

דוח מחקר
יולי 2025

הג'וינט



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

אסטרטגיית ניהול חדשנות ציבורית סמכויות, מבנה ותפעול

ריטה גולשטיין-גלפרין | שחר ליבנה



אסטרטגיית ניהול
חדשנות ציבורית
סמכויות, מבנה ותפעול

דוח מחקר

ריטה גולשטיין-גלפרין | שחר ליבנה

יולי 2025

A Strategy for Managing Public Innovation:
Powers, Structure, and Implementation
Rita Galperin-Golstein | Shahar Livne

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

מסת"ב: 0-492-519-965-978

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) ולג'וינט ישראל, 2025
נדפס בישראל, תשפ"ה/2025

המכון הישראלי לדמוקרטיה

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

ג'וינט ישראל

רח' אליעזר קפלן 9, גבעת רם, ת"ד 3489, ירושלים 9103401
טל': 02-6557111
אתר האינטרנט: www.thejoint.org.il

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.

ג'וינט ישראל

הג'וינט הוא הארגון היהודי ההומניטרי הגדול בעולם. מאז 1914 פועל הג'וינט ב-70 מדינות ומעניק רשת ביטחון ליהודים במצוקה, מחזק ובונה קהילות יהודיות ומספק שירותי סעד והצלה בעת משבר ואסון.

בישראל הג'וינט פועל כמרכז הפיתוח החברתי של ישראל, בשיתוף פעולה אסטרטגי עם הממשלה, הרשויות, המגזר השלישי והעסקי ושותפים נוספים, אשר יחד מעצבים את העתיד החברתי של ישראל. כל זאת במסגרת שותפויות אסטרטגיות עם ממשלת ישראל.

ג'וינט אלקא, הוא אגף בג'וינט ישראל, המתמקד בפעולות למיקסום היכולת של המערכות הציבוריות בישראל לספק שירותים חברתיים לתושבי מדינת ישראל באופן יעיל ומועיל.

לצד מגוון שותפויות עם הממשלה, ברשויות המקומיות והאזרחיות, במגזר החברתי והעסקי, אנו פועלים לקידום מענים לאתגרים רוחביים במערכות הציבוריות. באמצעות שיפור יעילות ומועילות המערכות, אנו מאפשרים שירותים טובים יותר לתושבי ישראל.

תוכן העניינים

7	תקציר
9	מבוא
12	פרק 1. אסטרטגיית חדשנות לאומית
29	פרק 2. מתודולוגיה לבחינה השוואתית
31	פרק 3. ניתוח השוואתי
54	פרק 4. ניתוח הממצאים
65	פרק 5. רלוונטיות לישראל והמלצות מדיניות
69	סיכום
71	נספח 1. מודל ניתוח הפורטפוליו של משרד החוץ האיסלנדי
72	נספח 2. מודל ניתוח הפורטפוליו של SITRA, קרן החדשנות של פינלנד
73	רשימת המקורות

ת ק צ י ר

דוח השוואתי זה, שנכתב בשיתוף ובמימון ג'וינט-אלכא במסגרת תוכנית חדשנות ממשלתית בהובלת משרד ראש הממשלה והג'וינט, בוחן מגמות עולמיות בניהול אסטרטגיית חדשנות לאומית, בדגש על התפתחותן ופעילותן של יחידות ניהול חדשנות במגזר הציבורי. הדוח נפתח בהמשגה של אסטרטגיה לחדשנות ציבורית ומציג ארבעה מודלים עיקריים: ריכוזי, רשת, מעבדתי ואזורי. בהמשכו מובא ניתוח השוואתי של שמונה מדינות מובילות בתחום החדשנות הציבורית, המלמד כי רוב היחידות המצליחות מאמצות מודל היברידי המשלב כמה רכיבים, מתוך שמירה על גמישות תפעולית לצד הכוונה אסטרטגית. מדינות ההשוואה נבחרו כדי להציע מגוון רחב של אסטרטגיות לניהול חדשנות, סוגי חדשנות ומגוון פעילויות.

הממצאים מלמדים על כמה גורמי הצלחה מרכזיים: הכוונה אסטרטגית על ידי יחידות מרכז הממשל, מנדט פוליטי ברור, תקצוב ייעודי ואוטונומיה מקצועית ניהולית. בד בבד זהו אתגרים משמעותיים, ובהם התנגדות מערכתית, קושי במדידת ההשפעה ארוכת הטווח והצורך באיזון בין הכוונה מרכזית לבין יוזמות מקומיות מהשטח.

הדוח נכתב בפרספקטיבה בינלאומית, מתוך ראייה מקומית. דוח של ארגון OECD על חדשנות ציבורית בישראל מדגיש את היעדר התפיסה המערכתית-אסטרטגית ואת התבססותה על פרויקטים ספציפיים שמובלים על ידי יזמים ארגוניים – "lack of a clear stewardship for the public sector innovation – system" (OECD, 2020).

מסקנות דוח מחקר זה בונות שכבה נוספת על האבחון הזה של ה־OECD ומדגישות את החשיבות של אימוץ גישה מערכתית המשלבת תכנון אסטרטגי ארוך טווח עם יכולת תגובה מהירה לשינויים, לצד בנייה של תשתית ארגונית תומכת חדשנות. הדוח מצביע על הצורך בגיבוש תפיסה אסטרטגית והקמת יחידה ממשלתית אחראית שתפעל במיקום אסטרטגי במרכז הממשל ותאזן בין הכוונה מערכתית לבין גמישות תפעולית. מודל זה נדרש לשלב בין תיאום אפקטיבי עם שחקני המטה הקיימים – מתוך שמירה על האוטונומיה המקצועית שלהם – לבין התמקדות ייחודית בהסרת חסמים מערכתיים, שהם אתגר מרכזי במקרה הישראלי. המודל הישראלי יצטרך להיות מותאם לצרכים המקומיים ובמיוחד לאתגרי השעה של קידום מאמצי חדשנות בשיקום וחוסן לאומי.

בעשורים האחרונים ממשלות ברחבי העולם מתמודדות עם אתגרים מורכבים המשתנים בקצב מהיר. סכסוכים אלימים, שינויי אקלים, מגפות, אי-שוויון חברתי והתפתחויות טכנולוגיות מהירות – אלו הם רק חלק מהסוגיות המאתגרות את המגזר הציבורי (OECD, 2022). אימוץ חדשנות נתפס במדינות רבות כצו השעה וכדרך להתמודד עם אתגרים אלה וכהזדמנות לשפר את איכות השירותים הניתנים לאזרח ולתרום לפיתוח הכלכלי של המדינה (United Nations Economic Commission for Europe, 2017). ההבנה היא שמורכבות האתגרים וקצב השינויים הנוכחי יביאו להשתנות דרמטית של אופי השירות הציבורי ושל תפקיד העובדים והעובדות בו (Freeman Carr, 2019) באופן שמחייב הסתגלות מהירה של המערכות.

למושג "חדשנות ציבורית" הגדרות רבות ומגוונות והדיון האקדמי בו ער. דוח זה אינו מתיימר להקיף את מכלול הגישות התיאורטיות בתחום,¹ ובמקום זאת מתמקד בהיבט מעשי וספציפי: כיצד ממשלות בעולם מנהלות ומטמיעות חדשנות ציבורית בעבודתן. ההגדרה האופרטיבית שדוח מחקר זה מאמץ היא של מעבדת החדשנות הציבורית של ה-OECD (Observatory of Public Sector Innovation — OPSI), הנסמכת על שלושה עוגנים עיקריים (OECD, 2017, p. 23):²

(1) **חידוש:** חדשנות מציגה גישות חדשות בהקשר נתון; (2) **יישומיות:** חדשנות חייבת להיות מיושמת בפועל ולא להישאר כרעיון בלבד; (3) **יצירת ערך:** חדשנות שואפת להשיג תוצאות ציבוריות טובות יותר, ובכלל זה יעילות, אפקטיביות ושביעות רצון של משתמשים או עובדים.

העוגן הראשון, חידוש, מדגיש את הצורך בחדשנות בהקשר שבו היא מתבצעת; העוגן השני, יישומיות, מבחין בין רעיונות חדשניים לבין חדשנות בפועל, בכך

1 הפרק הבא כולל תמצית של הגדרות בספרות ובפרקטיקה וכן הפניות לקריאה נוספת.

2 "Novelty: innovations introduce new approaches in a defined context; (2) **Implementation:** innovations must be implemented, not just an idea; (3) **Impact:** innovation aim at better public results including efficiency, effectiveness, and user or employee satisfaction" (כל ההרגומים במסמך זה הם שלנו, אלא אם כן צוין אחרת).

שהוא דורש יישום והטמעה; העוגן השלישי, יצירת ערך (Impact), מדגיש את החשיבות של יצירת ערך ציבורי.

הגדרה זו, הרואה חדשנות ציבורית כתהליך שבו מיישמים גישות חדשות לטובת השגה של ערך ציבורי, מרמזת על תהליכי השינוי המתרחשים בתחום בשנים האחרונות. הדגש על יישום בפועל ועל השגת תועלת מבדיל חדשנות משינויים ארגוניים רגילים בכך שהוא דורש הטמעה מערכתית של פתרונות חדשים המייצרים ערך ציבורי מוכח (Criado et al., 2023). בעקבות זאת, יוזמות שנשארות בגדר ניסויים ויצירה של אבות־טיפוס ואינן מגיעות לכדי יישום והטמעה כבר אינן נכללות בהגדרה זו (OECD, 2022; Tönurist et al., 2017). אם בעבר ניתן היה לזהות את המושג בעיקר עם איים של חדשנות בתוך מערכות ציבוריות שמרניות, היום כבר ניתן לראות ברחבי העולם התפתחות של התחום בדמות צמיחה של מנגנוני ניהול חדשנות המשולבים בעבודת השירות הציבורי השוטפת כ"תפיסת הפעלה" ולא רק כפרויקטים נקודתיים (Criado et al., 2023; OECD, 2022).

על אף ההתקדמות בתחום, ובעוד הצורך בחדשנות כדי להתמודד עם אתגרי המאה ה־21 ברור, האתגר המרכזי נותר פיתוח והטמעה אפקטיבית של אסטרטגיות חדשנות במגזר הציבורי. אתגר זה כולל הן את ההיבטים המבניים־ניהוליים והן את היכולת לייצר השפעה מערכתית, כפי שיפורט בהמשך.

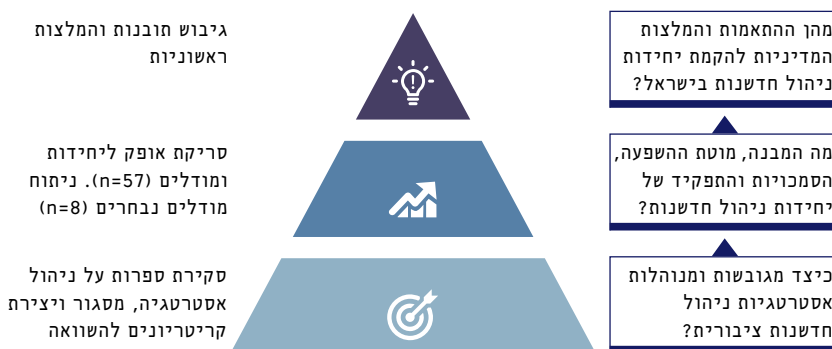
אחד המושגים המנסים להסביר מנגנוני הפעלה של חדשנות ציבורית הוא "יחידות חדשנות ממשלתיות" (Public Sector Innovation Units – PSI Units) – מושג מטרייה המתייחס למגוון רחב של גופים העוסקים בקידום ובניהול חדשנות בממשל. יחידות אלו כוללות צוותי חדשנות ממשלתיים, מעבדות חדשנות, מעבדות מדיניות, מרכזי רעיונאות, יחידות של כלכלה התנהגותית, קהילות חדשנות ממשלתיות, מעבדות ערים חכמות וצוותים ייעודיים בארגונים ממשלתיים ולא־ממשלתיים. פעילות היחידות יכולה להתמקד בתכלול והגדרה של אסטרטגיה לאומית לחדשנות במובנה הרחב (גולשטיין־גלפרין ואח', 2023), בהכנסת גישות חדשניות לתחומים אסטרטגיים כמו קביעת מדיניות, שירותים ציבוריים, בניית יכולות תפעול ורכש ממשלתי בשירות הציבורי או בקידום תחום תוכן או אתגר לאומי מסוים (McGann et al., 2018; Villa Alvarez et al., 2022).

יחידות של אסטרטגיית חדשנות ממשלתית אינן פועלות בריק, והן מצטרפות לכלים רגולטוריים ותמריצים בשדה המדיניות שנדון בהם בהמשך בדוח המחקר, כמו ניהול פורטפוליו אסטרטגי (OECD, 2022)³, ניהול חדשנות (innovation management) וסטנדרטיזציה של שיטות ניהול חדשנות, בכלל זה פיתוח תקן ISO לניהול חדשנות (ISO, 2019; Gueorguiev, 2023).

דוח זה מציג את ההתפתחות של מגמות שונות בניהול חדשנות ציבורית, בדגש על אסטרטגיות לניהול חדשנות בממשלה בכל הנוגע להתפתחות שלהן, היחזמה מאחוריהן, שיטות העבודה שהן כוללות והיישום בפועל של המלצותיהן. הדוח בנוי בצורת פירמידה (תרשים 1): בבסיס הפירמידה עומדות הגדרות לאסטרטגיות ומודלים שונים של ניהול חדשנות ציבורית, מרכזה מציג דוגמאות השוואתיות ממדינות בעולם, וקודקודה – ניתוח השוואתי וגיבוש המלצות ראשוניות. השילוב בין סקירת ספרות המבוססת על ספרות אקדמית ומקצועית של ארגונים בינלאומיים דוגמת ה-OECD והאיחוד האירופי ובין בחינה השוואתית של אסטרטגיות ניהול חדשנות במדינות נבחרות, משמש אותנו להצגת כיוונים אפשריים לפעולה למגזר הציבורי בישראל.

תרשים 1

המתודולוגיה לבחינת המלצות מדיניות עבור אסטרטגיית ניהול חדשנות בישראל



פרק 1

אסטרטגיית חדשנות לאומית

"אסטרטגיית חדשנות" היא מונח סל רחב הטומן בחובו היבטים של מדע, טכנולוגיה, תמריצים, מדיניות ההשכלה הגבוהה, קידום מגזרים/אתגרים בעלי עדיפות לאומית ומדיניות לקידום יזמות והון סיכון (תובל וזלוטניק, 2011). כדי להתמודד עם מורכבות המשימה ולנוכח תפקידה החשוב של חדשנות ביצירת מגוון תועלות כלכליות וחברתיות, ארגון OECD המליץ למדינות החברות בו כבר ב־2010 לאמץ אסטרטגיית חדשנות קוהרנטית שמשקפת את התפיסה של "ממשלה אחת" (whole-of-government approach) ולהגדיר מטרות לטווח הבינוני והארוך (OECD, 2010). אסטרטגיה לאומית לחדשנות יכולה לפעול בשני צירים עיקריים: חיצוני ופנימי. בציר החיצוני האסטרטגיה מתמקדת בקידום חדשנות במשק באמצעות מדיניות, תמריצים והשקעות ממשלתיות (גולשטיין־גלפרין ואח', 2023). מדינות בעולם אימצו אסטרטגיות חדשנות ששמות דגש על יעדים לאומיים, על תיעדוף מטרות ועל חוזקות של המשק, ואסטרטגיות אלו שונות זו מזו בהיקף ובעומק. כך, בחלק מהמדינות אסטרטגיות החדשנות מתמקדות במעבר מתעשייה מסורתית לתעשייה עתירת ידע (גרמניה, סין), באחרות הדגש הוא על חדשנות בשירותים (קנדה), על קידום מדע בסיסי וטכנולוגיה (יפן), ועל התמקדות באתגרים חברתיים וסביבתיים מרכזיים (שוודיה, בריטניה).

בציר הפנימי, שבו מתמקד דוח השוואתי זה, האסטרטגיה עוסקת בקידום והטמעה של חדשנות בתוך המגזר הציבורי עצמו.

אסטרטגיה לחדשנות במגזר הציבורי

חקר החדשנות במגזר הציבורי התפתח מאוד מאז שנות ה־80 של המאה ה־20, כשחוקרים החלו לזהות את הצורך בהבנה מעמיקה של תהליכי חדשנות ייחודיים למגזר הציבורי. דמנפור ואוון (Damanpour & Evan, 1984) היו מהראשונים שהציעו טיפולוגיה מסודרת המבחינה בין חדשנות טכנולוגית, חדשנות מינהלית וחדשנות משלימה. בשנות ה־90 הרחיב אוסבורן (Osborne, 1998) את ההמשגה והציע סיווג המבוסס על רמות של חדשנות – מחדשנות מקיפה (total) ועד התפתחותית (developmental).

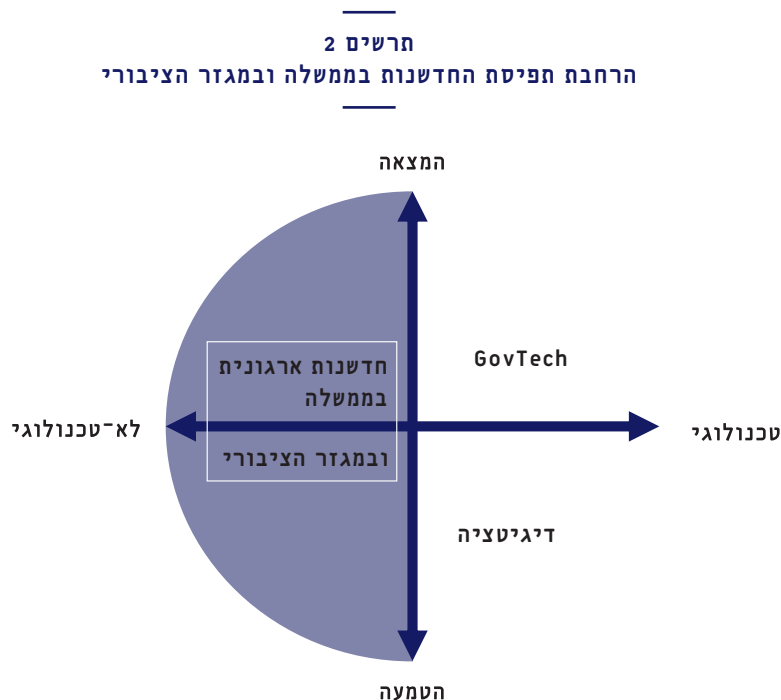
נקודת ציון חשובה בהתפתחות התחום הייתה פרויקט המחקר האירופי, שפיתח טיפולוגיה מפורטת הכוללת שישה סוגים של חדשנות: שירותים, אספקת שירותים, ארגונית, תפיסתית, מדיניות ומערכתית (Koch & Haukness, 2005). גישה זו הייתה הראשונה שהדגישה את המאפיינים הייחודיים של המגזר הציבורי בתהליכי החדשנות. בהמשך, מחקר של פרויקט MEPIN הרחיב את הידע האמפירי על חדשנות ציבורית במדינות הנורדיות. מחקר זה אימץ את הטיפולוגיה של מדריך אוסלו של ארגון OECD להגדרה ומדידה של חדשנות, המחלקת חדשנות לארבעה סוגים עיקריים: במוצר, בתהליך, בארגון ובשיווק (ראו Bloch & Bugge, 2013).

כיום, ההמשגה המקובלת נשענת על התפיסה של מדריך אוסלו ועל הטיפולוגיה האקדמית של חן ועמיתיו (Chen et al., 2020). גישה זו מתייחדת בכך שהיא משלבת את הממד הפנים־ארגוני עם האקוסיסטם החיצוני, והיא מזהה שישה סוגים מובחנים של חדשנות: חדשנות במשימה, במדיניות, בניהול, בשותפויות, בשירות ובמעורבות אזרחית. נציין כי לאורך כל התפתחות התחום, אך לא אחת מהגישות המרכזיות הציבה את הטכנולוגיה כתנאי הכרחי לחדשנות, אלא כאמצעי אפשרי ליישומה (שם).

התפתחות ההמשגה בתחום מציעה שלוש תובנות עיקריות:

1. למרות השוני המהותי בין רמות הממשל למיניהן – ממשלה מרכזית, שלטון מקומי, יחידות סמך ותאגידים ציבוריים – הספרות המחקרית והפרקטיקה המקצועית נוטות לעסוק בחדשנות במגזר הציבורי כמקשה אחת (Public Sector Innovation – PSI).
2. חדשנות ציבורית איננה תופעה אחידה, אלא מתקיימת במגוון צורות וביטויים. על פי הגדרת ה־OECD, כל יוזמה נדרשת לעמוד בשלושה קריטריונים: חדשנות בהקשר הנתון, יישום בפועל ויצירת ערך ציבורי. עם זאת, האופן שבו קריטריונים אלו באים לידי ביטוי יכול להיות מגוון.
3. בניגוד לתפיסה הרווחת, חדשנות ציבורית אינה מחייבת שימוש או פיתוח של פתרונות טכנולוגיים חדשניים. למעשה, חלק ניכר מהחדשנות במגזר הציבורי מתבסס על שינויים ארגוניים, תהליכיים או תפיסתיים, ללא מרכיב טכנולוגי משמעותי.

תובנות אלו מדגישות את הצורך בגישה אסטרטגית כוללת לניהול חדשנות במגזר הציבורי, המכירה במורכבות ובמגוון של צורות החדשנות האפשריות ומותאמת להקשר המסוים של כל ארגון וכל רמת ממשל. בפרקים הבאים נרחיב על התשתיות הארגוניות הנדרשות ועל היתרונות של אסטרטגיות שונות ליישום חדשנות במגזר הציבורי. את התפיסה של מנעד רחב של סוגי חדשנות ניתן לראות בתרשים 2.



