יש רקע בניהול פרויקטים והיכרות עם הליכי העבודה במגזר הציבורי ועם תהליכי קבלת החלטות ממשלתיים, וניסיון בהובלת שינויים ארגוניים. הם בעלי תארים מתקדמים בתחומי הליבה של הארגון או המשרד, וגם תארים רב־תחומיים, כגון מינהל עסקים או מדיניות ציבורית, וחלקם השלימו הכשרות בניהול חדשנות, בדיגיטל ובעיצוב שירותים ובמתודולוגיות חשיבה עיצובית. כפי שפירטנו בפרק הראשון, ל־55% מהמראיינים יש ותק של מעל 5 שנים בארגון שבו הם קיבלו את התפקיד הובלת החדשנות (ל־30% – ותק של 5–10 שנים; ול־25% אף ותק של יותר מ־10 שנים בארגון).

המחקר מצביע על שלוש קטגוריות מרכזיות של ניסיון הנחשבות חיוניות לתפקיד: (1) ניסיון בתוכן התמטי־ארגוני, (2) הבנת דפוסי העבודה בארגון, ו־(3) רקע בתחום החדשנות. חשוב לציין כי לרוב מנהלי החדשנות מתחילים את תפקידם בלי אחת או שתיים מהקטגוריות הללו, והם נדרשים לפתח ולשלב את שלושתן במהלך עבודתם.

היכרות מעמיקה עם תחומי העיסוק של המשרד או הארגון היא יתרון קריטי, במיוחד במצבים שבהם החדשנות נחשבת תוספת משנית לליבת העשייה הארגונית. כפי שהדגישה אחת ממנהלות החדשנות בריאיון: "מאוד קשה למי שלא גדל במשרד והוא לא מומחה התוכן של המשרד (רווחה, חקלאות או חינוך

16 למידה חווייתית היא "למידה מתוך ניסיון או למידה על ידי עשייה". לימוד חווייתי מטביע תחילה לומדים מבוגרים בחוויה, ולאחר מכן מעודד רפלקציה על החוויה כדי לפתח מיומנויות חדשות, גישות חדשות או דרכי חשיבה חדשות (Kolb, 2014).

וכו') להצליח לייצר ערך בתוך היחידות בתהליכים שהם לא מנדטוריים [...] לא צריך לבוא אליי לכלום ולא צריך לעבור דרכי לצורך העניין. אז להצליח לייצר ערך שם כשאתה לא גדל מהביזניס זה מורכב". היכולת לדבר בשפה המקצועית של התחום מעניקה למנהלי החדשנות את הלגיטימציה והקרדיט הנדרשים כדי לעודד חדשנות מתוך הבנה מעמיקה של המצב הקיים.

הבנה בדפוסי העבודה וניסיון בעבודה במגזר הציבורי, ובמיוחד בממשלה, הם נדבך חשוב נוסף בהצלחת מנהלי החדשנות. כפי שעולה מהמחקר, כאשר מנהלת חדשנות מגיעה "מבחוץ" היא "צריכה לדעת איך עובדים במטה ואיך עובדים בממשלה. [...] מה זה רכש? התקשרויות? איך עושים זה? מה זה ועדת בוחנים? מה זה תקשי"ר? איך מדווחים שעות? מה זה ממשל זמין? איך אני פותח לעצמי 'יזר'?".

אשר לרקע בחדשנות, כפי שצינו, למרבית המרואיינים יש רקע מקצועי מגוון שאינו בהכרח קשור ישירות לחדשנות, כולל תחומים כמו גרפיקה, מיתוג, שיווק, ייעוץ ארגוני, משפטים, הנדסה, כלכלה, פסיכולוגיה, משאבי אנוש ועבודה סוציאלית. למרות זאת, הידע וההתמחות בכלים שנרכשו בעבודות קודמות, בין היתר במגזר הפרטי, תרמו ליכולת של מנהלי החדשנות להוביל תהליכים מרכיבים ולאתגר דפוסים.

לסיכום פרק זה, מנהל ומנהלת חדשנות במגזר הציבורי נדרשים למארג משולב של רקע, מאפיינים וכישורים. המאפיינים הבולטים הם גמישות ויכולת בניית קואליציות לשינוי; הפגנת יוזמה וחוסן, וכן כישורים ויכולות קוגניטיביות, כמו חשיבה מערכתית. בהיעדר תוכניות חדשנות ייעודיות למגזר הציבורי, רוב מנהלי החדשנות שילבו בין אסטרטגיות למידה והכשרה שונות – בין מוסדיות בין עצמאיות. שילוב זה של כשירויות ומסלולי הכשרה מאפשר למנהלי החדשנות לפעול כסוכני שינוי אפקטיביים במערכת הציבורית, להתמודד עם אתגרי הבירוקרטיה ועם אילוצים מבניים.

כלים ואסטרטגיות להטמעת חדשנות במגזר הציבורי

אחרי שהבנו את המאפיינים של מנהלי החדשנות, נפנה לבחון את תחומי העיסוק ואת אסטרטגיות ההשפעה שלהם. חדשנות איננה ליניארית, אלא תהליך שיש בו שלבים מובחנים. השלבים המוקדמים בתהליך הזה – זיהוי הזדמנויות ופיתוח רעיונות, או "הנבטה", מאופיינים בגמישות ובניסיונות, ושלבי ההטמעה והרחבת ההשפעה (scaling) דורשים גישה שיטתית ומובנית יותר (Ansell & Torfing, 2014; De Vries et al., 2016). מסגרת זו מספקת בסיס להבנת האתגרים והאסטרטגיות הייחודיים לכל שלב בתהליך החדשנות הציבורית. הניתוח בפרק זה מתבסס על מודל הספירלה בת שבעת השלבים לחדשנות במגזר ציבורי של קרן NESTA הבריטית לחדשנות במגזר הציבורי (Pulford, 2014).

(1) זיהוי הזדמנויות ואתגרים. בבסיס התהליך עומד זיהוי שיטתי של הזדמנויות ואתגרים במערכת הקיימת בעזרת כלים אתנוגרפיים מגוונים, ובהם ראיונות עומק, שאלונים לאפיון הבעיה, תצפיות וניתוח התנהגות משתמשים בשטח. שלב זה כולל מיפוי מסעות לקוח וניסוח הגדרה מדויקת של הבעיות המרכזיות הדורשות מענה וזיהוי נקודות התערבות פוטנציאליות במערכת.

(2) העלאת רעיונות שימושיים. בהמשך ישיר לשלב הראשון, התהליך מתמקד בפיתוח פתרונות אפשריים דרך תהליכי חשיבה יצירתית מובנים. ההנחה העיקרית היא שהדרך היעילה ביותר להגיע לרעיונות איכותיים היא העלאת מספר רב של רעיונות ראשוניים. בשלב זה נהוג להשתמש במתודולוגיות כמו סעור מוחות, פרסים מעודדי יצירתיות, שיתוף ציבור וכלים ייעודיים לרעיונות.

(3) פיתוח המיזם בקנה מידה מצומצם. לאחר גיבוש הרעיונות נעשה פיתוח של המיזם בקנה מידה מצומצם להפחתת סיכונים. פיילוטים, מיזמי הרצה, מעבדות חדשנות, חממות ומאיצים הם פלטפורמות לניסוי ולהתאמה מהירים של פתרונות פוטנציאליים, מתוך בחינת היתכנותם המעשית בשטח.

(4) בניית פורטפוליו (תיק פרויקטים) מגוון של יוזמות חדשנות. שלב זה הוא המשך ישיר של תהליכי היצירה והניסוי הראשוניים, והוא מתמקד בפיתוח שיטתי של מגוון רעיונות חדשניים בכלים שיוצגו בהמשך, מתוך בדיקתם בקנה

מידה מוגבלת דרך אבות טיפוס וניסויים מובנים. מטרת השלב הזה היא לזהות פתרונות אפקטיביים מתוך ניהול סיכונים מושכל.

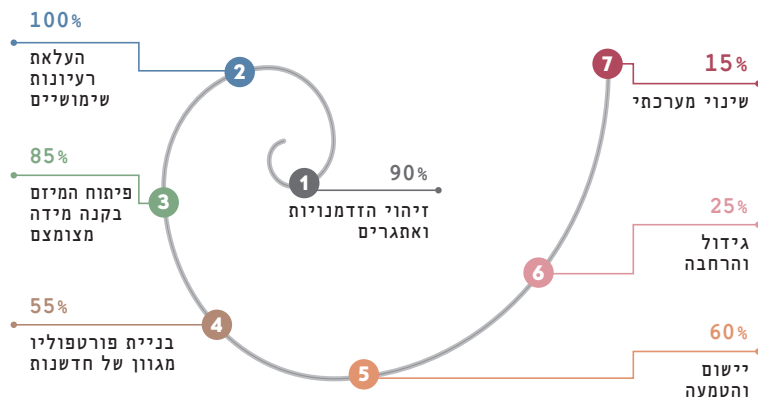
(5) יישום והטמעה. שלב זה מתמקד בהפיכת חדשנות שהצלחתה הוכחה לבת-קיימא על ידי שילובה בעבודה השוטפת, הטמעתה בשגרה היום-יומית, והבטחת המימון והתמיכה הנדרשים מקובעי מדיניות ומגורמי מימון.

(6) גידול והרחבה. לאחר הטמעה מוצלחת בקנה מידה מצומצם, שלב זה מתמקד בהעברת החדשנות מקנה מידה מקומי או ניסויי לקנה מידה רחב יותר. תהליך זה מותנה באפקטיביות מוכחת של החדשנות, בתפיסתה כמוצלחת בעיני בעלי העניין, ובביקוש מספק להרחבתה. הרחבת היקף החדשנות דורשת השקעת הון רב ולעיתים שינויים מבניים בארגון.

(7) שינוי מערכתי. השלב המתקדם ביותר מכוון לעיצוב מחדש של מערכות ציבוריות שלמות באמצעות אינטראקציה מורכבת בין חידושים טכנולוגיים, שינויי מדיניות וחקיקה מתאימים, יצירת שווקים חדשים וערוצי הפצה חדשניים, ושינויים עמוקים בנורמות חברתיות והתנהגותיות בקרב עובדי הציבור ואוכלוסיות היעד.

האתגר העיקרי בהטמעה מערכתית רחבה במגזר הציבורי טמון במעבר ממיזמים ניסיוניים למדיניות כלל-ארגונית מחייבת שיש לה השפעה רחבה על השירותים הציבוריים. תהליך זה כולל לעיתים הסדרת תהליכי עבודה פורמליים, מינוי בעלי תפקידים ייעודיים להובלת התהליך, ויצירת מנגנוני בקרה ומדידה סדורים. תרשים 10 מציג את שבעת שלבי ההטמעה של תהליך החדשנות שנסקרו לעיל, ואת אחוז המרואיינים שדיווחו על יישום כל שלב בארגוניהם.

תרשים 9 תהליך יישום חדשנות



מקור: Mulgan, 2014

מניתוח הראיונות עולים פערים גדולים בתהליך יישום תהליכי חדשנות, ונחשפת "עקומת דעיכה" בשיעורי ההצלחה שהמנהלים מדווחים עליהם בין שלבי התכנון לשלבי הביצוע. כך, כמעט כל המרואיינים דיווחו על פעילות ענפה בשלבים המוקדמים של זיהוי הזדמנויות (90%) והעלאת רעיונות (100%), אך ניכרת ירידה של ממש בשיעור הדיווחים על הצלחה בשלבי הפיילוט והניסוי (85%), ובעיקר בשלב ההרחבה (60%). האתגרים המהותיים ביותר, כפי שעולה מדבריהם, מתגלים בשלב ההוצאה לפועל (שרק 25% דיווחו על הצלחה בו) ובניסיון לחולל שינוי מערכתי (15%). פער זה מצביע על קושי מובנה במעבר מתכנון ליישום בפועל בסביבת המגזר הציבורי.

בחינה מעמיקה של הראיונות מטילה זרקור על שלושה חסמים מובחנים המסבירים את הפערים האלה. ראשית, התרבות הארגונית השמרנית במגזר הציבורי היא חסם משמעותי – ארגונים ממוסדים מעדיפים "שקט תעסוקתי וגדילה הדרגתי" על פני שינויים מהותיים. תרבות ארגונית זו בולטת במיוחד

בהתנגדות מובנית לכישלונות, והיא אופיינית בעוצמה משתנה לכל המגזר הציבורי. דוגמה לכך עולה מדבריה של מנהלת חדשנות: "בארגון שעוסק בפרויקטים ביטחוניים אין מקום לכישלון, מה שמקשה על הטמעת תרבות של 'fail fast' הנחוצה לחדשנות".

