

משילות דמוקרטית: תכלול ושיתוף בשירות המדינה

הצוות המכין

ראשי הצוות	ד"ר גייל טלשיר , ראש תכנית בכירים בשירות המדינה; בית הספר למדיניות ציבורית והחוג למדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים
	רון צור , ראש המטה ליישום הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, נציבות שירות המדינה
חברי הצוות	ד"ר ליאוניד בקמן , מייסד ומנהל בפועל, המכון הישראלי לחדשנות
	בני דאון , מייסד-שותף של הסדנה לידע ציבורי (ע"ר)
	פרופ' מומי דהן , ראש בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים
	צופית חי , מנהלת היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור
	פרופ' שלמה חסון , ראש מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים, האוניברסיטה העברית בירושלים
	רו"ח דורון כהן , לשעבר מנכ"ל משרד האוצר
	ד"ר ישראל כ"ץ , מרצה בכיר וראש מגמת הארגון, האוניברסיטה העברית בירושלים; מנכ"ל מכון צפנת למחקר, פיתוח וייעוץ
	פרופ' דוד לוי-פאור , בית הספר למדיניות ציבורית והחוג למדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים
	ד"ר איריס נחמיה , ראש אגף תורה וניהול ידע, המטה ליישום הרפורמה, נציבות שירות המדינה
	יקותיאל צבע , מנהל אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
	ציון רגב , מנהל אחריות חברתית, גזית גלוב
	ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר , חוקרת בכירה, המכון הישראלי לדמוקרטיה
	ד"ר ורדה שיפר , עמיתת מחקר, מכון ון ליר בירושלים; לשעבר יו"ר קרן מנדל
	יונן שפירא , ראש אגף תכנון אסטרטגיה, המטה ליישום הרפורמה, נציבות שירות המדינה

תקציר

שני משברים מכוננים מאתגרים היום את הדמוקרטיה המפותחות – משבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה הייצוגית והמשבר הכלכלי של עידן הגלובליזציה. שניהם הביאו לכרסום של ממש במעמדו של השירות הציבורי בכלל ושל שירות המדינה בפרט. משבר הלגיטימציה נובע, בין היתר, מהתרופפות קשרי הגומלין בין הדרג הנבחר והמקצועי ובין ציבור האזרחים ויוצר חוסר אמון גדל והולך של האזרחים כלפי הפוליטיקה ומנגנוני שירות המדינה. הנאו-ליברליזם, האידאולוגיה הדומיננטית בדור האחרון, גורס כי שירות המדינה הוא לא יעיל, בינוני באיכותו וחסר יכולת. לכן הוא קידם את ההפרטה ומיקור החוץ של חלקים גדולים ממה שזוהה בעבר עם תפקידי שירות המדינה. המשברים הכלכליים של העשור האחרון קשורים בטבורם בנאו-ליברליזם ובלגיטימציה הבינלאומית שלו. כך יוצא שדימויה של הבירוקרטיה כאם כל חטאת מצריך שיקום עמוק של הדימוי העצמי והציבורי של שירות המדינה והגדרה מחדשת של תפקידיו הן בזירה הפוליטית והן בזירה הכלכלית.

מסמך זה מסרטט את קווי המתאר של פרדיגמה חדשה למשילות דמוקרטית בשירות המדינה על בסיסם של שלושה רכיבים:

- ציבור האזרחים בדמוקרטיה מתקדמת.
- המדינה בעידן חברת הידע.
- תפקידי שירות המדינה.

במרכז הפרדיגמה המוצעת עומד המושג משילות דמוקרטית. "משילות" (Governance) מייצגת את מכלול התהליכים הקשורים בשלטון, בקבלת החלטות, ביחסי כוח ובהובלת מדיניות – על ידי הממשלה, השוק, רשתות מדיניות, מפעלים, ארגונים לא פורמליים, תאגידים בינלאומיים וגורמים נוספים.¹ בניגוד לתפיסה שזיהתה את השלטון עם הממשלה (Government) וגופי הממשל בלבד, תפיסת המשילות מדברת על יחסי הגומלין בין הגופים השותפים בעיצוב המדיניות.

המסמך מציע תפיסה משתפת של ציבור האזרחים שתאפשר בנייה מחדשת של אמון ודיאלוג ותבנה הבנות הכרחיות ללגיטימציה דמוקרטית. בלב הנייר הבניה אחרת של שירות המדינה, כזה שפניו מופנות אל ציבור האזרחים ושתפקידו המכונן, בצד שירות טוב ומקצועי לאזרחים, הוא יצירת תכנון אסטרטגי ארוך טווח, שממנו נגזרות רשתות מדיניות המזמנות את השחקנים הרלוונטיים – החל בקהילת המחקר, החברה האזרחית, גופים בעלי עניין, השוק הפרטי, ואף תהליכים משתפי ציבור, וכלה ביצירת מדיניות בגיבושה וביישומה. השירות הציבורי כמרכז (Hub) מקצועית, בעלת תודעת שירות ואתוס מכונן, המייצר מדיניות ומאפשר משילות דמוקרטית, יהיה ציר חשוב להבניה מחדשת של תפקידי המדינה ושיקום הלגיטימציה הדמוקרטית.

ההמלצות האופרטיביות של הנייר עוסקות בשינוי התרבות הארגונית בשירות המדינה ברוח זו, מצד אחד, וביצירת פיילוטס כגון בניית תשתית רחבה המבוססת על שיתופי פעולה והקמת מכוני מחקר מלווים למועצה הלאומית לכלכלה לפיתוח חשיבה אסטרטגית לטווח ארוך, מן הצד האחר.

¹ Mark Bevir, *What is Governance: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, UK, 2012

ברמת שינוי התרבות הארגונית מדובר ביצירת מתווה שבו שירות המדינה מתרכז בקשר שבין האזרח למדינה ויוצר תרבות של אמון, מקצועיות ושירותיות המאפשרת שותפות ומגבירה את הלגיטימציה הדמוקרטית למערכת הממוסדת. שירות המדינה הופך לגורם המתאם, המתכלל והמאפשר יצירת רשתות מדיניות רלוונטיות לתחומי המדיניות השונים. הידע הסגולי של שירות המדינה מתבסס על אצירת התהליכים של ייזום, עיצוב, הובלה ויישום של מדיניות. תרבות שירות המדינה הופכת להיות כזו המאפשרת שיתופי פעולה, בונה אמון תוך-משרדי ובין-משרדי בין הממשל המרכזי והמקומי, וכן אמון בין-מגזרי בין המערכת הפוליטית, החברה האזרחית והשוק הפרטי ובין בעלי העניין והממשלה. שירות המדינה גם מאפשר ומקדם שיתוף ציבור משמעותי כחלק מרשתות המדיניות.

ברמת החשיבה האסטרטגית מיושמים עקרונות אלו בגופים העוסקים ביצירת הערכת מצב שנתית ובמועצה הלאומית לכלכלה, כגוף המתכלל. אנו ממליצים ליזום שיתוף פעולה עם גופי מחקר, קבוצות חשיבה (Think Tanks) וגורמים מקצועיים בחברה האזרחית אשר יכולים לספק מידע, לתרום להערכה ולייצר תמונה אמינה יותר של צרכי העתיד ודרכים להיענות המדינה אליהם. ההמלצה הקונקרטית יותר היא להקים מכוני חשיבה (Think Tanks) שיעבדו לצד המועצה ויעשו שינוי "מלמעלה למטה" בשירות המדינה כגוף מתכלל ומתאם.

מבוא

השירות הציבורי במדינה המודרנית היה לעמוד השדרה שעליו נסמכה הברית בין האזרח ובין המדינה כדרג המקצועי המספק שירותים, מבצע מדיניות ומתווך בין הפוליטיקאים הנבחרים ובין העם, הריבון. מודל זה הגיע לשיאו בתור הזהב של מדינת הרווחה במחצית השנייה של המאה העשרים. אולם בדור האחרון התחוללו שני משברים – כלכלי ופוליטי. בזירה הכלכלית עלתה כנגד מדינת הרווחה תפיסת הנאו-ליברליזם בעידן הגלובליזציה כאידאולוגיה דומיננטית חדשה. אלא שהמשברים הכלכליים הגלובליים – האחרון שבהם ב-2008 – יצרו גל מחאות בדמוקרטיה מתקדמות כנגד הפקרת האזרח לכוחות השוק ושחיקת יכולתה של המדינה להגן עליו. בזירה הפוליטית נמצאת הדמוקרטיה הייצוגית, שהשחקן המרכזי בה הן המפלגות הפוליטיות, במשבר לגיטימציה הניכר בתהליכים מגוונים, ובהם: ירידה של ממש באמון הציבור במוסדות נבחרים ובשירות הציבורי, דעיכת מפלגות ההמון, ירידה ביכולת הממשלות וביכולת התכלול (אינטגרציה) והתיסוף (אגרגציה) של המערכת הפוליטית והיחלשות ההסכמיות המשותפת לכלל הציבור.² כיצד משיבים את האמון במערכת הפוליטית ואיך מייצרים מחדש הבנות משותפות באשר לתפיסת המדינה ותפקידי השירות הציבורי?

המעבר לכלכלה נאו-ליברלית ומשבר האמון בדמוקרטיה הייצוגית הובילו לירידת כוחו של השירות הציבורי ולאידאולוגיה של צמצום מנגנוני המדינה ו"הבירוקרטיה" ותיגום כבלתי יעילים, שמרניים, בעלי רצון לשימור עצמי, חסרי יכולת להוביל לחדשנות וצמיחה ולוקים בהתערבות יתר בשוק החופשי. בשירות הציבורי עלתה גישת הניהול הציבורי החדש (New Public Management) כגישה חלופית. אולם הרפורמות מרחיקות הלכת שנעשו בשירות המדינה בכל הדמוקרטיה המתקדמות לאור גישת הניהול הציבורי החדש ובשם היעילות והשירותיות הניבו פירות מוגבלים ויצרו בעיות חדשות.³ בעיקר התרוקנו מתוכן ההבנה המשותפת וההסכמיות החברתית באשר לתפיסת המדינה, התערעה הלגיטימציה של שירות המדינה כשחקן מקצועי בעיצוב מדיניות ובהגדרת האינטרס הציבורי, ונוצר חוסר אמון בגופי הממשל הנבחרים והמקצועיים כאחד.

