



# Developing Long-Term Socioeconomic Strategy in Israel

Institutions, Processes, and  
Supporting Information

Howard J. Shatz, Steven W. Popper, Sami Friedrich,  
Shmuel Abramzon, Anat Brodsky, Roni Harel, Ofir Cohen



**SHALDOR**  
From Insight to Impact

For more information on this publication, visit [www.rand.org/t/rr275](http://www.rand.org/t/rr275)

## Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

ISBN: 978-0-8330-8705-8

Published by the RAND Corporation, Santa Monica, Calif.

© Copyright 2016 RAND Corporation

**RAND**® is a registered trademark.

### Limited Print and Electronic Distribution Rights

This document and trademark(s) contained herein are protected by law. This representation of RAND intellectual property is provided for noncommercial use only. Unauthorized posting of this publication online is prohibited. Permission is given to duplicate this document for personal use only, as long as it is unaltered and complete. Permission is required from RAND to reproduce, or reuse in another form, any of its research documents for commercial use. For information on reprint and linking permissions, please visit [www.rand.org/pubs/permissions.html](http://www.rand.org/pubs/permissions.html).

The RAND Corporation is a research organization that develops solutions to public policy challenges to help make communities throughout the world safer and more secure, healthier and more prosperous. RAND is nonprofit, nonpartisan, and committed to the public interest.

RAND's publications do not necessarily reflect the opinions of its research clients and sponsors.

### Support RAND

Make a tax-deductible charitable contribution at

[www.rand.org/giving/contribute](http://www.rand.org/giving/contribute)

[www.rand.org](http://www.rand.org)

## Preface

---

Many of Israel's socioeconomic achievements have been dramatic. A young country that has absorbed massive influxes of immigrants and responded to constant security threats, Israel successfully developed a vibrant, open, and technologically advanced economy characterized by high rates of economic growth. These strengths were well manifested during the recent global downturn, in which Israel's economy outperformed that of almost all other developed countries.

However, Israel faces substantial economic and social challenges, some of which are well known to policymakers and recently fueled a wave of social unrest. These challenges include differential ability within the population to participate in and benefit from the growth in the economy, rising costs of living, and questions on the part of the public about the government's ability to address those challenges. Faced with major existential challenges throughout Israel's history, the government has not routinely developed strategic responses to problems that demand longer-term, coordinated policy action.

In 2011, the RAND Corporation, a global policy research institution, was asked to assist a select task force of leading government officials in developing means by which Israel could create a long-term socioeconomic strategy. The task force was appointed by the Prime Minister and Minister of Finance in spring 2010 and was led by the head of the National Economic Council and the Director General of the Ministry of Finance. In part, RAND was asked to consider what institutional structure might best support this capacity in light of Israel's needs and taking into account international experience. As work

progressed, we determined that the true value of such an institutional structure and its related processes would be to enhance the Israeli government's capacity for applying a strategic perspective to the development of government policy. Accordingly, we focused on developing means by which Israel could develop and apply the ability to take a strategic perspective, particularly in the socioeconomic sphere. RAND teamed with Shaldor Strategy Consulting, a leading strategic consulting firm in Israel, to respond to this challenge. A companion report describes key methods for taking a strategic perspective and conducting long-term socioeconomic strategic analysis (Popper et al., 2015).

We investigated how the government of Israel applies a strategic perspective currently, how other countries develop and manage such a perspective in the creation of policy approaches to deal with their socioeconomic challenges, and what gaps exist in Israel's current institutions and processes. Informed by our research, we then recommended an institutional and procedural design to enhance strategic analysis to inform government policies; to provide strategic early warning, strategic alternatives, and strategic training and education across government changes; and to help in the creation of a specific socioeconomic strategy should the government desire one. These recommendations formed the basis for proposals presented to the cabinet in October 2012 and approved for implementation.

The Israeli Prime Minister's Office and the Israeli Ministry of Finance sponsored the research reported here. This report should be of interest to the Israeli public at large, government officials in Israel and elsewhere responsible for policy design, and researchers and others who have an interest in comparative governance and strategy.

## **RAND Labor and Population and the RAND Environment, Energy, and Economic Development Program**

This research was undertaken jointly within RAND Labor and Population and the RAND Environment, Energy, and Economic Development Program.

RAND Labor and Population has built an international reputation for conducting objective, high-quality, empirical research to support and improve policies and organizations around the world. Its work focuses on children and families, demographic behavior, education and training, labor markets, social welfare policy, immigration, international development, financial decisionmaking, and issues related to aging and retirement with a common aim of understanding how policy and social and economic forces affect individual decisionmaking and human well-being.

The RAND Environment, Energy, and Economic Development Program addresses topics relating to environmental quality and regulation, water and energy resources and systems, climate, natural hazards and disasters, and economic development, both domestically and internationally. Program research is supported by government agencies, foundations, and the private sector.

This program is part of RAND Justice, Infrastructure, and Environment, a division of the RAND Corporation dedicated to improving policy and decisionmaking in a wide range of policy domains, including civil and criminal justice, infrastructure protection and homeland security, transportation and energy policy, and environmental and natural resource policy.

Questions or comments about this report should be sent to the project leader, Steven W. Popper ([Steven\\_Popper@rand.org](mailto:Steven_Popper@rand.org)). For more information about RAND Labor and Population, see <http://www.rand.org/labor.html> or contact the director at [lpinfo@rand.org](mailto:lpinfo@rand.org). For more information about the Environment, Energy, and Economic Development Program, see <http://www.rand.org/energy> or contact the director at [eed@rand.org](mailto:eed@rand.org).



# Contents

---

<b>Preface</b> .....	iii
<b>Figures and Tables</b> .....	xi
<b>Summary</b> .....	xiii
<b>Acknowledgments</b> .....	xix
<b>Abbreviations</b> .....	xxi
<b>CHAPTER ONE</b>	
<b>Introduction</b> .....	1
<b>CHAPTER TWO</b>	
<b>Strategy and the Strategic Perspective</b> .....	5
Defining a Strategic Perspective .....	6
Defining Strategy .....	6
Defining Strategic Perspective and Its Link to Strategy .....	8
Strategy, Plans, Strategic Planning, Strategic Programming, and Policy ....	9
Israel and the Strategic Perspective .....	12
<b>CHAPTER THREE</b>	
<b>The Strategic Perspective and Israel's Socioeconomic Challenges</b> .....	13
Expert Interviews .....	14
Israel's Recent Economic Strategy .....	16
Characteristics of the Israeli Government .....	18
Interministerial Processes .....	20
Prior Institutions for Identifying Socioeconomic Challenges .....	20
The General Cabinet .....	22
The Socioeconomic Cabinet .....	22