עדותה ממחישה את הדעיכה בין השלבים. היא מתארת כיצד לאחר הצלחה ניכרת בשלב השלישי של התהליך – שלב הפיילוט, שבו יזמה מספר רב של הוכחות היתכנות (proof of concept – POC) – היא "נתקלה בקיר" בניסיונה לעבור לשלב ההטמעה. לדבריה, אף שהצליחה לרתום את הדרג הבכיר באמצעות מאמצי שכנוע, "התהליך היה מתיש ולא ניתן היה להרחיבו לקנה מידה גדול ומערכתי". מקרה זה מדגים כיצד גם הצלחה בשלב הניסוי אינה מבטיחה את היכולת להטמיע את החדשנות במערכת כולה. ממצאים אלו עולים בקנה אחד גם עם הספרות בתחום (בקמן ומנוחין, 2016; גולשטיין-גלפרין ואחרים, 2023).

שנית, מחסור במשאבים. חוסר יציבות תקציבית הוא מכשול קריטי להטמעת חדשנות בקנה מידה רחב. כפי שציין אחד המרואיינים, "חדשנות דורשת השקעה רציפה, אך תקציבים משתנים ובלתי צפויים עלולים לעצור יוזמות מבטיחות". משאב נוסף שחסר הוא עובדים בעלי כישורים מותאמים, ובהקשר זה הוזכרו גם התארכות תהליכי גיוס, וכן קושי במימוש תקציב קיים דרך מנגוני התקשרות מסורבלים וארוכים.

החסם השלישי הוא היעדר תשתית מדידה והערכה מספקת. כפי שציין אחד המרואיינים, "אין לנו מסד נתונים איכותי ואז קשה לזהות את התקדמות יישום תהליך החדשנות והאפקטיביות שלו". אתגר המדידה נוגע להיבטים נוספים בעבודת מנהלי החדשנות במגזר הציבורי, ועליהם נרחיב בפרק 5.

מנגנונים, כלים וערוצי הטמעה

כפי שעלה מהראיונות, השלב המתגבר ביותר בתהליך החדשנות במגזר הציבורי הוא הרחבת ההשפעה והטמעת השינוי במערכות הקיימות. כאמור, שלבי הניסוי והפיתוח של פתרונות חדשניים מקבלים תשומת לב רבה, ואילו

המעבר להטמעה ולהרחבה מציב אתגרים מורכבים למנהלי חדשנות. הספרות המקצועית מבחינה בין ארבעה סוגים מובהקים של יכולת הרחבת השפעה (scalability), כל סוג מייצג אסטרטגיה אחרת להטמעת חדשנות במערכת ציבוריות (גולשטיין-גלפרין, 2024; Cole & Hagen, 2024):

(1) הרחבה פנימה (scaling in) היא זיהוי פערים במנגנוני העבודה ופעולה ליצירת תשתיות נתונים ואיגום נתונים בתהליכים פנימיים. סוג זה של הרחבה אינו מתמקד בהרחבת הפתרון הנקודתי, אלא ביצירת תנאים טובים יותר למיזמים עתידיים.

(2) הרחבה החוצה (scaling out) מתמקדת בדרך כלל בהגדלת "טווח ההגעה" של יוזמות חדשנות, וזאת הדרך השכיחה ביותר להרחבת ההשפעה. המטרה היא להגדיל את מספר המוטבים הנהנים מהשירות, להטמיע את החידוש בעוד רשויות או משרדים, או להגדיל תקציבים עבור יותר אזרחים.

(3) הרחבה כלפי מעלה (scaling up) היא עליית מדרגה בהיקף ובפורמליות של הטמעת הפתרון, לרוב על ידי עדכון מנגנונים רחבים להסדרה מעבר לפיילוט נקודתי. שינויים אלו יכולים לכלול עדכון חקיקה או רגולציה, שינוי ארגוני, ביזור או העברת סמכויות ועדכון נהלים והנחיות.

(4) העמקה ושינוי מערכתי (scaling deep) היא הרמה המורכבת ביותר של הטמעה, והיא מתמקדת בשינוי מתמשך של דפוסי חשיבה ובסיבות שורש מערכתיות. שינוי כזה קורה לרוב לאחר פריצת דרך משמעותית. סוג זה של הרחבה שם דגש על בניית אמון ושיתופי פעולה מערכתיים, וכולל זיהוי של הנחות ומודלים מנטליים ועבודה על תהליכי שינוי עמוקים.

ניתוח הראיונות חושף שהרחבה מוצלחת אינה נשענת על אסטרטגיה אחת בלבד. מתוך 20 המראיינים, רק חמישה (25%) דיווחו כי הצליחו להוביל תהליך בעל משמעות של גידול והרחבה (שלבים 6-7). רובם (4 מתוך 5) פעלו בהרחבה פנימה – הם הבינו שכדי להצליח יש קודם כל לחזק את תשתיות הארגון, ורק שניים מהם הצליחו להוביל הרחבה כלפי מעלה ועיגנו את השינוי במדיניות רשמית. קצרה היריעה מלתאר את כל הכלים והמתודולוגיות המשמשים בניהול חדשנות במגזר הציבורי ובכלל, ולכן ריכזנו כמה דוגמאות נפוצות בתיבה 4.

תיבה 4. דוגמאות לכלים, פרקטיקות ותפיסות המשמשים בניהול חדשנות במגזר הציבורי

רעיונאות (ideation) היא שם כללי למגוון מתודולוגיות להעלאת רעיונות להתמודדות עם אתגרים. באמצעות טכניקות כמו סיעור מוחות, מיפוי מחשבות (mind maps) וחשיבה עיצובית, צוותים יכולים לשבור קיבעונות חשיבה ולמצוא פתרונות פורצי דרך. לדוגמה, בעזרת שיטת SCAMPER (ראשי תיבות של Substitute, Combine, Adapt, Modify, Eliminate, Rearrange) אפשר להחליף (ההליכים מסורבלים, לשלב שירותים נפרדים, ולהתאים פתרונות מהמגזר הפרטי לצרכים ציבוריים ועוד.

חשיבה עיצובית היא גישה "ממוקדת אדם" שראשיתה בתחום העיצוב התעשייתי, והמגזר הציבורי אימץ אותה כדי למסגר מחדש סוגיות על ידי הבנת מגוון פרספקטיבות וחוויות משתמש של מקבלי השירותים. חשיבה עיצובית כוללת מתודולוגיות ספציפיות, כמו מפת אמפתיה ומסע לקוח, המשרטטות שלבים בתהליך של מקבלי השירות או הרגולציה, שאפשר לשפר או להכניס בהם חדשנות.

מפת אמפתיה היא כלי המסייע בהבנת צורכי המשתמשים על ידי פיתוח אמפתיה כלפיהם ושילוב חצפיות משלב המחקר כדי לתרגם סטטיסטיקות יבשות ל"פרסונה" שאפשר להזדהות איתה, להבין את הקשיים, המחשבות והרגשות שלה. מפות אמפתיה משמשות לבניית פרסונות משתמשים – להבנת הממשקים מול שירותים ציבוריים.

מסע לקוח הוא מסמך ויזואלי של חווית משתמש המציג את השלבים שמשתמשים עוברים בתהליך כדי להשיג מטרה מסוימת. יצירת מפות מסע לקוח מתבססת על פרסונות הנבנות ממידע שנאסף מראיונות עם משתמשים ובעלי עניין. מסע הלקוח מצביע על שלבים שונים בתהליך מפקספקטיבות שונות ומאפשר לזהות נקודות משמעותיות להתערבות ולפיתוח פתרונות יצירתיים.

האקאטון (hackathon) הוא אירוע פיתוח מרוכז המפגיש צוותים ממגוון דיסציפלינות ומגזרים לפיתוח מואץ ושיתופי במשך 24–48 שעות, ובו

עוברים משלב הגדרת הבעיה, דרך רעיונות והצעות לאב טיפוס. בתחום החדשנות הציבורית, האקאדונים נעשו פופולריים יותר שהם מאפשרים יצירה מהירה של פתרונות חדשניים, במיוחד בעיות משבר, כמו הקורונה.

חשיבה המצאתית שיטתית (SIT) היא שיטה לפיתוח רעיונות חדשים הנעזרת בתבניות חשיבה מוגדרות מראש. השיטה מתבססת על מודל של "עולם סגור", כלומר, היא מתמקדת בניצול המשאבים והרכיבים הקיימים בסביבה הבעייתית כדי ליצור פתרונות חדשניים.

עיצוב ספקולטיבי הוא גישה המאפשרת לייצר תרחישים עתידיים ולנתח מגמות טכנולוגיות, תרבותיות, חברתיות וכלכליות משתנות כדי לעורר חשיבה חדשה ודיון, ולגבש כיווני פעולה, העדפות ואסטרטגיה.

Impact Gaps Canvas הוא כלי מתודולוגי המסייע למשתמשים להבין בעיה חברתית לעומק באמצעות מיפוי שיטתי של הבעיה, מצד אחד, ומאגר הפתרונות הקיימים מצד שני. הכלי מאפשר לזהות פערים בעלי משמעות בין הבנת הבעיה לבין המאמצים הנוכחיים לפתרונה, ובכך הוא מסייע לאתר נקודות התערבות אפקטיביות ולמקד יוזמות חדשניות מעבר למערך הפתרונות הקיימים.

חובנות כלכלה ההתנהגותית הן גישה מדינית מבוססת ראיות המבינה את מורכבות ההתנהגות האנושית ומשלבת תאוריות מתחומי הפסיכולוגיה, הכלכלה ההתנהגותית והמדעים הקוגניטיביים לשיפור מדיניות ציבורית. גישה זו מאפשרת למקבלי החלטות לתכנן התערבויות יעילות יותר המותאמות לדרך קבלת ההחלטות של אנשים בעולם האמיתי.

חדשנות פנימית וחדשנות פתוחה

ניהול חדשנות במגזר הציבורי מחייב איזון מושכל בין פיתוח יכולות חדשנות פנים־ארגוניות (internal innovation) לבין אימוץ גישות של חדשנות פתוחה

(open innovation) המשלבות שחקנים חיצוניים. חדשנות פנימית מתמקדת בטיפוח יכולות ארגוניות ובניצול הידע והניסיון הקיימים, ואילו חדשנות פתוחה מאפשרת לארגונים ציבוריים להתגבר על מגבלות מוסדיות ולהיחשף לפתרונות חדשניים מהמגזר הפרטי, האקדמיה והחברה האזרחית (Mergel & Desouza, 2019; Torfing, 2013). הצלחה בהטמעת חדשנות במגזר הציבורי דורשת שילוב אסטרטגי בין שתי הגישות והתאמה להקשר הארגוני ולמשאבים הזמינים (Cinar et al., 2021).

מנהלי חדשנות שריאיינו מובילים מגוון יוזמות לעידוד חדשנות פנים־ארגונית, ובהן קבוצות ווטסאפ ייעודיות, תוכניות שגרירים, קורסים וסדנאות פנים־ארגוניות, קהילות, ידעונים, הסכמים ותחרויות חדשנות. כפי שתיארה אחת ממנהלות החדשנות: "אני כל חודש כותבת בלוג ועושה המלצה לספר בפורטל הארגוני של המשרד ומפיצה את זה לקהילת הידע, רק לקהילות החדשנות". מנהלת אחרת מציינת את חשיבות תחרויות החדשנות: "ביקשנו לתת במה ליוזמות ורעיונות או דברים שעלו בשטח במהלך השנה שנוצרו על ידי השטח [...] זאת בעצם הייתה דרך לחבר את אנשי השטח לקבלת החלטות בארגון".

רוב היוזמות האלה אינן מעוגנות בתוכניות העבודה הרשמיות, ואף חורגות מהגדרות התפקיד המקוריות של מנהלי החדשנות. כפי שהסבירה אחת המראיינות: "לא בתוכנית עבודה בארגון של כזה גודל, אז עלה הרעיון של להקים קהילה, שהיא תהיה תשתית פנים־ארגונית והיא תהיה דרך לעשות את כל התהליך ב־broadcast, ולא באחד על אחד". היא מוסיפה: "הבנתי שאני צריכה להשקיע בזה המון המון המון לפני שאני יכולה לקצור פירות, כי לשנות עמדות של אנשים זה דבר מאוד קשה. זה לוקח זמן". פעילויות אלו, המתמקדות בטיפוח יכולות פנים־ארגוניות, הן ליבתה של החדשנות הפנימית. להבדיל מגישה זו, חדשנות פתוחה כוללת פנייה החוצה, מעבר לכותלי הארגון ופעמים רבות מעבר לכותלי המגזר כדי לחפש פתרונות חדשניים.