"הניהול הציבורי החדש מת – תחי המשילות בעידן הדיגיטלי" כתבו דאן-לוי (Dunleavy) ועמיתיו ב-2005. "האומנם הניהול הציבורי החדש באמת מת?"; ביקרם דה-ורי (de Vries) ב-2010: הן חלקים רבים ממנו עדיין חיים.⁴ הוויכוח הניטש בחזית המדעית בין חוקרי מדיניות ומינהל ציבורי על שינוי הפרדיגמה ודעיכתה של גישת הניהול הציבורי החדש, שלושים שנה אחרי עלייתה לגדולה כ"ידועה בציבור" של הנאו-ליברליזם הכלכלי, מציב ממשלות דמוקרטיות בעידן משבר הלגיטימציה בצומת דרכים מכונן: תפיסת הניהול הציבורי החדש נולדה מהביקורת על מדינת הרווחה ומהדגש על תפקיד הממשלה בדמוקרטיה הייצוגית כשחקן המוסדי המרכזי; גישת הניהול הציבורי החדש קראה תיגר על שלושתן בטענה שלמדינה אין המסוגלות שיש למגזר הפרטי לספק עבודה ושירותים ציבוריים. לכן דרשה גישת הניהול הציבורי למקד את תפקידי הממשלה, לצמצם את הבירוקרטיה וליצור מערכת של דפוסי

² Russel Dalton and Martin Wattenberg (eds.), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2000; Colin Crouch, *Post-Democracy*, Cambridge: Polity, 2004; Dalton Russell, David Farrell, and Ian McAllister, *Political Parties and Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2011

³ Jos Raadschelders, Theo Toonen, and Fritz van der Meer, *The Civil Service in the 21st Century*, London: Palgrave, 2007

⁴ Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow, and Jane Tinkler, "New Public Management Is Dead - Long Live Digital-Era Governance," *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (2005): 467-494
Jouke de Vries, "Is New Public Management Really Dead?," *OECD Journal on Budgeting* 1 (2010): 1-5

הערכה – יעילות, חסכוניות, שירותיות – על ידי הפרטה ומיקור חוץ וכן תמרוץ של חלק גדול מהשירותים הציבוריים שבפרדיגמה הקודמת נתפסו כתפקידיה המובהקים של המדינה. אולם מהי הפרדיגמה החדשה המחליפה אותה נכון להיום? הן ממש כשם שתפיסה ניהולית המדגישה מיומנויות ולא ערכים הייתה רזה מדי, גם ההצעה החלופית של דאן-לוי ועמיתיו – משילות דיגיטלית – נוגעת באמצעים ולא במהות: דיגיטציה היא רק אמצעי לניהול. היא איננה מערכת ערכית. מהי אם כן תפיסת המדינה במאה ה-21? מה תפיסת הציבור בהשקפה זו? מהי, כנגזרת מכל זה, דמותו של שירות מדינה ראוי, מהם ייעודו, תפקידיו ודרכי פעולתו?

משבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה, מחד גיסא, ואתגרי המדינה בעידן הגלובלי, מאידך גיסא, מציבים אתגר להגדרה מחודשת של השירות הציבורי. אתגר זה ניצב לפני מדינת ישראל, כמו גם לפני מדינות דמוקרטיות אחרות בעולם. מושגי המפתח שעולים בהקשר של פרדיגמה חדשה – משילות, רשתות מדיניות, רגולציה, דמוקרטיה השתתפותית⁵ – עדיין חסרים תפיסה קושרת ומאחדת, ולכן הם מעמיקים את הלקונה בהגדרת הפרדיגמה החדשה של השירות הציבורי בדמוקרטיות המתקדמות בעידן חברת הידע הגלובלית. התוצאה היא שירות מדינה המאופיין בתפיסה קולקטיבית אקלקטית, בדפוסי פעולה משרדיים חזקים, במחויבות להפרטה, למיקור חוץ ולניהול יעיל, אבל בלי כלים מתאימים לפיתוח תפיסה חדשה בעידן הגלובליזציה והידע ועם תודעה ודימוי עצמי נמוכים באשר לתפקידים ולאחרים של שירות ציבורי במדינה דמוקרטית.

בעידן חברת הידע השתנה מנוע הצמיחה והוא קשור היום בתעשיות ידע, בפיתוחים טכנולוגיים וביצירה של דפוסי ייצור וחדשנות המרחיבה את תחום האפשרויות ומיישנת במהירות צורות התקשרות שהיו ממוסדות. לכן המדינה – ובתוכה שירות המדינה – צריכים לעמוד כל הזמן על המשמר, לגלות ערנות ולעודד את היצירתיות והיזמיות של חברת הידע. הנחות היסוד משתנות: אם בעבר היו ידע, ותק וניסיון נכסים מרכזיים להתקדמות בשירות המדינה, הרי היום דרושה גם פתיחות ללמידה ולהשתנות ובד בבד גם היכולת לעצב תהליך משמעותי של יצירת ממשקים, שותפויות ומבנה אחר של ניהול הזדמנויות וסיכונים, שהוא קריטי לצמיחה בעולם גלובלי. במקום להתחרות בשוק הפרטי ובחברה האזרחית, על שירות המדינה ללמוד לעבוד בזיקה לזירות האחרות במרחב הציבורי ולפתח שיתופי פעולה ויכולת הכלה ותכלול. הדבר דורש ביטחון ביכולות של שירות המדינה והגברת האמון במערכת, פנימה והחוצה, כתנאי לשינוי הנדרש בתרבות הארגונית ובדימוי של שירות המדינה בעידן הגלובליזציה. למעשה, ביצועי שירות המדינה והובלת המדיניות של הממשלה והגופים הנבחרים הם הגרעין של לגיטימציה דמוקרטית, ולכן הם חיוניים לחיזוקה של דמוקרטיה ייצוגית, שצריכה להיות לה היכולת לשתף את הציבור כמפתח לשיקום משבר הלגיטימציה שלה.

אלא שלשינויים מסוג זה חסמים רבים: מבני כוח הם מבנים יציבים, המעוניינים בשימור מנגנוני השליטה ולא בביזור; תרבות ארגונית ודפוסי פעולה בתוך ממסדים משוקעים בתפיסות על ערכים, מעמד ויחסי כוח והם קשים מאוד לשינוי; קשה לצפות את פני העתיד ולסובב ספינה ענקית כמו המדינה לפי זרמי הים והאופנות הטכנולוגיות המשתנות. לפיכך השינוי הנדרש הוא ביכולות הלמידה, בהבנת התפקידים ובשינוי הדרגתי בד בבד עם שיתוף העובדים ובניית אמון ציבורי מחודש במערכת.

מסמך זה מתמודד עם האתגר המחקרי והמעשי של עיצוב פרדיגמה חדשה לתפיסת המדינה הדמוקרטית ולבניית תשתית ומתווה של קשר בין הציבור ובין השירות הציבורי. המסמך מציע תפיסה משתפת של ציבור האזרחים שתאפשר בנייה מחודשת של אמון ודיאלוג ותבנה את ההבנות ההכרחיות ללגיטימציה דמוקרטית. הרעיון המרכזי הוא ליצור שינוי בתרבות הארגונית ובדפוסי הפעולה של שירות המדינה – מלמטה ומלמעלה – כדי לעודד ולאפשר שינויים כאלה לכל אורך שדרת ההובלה וההנהגה

⁵ John Dryzek, *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford University Press, UK, 2012

בשירות הציבורי, החל במשרדי הממשלה וכלה בשלטון המקומי. שינוי זה יושג על ידי שיתופי פעולה תוך-ממשלתיים ובין-מגזריים, הקמת גופי מחקר מלווים ושיתופי ציבור רלוונטיים.

בליבת המסמך עומד מושג המשילות הדמוקרטית, המבקש לפעול בעת ובעונה אחת בשני מסלולים משולבים: במסלול האחד – הטמעה רוחבית של שינוי התרבות הארגונית בתוך שירות המדינה על ידי בניית אמון, מקצוענות, שיתופי פעולה ואתוס משותף המבוסס על שירות האזרחים בראייה מערכתית; ובמסלול האחר – בניית מודלים של שינוי מלמעלה, כדוגמת העבודה עם המועצה הלאומית לכלכלה על הערכת המצב השנתית שלה, על ידי בניית מערכת של שיתופי פעולה, איתור צורכי ציבור והקמת גופי מחקר וחשיבה. מהלך כפול זה נועד לחזק את הדמוקרטיה הייצוגית על ידי שילוב מנגנונים של דמוקרטיה השתתפותית והפנמת תרבות ארגונית המעודדת שקיפות, שיתוף בידע ויצירת שירות מדינה כארגון לומד.

שלוש פרדיגמות היסטוריות: מהבירוקרטיה המודרנית, לניהול הציבורי החדש, לתפיסת המשילות

תפיסת הניהול הציבורי החדש הייתה "חדשה" על רקע הגישה הקלסית של מינהל ציבורי ובירוקרטיה. מקס ובר אפיין את המדינה המודרנית כשחקן שיש לו מונופול על האלימות הלגיטימית. היא אכן הפכה לשחקן המרכזי בתפיסה הריאליסטית של הזירה הבינלאומית.⁶ אולם בעוד הצבא והמשטרה היו זרועות המדינה הממונות על החוק והסדר, הייתה הבירוקרטיה הזרוע האזרחית של המדינה וסימן ההיכר המובהק שלה.⁷ שלושת הארגונים המזוהים ביותר עם המדינה, וכן מקביליהם בשוק הפרטי – מפעלים שהיו לליבה של המהפכה התעשייתית והגדירו את מנוע הצמיחה של העולם המודרני מהמאה ה-19 ואילך – היו בנויים לפי אותה תפיסה: מבנה היררכי, פירמידלי, שבו עם כל עלייה בדרגה יש עלייה בניסיון המקצועי, באחריות, בסמכות, במעמד ובשכר.

הבירוקרטיה סימלה את האינטרס הציבורי המתעלה מעל לעניין הפרטי, לקשרים האישיים ולמעמד החברתי, ויחד עם מערכת המשפט היא יכלה להציע תפיסה חסרת משוא פנים ושוויונית של הברית בין האזרח למדינה.⁸ בתפיסה זו של שירות המדינה נעשית הפרדה בין הדרג הנבחר לבין הדרג המבצע: הדרג הנבחר מקבל לגיטימציה דרך בחירות ישירות מהעם; הדרג הבירוקרטי אמון על ביצוע המדיניות של הדרג הנבחר. שירות המדינה – חסין מפני שוחד ואי-יציבות פוליטית בשל קביעותו ומקצועיותו – משרת את האינטרס הציבורי ומתעלה מעל לאינטרסים הפרטיקולריים של קבוצה זו או אחרת, ובודאי שלו עצמו. תור הזהב של תפיסה זו הגיע עם חברת השפע שאחרי הנס הכלכלי, עם פריחתה של מדינת הרווחה המערבית: שירות המדינה היה המוציא והמביא של התעסוקה, הרווחה, הבריאות, הסולידריות האזרחית, החינוך הציבורי, הפנסיה, הביטחון הסוציאלי ושאר מנגנוני המדינה המעגנים את זכויותיו האזרחיות, הפוליטיות והחברתיות של האזרח.⁹

מדינת הרווחה הצליחה להעלות את תוחלת החיים ולהקטין את מספר הנפשות למשפחה. הדבר הוביל בטווח הארוך לירידה במספר הידיים העובדות במשק ולנטל מצטבר של חובות פנסיה על דורות מזדקנים

⁶ Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: The Free Press, 1964

⁷ ראו גיאורג וילהלם פרידריך הגל, **פילוסופיה של המשפט: קווי יסוד לפילוסופיה של המשפט, או: מתווה למשפט הטבע ולמדע המדינה**, מגרמנית: גדי גולדברג, ירושלים: מרכז שלם, 2011.

⁸ Thomas H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge: Cambridge University Press, 1950

⁹ שם.