The Prime Minister's Office .....	22
The Ministry of Finance .....	25
Bank of Israel .....	27
Government Ministry Policy Planning Departments .....	28
Prior Processes for Applying a Strategic Perspective .....	28
Routine Processes .....	29
Exceptional Processes .....	31
Data, Information, and Research for Applying a Socioeconomic Strategic Perspective .....	33
Intragovernmental Research Capabilities .....	34
Extragovernmental Research Capabilities: The Government as Information Consumer .....	35
Monitoring and Evaluation Capabilities .....	35
Conclusion .....	36

**CHAPTER FOUR**

**International Comparisons of Socioeconomic Strategy**

<b>Development and Implementation</b> .....	39
Insights from the Case Studies .....	40
Institutions .....	40
Content and Processes .....	43
Case-Study Support: Institutions .....	46
A Strategy Unit That Receives the Prime Minister's Attention and Has Professional Capabilities .....	46
Creating and Maintaining Demand .....	48
Ministry Strategy Capabilities .....	50
Elements External to the Government .....	51
Case-Study Support: Content and Processes .....	54
Term Strategy .....	54
Longer-Term Strategies .....	56
Coordination .....	58
Analytic Tools and Models .....	60
Outreach and Outputs .....	61
Connections to the Budget .....	63
Case-Study Conclusions .....	64



## CHAPTER FIVE

<b>Perceived Gaps in Israel</b> .....	67
Gap 1. Lack of Involvement by the Political Leadership .....	68
Gap 2. Reactive Posture and Lack of Government-Initiated Strategic Approaches to Policy Challenges.....	69
Gap 3. Lack of Interministerial Coordination in Policymaking .....	70
Gap 4. Low Levels of Engagement with Stakeholders and the Public.....	72
Gap 5. Inadequate Use of Research and Information .....	73
Gap 6. Difficulties Transitioning Strategy to Policies and Their Implementation.....	74
Gap 7. Inadequate Measurement and Evaluation .....	75
Conclusion .....	76

## CHAPTER SIX

<b>Recommendations for Anticipating and Responding to Socioeconomic Challenges</b> .....	79
Background and Objectives.....	79
Guidelines.....	80
Recommendations in Detail.....	81
Recommendation 1. Form a Political-Level Strategy Forum .....	84
Recommendation 2. Form a Professional-Level Socioeconomic Strategy Forum.....	87
Recommendation 3. Form a Socioeconomic Strategy Staff Unit .....	89
Recommendation 4. Create a Socioeconomic Strategic Agenda .....	92
Recommendation 5. Create a Mechanism for Managing the Plans for the Socioeconomic Programs.....	93
Recommendation 6. Establish a Deputy Director-General Forum and Strengthen Ministry Strategy, Policy, and Planning Units .....	94
Recommendation 7. Establish a Council of External Stakeholders and Experts .....	95
Recommendation 8. Use Monitoring, Evaluation, and Research.....	98
Recommendation 9. Create Incentives for Maintaining and Strengthening Strategic Institutions and Processes.....	99
Conclusions: Applying the Strategic Perspective .....	101
<b>Bibliography</b> .....	103



# Figures and Tables

---

## Figures

3.1. Institutions Involved in Strategic Approaches and Policy Management.....	21
4.1. Generators of Demand for Taking a Strategic Perspective.....	49
4.2. Strategy Publications .....	62

## Tables

3.1. Overview of Interviews Conducted with Israelis on Socioeconomic Strategy in Israel.....	15
6.1. Case-Study Conclusions and Recommendations for Gap 1, Lack of Involvement by the Political Leadership.....	83
6.2. Case-Study Conclusions and Recommendations for Gap 2, Reactive Posture and Lack of Government-Initiated Strategic Approaches to Policy Challenges.....	84
6.3. Case-Study Conclusions and Recommendations for Gap 3, Lack of Interministerial Coordination in Policymaking.....	85
6.4. Case-Study Conclusions and Recommendations for Gap 4, Low Levels of Engagement with Stakeholders and the Public .....	86
6.5. Case-Study Conclusions and Recommendations for Gap 5, Inadequate Use of Research and Information.....	87
6.6. Case-Study Conclusions and Recommendations for Gap 6, Difficulties Transitioning Strategy to Policies and Their Implementation .....	88

6.7. Case-Study Conclusions and Recommendations for Gap 7,  
Inadequate Measurement and Evaluation .....89

## Summary

---

Israel's macroeconomic performance since the mid-1980s has been admirable. Growth of gross domestic product and high-technology exports, for example, has been higher than in the countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) as a group and in the world as a whole. Even with this growth, inflation in Israel has generally run lower than in the OECD and the world since 2000.

However, Israel faces a variety of economic and social challenges, including rising costs of living, differential ability across the population to participate in and benefit from the growth in the economy, and the public's questions about the government's role and its ability to play that role. Faced with more-immediate, major existential challenges throughout Israel's history, the government has not routinely developed and successfully implemented strategic responses to socioeconomic problems that demand longer-term, coordinated policy action.

Effective means to respond to such longer-term challenges may require a more systematic approach to policymaking by the government. To this end, the National Economic Council (NEC) in the Prime Minister's Office (PMO) and the Ministry of Finance, joined by the Policy Planning Department in the Prime Minister's Office and the Bank of Israel, requested assistance in designing the institutions through which the government can consider, form, and implement a socioeconomic strategy and take a long-term view of socioeconomic issues for the state of Israel. It also sought support in the process of cre-

ating the foundations for such a strategy. This document suggests the institutions for doing so.

To respond to this question, the RAND Corporation and Shaldor Strategy Consulting performed the following steps:

- mapped the institutions and processes in the formation of socio-economic strategy in the state of Israel as they existed at the time of the project in 2011
- described the information used to support strategy formation
- analyzed the evaluation and monitoring processes in current strategy formation
- identified the gaps in current strategy-formation institutions, processes, information, and evaluation and monitoring
- conducted international case studies of strategy formation
- compared Israeli practices with international practices.

We relied on two similar definitions of *strategy* to give structure to our research: (1) the calculated relationship of means to large ends and (2) a diagnosis of a challenge, a guiding policy defining the overall approach to the challenge, and a set of coherent actions. Both these definitions highlight the idea of coherent actions, rationally designed, to meet a goal. But we also determined that the idea of *strategic perspective* would be more useful to the government as a matter for emphasis. Taking a strategic perspective means adopting a viewpoint that considers the nature of the policy problem and the larger context in which it is placed, as well as the factors and issues that may influence any coherent set of actions that could be designed to solve it. This observing and orienting—embodied in research, analysis, monitoring, evaluation, and other activities that support the political leadership—would then be repeated as strategies were translated into government actions so that new information could be incorporated and strategies could be changed or refined.