חשוב להבחין בין כמה סוגים של חדשנות פתוחה. כפי שעולה מהממצאים, חדשנות פתוחה אזרחית, כלומר יוזמות המבוססות על שיתוף פעולה ישיר עם אזרחים (co-creation) – מוגבלת יחסית בפרקטיקה של החדשנות הציבורית בישראל. היעדרה המוחלט מהראיונות שנערכו למחקר זה עשוי להצביע על חסם תרבותי ומבני עמוק, המקשה על המגזר הציבורי בישראל לראות באזרחים

שותפים פעילים בתהליך היצירה. בניגוד לכך, חדשנות פתוחה בין־מגזרית נמצאת במגמת עלייה. בשנים האחרונות ניכרת הבנה גוברת בממשלה ובמגזר הציבורי כולו בערך הטמון בשיתופי פעולה עם המגזר העסקי ועם המגזר השלישי. חדשנות פתוחה התקיימה לרוב מול ארגונים יציגים – אקדמיה, מכוני מחקר, עסקים וארגונים חברתיים. הבנה זו באה לידי ביטוי בפיתוח כלים ייעודיים, כגון "מרכזי אתגר" ו"זירת האתגרים" של מנהל הרכש הממשלתי, המעודדים מציאת פתרונות לבעיות ציבוריות.

יש תלות הדדית וסינרגיה בין הצלחתה של חדשנות פנימית לבין יישומה של חדשנות פתוחה במגזר הציבורי. חדשנות פתוחה מספקת גישה למומחיות ולרעיונות חיצוניים, ואילו היכולת לממש את הפוטנציאל הגלום בהם תלויה בבניית רשת פנימית אפקטיבית של שותפים ומובילי שינוי. דפוס פעולה זה בא לידי ביטוי בדבריו של אחד המנהלים, שתיאר את הצורך לטפח קהילה פנימית: "כדי לייצר את השפה, את השגרירים בשטח [...] שבכל מקום בשטח יש לך את האנשים האלו שהשקעת בהם טיפה יותר, שמדברים את השפה". גישה זו מדגישה את תפקידו הכפול של מנהל החדשנות: מחד גיסא, לתווך ולהזרים ידע מבחוץ, ומאידך גיסא, לפתח יכולות ולטפח את הקרקע הפנימית לקליטת החדשנות. במילים אחרות, תפקידו של המנהל הוא בעיקר לאפשר ולהניע תהליכים, ולא דווקא לבצע אותם בעצמו. כפי שסיכמה זאת מנהלת אחרת: "המסה הקריטית של התפקיד שלי זה להיות מאפשרת, מייצרת, מגרה [...] ברמה הביצועית, התפקיד שלי זה לייצר פיילוטים [...] להביא את זה להרצה, ואחר כך שאנשים ימשיכו לאמץ את זה [...] ושם אני יוצאת מהתמונה".

חיבור לאסטרטגיה ארגונית - תוכניות עבודה ותיעדופים

שילוב פורמלי של חדשנות בתוכניות העבודה הארגוניות הוא רכיב משמעותי בהצלחת תהליכי חדשנות במגזר הציבורי. יוזמות שאינן מעוגנות בתוכניות העבודה הרשמיות נוטות להידחק לשוליים ולאבד מהרלוונטיות שלהן לאורך זמן (Ansell et al., 2017). יתרה מזו, הכללת חדשנות בתוכניות העבודה משרתת

מסר ברור של מחויבות ההנהלה הבכירה ומספקת לגיטימציה ארגונית החיונית להצלחת יוזמות חדשניות (גולשטיין־גלפרין וליבנה, 2025; OECD, 2021b).

למרות חשיבותה האסטרטגית, חדשנות נכנסת לתוכנית העבודה בדרך כלל רק לאחר שהוכח הצורך בה: "אם זה היה *must* אז זה היה נכנס לתוכניות העבודה. הרבה פעמים תוכנית חדשנות הופכת להיות *must* אחרי שאת אומרת איך הסתדרתי בלי זה". הצלחתם של מנהלי חדשנות תלויה ביכולתם לשכנע את ההנהלה בערך ארוך הטווח של פרויקטים חדשניים, גם כשמולם עומדות משימות דחופות יותר. אתגר משמעותי נוסף הוא התיעדוף הנמוך שמקבלת החדשנות בסדר העדיפויות הארגוני: "יש הבדל בין אם אני צריכה להוציא לדרך משהו שהארגון חייב, לעומת משהו שהארגון כאילו *nice to have*". הקושי גובר בתקופות של חוסר יציבות פוליטית או משברים, כפי שנאמר לנו: "התחלפו ארבעה שרים בשנתיים [...] להסתובב בתקופה הזאת ולהגיד בואו נקים תחום חדשנות זה פשוט מנותק מהמציאות".

מנהלי חדשנות מוצלחים מפתחים אסטרטגיות לגישור על הפער בין החשיבות ארוכת הטווח של חדשנות לבין הצרכים המיידיים של הארגון. הם מזהים הזדמנויות להציג פתרונות חדשניים העונים לצרכים דחופים וגם יוצרים ערך מתמשך ומתרגמים רעיונות חדשניים לשפה של יעדי הליבה שהארגון מחויב להם. האתגר המרכזי נשאר מציאת האיזון הנכון בין הדחוף לחשוב בסביבה ארגונית שלעיתים קרובות דוחקת את החדשנות לשוליים ורואה בה מותרות אל מול הצורך הקיומי.

מדידה והערכת חדשנות במגזר הציבורי

"אם אתה לא יכול למדוד את זה, אתה לא יכול לנהל את זה".

(מיוחס לפיטר דרוקר)

האמירה המפורסמת, המיוחסת לפיטר דרוקר (ומצוטטת מפיו במקורות רבים), היא נקודת המוצא להבנת החשיבות שבמדידת חדשנות במגזר הציבורי. מדידה היא כלי חיוני להערכת האפקטיביות של יוזמות, להנעת שינוי ולקבלת החלטות מבוססות נתונים. מדידה מאפשרת לארגונים להעריך את ההתקדמות לעבר יעדיהם, לזהות חסמים ואתגרים, ולהתאים לפיהם את האסטרטגיה.

מורכבות המדידה מתעצמת בשל מאפיינים המשותפים לכלל תהליכי החדשנות, ויש לה הקשר ועוצמה ייחודיים במגזר הציבורי. תהליכי חדשנות, בכל מגזר, הם מטבעם לא-ליניאריים ודורשים פרקי זמן ממושכים עד הבשלת התוצאות. עם זאת, המגזר הפרטי יכול לבסס את המדידה על "שורת רווח" ברורה, ואילו במגזר הציבורי המדידה במהותה מסובכת יותר: ראשית, המושג "שיהוי" בלולאות משוב (delayed feedback loops) במערכות מתאר תגובות איטיות, לא ישירות ומושהות במערכת לשינויים או לתוכניות התערבות (Betley et al., 2021), כלומר, כאשר התוצאות מופיעות זמן רב לאחר הפעולה (היוזמה החדשנית), קשה מאוד להוכיח שהן נגרמו בגלל אותה פעולה ספציפית ולא בשל גורמים אחרים שהשתנו בינתיים. שנית, קשה לבודד את השפעתה של יוזמה מסוימת בתוך מארג המשתנים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים המשפיעים על התוצאה. שלא כמו בסביבה עסקית, שבה אפשר לבודד משתנים בקלות יחסית (למשל, בקמפיין שיווקי ממוקד), התערבות במגזר הציבורי מתרחשת במערכת פתוחה ומורכבת מטבעה (יקיר ואחרים, 2024).

לפיכך, מדידה אפקטיבית של חדשנות במגזר הציבורי מחייבת שילוב של כמה סוגי מדדים: מדדי תשומות הבוחנים את המשאבים המושקעים בחדשנות; מדדי תהליך המעריכים את אופן יישום היוזמות; מדדי תפוקות המודדים את התוצרים הישירים של פעילות החדשנות בהובלת הארגון; ומדדי תוצאות והשפעה הבוחנים את השינוי שחל בשטח, השינוי בעולם האמיתי בסופו של דבר. נוסף על כך, נדרשת תשומת לב למדדים "רכים", כמו שינויים בתרבות הארגונית, מידת

המעורבות של עובדים בתהליכי חדשנות, ורמת שיתופי הפעולה בין יחידות וארגונים.

למדוד את הבלתי מדיד - התפתחות המדידה של חדשנות במגזר הפרטי

מדידת החדשנות במגזר הפרטי עברה תמורות מהותיות לאורך השנים. מדריך אוסלו של ה־OECD, שפותח בשלהי שנות ה־80 ובתחילת שנות ה־90, המליץ על מתודולוגיה המשלבת בין תשומות לתפוקות ומטמיעה מדידה מערכתית בתוך פירמות (Godin, 2002; OECD/Eurostat, 2018). כיום ארגונים פרטיים משלבים מגוון כלי מדידה, החל במעקב אחר פטנטים ומוצרים חדשים, דרך ניתוח מדדים פיננסיים ובחינת יעילות תהליכי החדשנות, ועד סקרי עובדים ולקוחות המספקים תובנות על תפיסת החדשנות בארגון (Rao & Weintraub, 2013). דוגמה מובהקת למדידה מקיפה היא סקר החדשנות הקהילתי (community innovation survey) של האיחוד האירופי, הבוחן את היקף ופיזור פעילות החדשנות ברמת הפירמה הבודדת, כולל השקעות מוחשיות ובלתי מוחשיות, תפוקות במונחי מכירות של מוצרים חדשים ומשופרים ונתונים על שיתופי פעולה וזרימת ידע, ובכך מאפשר השוואה בין חברות חדשניות ללא־חדשניות לאורך זמן (גולשטיין־גלפרין ואחרים, 2013; Arundel & Smith, 2013).

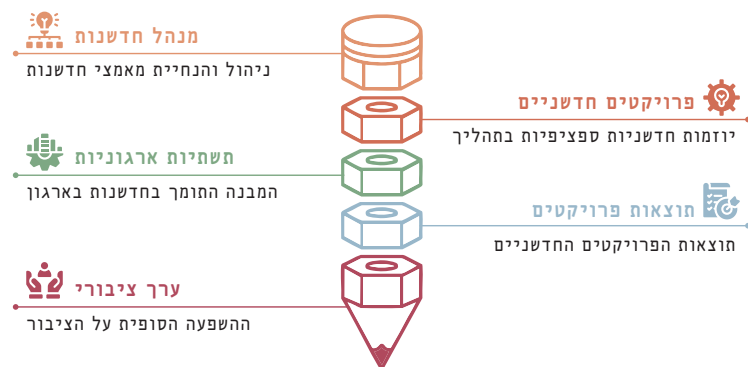
מדידה של חדשנות במגזר הציבורי

להבדיל מהמגזר הפרטי, שבו מדדי הצלחה מתמקדים בעיקר בתשואה כלכלית ובצמיחה עסקית, ארגונים ציבוריים הם חלק ממערכת משולבת שמטרתה יצירת ערך ציבורי (public value) (Moore, 2012). יתרה מזו, השפעתן של יזמות חדשנות במגזר הציבורי חורגת מגבולות הארגון הבודד ומחייבת התייחסות להשפעות רחב על המערכת הציבורית בכללותה (Crosby et al., 2017). פעילות המגזר הציבורי מושפעת מאילוצים פוליטיים, משפטיים ומוסדיים, ומטרתה

לספק ערך ציבורי ולענות לצרכים חברתיים. קושי נוסף במדידת ההשפעה של שירותים ציבוריים נובע מהיעדר ערך כספי ישיר ומקושי במדידת פיריון העבודה (Kattel et al., 2013).

תרשים 10 מציע מסגרת אנליטית להבנת מדידת החדשנות מרמת הפרט, דרך רמת הפרויקט הספציפי והארגון המיישם, ועד הרמה המערכתית של המגזר הציבורי כולו. המודל הזה מאפשר להבין איך משתלבים הרמות והמדדים השונים ויוצרים תמונה כוללת של השפעת החדשנות על המגזר הציבורי בכללותו. מסגרת זו מתמקדת בארבעה מישורים עיקריים: המישור האישי, הבוחן את תפקיד מנהל החדשנות והשפעתו; המישור התהליכי, המתמקד בפרויקטים ובתהליכי חדשנות ספציפיים; המישור הארגוני, הבוחן את התשתית המערכתית ואת תוצאות הפרויקטים ברמת הארגון; והמישור המערכתי הרחב, העוסק בחדשנות במגזר הציבורי בכללותו, ובכלל זה יוזמות חוצות ארגונים והערך הציבורי המופק מהן.

תרשים 10 מדידה של חדשנות במגזר הציבורי



ברמת הפרט, מדידת ביצועי מנהל החדשנות מתמקדת בשלושה היבטים עיקריים: ראשית, הערכת תרומתו להטמעת שיטות עבודה חדשניות, כמו קידום קבלת החלטות מבוססת נתונים, שיפור תהליכי עבודה ואתגור פרדיגמות

המגדירות מחדש את תכלית הארגון ואת דרכי פעולתו; שנית, יכולתו להשפיע על התרבות הארגונית לפתח את ההון האנושי בארגון בהיותו מוביל יוזמת חדשנות; ושלישית, הובלת תהליכי טרנספורמציה ארגונית, אסטרטגית או דיגיטלית והטמעת טכנולוגיות מתקדמות.

