

# כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה ה-30

30-31 במאי 2023

חדשנות ארגונית-תהליכית  
בממשלה ובמגזר הציבורי

ריטה גולשטיין-גלפרין • שחר ליבנה • קים נח

טיוטה לדיון

יושבי ראש הכנס: פרופ' קרנית פלוג | פרופ' יוג'ין קנדל  
מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן

קרון דליה ואלי  
הורביץ בע"מ



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה - 30

## דברי פתיחה

שלום לכם,

אני מברך אתכם על השתתפותכם בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה. השנה אנו מציינים 30 שנה להיווסדו של הכנס. מראשיתו, מטרת הכנס הייתה להעלות לדיון את הנושאים המרכזיים והחשובים לעיצוב עתידה הכלכלי והחברתי של מדינת ישראל.

כמדי שנה אנו מתכנסים כדי לעבוד במשותף עם הממשלה, נציגי החברה האזרחית, המגזר העסקי ומעצבי המדיניות על מנת לסייע בטיוב של תהליכי קבלת ההחלטות ולשמש כר מחקרי פורה למחשבות ולהתלבטויות של מובילי המדיניות הכלכלית-חברתית בישראל.

ברור לכולנו כי השנה אנו מתמודדים עם מציאות שטרם ידענו כמותה. אומנם אי-הוודאות הפוליטית מלווה אותנו כבר למעלה מארבע שנים, וידענו בדרך גם את משבר הקורונה - ולאלה הייתה השפעה מרחיקת לכת על הכלכלה, אולם השנה אנו חווים משבר עמוק ושונה במהותו, שמותיר את חותמו על הפוליטיקה, החברה והכלכלה באופן שדורש התמודדות בכל החזיתות על מנת לשמר את חוסנה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית ואיתנה מבחינה כלכלית.

מדינת ישראל נמצאת בצומת קריטי לעתידה. בתקציב שאושר בממשלה אין די צעדים מעודדי צמיחה או קידום של רפורמות חשובות, ולכן עלינו לחשוש מאוד מהשפעתו העתידית. יתרה מזו - כספים רבים מושקעים בדיוק בכיוון הפוך: בהגבהת החומות ובחינוך שאינו מספק כלים להשתלבות בתעסוקה. איננו יכולים להמשיך במדיניות של "עסקים כרגיל" ולחשוב שלא יהיו לכך השלכות הרות אסון על עתידנו הכלכלי והחברתי.

לידי, תפקיד היושבים סביב השולחן הזה, בהובלת המכון הישראלי לדמוקרטיה, הוא לקדם דיונים וחשיבה שיובילו לחוזה חברתי חדש ומעודכן בין החברה הישראלית, על כל מגזריה, למדינת ישראל. חוזה חברתי חדש יהיה חייב להציע נתיב להתמודדות עם שאלת ההשתלבות של אוכלוסיות בשוק העבודה ולהעמיק את החינוך לערכים דמוקרטיים בקרב כל המגזרים. חוזה חברתי חדש יהיה חייב לכלול גם הסדרים חדשים בכל הנוגע לגיוס לצה"ל - המשך המגמה הנוכחית יוביל למיטוט מודל צבא העם ולפגיעה בביטחון המדינה.

בכנס נדון לעומק בדרכים מעשיות לשינוי כיוון ההתפתחות של המגמות הבעייתיות. לשם כך עלינו ראשית למפות ולזהות את ההשלכות העתידיות של המשבר הנוכחי. לפיכך הסוגיה הראשונה שנעסוק בה היא "עתיד המשק הישראלי" לאור תוכנית הממשלה לשינוי מערכת המשפט והשלכותיה בטווח הקצר, הבינוני והארוך. לצורך כך גם נאזין לקולות של יזמים וגורמים כלכליים כפי שהם עולים מהשטח ונשמע את הפרספקטיבה של בכירי המשק ואת תחזיותיהם הכלכליות. נוסף על כך, נעלה לדיון גם את ההשפעות הכלכליות הצפויות על המאזן החודשי של משקי הבית. בהמשך נבחן באופן ביקורתי את סוגיית יוקר המחיה בישראל ונשאל כיצד ניתן להורידו. את יומו הראשון של הכנס נסיים בדיון בסוגיה שבעינינו לא קיבלה עד כה את תשומת הלב הנדרשת: מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. בהינתן שישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר ב־OECD, נדון בדרכים לחיזוק הרשויות המקומיות והפיכתן לרשות שלטונית עצמאית ואפקטיבית.

יומו השני של הכנס ייפתח בדיון על עתידו של ענף ההייטק הישראלי, ובקשר שבין חינוך, מוביליות והייטק. בנוסף, לא נוותר על דיון בסוגיית ההיערכות למשבר האקלים ונבחן את פוטנציאל הפיתוח של ענפים מחוללי תעסוקה ירוקה; כן נברר מה התקדם בשנים האחרונות בכל הנוגע להכשרות המקצועיות בישראל. לסיום נעלה לדיון נושא חדש שהמכון מוביל לאחרונה - קידום החדשנות במגזר הציבורי.

כמדי שנה כנס אלי הורביץ הוא חלון הראווה לפעילות המכון הישראלי לדמוקרטיה לאורך כל השנה, שמשלבת מחקרי מדיניות בצד דיונים מעמיקים של צוותי עבודה וחשיבה המכנסים אליהם את כל בעלי העניין הרלוונטיים. פעילותנו בתחומי הכלכלה והחברה ממוקדת בשיפור האיתנות של הכלכלה והחברה, בקידום שוויון הזדמנויות ובהובלת השגשוג של כלל שכבות החברה.

זהו הכנס ה־11 הנושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע ומראשי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד שנים ארוכות בראש פורום קיסריה

(שמו הקודם של הכנס). עבורנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה ולכל בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה בימים כתיקונם, ועל אחת כמה וכמה בשעת משבר.

אני מבקש להודות גם לקרן דוידסון על השותפות ארוכת השנים בבניית המרכז לממשל וכלכלה, לקרן סינגר על התמיכה המתמשכת בכנס, ולקרן טראמפ על המאמץ המשותף להכין את מערכת החינוך וההשכלה הגבוהה לאתגרי העתיד של שוק העבודה.

תודתנו לצוות החוקרים ועוזרי המחקר, ליושבי הראש של המושבים ולשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת מחקרי הרקע לכנס ולכל צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה על שאפשרו את קיומו של כנס מקצועי זה.

בברכה,



יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה



# כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה ה-

## אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהלה.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) ויו"ר הוועדה "ישראל 2028", שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי החלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

## חדשנות ארגונית-תהליכית בממשלה ובמגזר הציבורי

ריטה גולשטיין-גלפרין | שחר ליבנה | קים נח

# תוכן העניינים

5	הקדמה
7	מה זו חדשנות?
10	חדשנות במגזר הציבורי
12	החשיבות של חדשנות לאתגרי המאה ה־21
14	שדה הפתרונוֹת – כיצד מקדמים חדשנות ארגונית במגזר הציבורי?
16	הון אנושי מחולל חדשנות במגזר הציבורי
17	א. הידע והכישורים הנדרשים להון אנושי מחולל שינוי
19	ב. התנהגויות ומוטיבציות המקדמות חדשנות במגזר הציבורי
21	מנהלי חדשנות כסוכני שינוי בתוך המערכת הציבורית
24	המצב בישראל
24	א. אתגרים וחסמים לחדשנות במגזר הציבורי בישראל
26	ב. הון אנושי מחולל חדשנות בישראל
26	ג. מנהלי חדשנות במגזר הציבורי בישראל
28	נספח: חברי פורום חדשנות ציבורית
30	רשימת המקורות



## הקדמה

במציאות שבה חלק ניכר מן האתגרים הכלכליים-חברתיים בהווה ובעתיד מתאפיינים במורכבות רבה ובאי-ודאות מערכתית, חדשנות המעידה על חשיבה מחוץ לקופסה ומאתגרת פרדיגמות קיימות היא קריטית למגזר ציבורי רלוונטי ומותאם למאה ה-21.

ישראל נחשבת לאחת המדינות המובילות בעולם החדשנות הטכנולוגית (למרות ההאטה היחסית של מגזר ההייטק בחודשים האחרונים), ולא בכדי היא זכתה לתואר "אומת הסטארט-אפ" (start-up nation) ומהווה כר פורה לפיתוחים פורצי דרך רבים. עם זאת, נראה שדווקא במגזר הציבורי פעמים רבות "הסנדלר הולך יחף". אומנם בשנים האחרונות, הממשלה הובילה ותמכה במספר הולך וגדל של תוכניות אשר מטרתן להוביל לקידום חדשנות; ואולם דוח של ארגון OECD משנת 2020 שהתייחס למצב החדשנות במגזר הציבורי בישראל הצביע על כך שאף שקיימות יוזמות ספורות של חדשנות במגזר הציבורי בארץ, הן אינן תוצר של תרבות ארגונית סדורה. מרבית התוכניות הן פרי מאמצים ספורדיים של פרטים במערכת ויוזמות לא שיטתיות (שלא תמיד מצליחות להיטמע ולהגיע לקנה מידה נרחב) ברמת משרדי הממשלה (OECD, 2020).