מקור: גולשטיין-גלפרין, ליבנה ונח, 2023.

אסטרטגיה לניהול חדשנות ציבורית היא, אם כן, מסגרת מקיפה המגדירה כיצד ממשלות מתכננות, מיישמות ומנהלות חדשנות באופן שיטתי ומכוון מטרה. שלא כמו גישות מסורתיות שראו בחדשנות תוצר לוואי של רפורמות

מינהליות או יוזמות נקודתיות, אסטרטגיה לאומית מציבה את החדשנות כמנוע מרכזי לשיפור השירות הציבורי ולהתמודדות עם אתגרים מורכבים (OECD, 2022). זוהי תפיסה הוליסטית המשלבת רבדים אחדים: הגדרת חזון וכיווני פעולה, פיתוח מנגנוני תמיכה, תיאום ושיתוף פעולה והקצאה ותיעודף של משאבים.

אסטרטגיה לחדשנות ציבורית היא חלק בלתי נפרד מהמאמץ הממשלתי להתמודד עם אתגרים ציבוריים מורכבים ("wicked problems"). בעוד אסטרטגיית חדשנות לאומית מתמקדת בפיתוח היכולות החדשניות של המשק בכללותו דרך מדיניות, תמריצים והשקעות ממשלתיות, אסטרטגיה לחדשנות במגזר הציבורי פועלת במישור המשלים – שיפור היכולת של הממשל עצמו לספק מענה חדשני לאתגרים ציבוריים ולשיפור השירות לאזרח. חדשנות ציבורית נדרשת לאזן בין מגוון אינטרסים ציבוריים מתוך יצירת ערך משותף. ראשית, ברמה האסטרטגית היא מגדירה את האתגרים העיקריים שהמדינה מבקשת להתמקד בהם ולגזור מתוכם את סדרי העדיפויות הלאומיים. למשל, באיחוד האמירויות האסטרטגיה הלאומית לחדשנות מתמקדת בשבעה מגזרים עיקריים, הכוללים למשל אנרגיה מתחדשת, תחבורה וחינוך, ומציבה יעדים ברורים לכל אחד מהם (UAE Ministry of Cabinet Affairs, 2015). יעדים אלו נועדו לתעדף פרויקטים מרכזיים של עבודת הממשל וכן לייצר תמריצים לפרויקטים רב-מגזריים. שנית, ברמה המערכתית האסטרטגיה מייצרת מסגרת עבודה לניהול פורטפוליו חדשנות מאוזן. גישה זו מאפשרת לממשלות לנהל סיכונים באופן מושכל ולפתח מגוון יכולות של חדשנות – מחדשנות הדרגתית (enhancement-oriented) ועד לחדשנות מכוונת משימה (mission-oriented). הניסיון מראה כי ללא מסגרת אסטרטגית ארגונים נוטים להתמקד בחדשנות תוספתית (שיפורים קטנים ומדורגים מתוך שמירה על מערכות קיימות) על חשבון חדשנות משבשת ומערכתית יותר (שינויים מהותיים המערערים את אופן הפעולה של המערכת) (Gieske et al., 2020). שלישית, ברמה התפעולית האסטרטגיה מגדירה את המנגנונים והכלים הדרושים ליישום החדשנות. באלו כלולים תהליכי עבודה סדורים, מסגרות תקציביות ייעודיות ומערכות מדידה והערכה. בקנדה לדוגמה יחידת האימפקט והחדשנות מפעילה מנגנון

מימון גמיש המאפשר השקעה במגוון רחב של יוזמות חדשנות (Impact and Innovation Unit, 2023).

נציין כי לא כל המדינות בוחרות לאמץ אסטרטגיה פורמלית לחדשנות במגזר הציבורי, וגם זו כשלעצמה החלטה אסטרטגית. במקרים אלה הגישה היא יותר אורגנית ומבוזרת, המאפשרת גמישות רבה יותר לצמיחה של יוזמות מהשטח. למשל, בארצות הברית חדשנות במגזר הציבורי מקודמת במידה רבה דרך יוזמות של סוכנויות וגופים ספציפיים, כמו יחידת 18F הפדרלית, שצמחה ללא מסגרת אסטרטגית מרכזית מחייבת (Luna-Reyes et al., 2020).

מקור הסמכות לחדשנות ציבורית

הבסיס המשפטי והמנדט לגיבוש אסטרטגיית חדשנות לאומית במגזר הציבורי נשענים על כמה מקורות סמכות ומניעים (drivers) מערכתיים משלימים. המסגרת הבינלאומית העיקרית המעצבת את המחויבות לחדשנות במגזר הציבורי היא הצהרת ה-OECD משנת 2019, שעליה חתומות 42 מדינות. הצהרה זו היא אבן דרך משמעותית בהתפתחות המוסדית של חדשנות במגזר הציבורי, שכן היא מגדירה לראשונה מסגרת עקרונות מחייבת ומוסכמת בזירה הבינלאומית (OECD, 2019).

האיחוד האירופי פיתח בעשור האחרון מערכת מקיפה של כלים רגולטוריים ומסגרות מדיניות לקידום חדשנות במגזר הציבורי. כלים מרכזיים אלה באים לידי ביטוי בכמה דירקטיבות מחייבות. בהן ניתן לציין את תקנת השער הדיגיטלי האחיד (Single Digital Gateway Regulation) משנת 2018 ואת דירקטיבת הרכש הציבורי החדשני (Public Procurement of Innovation) משנת 2014, המאפשרת לרשויות ציבוריות לייצר שותפויות ארוכות טווח לפיתוח ורכש של מוצרים, שירותים ופתרונות חדשניים. על פי דיני האיחוד האירופי, דירקטיבה היא כלי משפטי מחייב להטמעה בחקיקה ובחקיקת משנה של המדינות החברות באיחוד, ולכן למעשה היא כלי מרכזי בעידוד

חדשנות באמצעות כוח הקנייה המשמעותי של המגזר הציבורי בכל 27 המדינות החברות.

בנוסף, עיקרון החדשנות (Innovation Principle), שאומץ על ידי האיחוד האירופי כחלק מסדר היום לרגולציה טובה יותר (Better Regulation Plan), מחייב בחינה של ההשפעות של כל יוזמת חקיקה חדשה על חדשנות. בכך משתקפת התפיסה שחדשנות צריכה להיות שיקול עיקרי בעיצוב מדיניות ורגולציה (Savin, 2018). עיקרון זה הוא כלי מנחה בעיצוב מסגרות רגולטוריות בנציבות האיחוד האירופי ברמת האיחוד עצמו, והוא אינו מחייב באופן ישיר את המדינות החברות.

לאחרונה, האיחוד האירופי השיק את תוכנית הפעולה למינהל ציבורי חדשני (Innovative Public Administration Action Plan), המתווה מסגרת כוללת למודרניזציה של המינהל הציבורי ולקידום ממשל דיגיטלי בכל מדינות האיחוד.⁴ התוכנית מציעה תמריצים ומיזמים לעידוד חדשנות ולפיצוח אתגרים הן עבור המדינות והן במוסדות האיחוד עצמו. לצד המסגרות הרגולטוריות, האיחוד האירופי מפעיל מערכת מדידה והערכה באמצעות ה-EPSIS European Public Sector Innovation Scoreboard, המספק תמונת מצב השוואתית של רמת החדשנות במגזר הציבורי במדינות החברות.

ברמה הלאומית, מדינות מתרגמות את המחויבות הבינלאומית למגוון מסגרות פורמליות. כך למשל, דנמרק היא דוגמה בולטת למדינה שעגינה את החדשנות הציבורית בחקיקה ראשית. חוק המינהל הציבורי הדני מציין במפורש את חובת החדשנות וקובע מסגרת לניהול חדשנות בשירות הציבורי, בכלל זה הקמת קרן ייעודית לחדשנות ציבורית (OECD, 2021). פינלנד אימצה את עקרונות ההצהרה והתאימה אותם להקשר המקומי, ואילו פורטוגל וספרד אימצו קווים מנחים לחדשנות בהשראת ההצהרה (OECD, 2022). המנדט לקידום חדשנות לרוב מעוגן בהחלטות ממשלה ייעודיות המקימות גופי מטה וקובעות את סמכויותיהם.

מעבר למסגרות המשפטיות הפורמליות, יש גם השפעה ניכרת לתהליכים מ"למטה-למעלה" (Bottom-up). יוזמות של דרגי השטח, דרישות מצד מנהלים, עובדים ויזמים בשירות הציבורי ודרישות של האזרחים לשירותים מתקדמים יותר הן זרז משמעותי לפיתוח ולקידום אסטרטגיות חדשנות לקידום חדשנות במגזר הציבורי מתפתחת באופן דינמי בשנים האחרונות, ומדינות מאמצות מודלים שונים המשלבים בין מחויבויות בינלאומיות, רגולציה לאומית ויוזמות מקומיות. האתגר המרכזי נשאר יצירת מסגרת קוהרנטית המאפשרת איזון בין הכוונה מערכתית מלמעלה לבין גמישות ויוזמה מקומית, מתוך שמירה על עקרונות המינהל הציבורי התקין.

תשתית מבנית לניהול חדשנות בממשל

לאחר אפיון ההגדרות ומקורות הסמכות של חדשנות ציבורית, חשוב להתמקד בהתפתחויות שחלו בתפיסות החדשנות לאורך השנים, וכיצד שינויים אלה השפיעו על האופן שבו ממשלות מנהלות חדשנות בפועל. תחילת המאה ה-21 סימנה נקודת מפנה בתפיסת החדשנות במגזר הציבורי. בעוד בעבר חדשנות ציבורית נתפסה כתהליך אקראי או כתוצר לוואי של רפורמות מינהליות, בשני העשורים האחרונים החלו ממשלות להכיר בצורך להטמיע חדשנות באופן שיטתי ומכוון. שינוי תפיסתי זה הוביל להקמתן של יחידות חדשנות ייעודיות בתוך ממשלות ברחבי העולם. יחידות אלו, שזכו לכינויים כמו "מעבדות חדשנות" או "צוותי חדשנות", היו בתחילה קטנות יחסית ומיקדו את פעילותן בפרויקטים ספציפיים. ואולם ככל שהתפתחה ההבנה לגבי מורכבות האתגרים שהממשל מתמודד איתם, התחדדה גם ההכרה שחדשנות אפקטיבית דורשת גישה מערכתית יותר (Criado et al., 2023; Whicher, 2021). תת-פרק זה מבקש אפוא לחבר בין תאוריה לפרקטיקה בהקשר של ניהול אסטרטגיות חדשנות ציבורית ולבחון כיצד מדינות בעולם יישמו את העקרונות הלכה למעשה במסגרת סלי פרקטיקות משתנים.

דוגמה לכך ניתן לראות בצמיחתה של מעבדת החדשנות הציבורית הראשונה – MindLab, שהוקמה בשנת 2002 בדנמרק תחת משרד הכלכלה

והעסקים. מטרתה הייתה לקדם חדשנות בשירות הציבורי באמצעות שיתוף פעולה בין־משרדי המתמקד בצורכי האזרחים והמגזר העסקי. המעבדה, שסגרה את שעריה בשנת 2018, עברה כמה שינויים לאורך השנים והתפתחה מפלטפורמה ליצירתיות לגוף המוביל פרויקטים של חדשנות מורכבים וחוצי־משרדים (Carstensen & Bason, 2012; Guay, 2018).

בדומה להתפתחותה של MindLab, החל בעשור השני של המאה ה־21 ניתן לזהות מעבר לאסטרטגיות חדשנות לאומיות מקיפות יותר. אסטרטגיות אלו אינן מתמקדות בפרויקטים נפרדים, אלא מתמודדות עם אתגרים מערכתיים. הן מציעות צעדי מדיניות רחבים ומתוות ניהול פורטפוליו חדשנות כולל בממשלה ובשירות הציבורי. אסטרטגיות אלה נעות על הצירים שבין ניהול ריכוזי לניהול מבוזר, בין התמקדות נושאית להתמקדות רב־תחומית ובין הלאומי למקומי (OECD, 2022). יצוין כי מודלים לפיתוח אסטרטגיות חדשנות ציבורית אלו אינם קשיחים, ובמציאות ניתן לראות כל מיני שילובים ביניהם. להלן נתאר ארבעה מודלים עיקריים של חדשנות בממשל.

המודל הראשון, המודל הריכוזי לניהול חדשנות ממשלתית, מתבסס על יחידה אסטרטגית הממוקמת במרכז הממשל⁵ ואחראית לפיתוח ויישום של אסטרטגיית החדשנות הלאומית. מודל זה מאופיין בגישה של "מלמעלה למטה" (top-down) לניהול החדשנות במגזר הציבורי. במחקרו על חדשנות במגזר הציבורי בסון (Bason, 2022) מתאר את היתרונות של המודל הריכוזי לניהול חדשנות ממשלתית בצד חסרונות משמעותיים שלו. בין היתרונות בסון מונה את היכולת לייצר ראייה אסטרטגית כוללת ועקבית, הקצאת משאבים יעילה וקידום של שיתופי פעולה בין־משרדיים בנושאי חדשנות. בנוסף, המודל מאפשר לרכז מומחיות וידע בתחום החדשנות, דבר שעשוי להוביל לפיתוח פתרונות מתקדמים יותר בקצב מהיר. לעומת זאת, הוא מצביע על חסרונות אחדים, כגון הסיכון ליצירת ריכוזיות שעלולה לדכא יוזמות חדשניות ברמת השטח והמשרדים, הקושי להתאים פתרונות לצרכים מקומיים ספציפיים,

5 OECD מגדיר את "מרכז הממשל" (Center of Government – CoG) כיחידה או כמצבור גופים האמורים "להבטיח כי החלטות הממשלה יהיו עקיבות ושקולות ולקדם מדיניות מבוססת ראיות, אסטרטגית ועקבית" (OECD, 2015, p. 7) ולרוב ממוקמים במשרדים כמו ראש הממשלה, האוצר או נציבות שירות המדינה.

וההתנגדות לשינוי מצד משרתי ציבור שעשויים לחוש איום על האוטונומיה שלהם.

דוגמה בולטת ליישום המודל הריכוזי היא המשרד הלאומי לחדשנות (National Innovation Office) שהוקם באיחוד האמירויות תחת משרד ראש הממשלה. משרד זה אחראי לפיתוח ויישום האסטרטגיה הלאומית לחדשנות, לתיאום מאמצי החדשנות בין המשרדים ולהקצאת משאבים לפרויקטים חדשניים ברחבי הממשלה. המודל הריכוזי באיחוד האמירויות הוביל לקידום של יוזמות חדשניות, כגון פיתוח אנרגיות מתחדשות, מציאת פתרונות למחסור האקוטי במים, פיתוח שירותים דיגיטליים ויישום טכנולוגיות בלוקצ'יין בשירותים ממשלתיים (Al-Khouri, 2012; United Arab Emirates, 2024). את המיקוד של יחידות חדשנות במשרדי מטה מרכזיים של מרכז ממשל (בעיקר ראש הממשלה והאוצר) ניתן לראות גם בקנדה ובצפון אירלנד כאמצעי לתכלול עבודת החדשנות ברמת הממשל.

המודל השני, מודל הרשת (Pubic Sector Innovation Networks — PSINs), מתאפיין במערכת מורכבת של קשרים בין יחידות חדשנות, הן בתוך משרדי ממשלה והן בין ארגונים פרטיים. מודל זה מתייחד בגמישות רבה, והחיבורים בין היחידות יכולים להיווצר אד-הוק סביב פרויקטים משותפים, להיות מוכתבים "מלמעלה-למטה", או להתפתח דרך ארגוני המגזר השלישי או העסקי המייצרים הזדמנויות למפגש ולשיתוף פעולה. מודל זה מזוהה לרוב עם עקרונות של ממשל פתוח.⁶

במודל הרשת ניתן למצוא מגוון רחב של מבנים ניהוליים הנעים על הציר שבין ריכוזיות לביזור. מצד אחד, ישנן רשתות שבהן הגוף הציבורי יוזם ומוביל את הרשת, מתוך שיתוף שחקנים נוספים כמו אזרחים וארגוני מגזר שלישי. במקרים אלה המבנה הניהולי נוטה להיות ריכוזי והיררכי יותר, מתכונת שמכונה "מצב פעולה ממסדי" (פעולה המונעת על ידי השלטון). מצד שני, ישנן

6 ממשל פתוח (Open Government) הוא תפיסת הפעלה מודרנית לניהול המגזר הציבורי המבוססת על עקרונות של שקיפות, השתתפות אזרחית ושיחופי פעולה. הגישה דוגלת בהנגשת מידע ונתונים ממשלתיים לציבור, עידוד מעורבות אזרחית בתהליכי קבלת החלטות ויצירת פלטפורמות לשיתוף פעולה בין הממשל, האזרחים והמגזר הפרטי.

רשתות שנוצרות באופן ספונטני יותר, בתהליך של התארגנות עצמית סביב בעיה או הקשר מסוימים. רשתות אלו נוטות לאמץ מבנה אופקי ומבוזר יותר, עם אחריות ומנהיגות משותפות, בגישת "מלמטה-למעלה". נציין כי למרות המגוון הרב של מודלים ניהוליים אפשריים, השחקנים הציבוריים ממלאים תפקיד מרכזי ברבות מרשתות אלו (Desmarchelier et al., 2020).

דוגמה לרשת שצמחה מהשטח והתפתחה לכדי רשת חדשנות ציבורית גדולה ואף בינלאומית היא Cycling Without Age (CWA). הרשת נוסדה בשנת 2012 בקופנהגן, דנמרק, כיוזמה מקומית קטנה במטרה לספק לקשישים בבתי אבות טיולי ריקשה ולהפחית בדידות. בתוך שש שנים בלבד התרחבה הרשת באופן דרמטי והגיעה לפעילות ב־40 מדינות וביותר מ־1,200 מקומות ברחבי העולם. המבנה הארגוני של CWA משלב מגוון רחב של שחקנים, בכלל זה רשויות מקומיות, ארגונים ללא מטרות רווח, מרכזי טיפול, יצרני ריקשות, מתנדבים וחברות פרטיות. עם הזמן, הרשת עברה ממודל פעולה אופקי למודל אנכי יותר, עם הקמת מסגרות תיאום ברמה הלאומית והבינלאומית. אף שהשירות עצמו אינו מהפכני, הרשת מייצגת חדשנות משמעותית באופן הארגון ובהיקף הפעילות של שירות חברתי, בעזרת שילוב יעיל של משאבים מקומיים וחיצוניים ויצירת ערך חברתי (Desmarchelier et al., 2021). נוסף על כך, דוגמה זו ממחישה שחדשנות ציבורית יכולה לצמוח מלמטה-למעלה, ללא הנחיה מוסדית או אסטרטגיה מגובשת בשלב הראשון. בשלבים הבאים, לצורך מיסוד וסקיילינג של היוזמה בהיקף נרחב,⁷ המבנה הארגוני שלה שונה בהתאם.

במודל השלישי, מודל המעבדה, נכללות מעבדות חדשנות במגזר הציבורי (Public Sector Innovation Labs — PSILs). אלה נעות על הציר שבין עיסוק בתחום תוכן מוגדר, שבו המאמצים מרוכזים סביב פרויקטים ספציפיים המוגבלים בזמן ובנושא, לבין הכשרות ובניית יכולות לעובדי המגזר הציבורי כולו (Tönurist et al., 2017). מרבית המעבדות צמחו בתגובה למגבלות המבנה הבירוקרטי המסורתי, ביצירה של "מיקרו־סביבות" או "מעבדות חיות" לחדשנות. אלו הן סביבות עבודה גמישות יותר המאפשרות ניסוי וטעייה, שיתוף פעולה ורעיונות חדשים (Criado et al., 2023).

7 להרחבה על סקיילינג בחדשנות ראו גולשטיין-גלפרין, 2024.

מעבדות אלו מספקות מרחב בטוח לחדשנות המאפשר לעובדי ציבור לחקור פתרונות חדשניים מחוץ למסגרות הרגילות של עבודתם. יש המבקרים גישה זו ורואים בהקמה של מעבדות חדשנות חלק ממגמה של "פרויקטיפיקציה" של המגזר הציבורי, שבה עבודה ציבורית מאורגנת יותר ויותר סביב פרויקטים מוגדרים וממוקדים במקום סביב מבנים ותהליכי שינוי ארגוניים רחבים. כך, הספרות מציינת כי התמקדות בפרויקטים מוגדרים וקצרי טווח עלולה להוביל לפיצול ארגוני, להיעדר המשכיות ולמגבלה ביכולת ליצור שינוי מערכתי, או לעיתים אף גרוע מכך – לקיבוע הבעיות המערכתיות ויצירת מעקפים (Hodgson et al., 2019; Lindquist and Buttazzoni, 2021). בנוסף, הניתוק של המעבדות מ"הסביבה הטבעית" של משרדי הממשלה עלול ליצור בעיות של אימוץ והטמעה לטווח הארוך יותר ושל יצירת סקיל רחב של פתרונות שנוסו במסגרת המעבדה (Lindquist and Buttazzoni, 2021). מעבדת העיצוב של הלסינקי בפינלנד (Helsinki Design Lab), לדוגמה, מדגישה צורת עבודה מבוססת פרויקטים, שמיועדת לפיתוח פתרונות מהירים עבור שירותים דיגיטליים עירוניים. מנגד, MindLab הדנית, שהזכרה לעיל, ו־NIDO הבלגית מתמקדות בבניית יכולות והקמת מרחב בטוח לניתוח אתגרים ארגוניים ובהתנסות בפתרונות חדשניים לעובדי ציבור מתחומים שונים, באופן שיכול להשפיע גם על תהליכי שינוי רחבים יותר במגזר הציבורי (גולשטיין-גלפרין, 2024). מדוגמאות אלה עולה שבעוד חלק מהמעבדות נשארו ממוקדות בפרויקטים ספציפיים, אחרות מפתחות מודלים היברידיים המשלבים בין נסיינות ופיתוח פתרונות לבין השפעה מערכתית רחבה יותר על תרבות החדשנות בארגונים ציבוריים.