Informed by our findings related to the six research steps described above, we developed detailed recommendations related to institutions, processes, supporting information, outputs, and implementation for the government of Israel to take a strategic perspective toward socio-

economic issues and to develop a formal socioeconomic strategy for the state of Israel. These recommendations formed the basis for proposals that were presented to the cabinet in October 2012 and approved for implementation.

## Findings

We identified seven gaps in the development and management of Israeli socioeconomic strategy prior to 2011:

- a lack of involvement by the political leadership
- a reactive posture and lack of government-initiated strategic approaches to policy challenges
- lack of interministerial coordination in policymaking
- low levels of engagement with stakeholders and the public
- inadequate use of research and information
- difficulties transitioning strategy to policies and their implementation
- inadequate measurement and evaluation of policy interventions.

The interviews and our discussions with government officials also revealed unease as to whether the government had a common vision and goals. This and the other gaps may be found in other countries. Governments around the world have responded to similar gaps in different ways. Our case studies produced insights on institutions, processes, and content for the use of a strategic perspective and the development and implementation of socioeconomic strategy. In the area of institutions, we found the following:

- The use of a strategic perspective and the development of longer-term socioeconomic strategy will benefit from the establishment of a strategy unit that receives the Prime Minister's (PM's) attention and has strong professional capabilities.
- Legal requirements and engagement of the head of government can create and maintain demand for a strategic approach to chal-

lenges. Creating a culture within the government that will value such an approach could be more difficult but will also provide demand. Indeed, the existence of capacity without demand for its output from within the system puts the continuation of that capacity at risk.

- Capabilities for taking a strategic perspective within ministries should be enhanced.
- The use of a strategic perspective and the development of a longer-term socioeconomic strategy will also benefit from the existence of and input from institutions that are external to the government.

In the area of content and processes, we found the following:

- One task of the strategy unit should be to develop a specific strategy tied to the term of newly elected government.<sup>1</sup> Specific, attainable targets can be part of the strategy.
- Continuously taking a strategic perspective toward socioeconomic challenges and developing a longer-term strategy, strategic alternatives, and strategic early warning should be carried out as well, especially when governments characteristically have short terms.
- The use of a strategic perspective toward socioeconomic challenges, the creation of policies to respond to those challenges, and the implementation of those policies can be enhanced by strengthening the ability of the PMO, including the NEC, to coordinate ministries. Committees of directors-general (DGs) and deputy DGs can be valuable tools for interministerial coordination and implementation and should be instituted.
- Approaching challenges with a strategic perspective and developing strategies to respond to those challenges should be informed by a variety of analytic tools and research, including budget projections, economic projections, scenario analyses, and research by

---

<sup>1</sup> In parliamentary systems, it is governments that are elected, not individual officeholders. The distinction is important because of the parliamentary concept of shared responsibility, which, in turn, is the basis for government agreements. These play a large part in parliamentary government and in our discussion.



subject-matter experts, including commissioned research by such experts outside the government.

- Stakeholders and sources outside the strategy unit and the government should be engaged early and often in the development of strategic approaches to challenges. Although it may not be appropriate to publish all strategy documents, there should be a propensity toward external exposure.
- Connections to the budget will aid implementation. The strategy unit should have influence over the budgeting process in its creation of the term strategy, and the budget staff should provide inputs into the term strategy, especially pertaining to fiscal implications of policy initiatives.

Given our findings, we recommend the following institutions, processes, and actions to the government of Israel so that it may take a strategic perspective toward socioeconomic challenges and create a long-term socioeconomic strategy:

1. Form a political-level strategy forum led by the PM to serve as the focal point for the adoption of a strategic perspective, decisionmaking regarding strategy development, and oversight of the management of the strategic process.
2. Form a professional-level socioeconomic strategy forum linked to the PM and comprised of top civil servants, to serve as the focal point for coordinated thinking and management of a new socioeconomic strategic agenda at the top civil servant level.
3. Form a socioeconomic strategy staff unit, as part of the NEC, to be the focal point of support for engaging socioeconomic challenges with a strategic perspective, strategic early warning, development of strategic alternatives, and strategy education for the civil service and to provide professional support for the professional-level forum in government agenda formulation and management processes. By *strategic early warning*, we mean longer-term challenges that would otherwise go undiscovered or ignored without the research, analysis, and other scanning activities undertaken by the strategy staff unit. By *strategic alter-*

*natives*, we mean alternative decisions and actions the government could take in response to identified socioeconomic problems.

4. Create a new socioeconomic strategic agenda to be defined and promoted by the government for its term in office. The agenda would include an analysis of the socioeconomic situation and its long-term implications; a definition of the government's socioeconomic goals for its term in office and how these goals help solve long-term problems; and detailed plans for specific socioeconomic programs to be promoted by the government.
5. Create a mechanism, led by the professional-level socioeconomic strategy forum, for managing the plans for socioeconomic programs selected in the government's agenda.
6. Establish a deputy DG forum; strengthen ministry strategy, policy, and planning units; and develop ministry capabilities for taking a strategic perspective, translating strategies into policies, programs, and plans, and implementing them.
7. Establish a council of external stakeholders and experts to link the public to strategy processes.
8. Use research, monitoring, and evaluation to assess the work of the new institutions and processes and the policies and programs that result from them.
9. Create formal and informal incentives for taking a strategic perspective, participating in the new institutions and processes, and using their outputs.

## Acknowledgments

---

The members of the RAND Corporation and Shaldor Strategy Consulting project team thank the many people in Israel who spoke with us about Israel's current socioeconomic strategy development and the many officials and others from British Columbia, Denmark, the Republic of Korea, and Singapore who corresponded and spoke with us about socioeconomic strategy development by their governments.

We also thank Claude Berrebi of RAND and the Hebrew University of Jerusalem for contributions throughout the research and Scott Harold and Stephanie Pezard of RAND for their contributions as part of the research team on the international case studies. Two anonymous reviewers provided comments that greatly improved the manuscript. Beth Bernstein and Lisa Bernard also provided skilled assistance in improving the manuscript and guiding it through to publication. We are responsible for all remaining errors.