מתוך זיהוי הפער בין פוטנציאל החדשנות של המדינה לבין היעדר פיתוח והטמעה של חדשנות שיטתית במגזר הציבורי, ולנוכח חשיבות הנושא, הקמנו במכון הישראלי לדמוקרטיה פורום לחדשנות ציבורית. הפורום נוסד באוקטובר 2022 ומאז נפגש בפורמים שונים חמש פעמים. המטרה הראשית הייתה לְרַשֵּׁת את כל העוסקים במלאכה (מנהלי חדשנות בממשלה, וכן בעלי תפקידים שעוסקים בנושאי חדשנות גם אם לא מתוקף תוארם הרשמי בממשלה ובגופים ציבוריים נוספים כמו צה"ל ושב"ס), לייצר למידת עמיתים, לאתר best practices, לזהות מגמות ואתגרים משותפים למשרדי הממשלה השונים, לייצר המשגה ושפה משותפת ולהוות תשתית מחקרית תומכת להמשך פיתוח תחום החדשנות בממשלה ובמגזר הציבורי.

נייר רקע זה נועד להציג את התחום ולהצביע על כיוונים להמשך עשייה לקידום חדשנות למען מגזר ציבורי יעיל, חכם, יוזם ובונה אמון; כזה המשפר את האפקטיביות במתן שירות לאזרחים ולעסקים וממשיך להוביל צמיחה בת קיימא במדינת ישראל.

תודתנו נתונה לכל חברי וחברות הפורום על השתתפותם בדיונים ובחשיבה ועל הערותיהם על מסמך זה. רשימה מלאה של חברי פורום החדשנות הציבורית מצורפת כנספח (אין מדובר במיפוי

של כלל בעלי העניין הרלוונטיים, מדובר בפורום פתוח והרשימה מתעדכנת). כמו כן, תודה מיוחדת נתונה למשרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה, שהוא שותף אסטרטגי חשוב אשר מוביל "ארגז כלים" נרחב לקידום מהלכי חדשנות במשרדי הממשלה – דוגמת פורטל האתגרים ויוזמת המדריך הממשלתי לחדשנות.

## מה זו חדשנות?

אסטרטגיות הצמיחה והפיתוח הכלכלי-חברתי של מרבית מדינות העולם מדגישות את החדשנות כגורם מרכזי בהעלאת פריון העבודה (OECD, 2019) ובהבטחת צמיחה מכלילה ובת קיימא, המצמצמת פערים חברתיים.

חדשנות היא איננה מטרה בפני עצמה, אלא אסטרטגיה להגברת הצמיחה וההתפתחות של המשק. בספרות מקובל לדבר על יתרונות שונים לחדשנות: צמיחה ושיפור הפרודוקטיביות, פתרון לאתגרים מורכבים, יצירת משרות חדשות, שיפור כושר התחרות בעידן הגלובלי, עלייה בתוחלת ובאיכות החיים, וכן צמצום פערים חברתיים ותרומה לצמיחה מכלילה (Cutler & Miller, 2005; Mohnen & Hall, 2013; Acemoglu & Restrepo, 2020).

הספרות העסקית מדברת על כ־40 הגדרות שונות לחדשנות (Edison et al., 2013). למרות ההגדרות הרבות הקיימות במחקר ובתעשייה, הקונצנזוס הרחב מתכנס סביב ההגדרה שהציג מדריך אוסלו של ארגון OECD והאיחוד האירופי, הקובע כי חדשנות היא: "חידוש או שיפור של מוצר או תהליך (או שילוב שלהם) ששונה באופן מהותי מהתהליכים או המוצרים הקודמים של היחידה העסקית, ושנעשה זמין למשתמשים פוטנציאליים (מוצר) או לשימוש בידי היחידה העסקית עצמה (תהליך)" (OECD & Eurostat, 2018: 68).

בזירה העסקית מקובל הסיווג ל־10 סוגי חדשנות שטבעה חברת ייעוץ החדשנות דובלין (Doblin), שביקשה לבחון אם יש "טבלה מחזורית" לחדשנות שניתנת לסיווג תמתי. לצורך כך, הם אספו כ־2,000 דוגמאות מוצלחות מענפי תעשייה ושירותים מגוונים, מחברות בינלאומיות גדולות ומבתי עסק קטנים יותר, ממיזמים חברתיים ואפילו ממערכת הכבישים הבין-עירוניים בארצות הברית (שנתפסה כחדשנית לתקופתה). הממצאים הללו פורסמו וידועים מאז כ"עשרת סוגי החדשנות" (ראו תרשים 1).

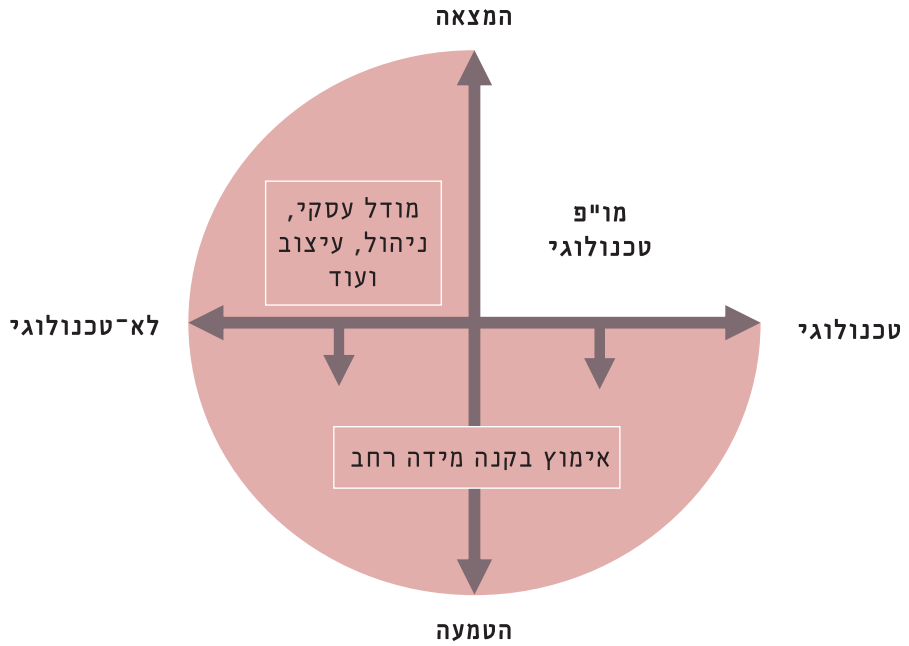
## תרשים 1 עשרת סוגי החדשנות

מודל עסקי	רשת	מבנים	תהליכים	ביצועי מוצר	מערכת המוצר	עיצוב שירות	ערוצי הפצה	מיתוג	מעורבות לקוח
-----------	-----	-------	---------	-------------	-------------	-------------	------------	-------	--------------

בבואנו לבחון סוגי חדשנות שונים נהוג להבחין בין חדשנות תוספתית (incremental), קרי חדשנות שממשיכה ומשפרת את הקיים, לבין חדשנות פורצת דרך, שמחוללת שינוי מהותי ועל כן לא פעם מאיימת על הקיים, ולכן מכונה גם חדשנות משבשת (disruptive).

במחקר קודם של המכון הישראלי לדמוקרטיה בשיתוף משרד הכלכלה והתעשייה (2022) הדגשנו כי ההגדרה המרחיבה של מדריך אוסלו שצוטטה לעיל מדגישה למעשה שתי משמעויות חשובות ראשית, מו"פ טכנולוגי איננו רכיב הכרחי בהגדרת החדשנות – ישנן פעולות חדשניות שאינן כרוכות במו"פ. שנית, חדשנות איננה בהכרח רק יצירת דבר שהוא חדש אבסולוטית – די בכך שהוא חדש לקונטקסט או לארגון. הגדרה מרחיבה זו כוללת גם הטמעה של שיטה ארגונית או כלי דיגיטלי שפותחו מחוץ לארגון (ראו תרשים 2).