המודל הרביעי, המודל העירוני/אזורי, עוסק בחדשנות ציבורית מבוססת־מקום, שהיא תוצר של האופי הייחודי של המקום ושל אתגריו. תפיסה זו מבוססת על ביזור של מוקדי הכוח באימוץ חדשנות ועל ההבנה שיש לפתח מענים ייחודיים לצורכי המקום, מאפייני הקהילה ועוד. היתרונות של גישה זו הם קידום אסטרטגיות יעילות יותר לצמיחה ופיתוח, התאמה מדויקת יותר לצרכים המקומיים, שיפור התיאום בין גורמים שונים באזור ושיתוף ציבור של בעלי עניין מקומיים. האתגרים במודל זה הם היעדר מיומנויות לניהול פרויקטים וחדשנות בקרב משרתי ציבור ברמה המקומית, התנגדות לשינוי מצד מערכות קיימות ומחסור במימון ארוך טווח ויציב. למרות האתגרים, המגמה הגוברת

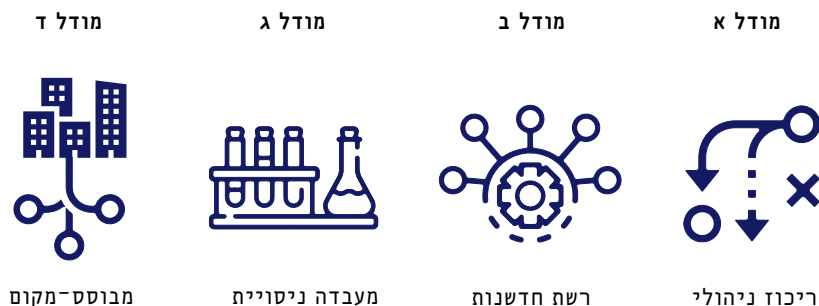
של אימוץ מודל זה מעידה על הפוטנציאל הרב שלו בקידום חדשנות ובטיפול רב־תחומי באתגרים ברמה המקומית והאזורית (Molokanova et al., 2020; Villa Alvarez et al., 2022).

דוגמה לכך היא מעבדת החדשנות של עיריית בוסטון במסצ'וסטס, ארצות הברית (Mayor's Office of New Urban Mechanics), שהוקמה בשנת 2010. מעבדה זו מתמקדת בפיתוח התערבויות לפתרון בעיות מקומיות ולשיפור השירותים הציבוריים ברמה העירונית, בתחומים כמו תחבורה, דיור בר השגה, חינוך ומרחב ציבורי. המעבדה עובדת בשיתוף פעולה עם מחלקות העירייה ועם תושבים, ארגונים קהילתיים ומוסדות אקדמיים כדי לזהות בעיות, לפתח רעיונות חדשניים ולבחון אותם בשטח. המעבדה מתמחה בפרויקטים ניסיוניים קצרי טווח שמטרתם לבחון פתרונות חדשניים לפני יישומם בקנה מידה גדול יותר. גישה זו מאפשרת לעירייה להיות גמישה, תגובתית ויעילה יותר בהתמודדות עם אתגרים עירוניים מורכבים.⁸

לסיכום חלק זה, שהתמקד בהמשגה ובתשתיות ארגונית, ניתן לראות כי בשני העשורים האחרונים ממשלות ברחבי העולם החלו להכיר בהדרגה בצורך לאמץ תפיסות וגישות של חדשנות ציבורית בפעילותן, דבר שהוביל להקמת יחידות לניהול חדשנות. יחידות אלה התפתחו ממעבדות חדשנות שהתמקדו בפרויקטים ספציפיים לכדי גישה הוליסטית יותר לניהול חדשנות. כפי שתואר, ישנם כמה מודלים לניהול חדשנות, בהם המודל הריכוזי המנוהל מלמעלה, מודל הרשת המבוסס על שיתופי פעולה גמישים עם שחקנים שונים, מודל המעבדה המאפשר ניסוי וטעייה ולרוב מבוסס על פרויקטים ובניית יכולות, והמודל העירוני/אזורי המתמקד בפתרונות מבוססי מקום. לכל גישה יתרונות ואתגרים משלה, ואימוצן דורש תהליכי לוקליזציה והתאמה למבנים הארגוניים הקיימים בכל מדינה. נציין כי חלוקה זו למודלים היא מעט פשטנית, שכן לרוב ממשלות משלבות בין אסטרטגיות ניהול שונות. תרשים 3 ממחיש את ארבע הגישות המרכזיות למודלים ארגוניים לניהול אסטרטגיה לאומית לחדשנות בממשלה ובמגזר הציבורי.

תרשים 3

מודלים ארגוניים מרכזיים לניהול אסטרטגיה לאומית
לחדשנות בממשלה ובמגזר הציבורי



ניהול פורטפוליו: ניהול סיכונים ואסטרטגיית חדשנות ציבורית

אסטרטגיית חדשנות במגזר הציבורי מחייבת ניתוח מעמיק של הסיכונים והאתגרים המערכתיים – כאלה שהחדשנות נועדה להתמודד איתם, אך גם סיכונים פוטנציאליים בעקבות כישלון של פרויקט חדשנות. המתודולוגיה המקובלת לניתוח סיכונים בארגונים ציבוריים מתבססת על מודל "הרמזור", המסווג את האתגרים המערכתיים לשלוש רמות בשני צירים: עוצמת ההשפעה והסבירות להתממשות: (1) סיכונים "אדומים": בעלי השפעה משמעותית וסבירות גבוהה להתממשות, המחייבים התייחסות מיידית והקצאת משאבים ייעודית; (2) סיכונים "צהובים": בעלי השפעה או סבירות בינונית, הדורשים ניטור והתערבות סלקטיבית; (3) סיכונים "ירוקים": בעלי השפעה נמוכה או סבירות נמוכה להתממשות, המאפשרים גמישות בהתמודדות (Brown & Osborne, 2013; Torugsa & Arundel, 2017).

בהקשר של חדשנות ציבורית, ניתוח זה צריך להנחות את בניית תיק הפרויקטים (פורטפוליו) של הארגון. פורטפוליו מאוזן יכול מענה לסיכונים ברמות שונות, מתוך שילוב בין יוזמות "בטוחות" יחסית המתמקדות בשיפור תהליכים קיימים לבין יוזמות שאפתניות יותר המתמודדות עם אתגרים מורכבים. כפי שיפורט בהמשך, לפי ארגון OECD תפיסה של פורטפוליו מאפשרת לארגונים ציבוריים לנהל סיכונים באופן מושכל, אגב שמירה על יכולתם לחדש ולהתפתח. חשוב לציין כי לא כל המדינות בוחרות לאמץ אסטרטגיה פורמלית לחדשנות במגזר הציבורי, וגם זו כשלעצמה החלטה אסטרטגית.

במקרים אלה, בניגוד למודל ריכוזי שהמדיניות בו מוצהרת, הגישה היא יותר אורגנית, אקראית ונטולת הכוונה מלמעלה, ולכן מאפשרת גמישות רבה יותר לצמיחה של יוזמות מהשטח. היתרון בגישה מבוצרת הוא ביכולת להגיב במהירות לצרכים משתנים ולאפשר התנסות בכל מיני מודלים. החיסרון העיקרי הוא בקושי לייצר אימפקט מערכתי ובסיכון לכפילויות ולבזבז משאבים. כפי שמציין דוח ה־OECD (2022), **האתגר הוא למצוא את האיזון הנכון בין הכוונה וניהול מרכזיים לבין גמישות מקומית, בין תכנון אסטרטגי לבין היכולת להגיב לשינויים מהירים.**

ההגדרה של ה־OECD לניהול פורטפוליו חדשנות היא תהליך קבלת החלטות דינמי הכולל סקירה שוטפת של פעילויות והבטחת חלוקה קוהרנטית של משאבים בין מגוון אפשרויות אסטרטגיות (OECD, 2022). אומנם המושג שאול מהעולם העסקי, אבל בהקשר הציבורי הוא מקבל משמעות רחבה יותר. הרציונל המרכזי לאימוץ גישה פורטפוליו במגזר הציבורי הוא ההכרה שחדשנות היא השקעה הכרוכה באי־ודאות, ואין ערובה שיזומה יחידה תשיג את ההשפעה המיועדת או תיושם באופן הצפוי.

בשונה מהמגזר העסקי, שבו ניהול סיכונים מתמקד בעיקר בתשואה הכספית, במגזר הציבורי ניהול פורטפוליו חדשנות מאזן בין סיכונים ותועלות במגוון ממדים: אפקטיביות השירות הציבורי, יעילות תפעולית, ערך חברתי והשפעה ארוכת טווח. יתר על כן, רפורמות ויעדים מורכבים אינם יכולים להיות מושגים באמצעות יוזמות או תוכניות יחידות, אלא דורשים חדשנות מתואמת בין ארגונים הן בתוך המגזר הציבורי והן מחוצה לו (OECD, 2022).

ניתוח הפורטפוליו נועד גם לשמש מסגרת אנליטית לאבחון פרויקטים קיימים וגם כלי אסטרטגי תומך החלטות בבחירת פרויקטים עתידיים. סוגי החדשנות נבדלים ביניהם ברמת הוודאות או אי-הוודאות (ציר ה-X בתרשים 4 להלן) וברמת ההכוונה היזומה (ציר ה-Y). האיזון בין סוגי החדשנות צריך להיקבע בהתאם למטרות האסטרטגיות של הארגון והמערכת, מתוך הבטחת השקעה מספקת בכל אחד מהסוגים כדי להימנע מקיבעון ולשמור על קשר עם צרכי האזרחים (Gieske et al., 2020). חשוב להדגיש כי אין בהכרח הלימה חד-חד ערכית בין מודל ניהול האסטרטגיה לעיל לבין חלוקת המיזמים בפורטפוליו החדשנות של המדינה, ולמעשה הניתוח האמפירי בהמשך מחקר זה מנסה לבחון מגמות ואת קיומם של מתאמים בהקשר זה. תרשים 4 מדגים את סוגי החדשנות של פורטפוליו חדשנות מאוזן כחלק מהאסטרטגיה הלאומית.

תרשים 4

סוגי החדשנות בפורטפוליו חדשנות לאומי



• **חדשנות מוכוונת משימה** (Mission-oriented innovation) מתמקדת בהשגת מטרות על חברתיות שאפתניות, להתמודדות עם אתגר ספציפי, מוחשי ותחום בזמן, עם יעד ותוצאה ברורים. חדשנות זו מונעת מדחיפות סביב האתגרים הגדולים של תקופתנו וכישלון של מנגנוני מדיניות וממשל מסורתיים. היא דורשת שינוי מבני בארגונים ציבוריים ותיאום בין־ממשלתי.

• **חדשנות מוכוונת שיפור** (Enhancement-oriented innovation) בדומה לחדשנות תוספתית, מתמקדת בשדרוג של פרקטיקות קיימות, בהשגת התייעלות ותוצאות טובות יותר, מתוך התבססות על מבנים קיימים מבלי לאתגר את המערכת הנוכחית. היא מונעת מאילוצי משאבים ועלויות במגזר הציבורי, עקרונות הניהול הציבורי החדש (NPM) והטמעת עקרונות דיגיטציה לטיוב השירות הציבורי.

• **חדשנות אדפטיבית** (Adaptive innovation) בוחנת ומנסה גישות חדשות במענה לסביבת פעולה משתנה ולצורכי אזרחים, ללא כיוון מוגדר מראש. היא מונעת מגורמים סביבתיים, ארגוניים ואישיים, בכלל זה משברים חיצוניים והזדמנויות לניסוי. חדשנות זו דורשת מבנים ארגוניים גמישים ומנגנוני משוב.

• **חדשנות צופת בני עתיד** (Anticipatory innovation) מתמודדת עם סוגיות מתפתחות שיש להן פוטנציאל לעצב סדרי עדיפויות והתחייבויות עתידיות ועשויות להיות בעלות אופי של אי־ודאות גבוהה. היא מונעת מאי־ודאות ומורכבות סביב בעיות מדיניות, פיתוח תרחישים חלופיים וזיהוי הזדמנויות ואתגרים עתידיים (גולשטיין־גלפרין וליבנה, 2024).

דוגמה מוחשית לניהול פורטפוליו חדשנות ניתן למצוא בפעילות משרד החוץ של איסלנד והשקעותיו בפיתוח בינלאומי (המודל מופיע בנספח 1). משרד החוץ האיסלנדי משקיע כיום כ־20.7 מיליון אירו בחדשנות בכמה תחומים מרכזיים: אנרגיה, דיג, שוויון מגדרי ושיקום קרקעות. ניתוח של ה־OECD לפורטפוליו הראה שרוב ההשקעות התרכזו בשלבי יישום מתקדמים, בעיקר בפרויקטים גדולים בתחומי בריאות האשה ומים ותברואה (WASH), עם השקעה מועטה בשלבים המוקדמים של פיתוח פתרונות חדשניים בתחומים אחרים.

בעקבות ניתוח זה, איסלנד שינתה את אסטרטגיית ההשקעות שלה. למשל, בתחום האנרגיה, במקום להשקיע רק בפרויקטים מבוססים, הוחלט להשקיע גם בפרויקטים חדשניים של התאמת פתרונות למדינות באפריקה שמדרום לסהרה ולתמוך ביזמים בשלבי פיתוח מוקדמים. שינוי זה ממחיש כיצד ניהול פורטפוליו מאפשר לא רק לזהות פערים באסטרטגיית ההשקעות, אלא גם לכוון מחדש משאבים כדי ליצור תמהיל מאוזן יותר של השקעות בחדשנות (OPSI, 2024).

לסיכום, ניהול פורטפוליו חדשנות הוא מרכיב קריטי באסטרטגיית חדשנות לאומית, המאפשר התמודדות מערכתית עם אתגרים מורכבים מתוך איזון בין סוגי חדשנות והבטחת שימוש אפקטיבי במשאבים. ניהול מרכזי של פורטפוליו ברמה הלאומית דורש מנגנוני תיאום ובקרה המאפשרים גמישות יחסית ושמירה על כיוון אסטרטגי משותף.

מתודולוגיה לבחינה השוואתית

בשלב הבא של מחקר זה בחנו את המבנה, הסמכויות והתפקוד של יחידות חדשנות ממשלתיות במדינות ייחוס נבחרות בעזרת מתודה של ניתוח השוואתי (benchmarking). במתודה זו משווים מדינות על פי קריטריונים מרכזיים על מנת לזהות דפוסים משותפים ושונים במגוון תחומים. ניתן לתאר את מתודולוגיית המחקר כמבנה פירמידלי (תרשים 1 לעיל). בבסיס הפירמידה ניצבת סקירת ספרות על המאפיינים של יחידות חדשנות בעולם ועל האסטרטגיות שממשלות נוקטות במטרה לקדם חדשנות ציבורית. בעזרת ניתוח של הספרות, בעיקר דוחות בינלאומיים של ארגון החדשנות של ה-OECD (ראו למשל OECD, 2022) ומאמרים אקדמיים (כמו למשל Villa Alvarez et al., 2022), פיתחנו את הפרמטרים להשוואה ואת הקריטריונים לבחירת מדינות הייחוס.

הפרמטרים להשוואה, שפותחו מתוך איטרציה עם הספרות ודיונים של צוות המחקר, כללו את הסעיפים הבאים – כל יחידת חדשנות יכולה הייתה להשתייך ליותר מאפשרות אחת בהתאם לפעילותה:

- **מודל החדשנות** – על פי הספרות המסווגת יחידות חדשנות ציבורית למודלים ריכוזיים, רשתיים, מעבדתיים או עירוניים/אזוריים.
- **סוגי החדשנות לפי תפיסת הפורטפוליו של ה-OECD** – לפי החלוקה שהוצגה לעיל; חדשנות מוכוונת משימה, חדשנות מוכוונת שיפור, חדשנות אדפטיבית וחדשנות צופת פני עתיד (OECD, 2022).
- **סוג החדשנות** – לפי החלוקה המקובלת לקטגוריות של חדשנות טכנולוגית, חדשנות בשירות, חדשנות תהליכית, חדשנות בתפיסת התפקיד, חדשנות במדיניות ואחר (Chen et al., 2020).
- **אסטרטגיה** – אם מתוכננת ברמה הלאומית, המקומית, המשרדית (סביב תחום מסוים) או מבוססת פרויקט (אד-הוק).

• **מקורות המימון של היחידה** – אם היחידה מתקצבת בקביעות על ידי השלטון המרכזי, אם יש לה תקציב גמיש עבור פרויקטים של חדשנות, תקציב ייעודי עבור ניהול, או תקציב מכוח שיתופי פעולה עם משרדים אחרים.

• **שיתופי פעולה** – עם משרד אחד, כמה משרדים ממשלתיים, עם המגזר הציבורי הרחב או עם ארגונים עסקיים, אקדמיים או אזרחיים.

• **שיטת ההפעלה (modus operandi)** – אם היחידה מתמקדת בהכשרה ובניית יכולות, בפרויקטים ספציפיים (כמו בחלק ממודל המעבדה), בפיתוח של תהליכים ארגוניים לתמיכה בחדשנות, בפתרון בעיות ויישום בשטח. בתוך פרמטר זה כללנו גם הכשרות שונות, מאפיינים של שיתוף ציבור, מחקר ופרסי חדשנות.

• **מידה והערכה** – אם המדידה כוללת מדדי תפוקות/תוצאות, ובאיזו רמה (הפרויקט, המשרד, כלל הממשל).

בשלב הבא, לאחר סריקת אופק (horizon scan) על בסיס מאגרי מידע של ה־OECD והספרות האקדמית, זיהינו 57 יחידות מ־27 מדינות.⁹ במרכז הפירמידה ניצבות, אם כך, שמונה יחידות משמונה מדינות שנבחרו בהתאם לקריטריוני ההכללה שגיבשנו. קריטריונים אלה התמקדו בחדשנות ממשלתית (לעומת חדשנות מקומית או אזורית), פיתוח אסטרטגיה, רלוונטיות למבנים הארגוניים בישראל, גיוון גיאוגרפי ומגוון המבנים הארגוניים. בכל אחת מהיחידות הנבחרות מיפינו את המבנה, מוטת ההשפעה והתפקיד שהיחידה משחקת במערכת הציבורית. חוד הפירמידה, המפורט בפרק "רלוונטיות לישראל והמלצות", מבקש לתרגם את הממצאים להקשר המקומי ולגבש המלצות מדיניות ראשוניות.

ניתוח השוואתי

פרק זה כולל (1) הצגה וניתוח של אסטרטגיות ניהול חדשנות במדינות ההשוואה (לוח 1 ולוח 2); ו-(2) ניתוח של הממצאים ואינטגרציה בין המדינות והצגת הנדבכים השונים לאסטרטגיית ניהול חדשנות ציבורית.

לוח 1 מדינות ההשוואה

Impact and Innovation Unit	קנדה	
18F	ארצות הברית	
MBRCGI Center for Government Innovation	איחוד האמירויות	
MindLab	דנמרק	
LabX	פורטוגל	
Northern Ireland Public Sector Innovation Lab	צפון אירלנד	
Innovative Service Laboratory	גיאורגיה	
Government 3.0	קוריאה הדרומית	

קנדה - יחידת האימפקט והחדשנות (Impact and Innovation Unit)

"לפתח שיטות מדיניות ותוכניות להתמודדות טובה יותר עם סדרי העדיפויות של הממשלה וליצור השפעה של ממש על חייהם של אזרחי קנדה"
(Impact and Innovation Unit, 2023, p. 3).

יחידת האימפקט והחדשנות של קנדה נוסדה כחלק מגיבוש תקציב המדינה לשנת 2017, תחת מועצת המלוכה של קנדה (Privy Council Office), כדי לפתח שיטות מדיניות ותוכניות טובות יותר עבור הציבור. היחידה ממוקמת במזכירות הממשלה – הגוף המקצועי המרכזי התומך בעבודת ראש הממשלה והקבינט הקנדיים. מיקום אסטרטגי זה במרכז הממשל מאפשר ליחידה השפעה רוחבית על פיתוח מדיניות ותוכניות ציבוריות (שם).

היחידה גדלה משמעותית מאז הקמתה, והיא עוסקת בתחומים שהממשלה הגדירה בראש סדר העדיפויות, בהם שינויי אקלים, בריאות, דיור והתמודדות עם חדשות כזב (fake news). היא החלה את דרכה ב־2017 בשני מסלולים של אתגרים לפיצוח שהוגדרו כבעיות יסוד של החברה הקנדית בתחום החברתי, בשווי של 375 מיליון דולרים, וצמחה ליותר מ־30 פרויקטים פעילים בשווי של מעל 735 מיליון דולרים ב־2023. היחידה הרחיבה את תחומי העיסוק שלה, והיא מיישמת את חזונה בשני מסלולים עיקריים: (1) "אתגרי ההשפעה של קנדה" – הכוללים שיטות מימון חדשניות לעידוד פתרונות לבעיות מורכבות; (2) מחקר יישומי מבוסס נתונים במדעי ההתנהגות לצורך פיתוח מדיניות והתערבויות (שם).

מודל החדשנות. מודל מעורב המשלב רכיבים של מודל ריכוזי ומודל רשתי. היא פועלת מתוך מועצת המלוכה (המקבילה של משרד ראש הממשלה בישראל), מרכז הממשל, דבר המעיד על גישה ריכוזית, אך גם מקיימת שיתופי פעולה נרחבים עם מחלקות ממשלתיות ושותפים חיצוניים, דבר המאפיין מודל רשתי (שם).