## Abbreviations

---

ADAM	Annual Danish Aggregate Model
ALP	American Life Panel
COPS	Committee of Permanent Secretaries
DDG	deputy director-general
DG	director-general
GDP	gross domestic product
GRI	Government Research Institute
KDI	Korea Development Institute
MOF	Ministry of Finance
NEC	National Economic Council
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PM	Prime Minister
PMO	Prime Minister's Office



## Introduction

---

Israel's economic performance since the mid-1980s has been undeniably impressive. Growth of real gross domestic product (GDP) from 1985 to 2010 averaged 4.4 percent, well above the 2.9 percent registered by the world and the 2.4 percent registered by the countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Growth of per capita GDP has also been larger than that of the world and the OECD, as has nominal growth of exports of goods. Since 1990, nominal high-technology exports have grown 10.4 percent annually, compared with 5.3 percent for the OECD as a whole. And with only two exceptions, starting in 2000, annual inflation as measured by the GDP deflator has been lower than that of the world and the OECD (World Bank, 2014).

However, Israel faces a variety of economic and social challenges. Despite the strong macroeconomic performance, young and working families are experiencing economic distress, facing a high cost of living, high cost of housing, and high cost of caring for and educating their children. Income inequality has increased dramatically from the nation's not-too-distant roots, particularly because of increases in income at the high end of the income distribution. What may be more troubling are the concerns that access to and opportunity to participate in the most dynamic sectors of the economy may also be subject to a growing divide. In addition, many see the government as distant and

not working on behalf of the public (Committee on Socioeconomic Change, 2012).<sup>1</sup>

The response to these challenges may require a more systematic and continuous approach to the examination and formulation of policies, rather than the episodic and shorter-term approach that has been the more standard practice in Israel. To this end, in 2011, the Prime Minister's Office (PMO) and the Ministry of Finance (MOF), joined by the Bank of Israel, requested assistance from the RAND Corporation in helping to design the institutions through which the government can form and implement socioeconomic policies from a strategic perspective. It also sought support in the process of beginning the creation of a socioeconomic strategy.

In carrying out its work, RAND was asked to address the following question:

How may the economic strategic-planning processes, including decision making and procedures for how work is conducted in the government, be improved, with an aim to strengthen the long-term perspective?

It should be noted that “economic strategic planning” as stated in this clause, means decisions with substantive, wide-ranging and long-term socioeconomic implications for the Israeli economy. (Israeli PMO, 2011)

To answer this question, the RAND Corporation engaged with Shaldor Strategy Consulting to undertake the following initial steps:

- Map the current institutions and processes in the formation of socioeconomic strategy in the state of Israel.
- Describe the information used to support strategy formation.

---

<sup>1</sup> These are the findings of the report of the Committee on Socioeconomic Change, *Creating a More Just Israeli Society*, issued in October 2011. The committee, also known as the Trajtenberg Committee, was formed in 2011 in the wake of large-scale social protests in Israel. These findings appear on pp. 3–4 of the English translation of the official summary, posted at the Berman Jewish Policy Archive, Wagner School, New York University.



- Analyze the evaluation and monitoring processes in current strategy formation.
- Identify the gaps in current strategy-formation institutions, processes, information, and evaluation and monitoring.
- Conduct international case studies of strategy formation.
- Compare Israeli practices with international practices.

As our work progressed, informed by discussions with the sponsor, we broadened our investigation to include the following steps:

- Establish how governments cause their strategies to be implemented.
- Provide guidance on the specific outputs that accompany strategy formation.

Although the original focus was on the creation of a strategy, we determined that the true value of any institutional structure for strategy and its related processes would be to enhance the Israeli government's capacity for applying a strategic perspective to the development of government policy. Accordingly, we focused on developing means by which Israel could develop and apply the ability to take a strategic perspective, particularly in the socioeconomic sphere.

Informed by our research findings, we then developed detailed recommendations related to institutions, processes, supporting information, and outputs to help the government of Israel develop a strategic perspective toward socioeconomic issues, to create a specific strategy if desired, and to translate that strategic perspective into policies and programs that a government could implement during its term in office. These recommendations formed the basis for proposals that were presented to the cabinet in October 2012 and approved for implementation.

We present the results of our research in the following five chapters. In Chapter Two, we provide an overview of the key concepts of strategy and planning. Chapter Three describes the current socioeconomic strategy of Israel and the institutions, processes, and information used for decisionmaking as of the time of our research in 2011 to

2012. Chapter Four presents international examples of the use of a strategic perspective in policy development and implementation from four in-depth case studies of Denmark, Korea, Singapore, and the province of British Columbia in Canada and more-targeted case studies of seven other countries. Next, Chapter Five discusses perceived gaps in the use of a strategic perspective in Israel and the formation of Israeli socioeconomic strategy.

Finally, in Chapter Six, we present an institutional design for the strategic development of socioeconomic policies in Israel and for the creation of a strategy, if desired. We recommend processes and other actions, including monitoring and evaluation and the creation of incentives to increase use of strategic perspective. Where appropriate, we discuss alternative arrangements, as well as pros and cons. A companion report describes key methods for taking a strategic perspective and conducting long-term socioeconomic strategic analysis (Popper et al., 2015).

## Strategy and the Strategic Perspective

---

The original goal of our work was to contribute to the formation of an economic and social strategy for the state of Israel (Israeli PMO, 2011). In this chapter, we define and discuss the ideas behind such terms as *strategy*, *strategic perspective*, *strategic planning*, and others relevant to the development of socioeconomic strategy in Israel.

Israel will gain the greatest value if it can embed a *strategic perspective* in its socioeconomic policymaking. By this, we mean an orientation, both supported by and driving a coherent set of activities and processes, designed to identify emerging socioeconomic problems and opportunities, analyze potential direct and indirect effects, and assess policies or actions to address them. A strategic perspective is also a tool for ensuring the coherence and feasibility of policies. Policies that address a specific problem or opportunity should be coherent, in the sense that they should work together and complement each other. Just as important is the need for them to be feasible: They should take account of potential obstacles and constraints.

We focus on the idea of a strategic perspective rather than the development of a specific strategy. Specific strategies can be useful for a variety of reasons, including helping the public understand the government's intentions. However, specific strategies must necessarily change as implementation starts because no strategist can foresee all obstacles. In addition, specific strategies are brittle: Examination of international experience, as discussed in Chapter Four, shows that policymakers can easily drop or ignore specific strategies. Indeed, elected leaders or the public may see little need to devise strategy in the government. Espe-

cially if the public responds to short-term benefits or costs, politicians may be predisposed against promulgating specific strategies.

A strategic perspective, on the other hand, used to assess existing and prospective problems, is harder to ignore. Injected into any policy discussion, it can push policymakers and government officials to confront the problem of how their proposed actions fit together to solve a problem. For Israel, taking a strategic perspective toward socioeconomic issues should be more than creating a specific socioeconomic strategy and publishing it: “[I]t is also about the patterns of thinking that best match resources and capabilities to achieving desired policy ends” (Drezner, 2009, p. 14).<sup>1</sup>

## Defining a Strategic Perspective

Strategy is often considered to be the peak of the policy pyramid in terms of importance of its practitioners (usually the chief executive and his or her staff) and its purpose (to set the overall direction of the nation, the government, or a governmental department). But strategy is often ill-defined. In this section, we provide a definition of *strategy* to serve as a foundation for what we intend by the idea of a strategic perspective and then more firmly define *strategic perspective*.