## תרשים 2 הרחבת תפיסת החדשנות



## חדשנות במגזר הציבורי

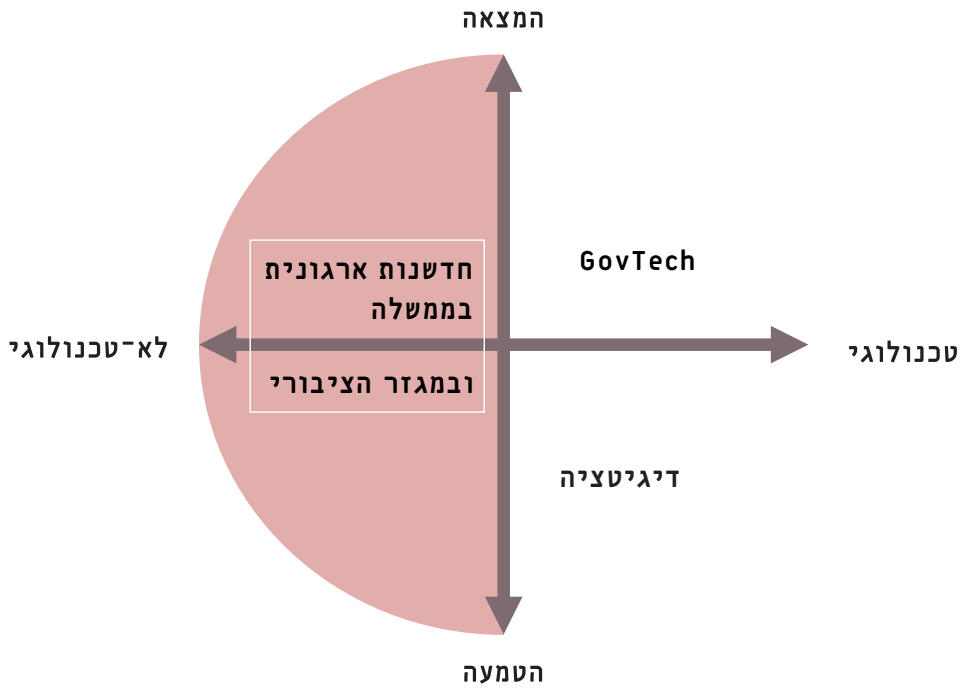
חדשנות במגזר הציבורי הפכה לנושא מרכזי באסטרטגיה הלאומית של מדינות רבות בשני העשורים האחרונים, מתוך הבנה שהטמעת חדשנות הכרחית לצורך התמודדות עם אתגרים ואיודאות, לצמיחה בת קיימא ולפיתוח מוצרים ושירותים לתועלת הציבור. בד בבד, ההגדרות לחדשנות ציבורית התפתחו בנבדל מההגדרות המסורתיות יותר של חדשנות עסקית (Lewis et al., 2018; Nählinder & Eriksson, 2019)

הנציבות האירופית (2013), למשל, הגדירה חדשנות במגזר הציבורי "תהליך של יצירת רעיונות חדשים ויישומם במטרה לייצר ערך ציבורי באמצעות תהליכים ושירותים חדשים או משופרים". ארגון OECD הציג בשנת 2017 הגדרה דומה הרואה בחדשנות ציבורית מציאת דרכים חדשות וטובות יותר להשגת תועלת לציבור, דרכים הכוללות חידוש, יישום ותועלת אפשרית; הגדרה שנשענת על ההגדרה הרחבה של חדשנות במדריך אוסלו של הארגון. בשתי ההגדרות ניתן להבחין בדגש על התהליך החדשני (process innovation) ועל היישום שלו בפועל (Bali, 2021).

בשתי ההגדרות לעיל, וגם בהגדרות אחרות – לרבות ההגדרה האופרטיבית בטיוטת מדריך החדשנות הממשלתית, שמגדיר חדשנות כתהליך שבו גופי הממשלה הופכים רעיון לפתרון חדש המייצר תועלת ציבורית – ניתן לראות שמו"פ טכנולוגי איננו רכיב הכרחי, כלומר ישנן פעולות ומוצרים חדשניים שאינם טכנולוגיים, וכן שהחדשנות לא חייבת בהכרח להיות המצאה יש מאין.

ולכן, בהרחבה של המודל הנזכר לעיל – חדשנות במגזר הציבורי נגזרת מהאסטרטגיה ומהגדרה רחבה של חדשנות, שאינה מוגבלת לפיתוח טכנולוגי חדש או להטמעה של דיגיטציה. לפיכך עיקר הדיון במושג זה יתמקד בחדשנות ארגונית בממשלה ובמגזר הציבורי רבתי (ראו תרשים 3).

### 3 תרשים חדשנות ארגונית-תהליכית במגזר הציבורי



## החשיבות של חדשנות לאתגרי המאה ה-21

המגזר הציבורי פועל כאמור בסביבה המתאפיינת באי־ודאות, בתנודתיות גבוהה, במורכבות ובאי־בהירות (Van der Wal, 2020). מגמות עולמיות, כמו שינויים סביבתיים, כלכליים, גיאופוליטיים ודמוגרפיים, טומנות בחובן אתגרים מורכבים, אך גם הזדמנויות חדשות לממשלות ולכלכלות. ההתמודדות עם שינויי האקלים ושיפור המוכנות אליהם, כדוגמה בולטת, דורשים שיתופי פעולה חוצי־גבולות, מגזרים ודיסציפלינות, המתגרים תפיסות כלכליות ופוליטיות והרגלי עבודה ישנים (ESPAS, 2023). שינויים חברתיים ותרבותיים אחרים, כמו למשל התקדמות טכנולוגית ודיגיטלית, מייצרים דרישה לשירותים חדשים ומשופרים מהממשלות עצמן (Vivona et al., 2020).

כדי להתמודד עם השינויים התכופים בזירה התרבותית, הכלכלית, החברתית, הטכנולוגית והפוליטית, 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 (2010). מסמך ההמלצות עודכן בשנת 2015 ונוספו לו היבטים של בניית אסטרטגיות חדשנות המכוונות לאתגרים חברתיים גלובליים משמעותיים.

אימוץ חדשנות נתפס אפוא כצו השעה וכדרך להתמודד עם אתגרים כלכליים וחברתיים מורכבים ולתרום לפיתוח הכלכלי של המדינה (UN, 2017). למגזר הציבורי תפקיד מכריע בטיפוח חדשנות ויזמות בחברה על ידי קידום מענה לכשלי שוק, יצירת תמריצים, תמיכה במחקר ופיתוח, רגולציה מאפשרת, עידוד השקעות ופיתוח אקוסיסטם של חדשנות (Casebourne, 2014).

ואכן, מדינות שונות אימצו אסטרטגיות חדשנות ששמות דגש על יעדים לאומיים, תיעודף מטרות וחזקות של המשק. האסטרטגיות שונות זו מזו בהיקפן ובעומקן.<sup>1</sup>

1 כך, באחדות מהמדינות אסטרטגיית החדשנות מתמקדת בחדשנות בשירותים (קנדה), אחרות שמות דגש על אתגרים חברתיים וסביבתיים מרכזיים (שוודיה, בריטניה), על התמקדות ביתרון היחסי התחרותי בחדשנות (ארצות הברית, אירלנד) ועל פיתוח רשתות ואקוסיסטם לחדשנות (פינלנד). אסטרטגיית חדשנות לאומית אינה שמורה רק למדינות מפותחות בעלות קדמה טכנולוגית, וגם מדינות מתפתחות מאמצות אסטרטגיית חדשנות כדי לעלות במעלה שרשרת הערך העולמית (מלזיה, וייטנאם).



מלבד אימוץ של אסטרטגיית חדשנות רחבה, עולה הצורך להטמיע חדשנות דווקא במסגרות המגזר הציבורי עצמו – בבחינת נאה דורש, נאה מקיים. הטמעה של חדשנות במגזר הציבורי – הן טכנולוגית והן ארגונית – חיונית לקידום מגזר ציבורי יעיל, חכם, יוזם ומקדם אמון. האתגרים הרבים וקצב השינויים הנוכחי יביאו להשתנות דרמטית של אופי המגזר הציבורי ולתפקיד של העובדים והעובדות בו (Freeman Carr, 2019) באופן שמחייב הסתגלות מהירה של המערכות. בעידן של אי-ודאות לאסטרטגיית חדשנות המתאימה את המדיניות הכלכלית לצרכים המשתנים יש חשיבות רבה, היכולה להניע צמיחה כלכלית בת קיימא (Casebourne, 2014).

יתרה מזו, לאימוץ חדשנות במגזר הציבורי יש תפקיד משמעותי בבניית אמון בין אזרחים לממשלותיהם. על ידי אימוץ של חדשנות ממשלות יכולות לשפר את האפקטיביות שלהן, ובכך לחזק את הלגיטימיות שלהן בעיני הציבור שהן משרתות (UN, 2017). באמצעות חדשנות ממשלות יכולות להגביר את מעורבות הציבור בקבלת החלטות, בתחושת השייכות ובמעורבות ובייצור של שירותים חדשים או משופרים (Vivona et al., 2020). חיזוק השותפויות בין אזרחים ומשרתי הציבור וקידום מוסדות יעילים ושקופים יותר הם מרכיבים חיוניים בחדשנות ציבורית ויכולים לתרום, בעקיפין, גם לחיזוק הדמוקרטיה (Bason, 2018).

## שדה הפתרונות - כיצד מקדמים חדשנות ארגונית במגזר הציבורי?

ישנן מגוון דרכים לעודד חדשנות ארגונית במגזר הציבורי בכלל ובמשרדי הממשלה בפרט. כלים אלו יכולים להיות מוכוונים מעלה-מטה (top-down) ולכלול אסטרטגיות להנהלת הארגון להגדרת הכיוון ואימוץ החדשנות, אל מול כלים מוכוונים מטה-מעלה (bottom-up), המתייחסים לתמריצים לעובדים ליזום ולייצר יש מאין. כמה פרקטיקות מקובלות בתחום:

- **חדשנות פתוחה, אתגרי חדשנות ופרסים.** יצירת תחרויות פנים-ארגוניות, חוצות-ארגונית ואף שיתוף הציבור הרחב ליצירת מענים חדשניים לאתגרים מוגדרים מראש. אלו שייבחרו לקדם את המענה החדשני שלהם לאתגר, יזכו בפרס כספי ולצד זאת ייהנו מהנחיה צמודה, מחשיפה ומחיבור לקבוצות ורשתות עבודה רלוונטיות.