סוגי החדשנות לפי תפיסת הפורטפוליו של ה־OECD. היחידה מציגה שילוב של כל סוגי החדשנות. במבנה של "אתגרי ההשפעה של קנדה", המתמקדים במטרות על חברתיות מוגדרות כמו שינויי אקלים ודיור, ניתן לראות

דוגמה מובהקת לחדשנות מוכוונת משימה; חדשנות אדפטיבית באה לידי ביטוי בדגש המושם ביחידה על מחקר במדעי ההתנהגות ופיתוח גמיש של פתרונות. בנוסף, בפעילות היחידה באים לידי ביטוי גם היבטים של חדשנות מוכוונת שיפור, בניסיונות לשדרוג מנגנונים קיימים; וחדשנות צופת פני עתיד, בבחירת אתגרים שיש להם משקל משמעותי בעתיד, כמו בריאות, טכנולוגיות מתפתחות ושינויי אקלים.

סוג החדשנות. היחידה עוסקת במגוון של סוגי חדשנות. היא מקדמת חדשנות במדיניות באמצעות מחקר התנהגותי, חדשנות בשירות וחדשנות תהליכית דרך "אתגרי ההשפעה של קנדה", לצד חדשנות טכנולוגית (שם).

אסטרטגיה. היחידה מובילה אסטרטגיה לאומית במבנה של תוכנית חומש, מתוך תיעודך של תחומי מפתח שנדרשים בהם פתרונות חדשניים בעולמות של שיטות ותוכניות מדיניות. תוכנית החומש היא מסגרת כללית שאושרה בחוק התקציב הפדרלי, אבל בכל שנה נוספים אתגרים הזוכים לתקצוב נוסף. בתחומי המפתח נכללים למשל טכנולוגיה נקייה ואקלים, דיור, הפחתת בזבז מזון וטכנולוגיות חלל (שם).

מקורות המימון. היחידה משלבת מודלי מימון מגוונים עבור המשרדים והסוכנויות המשתתפים ביוזמות חדשניות – כמו פרסים, אתגרים, איגרות חוב חברתיות, תשלום עבור תוצאות ועוד, בחריגה ממגבלות מסוימות של מדיניות התקצוב הממשלתית המסורתית.¹⁰ המודל הכלכלי של היחידה מדגיש מדידת תוצאות והשפעה ומאפשר גמישות בהקצאת כספים ובהגדרת מקבלי המימון. הוא מעודד שיתופי פעולה בין-משרדיים ומאפשר מינוף תקציבים נוספים ממקורות לא ממשלתיים, לצד תקציב מרכזי מהיחידה (Impact and Innovation Unit, 2018).

שיתופי פעולה. היחידה מקיימת שיתופי פעולה נרחבים. היא עובדת עם כמה סוכנויות ומשרדים ממשלתיים, בכלל זה סוכנות בריאות הציבור של קנדה, סוכנות החלל הקנדית, משרד הסביבה ושינוי האקלים, ומשרד המשאבים הטבעיים. היא גם משתפת פעולה עם רמות ממשל אחרות, שותפים חיצוניים ומומחים מהאקדמיה ומהתעשייה (Impact and Innovation Unit, 2024).

10 מרבית המימון הוא תקציב ציבורי, אבל חלק מהמיזמים זוכים לגיוס ייחודי של פילנתרופיה ומשקיעי אימפקט.

שיטת ההפעלה. היחידה משלבת כמה שיטות הפעלה. היא מתמקדת בפרויקטים ספציפיים דרך "אתגרי ההשפעה של קנדה", מבצעת מחקר מעמיק במדעי ההתנהגות ומפתחת תהליכים ארגוניים לתמיכה בחדשנות. בנוסף, היחידה מציעה הכשרות ובניית יכולות באמצעות תוכנית העמיתים שלה ומקדמת שיתוף ציבור דרך האתגרים שהיא מציעה והמחקרים שהיא מבצעת (Impact and Innovation Unit, 2023).

מדידה והערכה. היחידה מדגישה בפעילותה רכיבים של מדידה. היא מבצעת הערכות מקיפות של תוכניותיה, בכלל זה עריכת סקרים בקרב משרתי ציבור ממחלקות ממשלתיות שונות. המדידה מתבצעת ברמת הפרויקט (לדוגמה, הערכת האתגרים הספציפיים) וברמה הכלל-ממשלתית (כמו הערכת ההשפעה הכוללת של היחידה על יכולות החדשנות בממשלה) (שם). מודל מדידת ההשפעה של היחידה משתמש בשיטות מחקר מחמירות הכוללות ניסויים אקראיים מבוקרים (RCTs) וניסויים סמי-אקראיים, ומתמקד במדדי תוצאה הבוחנים את ההשפעה של תוכניות ממשלתיות על מצבם של המשתתפים בהן. המודל נשען על איסוף נתונים כמותיים ואיכותניים בשתי נקודות זמן (לפני ואחרי ההתערבות), והוא משווה בין קבוצת המשתתפים לקבוצת ביקורת על מנת לספק הערכה אמינה של אפקטיביות התוכניות (Impact and Innovation Unit, 2019).

אמצות הברית - 18F

"מאז 2014 F18 פועלת לצד סוכנויות ממשלתיות פדרליות, מדינתיות ומקומיות לשיפור חוויית המשתמש בשירותי הממשלה" (18F, 2024).

יחידת 18F, אשר קרויה על שם הרחוב שבו שוכן מינהל השירותים הכלליים (GSA), 1800 F Street, בוושינגטון, ארצות הברית, הוקמה במרץ 2014 על ידי קבוצת עמיתי חדשנות נשיאותיים (Presidential Innovation Fellows) בעלי מומחיות טכנולוגית, במטרה להביא לשיפור ומודרניזציה של הטכנולוגיה הממשלתית. בשנת 2017 הפכה היחידה לחלק מהשירותים לטרנספורמציה טכנולוגית (TTS) ולבסוף שולבה בשירות הרכש הפדרלי של מינהל השירותים הכלליים (18F, 2024). היחידה פועלת כשירות ייעוץ דיגיטלי המסייע

לסוכנויות ממשלתיות לרכוש, לבנות ולשתף תוכנות מודרניות בשימוש בפיתוח אג'ילי, קוד פתוח ועיצוב ממוקד משתמש (Shueh, 2016).

מודל החדשנות F18 משלבת בין רכיבים של מודל רשתי ומודל מעבדתי שצמח מלמטה. היא פועלת כיחידת ייעוץ דיגיטלי בתוך הממשל הפדרלי, מקיימת שיתופי פעולה נרחבים עם סוכנויות שונות ומפתחת פתרונות חדשניים בסביבה של מעבדת חדשנות מסורתית (18F, 2024).

סוגי החדשנות לפי תפיסת הפורטפוליו של ה-OECD. 18F משלבת בין חדשנות מוכוונת שיפור, דרך מודרניזציה של שירותים דיגיטליים והתייעלות, לבין חדשנות אדפטיבית, דרך פיתוח פתרונות המתאימים לצרכים המשתנים של הסוכנויות הפדרליות.

סוג החדשנות. אף שהיחידה הוקמה כדי לספק פתרונות דיגיטליים התורמים למודרניזציה של השירות הציבורי, בפעילותה היא מציעה גם סוגי חדשנות אחרים. כך, ניתן לזהות בפעילותה חדשנות בשירות, באמצעות שיפור השירותים של הממשל לאזרח, וחדשנות תהליכית – קידום שימוש בקוד פתוח, פיתוח אג'ילי ועיצוב ממוקד משתמש (Shueh, 2016; 18F, 2024).

אסטרטגיה. היחידה פועלת במסגרת אסטרטגיה לאומית המתמקדת בשיפור הטכנולוגיה הממשלתית ברחבי הממשל הפדרלי, בשני מישורים: ברמה הלאומית – דרך הובלת טרנספורמציה דיגיטלית, הטמעת תפיסת "ממשל כפלטפורמה" וקידום שקיפות וקוד פתוח; וברמה המשרדית – באמצעות התאמת פתרונות לצרכים ספציפיים של כל סוכנות ובניית יכולות דיגיטליות פנים-ארגוניות. אף שהיחידה מזגה בשירות הרכש הפדרלי של מינהל השירותים הכלליים, היא שומרת על גמישותה ומשלבת חדשנות עם יעילות תפעולית כחלק מתפיסה רחבה של מודרניזציה ממשלתית (18F, 2024).

מקורות המימון. 18F פועלת על בסיס החזר עלויות, והמימון מגיע מסוכנויות פדרליות המתקשרות עם שירותיה, ללא מימון ישיר מהקונגרס. הכספים מועברים לקרן שירותי הרכש המנוהלת על ידי מינהל השירותים הכלליים (שם).

שיתופי פעולה. היחידה משתפת פעולה עם מגוון רחב של סוכנויות פדרליות, בהן מחלקת המדינה, משרד האוצר, משרד המשפטים, צבא ארצות הברית, משרד הפנים, וכן עם קהילה גדולה של מתכנתי קוד פתוח (שם).

שיטת ההפעלה. 18F פועלת סביב שני צירים עיקריים: הראשון, פיתוח של פרויקטים ספציפיים עבור סוכנויות ממשלתיות; והשני, בניית יכולות דיגיטליות בממשל באמצעות הכשרה וייעוץ למשרתי ציבור (שם).

מדידה והערכה. מאחר שרוב מוחלט של הפרויקטים ש-18F מבצעת הם בקוד פתוח, ניתן לקרוא עליהם בשקיפות באתר GitHub. מלבד זאת, מפרסומים שונים עולה כי היחידה מודדת הצלחות דרך מספר ואיכות הפרויקטים שהושלמו, חיסכון בעלויות לסוכנויות המשתתפות ושביעות רצון של השותפים (18F, 2024; Boone, 2016).

איחוד האמירויות הערביות - המרכז לחדשנות ממשלתית על שם מוחמד בן ראשד MBRCGI Center for (Government Innovation)

"מרכז מוחמד בן ראשד לחדשנות ממשלתית נוסד במטרה לקדם תרבות של חדשנות במגזר הממשלתי באמצעות פיתוח של מסגרת פעולה אינטגרטיבית" (MBRCGI, 2024).

המרכז לחדשנות ממשלתית על שם מוחמד בן ראשד הוקם על ידי סגן הנשיא ואמיר דובאי מוחמד בן ראשד אל מכתום כדי לעודד את תרבות החדשנות במגזר הממשלתי באיחוד האמירויות הערביות, כחלק מהאסטרטגיה הלאומית לחדשנות. המרכז מקדם פיתוח של מסגרת חדשנות משולבת במטרה להפוך את החדשנות לאחד מעמודי התווך של ממשלת איחוד האמירויות ולשפר את כושר התחרות של המדינה. המרכז מתמקד בבניית יכולות חדשנות בקרב עובדי הממשלה וביצירת פלטפורמות לקידום חדשנות בעבודה הממשלתית היומיומית. ייסוד המרכז היה קשור קשר הדוק

להתפתחות האסטרטגיה הלאומית לחדשנות של איחוד האמירויות, ובעיקר לתוכניות האסטרטגיות של המדינה: מ"חזון 2021" ועד חזון המדינה לשנת המאה שלה – "חזון 2071" (שם).

מודל החדשנות. המרכז פועל על פי המודל הריכוזי, כגוף המוביל את החדשנות בכל המגזר הממשלתי באיחוד האמירויות.

סוגי החדשנות לפי תפיסת הפורטפוליו של ה-OECD. ניתן לזהות בפעילות המרכז שלושה סוגי חדשנות מרכזיים: הסוג הראשון, חדשנות מכוונת משימה, דרך התמקדות בשבעה מגזרים אסטרטגיים והצבת יעדים ברורים עבורם; הסוג השני, חדשנות מכוונת שיפור, דרך השקעות בשיפור של תהליכים ושירותים ממשלתיים; הסוג השלישי, חדשנות צופת פני עתיד, דרך הצבת יעדים מתואמים עם "חזון 2071" ומיקוד בטכנולוגיות עתידיות.

סוג החדשנות. המרכז מתמקד במגוון סוגי חדשנות, בכללם חדשנות בשירות, חדשנות תהליכית, חדשנות במדיניות וחדשנות טכנולוגית. התוכניות שהמרכז מקדם הן למשל פיתוח של טכנולוגיות מתקדמות בתחומים של בינה מלאכותית ונווטטכנולוגיה, שיפור איכות השירותים הממשלתיים באמצעות אימוץ של טכנולוגיות תקשורת ומידע ופיתוח מדיניות הכשרה תומכת חדשנות.

אסטרטגיה. המרכז פועל על פי אסטרטגיה לאומית, ומטרותיו מתואמות עם אסטרטגיות-על של המדינה כמו "חזון 2021", חזון 2031 "אנחנו איחוד האמירויות" ("We the UAE") ו"חזון 2071". המרכז שואף לקדם את שבעת המגזרים שאסטרטגיית החדשנות של הממשלה בחרה: אנרגיה מתחדשת ונקייה, תחבורה, טכנולוגיה, חינוך, בריאות, מים וחלל (UAE Ministry of Cabinet Affairs, 2015; MBRCGI, 2024).

מקורות המימון. לא נמצא מידע מפורש על כך, אך ניתן להניח שבהתחשב במעמדו הממשלתי הבכיר של המרכז, הוא מתוקצב על ידי השלטון המרכזי.

שיתופי פעולה. המרכז משתף פעולה עם משרדים ממשלתיים, אקדמיה ומגזר פרטי, לצד עבודה עם ארגוני חדשנות בינלאומיים כמו Opsi ו-Nesta

הבריטית והובלה של יוזמות בינלאומיות, כגון המועצה הבינלאומית לחדשנות (MBRCGI, 2024) (Global Innovation Council).

שיטת ההפעלה. המרכז מתמקד בהכשרה ובניית יכולות, פיתוח תהליכים ארגוניים לתמיכה בחדשנות ופתרון בעיות ויישום בשטח. בנוסף, המרכז פועל להפצת סיפורי הצלחה ובניית שיתופי פעולה חוצי מגזרים (MBRCGI, 2024; UAE Ministry of Cabinet Affairs, 2015).

מדידה והערכה. לא נמצא מידע מפורש על שיטות המדידה וההערכה. עם זאת, באתר האינטרנט של המרכז ניתן לצפות במקרי בוחן שונים (MBRCGI, 2024).

דנמרק - MindLab

"היינו צריכים להבין לא רק את האזרחים ואת בעלי העסקים, אלא גם את המערכת. היה לנו צורך להתבונן על הדברים באמפתיה", קיט ליקטופט (Lykketoft), סגנית מנהלת MindLab (The GOVLAB, 2016).

MindLab, שהוקמה בדנמרק בשנת 2002, הייתה אחת ממעבדות החדשנות הממשלתיות הראשונות בעולם. במשך 16 שנות פעילותה חוללה MindLab מהפכה בגישה לחדשנות במגזר הציבורי בשימוש שעשתה בשיטות עיצוב ומחקר ממדעי החברה לפיתוח פתרונות ציבוריים בשיתוף פעולה עם אזרחים ועסקים. עד סגירתה הסופית ב־2018, המעבדה פעלה כיחידה בין־ממשלתית המשרתת שלושה משרדים: חינוך, כלכלה ועסקים. אף שהמעבדה העסיקה מספר מועט של עובדים, ההכשרות שהיא העבירה והמרחב הבטוח לנסיינות שיצרה הגיעו לאלפי משרתי ציבור. לאורך השנים עברה המעבדה גלגולים אחדים והתאימה את עצמה לאתגרי התקופה, אך לאחר שסדר העדיפויות של ממשלת דנמרק השתנה סופית והביא למעבר מנסיינות לטרנספורמציה דיגיטלית – היא נסגרה (Bason, 2012; Guay, 2018; The GOVLAB, 2016). כיום, לפי דוח OECD־ משנת 2021, אסטרטגיית הדיגיטציה והחדשנות נתפסות כשתי תפיסות נפרדות המקודמות בקווים מקבילים וללא תיאום מספק ביניהן (OECD, 2021).

לאחר סגירת המעבדה הגופים העיקריים העוסקים בחדשנות ציבורית בדנמרק הם המרכז הלאומי לחדשנות במגזר הציבורי (Danish National Centre for Public Sector Innovation – COI), סוכנות הדיגיטציה במשרד האוצר וכוח המשימה המשבש (Disruption Taskforce) במשרד ראש הממשלה.

המרכז הלאומי לחדשנות, שהוקם בשנת 2014, ממלא חלק מהפונקציות של MindLab בתחום שיתוף הידע ובניית יכולות חדשנות בקרב עובדי המגזר הציבורי. המרכז מציג דוגמאות לחדשנות, מספק כלים ושיטות עבודה חדשניות, מזהה חסמים, מודד חדשנות במגזר הציבורי (באמצעות "ברומטר החדשנות") ומפעיל רשתות ותוכניות התמחות המחברות בין יזמים במגזר הציבורי (OECD, 2021).

לעומת זאת, מטרתו של כוח המשימה המשבש היא התמודדות עם אתגרי העתיד ברמה האסטרטגית-לאומית. בהובלת משרד ראש הממשלה ובשיתוף נציגים מהממשלה, האיגודים המקצועיים, המעסיקים, החברה האזרחית ומומחים ממגוון תחומים, כוח המשימה מתמקד בשתי מטרות מרכזיות: (1) שימור מעמדה של דנמרק כאחת המדינות העשירות בעולם ו-(2) תוך כדי הבטחת חלוקה שוויונית של פירות הצמיחה העתידית. פעילות כוח המשימה מתמקדת בארבעה תחומים עיקריים: חיזוק מערכת החינוך וההכשרה המקצועית; קידום צמיחה דיגיטלית אחראית; התאמת שוק העבודה לעידן החדש; וקידום גלובליזציה הוגנת. נכון לשנת 2019, היוזמות השונות של כוח המשימה, שכללו רפורמות, חקיקה והסכמים קיבוציים, נתמכו בתקציב שנתי של כ-3 מיליארדי קרונות דניות (כ-4.2 מיליון דולרים) (Danish Government, 2019).

מודל החדשנות. מודל החדשנות של MindLab היה מעבדתי עם רכיבים של רשת. היא פעלה כיחידה בין-ממשלתית ששירתה כמה משרדים, ולכן התאפשר לה לבנות רשת בתוך הממשלה (Guay, 2018).

סוגי החדשנות לפי תפיסת הפורטפוליו של ה-OECD. MindLab ביקשה לבסס מודל רחב של חדשנות. התמקדה בעיקר במאפיינים של חדשנות אדפטיבית – דרך עיצוב מותאם משתמש ופיתוח פתרונות בשיתוף

המשתמשים עצמם. בנוסף, העיסוק בשיפור תחומי ליבה חברתיים, כמו חינוך, נשא אופי של חדשנות מכוונת משימה. ניתן לראות בפעילותה גם חדשנות מכוונת שיפור, דרך השקעה בבניית יכולות בקרב משרתי ציבור.

סוג החדשנות. סוג החדשנות שהמעבדה התמקדה בו השתנה לאורך השנים. בתחילת דרכה עסקה MindLab בעיקר בעיצוב שירותים, אך עם הזמן התפתחה לפרויקטים מורכבים יותר כמו חדשנות במדיניות, בתהליכים ובהכשרות. לדוגמה, המעבדה הייתה מעורבת ברפורמה בבתי הספר היסודיים בדנמרק שכללה מעבר ליום לימודים ארוך. בשיתוף עם צוותי הוראה נבחנה ההתמודדות שלהם עם אתגרי זמן ואיכות ונוצרו פתרונות משותפים, בכללם דרכים חדשות ויעילות יותר לקיום ישיבות ו"שיתוף מהיר" של רעיונות בין בתי ספר (Bason, 2012; Guay, 2018; The GOVLAB, 2016).

אסטרטגיה. האסטרטגיה של המעבדה הייתה על-לאומית – שיפור השירות הציבורי באופן רחב. עם זאת, בעבודה עם משרדים שונים, MindLab הגדירה מטרות בהתבסס על הפרויקטים עצמם (אד-הוק) (Bason, 2012; Guay, 2018; The GOVLAB, 2016).

מקורות המימון. תקציב המעבדה התבסס על עבודה עם משרדי ממשלה על תוכניות ופרויקטים משותפים. המשרדים שהשתתפו בתוכניות רכשו למעשה את שירותי הליווי, ההכשרה והפיתוח של המעבדה (Guay, 2018).

שיתופי פעולה. נעשתה עבודה עם מספר משרדי ממשלה, מתוך שיתוף של אזרחים ועסקים בתהליכי עיצוב המדיניות (Guay, 2018).

שיטת ההפעלה. שיטת ההפעלה של MindLab התבססה על שימוש בשיטות אתנוגרפיות ועיצוב. נערכו ראיונות חצי-מובנים בשטח, בוצעו תצפיות על התנהגות משתמשים, ולעתים נעשה שימוש בשיטות כמו יומן וידאו או שליחת שאלונים מקוונים. בנוסף, המעבדה פיתחה אבות-טיפוס שנבדקו בשיתוף עם המשתמשים העתידיים של השירות או המוצר. כמו כן, ההתמקדות הייתה בבניית יכולות חדשנות בקרב עובדי ממשלה, למשל באמצעות יוזמת ה-LabRats שמינתה עובדי ציבור חדשניים כדי ליצור שיבוש מבפנים בפעילות המחלקות שלהם (disruptive innovation) (Bason, 2012; Guay, 2018; The GOVLAB, 2016).

מידדה והערכה. מאחר שאתר האינטרנט של המעבדה נמחק לאחר סגירתה, לא נמצא מידע מפורש על שיטות המדידה וההערכה. עם זאת, בריאיון עם קיט ליקטופט, ששימשה סגנית מנהלת המעבדה בשנת 2016, היא ציינה כי "אנחנו מנסים למצוא דרך טובה לעשות זאת. יש לנו אינדיקטורים לכל תהליך ספציפי, אבל איך אנחנו מגדירים אינדיקטורים שנכונים למדוד כל פעולה ופעולה, במקרים רבים לא נדע את התוצאות עד שנים מעכשיו" (The GOVLAB, 2016).