### Defining Strategy

Writers about strategy in different domains—security, business, and government policy, for example—often note the confusion about what *strategy* means. For example, one leading scholar of business strategy has written that strategy has been equated with “ambition, leadership, ‘vision,’ planning, or the economic logic of competition” (Rumelt, 2011, pp. 2, 5).<sup>2</sup> We suggest that there are useful, clear definitions of *strategy*

---

<sup>1</sup> The quotation actually refers to “planning,” but the author uses *planning* in the sense that we use *strategy*. The terms *strategy*, *planning*, and *strategic planning* are often conflated or left undefined, leading to a lack of clarity in how strategy and planning overlap and influence each other.

<sup>2</sup> For an example from the literature on public administration, see UK House of Commons Public Administration Select Committee, 2010, p. 7. For an example from the literature on

and that these definitions lend support to the idea of the importance of a strategic perspective in policymaking.

We draw from Gaddis (2009) and Rumelt (2011) to provide a definition of *strategy*. For Gaddis, strategy is “the calculated relationship of means to large ends.” Although he wrote this in the context of grand strategy, he added that it is “potentially applicable to any endeavor in which means must be deployed in the pursuit of important ends.” Improving the socioeconomic well-being of a population, as Israeli policymakers seek to do, can be considered an important end and thus would be an appropriate subject for strategy.

For Rumelt (2011), good strategy contains three elements:

- a diagnosis of a challenge, simplifying reality and identifying critical aspects (p. 77)
- a guiding policy, setting out the overall approach to overcoming obstacles, thereby marking what types of actions can be used and what kinds will be ruled out (pp. 77, 84)
- a set of coherent actions that are coordinated across various agents and work together to accomplish the guiding policy (p. 77).

These definitions both contain some element of a goal—“large ends” and an approach to overcoming a diagnosed challenge. Both also specify that any strategy describe a set of coordinated actions to help achieve the specified ends. Rumelt notes that organizations often confuse guiding policy with strategy but that “strategy is about action, about doing something” (2011, p. 87).<sup>3</sup> Other definitions note that

---

security, see Douglas C. Lovelace, Jr., director of the U.S. Army War College Strategic Studies Institute, in Yarger, 2006, p. v.

<sup>3</sup> For example, Rumelt identifies “containment,” the U.S. stance toward the Soviet Union during the Cold War, as a guiding policy. It stemmed from a diagnosis of “a long-term struggle without the possibility of a negotiated settlement” and set the stage for actions differently than an alternative guiding policy, such as engagement with the Soviet Union, transfer of the problem to the United Nations, or armed confrontation, would have (Rumelt, 2011, pp. 82–83). However, the guiding policy of containment was not by itself a strategy because it did not contain specific actions.

actions should be chosen rationally and that any strategy represents a distinct choice.

### **Defining Strategic Perspective and Its Link to Strategy**

A diagnosis or an understanding of the problem and the environment is a foundation to developing good strategy. Rumelt (2011) likens a strategy to a scientific hypothesis—an educated prediction about how the world will work, based on insight but tested against known principles and accumulated knowledge, and then refined once the hypothesis is tested. Another way of capturing this idea is with the “OODA loop” model of decisionmaking developed by U.S. Air Force Col John Boyd to explain why pilots of one nation can achieve dominance over the pilots of another (Boyd, 1996 [2012]). The elements are observing (O), orienting (O), deciding (D), and acting (A) but then observing and orienting on the basis of the decisions and actions. Others have recognized the OODA loop as a valid model for decisionmaking within organizations (Angerman, 2004).

An organization wishing to operate strategically must be able to scan the horizon (observe) and understand not only the factors that give rise to these observations but also what implications they have for the organization or the missions for which it is responsible (orient). It must base its decisions on known principles and accumulated knowledge.

In the context of designing policies to respond to socioeconomic challenges, taking a strategic perspective means adopting a viewpoint that considers the nature of the policy problem and the larger context in which it is placed, as well as the factors and issues that may influence any coherent set of actions that could be designed to solve it. A strategic perspective largely corresponds to the observe and orient functions of the OODA loop, or the factual inputs into a hypothesis.

*Strategic alternatives* would encompass alternative decisions and actions that would arise from observing and orienting, or they would be alternative hypotheses based on observed facts and tests of prior hypotheses. *Strategic early warning* would encompass the longer-term trends or challenges that are discovered from the observe and orient steps. Without this prior analysis, they might be overlooked, so strategies and their accompanying policy responses might not be developed

in time enough to forestall crises or ensure that these challenges are well managed.

Creating new institutions or charging existing institutions within the government with these responsibilities provides a way to ensure that there is capacity for developing a strategic perspective that is incorporated into the work of the organization in a meaningful way. Recognizing the loop nature of decisionmaking also provides the basis for understanding and modifying decisions and actions.

Taking a strategic perspective does not mean arriving at a single best solution. The strategic perspective does, however, begin the process of defining the feasible options—the strategic alternatives—and their pros and cons in order to help elected political leaders make what they consider to be the best strategic choices. Institutionalizing a strategic perspective also implies implicit acknowledgment of the fact that strategic choices need flexibility because the nature of the policy problem, its context, and other factors that may influence a solution can all change.

The idea of a strategic perspective is, in many ways, process oriented. Processes, such as analysis and debate, are essential to developing, testing, and implementing strategies. Likewise, capacity-strengthening can help spread the practice of taking a strategic perspective throughout the government. Processes for generating strategic perspectives within and across government organizations may prove to be valuable in themselves, beyond their formal output. These processes can help create coordination mechanisms across the government. In addition, because no one person or organization can know everything, embedding the idea of taking a strategic perspective throughout the government means that new ideas can arise that would otherwise be overlooked.

## **Strategy, Plans, Strategic Planning, Strategic Programming, and Policy**

We have so far avoided using the term *strategic planning*, choosing instead to focus on strategy and strategic perspective. Research suggests

that strategic planning—formal analytical procedures taking place on a regular schedule to create a strategy—is not agile or flexible enough to take account of uncertainty and frequent large and small surprises, sometimes ignores operational realities, and does not synthesize analytical components into a coherent picture (Mintzberg, 1994). However, strategic planning can fulfill a variety of useful functions. In this section, we focus on how strategic planning can support the strategic perspective. We also define other terms useful to the strategy process.