שמצאו את עצמם מחוץ לשוק העבודה. כנגד מדינת הרווחה נוצרה אידאולוגיה דומיננטית חדשה, שביקרה את המבנים הגדולים, ההמוניים, הבינוניים, שייבשו כל יוזמה פרטית, יצירתיות, שונות וייחודיות וחקו את השוק הפרטי. כל אלה הולידו ביקורת נוקבת על שירות המדינה, על הבירוקרטיה ועל מנגנוני הממשלה ודרשו לגלגל לאחור את מדינת הרווחה ולשחרר את השוק החופשי מאחיזתה החונקת של מדיניות ממשלתית.¹⁰ תפיסת הניהול הציבורי החדש נוצקה על ידי הנאו-ליברליזם, שצייר את עצמו, בעידן השווקים הגלובליים, כאלטרנטיבה העיקרית המייבאת את תפיסת השוק – כלומר, יעילות, מדדי ביצוע, חסכנות תקציבית, תפיסה צרכנית ודגש על שירות ללקוחות – אל הממשלה אגב הקטנה דרמטית של השירות הציבורי באמצעות הפרטה ומיקור חוץ לסוכנויות ביצוע של חלקים רבים וחשובים מפעילות משרדי הממשלה.¹¹ הכלים שהביא הניהול הציבורי החדש היו כלי ניהול – הערכה לפי הישגים, תמריצים למצוינות, קיצוץ תקציבי, רפורמות במינהל הציבורי והתייעלות כלכלית.

משבר הלגיטימציה, חוסר האמון והדימוי הנמוך של מוסדות נבחרים בכלל ושל שירות המדינה בפרט הביאו אף הם לתפיסה המצדדת בקיצוץ במנגנוני המדינה על מנת לאפשר לשוק לפעול את פעילותו. המעבר מחברה תעשייתית לשוק גלובלי יצר אילוצים ותמורות בשוק שהקטינו את יכולתן של הממשלות לפעול ולהנהיג מדיניות כלכלית, שכן זו נגזרה מתנודות השוק הגלובלי שבו השתנה מנוע הצמיחה מתעשייה כבדה לתעשיית ידע המבוססת על מחשוב, טלקומוניקציה, דיגיטציה וטכנולוגיה עילית. מבנה המפעלים החדשים היה שונה: הוא היה מבנה שטוח המאופיין בניעות רוחבית ולא בהכרח אנכית, בדינמיות ולעתים קרובות באי-מתן יתרון לניסיון ובמקובעות טכנולוגית והעדפה של דור צעיר המסתגל לטכנולוגיות חדשות ומשתנות תדיר ומייצר אותן, וכן בעל יכולת נידות, נגישות ועבודה יצירתית בתנאים של חוסר ודאות קיצונית. אל מול השינוי הדרמטי בייצור, נתפסו המקובעות, הסרבול וחוסר היכולת של השירות הציבורי להגיב מהר כחסמים שיש להורידם על ידי העברת חלק חשוב מתפקידי הממשלה לידיים פרטיות – בפיקוח וברגולציה ממשלתית או פרטית. תפקידה המרכזי של המדינה היה, אם כן, לפקח, לווסת, לקבוע יעדים, לבקר ולא לבצע בעצמה. האזרחים נתפסו כצרכני שירותים, כלקוחות של השירות הציבורי.

אולם כשם שמשבר מדינת הרווחה היה למניע של עליית הפרדיגמה הנאו-ליברלית כאלטרנטיבה, כך המשברים הכלכליים העולמיים בעשורים האחרונים הציבו סימני שאלה על ההנחה שיש לצמצם ככל האפשר את המדינה ואת שירות המדינה, שהרי הם המגנים היחידים מפני כשלי השוק. חשיפתו של האזרח ופגיעותו מול התנודות והמשברים של השוק הגלובלי העולמי הצריכו, אם כן, חשיבה מחודשת על תפקיד המדינה ויעדי השירות הציבורי. יתרה מזו, הרפורמות המבניות בהכשרה, בהערכה ובהבניית השירות הציבורי הביאו תוצאות מעורבות ולא יצרו תרבות ארגונית אחרת. בה בעת נפגעו יוקרתו של השירות הציבורי, מקצועיותו ודימויו.

האם נוצרו התנאים לפרדיגמה חדשה? הרכיבים המכוננים שלה הם המשילות, הרשתות המדיניות ושיתוף הציבור. המעבר העיקרי מגישה מוסדית, שבה הממשלה היא השחקן הראשי, לשוק כמנגנון המוביל חזר עתה לגישה מוסדית, אך הפעם מוסדית חדשה: לא עוד ממשלה לבדה במרכז, אלא משילות; לא עוד שחקן יחיד, אלא מארג של מוסדות שותפים – ממשלתיים, כלכליים, חברתיים; לא עוד קביעת מדיניות ריכוזית על ידי גופי השלטון, אלא רשתות מדיניות המערבות את בעלי העניין השונים ויוצרות ממשל עצמי ושיתופי פעולה בין המגזר הציבורי, העסקי והחברה האזרחית. כנגד משבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה תפיסת המשילות מציעה שיתוף ציבור גדול יותר, אקטיביזם חברתי, אחריות ציבורית, ודמוקרטיה השתתפותית, המערבת את האזרחים הנוגעים בדבר ברמות שונות של קביעת מדיניות ויישומה ולא רק בהצבעה פוליטית כפעולה מכוננת, אך בלעדית של השתתפות פוליטית. לוח 1 מסכם את ההבדלים העיקריים בין שלוש הגישות.

¹⁰ מילטון פרידמן, **קפיטליזם וחירות**, מאנגלית: מזל כהן, ירושלים: הוצאת שלם, 2002.

¹¹ Peter Hall, "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain," *Comparative Politics* (April 1993): 275-296

לוח 1 התפתחות פרדיגמות של תפיסת המדינה, הציבור ושירות המדינה

משילות	מינהל ציבורי חדש	מדינה מודרנית: בירוקרטיה	
מוסדית חדשה	נאו-קלסית	מוסדית	גישת ניתוח
דיאלוג ברשתות מדיניות	אינטרסים אישיים	נבחרי ציבור	ייצוג אינטרס ציבורי
אזרחים שותפים	צרכנים	בוחרים	הציבור
מתכללת ומאפשרת	קובעת יעדים	קובעת ומבצעת	המדינה
רשתות מדיניות ושותפויות בין-מגזריות	מטה וסוכנויות ביצוע	היררכי; פירמידי	מבנה ארגוני
רב-ממדית	שוק פרטי	ממשלה	אחריותיות
דמוקרטיה השתתפותית	חוק וסדר	ממשל של נציגים	תפיסת דמוקרטיה

מקור: מעובד לפי Mark Bevir, *The New Governance and the Public Servant*, Paper given at ECPR, 2011

שני דימויים מרכזיים עולים מניתוח הלוח – המדינה והאזרח. ראשית, במודל המודרני המדינה היא המוציאה והמביאה, קרי המחליטה והמבצעת. במודל של הניהול החדש תפיסה זו מצטמצמת באופן קיצוני; כאן תפקידיה של המדינה מסתכמים בקביעת יעדים ובעבודת מטה. לעומת זאת בפרידגמה החדשה של המשילות המדינה היא המתכללת, היא הבונה את התשתיות, והיא המאפשרת את הפיתוח האישי ואת עידוד היצירתיות בכל המגזרים – הציבורי, העסקי והחברה האזרחית.

ובאשר לאזרח – במודל המודרני הפרט הוא הבוחר. מעורבותו מתמצית בבחירת מקבלי ההחלטות. במודל הניהולי החדש הפרט הוא הצרכן הפעיל, בעיקר בשוק, ואילו במודל של המשילות הפרט הוא אזרח המשתתף לא רק בבחירות או כצרכן בשוק אלא כבעל עניין (stakeholder) או כחלק מתפיסה כוללת של אזרחות מעורבת ברשתות מדיניות, שכן שיתוף הציבור נתפס כתרומה לממשל. מכאן השינוי בתפיסת השירות הציבורי – משירות ציבורי היררכי ואוטונומי לשירות ציבורי צנום ומדולדל. השירות הציבורי הופך במודל המשילות למרכז של רשתות מדיניות ושותפויות בין-מגזריות שהתרבות שלו היא שירות לאזרח והתפיסה שלו היא שהאינטרס הציבורי טובת הכלל הם במרכז.

לקראת פרדיגמה שלישית: משילות ומה עוד?

המשילות עולה כמושג יסוד בפרידגמה החדשה. כיצד תיראה המדינה לפי תפיסת המשילות? האם מדובר כאן בתפיסה צרה שבמקום מיומנויות ניהול מעמידה במרכז רשתות מדיניות? האם היא רק מייעלת את עבודת הממשלה או שמא היא מבקשת קווי יסוד חדשים לתפקיד המדינה בהגנה על אזרחיה והצמחתם כשחקנים מוכשרים בעולם גלובלי של ידע וקדמה? האם יש למשילות היכולת להתמודד עם משבר הדמוקרטיה או שהיא יכולה רק להיענות לאתגר מקומי של מבנה המינהל הציבורי? בדיוני הצוות הסכימו כולם כי חייבים לייצר מודל פוזיטיבי של מדינה בעידן הידע, שמגלמת תפיסה של הציבור מחד גיסא ושל השירות הציבורי מאידך גיסא.

במרכז הפרדיגמה החדשה עומד המושג "משילות דמוקרטית".

משילות (Governance) מייצגת את מכלול התהליכים הקשורים בשלטון, בקבלת החלטות, ביחסי כוח ובהובלת מדיניות - על ידי הממשלה, השוק, רשתות מדיניות, מפעלים, ארגונים לא פורמליים, תאגידי בינלאומיים וגורמים נוספים. בניגוד לתפיסה שזיהתה את השלטון עם הממשלה (Government) וגופי הממשל בלבד, התפיסה של משילות מתייחסת ליחסי הגומלין בין גופים השותפים בעיצוב המדיניות. מושג נפרד הוא **ממשלתיות (Governability)** שמתייחס לשלטון אפקטיבי של הממשלה. שלטון אפקטיבי יכול להיות ריכוזי ובעל סמכויות. ואולם הטענה במסמך זה היא שמשבר האמון של הציבור הישראלי במודל של הדמוקרטיה הייצוגית מעלה את הצורך להתייחס אחרת לממשלתיות ולהפוך גם אותה לנגישה יותר לציבור. את הנגישות משיגים על ידי שקיפות, הגברת תודעת השירות לאזרח, שיתוף בהנגשה וביצירה של ידע, בניית תהליכים של שיתופי פעולה ואף שיתוף הציבור בתהליכי העיצוב של המדיניות. בעידן חברת הידע תהליכים אלו יבנו גישה חיובית הפונה לציבור, מסבירה את המדיניות ומצדיקה אותה ובונה מחדש את האמון בין גופי הממשל והזירות של המגזר הפרטי והחברה האזרחית. אנחנו נשתמש כאן במושג המשילות הרחב ונטען שרכיב קריטי בשינוי תפיסת המדינה ותפקידי שירות המדינה הוא בהפיכתם לגופי מטה, תיאום, קביעת מדיניות, הצבת יעדים הנגזרים מערכים וראיית האינטרס הציבורי הכולל על ידי מגוון שיתופי פעולה ויצירת רשתות מדיניות, ולא על ידי תפיסה הגורסת שלשירות הציבורי יש בלעדיות על הידע.

הצוות החליט להשאיר להכרעה דמוקרטית של העם ולהובלה פוליטית של ההנהגה הנבחרת את הבחירה בין שני המודלים – מדינה נאו-ליברלית ומדינת רווחה – וכן את ההכרעה בדבר "מדינה יהודית ודמוקרטית", "מדינה כל אזרחיה" או "מדינת כל קהילותיה". אמנם נכון הוא שבחברה משוסעת, שעברה תהליכים של סגרגציה ובנייה נפרדת של קהילות ברמת תקשורת ואמון נמוכה ביניהן, יהיה קשה יותר לבנות תהליכי אמון כלפי הממשל ושירות המדינה. נזדקק לשם כך לדיון נפרד בשאלת יצירת המינימום האזרחי המשותף הבונה תשתית ישראלית איתנה, מאפשרת ומכבדת אך גם יוצרת בסיס והסכמות משותפת לכלל ציבור האזרחים. מעבר לכך, הדיון הצמיח שלושה מודלים אפשריים של הפרדיגמה החדשה: מדינה מנטרת, מדינה מאפשרת ודמוקרטיה משתפת.