ברמת הפרויקט, המדידה מתמקדת בהערכת יוזמות חדשנות ספציפיות, כגון שיפור השירות הקיים, פיתוח שירותים חדשים לאזרחים, יישום מודלי עבודה חדשניים וייעול תהליכים בירוקרטיים. דוגמאות לכך הן יישום תובנות התנהגותיות בדרכים חדשות, וזיהוי נקודות מינוף במערכות מורכבות, המאפשר פיתוח כלי מדיניות אפקטיביים יותר.

ברמה הארגונית, מדידת החדשנות בוחנת שני מישורים עיקריים: המישור הראשון עוסק בתשתית הארגונית ובסביבה התומכת בחדשנות, מתוך בחינת יכולת הארגון להוביל שינויים משמעותיים, כגון הטמעת פתרונות דיגיטליים קיימים, קיומם של תמריצים ליזמות והצעות חדשות, שיפור תהליכי קבלת החלטות מבוססי נתונים, השפעה על תרבות ארגונית ופיתוח תשתיות טכנולוגיות; והמישור השני מתמקד בתוצאות המעשיות של יוזמות החדשנות, ובוחן את הצלחת היוזמות אל מול יעדים מוגדרים, כגון שיפור השירות לאזרחים, התייעלות וקידום חדשנות רגולטורית.

ולבסוף, בראייה רחבה על כלל המגזר הציבורי, אפשר למדוד את יכולת המערכת ליצור מענים לאתגרים שורשיים ולאתגר את עבודת הממשל. בין היתר נרצה לבחון קידום שיתופי פעולה בין־משרדיים או בין־מגזריים, פתרון חסמים מערכתיים, קיומן של שגרות ותמריצים לקידום חדשנות, קיומם של מנגנונים כמו "ערוצים מהירים" ליזמים מתוך השירות הציבורי, ואת היכולת להבטיח המשכיות ורציפות של תהליכי חדשנות, במיוחד בעיתות חירום. לדוגמה, משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה הגדיר בתוכנית העבודה לשנת 2024 יעד של קידום חדשנות במרחב הממשלתי, הכולל מדדי תפוקה מוגדרים, כמו קיום אירוע תחרותי להוקרת חדשנות ממשלתית במלחמת חרבות ברזל והטמעת מקרי בוחן בבלטפורמה לחדשנות ממשלתית.¹⁷ עם זאת, בולט חסרונם של מדדי

תוצאה שיאפשרו להעריך את ההשפעה האמיתית של יוזמות אלו על המערכת הציבורית בכללותה. הערך הציבורי הסופי בתוצאות יימדד דרך שביעות רצון, פישוט ושיפור מוחשי באיכות החיים של האזרחים (יקיר ואחרים, 2024), ובחיזוק אמון הציבור במערכת הממשלתית. תיבה 5 סוקרת סוגים שונים של מדדי חדשנות המקובלים בספרות (Arundel et al., 2019; Dal Mas et al., 2019; Kattel et al., 2013).

תיבה 5. סוגי מדדים להערכת חדשנות

1. מדדי תפוקה (output) הם מערכת מדידה המתמקדת בתוצרים המיידיים והמוחשיים של תהליכי החדשנות, כגון מספר השירותים החדשים שפותחו, מספר הפיילוטים שהושקו והמערכות הדיגיטליות שהוטמעו; תהליכי שיפור המתבטאים בקיצור זמני טיפול, בפישוט תהליכים, בשיפור יכולות הצוות ובהגברת שיתופי פעולה פנים-ארגוניים.

2. מדדי תוצאה (outcome) מודדים שינוי חיצוני, במונחי קהל היעד והמוטבים. מדדים אלו כוללים חיסכון במשאבים ושיפור בביצועים; איכות השירות ושביעות רצון המשתמשים המתבטאת בשיפור חוויית השירות ונגישותו; והשפעות חברתיות וסביבתיות רחבות היקף הנבחנות דרך תרומתן לפתרון אתגרים חברתיים וסביבתיים. מדדי תוצאה נוספים יכולים להיות שיפור רמת האמון של הציבור בשירותים הציבוריים והגברת השקיפות של פעילות הממשלה.

3. מדדים פיננסיים מודדים את ההשפעה הכלכלית של פעילות החדשנות. מעבר לשיעור ההכנסות ממוצרים או משירותים חדשים ולהחזר ההשקעה (ROI) על השקעות בחדשנות, אפשר למדוד גם חיסכון בעלויות, מינוף כסף רב-מגזרי, הפחתת סיכון והפחתה בצריכת אנרגיה.

4. מדדי תהליך בוחנים כיצד מתבצעים תהליכי החדשנות בארגון. מעבר לזמן הממוצע לפיתוח רעיון חדש ושיעור ההצלחה של פרויקטים חדשניים, אפשר למדוד גם פתרון חסמים מערכתיים, קיומם של מסלולים ותהליכים ייעודיים לחדשנות, שיעור "כיבוי" (הזמן שלוקח לארגון להפסיק ליישם

רעיון לא מוצלח), מספר הניסויים שבוצעו, תפיסות עובדים ופתיחות לחדשנות, איכות התקשורת במהלך פרויקטים חדשניים ועוד.

5. מדדי תרבות ארגונית בוחנים את התרבות הארגונית בהקשר של חדשנות ואת האקלים הפנים-ארגוני מבחינת מוכנות לחדשנות: מידת התמיכה של ההנהלה בחדשנות, תמריצים ותגמול על חדשנות, גיוון בצוותי העבודה, מידת הלמידה של הארגון מגורמים חיצוניים, מידת המעורבות של כלל העובדים בחדשנות, פתיחות לניסויים והערכה ושימוש בצוותי עבודה.

6. מדד עוצמת החדשנות בוחן את מיקום הארגון על הרצף שבין חדשנות רדיקלית (משבשת) לשיפורים הדרגתיים (חדשנות חוספתית), ומעריך את מידת המהפכנות של השינויים המיושמים. המדד מאפשר להבין אם הארגון נוטה לשינויים משמעותיים ופורצי דרך, או למהלכים קטנים ומדודים של שיפור מתמיד.

7. מדידת מקור החדשנות. האם החדשנות נובעת מיוזמה פנים-ארגונית או שהיא תוצר של חדשנות פתוחה המאמצת גורמים חיצוניים? חדשנות פתוחה יכולה להיות מושפעת משינויים רגולטוריים, כמו חוקים ושינוי מדיניות, והיא יכולה להיות יוזמה של שותפים או אזרחים, כמו סטרט-אפ או מיזם חברתי שמתחיל מחוץ לארגון, ובהמשך מוטמע בתוכו.

מסגרות מדידה והערכת חדשנות במגזר הציבורי

הגישה המסורתית למדידת חדשנות התבססה על מדדים כמותיים וחיצוניים לרמת החדשנות, כמו מדדי פרטים ומספר מועמדות לפרטים. בשנים האחרונות עולה קרנה של תפיסה מורכבת וכוללנית יותר, המציעה להרחיב את מנעד המדידה באמצעות שילוב מדדים איכותניים והתייחסות למאפיינים הייחודיים של כל ארגון. על פי גישה זו, מעבר למדידת תפוקות מסורתיות, כגון פרטים ומספר הסדנאות שנערכו, יש לבחון גם היבטים מהותיים של תהליכי החדשנות, ובהם תרבות ארגונית, מנהיגות, שיתופי פעולה וגמישות (Borins, 2001a).

בעולם יש מגוון מדדים לחדשנות. שישה מדדים מרכזיים נותנים את הדעת במיוחד למדידה של חדשנות במגזר הציבורי. המדד האוסטרלי (Australian Public Service Commission [APSC], 2024) מתמקד בתפיסות העובדים ובסביבת העבודה, והמדד הבריטי NESTA עוקב אחר המסע המלא של רעיונות חדשניים מהגייתם ועד יישומם (Hughes et al., 2009). "ברומטר חדשנות 4.0" הדני בוחן התפתחויות חדשנות במקומות עבודה דרך שאלות סגורות ופתוחות (Statistics Denmark & Centre for Public-Private Innovation, 2024), והמדד ההולנדי מתמקד בסוגי חדשנות, בתהליכים ובתוצאות בארגונים ממשלתיים. פרויקט MEPIN מציע מערך מדידה רב-ממדי במדינות נורדיות (MEPIN, 2009), ומדד LSEPPG כולל 54 מדדים בעשרה תחומים מרכזיים (LSEPPG, 2008).

מבחינת היקף, חלק מהמדדים, כמו APSC, מתמקדים בהיבט מסוים (ההון האנושי), ואילו מדדים אחרים, כמו LSEPPG, מציעים מסגרת מקיפה הרבה יותר. מבחינה מתודולוגית, חלק מהמדדים מתבססים על סקרים (כמו הברומטר הדני), ואחרים משלבים מגוון כלי מדידה, בדגש על נתונים מינהליים. יש מדדים המתמקדים בתהליכים (NESTA), אחרים בתוצאות (המדד ההולנדי), ויש המשלבים בין השניים. המדד האוסטרלי והברומטר הדני מדגישים את חשיבות הסביבה הארגונית והתרבות הארגונית, ואילו המדד ההולנדי ו-MEPIN שמים דגש על תוצאות מידיות. NESTA ו-LSEPPG מציעים גישה הוליסטית יותר, המשלבת בין תשומות, תהליכים ותפוקות. הבדלים אלו משקפים את המורכבות של מדידת חדשנות במגזר הציבורי ואת הצורך בהתאמת כלי המדידה להקשר הספציפי של כל ארגון (לוי, 2025).¹⁸

תיבה 6. מסגרות מדידה והערכת חדשנות של עובדי השירות הציבורי

המודל הקנדי והדגש על שיפור השירות

נציבות שירות המדינה הקנדית מפעילה מסגרת שיטתית למדידה והערכה של ביצועים של עובדי השירות הציבורי (Hannaford, 2024). אף שאין מדדים ייעודיים להערכת ביצועיהם של מנהלי חדשנות, אפשר לזהות כמה

היבטים מרכזיים להערכת התפקיד: יכולת להוביל שינויים ארגוניים, יישום יוזמות חדשניות ושילוב טכנולוגיות מתקדמות, כגון בינה מלאכותית, לשיפור השירות הציבורי. מגמת השיפור בתחום החדשנות משתקפת בסקר עובדי השירות הציבורי, שהראה עלייה בשיעור העובדים המדווחים כי הם מעודדים להיות חדשניים וליזום במסגרת תפקידם, מ־63% בשנת 2014 ל־67% בשנת 2017 (Public Service Commission of Canada, 2022).

הגישה הבריטית ומודל Nesta

בשנים האחרונות בריטניה עוברת למדידת ביצועים ברמת המיקרו, מתוך הבנה שנחונים ברמת הפרט חיוניים להערכת החדשנות במגזר הציבורי (OECD, 2022). אומנם הכלי הנפוץ ביותר הוא סקרי עובדים, אך אלו מתמקדים בתרבות הארגונית ולא בביצועי העובדים עצמם. על פי Nesta, אין מדידה ישירה של ביצועי מנהלי חדשנות, במקום זאת הארגון כולו נמדד על פי רמת החדשנות הכללית שלו. מנהלי החדשנות נדרשים ליצור את התנאים שיאפשרו לצוותים לחדש, ולכן ניתן להעריך את תפקודם בעקיפין, דרך הישגי הארגון בתחום החדשנות (Hughes et al. 2011).

מודל ניו־זילנדי להערכת ביצועים

במסגרת שיפור הביצועים (PIF) של ניו זילנד מציעה גישה מקיפה להערכת תפקוד מנהלים בכירים במגזר הציבורי העוסקים בחדשנות. המסגרת מבוססת על 30 שאלות מנחות ומשלבת מדדים מגוונים: מספר ההצעות החדשניות מהעובדים, שיעור יישומו, רמת מעורבות העובדים בפרויקטים חדשניים, והשפעת היוזמות על תוצאות הארגון. דגש מיוחד מושם על יכולת ההנהלה לקדם שיתופי פעולה בין־ארגוניים ולאזן בין ניהול סיכונים לקידום חדשנות (State Services Commission et al., 2015).

מדידת חדשנות במגזר הציבורי בישראל

אין כיום בישראל נתונים אמפיריים על עצם קיום החדשנות במגזר הציבורי, היקפה, סוגיה והתפיסות המנחות את מנהלי החדשנות המובילים אותה.¹⁹ מדידת החדשנות מאתגרת, במיוחד בהיבטים האיכותניים, כפי שתיארה מנהלת חדשנות: "אני חושבת שנורא קשה לקבוע את היעדים [...] ההטמעה של היכולת של האנשים לעבוד בצורה אחרת, זה מה שאמור לקרות לאורך זמן [...] זה יותר איכותני מאשר כמותני".