- **מיסוד אסטרטגיה ארגונית.** יצירת חזון משותף, רתימה הדרג הנבחר והדרג המקצועי הבכיר לבניית תפיסה משותפת ומתן מנדט לחדשנות כיעד ארגוני ומערכת. מנדט זה הכרחי לבשלות המערכת ולמניעת מצב של הצלחות אנקדוטיות שתלויות במנהל "משוגע לדבר".

- **הקמת מעבדות חדשנות.** זרוע ארגונית "סופגת כישלונות" של ניסויי וטעייה. מעבדות חדשנות נפוצות מאוד בשדה המדיניות בשנים האחרונות. הן מייצרות ניסוי מבוקר לפיילוט ניסויי (לרוב חוצה ארגונים ואף רב-מגזרי) לבחינת הטמעה רחבה יותר. בנוסף, ישנה כיום רשת רחבה של למידת עמיתים במסגרת של מעבדות החדשנות (Tönurist, 2017).

- **חדשנות מכוונת מטרות-על** (moonshot mission innovation). למגזר הציבורי יש תפקיד משמעותי בהגדרת אתגרים מורכבים וחוצי-מגזרים המצריכים פתרונות משלל גורמים יחד, כמו למשל התמודדות עם מגפה עולמית או שינויי אקלים. לפי מודל זה, התפקיד של הזרוע הציבורית הוא לא רק הורדת סיכונים ופתרון כשלי שוק רגולטוריים, אלא גם הגדרת אסטרטגיה וכיוון משותף ליצירת שדה, כגון עידוד זליגת ידע, הקמת קהילות חדשנות, הנגשת מידע ורישות (networking), גיוון השקעות ופיתוח הכשרות מתקדמות (Mazzucato, 2015).

- **קידום תרבות ארגונית מקדמת חדשנות.** מדיניות דלת פתוחה מצד ההנהלה לרעיונות של עובדים, שיתוף מוסדר של תוכניות העבודה בין יחידות הארגון, הצבעה על חסמים למימוש התוכניות, מתן

מקום לאמון ולטיעור מוחות מתוך מתן קרדיט לעובדים ללא קשר לדרג, קידום שותפות בין יחידות ומשרדים שונים וחץ-ממשלתית.

• **אימוץ גישת כלל הממשלה (whole-of-government) בעבודה עם דאטה.** קבלת החלטות ועיצוב מדיניות לפי נתונים משותפים של כלל השחקנים הציבוריים (לרבות שלטון מקומי). טיוב מנגנונים לשיתוף בנתונים ושיתוף בממצאים בין רשויות שלטון שונות.<sup>2</sup>

• **למידה מהצלחות וכישלונות.** מידול של פרויקטים מוצלחים ויצירת מנגנונים ללמידה בתהליכים של הטמעת חדשנות בזירה המקומית והגלובלית – אם התוצאה הייתה מוצלחת ואם לא.

• **פיתוח ההון האנושי במגזר הציבורי.** בשנים האחרונות גברה ההבנה שלכלל העובדים בארגון חשיבות בקידום החדשנות, ועל כן יותר ויותר ארגונים מעודדים תהליכי bottom-up. על מנת לנצל את המשאב האנושי באופן הטוב ביותר, יש מקום לשזור חדשנות בתרבות הארגון באמצעות מיפוי הכישורים, ההתנהגויות והכלים הנחוצים לכלל העובדים כדי שיוכלו ליזום רעיונות ולקדם חדשנות בקני מידה משתנים.

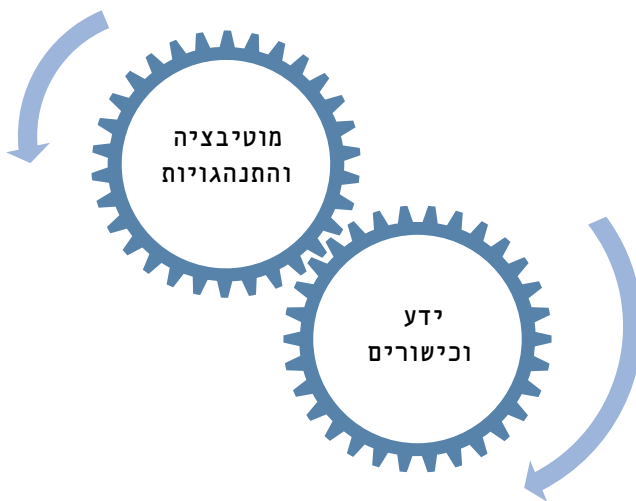
2 בשנים האחרונות התקבלו כמה החלטות ממשלה חשובות שמקדמות את הנושא: החלטה מספר 1933 של הממשלה מיום 30.08.2016 בדבר שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור; החלטה מספר 4753 של הממשלה מיום 24.11.2019 בדבר הגברת השימוש במידע ממשלתי לצורך שיפור המדיניות הממשלתית והגברת האפקטיביות של פעולות הממשלה; והחלטה מספר 1440 של הממשלה מיום 15.05.2022 בדבר הקמת "אגם מידע ממשלתי"

## הון אנושי מחולל חדשנות במגזר הציבורי

בפארפרזה על הפתגם הצרפתי הנודע "הצבא צועד על קיבתו" – המגזר הציבורי צועד על טיב ההון האנושי שלו ועל היכולת של הון אנושי זה להמשיך לשפר ולהשתפר. בפרק זה נתמקד בהיבטים של הון אנושי כמחולל חדשנות בשדה הממשלתי.

בשנת 2009 הציעה סוכנות החדשנות של בריטניה דאז (NESTA); מאז הפכה לקרן עצמאית לחדשנות חברתית) מודל תפיסתי שלפיו הפוטנציאל החדשני של ארגון טמון בשילוב שבין ידע וכישורים לבין ההתנהגויות של עובדיו (ראו תרשים 4). ידע וכישורים הם משאבים הכרחיים לחדשנות בארגונים ותנאי בסיס לעשייה חדשנית. משרת ציבור, כך נטען בדוח שפרסמה הסוכנות, חייב להבין את התפקיד ואת דרישותיו בטרם מתרחשת חדשנות, אך הוא איננו משאב מספק ללא שינוי התנהגות וגיוס מוטיבציות להובלת שינוי (Patterson et al., 2009).

### תרשים 4 פוטנציאל החדשנות הארגוני



כדי לתת מענה לאתגרים המורכבים של המגזר הציבורי במאה ה־21 ולשפר את השירותים לאזרח, משרתי ציבור נדרשים לשיפור מתמיד של יכולותיהם (Kinder, 2012). תפיסת הלמידה לאורך החיים (Life Long Learning – LLL) הפכה שכיחה יותר גם במגזר הציבורי, כדי לייצר התפתחות אישית ומקצועית ולתת הזדמנויות לעובדים לרכישת כלים ומיומנויות חדשים המתאימים לתפקידם (Aris et al., 2019). גם בישראל שיטה זו נהוגה בדרכים שונות, החל בערוצי הזנה וטיפוח עתודות במגוון תוכניות צוערים ותוכניות מנהיגות של דרגי ביניים ובכירים (המדרשה הלאומית), עבור בהשתלמויות מקצועיות שיש בהן תמורה כלכלית (גמול), וכלה בהכשרות ארגוניות על ידי נציבות שירות המדינה וגופים חיצוניים.

עם זאת, המיומנויות הנדרשות לעבודה השגרתית והשוטפת, כמו שירות או ניהול, שונות מאלה הנדרשות לעבודה חדשנית במגזר הציבורי, דבר הדורש שינויים בהכשרה ובגיוס של כוח אדם בארגונים ציבוריים (Cartensen & Bason, 2012). בנוסף, על מנת לאמץ וליישם חדשנות במגזר הציבורי, כישורים מתאימים לא עומדים לבדם. חדשנות מטבעה יכולה לאתגר את הסטטוס קוו של ארגונים היררכיים ושמרניים, השכיחים במגזר הציבורי, ועובדים חדשניים עלולים להתקל בהתנגדויות ולחוש ייאוש ותסכול (Bason, 2018).

## **א. הידע והכישורים הנדרשים להון אנושי מחולל שינוי**

בזירה הגלובלית יש עיסוק גובר במיפוי הכישורים הנדרשות מעובדים "חדשניים" – מחקר ולמידה, שיתופי פעולה, ניתוח נתונים, פיתוח חשיבה מוטת עתיד ופיתוח תרחישים, מיפוי מערכת מעמיק, סקרנות, אתגור פרדיגמות, תכנון משתף ושיתוף ציבור, חשיבה עיצובית ממוקדת אדם, יצירתיות, יכולת ביטוי וניסוח מסרים, חשיבה אסטרטגית, הבנה דינמיקות פוליטיות ארגוניות, עשייה מכוונת תוצאות, אג'ליות, גמישות, חוסן, יכולת הסתגלות ועוד (NESTA, 2016; McGann et al., 2018; Demircioglu, 2020; Kwon & Kim, 2020). בעוד כלל הכישורים חשובים וראויים, אין בכך כדי לומר שקיים ארכיטיפ אחד של משרת ציבור חדשן שצריך להחזיק בכל הכישורים הללו ברמה גבוהה, אלא נדרשת רמת אוריינות ויכולת ללמוד ולרתום שותפים בעלי כישורים משלמים בשלבים השונים של הפרויקט.