מדינה מנטרת (monitory democracy). נשענת על ניתוח הדמוקרטיה כצורת משטר שעוברת ממודל של גופים מחליטים וציבור שבוחר ממשלה פעם בארבע שנים לפי ביצועיה למודל של מעורבות החברה האזרחית ותקשורת ואזרחים כפרטים שמקיימים ביניהם ביקורת ושיח דמוקרטי. בד בבד עם עיבוי תפקידי האזרח והגופים הוולונטריים הופך שירות המדינה מגורם מבצע לגורם מפקח על קביעת המדיניות ויישומה בסוכנויות ביצוע שונות, אם על ידי המדינה ואם על ידי גופים עצמאיים מקצועיים. המדינה הרגולטיבית יוצרת את הסטנדרטים ואת הערכים במודל של דמוקרטיה מסדירה, מפוקחת ומפקחת.¹²

מדינה מאפשרת (enabling state). לקוחה מתפיסת הדרך השלישית של סר אנתוני גידנס, ראש London School of Economics ויועצו של ראש ממשלת בריטניה טוני בלייר. מדינה מאפשרת את הברית בין האזרח ובינה לא בכך שהמדינה חוזרת לספק את כל השירותים לאזרח, אלא בכך שהיא יוצרת שותפויות בין שלושת המגזרים – הציבורי, השוק הפרטי והחברה האזרחית – ומאפשרת מעורבות של בעלי עניין (Stake Holders) ומעורבות ציבורית במגוון זירות. המטרה היא לעשות "דמוקרטיזציה של

¹² John Keane, "Monitory Democracy and Media-saturated Societies," *Participation Society* 24 (2009)

הדמוקרטיה" ולהרחיב את תפקידי החברה האזרחית על ידי יצירת תשתית של פעילות קהילתית ומדינתית וחיזוק שלטון החוק, הסולידריות והאזרחיות.¹³

דמוקרטיה משתפת (participatory democracy)¹⁴. המודל השלישי מציב במרכז את משבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה ומבקש לחזק את אמון הציבור בדמוקרטיה לא רק על ידי שיפור השירותים של הממשלה אלא בעיקר על ידי הפיכת האזרח לפעיל ומעורב בחיי הקהילה, האזור והמדינה. רשתות המדיניות כוללות אזרחים ולא רק בעלי עניין; שיתוף הציבור נעשה על בסיס קבוע ולא רק על בסיס אפיוזי; מנגנונים של דמוקרטיה דליברטיבית – כגון ועידות אזרחים, בניית תקציב עם התושבים ומדגמים דליברטיביים – הופכים להיות יסוד מוסד בפעולת הממשלה. על ידי שיתוף הציבור המנגנונים הללו מעמיקים את התרבות האזרחית, בונים אמון ציבורי ויוצרים מודל של דמוקרטיה משתפת.

לוח 2 מודלים של משילות בפרדיגמה השלישית

שירות המדינה	ציבור	תפיסת מדינה	
קביעת כללים, ניטור ואכיפה	מסגרת חוק וסדר, ביקורת ושיח	רגולציה, ניטור ואכיפה	מדינה מנטרת
אמנות שירות, אתוס משותף ושיתוף בעלי עניין	השתתפות וולונטרית של בעלי עניין	קביעת סטנדרטים וערכים	מדינה מאפשרת
שיתופי ציבור ברשתות מדיניות, הנגשה, שקיפות	אקטיביות ומעורבות של האזרחים	קביעה משותפת של האינטרס הציבורי עם האזרחים	דמוקרטיה משתפת

בעוד שמודל המדינה המפקחת הוא מינימלי ובעיקר קובע כללי משחק ומסגרת, המודל של המדינה המאפשרת מציע שיתוף של בעלי עניין, מנגיש שירותים ומידע ומאפשר מעורבות יתר לרוצים בכך. המודל השלישי – דמוקרטיה משתפת – הוא האקטיבי ביותר. התפיסה שלו היא יצירת רצון לערב את האזרחים בשיח, בקביעת הנורמות, בדיון הציבורי אבל גם ברשתות המדיניות ובתהליכי קבלת החלטות. אף שהמודל הנורמטיבי העבה של דמוקרטיה משתפת הוא המודל הרצוי, הדיון בצוות איתר בעיות עומק ביצירת שיתופי פעולה בסיסיים ובבניית אמון בין המגזרים והקבוצות בחברה וגם סימן סוגיות של פופוליזם ומניפולציה בתהליכים של שיתופי ציבור גורפים.

שלושת המודלים אינם מוציאים זה את זה אבל מציעים תפיסות שונות של מעורבות הציבור מחד גיסא ושל הבניית תפקידי השירות הציבורי מאידך גיסא. ההמלצה המרכזית של נייר זה היא לראות בדמוקרטיה המשתפת אופק היוריסטי, נורמטיבי, של מודל המדינה הרצויה בעידן חברת הידע, אבל לבנות את היכולות של שירות המדינה כמתאימות לאלו של המדינה המאפשרת ולהרחיב בהדרגה לכדי דמוקרטיה משתפת. כדי לעודד שירות ציבורי שיכול לייצר תהליכי שינוי, לאפשר בניית קהילות מדיניות ולהיות גורם מרכזי בהקמת רשתות בין-מגזריות ושיתופי ציבור, יש לעבוד על רמות שונות של שיתופי פעולה ושיתוף אזרחי.

¹³ אנתוני גידנס, **הדרך השלישית: תחייתה של הסוציאל-דמוקרטיה**, מאנגלית: עופר שור, תל אביב: ידיעות אחרונות, 2000.
¹⁴ הביטוי "participatory democracy" מכוון בדרך כלל למיזמים דליברטיביים מוגבלים של שיתופי ציבור. המונח "דמוקרטיה משתפת" רוצה לשלב את האזרחים בתוך המודל של הדמוקרטיה הייצוגית ולא להמירו במודל אחר של דמוקרטיה השתתפותית.

שירות המדינה במדינה משתפת: משילות דמוקרטית

מהי אם כן דמותו הרצויה של שירות המדינה בדמוקרטיה משתפת? מה תפקידו ובמה הם שונים מהתפיסה הקלסית של שירות מדינה כדרג ביצועי או מן התפיסה של הניהול הציבורי החדש?

1. המדינה המשתפת היא מדינה שפניה לציבור; הציבור הוא ליבת המודל, ולכן שיתופו ברשתות מדיניות וכן שיפור השירות לאזרח עומדים במרכז הפרדיגמה החדשה. אבל גם בניית שירות מדינה אקטיבי, יוזם, יצירתי, המסוגל להניע תהליכים, לחשוב לטווח ארוך ולפעול במקצועיות לתכנון ויישום של מדיניות למען האינטרס הציבורי וקידום המדינה הופך להיות במוקד. הציבור ניצב בבסיס הגישה של מדינה משתפת, קרי המדינה ומבנה שירות המדינה כחלק מהשירות הציבורי נגזרים מהבנת החוזה שבין המדינה לאזרחים. האזרח הוא אוטונומי בכך שהוא פועל למימושו העצמי. בה בעת הוא יכול להיות שותף לתהליכי קבלת החלטות, לעיצוב מדיניות ולמתן משוב וביקורת לא רק ביום הבחירות אלא כחלק מתפיסה של מעורבות אזרחית בעשייה הציבורית. האזרח מקבל שירותים ציבוריים מהמדינה אבל גם כלים למעורבות חברתית משמעותית. האינטרס הציבורי הוא במרכז תהליכי קבלת החלטות וקביעת המדיניות בדמוקרטיה מתקדמות. בעוד הפוליטיקה נשענת על ייצוג קבוצות זהות ואינטרסים פרטיקולריים, שירות המדינה מאפשר תרגום וחשיבה אינטגרטיבית על האינטרס הכללי.

2. המדינה מספקת במודל זה תשתיות – פיזיות, חינוכיות, כלכליות, חברתיות, אזרחיות – כדי לאפשר לאזרחים מימוש עצמי, התפתחות אישית ואוטונומיה מרבית תוך עידוד יזמות, יצירתיות וסולידריות אזרחית. המדינה מיוצגת בדמוקרטיה על ידי נבחר הציבור, הקובעים יעדים, ערכים, סטנדרטים וכיוון לתכנון אסטרטגי לאור האינטרס הציבורי. פעולתה כשחקן מפתח בחברה של ידע גלובלי מחייבת אותה להכשיר את אזרחיה לשוק העתיד ולהשקיע ביכולות גבוהות ובשיפור ההון האזרחי על ידי שיפור רמת השירותים ואופיים והתאמתם לחברה מורכבת. פתרונות יצירתיים לקהילות בדלניות, חשיבה על אינטגרציה אזרחית והבניה של אמון בשלטון החוק, בשירות הציבורי ובמוסדות הנבחרים הם קריטיים לשגשוג בעולם משתנה.

3. שירות המדינה הוא הדרג המקצועי השותף בעיצוב התכנון האסטרטגי, וממנו נגזרים יעדים לטווח ארוך, בינוני וקצר המשתקפים בתכניות העבודה והתקצוב. חלק אחד של שירות המדינה מספק שירותים ציבוריים וחברתיים אוניברסליים. חלקו האחר שותף בעיצוב המדיניות לקביעת סמכויות ביצוע ועוסק בניטור ובאכיפה. ואולם במהותו שירות המדינה מעצב רשתות מדיניות רלוונטיות לתכנון ולביצוע של מדיניות הממשלה אגב שיתוף מומחים, גופי מחקר וארגונים חברתיים ופרטיים ויוצר שיתוף ציבור במקומות רלוונטיים. כלומר, שירות המדינה במודל המשילות הוא המניע המקשר בין הגורמים הפועלים ליישום התכנון, והוא המפקח, המתאם והמתכלל ביניהם; הוא המרכזת (hub) שבה וסביבה נעשית הפעילות של השירות הציבורי ומתממשת המדיניות שלו.

כיצד משנים את מערכת ההפעלה של השירות הציבורי? כיצד הופכים אותו לגורם דינמי, מניע ומנהל מהלכים מורכבים של תכנון ותרגומו לתכניות עבודה ויישום מדיניות? המומחיות של שירות המדינה צריכה להיות ביצירת תהליכים של הובלה, גיבוש ויישום של מדיניות תוך יצירת ידע משותף לשירות הציבורי, מונגש ושקוף, המאפשר למידה ארגונית בין משרדים ובין גופים מגוונים, התבוננות כלל-מערכתית ותהליכי הפקת לקחים ולמידה.