מניתוח הראיונות עולה תמונה מורכבת של מדידת חדשנות. פחות ממחצית מהמשיבים (45%) דיווחו על מדידה פורמלית של תפקיד מנהל החדשנות, ורק כשליש (35%) דיווחו על מדידה שיטתית של תהליכי החדשנות עצמם. הפערים מתחדדים בניתוח לפי סוג ארגון: גופי הביטחון ואכיפת החוק, צה"ל וארגוני האקוסיסטם מובילים – דיווח על מדידה בכשני שלישים מהמשיבים בקבוצות אלו (אף שבצה"ל חלה נסיגה עקב אירועי הביטחון בשנתיים האחרונות), לעומת שיעורי דיווח נמוכים על מדידת תהליכים במשרדי הממשלה (14.3%) ובאשכולות האזוריים (33.3%). ממצא פרדוקסלי בולט בשלטון המקומי – כל המשיבים (100%) דיווחו על מדידת תפקיד המנהל, אך שיעור נמוך בהרבה דיווחו על מדידת התהליכים. פערים אלו, הן בין סוגי הארגונים, הן בין מושאי המדידה, מדגישים את הצורך בפיתוח מסגרת מדידה אחידה ומוסכמת למגזר הציבורי.

19 במחקר נפרד הנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה עשינו סקר ראשון בקרב עובדי מדינה כדי לבחון את הימצאות התופעה של חדשנות, סוגי החדשנות השכיחים, וכן תפיסות של עובדים ומנהלים בדבר מוטיבציות וחסמים.

לוח 3

מדידה פורמלית של חדשנות במגזר הציבורי (ב-%)

מדידה פורמלית של תהליכי חדשנות	מדידה פורמלית של מנהלי חדשנות	הארגון
14.28	14.28	משרדי ממשלה
66.67	66.67	שירותי ביטחון וצה"ל
66.67	66.67	ארגונים חברה אזרחית ומלכ"רים
50	50	חברות ממשלתית
50	100	שלטון מקומי
0	33.3	אשכולות אזוריים

מדידה והערכה של מנהלי חדשנות

מנהלי חדשנות במגזר הציבורי הם, בראש ובראשונה, עובדי ציבור הכפופים למנגנוני הערכה קיימים, כגון עמידה ביעדי תוכניות העבודה והערכת עובד.²⁰ עם זאת, אופיו הייחודי של תפקידם מחייב הערכה בכלים משלימים למדידת ביצועים. אף שמדידת חדשנות היא משימה מורכבת, קיימות כיום מתודולוגיות המאפשרות הערכה רב־ממדית של תרומתם (Niven & Lamorte, 2016).

בהיעדר נתונים לאומיים השוואתיים או מתודולוגיה סדורה, קשה למדוד את תפקודו של מנהל החדשנות. אחד המרוויינים הדגיש: "נושא המדידה לוקה בחסר. מנהלי חדשנות מחפשים איך מודדים ואין להם את המעטפת או הכלים לעשות זאת". בשל חוסר הבהירות כל מנהל נאלץ להמציא לעצמו את שיטות

המדידה, מה שמוביל לחוסר אחידות. כפי שהסבירה מנהלת חדשנות: "למרות מאמצים השיטתיים להתייעץ, לשאול, ולחפש שיטות ומתודות שונות, מרביתם מייצרים לעצמם את תוכנית למדידה, וכל אחד עושה זאת אחרת עם הגדרות שונות לפעולות, תפוקות, תוצאות וכו".

האתגר של מדידת חדשנות ניכר בדבריה של מנהלת חדשנות שתיארה את ניסיונה לכמת את תרומתה: "אני מאוד רוצה לייצר מתווה למדידת חדשנות בארגון, עם היצמדות ליעדים [...] אני רציתי לייצר קשר ישיר בין מה שאני עושה לבין [...] איזה צמיחה הבאתי לארגון, או כמה כסף חסכתי [...] אני לא חושבת שפיצחתי את זה". יכולת התפקיד לשרוד תלויה ביכולת להוכיח את השפעתו, ולכן מנהלי חדשנות רבים חשים צורך "להיות מנוהלים" ולמדוד את עבודתם, גם אם הדבר מאתגר. "מה שלא נמדד לא מנוהל", הודה מנהל חדשנות. "דווקא בחדשנות כי זה נראה לאנשים מבחוץ כאיזה מייצג כאוטי, קרקס [...] אני מנסה להיות מנוהל".

מניתוח הממצאים עולה כי מנהלי חדשנות לומדים את תחום מדידת הביצוע והערכתו "תוך כדי תנועה" ומתחילים לאמץ שיטות מוכרות. אחת השיטות המרכזיות לכך היא ניהול לפי יעדים ותוצאות מפתח (OKRs). מתודולוגיה זו מאפשרת למנהלי החדשנות, בתיאום עם הנהלת הארגון, להגדיר יעדים אסטרטגיים ברורים (objectives) לצד תוצאות מדידות (key Results) הנגזרות מהם. במסגרת זו אפשר למדוד, למשל, את מספר היוזמות שהושקו, את שיעור השיפור בשביעות רצון הלקוחות, או את מידת היעול בתהליכים פנימיים, וכל זאת מתוך שמירה על שקיפות ומעקב אחר התקדמות.

לצד מסגרות אסטרטגיות אלו, מאומצות גם טכניקות למעקב שוטף. כך, למשל, צוין שטכניקת PPP (Progress, Plans, Problems) היא שיטה יעילה המאפשרת לעקוב אחר התקדמות התוכנית ולהתאימה להתפתחויות במהלך היישום. מלבד אימוץ שיטות קיימות, הממצאים מראים כי מנהלי חדשנות רבים יוזמים בעצמם תהליכי מדידה כדי לתקף את עבודתם. אחת המנהלות תיארה כיצד הקפידה על הכנת תוכנית שנתית ועל פרסום סיכום רבעוני ללשכת המנכ"ל, והוסיפה: "לא התבקשתי. אך אני מבינה את הצורך, זה מראה רצינות בעיסוק". יוזמה זו ממחישה את הנחישות להוכיח ערך ולהטמיע תרבות של מדידה גם בהיעדר מסגרת רשמית.

מדידה והערכה מצד הממונים

מדידת ביצועי מנהלי החדשנות והערכתם בארגון נעשית בעיקר על ידי הממונים הישירים, וכוללת הערכה איכותית באמצעות חוות דעת אישית ומדידה כמותית של העמידה ביעדים שהוגדרו בתוכנית העבודה. כפי שציין מרואיין, "שני הכלים המרכזיים למדוד אותי זה אחד זה החוות דעת האישית של המנהל, ושתיים זו תוכנית העבודה – גם כאן זו שאלה, כי חלק מהדברים לא מיושמים או לא מיושמים בזמן, בגלל דברים הקשורים לתהליכי בירוקרטיה – התקשורות, כל מיני נתונים, ואיסוף חומרים, הרבה דברים לא תלויים בי, תלויים באחרים".

מעבר לכך, יש קושי אינהרנטי בהגדרת מדידת היישום כיעד הצלחה, שכן תרבות ארגונית המעודדת חדשנות אינה יכולה להתבסס רק על מדידת יישום והצלחות; היא חייבת להכיר בערך של תהליכים שנכשלו ובהיותם חלק בלתי נפרד מתהליכי החדשנות הארגונית (Borins, 2001b). הגדרת הצלחה בתפקידי חדשנות מאופיינת בגמישות ובאי־בירור, מה שמעניק חופש פעולה רב אך גם מציב אתגרים. כפי שציינה מרואיינת: "קייבלתי מהמנהלת שלי יד חופשית, 'carte blanche', לקדם את תחום החדשנות בארגון, דבר המאפשר יצירתיות אך מקשה על הגדרת מדדי הצלחה ברורים ויוצר תחושה של עבודה אין־סופית".

בניגוד למדידה המובנית של ביצועי עובדים, מדידת פעילות החדשנות מאופיינת בעמימות. כפי שהדגישה אחת המרואיינים: "זה מאוד נקודתי פר פרויקט [...] זה מאוד פלואידי. יש יתרונות וחסרונות בזה, בתור מנהלת ובתור מנהלת". אומנם גופים ציבוריים מיישמים תהליכי משוב, אך בכל זאת חסרים כלים מובנים למדידת השפעת החדשנות. כפי שצוין, "זה תהליך נורא רך, אז מאוד קשה למדוד אותו". יתרה מזו, מרואיין אחר הדגיש כי "מדידת האימפקט של חדשנות היא אתגר משמעותי", במיוחד כשנדרש לשכנע גורמים תקציביים.

מדידה של תרבות ארגונית

ממצאי הפרק השני של המחקר, הפרק שעסק בהגדרת התפקיד של מנהלי החדשנות, העלו כי אחד מתחומי האחריות המרכזיים שלהם הוא עידוד תרבות ארגונית התומכת בחדשנות. חלק זה מתמקד באופן מדידת הצלחתם של מנהלי החדשנות בהובלת שינויים תרבותיים ארגוניים.

קיימים כמה כלים להערכת תרבות חדשנית בארגון, חלקם כמותניים (ובהם סקרי עמדות עובדים, כגון [Creative Climate Questionnaire \[CCQ\]](#)²¹ או [Innovation Culture Readiness Assessment](#)²², הבוחנים תפיסות של עובדים בדבר החופש להציע רעיונות, תמיכת ההנהלה ועוד); וחלקם איכותניים (ובהם ראיונות עומק, ניתוח תהליכי עבודה ותצפיות התנהגות לזיהוי תמות מרכזיות, ערכים ותפיסות בארגון). הממצאים העלו כי בשום ארגון מהארגונים שראיינו לא אומצה גישה מובנית למדידת התרבות הארגונית וההשפעה של מנהל החדשנות על אופייה.

עם זאת, כמה ממנהלי החדשנות ציינו מדידה רצויה של שיתוף פעולה, תקשורת פנים ארגונית, נכונות להסתכן וגמישות. מרואיינת אחת הדגישה את חשיבות "רישות, גם תהליכים נקודתיים, גם שיתופי פעולה עם אנשים אחרים [...] רוב המיזמים [...] הולכים לכיוון של איך אנחנו מייצרים את המגפה החיובית שנקראת הדבקות בחיידק החדשנות". מרואיינת אחרת הוסיפה: "השורה התחתונה היא בעצם לייצר תרבות שמאמצת חדשנות [...] אז כל מיני פרויקטים מהסוג של פיילוטס טכנולוגיים [...] נדרש לשנות תרבות ארגונית [...] הקמתי למשל קבוצה של סיירת סיעור מוחות". גם הערכת מידת התמיכה של ההנהלה בחדשנות מציבה אתגר למדידה. מצד אחד, יש הטוענים שנדרשת תמיכה מגבוה: "אין לנו כמעט דירקטיבה מראש מהמנהל [...] וצריך לרתום את דרג המנכ"לים". מצד שני, יש הגורסים שיוזמות חדשנות יכולות להגיע מלמטה למעלה: "מנהיגות זה לא בהכרח תפקיד פורמלי של מנהל, אלא מנהיגות זה אנשים שמביאים את זה,

21 PRC, [The Creative Climate Questionnaire \(CCQ\)](#)

22 Strategyzer, [Innovation Culture Readiness Assessment](#)

אבל גם מוכנים ללכת עוד צעד ולנסות לעשות את זה". קושי זה במדידה נובע מהמורכבות של זיהוי מקור היוזמה והשפעתה העמוקה והמהותית על התרבות הארגונית.

מדידת תהליכים, תפוקות ותוצאות

המרואיינים הדגישו כי נדרשת מערכת מדידה מורכבת המשקפת גם את התהליכים וגם את התוצאות, שכן קשה לאמוד הצלחות ישירות. בניסיון להתמודד עם אתגר זה חלק מהארגונים בחרו להתמקד במדדי תפוקה כמותיים, כגון מספר האתגרים, מספר שיתופי הפעולה בשנה, ומספר המשתמשים בשירותים חדשניים. הגישה השנייה מדגישה את חשיבות שבמידת שביעות רצון המשתמשים, מתמקדת בהצגת שיפור בטיפול וחיסכון במשאבים, ומשתמשת במשובים ובנתונים איכותניים. כפי שהעיד אחד המרואיינים: "היה חשוב לנו לגבש תוכנית עבודה עם יעדים מדידים וברורים, אך הפער הגדול נותר בהערכת ההשפעה האמיתית של היוזמות בשטח".