Strategic planners and planning are best viewed not as a source of strategies but as creating analytic inputs to taking a strategic perspective and devising concrete steps for the programming of strategy. These planners and planning activities are important, if not essential, to taking a strategic perspective.

The U.S. Department of State’s planning staff, when it was originally formed, was charged by Secretary of State George C. Marshall with four functions: “weighing alternative strategies, assessing current strategy, examining high-impact contingencies, and identifying key trends and emerging issues” (Friedberg, 2007–2008, p. 49). The view of Secretary of State Dean Acheson was that the planning staff would “look ahead, not into the distant future, but beyond the vision of the operating officers caught in the smoke and crises of current battle; far enough ahead to see the emerging form of things to come and outline what should be done to meet or anticipate them” (Drezner, 2009, p. 14). Although designated as a planning staff, these are all roles of strategists, and they can be supported by formal analysis.

Because of the complexity of implementing government programs, especially those that involve several ministries, strategies will often need to be converted into sub-strategies, milestones, specific objectives, and tasks for different offices, and implementation will need to be budgeted. This can be considered strategic planning, although another term could be *strategic programming*—turning a strategy into a clear program (Mintzberg, 1994, p. 336). The result would be a longer-term comprehensive plan that operationalizes the strategy.

Applying a strategic perspective to problems need not involve strategic planning or programming in the sense of developing comprehensive plans. Such plans may be an end result, but, as suggested by the



four functions identified for the U.S. Department of State's planning staff, they are not the only result. On the other hand, accounting for implementation issues can also aid the strategic perspective. The literature often draws a strict line between strategy and planning. However, the two are not as separate as they may seem. If strategy involves coherent actions, then the actions must be feasible by the organization and people who are to carry them out. Implementation failures can therefore be the result of failure to create effective strategy:

Every failure of implementation is, by definition, also a failure of [strategy] formulation. If there is to be a separation between the two, so that one side thinks before the other side acts, then clearly, the capacity to act has to be taken into consideration in the thinking process. (Mintzberg, 1994, p. 25)

Considering how to implement a strategy over the long term can provide a test of whether that strategy is feasible.

This suggests that taking a strategic perspective also involves considering the feasibility and practicality of possible courses of action. Considering implementation factors in a strategy also suggests that members of any strategy staff cannot be completely separated from the rest of government operations. If they are to support strategy development effectively, they also need a sense of how the government operates and would benefit by being networked with officials throughout the ministries.

Finally, in our definitions, we consider *policy*. The literature on strategy in national security and domestic programs differs markedly in its treatment of policy. In the national security realm, policy precedes strategy. In national security, strategy is the link between policy and its implementation; policy is defined as the ends, the goals, or what should be attempted (Gray, 2010; Yarger, 2006). In the realm of domestic programs, however, strategy has been defined as preceding policy. Policies are the means of achieving the goals defined by strategy (UK PM's Strategy Unit, 2004). For purposes of this document, we adopt the second definition, with policies designed to fulfill strategic directions.

Despite the differences, there is agreement on one issue. As in our discussion of strategy and planning above, and in our illustration of the strategic perspective, strategy and policy are, in practice, interactive. In national security, a policy that cannot be fulfilled by any strategy is no policy at all, and, in the domestic realm, a strategy for which no successful policy can be designed is no strategy at all.

## **Israel and the Strategic Perspective**

In the remainder of this report, we assess the nature of strategic approaches to socioeconomic policy in Israel as of the time of our research—2011 to 2012—to draw lessons from case studies of practices by other governments. We then present recommendations for strengthening the institutions and processes that can support a strategic perspective in Israel.

This information was accompanied by other RAND inputs regarding concepts, methods, and tools to a task force of leading government officials engaged in developing means by which Israel can enhance its capacity for applying a strategic perspective to the development of government policy, particularly in the socioeconomic sphere. Our goal in these parallel efforts was to frame the pathways so that the strategic perspective could become embedded in the government, from lower-level civil servants to top political leaders. Embedding such a perspective means better defining emerging policy problems and potential solutions; thinking about necessary actions, how they can be coordinated, and what their effects might be; and taking account of constraints and uncertainty. Institutions and processes, as discussed in this document, would then support officials' ability to take a strategic perspective and develop strategy.

## The Strategic Perspective and Israel's Socioeconomic Challenges

---

At its start, the ultimate goal of this research was to assist in the development of socioeconomic strategy for Israel. Specific topics included an evaluation of Israel's then-current strategy, focusing on the institutions and processes in its development; information and analysis on which any strategy was based; and evaluation and monitoring of the strategy. Informed by our discussions with our Israeli project sponsors, we also included implementation issues—the translation of strategy to policies and the planning, coordination, and management of those policies—and consideration of the outputs of strategy processes.

Institutions, processes, information and analysis, and other topics investigated can contribute to the development of a specific strategy, but their contribution can go well beyond that. Specifically, they can make their most important contribution by enabling Israeli officials and policymakers to take a strategic perspective toward socioeconomic challenges.

A first step to improving the use of a strategic perspective in Israel was to understand Israel's then-current strategy, how the government developed a strategic perspective, how the government was implementing its strategy, and what gaps existed in Israel's strategy processes. This chapter describes the situation in Israel as it existed at the beginning of our work, with an emphasis on institutions and processes. We also investigated these same issues in other countries, with the findings presented in Chapter Four. We discuss the presumed gaps in Chapter Five, after reviewing international practices. We combined the Israel results

and the case-study results to present a proposed institutional design for Israel (Chapter Six).

In this chapter, we first describe the source material for much of our information about Israel, a series of interviews with knowledgeable experts. We then review Israel's recent economic strategy and introduce important factors in the Israeli system of government that are relevant to any discussion of governmental reform. We next provide an in-depth discussion of the institutions, processes, and information used for taking strategic approaches toward socioeconomic challenges in Israel. We conclude with a brief discussion of the implications of what we have described.

## Expert Interviews

We gained the material presented in Chapters Three and Five largely through a series of intensive interviews, conducted by Shaldor, of those who currently are serving or have served the government of Israel in senior positions. Other interviews included observers from outside the government whom the project team felt would be valuable sources of insight. All interviews were conducted in 2011 and were done so on the agreement of providing no direct attribution to specific informants. Table 3.1 presents an overview of the character and coverage of these 56 interviews.

The interviews generally asked the following questions and requested the following information:

- What are your general thoughts on the Israeli government strategy and policymaking system?
- Please map the current situation and your personal experience in government strategy and policymaking. Who are the key players, and what are the processes?
- Where relevant, how are research and other information used to support decisionmaking?
- How are strategy and policy coordinated among the players?
- What are the main gaps in strategy and policymaking?