לצורך כל אלה יש צורך באתוס מרכזי מקצועני, בעל תודעת שירות הציבור מחד גיסא ופועל לפי האינטרס הציבורי מאידך גיסא, וכן שינוי התרבות הארגונית מתרבות של התמחויות ספציפיות בכל משרד לתרבות

של שיתופי פעולה המבוססים על אמון, תחושת שליחות ותפיסה של דיאלוג תוך-ארגוני וחוץ-ארגוני. אנשי שירות המדינה לא חייבים להיות בהכרח המומחים הבלעדיים בתחום המקצועי שלהם, אלא הם צריכים להיות מסוגלים לזמן וליצור רשתות מדיניות מגוונות, מבוססות מחקר, חדשניות וצופות פני עתיד על מנת לא רק לתת שירות ברמה גבוהה אלא גם לתכנן תכנון אסטרטגי ולייצר מנגנונים של שיפור עצמי, ביקורת פתוחה ושיתוף ציבור. כדי לשנות תרבות ארגונית יש ליצור אמון בתוך המערכת וכלפי המערכת גם על ידי הפוליטיקאים וגם על ידי הציבור. יצירת אמון – בין יחידות בתוך המשרדים, בין משרדים ובין מגזרים, ציבורי, פרטי וחברה אזרחית – מאפשרת תפיסת שליחות משותפת ויכולת של שיתופי פעולה. כדי לממש זאת נדרשות שקיפות והנגשה של ידע באמצעות פיתוח ידע מקורי ועידוד הציבור הרלוונטי להיות שותף בשימוש בידע הזה ובעיבודו.

תהליכי השינוי הם אטיים והדרגתיים. ההמלצות הכלליות שלנו נשענות על 5 צירי מפתח לשינוי:

- שקיפות, הנגשה ושיתוף בידע קיים.
- יצירת שיתופי פעולה מגוונים בתוך שירות המדינה ומחוצה לו.
- הבניית שיתופי ציבור פנימה, לתוך אופני ההתנהלות של הגופים המקצועיים בד בבד עם יצירת שינוי מבני של אופני התנהלות ריכוזיים.
- יצירת גישה מתכללת, חשיבה לטווח ארוך ושינוי הדרגתי לקראת תקצוב צורכי העתיד.
- הבנה של מורכבות המערכת ושל תאוריה של מורכבות בהתמודדות הארגונית עם שינויים והכרה בחשיבות הגורם האישי המנהיגותי ביכולת לפתח תהליכים.

תהליכים והמלצות אלו עובדים מלמטה למעלה ומשנים בהדרגה את תפיסת שירות המדינה ואת דרכי עבודתו בחתך רוחבי. נוסף על כך נדרשים לשינוי המערכתי פיילוטים של מוקדי שינוי מלמעלה למטה, המתווים ומדגימים דרך פעולה חדשה זו של שירות המדינה.

הבניית תשתית של קשר בין הציבור ושירות המדינה בדמוקרטיה משתפת: המלצות אופרטיביות

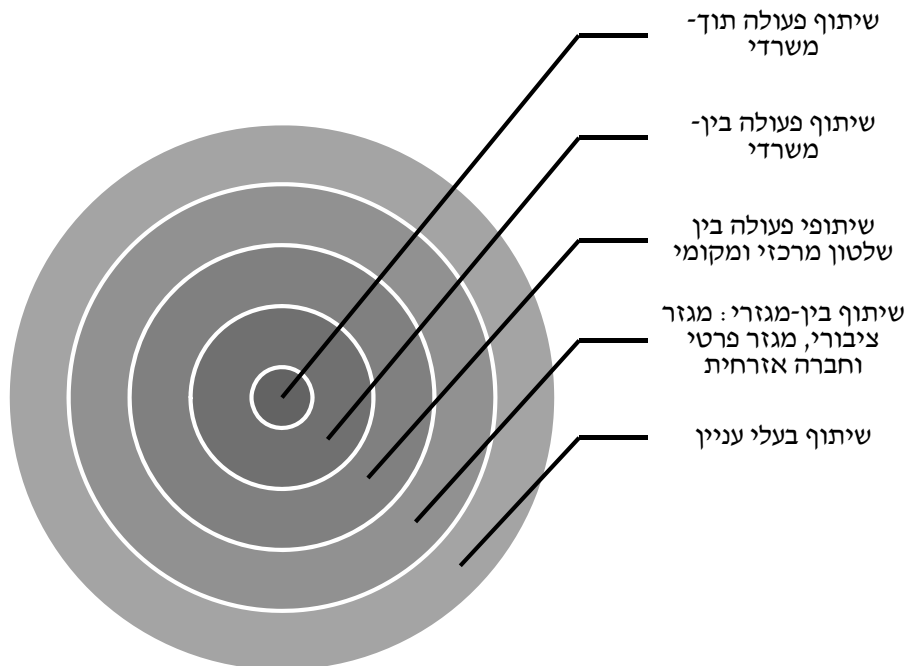
1. שינוי "תוכנת ההפעלה" של השירות הציבורי משמעו יציאה מתרבות של "מומחיות בלעדית" מחד גיסא ו"השוק החופשי יבצע הכי טוב" מאידך גיסא אל תפיסה של שירות ציבורי כמוביל של בניית רשתות מדיניות משתנות, המעגנות את המומחים, הגופים הרלוונטיים, הארגונים המובילים והציבור לקביעת המסגרת של הסטנדרטים, הערכים, היעדים, הפיקוח, בניית תכניות העבודה והיישום בעולם דינמי. שירות המדינה הוא, אם כן, היוצר את נקודת המפגש המרכזית של הגורמים הרלוונטיים ליצירת מדיניות ולעיצובה. הוא בונה רשתות מדיניות, יוצר תהליכי שיתוף בין גורמים שונים ומוביל תהליכים של קשר בין מומחים, אנשי מעשה, ארגונים וולונטריים וארגונים מקצועיים מתוך רפלקסיה על קביעת סטנדרטים, יצירת ערכים משותפים ובניית מנגנונים המעודדים חדשנות, יזמות ויצירת קהילות מגוונות סביב נושאי מדיניות.

2. שירות המדינה בעידן חברת הידע הגלובלית מחייב יצירת תרבות ארגונית אחרת, המבוססת על הנגשת ידע, קידום שקיפות ויצירת תשתית למעורבות של גורמים רלוונטיים בתהליכי עיצוב המדיניות. בעידן הידע הבעיה אינה רק עצם הנגישות למידע, אלא מהו המידע הרלוונטי לקבלת החלטות. בהקשר של שירות

המדינה התשתית היא חשיפת ידע, שיתוף בידע, הגברת שקיפות ונגישות לידע, אבל גם יצירת ידע על עצם הובלת מהלכים, ניירות מדיניות והערכה של תהליכים. כלומר, בהקשר של שירות המדינה התשתית היא הפיכת שירות המדינה לארגון לומד, היוצר ואוצר ידע ולומד מידע שנשמר ומועבר והוא פתוח בין משרדי ממשלה שונים ובשאיפה לציבור כולו. בנוסף לכך, עידן הידע מחייב יצירת מדיניות מכוונת מחקר, כלומר מנגנון שבו לא כל ההחלטות צריכות להתקבל בצורה ריכוזית בשלטון המרכזי, אבל יש פיקוח והנחיה מהו ידע רלוונטי לקבלת החלטות, מהו מצב המחקר העדכני, מהן הדוגמאות הרלוונטיות מחו"ל או מההיסטוריה שלנו, מהם המקרים הדומים, מהו מאגר הנתונים, מי הם המומחים הרלוונטיים – כלומר, מדיניות מונחית מחקר.

3. על מנת לאפשר שינוי תרבותי ויצירת ידע משותף יש לייצר תרבות של אמון ועבודה באמצעות שיתופי פעולה. הובלת תהליכים של שיתופי פעולה – בין יחידות בתוך המשרדים, שיתופים בין-משרדיים, בין השלטון המרכזי למקומי, בין המגזר הפרטי, מערכות השלטון והחברה האזרחית, שיתוף בעלי עניין והציבור. התרבות הארגונית הקיימת מתקשה לאפשר שיתופי פעולה משמעותיים אפילו בתוך המשרדים ובין המשרדים בגלל המאבק על התקצוב ובגלל דפוסי עבודה שיש לשנותם בהדרגה. פתיחות ועבודה משותפת למען אינטרס ציבורי הם קריטיים להובלת השינוי (ראו תרשים 1).

תרשים 1 דמוקרטיה משתפת: סוגי שיתוף



4. כל אלה מחייבים שינוי תרבות ארגונית. כלומר, יצירת שירות המדינה כארגון לומד היוצר ידע על עיצוב קהילות מדיניות, הובלת תהליכי שינוי, חשיבה ותכנון לטווח ארוך, ראייה אינטגרטיבית וחשיבה אסטרטגית. פתיחות כלפי פנים, שקיפות, הנגשת מידע ושיתוף אזרחים – דרך ארגונים ויחידים – יעלו את קרנו של שירות המדינה, יעצימו את האינטרס הציבורי ויחזקו את הלגיטימציה הדמוקרטית של הממשל בישראל.

5. כדי ליישם את מודל המשילות יש לייצר מנגנונים וליישם בפילוטרים לחשיבה מתכללת ולתכנון לטווח ארוך. מנגנונים אלו הופכים להיות חלק ממעגל החיים של שירות המדינה ומייצרים השפעה על תכניות העבודה ועל מעגלי התקצוב. מתווה פעולה למודל עבודה כזה הוא החלק האופרטיבי של נייר זה.

שירות המדינה הוא מודל לשירות הציבורי כולו. עליו להיות מבוסס על חשיבה אסטרטגית, על בניית ערכת כלים ליצירת מדיניות מכוונת מחקר ועל שיתופי פעולה המבוססים על שקיפות ועל יצירת ידע ייחודי לרמות השונות של המשילות הדמוקרטית - קהילתיות, מקומיות, אזוריות או ארציות. למדינה ולשירות הציבורי יש תפקיד מכריע בהנגשת מידע, בשקיפות, בפתיחות של מאגרי הנתונים ובעזרה לאיתור גורמים ומחקרים רלוונטיים לכל רמה של קבלת החלטות וקביעת מדיניות. דווקא בעידן הידע מחייבת התפוצצות הידע הנגשה מושכלת של מידע ומדיניות מבוססת מחקר. כל אלה יתרמו למשילות דמוקרטית, פתוחה, שקופה ומשתפת ציבור, ובה בעת לקביעת יעדים וראיית האינטרס הציבורי ושירות הציבור כנר לרגליו של שירות המדינה והעצמתו.

חשיבה אסטרטגית בשירות המדינה: המלצות אופרטיביות ומתווה פעולה

בחלק זה נציג את המלצות הצוות למתווה פעולה הבנוי מתכלול אסטרטגי ושיתופי פעולה בבניית הערכת המצב הכלכלית-חברתית בישראל. מטרת העל של המלצותינו היא **לבסס את תשתיות הידע והתהליכים הנדרשים לצורך מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בחשיבה ובתכנון אסטרטגיים ובתכנון מדיניות בתחום הכלכלי-חברתי**. ביסוס זה יאפשר מענה מיטבי לצורכי הציבור בטווח הקצר והארוך, יחזק את דמותה של המדינה בעיני אזרחיה ויגביר את הרגשת המחויבות שלהם כלפיה. המדינה תשיג זאת על ידי העמקת שיתוף הפעולה בעבודה הפנים-ממשלתית בין הזרועות השונות של שירות המדינה וכן על ידי **יצירת שותפויות עם גורמים בעלי מומחיות ועניין. ברמה הרחבה ביותר תבנה המדינה תהליכי שיתוף ציבור**.