פורטוגל - LabX (Laboratório de Experimentação) (da Administração Pública)

"לשפר את היכולת הארגונית של הרשויות הציבוריות ומנהליהן ואת יעילות המינהל הציבורי" (Comissão Europeia, 2020, p. 1).

מעבדת החדשנות הציבורית של פורטוגל (LabX) הוקמה בשנת 2016 כיוזמה של שרה בקבינט הנשיאותי דאז, מריה מנואל לייטאו מרקס (Leitão Marques). המעבדה פועלת תחת הסוכנות למודרניזציה מנהלית (Agência para a Modernização Administrativa — AMA) במטרה לשפר את השירות הציבורי ולהתאימו לצורכי האזרחים והמגזר העסקי. במעבדה עובדים אנשי מקצוע בעלי מומחיות במגוון תחומים שפועלים לפי מתודה של מחקר, תכנון וניסוי. נכון ל-2020, המעבדה ביצעה 14 פרויקטים, עבדה עם 45 שותפים ציבוריים והשפיעה על כ-7,000 משתתפים (Comissão Europeia, 2020).

מודל החדשנות. LabX פועלת במודל מעבדת־רשתי המשלב בין עבודת מעבדה ניסויית לבין יצירת רשת של שותפים ומעבדות אחרות. המעבדה הראשית מובילה פרויקטים ניסוייים ברמה הלאומית, ובמקביל תומכת בהקמת מעבדות מקומיות כמו ה־LMx בקוֹימברה, ה־LxLEM בליסבון, ה־LouléXLab בלולה וה־DAL-he בתחום התיירות (Mendes et al., 2021).

סוגי החדשנות לפי תפיסת הפורטפוליו של ה־OECD. המעבדה מתאפיינת בחדשנות מכוונת שיפור, הבאה לידי ביטוי בדגש שניתן על שיפור שירותים ציבוריים קיימים, לצד חדשנות אדפטיבית. חדשנות זו באה לידי ביטוי

בהפעלה של תהליכי מחקר, תכנון וניסוי המאפשרים הבנה מעמיקה של צורכי המשתמשים ומציאת פתרונות בהתאם. דוגמה בולטת נוספת היא ההקמה של רשת מעבדות מקומיות כמו ה־LMx בקווימברה וה־LxLEM בליסבון, המאפשרות התאמה מדויקת יותר לצרכים המקומיים.

סוג החדשנות. המעבדה מתמקדת בעיקר בחדשנות בשירות, חדשנות דיגיטלית וחדשנות תהליכית. היא עוסקת בעיצוב מחדש של שירותים ציבוריים קיימים, בזיהוי חסמים ובפישוט תהליכים בירוקרטיים (Comissão Europeia, 2020).

אסטרטגיה. המעבדה פועלת על פי אסטרטגיה לאומית של טרנספורמציה למינהל הציבורי כולו, ולכן היא מתמקדת בפרויקטים ספציפיים שיכולים לשמש מודל לשיווי. מטרתה העיקרית של המעבדה היא לייצר שירותים ציבוריים העונים על צרכים אמיתיים של הציבור, בשימוש בגישה משתפת ומבוססת ראיות. לשם כך הוגדרו שלושה יעדים מרכזיים: (1) שיתוף אזרחים, עסקים ומקבלי החלטות בתהליך הבנת הצרכים ועיצוב השירותים; (2) עיצוב שירותים ציבוריים חדשים ושיפור השירותים הקיימים, זיהוי חסמים וקידום השימוש בשירותים דיגיטליים; (3) פיתוח יכולות חדשנות במינהל הציבורי הרחב. אסטרטגיית הפעולה מניחה כי בפעילותה, המעבדה משמשת זרז לשינוי תרבותי רחב יותר במגזר הציבורי, מתוך עידוד שיתופי פעולה בין־מגזריים ויצירת לגיטימציה לניסוי וטעייה (Comissão Europeia, 2020).

מקורות המימון. המעבדה מתוקצבת באמצעות שילוב של מימון ממשלתי ומימון מהקרן החברתית האירופית (ESF — The European Social Fund). נכון לשנת 2020, התקציב הכולל עמד על 569,500 אירו, מתוכם 430,500 אירו מהקרן החברתית האירופית והיתר ממקורות ממשלתיים (Comissão Europeia, 2020).

שיתופי פעולה. המעבדה מקיימת שיתופי פעולה נרחבים עם גופים ציבוריים ופרטיים. היא עובדת עם משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים ציבוריים אחרים. נכון ל־2019, המעבדה עבדה עם 45 שותפים מהמגזר הציבורי והקימה רשת של מעבדות חדשנות ברחבי פורטוגל (Mendes et al., 2021).

שיטת ההפעלה. שיטת ההפעלה מדגישה את החשיבות של שיתוף האזרחים בתכנון וביישום הפתרונות ומתבססת על מתודולוגיה הנסמכת על שלושה

שלבים: מחקר, תכנון וניסוי. שלב המחקר כולל סריקת אופק למציאת כלים וטכנולוגיות חדשניים; שלב התכנון כולל מרכיב משמעותי של הכשרת משרתי ציבור וליווי לאורך חודשים אחדים. ההכשרה כוללת גם בניית פלטפורמות לשיתוף ידע והכשרת מנהלי חדשנות. לבסוף, שלב הניסוי כולל ביצוע פרויקטים בשטח, בדגש על שילוב של בעלי עניין והתאמת הפתרונות לאזרח. בגישתה הפרקטית והבלתי פורמלית, המעבדה מעודדת חדשנות ויצירתיות בקרב עובדי הציבור (Comissão Europeia, 2020; Mendes et al., 2021).

מדידה והערכה. המעבדה מודדת את הצלחתה בכמה רמות: ברמת הפרויקט – דרך תוצרים ספציפיים והמלצות לשיפור; ברמה המערכתית – דרך מדדים כמותניים כמו מספר האנשים שהשתתפו בתוכניות; וברמה התרבותית – דרך השינוי בתפיסה ובהתנהלות של הארגונים שהיא עובדת איתם. יצוין כי המדידה וההערכה נתמכות על ידי מימון מהקרן החברתית האירופית (FSE), וכך מתאפשר מעקב מסודר אחר התקדמות הפרויקטים והפצת הניסיון ברמה הלאומית והבינלאומית.

צפון אירלנד, הממלכה המאוחדת – מעבדת החדשנות של המגזר הציבורי בצפון אירלנד (Northern Ireland Public Sector Innovation Lab)

“מטרת מעבדת החדשנות של המגזר הציבורי בצפון אירלנד היא לשפר את המדיניות ואת השירותים הציבוריים באמצעות יצירת מרחב בטוח למימוש משותף של רעיונות, לבחינת אבות־טיפוס ולליטוש רעיונות בעזרת הציבור, עובדי הציבור ובעלי עניין” (Whicher, 2017, p. 6).

מעבדת החדשנות של המגזר הציבורי בצפון אירלנד (iLab) הוקמה באפריל 2014 על ידי שר האוצר דאז במסגרת הרפורמה במגזר הציבורי של משרד האוצר (Whicher, 2017). המטרות העיקריות של הרפורמה היו צמצום עלויות וחיסכון במשאבים, שיפור הגישה לשירותים ומידע וייעול המנגנון הממשלתי, בכלל זה צמצום מספר המשרדים הממשלתיים מ-12 ל-9 (OECD, 2016). המעבדה נוצרה מתוך הכרה בחשיבות של יצירת מרחב בטוח למחקר, רעיונות, בדיקה של אבות־טיפוס ויצירה משותפת של מנהלים בכירים ככלי

לקידום הרפורמה, בשילוב של אזרחים, משרתי ציבור ובעלי עניין בחדשנות במגזר הציבורי. בשנתיים הראשונות לפעילותה,¹¹ המעבדה הובילה 18 פרויקטים בתקציב של כ-540,000 ליש"ט והתמקדה במגוון אתגרי שירות ומדיניות ציבורית (Whicher, 2017). בנוסף, כחלק בלתי נפרד מהרפורמה, הוקמה קרן חדשנות בסך 30 מיליון ליש"ט ופותחו כלים לקידום חדשנות במגזר הציבורי הרחב (OECD, 2016).

מודל החדשנות. iLab, כשמה, פועלת במודל מעבדתי המשלב שלוש רמות של חדשנות: חדשנות הדרגתית, הכוללת שיפורים ושינויים קטנים; חדשנות רדיקלית, המביאה לפיתוח שירותים ותהליכים חדשים, וחדשנות מערכתית, הכוללת שינויים מהותיים במגזר הציבורי (Whicher, 2017).

סוגי החדשנות לפי תפיסת הפורטפוליו של ה-OECD. בשיטת ההפעלה שלה, המעבדה שמה דגש על חדשנות אדפטיבית הכוללת רעיונות, פיתוח, יישום ולמידה. שיטה זו מאפשרת התאמה גמישה לצרכים, מתוך שיתוף של משתמשים ובעלי עניין לאורך התהליך כולו. בנוסף, המעבדה משלבת בין חדשנות מכוונת משימה, ששמה דגש על שינויים בתחומים מרכזיים כחלק מהרפורמה הכוללת בשירות הציבורי, לבין עריכת שיפורים ושינויים קטנים בשירותים ובתוכניות, הבאים לידי ביטוי בחדשנות מכוונת שיפור.

סוג החדשנות. מאז הקמתה, ניתן לזהות בפעילותה התמקדות בחדשנות בשירות, במדיניות ובתהליכים, לצד חדשנות טכנולוגית (Whicher, 2017).

אסטרטגיה. האסטרטגיה של המעבדה פועלת בשלוש רמות: הלאומית, המשרדית וברמת הפרויקט. ברמה הלאומית, המעבדה פועלת כזרוע מרכזית לקידום חדשנות בשירות הציבורי של צפון אירלנד, בהתאם לעקרונות ה-OECD. עם זאת, יצוין כי לפי דוח מבקר המדינה של צפון אירלנד מיוני 2023, טרם גובשה תוכנית ממשלתית רחבה לתמיכה ביישום ההצהרת ה-OECD לחדשנות במגזר הציבורי. ברמה המשרדית, המעבדה פועלת בשיתוף פעולה עם מגוון משרדי ממשלה כגון משרד הבריאות, משרד החקלאות, הסביבה והכפר, משרד הקהילות ומשרד המשפטים, וכל שיתוף פעולה מתמקד באתגרים ספציפיים של כל משרד. ברמת הפרויקט, המעבדה

11 המידע הזמין ברשת מפרט על התוצאות וההישגים מהשנתיים הראשונות בלבד.

מפעילה גישת אד-הוק המותאמת לכל פרויקט (Northern Ireland Audit Office, 2023; Whicher, 2017; Whicher & Crick, 2019).

מקורות המימון. המימון למעבדה מגיע ממשרד האוצר, עם תקציב של כ-540,000 ליש"ט שהוקצה לשנתיים הראשונות לפעילותה. התקציב מתחלק בין הפרויקטים – עלות פרויקט נעה בין 8,600 ליש"ט לפרויקטים קטנים ועד 85,000 ליש"ט לפרויקטים מורכבים יותר. מודל מימון זה מאפשר גמישות תפעולית, אך נכון למועד פרסום דוח הערכה של המעבדה, נבחן מעבר למודל מימון היברידי שישלב מימון ממשלתי עם הכנסות מפרויקטים ושיתופי פעולה (Whicher, 2017). לא נמצאו התייחסויות מאוחרות יותר למקורות המימון של המעבדה.

שיתופי פעולה. המעבדה מפעילה מודל שיתופי פעולה הכולל עבודה עם מגוון רחב של גורמים: משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ומומחים חיצוניים, אוניברסיטאות וארגוני מגזר שלישי. דוגמה מוצלחת לשיתוף פעולה כזה הוא העבודה עם המשרד לשירותי מקרקעין ונכסים (Land and Property Services), שבעקבותיו שילוב של תובנות התנהגותיות בתהליך גביית המיסים הוביל לגבייה נוספת של 4.1 מיליון ליש"ט (Northern Ireland Audit Office, 2023; Whicher, 2017).

שיטת ההפעלה. שיטת ההפעלה של המעבדה כוללת תהליך מובנה ושיטתי של שישה שלבים. התהליך מתחיל בהגדרה מעמיקה של האתגר, ממשיך בהעלאת רעיונות יצירתיים ועובר לשלב הבחירה, הפיתוח והבחנה של הפתרונות המוצעים. לאחר מכן מגיע שלב היישום, שבסיומו נערך תהליך מדידה והערכה של התוצאות. השלב האחרון מתמקד בלמידה, שיתוף וסקיילינג (Northern Ireland Audit Office, 2023).

מדידה והערכה. המעבדה מפעילה מערכת מדידה והערכה רב-שכבתית, הבוחנת את ההשפעה ברמת הפרויקט, ברמת המשרד וברמה המערכתית. ברמת הפרויקט נמדדות תפוקות ותוצאות ספציפיות של כל פרויקט; ברמה המשרדית נמדדת ההשפעה על תהליכי העבודה והשירות; וברמה המערכתית נבחנת התרומה לשינוי ארגוני רחב. בנוסף, המעבדה מאפשרת מדידה עצמית דרך [צ'ק ליסט בינארי](#) המלווה את כל שלבי הפרויקט (שם).

גאורגיה - מעבדת השירות החדשנית **(Innovative Service Laboratory)**

"המעבדה לשירות הציבורי, הראשונה מסוגה באזור, שואפת להתאים את השירותים הציבוריים לצרכים של האזרחים... המוצרים והשירותים מעוצבים מתוך מחשבה על הערך של 'השפעה מקסימלית בעלות מינימלית'"
(OPSI, 2017, p.2).

מעבדת השירות החדשנית (ServiceLab) הוקמה ב־2014 בתמיכת תוכנית הפיתוח של האו"ם (United Nations Development Programme — UNDP), כחלק מהסכנות לפיתוח השירות הציבורי (Public Service Development Agency — PSDA) במשרד המשפטים של גאורגיה. המעבדה, הראשונה מסוגה באזור, הוקמה במטרה להתאים את השירותים הציבוריים לצורכי האזרחים ולעצב שירותים חדשים, מתוך התמקדות בעקרונות של עיצוב ממוקד משתמש, שיתוף ציבור ופיתוח פתרונות שעומדים במבחן עלות-תועלת (cost-effective) (שם).

מודל החדשנות. מודל החדשנות של ServiceLab הוא מעבדתי – היא מפעילה מרכז שירות למשרדי ממשלה, לצד מרכז לחדשנות (שם).

סוגי החדשנות לפי תפיסת הפורטפוליו של ה־OECD. המעבדה מדגישה בעיקר צדדים של חדשנות מוכוונת שיפור, באמצעות שיפור הנגישות והאיכות של השירותים הציבוריים, לצד חדשנות אדפטיבית – פיתוח פתרונות המותאמים לצורכי האזרחים כמו מרכזי שירות ניידים.

סוג החדשנות. המעבדה מתמקדת בחדשנות בשירות, בתהליכים ובטכנולוגיה. בין הדוגמאות ניתן למנות את פיתוח שירותי החירום לחירשים ואת מרכזי השירות הניידים המשרתים למעלה מ־1,000 כפרים מרוחקים (OPSI, 2017).

אסטרטגיה. האסטרטגיה משלבת מטרות לאומיות ומטרות משרדיות, כתלות בפרויקט. עם זאת, נציין כי היחידה הוקמה על ידי גוף הפיתוח של האו"ם, ולכן היא גם משלבת מאמץ בינלאומי לקדם חדשנות במגזר הציבורי עם אסטרטגיות לקידום יעדי פיתוח בר קיימא (SDGs) (OPSI, Local2030, 2018; (2017).

מקורות המימון. מודל המימון משלב תמיכה ממשלתית עם מימון מארגונים בינלאומיים. המעבדה הוקמה במימון ראשוני של UNDP – להקמה הפיזית של המעבדה ולהכשרת הצוות. במקביל, הסוכנות לפיתוח השירות הציבורי הקצתה כוח אדם קיים שהוכשר כצוות המעבדה. הפרויקטים השונים נתמכים גם על ידי ממשלות זרות, כמו למשל הסוכנות השוודית לפיתוח בינלאומי התומכת בפיילוטים שצמחו מתוך המעבדה (OPSI, 2017).

שיתופי פעולה. המעבדה משמשת פלטפורמה לשיתוף פעולה בין-מגזרי ומציעה סדנאות והכשרות לגופים ציבוריים בפיתוח מוצרים ושירותים. היא עובדת עם משרדי ממשלה, אוניברסיטאות, בנקים פרטיים ועם ארגונים בינלאומיים (OPSI, 2017; PSDA, 2024).

שיטת ההפעלה. שיטות ההפעלה של המעבדה כוללות תהליך עיצוב ממוקד משתמש, מיפוי מסע לקוח וניתוח בעלי עניין ופיתוח אבות-טיפוס ובדיקות. בנוסף, המעבדה מפעילה פלטפורמה לניהול רעיונות וחדשנות בארגון ומכשירה משרתי ציבור בתחומים שונים. ניתן לומר כי המעבדה מלווה את כל מחזור החיים של פיתוח שירות או מוצר חדשים או טיובם – מהעלאת רעיונות ועד יישום בפועל (OPSI, 2017; PSDA, 2024).

מידה והערכה. מאחר שמקורות המידע הזמינים על המעבדה בשפה האנגלית מועטים, לא נמצא מידע רב על מדידה והערכה. עם זאת, מתוך הדוח של OPSI עולה כי המעבדה משתמשת במדדים אחדים, כמו איכות ויעילות השירות והיקף ההשפעה (OPSI, 2017).

קוריא הדרומית - יוזמת ממשלה 3.0 (Government 3.0)

"חדשנות ממשלתית ממוקדת-אזרח; יישום והפצה של ערכי ליבה בכל תחומי הממשל (שקיפות, שיתוף, תקשורת, שיתוף פעולה); מתן שירותים מותאמים אישית לאזרחים; יצירת מקומות עבודה ותמיכה בכלכלה יצרנית"
(Korean Ministry of Security and Public Administration, n.d., p. 13).

יוזמת "ממשלה 3.0" הושקה בשנת 2013 על ידי הנשיאה דאז, פאק גון-היה (Geun-hye) כפרדיגמה חדשנית לפעילות הממשלה בקוריאה הדרומית. היוזמה משתייכת למשרד הפנים והמינהל הציבורי (MOSPA) ולמשרד המדע, טכנולוגיות המידע והתכנון העתידי (MSIP). המנדט העיקרי שלה הוא קידום שיתוף פעיל במידע ציבורי והסרת חסמי שיתוף בין משרדי הממשלה. היוזמה מתמקדת בחדשנות ממשלתית ממוקדת-אזרח המבוססת על ערכי ליבה של פתיחות, שיתוף, תקשורת ושיתוף פעולה (Korean Ministry of Security and Public Administration, n.d.; Nam, 2015).

מודל החדשנות. מודל החדשנות של היוזמה מתאפיין בגישה ריכוזית. המודל הריכוזי בא לידי ביטוי בכך שהיוזמה קודמה על ידי הממשלה המרכזית, בתמיכה וגיבוי של הנשיאה, ויושמה בכ-700 מוסדות ממשלתיים, בכלל זה 42 סוכנויות מינהליות מרכזיות. במסגרת היוזמה מונו נציגי "ממשלה 3.0" בכל משרד ממשלתי ופותחה מסגרת ממשל המבוססת על שיתופי פעולה בין ממשלה-מגזר פרטי-אקדמיה (שם).

סוגי החדשנות לפי תפיסת הפורטפוליו של ה-OECD. האסטרטגיה הלאומית של היוזמה מלמדת שהיא משלבת חדשנות מוכוונת משימה, דרך הצבת יעדים ברורים בתחומי ליבה של הממשל, כמו שיתוף פעולה בין-משרדי ושקיפות, עם אלמנטים של חדשנות מוכוונת שיפור. בנוסף, קוריאה מצטיינת בחשיבה אסטרטגית מוטת-עתיד (strategic foresight), ולכן אסטרטגיה זו מותאמת גם לחדשנות צופת פני עתיד.

סוג החדשנות. היוזמה משלבת כמה סוגים של חדשנות. בראש ובראשונה, מעבר למדיניות של שקיפות ושיתוף ציבור כברירת המחדל, דבר המעיד על חדשנות בתהליכי העבודה. בנוסף, חדשנות בשירות, דרך שירותים המותאמים טוב יותר לאזרחים, כמו למשל מערכת "Minwon 24" המספקת 48 שירותי מידע לאזרח בפלטפורמה אחת. כמו כן, היוזמה עוסקת בחדשנות טכנולוגית, דרך השימוש בענן מחשוב וניתוח (Korean Ministry of big data and Security and Public Administration, n.d.; Seo et al., 2018).

אסטרטגיה. היוזמה מתמקדת ברמה הלאומית מתוך שימת דגש על שלושה עקרונות: ממשל שקוף, ממשל יעיל וממשל מכוון-שירות המסוגל לתת שירותים מותאמים אישית לאזרחים (Park & Lee, 2015).

מקורות המימון. לפי המקורות הזמינים, היוזמה מתוקצבת על ידי הממשלה המרכזית. עם זאת, אין פירוט מדויק של התקציב השנתי או מבנה התקציב (Korean Ministry of Security and Public Administration, n.d.).