דוגמה המשלבת את שתי הגישות אפשר לראות בשיתוף הפעולה שתיארה אחת המרואיינות: "יצרנו שיתוף פעולה בין משרדים אחרים בפיתוח אנליטיקה לזיהוי התנהגות. זיהיתי את ההזדמנות, הבנתי את הצורך, ביצעתי את האפיון לשיתוף הפעולה, וכעת זה נמצא בשולחנו של המנכ"ל". בפרויקט הזה אפשר לראות שהתהליך עצמו, הכולל את גיבוש מסמך הצעת הערך לשיתוף הפעולה, הוא מדד תפוקה מדיד, והפוטנציאל לפיתוח פתרון חדשני, למרות האתגרים הבירוקרטיים, משקף את ההיבטים האיכותניים והתוצאתיים של המדידה. יש לציין כי אחרי הריאיון שערכנו הושהה הפרויקט הזה בעקבות הסטת משאבים לטיפול באתגרים אחרים.

המתח בין מדידת חדשנות לבין "מלחמות טריטוריה"

המתח בין הצורך למדוד ולהעריך חדשנות ארגונית לבין התפיסה שניהול חדשנות הוא פעילות מאפשרת (facilitation) יוצר אתגרים ייחודיים. כפי שראינו בפרק 2, תפקידם של מנהלי חדשנות אינו להיות הבעלים הבלעדיים של החדשנות הארגונית, אלא ליצור את התנאים ואת התשתית המאפשרים לחדשנות לצמוח ולהתפתח בכל רובדי הארגון. בהקשר הזה, מערכות מדידה והערכה המתמקדות בהישגים אישיים או יחידתיים עלולות לסתור את התפיסה המערכתית של חדשנות ולפגוע ביכולת לקדם שיתופי פעולה חוצי ארגון (Osborne & Brown, 2013).

קידום חדשנות בארגון עלול לעורר "מלחמות טריטוריה וקרדיט" בין יחידות, כפי שתיאר מנהל חדשנות: "צריך לשים את נושא הקרדיטים והמדידה על השולחן [...] מגיע שלב הקרדיטים. היחידה שעזרת לה, הם מזהים מהר מאוד שזה טוב, והם רצים להראות שהם עשו, ואז מנהל החדשנות ירגיש כאילו הוא לא עשה כלום, הוא לא יקבל את הקרדיט". וכך, שיטות מדידה שאינן מעודדות שיתופי פעולה עלולות לחתור תחת המטרה המקורית של קידום חדשנות פנים-ארגונית ויזמות משותפת בארגון.

נוסף על כך, קשה לייחס הצלחה של יוזמות חדשניות לגורם ספציפי אחד, כולל מנהל החדשנות. מרואיינת ציינה כי "ויגידו לך רבים שבסוף חדשנות לא מגיעה ממנהל החדשנות. עכשיו זה נכון, זה לא התפקיד שלו. התפקיד שלו זה ליצור תשתית ארגונית שתאפשר לייצר קרקע פורייה ליותר ויותר אנשים לפעול". חשוב להכיר בכך שחדשנות היא תהליך מורכב שמעורבים בו גורמים רבים, ולא תמיד ניתן לייחס הצלחה לגורם אחד בלבד.

סיכום והמלצות מדיניות

מחקר זה חושף את המורכבות המובנית בתפקיד הנמצא עדיין בשלבי התהוות. מנהלי החדשנות נדרשים להוביל שינויים מערכתיים משמעותיים בסביבה ארגונית המאופיינת בעמימות מבנית ובהיעדר סמכות פורמלית. מצב זה מחייב אותם לפתח אסטרטגיות השפעה מתוככמות, המבוססות על בניית קואליציות, רתימת שותפים ופיתוח מערכות יחסים אפקטיביות ברחבי הארגון.

העמימות המבנית יוצרת כמה מתחים נוספים:

- הצורך לתכנן מהלכים ארוכי טווח בסביבה המאופיינת בחוסר ודאות תקציבית ותכנונית.
 - האתגר לגבש לגיטימציה מקצועית פנים־ארגונית, מתוך הישענות על ידע וכלים חיצוניים לארגון.
 - האתגר לפעול בו בזמן ברמה הבין־אישית והבלתי־פורמלית (בניית קשרים וקואליציות) וברמה האסטרטגית־פורמלית (עיצוב תהליכים וקבלת החלטות); האיזון המתמשך בין כישורים בין־אישיים בלתי פורמליים, לבין הצורך להשפיע על מהלכים אסטרטגיים.
 - המתח בין קבלת הכרה על הובלת יוזמות (להוכחת ערך מוסף של התפקיד), לבין הענקת קרדיט לשותפים לשם עידוד שיתופי פעולה עתידיים.
 - הצורך "להמציא את הגלגל המחדש" בפיתוח התפקיד, כלומר, תהליך הדורש זמן, לבין רצון בתוצאות מהירות להוכחת היתכנות.
- המחקר מצביע על ממצא מעניין בעניין התפקידים הבלתי פורמליים של מנהלי חדשנות. דפוסי הפעולה הדומיננטיים ביותר שזוהו בראיונות הם "מקדמי תהליך" (70%) ו"מקדמי יחסים" (65%). ממצא זה מדגיש את חשיבותן של המיומנויות הרכות הבין־אישיות בהצלחה לנווט במערכות מורכבות. ואכן המרואיינים ציינו שמאפיינים אישיים וכישורים מתאימים הם גורמים קריטיים להצלחת מנהלי חדשנות במגזר הציבורי.

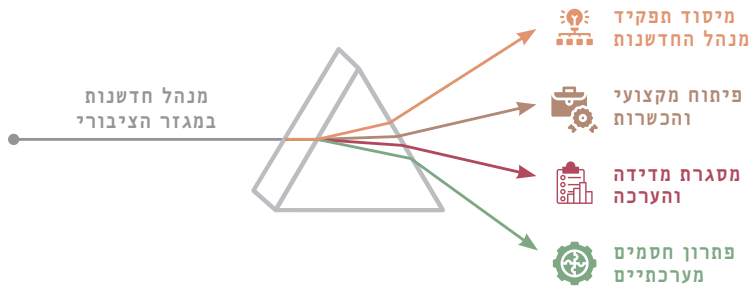
הניתוח השיטתי חושף עקומת דעיכה ברורה לאורך "מחזור החיים" של תהליכי חדשנות: כ-90% מהארגונים מצליחים לזהות הזדמנויות ולייצר רעיונות חדשניים, אולם רק 15% בלבד מצליחים להוביל שינוי מערכתי בעל משמעות. ממצא זה מצביע על צורך קריטי בפיתוח מנגנונים תומכים ייעודיים לשלבי ההטמעה וההרחבה של יוזמות חדשניות. פער זה משקף חסמים מבניים מוכרים מהספרות, ובהם היעדר יציבות תקציבית, תרבות ארגונית שמרנית והתנגדות מובנית לכישלונות.

סוגיית המדידה וההערכה היא אתגר מרכזי נוסף. שלא כמו שמקובל ברוב מדינות ה־OECD (לוי, 2025), בישראל אין מתודולוגיה מוסכמת למדידת חדשנות במגזר הציבורי, ובפחות ממחצית מהארגונים (45%) יש מדידה פורמלית של פעילות מנהלי החדשנות. היעדר מדדים ברורים מקשה על הערכת האפקטיביות של יוזמות חדשניות ועל הצדקת השקעת המשאבים הנדרשת, ומאלץ את מנהלי החדשנות במגזר הציבורי להמציא את המתודולוגיות השונות בכל פעם מחדש.

לבסוף, המחקר מצביע על חשיבות ההשקעה בפיתוח ההון האנושי בתחום החדשנות הציבורית. הממצאים מעלים כי רק 25% ממנהלי החדשנות עברו הכשרות ייעודיות בתחום, ומרביתם נסמכים על למידה עצמית ולמידת עמיתים במהלך מילוי התפקיד. חסרות הכשרה מקצועיות ותשתית ידע מוסדרת שיתמכו בהתמקצעות התחום ובביטוסו כפרופסיה מובחנת במגזר הציבורי.

לנוכח התובנות והממצאים האמפיריים שעלו מהמחקר גיבשנו שורת המלצות מדיניות. המלצות אלו נועדו לתת מענה לאתגרים העיקריים שזוהו במחקר ולחזק את יכולתם של מנהלי החדשנות להוביל שינויים של ממש במגזר הציבורי.

תרשים 11 המלצות מדיניות



המלצות מדיניות

(1) **המשגה והסדרה של תפקיד מנהל חדשנות.** המחקר חושף פרגמנטציה וחוסר אחידות בתפקיד מנהלי החדשנות – כל ארגון מפתח בנפרד את הגדרות התפקיד, את שיטות העבודה ואת מדדי ההצלחה. כדי להסדיר את הגדרת תפקיד של מנהל חדשנות ואת תחומי הפעילות שלו, מוצע להקים צוות עבודה בהובלה של נציבות שירות המדינה, בשיתוף גורמים מובילים מהממשלה ומחוצה לה, שישקלו אפיון קווים מנחים וכיווני פעולה אפשריים לתפקיד, ויתנו דעתם לתחומי אחריות רלוונטיים, לכישורים וכלים מקצועיים מומלצים, לניסיון רצוי ולהכשרה מתאימה. מסגרת מושגית זו עשויה לשמש בסיס לדיאלוג מקצועי עבור גופים שונים בשירות הציבורי כדי לפתח שפה משותפת להבנת מהות התפקיד, אגב מתן גמישות להתאמה לצרכים הייחודיים של כל ארגון.

תיבה 7 מציגה את הרכיבים השכיחים בהגדרת תפקיד מנהל ומנהלת חדשנות

תיבה 7. הרכיבים השכיחים בהגדרת תפקיד מנהל ומנהלת חדשנות

- פיתוח מדיניות ותוכניות עבודה ובניית מודלים בתחום התכנון האסטרטגי של חדשנות. גיבוש, אישור וביצוע של תוכניות עבודה שנתיות וארוכות טווח של התחום, לרבות הגדרת תקציב ומימושו.
- קידום פעילויות מחקר, ניהול הידע והנגשתו, לרבות כתיבה והפצה של פרסומים (מחקרים, סקרים, דוחות, ניירות עמדה וניירות מקצועיים אחרים).
- פיתוח אסטרטגיות יישומיות להגברת יעילות התפעול ושיפור השירות למוטבים.
- תכנון, ייזום וניהול הנבטה מלמטה של תהליכי חדשנות (Bottom-Up), וכן הטמעה של הזדמנויות ותהליכי רוחב חדשניים (Top Down) לשיפור התרבות הארגונית.
- קידום חדשנות פתוחה באמצעות יצירת שותפויות עם המגזר העסקי, החברתי והציבורי, ועם גורמים בינלאומיים רלוונטיים.
- ריכוז ותיאום ועדות וצוותי עבודה בממשקים עם חדשנות – הן בארגון, הן באקו־סיסטם.
- ניהול תשתיות תומכות חדשנות, לרבות פלטפורמות טכנולוגיות לקידום חדשנות בארגון וייזום ויישום של תשתיות פיזיות.
- מתן שירות ליחידות המשרד לקידום יעדיהן מתוך יישום תהליכי החדשנות.
- גיבוש, קידום וניהול תהליכים להטמעת תרבות ארגונית חדשנית.

(2) **תשתית הכשרתית ורישות מנהלי חדשנות.** לנוכח הממצא שרק 25% ממנהלי החדשנות עברו הכשרה ייעודית ורובם נסמכים על למידה עצמית, מומלץ לפתח תוכנית הכשרה של חדשנות במגזר הציבורי שתעסוק במיומנויות העיקריות שעל פי המחקר הן החיוניות ביותר להצלחה: יכולות ניהול יחסים ותהליכים, חשיבה מערכתית ויכולת לזהות ולנצל "חלונות הזדמנויות" ארגוניים.

מוצע ליישם מודל הדומה לקורס קצינים צבאי, המשלב הכשרת ליבה משותפת לכלל מנהלי החדשנות מכל הארגונים במגזר הציבורי, ולאחריה "השלמה ארגונית" מותאמת לצרכים הספציפיים של כל רובד (ממשל מרכזי, שלטון מקומי, גופי ביטחון ואכיפת החוק וכו').

כן מומלץ להקים פורום רשמי של מנהלי חדשנות במגזר הציבורי, שישימש מנוע להובלת התמקצעות התחום.²³ הפורום יתפקד כקהילת פרקטיקה מקצועית שתאפשר שיתוף ידע שוטף, למידת עמיתים והתמודדות משותפת עם אתגרים דומים. במסגרת פעילות הפורום יפותחו מדריכים מקצועיים, ייערכו סדנאות וכנסים מקצועיים, ויפותחו שגרות עבודה מובנות לקידום יוזמות חדשניות.