הבחירה להתמקד בהמלצות הנוגעות בגוף המתכלל (שתפקידו לייצר הערכה לאומית ותכנון לטווח ארוך) היא בחירה אסטרטגית: בעוד שתהליכי שינוי ארגוני מזינים זה את זה גם מלמטה-למעלה וגם להפך, ברצוננו לקיים מודל (roll model) שיאפשר להבנות תהליכי שיתוף מרחיקי לכת כחלק מתהליך התכנון הנשען על פעילות המשרדים הממשלתיים ושירות המדינה אך גם מוביל אותם. מתווה הפעילות אפשרי בכל יחידה תכנונית במשרדי הממשלה בפרט ובשירות הציבורי בכלל, עד לרמת השלטון המקומי וניהול יחידות אוטונומיות אחרות. אנו מעוניינים לייצר תהליך שיהווה מודל להשראה, יעודד ויאפשר מהלכים דומים ואחרים מאחר שהם יקבלו דוגמה מיחידת המטה המרכזית – משרד ראש הממשלה. כמו כן, ההערכה הלאומית מייצרת ומקדמת את תפיסת האינטרס הציבורי הרחב, ולכן דווקא בו נכון להתניע יצירה של מנגנוני שיתופי ציבור משמעותיים וגם לבסס את ראיית "הטוב הכללי" מעבר לצרכים

ולאינטרסים פרטיקולריים של קבוצות, ארגונים ויחידים. בכוונתנו לייצר סביב כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2013 – לפניו ואחריו - השתלבות בפרויקטים אמיתיים ולהשתמש בהם כפילוטים להובלת תהליכי שינוי.

ביסוס התהליך של איסוף והערכה כחלק מתהליך קבלת ההחלטות

כבר לפני שנים אחדות נקטה ממשלת ישראל צעדים שנועדו **לבסס גישה של חשיבה אסטרטגית במקום גישה תגובתית**, המאפיינת חלקים רבים משטחי פעילותה גם כיום. המועצה הלאומית לכלכלה (שהוקמה בשנת 2006) נועדה לשמש גוף מטה לראש הממשלה בנושאי כלכלה. אחד מתפקידיה היה, ועודנו, לסייע בתהליך קבלת ההחלטות בתחומים אלו, בהתבסס על ניתוחים מקצועיים, נתונים עדכניים וחשיבה שיטתית ארוכת טווח. במועצה הלאומית לכלכלה מוגדרת האסטרטגיה **פעילות יזומה צופה פני עתיד, שמטרתה היא זיהוי מוקדם של מגמות ואתגרים והמלצה על פעולה מעשית לקראתם, כאשר הגמישות המערכתית היא חלק מהתנאים ההכרחיים להצלחה**. מאז הקמתה פועלת המועצה ליצור סדר יום כלכלי-חברתי אשר במרכזו צמצום העוני בישראל ועידוד הצמיחה.

מאז החלטת הממשלה מס' 4028, נובמבר 2011 (שבה נקבע כי משרדי הממשלה יעבדו על פי מעגל התכנון השנתי, בהתאם למדריך התכנון הממשלתי שפורסם בספטמבר 2010), מתקיים תהליך הטמעה רצוף של עקרונות התכנון במשרדי הממשלה השונים על ידי משרד ראש הממשלה. בהחלטת הממשלה מס' 5208, נובמבר 2012, נקבע, כי יכוננו **מוסדות ותהליכים שיבטיחו בסיס איתן לתהליכים כלל ממשלתיים מעמיקים, מבוססי מחקר, להתמודדות מבעוד מועד עם אתגרים ארוכי טווח ובין משרדיים בתחום חברתי-כלכלי**. בכלל זה הוחלט שיוקמו האגף לאסטרטגיה כלכלית-חברתית במועצה הלאומית לכלכלה, פורום מקצועי בכיר לתכנון אסטרטגי, צוות לניהול אסטרטגיה וועדת שרים לאסטרטגיה חברתית-כלכלית.

בהקמת הפורום המקצועי הבכיר לאסטרטגיה נבנה הבסיס להגברת התיאום הבין-משרדי בתכנון וביישום מדיניות וכן לרישות (networking) ולתשתית מקצועית של אנשי אסטרטגיה. בהקמת האגף לאסטרטגיה כלכלית-חברתית נבנה הבסיס הארגוני לזיהוי ולניתוח מגמות וסוגיות אסטרטגיות. הקמתו נועדה גם לרכז את עבודת המטה הנדרשת לגיבוש הערכת מצב אסטרטגית, שצריכה להיות מוצגת לממשלה אחת לשנה (ועדת השרים, הפורום המקצועי הבכיר, הצוות לניהול אסטרטגיה). בנוסף – ניהול קשר עם יחידות הממשלה, גורמי מחקר, מגזר שלישי, מומחים, ארגונים בינלאומיים ונציגי ציבור.

פערים עיקריים

בבסיס היכולות של הממשלה יש פער באיסוף ידע, נתונים ותובנות הרלוונטיים לקיום תהליכי חשיבה ותכנון אסטרטגיים. וכך גם בתכנון המדיניות בתחום הכלכלי-חברתי. הפערים קיימים הן בתוך המנגנון הממשלתי והן בסביבה שבה ובעבורה הממשלה פועלת.

בהחלטת הממשלה והפעולות שיוזמו הונחו אבני היסוד לתהליכי תכנון אסטרטגיים שנועדו לשנות את התגובתיות והמענה הניתן (בעיקר לבעיות הדחופות) המאפיינים את פעולת הממשלה עד כה. עם זאת, נראה כי יש כמה פערים משמעותיים הנדרשים לצורך יצירת הבסיס לאיסוף המידע, לעיבודו ולהנגשתו לדרג המקצועי ולמקבלי ההחלטות. מידע מעובד זה נדרש לצורך זיהוי המגמות בעלות פוטנציאל ההשפעה האסטרטגי על הציבור והמדינה וקיום תהליך תכנון אסטרטגי כדי להתמודד עם אתגרים ארוכי טווח בתחום הכלכלי-חברתי:

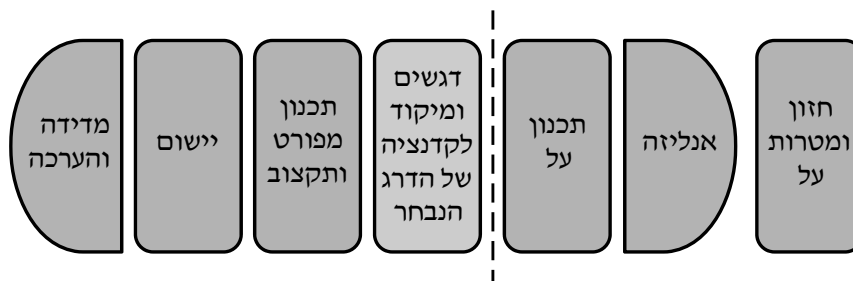
הפערים הם אלה :

- חוסר בתיאום בין משרדי הממשלה המתבטא בהיעדר **מדיניות, שפה משותפת ותשתית מאפשרת לאיגום הידע הרב, המידע והתובנות** הצומחות מ"מעגל החיים" הארגוני של משרדי הממשלה. מדובר בתהליכי איסוף מידע רלוונטי לפעילות המשרד, בתכנון תכניות עבודה ובביצוען, וכן בסיכום פעילויות ובתחקירי אירועים ייחודיים.
- היעדר מנגנון ותשתית מאפשרת לאיסוף מידע רלוונטי לשם עיצוב חלופות וקבלת החלטות אסטרטגיות מגופים **חוץ-ממשלתיים ומהציבור הרחב**.
- **חסך במחקר יישומי** איכותי על ישראל בהיבטים כלכליים וחברתיים.
- היעדר **קבוצות חשיבה (Think Tanks)¹⁵** בתחום הכלכלי-חברתי, שאמורים לפעול ליד המערכת הממשלתית כדי להעצים את יכולת התכנון האסטרטגי של הממשלה. גוף מסוג זה פועל כרשת מומחים ומוסדות בעלי ידע רב המעוניינים ויכולים להשפיע באופן בלתי אמצעי על השירות הציבורי ועל קובעי המדיניות.

המחשת הפערים בשלב איסוף הנתונים וההערכה (אנליזה)

המחשת הפערים תיעשה בהתייחס למודל עקרוני אשר הוצג לממשלה כבסיס לתהליך הגיבוש והיישום האסטרטגי. יודגש כי המודל המוצג מטה מציג ממד אחד מתוך מכלול ההמלצות לממשלה, לרבות מוסדות ותהליכים כלל-ממשלתיים המבטיחים את קיום המודל במלואו.

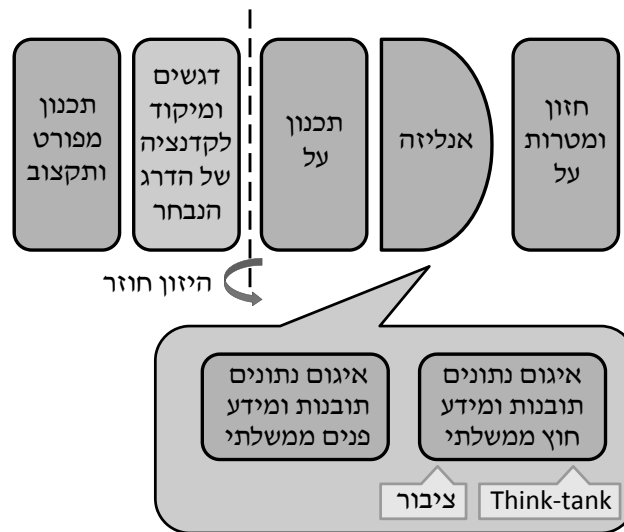
תרשים 2 מודל עקרוני לתהליך גיבוש ויישום אסטרטגיה כלכלית-חברתית



מקור: מצגת המועצה הלאומית לכלכלה: "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בחשיבה ותכנון אסטרטגיים בתחום כלכלי חברתי", 2012.

¹⁵ מונח המתאר התאגדויות של פרטים וארגונים ללא מטרות רווח המבצעים מחקרים בראייה רחבה ומציגים טענות והצעות לפתרונות בהתייחס לנושאים ותחומים שונים כגון: מדיניות חברתית, אסטרטגיה כלכלית, טכנולוגיה ופוליטיקה.

תרשים 3 הפערים בתהליך איסוף הנתונים, והתובנות הנדרשות לשלב האנליזה ותכנון העל



מקור: עיבורי המחברים על סמך תרשים 2.

המלצות ליישום מענה לפערים

1. איגום ידע הצומח מ"מעגל החיים" הארגוני של משרדי הממשלה

הנחת היסוד להצעתנו היא שכל משרדי הממשלה מקיימים תהליכי תכנון מסוימים (כהכנת תכנית עבודה או ביצוע סיכום שנתלי) הנובעים ממעגל הפעילות השנתי ונדרשים לפעולתם (גם אם ברמות ביצוע שונות). כמה מתוצרי התהליכים האלה רלוונטיים ונדרשים לניתוח ולהערכה מערכתית וכלל-ממשלתית (בשפת המודל – אנליזה). תהליכים אלו כוללים: תהליכי איסוף מידע רלוונטי לפעילות המשרד, עיבוד מידע, תכנון תכניות עבודה וביצוען, סיכום פעילויות ותחקירי אירועים ייחודיים.