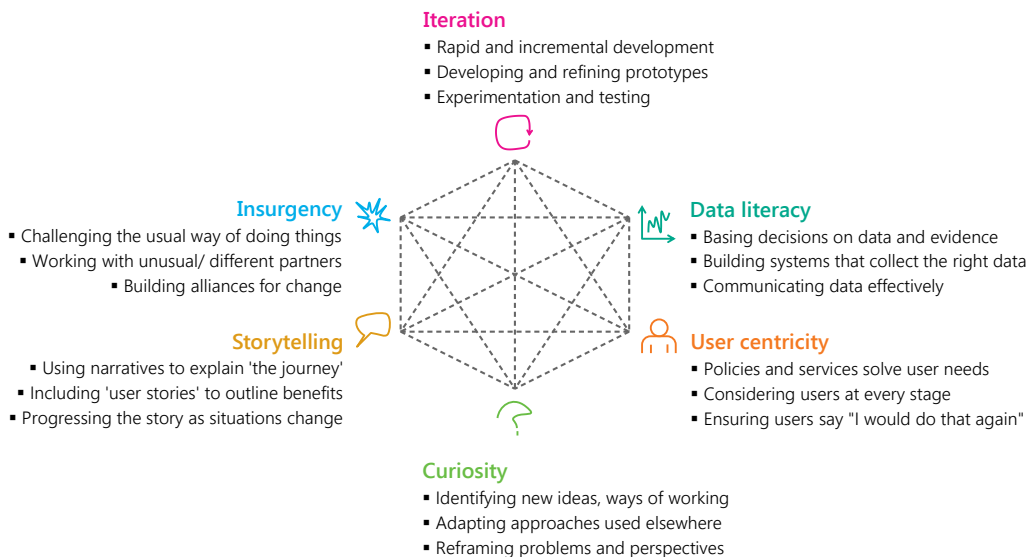
מסקר שערך ארגון OECD עולה כי חדשנות היא אחת העדיפויות הגבוהות ביותר לרפורמה במשאבי אנוש בכל מדינות OECD. חדשנות במגזר הציבורי מוגדרת כיעד אסטרטגי כלל־ממשלתי ב־28 מדינות, וכמעט מחצית מהמדינות החברות פיתחו תוכניות הכשרה שונות שנוגעות בחדשנות, ויותר

משליש כוללות רכיב של הערכת עובדים לפי תרומה לחדשנות (OECD, 2018). עם זאת, הפרשנות שניתנה למונח חדשנות וכן הכישורים שנבחנו היו שונים מאוד ממדינה למדינה.

לאור זאת, ה־OECD פיתח מודל של שישה תחומי מיומנויות ליבה הנחוצים לקידום חדשנות במגזר הציבורי (ראו תרשים 5). לפי המודל, רמת האוריינות בכל תחום משתנה מעובד לעובד אך לכלל משרתי הציבור במאה ה־21 צריכה להיות רמה מסוימת של מודעות אליהם. המודל כולל את הכישורים האלה (OECD, 2017):

- (1) ניהול פרויקטים באופן איטרטיבי (iteration), כזה המדגיש נסיינות ובנייה של אבטיפוס לשירותים ומוצרים;
- (2) קבלת החלטות מבוססת נתונים ואוריינות נתונים;
- (3) הצבת משתמש הקצה (האזרח) במרכז בעת תכנון וביצוע מדיניות;
- (4) סקרנות, יצירתיות וחיפוש אחר רעיונות ודרכים אחרות לעשות דברים;
- (5) סטוריטלינג (storytelling) בבניית תרחישי מדיניות ונרטיב העברת מסרים;
- (6) חשיבה ועשייה המאתגרות את הסטטוס קוו.

## 5 חרשים מודל ה-OECD למיומנויות ליבה לחדשנות ציבורית



מקור: Core Skills for Public Sector Innovation, OECD, April 2017, p. 9

### ב. התנהגויות ומוטיבציות המקדמות חדשנות במגזר הציבורי

כישורים לבדם, כפי שכבר הזכר, אינם מספיקים כדי לקדם חדשנות במגזר הציבורי. נדרשת רגל נוספת של מוטיבציה לשינוי (Bos-Nehles et al., 2017), שניתן לחלק לשתי קטגוריות מרכזיות: הקטגוריה הראשונה היא מוטיבציה לחדשנות המגיעה מהסביבה החיצונית, והשנייה היא מוטיבציה המגיעה מבפנים (מתוך האדם עצמו). הסביבה החיצונית כוללת בעיקר את מבנה התפקיד והסביבה הארגונית. מחקרים שונים מצאו כי כאשר יש רצון פוליטי ועידוד לחדשנות של ההנהלה הבכירה, כמו גם הכרה רשמית ביוזמות חדשניות, באמצעות פרסים או תמיכה, ניתן לשפר את אקלים החדשנות בקרב עובדים ומנהלים (Vivona et al., 2020). הדבר נכון במיוחד עבור ארגונים ציבוריים קטנים, הנכונים יותר לערוך שינויים ולאמץ שיטות חדשניות מאשר ארגונים בני מאות ואלפי עובדים (Clausen et al., 2020).

הקטגוריה השנייה, מוטיבציה המגיעה מבפנים, מתוך העובד עצמו, קשורה בקשר ישיר לתנאים הנוצרים בסביבת העבודה. ביזור סמכויות ומתן אוטונומיה בתהליכי קבלת החלטות ועידוד של שיתופי פעולה בין־מגזריים נמצאו כקשורים לאפשרות ליצירתיות וחדשנות בקרב משרתי ציבור. נוסף על כך, הכשרה מתאימה ושימוש במדיה חברתית נמצאו גם הם כתורמים לעידוד המוטיבציה הפנימית של עובדים לאימוץ של חשיבה חדשנית (Kusumasari et al., 2019; Vivona et al., 2020).

בניגוד למגזר הפרטי, מוטיבציה פנימית חזקה יותר במגזר הציבורי מאשר מוטיבציות חיצוניות, שלהן תוצאות מעורבות ולא מובהקות (Casebourne, 2014). בעוד במגזר הפרטי השכר משחק תפקיד משמעותי במוטיבציה לאימוץ חדשנות, במגזר הציבורי הכרה מקצועית, מעמד והרצון לחולל שינוי משחקים תפקיד חשוב יותר (Vivona et al., 2020). מסיבה זו, כדי לטפח נכונות לאימוץ חדשנות, כדאי לנקוט אסטרטגיות של גיוס וניהול כוח אדם המחזקות את המוטיבציה הפנימית של הפרט (Casebourne, 2014).

האסטרטגיות לחיזוק המוטיבציה הפנימית הן מגוונות, אך רובן מדגישות כמה עקרונות משותפים – כגון שיקוף לעובדים של הערך הציבורי הטמון בעבודתם ואת תרומתם לארגון, הקנייה של ערכי הארגון, אוטונומיה גבוהה יותר בקבלת החלטות ארגונית, ובעיקר סגנון ניהולי מאפשר המעודד למידה, משוב מובנה ותמיכה בניסוי וטעייה (Bos-Nehles et al., 2017; Andersen et al., 2020; Phil-Thingvad et al., 2020).



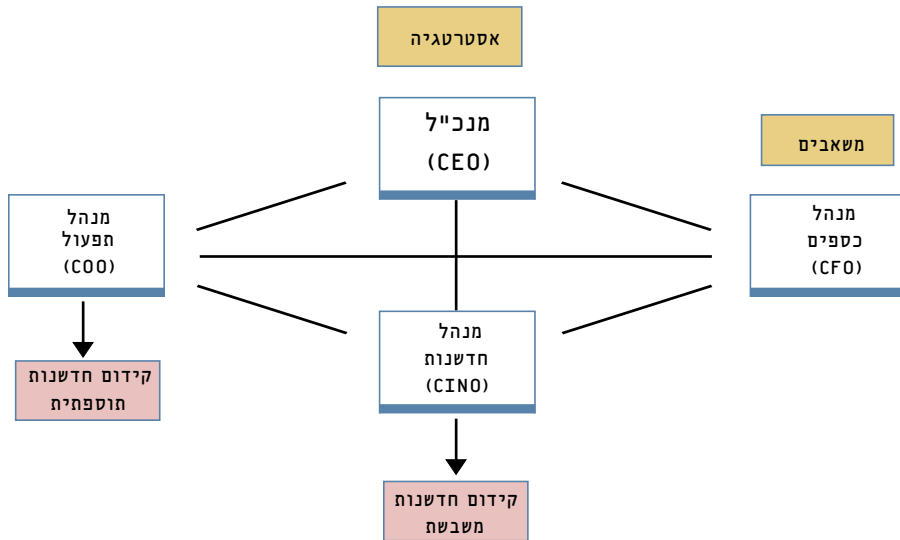
## מנהלי חדשנות כסוכני שינוי בתוך המערכת הציבורית

נוסף על הכישורים, הידע והמוטיבציה של כלל משרתי הציבור, ישנה קבוצה אחת מובחנת שמעצם הגדרת תפקידה חשובה במיוחד לקידום חדשנות במגזר הציבורי – מנהלי/מובילי חדשנות בממשלה ובמגזר הציבורי, שרבים מהם נמנים עם "הפורום לחדשנות ציבורית" שהקמנו במכון (ראו בנספח).