(3) מרכז חדשנות לאומי. מומלץ לשקול להקים מרכז מומחיות לחדשנות במגזר הציבורי בישראל (competence center for innovation) שישימש מוקד ידע והכשרה מרכזי לפיתוח ולהטמעת מתודולוגיות עבודה חדשניות, דומה למודלים של יחידות חדשנות הפועלות בעולם (להרחבה ראו גולשטיין-גלפרין וליבנה, 2025). המלצה זו מתחברת לתחושה שביטאו המרואינים שהם צריכים "להמציא את הגלגל מחדש" ואין מקור ידע מהימן שיכול לסייע להם ולקצר הליכים מול חסמים.

ולכן מומלץ כי במסגרת המרכז יפעל צוות רוחבי ייעודי להסרת חסמים מערכתיים המעכבים תהליכי חדשנות ולקידום יזמות במגזר הציבורי. יתרה מזו, מומלץ לשקול להקים במרכז פלטפורמה דיגיטלית אינטגרטיבית שתרכז את הידע המקצועי, הקהילות, המאמרים, הנתונים והמחקרים החיוניים לכלל מנהלי החדשנות.

(4) בניית מסגרת מדידה והערכה לחדשנות. מוצע לפתח מתודולוגיה ומערך מדידה והערכה משולב בארבע רמות: רמת הפרט, רמת הפרויקט, רמת הארגון והרמה המערכתית. מסגרת זו תשלב מדדים כמותיים ואיכותניים ותאפשר מדידה עקבית, שיטתית ותקופתית של מאמצי החדשנות במגזר הציבורי.

23 הפורום יכול להתבסס על פורום חדשנות במגזר הציבורי הפועל בהובלת המכון הישראלי לדמוקרטיה משלהי 2022.

מעקב שיטתי זה יאפשר לא רק להעריך את אפקטיביות היוזמות הקיימות, אלא גם להכווין תקציבים ומשאבי כוח אדם באופן מושכל יותר. המסגרת תכלול מדדים שימדדו גם תפוקות ישירות וגם השפעות ארוכות טווח על איכות השירות הציבורי, ותספק כלים מעשיים לכוונון מתמיד של אסטרטגיות החדשנות על פי הצרכים המשתנים והאתגרים החדשים.

(5) מנגנונים תומכי חדשנות במגזר הציבורי. מעבר לפתרון חסמים, מומלץ לשקול להקים קרן ייעודית לחדשנות במגזר הציבורי שתתמחה במימון פיילוטים ויוזמות חדשניות ותאמץ מודל מימון גמיש המעודד אותם.

(6) ניסוי וטעייה ומסלולי תמיכה בשיתופי פעולה בין־מגזריים. דוגמה מעניינת לבחינה היא Sitra הקרן הלאומית הפינית למחקר ופיתוח,²⁴ או NESTA הבריטי.²⁵ ניתן להתחיל עם קרן השקעות ממשלתית, בהובלה של יחידות מרכז ממשל,²⁶ לתמיכה בפרויקטים ניסיוניים.

לסיכום, מחקר זה מאיר את המורכבות הייחודית בתפקידם של מנהלי חדשנות במגזר הציבורי בישראל. הצורך להתמודד עם האתגרי השעה הבווערים – המציאות שנכפתה על ישראל בעקבות 7 באוקטובר והמלחמה המתמשכת – הפכו את החדשנות הציבורית מאופציה רצויה להכרח מערכתי. הפער הניכר שנמצא במחקר בין היכולת לייצר רעיונות חדשניים (90%) לבין היכולת להוביל שינוי רחב בפועל (15%) חושף חסמים מבניים עמוקים הפוגעים ביכולת המערכת להתמודד עם אתגרי ההווה והעתיד.

אתגרי השיקום והבנייה מחדש של מערכות חברתיות ולאומיות מחייבים יכולת התחדשות מואצת, נכונות לאמץ מתודולוגיות חדשות והסתכנות מחושבת. כל אלו מחייבים מנהלי חדשנות מיומנים שלא יאלצו "להמציא את הגלגל מחדש" בכל ארגון. יישום ההמלצות המוצעות במחקר זה – הסדרת התפקיד,

24 ראו אתר Sitra

25 ראו אתר Nesta

26 לפי הגדרת ה־OECD, "מרכז ממשל" הוא יחידה או מצבור יחידות שתפקידם לתאם, לסנכרן ולתכלל את הפעילות הממשלתית ולגשר בין הדרג הנבחר לבין דרגי המקצוע במשרדים.

בניית תשתית מקצועית תומכת ופיתוח מסגרות מדידה אפקטיביות – יכול לאפשר לשירות הציבורי להיערך טוב יותר לאתגרי המחר. חיזוק תפקיד מנהלי החדשנות אינו רק שיפור תפעולי נקודתי, אלא נקודת מינוף לבניית מערכות ציבוריות גמישות המסוגלות ליצור חוסן לאומי ולסייע בהשבת אמון הציבור במערכות השלטון.

רשימת המקורות

- בקמן, ל', ומנוחין, י' (2016). **חדשנות בשירות הציבורי – חלום או מציאות?** המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גולשטיין-גלפרין, ר' (2024). **מעבדות חדשנות במגזר הציבורי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גולשטיין-גלפרין, ר', בארי ג', הרטל ש', קול א', ולוי ל' (2023). **הרחבת תפיסת החדשנות: לא על המו"פ לבדו**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גולשטיין-גלפרין, ר', וזכר-פלג, מ' (2024א). **מבוך המשילות: אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גולשטיין-גלפרין, ר', וזכר-פלג, מ' (2024ב). **תוצר מלא – מסע לקוח**. המכון הישראלי לדמוקרטיה והג'וינט.
- גולשטיין-גלפרין, ר', וליבנה, ש' (2025). **אסטרטגיית ניהול חדשנות ציבורית – סמכויות, מבנה ותפעול**. המכון הישראלי לדמוקרטיה (טרם פורסם).
- גולשטיין-גלפרין, ר', ליבנה, ש', ונח, ק' (2023). **חדשנות ארגונית – תהליכית בממשלה ובמגזר הציבורי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גל-נור, י' (2007). מינהל ציבורי בישראל: לקראת מינהל אפקטיבי ויעיל. מאגנס.

יקיר, א', גולשטיין-גלפרין, ר', ומוהבן, א' (2024). הקשר בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין איכות החיים של האזרחים. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לוי, נ' (2025). מדידה והערכה של חדשנות במגזר הציבורי. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרנקל, מ', ואלקחר, ד' (2022). מִסוּד לְמִסוּד: איך יראו "סוכני השינוי" הפנים-ארגוניים הבאים של צה"ל? בתוך ד' אלקחר (עורך), אלכימיה – חדשנות להשתנות: חדשנות ביטחונית (עמ' 89-107). המכללה הביטחונית לחדשנות, יזמות והשתנות.

ריטבלט, ר' (2021). פרופסיונליות נזילה של מומחי חדשנות ארגוניים בישראל. סוציולוגיה ישראלית, כ"ב (גיליון מיוחד: חדשנות ויזמות במדינת הסטארט-אפ), 88-107.

Adamsson, N., & Malvius, D. (2005). Formal and informal roles in complex product development. In *IEEE International Engineering Management Conference Proceedings* (pp. 559-563). IEEE.

Ansell, C., & Torfing, J. (Eds.). (2014). *Public innovation through collaboration and design*. Routledge.

Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2017). Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy & Politics*, 45(3), 467-486.

Australian Public Service Commission [APSC]. (2024). *Enabling innovation*.

Arundel, A., & Smith, K. (2013). The community innovation survey: A firm-level innovation survey for the EU. In *The Oxford handbook of innovation indicators*. Oxford University Press.

Arundel, A., Bloch, C., & Ferguson, B. (2019). Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals. *Research Policy*, 48(3), 789–798.

Bason, C. (2018). Organising for innovation. In *Leading public sector innovation* (pp. 107–130). Policy Press.

Betley, E., Sterling, E. J., Akabas, S., Paxton, A., & Frost, L. (2021). Introduction to systems and systems thinking. *Lessons in Conservation*, 11(1), 9–25.

Bhatti, Y., Olsen, A. L., & Pedersen, L. H. (2011). Administrative professionals and the diffusion of innovations: The case of citizen service centres. *Public Administration*, 89(2), 577–594.

Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations*. Palgrave Macmillan.

Borins, S. (2001a). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2(3), 310–319.

Borins, S. (2001b). Innovation, success and failure in public management research: Some methodological reflections. *Public Management Review*, 3(1), 3–17.

Borins, S. (2014). *The persistence of innovation in government: A guide for innovative public servants*. IBM Center for the Business of Government.

Chakrabarti, A., & Hauschild, J. (1996). *The dynamics of innovation*. Springer.

Charmaz, K. (2015). Grounded theory. In J. A. Smith (Ed.), *Qualitative psychology: A practical guide to research methods* (3rd ed., pp. 53–84). Sage.

Chen, J., Walker, R. M., & Sawhney, M. (2020). Public service innovation: A typology. *Public Management Review*, 22(11), 1674–1695.

Cinar, E., Trott, P., & Simms, C. (2019). A systematic review of barriers to public sector innovation process. *Public Management Review*, 21(2), 264–290.

Cole, L. (2022). A framework to conceptualize innovation purpose in public sector innovation labs. *Policy Design and Practice*, 5(2), 164–182.

Cole, L., & Hagen, P. (2024). Scaling deep through transformative learning in public sector innovation labs: Experiences from Vancouver and Auckland. *Public Management Review*, 26(7), 2094–2121.

Crosby, B. C., 't Hart, P., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655–669.

Damanpour, F., & Evan, W. M. (1984). Organizational innovation and performance: The problem of organizational lag. *Administrative Science Quarterly*, 29(3), 392–409.

Dal Mas, F., Massaro, M., Lombardi, R., & Garlatti, A. (2019). From output to outcome measures in the public sector: A structured literature review. *International Journal of Organizational Analysis*, 27(5), 1631-1656.

De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146-166.

Demircioglu, M. A., & Audretsch, D. B. (2017). Conditions for innovation in public sector organizations. *Research Policy*, 46(9), 1681-1691.

Deschamps, J. P. (2008). *Innovation leaders: how senior executives stimulate, steer and sustain innovation*. John Wiley & Sons.

Di Fiore, A. (2014). A chief innovation officer's actual responsibility. *Harvard Business Review*.

Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. *Official Journal of the European Union*, L94, 65-242.

Dodgson, M., & Gann, D. M. (2014). Technology and innovation. In *The Oxford handbook of innovation management* (pp. 375-393).

European Commission. (2013). *Powering European public sector innovation: Towards a new architecture*. Publications Office of the European Union.

- Gieske, H., Van Buuren, A., & Bekkers, V. (2016). Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment. *The Innovation Journal*, 21(1), 1.
- Godin, B. (2002). *The rise of innovation surveys: Measuring a fuzzy concept* (Project on the History and Sociology of STI Statistics, Paper No. 16).
- Granados, C., Ayala, Y., & Rámos-Mejía, M. (2021). Fake it until you make it? Understanding "innovation theater" in organizations. *Academy of Management Proceedings*, 2021(1), 14013.
- Hannaford, J. (2024). *Thirty-first annual report to the prime minister on the public service of Canada*. Privy Council Office.
- Hansen, M. T., & Birkinshaw, J. (2007). The innovation value chain. *Harvard Business Review*, 85(6), 121-130.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money and Management*, 25(1), 27-34.
- Howell, J. M., & Higgins, C. A. (1990). Champions of change: Identifying, understanding, and supporting champions of technological innovations. *Organizational Dynamics*, 19(1), 40-55.
- Hughes, A., Moore, K., & Kataria, N. (2009). *Innovation in public sector organisations: A pilot survey for measuring innovation across the public sector*. Nesta.
- Kattel, R., Cepilovs, A., Drechsler, W., Kalvet, T., Lember, V., & Tõnurist, P. (2013). Can we measure public sector

innovation? A literature review. *Lipse Project Paper: Vol. WP 6 Social, 2*.

Karlsson, M. (2019). Getting serious about innovation management. OECD Observatory of Public Sector Innovation.

Kolb, D. A. (2014). *Experiential learning: Experience as the source of learning and development*. FT Press.

Kouadio, A. B., Emery, Y., & Boukamel, O. (2020). Review of the book, *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*, by C. Bason. *Management International, 24*(4), 165–168.

Lee, C., & Ma, L. (2020). The role of policy labs in policy experiment and knowledge transfer: A comparison across the UK, Denmark, and Singapore. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 22*(4), 281–297.

LSEPPG (2008). *Innovation in Government Organizations, Public Sector Agencies and Public Service NGOs*.

Maier, M. A., & Brem, A. (2018). What innovation managers really do: A multiple-case investigation into the informal role profiles of innovation managers. *Review of Managerial Science, 12*(4), 1055–1080.

Mak, E. (2017). *The T-shaped lawyer and beyond. Rethinking legal professionalism and legal education for contemporary societies*. Inaugural Lecture for the Chair of Jurisprudence at Utrecht University, 19.