שיתופי פעולה. היוזמה מקדמת שיתופי פעולה בין משרדי ממשלה ובין הממשלה-אקדמיה-מגזר פרטי, כחלק מאידיאולוגיה של ממשל שקוף ויעיל – המתעדף עבודה בין-משרדית. דוגמאות לכך ניתן לראות בהקמה של מרכזי בקרת כימיקלים באזורי תעשייה, המורכבים מנציגויות של משרד הסביבה, העבודה, התעשייה וסוכנות ניהול חירום לאומית, והקמה של מערכת תמיכה משולבת לעסקים קטנים (Korean Ministry of Security and Public Administration, n.d.; Seo et al., 2018).

שיטת ההפעלה. שיטת ההפעלה של היוזמה כוללת הכשרה ייעודית של משרתי ציבור, בכלל זה רפרנט בכל משרד, פרסי חדשנות, שיתוף ידע ופרסום של מקרי בוחן שניתן ללמוד מהם. בנוסף, במסגרת היוזמה פותחו מודלים לשיתוף פעולה בין-משרדי והוכנסו מתודות עבודה חדשות כמו עיצוב השירות (Service Design), ניהול ידע מבוסס מערכת ענן וניתוחים של Big Data לפתרון בעיות (Korean Ministry of Security and Public Administration, n.d.; Nam, 2015; Park & Lee, 2015; Seo et al., 2018).

מדידה והערכה. המדידה מתבצעת על ידי השוואת המצב בנקודת ההתחלה למצב לאחר הטמעת תוכניות בתחומים שונים. לצורך הערכת הפעילות הממשלה משתמשת במדדים כמותניים, כמו למשל מידת חיסכון שנתי של 863 מיליארדי וון בשירותי מיסים מקוונים לאחר הטמעת המערכת, ומעקב אחר יעדים ותפוקות, כמו פתיחת 60% ממאגרי המידע הממשלתיים עד 2016 (Korean Ministry of Security and Public Administration, n.d.; Seo et al., 2018).

לוח 2 מציג את ההשוואה בין המדינות שנסקרו.

לוח 2
טבלה מסכמת: מדינות ההשוואה

שם המדינה	קנדה	ארצות הברית	איחוד האמירויות	דנמרק	פורטוגל	צפון אירלנד	גיאורגיה	קוריאה הדרומית
שם היחידה	Impact and Innovation Unit	18F	MBRCGI Center for Government Innovation	MindLab	LabX	Northern Ireland Public Sector Innovation Lab	Innovative Service Laboratory	Government 3.0
שנת הקמה	2017	2015	סביב שנת 2014-2015	2002	2016	2014	2014	2013
מודל החדשנות	מעורב - ריכוזי ורשתי	מעורב - רשתי ומעבדתי	ריכוזי	מעורב - רשתי ומעבדתי	מעורב - רשתי ומעבדתי	מעבדתי	מעבדתי	ריכוזי
סוגי החדשנות לפי תפיסת הפורטפוליו של ה-OECD	☒ משימה ☒ שיפור ☒ אדפטיבית ☒ עתיד	☒ משימה ☒ שיפור ☒ אדפטיבית ☐ עתיד	☒ משימה ☒ שיפור ☐ אדפטיבית ☒ עתיד	☒ משימה ☐ שיפור ☒ אדפטיבית ☐ עתיד	☒ משימה ☒ שיפור ☐ אדפטיבית ☐ עתיד	☒ משימה ☒ שיפור ☒ אדפטיבית ☐ עתיד	☐ משימה ☒ שיפור ☒ אדפטיבית ☐ עתיד	☒ משימה ☒ שיפור ☐ אדפטיבית ☒ עתיד
סוג החדשנות	☒ מדיניות ☐ שירות ☒ תהליכית ☒ טכנולוגית	☐ מדיניות ☒ שירות ☒ תהליכית ☒ טכנולוגית	☒ מדיניות ☒ שירות ☒ תהליכית ☒ טכנולוגית	☒ מדיניות ☒ שירות ☒ תהליכית ☐ טכנולוגית	☒ מדיניות ☒ שירות ☐ תהליכית ☐ טכנולוגית	☒ מדיניות ☒ שירות ☒ תהליכית ☒ טכנולוגית	☐ מדיניות ☒ שירות ☒ תהליכית ☐ טכנולוגית	☒ מדיניות ☒ שירות ☒ תהליכית ☒ טכנולוגית
אסטרטגיה	☒ לאומית ☐ משרדית ☐ ברמת הפרויקט	☒ לאומית ☐ משרדית ☐ ברמת הפרויקט	☒ לאומית ☐ משרדית ☐ ברמת הפרויקט	☐ לאומית ☐ משרדית ☒ ברמת הפרויקט	☒ לאומית ☐ משרדית ☐ ברמת הפרויקט	☒ לאומית ☒ משרדית ☒ ברמת הפרויקט	☒ לאומית ☒ משרדית ☐ ברמת הפרויקט	☒ לאומית ☐ משרדית ☐ ברמת הפרויקט
מקור המימון	ממשל מרכזי	לפי פרויקטים	ככל הנראה ממשל מרכזי	לפי פרויקטים	ממשל מרכזי ובינלאומי	מרכזי (משרדי) ובינלאומי	ממשל מרכזי ובינלאומי	ממשל מרכזי

שם המדינה	קנדה	ארצות הברית	איחוד האמירויות	דנמרק	פורטוגל	צפון אירלנד	גיאורגיה	קוריאה הדרומית
שיתופי פעולה	☒ המגזר הציבורי הרחב ☒ ארגונים של בעלי עניין	☒ המגזר הציבורי הרחב ☒ ארגונים של בעלי עניין	☒ המגזר הציבורי הרחב ☒ ארגונים של בעלי עניין	☒ המגזר הציבורי הרחב ☒ ארגונים של בעלי עניין	☒ המגזר הציבורי הרחב ☒ ארגונים של בעלי עניין	☒ המגזר הציבורי הרחב ☒ ארגונים של בעלי עניין	☒ המגזר הציבורי הרחב ☒ ארגונים של בעלי עניין	☒ המגזר הציבורי הרחב ☒ ארגונים של בעלי עניין
שיטת ההפעלה	☒ שיתוף ציבור ☐ רעיונאות רב־תחומית ☒ מחקר מבוסס משתמש ☒ הכשרות למשרתי ציבור ☒ פרסי חדשנות	☒ שיתוף ציבור ☒ רעיונאות רב־תחומית ☒ מחקר מבוסס משתמש ☒ הכשרות למשרתי ציבור ☐ פרסי חדשנות	☐ שיתוף ציבור ☐ רעיונאות רב־תחומית ☒ מחקר מבוסס משתמש ☒ הכשרות למשרתי ציבור ☒ פרסי חדשנות	☒ שיתוף ציבור ☒ רעיונאות רב־תחומית ☒ מחקר מבוסס משתמש ☒ הכשרות למשרתי ציבור ☐ פרסי חדשנות	☒ שיתוף ציבור ☒ רעיונאות רב־תחומית ☒ מחקר מבוסס משתמש ☒ הכשרות למשרתי ציבור ☐ פרסי חדשנות	☒ שיתוף ציבור ☒ רעיונאות רב־תחומית ☒ מחקר מבוסס משתמש ☒ הכשרות למשרתי ציבור ☐ פרסי חדשנות	☒ שיתוף ציבור ☒ רעיונאות רב־תחומית ☒ מחקר מבוסס משתמש ☒ הכשרות למשרתי ציבור ☐ פרסי חדשנות	☒ שיתוף ציבור ☒ רעיונאות רב־תחומית ☒ מחקר מבוסס משתמש ☒ הכשרות למשרתי ציבור ☐ פרסי חדשנות
מדידה והערכה	☒ דוח אימפקט שנתי ☒ דוח לפי פרויקט ☒ מחקר אקדמי	☒ דוח אימפקט שנתי ☒ דוח לפי פרויקט ☐ מחקר אקדמי	אין מידע זמין	☐ דוח אימפקט שנתי ☒ דוח לפי פרויקט ☒ מחקר אקדמי	☒ דוח אימפקט שנתי ☒ דוח לפי פרויקט ☐ מחקר אקדמי	☒ דוח אימפקט שנתי ☒ דוח לפי פרויקט ☐ מחקר אקדמי	אין מידע זמין	☒ דוח אימפקט שנתי ☐ דוח לפי פרויקט ☐ מחקר אקדמי
קישור לאתר היחידה	https://impact.canada.ca/en	https://18f.gsa.gov/	https://gic.mbrcgi.gov.ae/	https://blog.thegovlab.org/mindlab-the-evolution-of-a-public-innovation-lab	https://labx.gov.pt/	https://niopa.qub.ac.uk/bitstream/NIOPA/6325/1/pdr-evaluatiuon-ni-innovation-lab-spring-2017.pdf	https://sda.gov.ge/?page_id=7487&lang=en	https://www.kopo.ac.kr/dasom/en/content.do?menu=7543

פרק 4

ניתוח הממצאים

בסקירה זו בחנו שמונה מדינות וסקרנו לעומק את מאפייניהן. בחינה זו העלתה כמה תמות עיקריות הקשורות לניהול חדשנות, ובהן: התפתחות היסטורית, אסטרטגיות צמיחה, מודלים ארגוניים וגורמים מאפשרים, מאפייני הצלחה, שיטות פעולה עיקריות ומערכי מדידה. להלן נפרט על כל אחת מהן.

התפתחות היסטורית ואסטרטגיות צמיחה

ההתפתחות של אסטרטגיות חדשנות לאומיות החלה לצבור תאוצה בשלהי שנות ה-90 של המאה ה-20, על רקע כמה תהליכים מרכזיים: הגלובליזציה הגוברת, המעבר לכלכלה מבוססת ידע והתחרות הבינלאומית המתגברת. המדינות החלוצות בתחום היו בעיקר מדינות סקנדינביה, שפיתחו גישות מערכתיות לקידום חדשנות במגזר הציבורי והפרטי. מהעשור הראשון של שנות ה-2000 ניתן לזהות ניצנים להתמסדות התחום.

ניתוח הממצאים שלעיל מעלה כי המקור לראשית ההתפתחות של יחידות ואסטרטגיות חדשנות ממשלתיות היה מעבדות ממוקדות, כמו המקרה של MindLab הדנית (2002). משנת 2011, שנת ההקמה של OPSI, ניתן לראות מעבר הדרגתי לאימוץ של אסטרטגיות לאומיות מקיפות, כמו למשל בקוריאה הדרומית (2013), באיחוד האמירויות (2014–2015) ובקנדה (2017).

העשור השני של המאה ה-21 התאפיין בהאצה ניכרת בתחום, בעיקר על רקע המהפכה הדיגיטלית והצורך בהתאמת המגזר הציבורי לעידן החדש. בעוד בתחילה, ההסתכלות על חדשנות ציבורית הייתה בעיקר דרך הפריזמה הטכנולוגית-דיגיטלית, בהדרגה התפתחה ההבנה שנדרש שילוב בין חדשנות טכנולוגית לחדשנות ארגונית-תהליכית. מדינות רבות החלו להבין שטרנספורמציה דיגיטלית מוצלחת מחייבת שינויים עמוקים יותר בתהליכי העבודה, בתרבות הארגונית ובמבנים הארגוניים, וכך גם הספרות המחקרית (כפי שמפורט לעיל) וגם הפרקטיקה במדינות החלו לעודד, למדוד ולהטמיע חדשנות מסוגים שונים.

MindLab עצמה, בגלגולים השונים שעברה, מדגימה את ההתפתחות של גישה זו – ממעבדה ששמה דגש על עיצוב שירותים, ליחידה ששמה דגש מרכזי רב יותר על הכשרה ועל תהליכים התורמים לשינויים ארגוניים רחבים. עם זאת, מעבדות נושאות המשיכו לקום גם לאחר מכן, מתוך מטרה לקדם יעדים ממוקדים יותר, כמו במקרה של 18F האמריקאית, שהוקמה כדי לסייע במאמצי המודרניזציה והטרנספורמציה הדיגיטלית של משרדים וסוכנויות. זיהינו שני מנגנונים להתפתחות של יחידות ניהול חדשנות ממשלתיות: צמיחה אורגנית ויזמה מלמעלה. המנגנון הראשון, צמיחה אורגנית, נוגע למדיניות של "מלמטה-למעלה", המתחילה מפרויקטים קטנים ובניית אמון הדרגתית. ההשפעה לרוב מתרחבת על בסיס הצלחות של היחידה ויצירת עניין בקרב משרדים ממשלתיים. 18F, שהוזכרה לעיל, צמחה כאמור מתוך קבוצה של עמיתי חדשנות נשיאותיים ולא מתוך זרוע של הממשל עצמו. בתחילה היא התמקדה בפרויקטים דיגיטליים ספציפיים, אך לאחר הוכחת הערך ובניית המוניטין שלה, היא השתלבה בסוכנות פדרלית והפכה לחלק בלתי נפרד מהממשל.

המנגנון השני, יזמה מלמעלה, מתאפיין לרוב בקבלת החלטה אסטרטגית ברמה הלאומית. הקמתן של יחידות אלה מלווה בהקצאת משאבים משמעותיים, ומוטת ההשפעה שלהן רחבה יותר. יוזמת Government 3.0 של קוריאה הדרומית לדוגמה, הושקה כיוזמה נשיאותית, עם חזון ברור לטרנספורמציה של הממשל. בראשיתה, ליוזמה הוקצו משאבים ניכרים, כמו מינוי נציג לקידום היוזמה בכל משרד, שימוש נרחב בתשתיות והטמעה ב-700 מוסדות ממשלתיים. משאבי מימון משמעותיים מאפיינים גם את פעילות היחידה הקנדית, שבתוך שש שנים צמחה מתקציב התחלתי של 375 מיליון דולרים ל-735 מיליון דולרים.

מודלים ארגוניים

במרבית מדינות ההשוואה שתוארו בדוח זה המודלים הארגוניים הם היברידיים ומשלבים יותר ממודל אחד מהמודלים שהוזכרו לעיל (ריכוזי, רשת, מעבדתי, אזורי). הסקירה מלמדת שיש מעבדות שפועלות גם באופן

רשתי, כמו למשל LabX הפורטוגלית המפעילה רשת של מעבדות ציבוריות ברחבי המדינה, יש יחידות ממשלתיות המשלבות בין מודל ריכוזי למודל רשתי. יחידת האימפקט והחדשנות הקנדית, למשל, פועלת מתוך מרכז הממשל הפדרלי אך משתפת פעולה עם מגוון גדול של משרדים וסוכנויות ממשלתיים, לצד ארגונים לא-ממשלתיים.

בפעילותן של יחידות החדשנות ניתן לראות שני קווי דמיון מרכזיים: הדגש שהן שמות על גמישות ארגונית ומיקומן האסטרטגי בממשלה. לפי הסקירה, הגמישות הארגונית מאפיינת את מבחר השיטות שהיחידות עובדות בהן, היכולות להתאים לבעיות ואתגרים מגוונים. בנוסף, העבודה בצוותים רב-תחומיים ורב-משרדיים סביב אתגרים שונים מייצרת אפשרויות פעולה מגוונות יותר. אצל כל אחת מהיחידות המופיעות בסקירה הוזכר הנושא של שיתוף ציבור ועבודה עם ארגוני חברה אזרחית, אוניברסיטאות והמגזר העסקי. שיתופי הפעולה ומגוון השיטות מצריכים התאמה בכל פעם מחדש לקהל היעד והסמכות לעשות זאת.

הסמכות הפורמלית לקידום חדשנות מגיעה מהמנדט הרשמי שיחידות אלו קיבלו מתוקף מיקומן האסטרטגי בממשלה. ניתן לראות שרבות מהן יושבות במרכז הממשל,¹² ולכן יש להן חיבור למשרדי מפתח כמו האוצר, רה"מ/נשיא ונציבות שירות המדינה, או שהן הוקמו במסגרת משרד ייעודי לחדשנות ציבורית. מיקומן האסטרטגי מאפשר להן גישה למקבלי החלטות בכירים, וכך גם יכולת השפעה על מדיניות ציבורית רוחבית ועל תהליכי שינוי ארגוניים. נוסף על כך, המיקום האסטרטגי משתקף לרוב גם בהקצאת תקציב לקידום מנדט היחידה. אלה מובילים לאוטונומיה ניהולית גבוהה יחסית ולאפשרויות בחירה של פרויקטים ותהליכים. iLab בצפון אירלנד, למשל, הוקמה כזרוע של משרד האוצר במטרה לייצר מרחבי חדשנות להנהלה הבכירה, ולמן ההתחלה היא צוידה במשאבים הנדרשים לכך. עם זאת, נציין כי יש הבדלים במידת האוטונומיה של היחידות, ובעוד אחדות מהן ריכוזיות מאוד, כמו במקרה של איחוד האמירויות, אחרות מבזרות יותר, כמו המודל הפורטוגלי.

חשוב לזכור כי המבנים הארגוניים לניהול חדשנות ציבורית אינם מתקיימים בריק, והם מושפעים מהצורה ומהדפוסים של השלטון, התרבות המקומית והארגונית ועל שכבות גאולוגיות של מסורות ארגוניות וניהוליות וגם משפיעים על כל אלה.

סוגי החדשנות בפעילות היחידות

ניתן לראות שכל היחידות שנסקרו פעלו לקידום של כמה סוגי חדשנות, בעיקר חדשנות בשירות, בתהליכים וחדשנות טכנולוגית. ממצא זה מראה כי יחידות חדשנות הן בהכרח רבת־חומיות. המקרה של 18F ממחיש זאת בצורה הטובה ביותר. אף שהיחידה הוקמה כדי לספק פתרונות דיגיטליים, בפעילותה ניתן לזהות חדשנות בשירות, דרך שיפור השירותים לאזרח, וחדשנות תהליכית, דרך קידום השימוש בקוד פתוח, פיתוח אג'ילי ועיצוב ממוקד משתמש בעבודת הממשלה.

בניתוח של סוגי החדשנות לפי מודל הפורטפוליו, ניתן לראות מגוון רחב מעט פחות. מהממצאים נראה כי רוב היחידות שנסקרו לא עוסקות בחדשנות צופת פני עתיד. למעשה, רק שלוש יחידות מתוך השמונה שנסקרו שילבו בעבודתן מרכיבים של חדשנות צופת פני עתיד. בנוסף, ניתן לראות שקיימת הטיה חזקה לכיוונים של חדשנות מוכוונת שיפור. ייתכן שהסיבה לכך היא הרצון להשיג התייעלות ותוצאות משופרות בזמן קצר יחסית, למשל דרך תהליכי דיגיטציה לטיוב השירותים. סוג חדשנות נוסף שנמצא כמרכיב עיקרי בפעילות היחידות הוא חדשנות מוכוונת משימה. גם כאן, הדגש על אתגר ספציפי התחום בזמן ובעל תוצאה ויעד ברורים ככל הנראה תרם לאימוץ כיוון זה בפעילות היחידות, על אף מורכבותו האפשרית.

מרכיבים להצלחה - אפקטיביות של אסטרטגיית חדשנות לאומית

אומנם לא קיימת אסטרטגיית ניהול חדשנות מרכזית אחת – למדינות שונות תפיסות הפעלה שונות לגבי יחידות חדשנות ממשלתיות, הנעות בין ריכוזיות לביזור סמכויות, ברמת הממשל הלאומי והמקומי – אך בעוד האסטרטגיות נבדלות אלה מאלה, ניתן לזהות בהן מאפיינים משותפים הנחוצים להצלחתן, בכללם אוטונומיה גבוהה לפעילות, מרחב לניסוי וטעייה וגם לכישלונות, הקצאת משאבים, בנייה של תהליכי עבודה ארגוניים לתמיכה בחדשנות, גיבוי של המנהיגות וההנהלה הבכירה וגישה לידע ולפתרונות חדשניים (גולשטיין-גלפרין, 2022; OECD, 2022). מניתוח השוואתי של אסטרטגיות חדשנות במדינות שונות ניתן לזהות כמה מאפייני מפתח קונקרטיים המשפיעים על האפקטיביות שלהן:

- **תמיכה פוליטית וקישור ליעדים לאומיים.** אסטרטגיית חדשנות אפקטיבית מחייבת תמיכה פוליטית ברמה הגבוהה ביותר וקישור ברור ליעדים לאומיים רחבים. לדוגמה, באיחוד האמירויות המרכז לחדשנות ממשלתית קשור קשר הדוק לחזון המדינה לשנים 2031 ו-2071, וזיקה זו מספקת לו לגיטימציה ומשאבים לפעולה (UAE Ministry of Cabinet Affairs, 2015). בקוריאה הדרומית, יוזמת Government 3.0 הושקה כיוזמה נשיאותית עם חזון ברור של טרנספורמציה של הממשל, דבר שתרם להטמעה מהירה במאות מוסדות ממשלתיים (OECD, 2022).

- **ניהול פורטפוליו מאוזן.** אסטרטגיה אפקטיבית צריכה לאזן בין סוגים שונים של חדשנות – חדשנות מוכוונת שיפור, חדשנות אדפטיבית, חדשנות מוכוונת משימה וחדשנות צופת פני עתיד. ניתן לראות שמרבית מדינות ההשוואה אימצו שילוב של יותר ממרכיב חדשנות אחד. איזון זה חיוני להבטחת היכולת של הממשלה להתמודד עם מגוון אתגרים בטווחי זמן שונים (OECD, 2022; Tönurist & Hanson, 2020). תעדוף והקצאה של משאבים בפורטפוליו צריכים להתבסס על גישה מערכתית המשלבת שיקולים של סיכון-תשואה עם הערכת ההשפעה הציבורית הפוטנציאלית.