תפקיד מנהל חדשנות בארגונים (Chief Innovation Officer) ברחבי העולם נולד בזירה העסקית בשלהי שנות ה־90 של המאה הקודמת. התפקיד, הידוע בעמימותו (ריטבלט, 2021), מיושם באופן שונה בכל ארגון וחברה. במגזר הפרטי חדשנות וצמיחה הולכות תדיר יחד, שכן החדשנות היא זו שמאפשרת לגשר בין מחקר ופיתוח מוצרים, שיתופי פעולה או מיזוגים, אסטרטגיה עסקית ואסטרטגיית שיווק, ובכך תורמת לצמיחת הארגון. מנהל החדשנות הוא הגורם שמאפשר לגשר ולתכלל ארגונית את הפעולות הללו (Stevenson & Euchner, 2013).

החוקר ויליאם מילר, מי שטבע לראשונה את המונח "מנהל חדשנות" (Miller & Morris, 1998), הסביר שהפונקציה הזו היא חלק אינהרנטי מהתפתחותו של מה שמכונה הדור הרביעי של ניהול חדשנות (Management Innovation of G4) – דור שהחל להתפתח סביב שנות ה־2000 ועדיין ניכר בימינו. דור זה מאופיין בחדשנות המשבשת־רדיקלית, להבדיל מהחדשנות התוספתית־מצטברת שאפיינה את הדורות הקודמים. ניהול חדשנות בדור הרביעי כולל פרקטיקות ניהוליות משוכללות יותר שהובילו, בין היתר, ליצירת תפקיד מנהל החדשנות האמון על החדשנות המשבשת בארגון. מילר מצביע על התפתחותו של מודל ניהולי חדש (ראו תרשים 6), המחבר בין ההנהלה הבכירה לבין מחוללי החדשנות המצטברת ומחוללי החדשנות הרדיקלית באופן כזה שממקסם את יכולת החדשנות של הארגון ומאפשר לתפיסות חדשניות לחלחל למטה ולמעלה בו זמנית (Miller, 2015; 2016).

## תרשים 6 מודל הניהול של Miller



בפועל, ארגונים שונים מעניקים שלל הגדרות ושמות לבעלי התפקידים הללו, ואף ממקמים אותם במקומות שונים בהיררכיה הארגונית (Cheng, 2022). ההגדרות השונות כוללות, בין היתר, קידום פרקטיקות מיטביות, פיתוח כישורים נדרשים בצוות הארגון, הנחיית צוותי החדשנות של הארגון, ניסוי וספיגת כישלונות, זיהוי שווקים חדשים, עידוד צוותים לייצר רעיונות, איתור השקעות ראשוניות, עיצוב תרבות ארגונית מעודדת חדשנות וקידום פרויקטים מבטיחים. לאלה מתווסף הרכיב החשוב של תיווך תהליכי החדשנות בארגון להנהלה, לעובדי הארגון ולצרכנים (Di Fiore, 2014; DeStefano, 2018; Maier & Brem, 2018).

המחקר על אפיון התפקיד של מנהלי חדשנות במגזר הציבורי לוקה בחסר, וזו פרקטיקה שמתפתחת תוך כדי תנועה וניסיון נצבר. המכון למדיניות מדע וטכנולוגיה בארצות הברית (STPI – Science and Technology Policy Institute) קטלג את סוגי התפקידים של מנהלי ומובילי חדשנות בזירה הציבורית באופן הבא:

- (1) "מורים" ששזרים חדשנות בתרבות הארגון באמצעות ביצוע הכשרות ומתן כישורים לאנשי הארגון לטפח ולנהל חדשנות בקנה מידה קטן;
  - (2) "מנהלים" שצריכים לפקח ולתמוך בהוצאה לפועל של יוזמות יצירתיות ולספק את המשאבים והמימון הדרושים לכך;
  - (3) "סניגורים של חדשנות" שמהדהדים, מחזקים, מסירים מכשולים ומדבררים רעיונות יצירתיים מלמטה למעלה כדי לתווך אותם להנהלה ולוודא שהיוזמים ייהנו גם הם מהקרדיט על הצלחותיהם;
  - (4) "מעריכים" שיכולים לאמוד רעיונות חדשים ולקבוע מה ההיתכנות והפוטנציאל שלהם, וגם לשמש שומרי סף המבטיחים שרעיונות מעשיים ובעלי השפעה יקודמו לשלב היישום.
- לכך גם נוספים תפקידים דומים לאלו של המגזר הפרטי, כמו למשל קידום כלים ופרקטיקות מיטביות בארגון, עידוד יצירה של רעיונות בקרב העובדים וזיהוי הזדמנויות והתאמה למגמות שמגיעות מחוץ לארגון (Peña, 2019).

## המצב בישראל

כאמור, חדשנות ציבורית חשובה לשיפור היעילות והמועילות של המערכת, לשיפור השירותים לאזרחים ולעסקים ולהמשך צמיחה בת קיימא של מדינת ישראל. ואכן, בשנים האחרונות גוברים השיח והמאמצים לקידום חדשנות במגזר הציבורי – אם בהטמעה של טכנולוגיות ואם באימוץ של פרקטיקות ומתודולוגיות של חדשנות ארגונית-תהליכית.<sup>3</sup>

על אף מאמצים אלה, והעובדה שלמגזר הציבורי בישראל תרומה משמעותית ליצירת אקלים (ecosystem) מקדם חדשנות, התפיסה הרווחת, גם בקרב משרתי הציבור עצמם, היא שהמגזר הציבורי עצמו כמעט קפא על שמריו. דוח של ארגון OECD על ישראל משנת 2020 הצביע על כך שאומנם קיימות אנקדוטות של חדשנות במגזר הציבורי בארץ, אך הן אינן תוצר של תרבות ארגונית סדורה אלא תוצאה של מאמצים ספורדיים של פרטים במערכת ויזמות לא שיטתיות (שלא תמיד מצליחות להיטמע ולהגיע לקנה מידה נרחב) ברמת משרדי הממשלה (OECD, 2020).

### א. אתגרים וחסמים לחדשנות במגזר הציבורי בישראל

למרות היתרונות המובהקים של חדשנות במגזר הציבורי בכלל ובמשרדי הממשלה בפרט, המערכת עצמה מעמידה חסמים מרכזיים המקשים על נסיינות ועל חיפוש פתרונות מחוץ לקופסה ונוטה לעודד שמרנות ארגונית. מבין האתגרים ניתן למנות:

- **תרבות שונאת סיכון.** תרבות ארגונית שונאת סיכון היא תרבות שבה מתבצעת העדפה לפעילות במסגרת הסיכונים ה"מוכרים" מתוך הסתפקות בתשואות נמוכות ביחס לתשואות גבוהות יותר שניתן להפיק בפעילות המגדילה את רכיב הסיכון. עבודת המגזר הציבורי מאופיינת בתרבות שמרנית ברמת המערכת כולה, מרמת הארגון ועד רמת הפרט.

3 כמה דוגמאות בולטות (רשימה חלקית): מיזם ישראל דיגיטלית; קהילות חדשנות של משרד הכלכלה; תוכניות הכשרה מבית "עתודות ישראל" במשרד רה"מ, בראשן מובילים דיגיטליים; פיילוטים לסטארט-אפים לארגז חול (sand box) של רשות החדשנות; מיזם הזירה הוא שותפות בין משרד הפנים, מרכז פרס וקרן בלומברג; האקוון לאתגרים רוחביים בניהול ההון האנושי של נש"מ, יצירת מנגנונים להטמעת חדשנות במנגנוני רכש של החשכ"ל; הגדרה ואיוש של תפקידי מנהלי חדשנות במשרדי ממשלה שונים ועוד.

• **שימור פרדיגמות.** כאשר ארגון מאמץ לאורך זמן שיטת עבודה או פרדיגמה נתונה, המערכות מתארגנות סביב הפרדיגמה. התהליך נועד להבטיח יעילות בהשגת המטרות הארגוניות מתוך צמצום הסיכונים האפשריים והעלויות הנלוות. הקושי נובע מהיעדר מנגנונים או תמריצים לאתגר את הפרדיגמה ו"לחשב מסלול מחדש". הפרדיגמה נועדה כדי לשמר את פעילות המערכת, ולכן ניסיון לחדשנות משבשת יכול לאיים עליה.

• **מנגנוני רכש נוקשים.** המגזר הציבורי בישראל, והממשלה בתוכו, מחויבים לפעול מתוך תפיסה של שוויון הזדמנויות ושקיפות. מציאות זו מובילה למערכת התקשוריות המבוססת על מנגנון מכרזי הדורש הגדרה ברורה של תפוקות, תשומות ופעמים רבות גם דרכי ביצוע הניתנות לכימות בהתאם לקריטריונים ברורים ומוגדרים מראש. בפיתוח חדשנות פעמים רבות התוצרים וגם הדרך להגשמתם אינם ודאיים.