Maranto, R., & Wolf, P. J. (2013). Cops, teachers, and the art of the impossible: Explaining the lack of diffusion of

innovations that make impossible jobs possible. *Public Administration Review*, 73(2), 230-240.

MEPIN. (2009). *The Nordic survey on public innovation 2009* (pilot study).

Mergel, I. (2018). Open innovation in the public sector: Drivers and barriers for the adoption of Challenge.gov. *Public Management Review*, 20(5), 726-745.

Mergel, I., & Desouza, K. C. (2013). Implementing open innovation in the public sector: The case of Challenge.gov. *Public Administration Review*, 73(6), 882-890.

Micheli, P., Schoeman, M., Baxter, D., & Goffin, K. (2012). New business models for public-sector innovation: Successful technological innovation for government. *Research-Technology Management*, 55(5), 51-57.

Miller, W. L. (2015). Innovation management theory and practice: Part 1. *Journal of Creating Value*, 1(2), 235-255.

Miller, W. L. (2016). New fourth generation of innovation management theory & practice: Part 2. *Journal of Creating Value*, 2(1), 124-149.

Miller, W. L., & Morris, L. (1998). *Fourth generation R&D: Managing knowledge, technology, and innovation*. Wiley.

Moore, M. H. (2012). *Recognizing public value*. Harvard University Press.

Mulgan, G. (2014). Innovation in the public sector: *How can public organisations better create, improve and adapt?* Nesta.

- Niven, P. R., & Lamorte, B. (2016). *Objectives and key results: Driving focus, alignment, and engagement with OKRs*. John Wiley & Sons.
- Noordegraaf, M. (2015). Hybrid professionalism and beyond: (New) Forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of Professions and Organization*, 2(2), 187-206.
- OECD. (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*. OECD Publishing.
- OECD. (2019a). *Declaration on public sector innovation* (OECD/LEGAL/0450). OECD Legal Instruments.
- OECD. (2019b). *Public value in public service transformation: Working with change*. OECD Publishing.
- OECD. (2021a). *Innovation and data use in cities: A road to increased well-being*. OECD Publishing.
- OECD/Eurostat. (2018). *Oslo Manual 2018: Guidelines for collecting, reporting and using data on innovation* (4th ed.). OECD Publishing.
- Osborne, S. P. (1998). Naming the beast: Defining and classifying service innovations in social policy. *Human Relations*, 51(9), 1133-1154.
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2011). Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king?. *Public Administration*, 89(4), 1335-1350.
- Osborne, S. P., & Brown, L. (Eds.). (2013). *Handbook of innovation in public services*. Edward Elgar Publishing.

Peña, V. (2019). *The role of a chief innovation officer in the federal government*. Science & Technology Policy Institute.

Pradana, I. P. Y. B., Kumorotomo, W., & Susanto, E. (2023). The institutionalization of public innovation: Evidence from Indonesia. *Administration & Society*, 55(4), 726–751.

Public Service Commission of Canada. (2022). *Assessment of the Public Service Commission's innovation capacity*. Government of Canada.

Pulford, L. (2014). *Innovation in the public sector: How can public organisations better create, improve and adapt?* Nesta.

Quaglia, A. P., Vecchione, E., & Kozarev, V. (2024). *Module 3: Approaches and methods co-creation and deliberative approaches case study examples* [PowerPoint presentation].

Rao, J., & Weintraub, J. (2013). How innovative is your company's culture?. *MIT Sloan Management Review*, 54(3), 29–37.

Regulation (EU) 2018/1724 of the European Parliament and of the Council of 2 October 2018 establishing a single digital gateway to provide access to information, to procedures and to assistance and problem-solving services and amending Regulation (EU) No 1024/2012. *Official Journal of the European Union*, L295, 1–38.

Sartori, R., Costantini, A., Ceschi, A., & Tommasi, F. (2018). How do you manage change in organizations? Training, development, innovation, and their relationships.

Frontiers in Psychology | Organizational Psychology, 9, 1-11.

State Services Commission, The Treasury, & Department of the Prime Minister and Cabinet. (2015). *Core guide 1: What is the performance improvement framework?*

Statistics Denmark & Centre for Public-Private Innovation. (2024). *Innovation barometer 4.0: questionnaire for workplaces.*

Stevenson, J. E., & Euchner, J. (2013). The role of the chief innovation officer. *Research-Technology Management, 56*(2), 13-17.

Torfinng, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: The argument. *Public Management Review, 21*(1), 1-11.

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). (2017). *Innovation in the public sector: Country experiences and policy recommendation.*

Vargo, S. L., Wieland, H., & Akaka, M. A. (2015). Innovation through institutionalization: A service ecosystems perspective. *Industrial Marketing Management, 44*, 63-72.

Voorberg, W. (2017). *Co-creation and co-production as a strategy for public service innovation: A study to their appropriateness in a public sector context.*

Walker, R. M. (2006). Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government. *Public Administration, 84*(2), 311-335.

Walter, A., & Gemünden, H. G. (2000). Bridging the gap between suppliers and customers through relationship promoters: Theoretical considerations and empirical results. *Journal of Business & Industrial Marketing*, 15(2/3), 86-105.

Witte, E. (1973). *Organisation für Innovationsentscheidungen: Das Promotoren-Modell*. O. Schwartz.



Policy Paper 209

INNOVATION MANAGERS IN THE ISRAELI PUBLIC SECTOR

An Emerging Role

Rita Golstein-Galperin | Nir Levi |
Maayan Sacher-Pelleg

December 2025

ABSTRACT

Innovation in the public sector has gone from being a peripheral phenomenon (“nice to have”) to a systemic necessity and a growing trend worldwide. This is particularly true in Israel, in view of the challenges the country has been facing since the events of October 7—the long war and the public sector’s need to adapt and innovate. In recent years, activity in this field has surged. Forums and working teams of various kinds have been set up to promote innovation, training programs and communities have been established, and a new position has been created: the innovation manager.

This study is the first to examine the characteristics, action strategies, and challenges facing innovation managers in the Israeli public sector. It is a qualitative exploratory study based on in-depth interviews with 20 innovation managers in various domains of the public sector—government ministries, local government and regional clusters, the IDF, and the security forces. Its aim is to present a comprehensive picture of a role that is still in its formative stages, to extract practical insights,

and to offer preliminary recommendations for strengthening the role of innovation managers in the public sector.

The study found that innovation managers in the public sector operate within an ambiguous and complex environment. At present, approximately 370 employees in the Israeli public sector hold positions related to managing and promoting innovation. In the absence of a standard job description, however, each organization defines this role, its working methods, and criteria of success for itself. This vagueness is exacerbated by an inherent tension: on the one hand, innovation managers are expected to spearhead significant system-wide changes; on the other hand, however, they usually lack formal authority and are constrained by budgetary and planning uncertainty. Consequently, their job essentially amounts not to “inventing” ideas, but to facilitating and catalyzing processes that emerge from within the organization.

The study also identified significant friction between technological innovation, which senior echelons often perceive as the role’s primary mandate, and organizational innovation processes, which the innovation managers themselves regard as the main objective. To contend with this tension, innovation managers leverage technological projects as an “admission ticket” or strategic entry point enabling them to promote substantive changes in processes, work methods, and organizational culture.

The study reveals a significant decline in the self-reported success of innovation managers as the innovation process progresses. The vast majority of the managers interviewed (approximately 90% of respondents) reported success in identifying opportunities and formulating ideas; yet only one-quarter reported success in implementing and scaling up innovation. Success rates decline further regarding systemic change; only a few managers reported having achieved

this impact. An analysis of themes emerging from the interviews suggests that this disparity reflects structural barriers within the public sector. These barriers include a conservative organizational culture, insufficient sustained resources dedicated to innovation processes, and limited tolerance of failure. These factors are incompatible with innovation, which naturally requires openness, flexibility, and willingness to take risks.

Given these systemic barriers, the study demonstrates that innovation managers' success stems not from formal authority but primarily from their ability to play informal interpersonal roles. Most respondents attribute their success to their acting as "process promoters" or "relationship promoters" (approximately 70% of respondents for each). These roles require soft skills that enable them to navigate bureaucratic systems, build coalitions for change, and mobilize organizational support. With regard to training and professional development, the findings indicate a lack of institutional support. Only a one-quarter of the innovation managers reported that they had received specific training for their role. Consequently, most rely primarily on self-learning to obtain the knowledge and skills required for their role.

Another major challenge revealed by the study is the lack of a standard framework for measurement and evaluation, at both the national and project levels. This absence is particularly evident compared to OECD countries, where formal methodologies have been developed. Respondents confirm the existence of this gap: fewer than half indicated their organizations conducted formal assessments of innovation managers' performance, and only one-third said their organization conducts systematic assessment to evaluate innovation processes and their outcomes.

Five main policy recommendations arise from the study's insights and findings:

First, the role of the innovation manager should be formalized. The Civil Service Commission, along with additional partners, should lead the development of a framework for the role that includes guidelines regarding areas of responsibility, required professional competencies, and appropriate experience. This would make it possible to develop a shared professional lexicon and to give each organization flexibility to adapt the role to its specific context.

Second, a dedicated training program and a professional network of innovation managers should be established. The program for innovation in the public sector should focus on critical capabilities identified in the study: management of relationships and processes, systemic thinking, and identification of organizational “windows of opportunity.” In addition, an official forum of innovation managers who have completed the program should be established to serve as a learning community of practice for the purpose of knowledge sharing and professional development.

Third, a national innovation center should be established to serve as a hub for expertise in developing and disseminating innovative methodologies in the civil service. The center should comprise a multidisciplinary team tasked with addressing systemic barriers and developing a digital platform to consolidate the knowledge, tools, and best practices for practitioners in the field.

Fourth, the relevant authorities should develop a comprehensive framework for integrated measurement and evaluation, comprising four levels: the individual, the project, the organization, and the system. This framework would combine quantitative and qualitative indices and enable consistent evaluation of innovation efforts.

Fifth, organizational mechanisms should be developed to support innovation, including a fund earmarked for pilot programs and initiatives, based on a flexible funding model that encourages trial and error.

Strengthening the role of innovation managers in the public sector constitutes not merely an operational improvement, but also a strategic lever for building resilience and organizational flexibility. It has the potential to be a force multiplier that will equip the civil service to cope with the challenges of the present and future.

Text Editor [Hebrew]: Lilach Tchlenov
Series and Cover Design: Studio Alfabees
Typesetting: Ronit Gilad, Jerusalem
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-507-1

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 © 2026 by the Israel Democracy Institute (RA)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: www.idi.org.il

To order books:
Online Book Store: www.idi.org.il/books
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-5300-800

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.

כ־350-400 בעלי תפקידים מקדמים היום חדשנות במגזר הציבורי הרחב בישראל – בממשלה, בשלטון המקומי, בחברות ממשלתיות ועוד. בהיעדר הגדרה אחידה, כל ארגון "ממציא את הגלגל מחדש" – מה, איך ולמה אמורים מנהלי החדשנות לעשות, וכיצד אפשר למדוד את תרומתם. מחקר זה הוא המחקר הראשון המפנה זרקור לתחום הזה, והוא מבוסס על מיפוי עומק של 20 ראיונות עם מנהלי ומנהלות חדשנות במגזר הציבורי.

הממצאים חושפים עקומת דעיכה מובנית: כ־90% מהמנהלים פעילים בשלב ייצור הרעיונות, אך רק רבע מהם מצליחים להטמיע שינוי בפועל. הצלחתם תלויה פחות בסמכות פורמלית, ויותר בתפקידים בלתי פורמליים: קידום תהליכים, בניית קואליציות וניווט במערכות ביורוקרטיות מורכבות. הם "מאפשרים" ולא "ממציאים".

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 ה־OECD וניהול תוכנית ההכשרה הממלכתית "צוערים לשירות המדינה". יזמת חברתית ומרצה לחדשנות ושינוי מערכתי באוניברסיטת חיפה.

ניר לוי הוא רכז פרויקט חדשנות במגזר הציבורי בתוכנית "רפורמות בשירות הציבורי" שבמרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר שני במדיניות ציבורית מאוניברסיטת תל אביב. מחקריו מתמקדים בשיפור מערכות ציבוריות, בשיתופי פעולה רב־מגזריים בחירום, בטיוב ההון האנושי ובחדשנות ארגונית ב־OECD.

מעין זכר־פלג הייתה עוזרת מחקר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בוגרת תואר ראשון באתרופולוגיה ומדעי המדינה מאוניברסיטת פנסילבניה ותואר שני במדיניות ציבורית מאוניברסיטת קולומביה בניו יורק.



0 4500001326 1
דאנאקוד 450-1326

www.idi.org.il

מחיר מומלץ: ₪45

דצמבר 2025