- What solutions do you suggest?
- Please provide examples of important topics or cases for analysis.

These questions bear directly on the ability of Israeli policymakers to take a strategic perspective. As we noted in Chapter Two, taking such a perspective involves being able to scan the horizon regarding an issue under consideration and then to understand not only the factors that give rise to these observations but also the implications they have for policies and programs. Taking such a perspective also involves basing decisions on known principles and accumulated knowledge. The first three questions, by asking about the overall system, the processes, and

**Table 3.1**  
**Overview of Interviews Conducted with Israelis on Socioeconomic Strategy in Israel**

Organization	Former or Current DGs	Former or Current Department or Agency Heads		Total
		Other Managers	Other Managers	
PMO	6	7		13
MOF	2	10	2	14
Other ministries	4	7		11
Other government of Israel <sup>a</sup>	3 <sup>b</sup>	4	1	8
Local government			3	3
Industry associations and labor unions			3	3
Private sector			4	4
Total	15	28	13	56

NOTE: DGs = directors-general.

<sup>a</sup> Offices not organized as ministries (e.g., Bank of Israel, Higher Education Council, government-owned companies).

<sup>b</sup> Serving and former directors of the Bank of Israel.

information inputs, are asking, in part, about how the Israeli government observes and orients.

Using interviews as a research method may have two potential flaws. First, those interviewed will necessarily draw from personal experiences and have personal biases. This may limit the usefulness of any single interview. However, this flaw can be mitigated by observing whether people with different backgrounds have formed similar views about the use of a strategic perspective in policy development in Israel. Our conclusions reflect areas of widespread agreement.

Second, as discussed in the previous chapter, there is no specific normative model of strategy development and the use of a strategic perspective that can apply to all governments. The discussion of formal strategic planning illustrates the pitfalls of assuming that there can be such a model (Mintzberg, 1994). This may suggest that people being interviewed were asked to evaluate Israel's current situation against an ill-defined standard. However, this is not the case. If we consider strategy to be the calculated relationship of means to large ends, or a coordinated set of actions in response to a challenge, then it is reasonable to ask experts whether Israel has successfully devised coordinated policies in response to major socioeconomic problems. We can also ask whether Israeli policymakers regularly adopt a viewpoint that considers the nature of the policy problem and the larger context in which it is placed, as well as the factors and issues that may influence any coherent set of actions that could be designed to solve it. In other words, we can ask whether Israeli policymakers already take a strategic perspective.

An additional way of overcoming the lack of a normative model is to consider how other countries develop a strategic perspective in their decisionmaking. We do so in Chapter Four. A comparative study of what works and does not work suggests which elements Israel may require for obtaining a strategic perspective on socioeconomic policy.

## **Israel's Recent Economic Strategy**

Various socioeconomic strategies have been advanced in Israel ever since its founding. Although they helped secure the country's economic

development and led Israel's economy and society to extraordinary achievements, they also left significant challenges unmet. The roots of the economic strategy (adopted de facto, but not officially) in existence at the time of our research can be traced largely to lessons learned from the grave economic crisis of the early 1980s that culminated in the economic stabilization plan of 1985. This led to a transition from a high level of government economic direction in an economy with highly centralized production to a market economy integrated into the global economy.

Governments carried out the set of actions in this strategy in two broad, related areas. First, they sought to restrict the public sector by privatizing major companies and activities and initiating a balanced fiscal policy to support the reduction of public debt. Second, they promoted significant reforms regarding Israel's interaction with global markets, such as reforming financial and capital markets and the rules for holding foreign currency; liberalizing foreign trade; and focusing on tapping into opportunities offered by the global technology revolution.

The current strategy's achievements, which include economic stability and a high growth rate, were made possible by the professional and institutional capabilities accumulated in recent years within the government and at the MOF's Budget Department in particular. Such capabilities include strong budgetary control, quick decisionmaking (due in part to the Arrangements Law, strong legal authority over the budget allocation, and backing by the Prime Minister [PM]), privatization process management, and the ability to lead and oversee legislative reforms.<sup>1</sup>

Nevertheless, Israel's society and economy are faced with serious challenges. The current strategy is apparently unable to respond reliably, and capabilities for developing and implementing new approaches to respond to these challenges are lacking. The current capabilities that

---

<sup>1</sup> The Arrangements Law is submitted each year to the Knesset, Israel's parliament, at the same time as the budget bill. It is a single, omnibus instrument that includes those bills and legislative amendments that the government considers necessary for meeting the goals that have been set out in its economic policy. This may also include amendments that would nullify previously passed legislation if such would be deemed injurious to adhering to economic policy goals.

need to be developed in the government are fundamentally different from the capabilities developed in the past; those were designed mainly to provide macroeconomic stability and facilitate venturing into external markets. They were not designed to support dynamic change in Israel's society nor geared toward reforms in internal government institutions. These institutions were developed to allow for government downsizing, not with a view toward enhancing government's policy-making and implementation capabilities. These institutions suffer from extreme workload and have little time for analysis of complex problems and development of strategic perspectives.

The emphasis on macroeconomic policy is understandable given Israel's past experience. However, it has not allowed for similar development of tools for the creation of strategies for solving complex socio-economic problems and translating those strategies into policies and programs that can be and actually are implemented. There has been a widening perception of the necessity for new strategic institutions and ways of taking a strategic perspective on socioeconomic challenges. The difficulty of developing and implementing long term strategic perspective can be found in many representative democracies. Although there are already instances of the emergence of such thinking in Israel, much needs to be done to enhance and institutionalize them at the governmental level.

## **Characteristics of the Israeli Government**

The Israeli system of government has three characteristics that any reform proposals must take into account. First, compared with the U.S. system, there is weaker separation of powers between the executive (known in Israel as the government) and the legislative branch (known as the Knesset) and therefore comparably weak checks and balances between the two. The executive is very strong compared with the legislature and often is able to force its agenda on the legislature. The Knesset works largely on issues that the government (the PM and his coalition ministers) deems important. The executive is selected mostly from among the party leadership representing the majority coalition



in the Knesset, as is standard in parliamentary systems, so it almost entirely controls the Knesset's majority vote. The Knesset does have a substantial role in influencing public discourse, but it can hardly force policies that contradict the executive's agenda.