• **ניתוק חלקי בין סמכות לאחריות.** המבנה המשטרי הקיים בישראל מייצר קונפליקט מערכתי מובנה, בחלוקת הסמכויות בממשלה בין הגופים השונים. גם נבחרי הציבור, שמטרתם לקבוע מדיניות, וגם הפקידות הבכירה, שתפקידה להוציא לפועל את מדיניות הממשלה, תלויים בגופי המטה שהם בעלי סמכות עצמאית בתחום התקציב, ניהול כוח האדם ופרשנות החוק (ועדת המשילות, 2013).

• **תקינה ופערים בכישורי הון אנושי.** פעמים רבות המבנה הארגוני של המשרדים וגופי הסמך במדינה הם נוקשים מאוד וכל שינוי מחייב תהליך ארוך של שינוי תקינה ואישורם ברמת נציבות שירות המדינה, דבר הפוגע בגמישות הניהולית וביכולת התגובה בזמן אמת. יתרה מזו, פעמים רבות ההון האנושי הקיים לא תמיד מתאים לאופי המשימות המשתנות וקיימים פערי ידע וכישורים.

• **היעדר יציבות פוליטית.** המציאות הפוליטית שאפיינה את ישראל בשנים האחרונות של ריבוי מערכות הבחירות מייצרת סטגנציה במערכת גם ברמה האסטרטגית (מה המדיניות שרוצים לקדם? איזה אתגרים מקבלים קדימות ומצריכים חדשנות?) וגם ברמת השטח (היעדר תקציב מדינה, קושי בביצוע מדיניות, שימור הקיים על פני קידום יוזמות חדשות).

• **תקציב סגור ולא גמיש.** חוק התקציב מקצה סכומים לפי תוכניות ופעילויות ספציפיות וכמעט ולא משאיר גמישות ניהולית להתנסות. זאת בשונה מארגונים במגזר העסקי, שלהם יש תקציב ייעודי לחדשנות, ניסוי וטעייה ויכולת לספוג כישלונות.

• **עומס רגולטורי ונטל בירוקרטי.** ריבוי הדרישות השונות, כמו גם מגוון השחקנים שאחראים לתחום מסוים (פעמים רבות תוך חפיפה חלקית בין משרדי ממשלה שונים), מייצרים מנגנוני פעולה

ארוכים ומסורבלים, המקשים להוציא רעיונות חדשים אל הפועל, ודברים "נתקעים" בתוך סבבי האישיורים במערכת.

הרשימה לעיל אינה מתיימרת להיות רשימה סגורה וממצה של כלל הקשיים בהטמעה של חדשנות בהקשר הציבורי, וגם חלקו היחסי של כל חסם משתנה בהתאם לנסיבות. הדגש הוא לשים זרקור על חסמים מבניים מערכתיים שמייצרים חסמים מובנים להטמעה של חדשנות ארגונית במגזר הציבורי, ובמיוחד ברמת משרדי הממשלה.

## **ב. הון אנושי מחולל חדשנות בישראל**

נכון להיום אין מידע אמפירי מהימן על מידת החדשנות הקיימת במגזר הציבורי בישראל וגם לא על פערי הכישורים בהון האנושי. כפי שעולה מדוח ה-OECD שהוזכר לעיל (2020), ישנן דוגמאות של יוזמות חדשנות במגזר הציבורי, אך הן אינן שיטתיות ומערכתיות.

בשנים האחרונות יש יוזמות מגוונות, גם ברובד של השלטון המקומי, כגון פרויקט הזירה בשיתוף משרד הפנים, קרן בלומברג ומרכז פרס לשלום וחדשנות, וגם ברמה של הממשלה המרכזית. כך לדוגמה, מנהל הרכש בחשכ"ל מקדם מהלכים לקידום חדשנות וגמישות במנגנוני התקשרות; נציבות שירות המדינה קיימה האקתון ונמצאת בהליכי הקמה של מעבדת חדשנות לסוגיות של ניהול הון אנושי; רשות המיסים משיקה בימים אלו מרכז חדשנות; ומשרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה, בשיתוף עם גופים ממשלתיים נוספים, מקדם "ארגז כלים" להטמעת תהליכי חדשנות בפעילות הממשלה.

המכון הישראלי לדמוקרטיה התניע לאחרונה מחקר שנועד לאפיין את הכישורים וההתנהגויות הנדרשים לקידום חדשנות ארגונית במגזר הציבורי בישראל (מה הרצוי?), למפות את המענים הקיימים – לרבות תוכניות הכשרה ותמריצים קיימים, וכן את והחסמים השונים בקרב עובדים ומנהלים לאימוץ ופיתוח של מענים חדשניים (מה המצוי?). מתוך המחקר והפערים בין הרצוי למצוי, הצוות יגבש סדרה של המלצות מדיניות לחיזוק הון אנושי כמחולל חדשנות.

## **ג. מנהלי חדשנות במגזר הציבורי בישראל**

מדובר בתחום חדש יחסית, ורק בשנים האחרונות נוספו הגדרות תפקיד של "מנהל חדשנות" לתקינה ממשלתית, לספר המקצועות הצה"ליים, לחברות ממשלתיות וכן למיסוד התפקיד

בשלטון המקומי בישראל. הטרמינולוגיה איננה בהכרח אחידה; כמו גם תפיסת התפקיד, האחריות, הסמכויות והממשקים עם תפקידים משיקים נוספים בעולמות של אסטרטגיה, דיגיטציה, ניהול פרויקטים ואחרים.

לפי נתוני נציבות שירות המדינה, יש כיום כ־120 בעלי תפקיד בממשלה עם זיקה לחדשנות (חלקם בדגש טכנולוגי, חלקם ממש עם מנדט של חדשנות ארגונית-תהליכית, מיעוטם בדרג בכירים), ועשרות נוספים בעלי תפקיד עם כותרת דומה במסגרת פרויקט הזירה בשלטון המקומי (מיזם משותף של משרד הפנים, קרן בלומברג ומרכז פרס לשלום וחדשנות).

מנהלי החדשנות נועדו לסייע לארגונים ציבוריים להטמיע חדשנות, אך קיימת עמימות ופערים לגבי מה ייחשב הצלחה בתפקידם. במושב בכנס אלי הורביץ 2023 נבקש להציג מחקר נוסף שאנו מתניעים בימים אלו, שמטרתו לייצר המשגה משותפת של התפקיד ("מה?"), הכישורים הנדרשים ממנו ("מי?"), שיטות העבודה ופרקטיקות מיטביות בתפקיד ("איך?") ומדדי התוצאה המרכזיים והגדרת הצלחה ("למה?"). המחקר ייעשה בשיתוף פעולה עם פורום חדשנות ציבורית שהקמנו – על מנת לשלב בין תאוריה לפרקטיקה.

## נספח: חברי פורום חדשנות ציבורית

משרד	שם	תפקיד
משרד ראש הממשלה	עידו קמחי	מנהל תחום בכיר ממשל, אגף ממשל וחברה
משרד ראש הממשלה	נועה רוזנפלד	מנהלת תחום בכיר, שיתוף ציבור, אגף ממשל וחברה
משרד ראש הממשלה	עדן ניסנוב	מרכז בכיר, שיתוף ציבור, אגף ממשל וחברה
משרד ראש הממשלה	ד"ר עינת רונן	ראש תחום היחידה לש"פ רב-מגזרי
משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה	איתן טי	סמנכ"ל תכנון ואסטרטגיה
משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה	דנה לוי	מנהלת פרויקטים ורגולציה
משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה	איתמר גזלה	מנהל תחום בכיר - מחקר, כלכלה ונתונים
משרד האוצר	ימית שמחוביץ	מנהלת תחום בכיר חדשנות ודיגיטל, מינהל הרכש, חשכ"ל
משרד האוצר	עידן כהן	מנהל תחום תכנון ואסטרטגיה באגף השכר והסכמי עבודה
משרד האוצר, רשות המיסים	רחל קופר-באר	מנהלת יחידת החדשנות
משרד האוצר, רשות המיסים	רינת מרקוביץ	מנהלת תחום כלכלה התנהגותית ביחידת החדשנות
המוסד לביטוח לאומי	איציק סבטו	מנהל אגף בכיר, אסטרטגיה, חדשנות ודיגיטל
צה"ל, הפרקליטות הצבאית	יזהר יצחקי	ראש תחום החדשנות וניהול הידע
צה"ל, הפרקליטות הצבאית	רן כרמון	מדור החדשנות וניהול הידע דור החדשנות וניהול הידע
צה"ל, חטיבת השילוח	סא"ל מיכל פרנקל	רע"ן חדשנות
צה"ל, חטיבת השילוח	סא"ל ד"ר דוד אלקחר	מייסד המכללה הביטחונית לחדשנות, יזמות והשתנות
מערך הדיגיטל הלאומי	יראל אשרת	מנהל מערך החדשנות ממשל זמין