• **מנגנוני תקצוב גמישים.** חדשנות דורשת גמישות תקציבית ויכולת להשקיע במיזמים בעלי רמות סיכון משתנות, ומדינות מובילות מפתחות מודלים תקציביים חדשניים המאפשרים זאת. בקנדה, למשל, יחידת האימפקט והחדשנות משלבת כמה מודלים של מימון, מתוך הסרה של מגבלות מסוימות על רכש ותשלומים ממשלתיים מסורתיים ומתן גמישות בהקצאת כספים ובהגדרת מקבלי המימון (Impact and Innovation Unit, 2023). גם ביחידות שהתקציב שלהן לא נובע כולו מהממשל המרכזי, כמו בגיאורגיה (שילוב של סיוע בינלאומי ותקציב ממשלתי) ופורטוגל (שילוב של תמיכת האיחוד האירופי ותקציב ממשלתי), עדיין יש חשיבות לכך שהתקציב לפעילות מוגדר וקבוע מראש. שתי יחידות שלא נהנו מתקציב ייעודי מהממשל המרכזי, ונתמכו לפי היקף הפרויקטים שלהן, היו MindLab ו-18F, שפיתחה מודל עסקי שונה מהמקובל במגזר הציבורי ומבוסס על קניית השירותים שהיא מציעה.

• **עצמאות מקצועית.** אוטונומיה, כפי שהיא באה לידי ביטוי במדינות ההשוואה, מתאפיינת בחופש לפתח ולנסות שיטות עבודה חדשניות, להתנסות במודלים עסקיים מגוונים (כמו למשל בקנדה ובארצות הברית), וביצירה של מרחב בטוח לחדשנות. מרחב ניסוי וטעייה זוהה אצל חלק גדול מהיחידות, שכן נסיינות והחופש להיכשל הם מרכיב חשוב בחדשנות ציבורית, אף שלרוב הם נתפסים כפעילות המנוגדת לאינסטיטוט של משרת הציבור. עד סגירתה בשנת 2018, MindLab שימשה מודל חשוב עבור יחידות חדשנות רבות ליצירת מסגרת שבה ניתן להתנסות בכל מיני פתרונות וגם להיכשל.

• **בניית יכולות וכישורים.** הצלחת האסטרטגיה תלויה במידה רבה באפשרות לפתח את הכישורים והיכולות הנדרשים בקרב עובדי המגזר הציבורי. מדובר הן בכישורים טכניים, כמו למשל אוריינות דיגיטלית, והן בכישורים "רכים", כמו חשיבה עיצובית ויכולת לנהל שינויים. בפינלנד, למשל, Sitra משקיעה משאבים ניכרים בפיתוח יכולות חדשנות בקרב עובדי ציבור דרך תוכניות הכשרה ייעודיות (Sitra, 2020).

• **תכלול אופקי ואנכי.** במדינות רבות הוקמו גופים ייעודיים לתכלול אסטרטגיית החדשנות. אלה יכולים להיות ממוקמים במשרד ראש הממשלה או במזכירות הממשלה (כמו באיחוד האמירויות ובקנדה), במשרדים עם

פונקציות תיאום אופקיות כמו אוצר או פנים (למשל בצפון אירלנד וקוריאה הדרומית), או כיחידות עצמאיות (כמו בפורטוגל ודנמרק). המיקום המוסדי משפיע על יכולת התכלול ועל הסמכות האפקטיבית של הגוף (Kaur & Sharma, 2022).

• **מדידה והערכה.** אסטרטגיות מצליחות כוללות מערכות מדידה והערכה המותאמות לאופי החדשני של הפעילות. אלה צריכות להיות מצד אחד גמישות כדי לתמוך בניסוי וטעייה, אך מצד שני גם מדויקות כדי לאפשר למידה והתאמות. בצפון אירלנד, למשל, המעבדה החדשנות במגזר הציבורי מפעילה מערכת מדידה רב-שכבתית הבוחנת את ההשפעה ברמת הפרויקט, ברמה המשרדית וברמה המערכתית (Northern Ireland Audit Office, 2023).

אתגרי יישום והטמעה במודלים השונים

ניתוח השוואתי של אתגרי ההטמעה במודלים השונים חושף מורכבות רב-ממדית המשקפת את המתח המובנה בין חדשנות לבין מסורת בירוקרטית. האתגר המרכזי ששב ועלה מסקירת המדינות היה ההתנגדות לשינוי מצד המערכת הקיימת. למשל, בצפון אירלנד, למרות הצלחות ניכרות של היחידה, עדיין לא גובשה תוכנית ממשלתית רחבה לתמיכה ביישום הצהרת ארגון OECD לחדשנות במגזר הציבורי. התנגדות דומה הובילה לסגירתה של MindLab בדנמרק לאחר שסדר העדיפויות של הממשלה השתנה לטובת טרנספורמציה דיגיטלית.

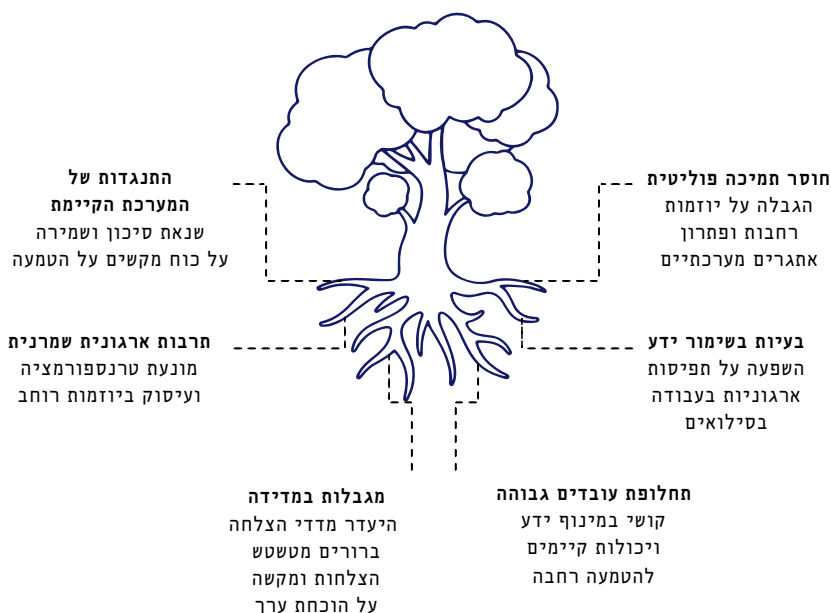
במודל הריכוזי, כפי שנצפה באיחוד האמירויות ובקוריאה הדרומית, האתגר המרכזי אינו נוגע רק לסוגיית ההכתבה מלמעלה אלא לשורש היכולת ליצור שינוי תרבותי בר קיימא. במקרים כאלה, יכול להיווצר מצב שבו אומנם יש היענות פורמלית ליוזמות חדשנות מרכזיות, אבל ללא פיתוח יכולות מקומיות ותחושת בעלות אותנטית, השינויים נוטים להישאר ברמה ההצהרתית בלבד.

המודל הרשתי מציג מנעד שונה של אתגרים. הניסיון הבריטי והפורטוגלי מדגימים כי מעבר לסוגיות של תיאום וכפילויות, האתגר המהותי הוא בשימור הידע הארגוני ובבניית מסה קריטית של השפעה. דמרשלייה ושותפיו מתארים תופעה של "איים של מצוינות" – יוזמות מקומיות מוצלחות שמתקשות להגיע לקהלים גדולים יותר או להשפיע על המערכת הרחבה יותר. זאת ועוד, המודל הרשתי מחייב השקעה מתמדת בתחזוקת הרשת וביצירת ערך משותף, משימה שמתגלה כמאתגרת במיוחד במערכות ציבוריות המאופיינות בתחלופה גבוהה של כוח אדם (Desmarchelier et al., 2021).

המודל המעבדתי, כפי שמודגם במקרה של iLab בצפון אירלנד ו-LabX בפורטוגל, מתמודד עם מה שלינדקוויסט ובוטצוני (Lindquist & Buttazzoni, 2021) מכנים "הפרדוקס המעבדתי" – ככל שהמעבדה מצליחה יותר ביצירת סביבה בטוחה לניסוי וחדשנות, כך גדל הפער בינה לבין המערכת הרגילה, דבר שמקשה על הטמעת החידושים בקנה מידה רחב. סוגיה זו מתחדדת במיוחד כאשר בוחנים את גורלה של MindLab הדנית, שהתקשתה לתרגם את ההצלחות הנקודתיות הרבות שלה לשינוי מערכתי בר קיימא.

אתגר חוצה־מודלים נוסף הוא היכולת לפתח מדדי הצלחה משמעותיים שיתמכו בהטמעה לטווח הארוך. מערכות המדידה הקיימות נוטות להתמקד במדדי תפוקה מיידיים, בעוד ההשפעה האמיתית של חדשנות ציבורית מתבטאת לעיתים קרובות בשינויים ארוכי טווח שקשה יותר למדוד. חוסר היכולת להציג "הוכחות להצלחה" בטווח הקצר מקשה על גיוס תמיכה מתמשכת, במיוחד בסביבה פוליטית המאופיינת בשינויים תכופים (The GOVLAB, 2016). תרשים 5 מטה מסכם את אתגרי היישום העיקריים בהקשר של חדשנות ציבורית במדינות שנסקרו.

תרשים 5 אתגרי היישום לניהול חדשנות ציבורית



שיטות הפעולה

את שיטות הפעולה העיקריות ניתן לסווג לשלוש: (1) הון אנושי – הכשרות עובדים ובניית יכולת; (2) מעבדות ניסוי לפרויקטים; ו-(3) שיתופי פעולה. הכשרות עובדים, הנעשות באמצעות עבודה בשטח או בקורסים ייעודיים נכללו בכל היחידות שנסקרו. מתוך ההכשרות המעניינות ניתן לציין את יוזמת LabRats של MindLab להכשרת סוכני שינוי ואת תוכנית ההכשרה הלאומית של איחוד האמירויות המציעה גם פלטפורמה לשיתוף ידע. אצל LabX הפורטוגלית תהליך ההכשרה הוא חלק משיטת העבודה ומתמקד בשתי אוכלוסיות יעד: מנהלי חדשנות במשרדים ממשלתיים שהוכשרו

בקורסים ייעודיים; ומשרתי ציבור המשתתפים בפעילות המעבדה. תהליך העבודה כולל, מלבד מציאת פתרון לאתגר או לבעיה קיימים, הכשרה וליווי לאורך כמה חודשים, כדי שהמשתלמים במעבדה יוכלו לאמץ שיטות אלה במשרדים ללא הצורך בליווי בעתיד.

הדגש על נסיינות, בין כחלק מההגדרה הקשיחה של המעבדה ובין במודל אחר, עבר כחוט השני בכל היחידות שנסקרו. מתוך יחידות אלה ניתן לציין את הדגש על פיתוח שירותים של מעבדת ServiceLab בגיאורגיה ואת שיטות העבודה של iLab בצפון אירלנד. פעילות ServiceLab הביאה לכך ששירותים ממשלתיים שניתנו בעיקר בערים במרכזי שירות נייחים הונגשו למעל אלף כפרים מרוחקים באמצעות פיתוח של מרכזי שירות נידים. תפיסה כללית יותר ותמטית פחות הציגה מעבדת החדשנות של צפון אירלנד. המעבדה פועלת בתהליך מובנה ושיטתי של שישה שלבים: הגדרת האתגר, העלאת רעיונות, בחירת רעיון ופיתוח, יישום, למידה וסקיילינג.

שיטת פעולה נוספת מתאפיינת בשיתופי פעולה בין־מגזריים ובין־ממשלתיים. ניתן לראות שיחידות ניהול חדשנות מתעדפות עבודה בשיתוף פעולה עם משרדים למיניהם, חברה אזרחית, מגזר עסקי ואקדמיה. קנדה וקוריאה הדרומית הציגו שיתופי פעולה ברמה הלאומית בין משרדים שונים, אקדמיה ותעשייה. ברמה הבינלאומית, מרכז החדשנות של איחוד האמירויות הציג הובלה של יוזמות בינלאומיות, כגון עבודה עם NESTA ו־OPSI והקמת המועצה הבינלאומית לחדשנות, המאגדת מנהלי חדשנות בכירים מרחבי העולם.

בתוך שיטות הפעולה ניתן לכלול גם מערכי מדידה. הערכה ומדידה נצפו כמעט בכל מדינות ההשוואה. בחלק מהמקרים ניתן היה לראות תפיסה הוליסטית ומגובשת לגבי שיטות המדידה. בקנדה, למשל, יחידת החדשנות עורכת סקרים קבועים בקרב משרתי ציבור ממחלקות ממשלתיות שונות ומבצעת מדידה רב־שכבתית. בצפון אירלנד, בדומה לקנדה, היחידה בוחנת את ההשפעה ברמת הפרויקט, דרך תפוקות ותוצאות; ברמת המשרד, דרך מדידת תהליכי העבודה ובשירות שניתן לאזרח; וברמת המערכת, דרך בחינת התרומה לשינוי ארגוני רחב. בחלק אחר של המקרים ניתן לראות תפיסה כמותנית מבוססת תוצאות של מדידה. בקוריאה הדרומית נצפו מערכי

מדידה של עמידה ביעדים, כמו למשל פתיחה לציבור של 60% ממאגרי המידע הממשלתיים עד 2016 ומדידה לאחר ביצוע ההתערבות או הטמעת היוזמה החדשנית. עוד דוגמה היא המדידה של חיסכון שנתי של 863 מיליארד וון בשירותי מיסים מקוונים לאחר הטמעת מערכת חדשה.

לסיכום, מסקירת יחידות החדשנות הממשלתיות במדינות השונות עולה תמונה מקיפה של התפתחותן ושל דפוסי הפעולה שלהן. הדוח הציג התפתחות הדרגתית ממעבדות ממוקדות לאסטרטגיות לאומיות מקיפות, בשני מודלים עיקריים לצמיחה: צמיחה אורגנית ויוזמה מלמעלה. מרבית המדינות הציגו מודלים ארגוניים היברידיים לניהול חדשנות, המתאפיינים בגישה המשלבת מודלים אחדים (ריכוזי, רשתי, מעבדתי ואזורי) ומקדמת סוגים שונים של חדשנות במקביל. מרכיבי ההצלחה המרכזיים כוללים מנדט פוליטי, תקצוב ייעודי ואוטונומיה ניהולית, לצד מיקום אסטרטגי בממשל וחיבור לחזון לאומי המאפשרים השפעה רחבה.

רלוונטיות לישראל והמלצות מדיניות

אף שישראל היא מובילה עולמית בחדשנות במגזר הפרטי, המגזר הציבורי בה מתאפיין בקושי ניכר לאמץ ולהטמיע חדשנות באופן שיטתי. לנוכח האתגרים הרבים שהמגזר הציבורי בישראל מתמודד עימם, לתכלול והובלה של אסטרטגיות לניהול חדשנות חשיבות רבה. דוח של ארגון OECD משנת 2020 שנכתב בשיתוף ארגון ג'וינט-אלכא הראה שחדשנות במגזר הציבורי בישראל היא תוצר של מאמצי פרטים במערכת ושל יוזמות לא שיטתיות ברמת משרדי הממשלה ולא של תרבות ארגונית ותשתית מערכתית סדורה (OECD & JDC Israel, 2020).

לפי הדוח, המגזר הציבורי בישראל סובל מהיעדר הכוונה אסטרטגית וראייה מערכתית בתחום החדשנות. החדשנות במגזר הציבורי הישראלי מתאפיינת ביוזמות מבוזרות ונקודתיות, ללא תשתית ארגונית תומכת או מנגנוני תיאום והפצה. מצב זה מוביל לכפילויות, לבזבז משאבים ולקושי בהטמעת פתרונות חדשניים בקנה מידה רחב. לכן, מחברי הדוח מדגישים את הצורך הדחוף בפיתוח תפיסה אסטרטגית כוללת לניהול חדשנות במגזר הציבורי: "סיבה אחת להבנה הלא מגובשת של חדשנות יכולה להיות היעדר גורם מפקח ברור על מערכת החדשנות במגזר הציבורי" (OECD & JDC Israel, 2020, p. 8). יתרה מזו, מדד אחר המשכלל חדשנות במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי בקרב מדינות אירופה דירג את ישראל כחדשנית רק במידה בינונית ביחס למוצע באיחוד האירופי, עם קצב אימוץ חדשנות נמוך בשני המגזרים (European Commission, 2022).

נראה כי השירות הציבורי הישראלי מתמודד עם שילוב מאתגר של תרבות ארגונית שונאת סיכון באופן יחסי, ריבוי משרדים ומבנה מערכתי עם פרגמנטציה גבוהה המקשה על תיאום בין-משרדי, פוליטיזציה של השירות הציבורי, תמריצים שליליים להון אנושי איכותי והיעדר תשתית מוסדית לניהול חדשנות (בקמן ומנוחין, 2016; גולשטיין-גלפרין וזכר, 2024; מבקר המדינה, 2010). תרבות זו, המעודדת היצמדות לנהלים ופרוצדורות על חשבון יעילות וחדשנות, מתחזקת על רקע אי-יציבות שלטונית והיעדר תקציבים ותמריצים ייעודיים לקידום חדשנות.

מניתוח המודלים הבינלאומיים עולה כי אפקטיביות מרבית מושגת כאשר יחידות החדשנות ממוקמות במרכז הממשל ופועלות במודל רשת-היברידי. הניסיון של יחידת האימפקט והחדשנות הקנדית ושל המרכז לחדשנות ממשלתית באיחוד האמירויות מדגים כיצד מיקום אסטרטגי במרכז הממשל, לצד מנדט ברור ומשאבים מתאימים, מאפשרים השפעה מערכתית והסרת חסמים בירוקרטיים. בד בבד, הצלחתן של יוזמות כמו ה-LabX הפורטוגלית מלמדת על היתרונות הטמונים בשילוב בין הובלה מרכזית לבין רשת מבוזרת של שותפים ומעבדות משנה.

ממד חשוב נוסף העולה מהסקירה הוא החשיבות של ניהול פורטפוליו מאוזן של יוזמות חדשנות. ארגונים מובילים מפתחים כמה סוגים של חדשנות בעת ובעונה אחת, איזון המאפשר התמודדות אפקטיבית עם מגוון האתגרים שהמגזר הציבורי מתמודד איתם, לצד ביזור של סיכונים. בחינת המודלים הבינלאומיים מעלה עוד תובנה מעניינת: בעוד רוב היחידות שנסקרו עסקו בהסרת חסמים מערכתיים כתוצר לוואי של פעילותן, המקרה הישראלי מצריך התמודדות ישירה וממוקדת עם נושא זה. האתגרים המבניים במגזר הציבורי בישראל – כגון ריבוי משרדים, פרגמנטציה גבוהה ותרבות ארגונית שונאת סיכון – מחייבים שהיחידה החדשה תשים דגש מיוחד על זיהוי והסרה של חסמי רוחב. גישה זו תייחד את המודל הישראלי ותתאים אותו לצרכים המקומיים.

לאור תובנות אלו, ההמלצה המרכזית העולה מן הסקירה היא הצורך בניהול של תפיסת אסטרטגיה לאומית לחדשנות בממשל. על מנת להגביר את סיכויי ההטמעה, יש צורך בניהול מכוון של יכולת החדשנות הממשלתית, לצד ניהול הפורטפוליו של סוגי החדשנות בפועל. אסטרטגיה זו צריכה להגדיר חזון ברור, לקבוע יעדים מדידים ולפרט את המנגנונים והכלים הנדרשים להטמעת חדשנות בכל רמות הממשל. חשוב שהאסטרטגיה תשלב בין הצורך בשיפור מתמיד של השירות לאזרח לבין היכולת להתמודד עם אתגרים מורכבים ארוכי טווח.

בהתאם לממצאי הסקירה, מוצע כי ניהול זה יבוצע ממיקום אסטרטגי בממשל אשר יאפשר ראייה הוליסטית של המערכת הציבורית, יכולת תכלול של מגוון מאמצי החדשנות וטיפול בחסמים מערכתיים. לצד המיקום

האסטרטגי, נדרשת רשת מתואמת ומקושרת של הגורמים הממשלתיים, בדגש על משרדי מטה שיבצעו בעצמם תהליכי חדשנות ובכך ישמשו גורמים מאפשרים לחדשנות בממשל בכלל. החיבור והתיאום בין המיקום האסטרטגי לבין רשת השותפים יתאפשרו על ידי יצירת קומה של מדיניות ממשלתית רוחבית ביחידת מרכז ממשל, ככל הנראה במטה החברתי-כלכלי של משרד ראש שהממשלה. מיקום זה יאפשר ראייה מערכתית והובלה של שינויים חוצי-משרדים, מתוך ניצול הניסיון הקיים במשרד בהטמעת פרקטיקות חדשניות, דוגמת ספר תוכניות העבודה ומובילי רכש חברתי. לאור זאת, מוצע לאמץ מבנה רשת-היברידי המבוסס על ועדת היגוי בין-משרדית שבה יהיו שותפים בכירים מהחשב הכללי, מערך הדיגיטל הלאומי, נציבות שירות המדינה, משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה ומשרד המשפטים – כחלק מהובלת מהלך כולל וכלל-ממשלתי (Whole of Government).

הצלחת האסטרטגיה הלאומית לחדשנות ציבורית תלויה במידה רבה ביכולת לייצר מארג מתואם של פעילות בין שחקני המטה המרכזיים. גופים כמו החשב הכללי, מערך הדיגיטל הלאומי, נציבות שירות המדינה, משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה ומשרד המשפטים מובילים כבר כיום מהלכי חדשנות משמעותיים בתחומי אחריותם. האתגר הוא ביצירת מסגרת אסטרטגית משותפת שתאפשר סנכרון של מאמצים אלה, מבלי לפגוע באוטונומיה המקצועית והניהולית של כל גוף. מודל העבודה הנדרש צריך לשלב בין שימור העצמאות של שחקני המטה בקידום יוזמות בתחומי מומחיותם, לבין יצירת מנגנוני תיאום ושיתוף פעולה שיבטיחו התכנסות למצפן אסטרטגי משותף. נראה כי שילוב זה מחייב הקמת פורומים קבועים לתיאום ועדכון הדדי, לצד פיתוח כלים משותפים למדידה והערכה של השפעת החדשנות על המערכת הציבורית בכללותה. מיקום היחידה במשרד ראש הממשלה, כחלק ממרכז הממשל, יאפשר לה לשמש גורם מתכלל המחבר בין היוזמות השונות, מתוך שמירה על האיזון העדין בין הכוונה מרכזית לבין גמישות ביצועית.