לצורך איגום תוצרי התהליכים הללו, העמקת שיתוף הפעולה והעברת ידע בין-משרדי וביסוס תהליכי ארגון לומד בראייה כלל-ממשלתית, כמו גם יצירת שקיפות המאפשרת הגדלת האחראיות, יש צורך לבסס את התשתיות שלהלן:

תרשים 4 מודל עקרוני: מבנה ארגוני לגיבוש אסטרטגיה כלכלית חברתית*



* בהשראת מודל החדשנות של גוגל ישראל

א. **תשתית אנושית.** הפורום המקצועי הבכיר (שמרכזת המועצה הלאומית לכלכלה) כהגדרתו בהחלטת הממשלה. פורום זה הוא התשתית האנושית הבכירה והרצופה בממשלה. תפקידו לרכז את התובנות המשרדיות לטובת יצירת ראייה כלל-ממשלתית ולהזרים חזרה לתוך המשרדים את הראייה האסטרטגית. נוסף על פעילותו של פורום זה יש לדעתנו לבסס תרבות של שיתוף, חשיבה מערכתית ושפה משותפת כחלק בלתי נפרד מהרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. רפורמה זו, שאושרה בהחלטת ממשלה מסי 481, יוני 2013, כוללת רכיבים משמעותיים להטמעה ולביסוס של עקרונות אלו על ידי הקמת מדרשה לאומית למנהיגות, ממשל וניהול, הקמת פורומים לשיתוף ידע, טיפול בסוגיית ניהול הידע האנושי והעברת ידע בין-דורי ובין-משרדי, תהליכי הכשרה ופיתוח הון אנושי ועוד. תרבות זו – הראייה המערכתית והשפה המשותפת – צריכה לבוא לידי ביטוי בשיח שבין יחידות המטה המרכזיות לבין משרדי הממשלה, הרבדים הניהוליים והאשכולות המקצועיים, ויהיה לה חלק חשוב ביצירת מסוגלות דינמית הממוקדת בהתאמת היכולות של שירות המדינה לשינויים בסביבה שבה הוא פועל ולצורכי הציבור המשתנים בהתאמה.

✓ אנו ממליצים שבתיאום שיעשה בין נציבות שירות המדינה, המופקדת על יישומה של הרפורמה ומשרד ראש הממשלה, יוגדרו הצרכים הקונקרטיים הרלוונטיים על ידי משרד ראש הממשלה ושאלה יוטמעו בידי הנציבות בפעילותה השוטפת ביישום הרפורמה בהון האנושי.

ב. **תשתיות טכנולוגיות.** בתשתית זו ייכללו כל רכיבי התשתית – הפיזית והווירטואלית – לרבות פלטפורמות לניהול מאגרי מידע, רכיבים של אבטחת מידע, מידור ושמירה על פרטיות. הרשת תתיר, על פי המדיניות שתקבע, הרשאה לשיתוף נתונים, ידע ותובנות. סביבת עבודה זו תאפשר שימוש ויצירה של שפה כלל-ממשלתית משותפת, תשתית לכלי עבודה לפורומים מקצועיים ללמידה, הנגשת נתונים, מידע, ידע ותובנות בראייה כלל-מערכתית. לתשתית הטכנולוגית יש ערך רב בהיתכנות המעשית לאיגום המידע והתובנות. נוסף על כך היא מחייבת מאמץ תקשובי מתואם במסגרת מדיניות מערכתית ותכנית תקשורת דיגיטלית לאומית.

✓ **אנו ממליצים שמשרד ראש הממשלה יוגדר כמשרד הנושא באחריות המערכתית לנושא וכמגדיר הצרכים אשר ימומשו על ידי מטה התקשוב הלאומי.**

ג. **תשתית תהליכית.** עבודת משרדי הממשלה על פי מעגל התכנון השנתי, כפי שהוא נקבע ומוטמע על ידי משרד ראש הממשלה, היא תנאי יסוד לקיומו של תהליך תיאום מערכתי ובין-משרדי. תהליך ההטמעה הוא תהליך רצוף, המתקיים מאז שנת העבודה 2006. הוא הדגש העיקרי שניתן עד כה לתהליך התכנון, ובהקשר שלו הוחל בהטמעת מערכת תכנון ממשלתית (תמ"ר). השנה הוחל בהטמעת מודול דיווח ביצוע, וכן מושם דגש על המעקב אחר הפעולות שעליהן הוחלט שיבוצעו ויתוקצבו. האתגר הגדול בשלב הבא הוא השלמת המהלך והטמעת הרעיון של **הפקת התובנות מתהליך מעקב הביצוע, הטמעתן במשרד פנימה והפצתן. בכך ייסגר מעגל הארגון הלאומי.**

יש לציין כי הערכת מצב אסטרטגית המוצגת לממשלה אחת לשנה ונבנית על בסיס עבודת הפורום המקצועי בריכוז מטה אסטרטגיה היא חלק מהחלטת הממשלה בדבר מיסוד תהליכים אסטרטגיים. השנה הוחל ביישומה הלכה למעשה.

✓ **אנו ממליצים לתאם בין המועצה הלאומית לכלכלה, האגף לתכנון ומדיניות במשרד ראש הממשלה, נציבות שירות המדינה ומטה התקשוב לצורך השלמת המהלך בהובלה של האגף לתכנון ומדיניות ושילוב תוצריו בהערכת המצב האסטרטגית שמובילה המועצה הכלכלית.**

2. שיתוף ציבור ואיסוף מידע רלוונטי לשלב האנליזה (ניתוח והערכה)

במערכת איסוף הנתונים, הבהרת הצרכים העתידיים של הציבור וגיבוש האסטרטגיה הכלכלית-חברתית אי-אפשר שלא לתת ביטוי למנגנוני שיתוף הציבור. גם בהקשר זה מתקשרים תהליכי שיתוף הציבור לזמינותה של טכנולוגיית המידע. הנגישות הגוברת לפלטפורמות של ידע ומידע וכן הנגישות לתהליכים ולנקודות השפעה מעצימות את היכולת ליצור, לשותף ולדון בצרכים, בכוונות לפעולה וברעיונות חדשים.

אחד המפתחות החשובים ביותר לשינוי מידת תסכול של האזרחים ממנגנון שלטוני הוא לשנות את **תרבות השקיפות** שלו ואף לאפשר את שיתוף הציבור בתהליכי התהוות החלטות. לדעתנו, הפיכתה של המערכת הממשלתית לשקופה, קשובה לצרכים ומשתפת את הציבור בנקודות רלוונטיות בגיבוש פתרונות צפויה להעלות במידה רבה מאוד את **רמת האמון** של האזרחים בשירות הציבורי. היא גם תאפשר לטייב את ההחלטות בדבר כיווני הפעולה. כבר היום נעשים מאמצים בכיוון זה בין היתר במשרד ראש הממשלה, במטה התקשוב הלאומי, במשרדי הממשלה השונים – חינוך, תקשורת, בריאות, כלכלה ועוד. עם זאת, יוזמות אלו אינן מתקיימות כחלק ממדיניות ומאסטרטגיה לאומית המובלת על ידי גוף אחד בממשלה. הפעולות המקומיות שנעשו עד כה טרם הצליחו להניב שינוי בתחושות הציבור כלפי המערכת הציבורית.

ההכרה בצורך בשקיפות, בהקשבה מובנית לצרכים העולים מהציבור ובמנגנוני שיתוף ציבור מחייבת **מאמץ מתואם** במסגרת תכנית לאומית, תחת מדיניות ברורה וכחלק ממעגל הפעילות השוטפת של הממשלה וזרועותיה הביצועיות.

✓ **אנו ממליצים לשלב במנגנון איסוף המידע וההערכה הלאומית מדיניות מערכתית.** המדיניות המערכתית צריכה לכלול התייחסות להיבטים של שקיפות, מנגנוני סיקור ואיסוף מידע ומנגנוני שיתוף הציבור בהחלטות.

✓ **אנו ממליצים שמדיניות זו תגובש במשרד ראש הממשלה.**

3. שילובן של קבוצות חשיבה (Think Tanks) כלכליות-חברתיות

בהצבעה על הצורך להשלים את הפערים בתהליך איסוף הנתונים והתובנות הנדרשים בשלב האנליזה ותכנון-העל עולה כי יש צורך במערכת שתעסוק בזיהוי מגמות מתהוות ובהערכת השפעתן על צורכי הציבור. אין הכוונה להתמקד רק בחשיבה אסטרטגית המבוססת אך ורק על ראייה פנים-ממשלתית. נהפוך הוא.

✓ ההמלצה היא ליצור מערכת מבוססת קשרים ורישות בין גופים וארגונים קיימים – ממשלתיים וחוף-ממשלתיים, ציבוריים ואזרחיים.

על פי המודלים של פיתוח ידע, שיתוף גורמים רבים ומגוונים מגביר את איכות ההחלטות ואת מעורבותם ומחויבותם של המעורבים לתהליך ולתוצאותיו. פיתוח ידע וגיבוש כיווני פעולה אסטרטגיים שנועדו לענות על צורכי הציבור ואשר יישענו על רשת ידע ושיתוף בכירים מהמעגל החוף-ממשלתי עשויים לקדם את טיוב קבלת ההחלטות ולסייע בקידום תהליכי שינוי אסטרטגיים המבוססים על ראיות ותובנות שחסרות בראייה הפנים-ממשלתית.

שינוי משמעותי ובעל השפעה של ממש יכול להיות מושג כאשר נוצרות רשתות יחסים בין אנשים או גופים החולקים אינטרסים משותפים או פועלים למטרה דומה. גם כאן הרעיון הוא לחבר בין בכירים המכנהים בגופים המקיימים ממילא (לצרכים עצמיים הנובעים מתחום עיסוקם) תהליכי איסוף מידע ועיבודו לכדי הבהרת מגמות בתחומים שונים (כלכלה, טכנולוגיה, תקשורת, חברה ועוד). חיבור נכון בין בכירים וגופים האוספים ומעבדים מידע בתחומים שונים יאפשר את התהוותה של מערכת. ההיתכנות להקמתה של מערכת מסוג זה מבוססת על ארבע הנחות יסוד:

- א. פערי התפקוד הקיימים היום במערכת הממשלתית והציבורית משפיעים לשלילה על כלל רכיבי החברה והכלכלה בישראל – האזרחים כפרטים, הזמים, הגופים העסקיים, ארגונים אזרחיים ואף המערכות הציבוריות עצמן. מכאן האינטרס להיות חלק מתהליך הפתרון שלהם.
- ב. יש נכונות רבה של פרטים וקבוצות להיות שותפים בעיצוב מדיניות כשהוא מתאים לערך של תרומה למדינה.
- ג. יש יוקרה בהשתייכות לקבוצה המשפיעה על סדר היום הלאומי, הכלכלי והחברתי, בד בבד עם יכולת השפעה על מקבלי ההחלטות.
- ד. מעבר לשאיפה להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות, ברור שלכל מנגנון איסוף והערכה עצמאי של ארגון או גוף יחיד, גדול ככל שיהיה, לא יהיו די נתונים ומידע הנדרשים לצורך היכולת להעריך בצורה מיטבית את הגיוון, הכיוון והעוצמה של השינויים בסביבה שבה הם פועלים בעידן הנוכחי. כל אלה יוצרים את הפוטנציאל לנכונות לשיתוף פעולה ולחלוקת מידע בין-מוסדי ובין אנשים מחוץ למערכת הממשלתית.

✓ מתוך אלו, וכחלק ממכלול הפעולות התומכות בתהליך הגיבוש של אסטרטגיה חברתית-כלכלית, אנו ממליצים לגבש קבוצות חשיבה (Think Tanks) שיתמקדו בסוגיות אלו.