משרד	שם	תפקיד
מערך הדיגיטל הלאומי	נגה אשד בראון	מנהלת יחידת החדשנות והתכנון הטכנולוגי
משטרת ישראל	רפ"ק טל גוטפריד עוז	ראש תחום מחקר ושיתוף ציבור
משרד האנרגיה	ג'נט שלום	ראש אגף אסטרטגיה
משרד הבריאות	אנה לרנר-זכות	מנהלת האגף לתכנון מדיניות
משרד הבריאות	גלעד לוסון	מנהל תחום חדשנות וצמצום פערי בריאות
משרד החוץ	ד"ר אנדי דוד	מנהל כוח המשימה חדשנות
משרד החוץ	יהודה יעקוב	מנהל בכיר למדיניות אימפקט חברתי
משרד הכלכלה	נואמי ליברמן	מנהלת תחום בכיר אסטרטגיה באגף לתכנון אסטרטגי ומדיניות
משרד העבודה	רועי לבנון	מנהל תחום בכיר פיתוח, חדשנות והייטק
משרד העבודה	אינה סולטנוביץ'	מנהלת טרספורמציה דיגיטלית, חדשנות ודאטה
משרד הרווחה	ד"ר דיצה מורלי שגיב	מנהלת אגף בכיר, חדשנות וטכנולוגיות
משרד התקשורת	תמר ארז	מנהלת חדשנות, אגף כלכלה
משרד לביטחון פנים	רן יונה	מנהל תחום חדשנות ארגונית
נציבות שירות המדינה	מעין מילגרם	מנהלת הקמת אגף האצת מצוינות וחדשנות
נציבות שירות המדינה	אוהד נהרי	סטודנט אגף האצת מצוינות וחדשנות
רשות החדשנות	ד"ר אסף קובו	כלכלן ראשי
רשות החדשנות	ענבר בלום	ס' אגף פיתוח עסקי, חטיבת צמיחה
שב"ס	גונדר משנה ד"ר נינה סולימן	ראש מחלקת פיתוח משאבי אנוש
שב"ס	לילך שגיא	ראש תחום מצוינות וחדשנות, מחלקת פיתוח משאבי אנוש

## רשימת המקורות

- בקמן, ל', מנחין י' (2016). "חדשנות בשירות הציבורי - חלום או מציאות?". **כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה** (עמ' 3-18).
- גולשטיין-גלפרין, ר', בארי ג', קול א', לוי ל' (2022). **לא על המו"פ לבדו - הרחבת תפיסת החדשנות של ישראל**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ועדת משילות (לוקר, ה', רוטקופף ג', קנדל י', כהן ד', ישי י', שפר-קראו א', איצקוביץ' נ, פרומן א', הרשקוביץ ג', זילבר ד', דיין מ', עבאדי-בויאנג'ו מ', האוזר' צ', שטרומ ד', איכנולד-דביר ט', פראוורי א', פישר ע'), (2013). "דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה - ועדת המשילות". הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה - ועדת המשילות.
- ריטבלט, ר' (2021). "פרופסיונליות נזילה של מומחי חדשנות ארגוניים בישראל". **סוציולוגיה ישראלית** כ"ב (גיליון מיוחד: חדשנות ויזמות במדינת הסטארט-אפ): 88-107.

Andersen, L.B., Jensen, U.T., Kjeldsen, A.M. (2020). Public Service Motivation and Its Implications for Public Service. In: Sullivan, H., Dickinson, H., Henderson, H. (eds) *The Palgrave Handbook of the Public Servant* (pp.1-18). Springer International Publishing.

Aris, A., Rajah, N., Abdullah, N. H., & Hamid, N. A. A. (2019). Training and development on innovative work behavior among public organization managers: The mediating effect of intrapreneurial competencies. *International Journal of Engineering and Advanced Technology (IJEAT)*, 8(5), 2769-2775.

- Bali, A. S. (2021). Navigating Complexity in Policy Implementation. In: Sullivan, H., Dickinson, H., Henderson, H. (eds) *The Palgrave Handbook of the Public Servant* (pp. 679–682). Springer.
- Bason, C. (2018). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Policy press.
- Bos-Nehles, A., Renkema, M., & Janssen, M. (2017). HRM and innovative work behaviour: A systematic literature review. *Personnel review*, 46(7), 1228–1253.
- Carstensen, H. V., & Bason, C. (2012). Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), 1–26.
- Casebourne, J. (2014). *Why motivation matters in public sector innovation*. London: Nesta.
- Cheng, J. L., & Love, E. G. (2022). Designing chief innovation officer positions: a strategic contingency framework. *Journal of Organization Design*, 1–14.
- Clausen, T. H., Akif Demircioglu, M., & Alsos, G. A. (2020). Intensity of innovation in public sector organizations: The role of push and pull factors. *Public Administration* 98, 159–176.
- Demircioglu M.A. (2020), "Innovation and Innovativeness for the Public Servant of the Future: What, Why, How, Where, and When", in H. Sullivan, H. Dickinson (eds.), *The Palgrave Handbook of the Public Servant*.
- DeStefano, M. B. (2018). The Law Firm Chief Innovation Officer: Goals, Roles, and Holes. *University of Miami Legal Studies Research Paper*, 18–39.
- Di Fiore, A. (2014). A chief innovation officer's actual responsibilities. *Harvard Business Review*.

European Commission. (2013). *Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture Report of the Expert Group on Public Sector Innovation Research*.

European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS). (2019). *Welcome to 2030: the Mega-Trends*.

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

Hansen, J. A., & Pihl-Thingvad, S. (2019). Managing employee innovative behaviour through transformational and transactional leadership styles. *Public Management Review*, 21(6), 918–944.

Kinder, T. (2012). Learning, innovating and performance in post-new public management of locally delivered public services. *Public management review*, 14(3), 403–428.

Kusumasari, B., Pramusinto, A., Santoso, A. D., & Fathin, C. A. (2019). What shapes public sector innovation? *Public Policy and Administration* 18(4), 430–446.

Kwon, K. & Kim, T. (2020). An integrative literature review of employee engagement and innovative behavior: Revisiting the JD-R model. *Human Resource Management Review*, 30(2).

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

Mazzucato, M. (2015). Building the Entrepreneurial State: A New Framework for Envisioning and Evaluating a Mission-Oriented Public Sector. *Levy Economics Institute of Bard College*, Working Paper, 824.

McGann, M., Blomkamp, E., & Lewis, J. M. (2018). The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, 51(3), 249–267.

Miller, W. L. (2015). Innovation Management Theory and Practice: Part 1. *Journal of Creating Value*, 1(2), 235–255.

Miller, W. L. (2016). New Fourth Generation of Innovation Management Theory & Practice: Part 2. *Journal of Creating Value*, 2(1), 124–149.

Miller, W. L. and L. Morris. (1998). *Fourth Generation R&D: Managing Knowledge, Technology, and Innovation*. Wiley.

Nählinger, J., & Eriksson, A. F. (2019). Outcome, process and support: analysing aspects of innovation in public sector organizations. *Public Money and Management*, 39(6), 443–449.

NESTA. (2019). *Skills, attitudes and behaviours that fuel public innovation: A guide to getting the most from Nesta's Competency Framework for Experimenting and Public Problem Solving*.

OECD (2010). *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow*.

OECD (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*.

OECD (2018). *Core Skills for Public Sector Innovation*.

OECD (2019). *OECD Economic Outlook May 2019: Digitalisation and Productivity – A Story of Complementarities*.

OECD. (2020). *Initial scan of the Israeli public sector innovation system*.

Patterson, F., Kerrin, M., & Gatto-Roissard, G. (2009). Characteristics and behaviours of innovative people in organisations. Literature review prepared for the NESTA Policy & Research Unit, 1–63.

Peña, V. (2019). The Role of a Chief Innovation Officer in the Federal Government. *Science & Technology Policy Institute*.

Phil-Thingvad, S., & Klausen, K. K. (2020). Managing the implementation of innovation strategies in public service organisation-How managers may support employees innovative work behaviour. *International Journal of Innovation Management*, 24(04), 2050074.

Stevenson, J. E. & Euchner J. (2013). Conversations: The role of the chief innovation officer - An interview with Jane Edison Stevenson. *Research-Technology Management*, 56(2), 1-17.

Tönurist, P., Kattel, R., & Lember, V. (2017). Innovation labs in the public sector: What they are and what they do?. *Public Management Review*, 19(10), 1455-1479.

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

Van der Wal, Z. (2020). The Public Servant of the Future: Section Introduction. In: Sullivan, H., Dickinson, H., Henderson, H. (eds) *The Palgrave Handbook of the Public Servant* (pp.1-18). Springer International Publishing.

Vivona, R., Demircioglu, M. A., & Raghavan, A. (2020). Innovation and Innovativeness for the Public Servant of the Future: What, Why, How, Where, and When. In: Sullivan, H., Dickinson, H., Henderson, H. (eds) *The Palgrave Handbook of the Public Servant* (pp. 1-22). Springer International Publishing.

**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 ויו"ר קבוצת עבודה לסחר בינלאומי בארגון; יזמת חברתית ומרצה למדיניות וחדשנות חברתית באוניברסיטת חיפה.

**שחר ליבנה** היא עוזרת מחקר בתוכנית "רפורמות בשירות הציבורי", במרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. בעלת תואר שני בניהול מצבי חירום ואסון; סטודנטית לתואר שלישי בתוכנית לניהול מערכות בריאות באוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

**קים נח** היא עוזרת מחקר בתוכנית "רפורמות בשירות הציבורי" במרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. בעלת תואר ראשון ושני בהיסטוריה מהאוניברסיטה העברית בירושלים ומה-LSE, דוקטורנטית במחלקה לפוליטיקה וממשל באוניברסיטת בן-גוריון בנגב.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