המפתח להצלחת המהלך טמון בשילוב בין תכנון אסטרטגי מוקפד לבין גמישות תפעולית. ישראל יכולה ללמוד מניסיון של מדינות שהחדשנות הציבורית התפתחה בהן באופן אורגני לאורך עשרות שנים ולאמץ מלכתחילה פרקטיקות מוכחות. עם זאת, חשוב לשמר את היכולת להתאים את המודל לצרכים המקומיים ולנסיבות המשתנות. יחידה כזו תידרש לפתח ולהוביל

אסטרטגיה לאומית לחדשנות ציבורית המשלבת רבדים אחדים. ברובד הראשון, יש לפתח מנגנונים גמישים למימון ותמרוץ יוזמות חדשניות, בדומה למודל הקנדי המאפשר חריגה ממגבלות הרכש והתשלומים המסורתיות של המגזר הציבורי ובד בבד נוקט פעולות לשמירה על מינהל תקין. ברובד השני, על היחידה הנבחרת תהיה מוטלת האחריות לבנות פורטפוליו מאוזן של יוזמות חדשנות – משיפור תהליכים ועד חדשנות מערכתית – מתוך התאמה לצרכים ולאתגרים הלאומיים. הרובד השלישי מתמקד בפיתוח מתודולוגיות עבודה ומדדי הצלחה המותאמים לאופי החדשני של הפעילות.

בהקשר הנוכחי של ישראל, אנו רואות חשיבות מיוחדת למיקוד המאמצים הראשוניים בתחומי השיקום והחוסן בעקבות מלחמת חרבות ברזל. זהו לא רק צורך דחוף, אלא גם הזדמנות להדגים את הערך המוסף של חדשנות ציבורית בהתמודדות עם אתגרים לאומיים מורכבים. עם זאת, חשוב שהמיקוד בצרכים המיידיים לא יבוא על חשבון בניית התשתית הארגונית, פתרון חסמים וצווארי בקבוק שמעכבים חדשנות ויצירת שפה ומתודולוגיה הנדרשות לטווח הארוך.

דוח מחקר זה הציג את ההתפתחויות המרכזיות בתפיסות ניהול החדשנות הציבורית בשני העשורים האחרונים – ממודל של מעבדות חדשנות נפרדות למודלים מורכבים יותר של ניהול אסטרטגי ומערכתי של חדשנות. ניתוח הפעילות של היחידות הראה שילוב בין כמה סוגים של חדשנות – מחדשנות אדפטיבית ועד חדשנות מכוונת משימה – כך שמתאפשרת התמודדות עם מגוון אתגרים מורכבים במגזר הציבורי באופן תגובתי ומהיר. רוב היחידות שנסקרו התאפיינו במודלים היברידיים המשלבים אלמנטים של ריכוזיות עם גמישות תפעולית, כמה סוגי חדשנות ומתן אפשרות לצמיחת יוזמות מהשטח.

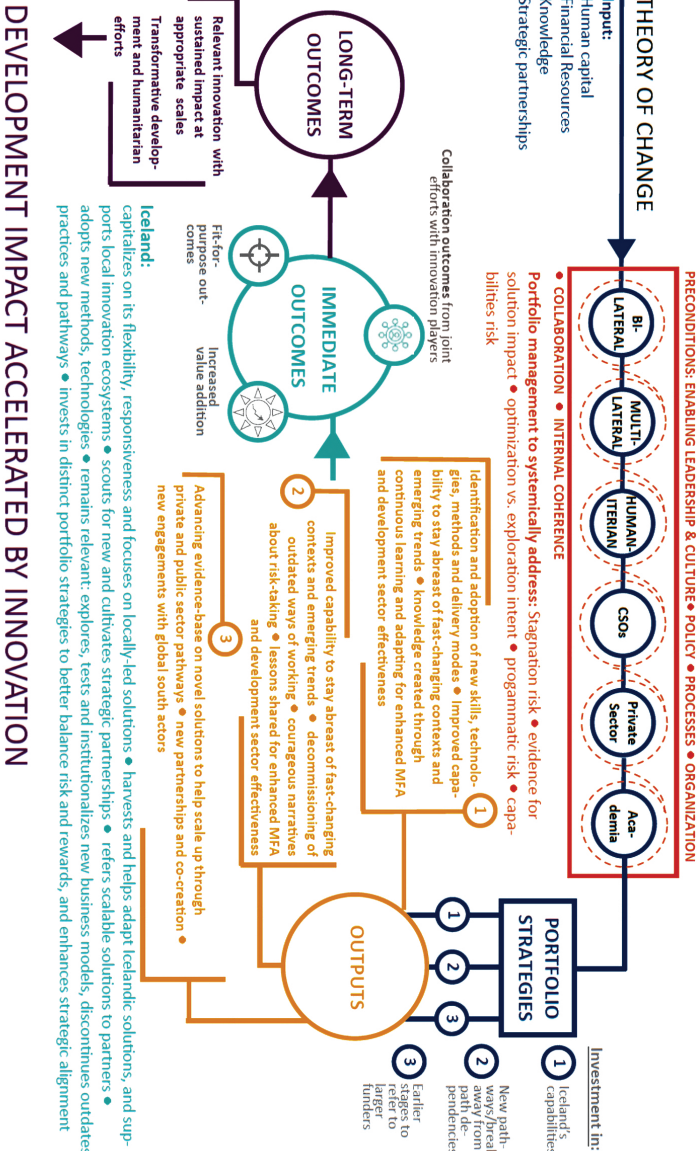
התובנות העולות מהניתוח ההשוואתי חושפות מגמה מסוימת של מעבר מיזמות חדשנות מבחורות לאסטרטגיות לאומיות מקיפות (גם אם לא בהכרח מנוסחות בצורת מסמך קוהרנטי של עקרונות אסטרטגיים), המשלבות ראייה מערכתית עם גמישות תפעולית. עם זאת, המחקר מצביע על פער משמעותי בין מדינות שהצליחו למסד מנגנונים אפקטיביים לניהול חדשנות ציבורית לבין מדינות – כמו ישראל – שבהן החדשנות עדיין מתאפיינת בפרגמטיות ובחוסר תיאום מערכתי. האתגר המרכזי הניצב לפני מקבלי ההחלטות הוא פיתוח מסגרת אסטרטגית שתאפשר איזון בין תכלול מרכזי לבין שימור האוטונומיה של שחקני המטה וגם של שחקני השטח השונים לקידום מהלכי חדשנות ייעודיים.

גורמי ההצלחה המרכזיים שזוהו היו מיקום אסטרטגי במרכז הממשל, מנדט פוליטי ברור ותקצוב ייעודי. לצד זאת, זוהו אתגרים משמעותיים כמו התנגדות מצד המערכת הקיימת, ריכוזיות גבוהה וקושי במדידת ההשפעה ארוכת הטווח של תהליכי חדשנות. הניסיון המצטבר מלמד על חשיבות האיזון בין הכוונה מערכתית מלמעלה לבין גמישות ויוזמה מקומית, וגם על הצורך בשילוב בין חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח לבין יכולת תגובה מהירה לשינויים. תובנות אלה יכולות לשמש בסיס לפיתוח אסטרטגיה מותאמת למגזר הציבורי בישראל.

לאור זאת, ההמלצות המרכזיות למקרה הישראלי נשענות על ארבעה נדבכים משלימים: ראשית, גיבוש עקרונות לאסטרטגיית חדשנות ציבורית של ישראל; שנית, הקמת יחידה אחראית במרכז הממשל, שתוביל אסטרטגיה

לאומית מקיפה ותכלול של המאמצים הקיימים בחיבור עם מודל רשתי של שיתוף גורמי מטה מרכזיים; שלישית, פיתוח מנגנוני תיאום ושיתוף פעולה בין שחקני המטה והשטח, מתוך שמירה על האוטונומיה המקצועית שלהם; ולבסוף, התמקדות ייחודית בזיהוי והסרה של חסמי רוחב מערכתיים, שהם מאפיין ייחודי של אתגרי המשילות בישראל. יישום המלצות אלו יאפשר לממשלה ולמגזר הציבורי בישראל לצמצם את הפער מול המדינות המובילות בתחום ולפתח יכולות חדשנות התואמות את האתגרים המורכבים של המאה ה־21.

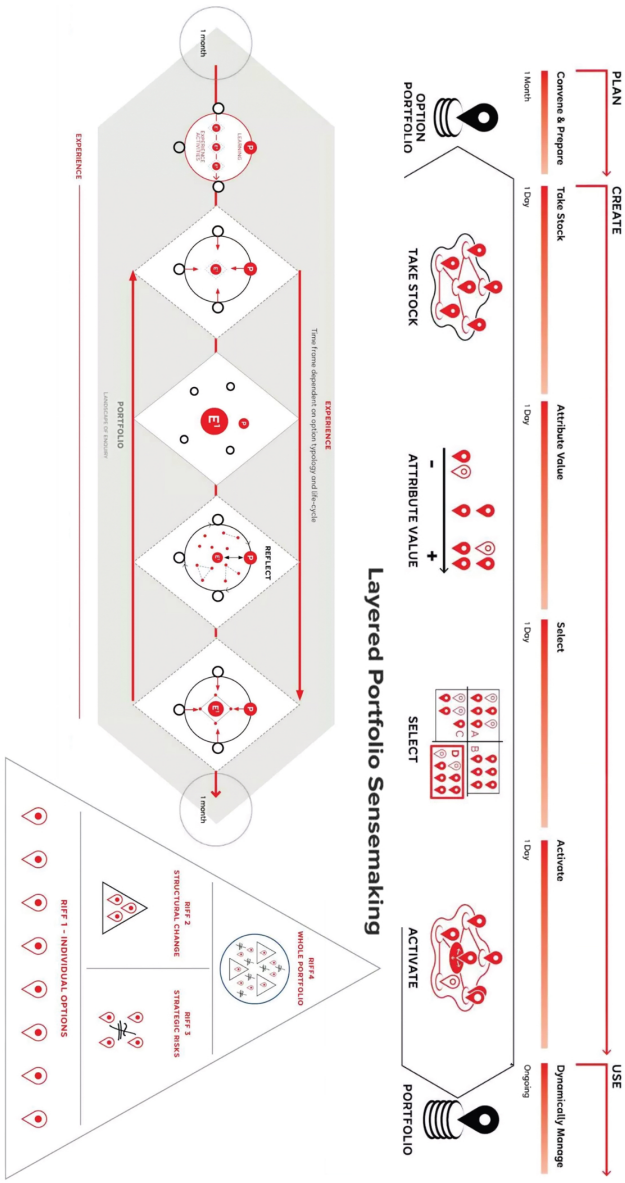
מודל ניתוח הפורטפוליו של משרד החוץ
האיסלנדי (OPSI, 2024)



LAGU 2

מודל ניתוח הפורטפוליו של SITRA, קרן
החדשנות של פינלנד (בלוג אתר SITRA)

Portfolio Composition Process



רשימת המקורות

בקמן, לאוניד ומנוחין, יונתן (2016). **חדשנות בשירות הציבורי – חלום או מציאות?** כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 20216. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין, ריטה, בארי, גלעד, הרטל, שאול, קול, איילת ולוי, ליאור (2023). **לא על המוי"פ לבדו: הרחבת תפיסת החדשנות**. מחקר מדיניות 181. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין, ריטה (2024). **מעבדות חדשנות ציבורית: הובלת שינוי לאתגרים חברתיים מורכבים**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין, ריטה וזכר-פלג, מעין (2024). **מבוך המשילות: אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל**. דוח מחקר. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין, ריטה, ליבנה, שחר ונח, קים (2023). **חדשנות ארגונית-תהליכית בממשלה ובמגזר הציבורי**. כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין ריטה וליבנה, שחר (2024). **חדשנות צופה פני עתיד: השפעות על שירותים חברתיים בעולם משתנה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מבקר המדינה. (2010). **דוח מיוחד: קופת חולים מאוחדת – פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה**.

חובל, מוריס וזלוטניק, עודדה (2011). **מדיניות חדשנות אסטרטגית (STE-WP-44)**. מוסד שמואל נאמן.

Al-Khouri, Ali M. (2012). eGovernment strategies: The case of the United Arab Emirates (UAE). *European Journal of ePractice*, 17(September), 126–150.

Bason, Christian (2022). *Leading Public Sector Innovation (Second Edition): Co-creating for a Better Society* (2nd ed.). Bristol University Press.

Boone, Greg (2016). [18F Year two: by the numbers](#). *GSA Blog*.

Bloch, Carter, & Bugge, Makus M. (2013). Public sector innovation: From theory to measurement. *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 133–145.

Brown, Louise, & Osborne, Stephen P. (2013). Risk and innovation: Towards a framework for risk governance in public services. *Public Management Review*, 15(2), 186–208

Carstensen, Helle V., & Bason, Christian (2012). Powering Collaborative Policy Innovation: Can innovation labs help? *The Innovation Journal*, 17(1), 2.

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

Comissão Europeia. (2020). *LabX – Laboratório de Experimentação da Administração Pública*.

Criado, J. Ignacio, Alcaide-Muñoz, Laura, & Liarte, Irene. (2023). [Two decades of public sector innovation: Building an analytical framework from a systematic literature review of types, strategies, conditions, and results](#). *Public Management Review*, 27(3), 1–30.

Damanpour, Fariborz (1987). The adoption of technological, administrative, and ancillary innovations: Impact of organizational factors. *Journal of management*, 13(4), 675–688.

Damanpour, Fariborz, & Evan, William M. (1984). Organizational innovation and performance: the problem of organizational lag. *Administrative Science Quarterly*, 392–409.

Danish Government. (2019). *Prepared for the future of work: Follow-up on the Danish Disruption Council*.

Desmarchelier, Benoît, Djellal, Faridah, & Gallouj, Faïz (2020). *Towards a servitization of innovation networks: A mapping*. *Public Management Review*, 22(9), 1368–1397.

Desmarchelier, Benoît, Djellal, Faridah, & Gallouj, Faïz (2021). *Which innovation regime for public service innovation networks for social innovation (PSINSIs)? Lessons from a European cases database*. *Research Policy*, 50(9), 104341.

18F. (2024). *18F knows how to work within government – Because we're already here*.

European Commission. (2022). *The Innovation Principle*

Freeman Carr, Wendy (2019). *The future of public service. Insights to action*. Deloitte.

Gieske, Hanneke, George, Bert, van Meerkerk, Ingmar, & van Buuren, Arwin (2020). Innovating and optimizing in public organizations: does more become less? *Public Management Review*, 22(4), 475–497.

Gueorguiev, Tzvetelin (2023). The experience gained from innovation management implementing an ISO 56000-based system. *Acta IMEKO*, 12(2), 1–6.

Guay, Jennifer (2018). [How Denmark lost its MindLab: The inside story](#). *Apolitical*.

Hodgson, Damian E., Fred, Mats, Bailey, Simon, & Hall, Patrik (Eds.) (2019). *The Projectification of the Public Sector*. Routledge.

Hollanders, Hugo, Es-Sadki, Nordine, & Khalilova, Aishe (2022). *European Innovation Scoreboard 2022*. European Commission: Directorate-General for Research and Innovation.

Impact and Innovation Unit. (2018). [Terms and conditions for grants and contributions – Impact Canada Initiative](#).

Impact and Innovation Unit. (2019). [Measuring impact by design: A guide to methods for impact measurement](#).

Impact and Innovation Unit. (2023). [2022–2023 Annual Report](#).

Impact and Innovation Unit. (2024). [About Impact Canada](#).

International Organization for Standardization (ISO). (2019). [Innovation management – Innovation management system Guidance](#). (*ISO 56002:2019*). ISO.

Kaur, Sandeep, & Sharma, Anupama (2022). Systematic review of public sector motivation strategies of developed nations: Lessons for the developing nations. *Asian Journal of Multidimensional Research*, 11(4), 25–41.

Koch, Per M., & Hauknes, Johan (2005). [On innovation in the public sector-today and beyond](#).

Korean Ministry of Security and Public Administration. (n.d.). *Government 3.0 & E-government in Korea*.

Lindquist, Evert A., & Buttazzoni, Michael (2021). [The ecology of open innovation units: Adhocracy and competing values in public service systems](#). *Policy Design and Practice*, 4(2), 212-227.

Local2030 (2018). [Scaling government innovation in Georgia: the case of Rustavi](#).

Luna-Reyes, Luis, Juiz, Carlos, Gutierrez-Martinez, I., & Duhamel, François B. (2020). Exploring the relationships between dynamic capabilities and IT governance: Implications for local governments. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 14(2), 149-169.

McGann, Michael , Blomkamp, Emma, & Lewis, Jenny M. (2018). The rise of public sector innovation labs: Experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, 51(3), 249-267.

MBRCGI (Mohammed bin Rashid Centre for Government Innovation). (2024). [Global Innovation Council](#).

Mendes, Ireneu de Oliveira, Correia, Pedro Miguel Alves Ribeiro, & Monteiro, Tânia Alexandra Oliveira (2021). Administration experimentation Laboratories, as an extension of public innovation processes: The case of Portugal. *Lex Humana*, 13(1), 94-117.

Molokanova, Valentyna M., Borodin, Yevgeniy I., & Tarasenko, Tetiana M. (2020). Implementation of innovation management achievements in regional public governance practice. *International Journal of Management*, 11(9), 623–636.

Nam, Taewoo (2015). [Challenges and Concerns of Open Government: A Case of Government 3.0 in Korea](#). *Social Science Computer Review*, 33(5), 556–570.

Northern Ireland Audit Office (2023). [Innovation and Risk Management: A Good Practice Guide for the public sector](#).

OECD. (2010). [The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow](#).

OECD. (2015). [Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government](#).

OECD. (2016). [Northern Ireland \(United Kingdom\): Implementing Joined-up Governance for a Common Purpose](#). *OECD Public Governance Reviews*.

OECD. (2017). [Fostering Innovation in the Public Sector](#).

OECD. (2019). [Declaration on Public Sector Innovation](#).

OECD. (2021). [Public Sector Innovation Scan of Denmark](#).

OECD. (2022). [Tackling Policy Challenges Through Public Sector Innovation: A Strategic Portfolio Approach](#).

OECD & JDC Israel. (2020). [Initial scan of the Israeli public sector innovation system](#).

OPSI. (2017). [ServiceLab Innovative Service Laboratory](#).

OPSI. (2024). [Iceland: A small but energetic player](#).

Osborne, Stephen P. (1998). Naming the beast: Defining and classifying service innovations in social policy. *Human Relations*, 51(9), 1133–1154.

Osborne, Stephen P. (2013). *Voluntary organizations and innovation in public services*. Routledge

Park, EunHyung, & Lee, Jea-Wan (2015). [A study on policy literacy and public attitudes toward government innovation- focusing on Government 3.0 in South Korea](#). *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 1(2), 1–13.

Public Service Development Agency (PSDA). (2024). [ServiceLab](#).

Torugsa, Nuttaneeya (Ann), & Arundel, Anthony (2017). Rethinking the effect of risk aversion on the benefits of service innovations in public administration agencies. *Research Policy*, 46(5), 900–910.

Savin, Jitka (2018). The EU Internal Market Regulation through the Innovation Principle Perspective. *Proceedings of the 4th International Conference on European Integration 2018*, 1272.

Seo, Inhee, Kim, Yonghee, & Choi, Jeongil (2018). [Assessment of efficiency in public service – focused on Government 3.0 case in Korea](#). *Total Quality Management & Business Excellence*, 29(9–10), 1161–1184.

Shueh, Jason (2016). [What is 18F?](#). *Government Technology*.

SITRA the Finnish Innovation Fund (2020). [Dynamic Portfolio Management for System Transformation](#).

The GOVLAB. (2016). *MindLab: The evolution of a public innovation lab*.

Tõnurist, Piret, Kattel, Rainer, & Lember, Veiko (2017). *Innovation labs in the public sector: What they are and what they do?* *Public Management Review*, 19(10), 1455–1479.

Tõnurist, Piret, & Hanson, Angela (2020). *Anticipatory innovation governance: Shaping the future through proactive policy making*.

United Arab Emirates. (2024). *The National Strategy for Innovation*.

UAE Ministry of Cabinet Affairs. (2015). *UAE National Innovation Strategy*.

United Nations Economic Commission for Europe. (UN). (2017) *Innovation in the Public Sector: Country Experiences and Policy Recommendation*.

Villa Alvarez, Diana Pamela , Auricchio, Valentina, & Mortati, Marizia (2022). *Mapping design activities and methods of public sector innovation units through the policy cycle model*. *Policy Sciences*, 55(1), 89–136.

Whicher, Anna (2017). *Evaluation of the Northern Ireland Public Sector Innovation Lab*. *Department of Finance Innovation Lab*.

Whicher, Anna (2021). *Evolution of policy labs and use of design for policy in UK government*. *Policy Design and Practice*, 4(2), 252–270.

Whicher, Anna, & Crick, Tom (2019). *Co-design, evaluation and the Northern Ireland Innovation Lab*. *Public Money & Management*, 39(4), 290–299.

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

שחר ליבנה היא חוקרת בתוכנית "רפורמות בשירות הציבורי" במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעלת תואר שני בניהול מצבי חירום ואסון; דוקטורנטית בבית הספר לבריאות הציבור באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. מחקרה מתמקד בהיבטים השונים של טיוב מערכות ציבוריות, בדגש על עבודת משרתי ציבור במשרדי הממשלה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מסת"ב:
978-965-519-492-0