המונח "קבוצת חשיבה" (Think Tanks) מייצג התאגדות של פרטים וארגונים לצוותי חשיבה, או במקרים אחרים – מכונים העוסקים, ללא מטרות רווח, במדיניות. לחברים בצוותי חשיבה אלו מבט רחב המבוסס על ידע, ניסיון ותובנות מעולם התוכן והארגונים שבהם הם פועלים, והם יכולים להעלות טענות, סוגיות לדיון והצעות לפתרון בהתייחס לנושאים ולתחומים שעל סדר היום הציבורי – בין שהם עצמם מציעים ובין בהתייחס לשאלות המופנות אליהם על ידי הגורם הממשלתי.

הרעיון של קבלת מידע תומך החלטה ועמדות מנקודת מבט חוץ-ממשלתית באמצעות קבוצת חשיבה (Think Tank) קיים בכמה מדינות בעולם. במקצתן התאגדויות אלו ממומנות על ידי הממשלה או על ידי גופים עסקיים או במשולב. מדינות כגון ארצות הברית וקנדה אף תומכות בקבוצות חשיבה אלו על ידי פטור ממס. דוגמה אחת לארגון הפועל כקבוצת חשיבה (Think Tank) כזאת הוא RAND,¹⁶ אשר מטרתו היא לעזור לחזק את המדיניות ואת תהליך קבלת ההחלטות על בסיס מחקר וניתוח מעמיק של מגמות בארצות הברית. הארגון מונה כ-1,700 עובדים, בכללם אנשי אקדמיה, פוליטיקה ואידאולוגיה בפילוח דמוגרפי מגוון תרבותית.¹⁷

מאפיינים עיקריים של תכניות אסטרטגיות לאומיות בעולם¹⁸

- מעורבות גבוהה וקשב ניהולי מצד ראש המדינה והדרג הפוליטי.
- שילוב של תהליכי חשיבה ותכנון מובנים "מלמעלה למטה" ו"מלמטה למעלה".
- תהליכים מובנים לחיזוק התיאום בין משרתי ציבור בכירים.
- קישור ברור של התכניות האסטרטגיות לתקציב.
- פעילות של ארגונים עצמאיים שמייעצים ובוחנים את האסטרטגיה הממשלתית.

איננו טוענים כאן כי יש להיצמד בהכרח להקמת ארגון חוץ-ממשלתי מסוים כדוגמת RAND, אך חשוב בהחלט ליצור מערכת המבוססת על רשת מומחים ומוסדות בעלי ידע רב ורצון להשפיע באופן בלתי אמצעי על השירות הציבורי ועל קובעי המדיניות. תרומתה של המערכת הרשתית הזו תהיה בהעצמת יכולת התכנון האסטרטגי של הממשלה בישראל.

קבוצות חשיבה (Think Tanks) אלו תייצרנה במסגרת מפגשיהן העתיים שיח של מומחי תוכן ממגזרים שונים. על פי הנתונים שברשותן יתאפשר תהליך של הפקת תובנות אשר יצביעו מנקודת המבט החוץ-ממשלתית על אבני הפינה שיהיו הבסיס לנושאים שאליהם יש להתכונן ושלקראתם יש להכין תכנית לאומית רב-שנתית סדורה. היום אנו נחשפים ללא מעט יוזמות מקומיות, פעילויות משרדיות או מוסדיות, אך מידת השפעתן מקומית ומוגבלת. התהוותן לכדי מערכת, על ידי רישות ותיאום על בסיס אינטרס וחזון משותף, יכולה להניח בסיס רב עוצמה לתהליכי איסוף, זיהוי מגמות והערכה לאומית.

הפעילות של קבוצת הבכירים שתרכזו את פעילות הרשת תניב המלצות למועצה הלאומית לכלכלה, המייצגת את הראייה הכלל-ממשלתית בהקשר זה. מקצת הנושאים מצריכים הערכות ושינוי מדיניות ואף הצעות לחלופות לפתרון. ככלל, יש לבחון את האפשרות שהמועצה הלאומית לכלכלה תפנה לקבלת המלצות מקבוצות החשיבה (Think Tanks) בעניין זיהוי האתגרים המרכזיים בראייה של שלוש-ארבע השנים הבאות ושלאחר תיקוף ההערכות בשלב האנליזה היא תפנה לקבוצות חשיבה (Think Tanks) ייעודיות. קבוצות אלו תפעלנה לגיבוש המלצות למענה לכל אחד מהאתגרים שזוהו, בראייה חוץ-ממשלתית.

¹⁶ ראו אתר Rand : www.rand.org/about/glance.html

¹⁷ יודגש כי מכון זה הוא מכון אחד מני רבים בארצות הברית ומוצג כדוגמה לקבוצת חשיבה (Think Tank) ולא כדוגמה לרשת איסוף מלאה.

¹⁸ מתוך מצגת המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה: "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בחשיבה ותכנון אסטרטגיים בתחום כלכלי חברתי", 2012.

לעניין זה ניתן להציג **רשימה חלקית וראשונית** של ארגונים ומוסדות בעלי פוטנציאל ורלוונטיים **לגיבוש תהליכי רישות ושילובם כמערכת** שעושים מאמצים מקומיים ויחידניים לאיסוף, לזיהוי ולהערכת מגמות שיש להן השפעה על המשק והחברה בישראל: מכוני המחקר באקדמיה ובמוסדות להשכלה גבוהה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, גופי איסוף ומחקר העוסקים בתחומים ביטחוניים (כגון המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), גופי מחקר במערכת הבנקאות, גופי מחקר והערכה בחברות עסקיות גדולות, מכוני מחקר ישראליים העוסקים בסוגיות כלכליות-חברתיות (וון ליר, ראות, מוסד שמואל נאמן, אדווה ועוד). במאמר של מרגרט ויטלי (Wheatley) ודברה פרייז (Freize) על התהוותן של מערכות נכתב שכדי להביא שינוי לעולם וכדי ליצור עתיד טוב יותר –

עלינו לטפח קשרים קריטיים. אנו לא צריכים לשכנע מספר גדול של אנשים או גופים להשתנות. במקום זה עלינו ליצור קשרים עם אלו שחולקים את אותו החזון. באמצעות הקשרים הללו נפתח ידע חדש, פרקטיקות, יכולת ומחויבות, שיובילו לשינוי רחב היקף.¹⁹

רכיבים הכרחיים להצלחה בהקמת קבוצות חשיבה (Think Tanks)

✓ אנו ממליצים שמערכת הרישות וקבוצות החשיבה (Think Tanks) וההערכה החוץ-ממשלתיות ייבנו לאור תפיסה כוללת והרמונית, הפועלת מול גורם ממלכתי אחד והמבוססת על רשת המחברת בין אנשים, ארגונים, יישומים ומידע.

1. הרכיב הראשון – **הבהרת התועלת ויצירת העניין בקרב שותפים פוטנציאליים לרשת איסוף המידע**. דווקא משום שיצירת הרשת חורגת מקשר בין גופי השירות הציבורי, הקמת הרשת צריכה להתבסס על רצון וולונטרי. אנו מניחים כי ניתן להשיג זאת על ידי הבהרת היוקרה שבהשתייכות לרשת והדגשת החשיבות של השילוב ברשת הפועלת כאמצעי להבטחת העתיד הלאומי וכמנוף ליצירת שינוי במצב הכלכלי-חברתי בישראל. על מקימי המערכת ליצור עניין משותף בעזרת חיבור של מקבלי ההחלטות בכל אחד מהגופים הן לתועלת שתצמח למדינה מהשילוב שלהם במערכת והן לתועלת שתצמח להם עצמם על ידי העצמת המנגנון הפועל תחתם היום באופן עצמאי ומנותק. יהיה צורך לתת מענה לשאלות שיעלו בדבר סודיות המידע, הנתונים וההערכות, הבעלות והאחריות עליהם.

2. הרכיב השני – **ביסוס המערכת והפיכת תוצריה לגורם מעצים ומהותי לעבודת הממשלה והשירות הציבורי וגם לפעילות של הארגונים והגופים השותפים למערכת**. גם אם תושג הצלחה ביצירת העניין הראשוני בהשתייכות לרשת מסוג זה (אגב התגברות על חסמים פורמליים וחששות טבעיים), לא די ביצירת דינמיקה של עניין ראשוני. רק בהבהרת הערך המידי והאסטרטגי של פעילות הרשת כחלק ממערכת מתואמת ותגבש ההסכמה לכדי מכניזם מתפקד ויציב לאורך זמן. גם מי שייאותו להצטרף בשלב הראשוני באופן וולונטרי ומתוך הזדהות רעיונית ירצו לראות את התועלת שבשיתוף הידע והמידע המצוי בידיהם על ידי קבלת מידע, ידע ותוצרי הערכות מעובדות למענם.

3. הרכיב השלישי – **עידוד קהילה מקצועית חדשה**. הרשתות מאפשרות לאנשים שונים למצוא אנשים אחרים בעלי תחום עיסוק ועניין דומה. התהוות מערכת וולונטרית מבוססת בין השאר על יצירת קהילות של אנשים העוסקים בפרקטיקה מקצועית ייחודית. קהילה מקצועית נוצרת כאשר אנשים

¹⁹ Margaret Wheatley and Deborah Freize, *Using Emergence to Take Social Innovation to Scale*, Provo, UT: The Berkana Institute, 2006

החולקים תחום עיסוק משותף מכירים בתועלת הגדולה הטמונה במערכות יחסים. הם משתמשים בקהילה כדי לחלוק את מה שהם יודעים, לתמוך זה בזה וליצור במכוון ידע חדש לתחום העיסוק שלהם. בקהילת ידע המוקד מתרחב מעבר לצורכי הקבוצה. נוצרת מחויבות אישית מכוונת לקידום תחום העיסוק ולשיתוף הגילויים של הקהילה עם קהל רחב יותר. רעיונות טובים עוברים במהירות בין החברים. ידע חדש ופרקטיקות חדשות מיושמים במהירות. מאחר שיש צורך מידי בכל אחד מהגופים לידע ולתבונה המצרפית, המהירות שבה הידע מתפתח ועובר בין החברים עשויה להפוך לקריטית ומעצימה.

לסיכום, המסמך מציג המלצה ליצירת מתווה פעולה שמטרתו להוסיף נדבך חשוב בתכלול הערכת מצב אסטרטגית וחשיבה לטווח ארוך במשרד ראש הממשלה. במתווה המוצע ניזונה המועצה הלאומית לכלכלה, כגוף המטה המתאם והאחראי לגיבוש הערכת המצב הכלכלית-חברתית הלאומית, מתהליכים רחבים של שיתופי פעולה בין-משרדיים ובין-מגזריים וממידע הנובע מרישות גופי מחקר, ארגונים בעלי עניין ושיתופי ציבור.

הערכת המצב וסימון כיווני פעולה עתידיים, אשר תיבנה באופן זה, יביאו לתחילתו של שינוי בתרבות הארגונית של השירות הציבורי ובהפיכתו למערכת לומדת, היוצרת ידע ובעיקר יוצרת תהליכים ורשתות המסייעים להתוויית מדיניות הנשענת על שותפויות של החברה האזרחית והציבור.

שינוי תרבות ארגונית זו – על ידי שקיפות והנגשת הידע, שיתופי פעולה מגוונים ויצירת מנגנונים לניתוח ולהערכה של הידע – ייתן ממשות למושג "משילות דמוקרטית" ויעזור לנווט את הספינה הכלכלית-חברתית וליצור לגיטימציה למשילות של הדמוקרטיה בישראל ולחיזוקה.