Second, the MOF is extremely powerful compared with other ministries because of its ability to allocate resources and therefore determine policy (Ben-Bassat and Dahan, 2006). This situation stemmed from the stabilization plan of 1985, which led to adoption of strong measures of budget discipline and control. Two branches of the MOF are particularly strong—the Budget Department and the accountant-general. They have exercised considerable control over ministries, with the result that the MOF has had a near monopoly over strategic approaches toward socioeconomic challenges and any policies adopted to meet them even though these units had little time and resources available for strategic analysis. This was compounded by the fact that, until recently, the PM had little interest in or knowledge of economics. However, this changed under PMs Ehud Olmert and Benjamin Netanyahu, and the PMO has become more involved in socioeconomic issues. Despite this change, the MOF has retained considerable autonomy.

Finally, the Israeli government is generally a coalition government, with individual parties given control over ministries and resources as the price of their partnership in the coalition. As a result, a PM may have limited power over a specific minister if the coalition is fragile or the PM needs that minister's party to retain the coalition.

In discussing issues related to the government in Israel, it is important to note that, in Israel, *the government* can have multiple meanings. It can refer collectively to all ministries, which, in the United States, would be considered the executive branch. However, *government meeting* refers to a cabinet meeting, and *government* can refer to the cabinet. Accordingly, in the English version of this document, we use the term *cabinet* when we refer to the collectivity of the PM and the ministers—the elected political leaders.

### **Interministerial Processes**

The Israeli government has three main ways to convene ministries for discussion and development of socioeconomic policy. The first is through discussions with the Budget Department of the MOF. Budget officials will convene ministry officials and coordinate policy development. Two flaws are that budget officials are often not substantive experts in the policy areas and that they are concerned primarily with budget discipline over competing goals.

The second is through the convening power of the PMO. However, at the time of our work on this project, this had not been used systematically. The PMO's interest in interministerial coordination for socioeconomic policy has been developing since the early 2000s, when PM Ariel Sharon established the Coordinating and Follow-Up Unit under the PMO DG to work on specific issues of interest to the PM. PM Olmert then established the National Economic Council (NEC) and the Policy Planning Department in 2006. In general, they worked on discrete problems rather than on the overall strategy, and, when they conducted interministerial coordination, it was generally at the deputy DG (DDG) level.

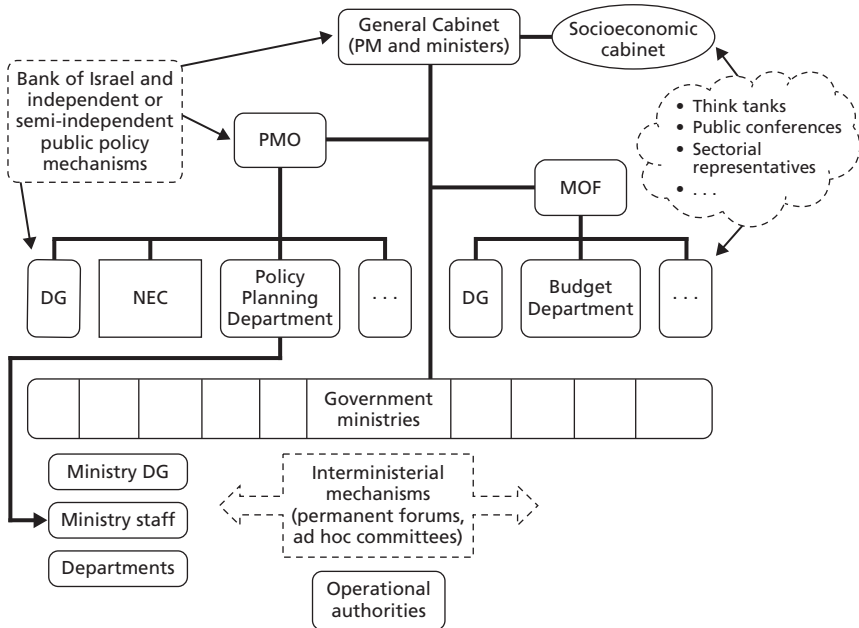
A third avenue is ad hoc committees. These are usually established to tackle a specific policy problem and are often headed by a public figure with representation of relevant ministries.

We now turn to a more complete explanation of the institutions, processes, and information that enable the government to take a strategic perspective toward socioeconomic challenges. One point to note is that, for most of these institutions, the number of personnel rarely exceeds a dozen, yet they all deal with a multiplicity of issues facing a diverse society that is still formally at war with several of its neighbors.

### **Prior Institutions for Identifying Socioeconomic Challenges**

In 2011, Israel had a variety of institutions involved in developing and managing Israel's strategic approaches toward socioeconomic chal-

**Figure 3.1**  
**Institutions Involved in Strategic Approaches and Policy Management**



NOTE: Operational authorities are government institutions that have operational missions and mandates. They report to ministries and include such institutions as the Israel Defense Forces, the Israel Police, and the Israel Land Authority.

RAND RR275-3.1

lenges and the policies adopted to meet them.<sup>2</sup> Figure 3.1 shows how the major institutions interact within the structure of the government. The major institutions discussed below are the PMO, the MOF, the Bank of Israel, and government ministries.

<sup>2</sup> Many of the institutions we discuss are quite small. In particular, the NEC; Policy Planning Department; and Division for Coordination, Follow-Up and Control in the PMO and the Economics and Research Department in the MOF all have staffs of from five to 12 people, including research assistants, with the staff levels somewhat flexible and changing periodically.

### **The General Cabinet**

The general cabinet is the forum of all ministers—the government. Its members meet weekly to discuss issues and vote on government decisions (also known as resolutions), formal documents that reflect cabinet decisions. The cabinet holds the ultimate executive power, but it relies on the professional work of the ministries themselves. Its involvement in the development of strategic approaches toward socioeconomic challenges, the policies adopted to meet them, and the management of those policies varies by government. In most cases, the cabinet is merely a forum for ministerial voting, while the discussions and negotiations are kept outside, in either smaller or lower-level forums. However, there are times when there is discussion of strategies and policies at the cabinet level, without direct decisionmaking.

### **The Socioeconomic Cabinet**

The socioeconomic cabinet (officially named the Ministerial Committee for Social and Economic Affairs) is a forum of government ministers that derives its powers from the full cabinet and acts in its name to develop strategic approaches toward socioeconomic challenges and then formulate and approve socioeconomic policies to meet those challenges. In certain cases, the socioeconomic cabinet is the official group to approve reforms or new socioeconomic policies and programs, which are usually brought for its approval by the Budget Department. In the absence of a dedicated staff that takes a strategic perspective on issues, the cabinet does not address these topics in a systematic manner. Through the years, the composition and size of the socioeconomic cabinet, usually headed by the finance minister, have changed considerably. Since the 2013 elections, 13 ministers are members.<sup>3</sup>

### **The Prime Minister's Office**

#### ***The Director-General of the Prime Minister's Office***

The PMO DG is tasked with coordinating, on behalf of the PM, the staff and policy work carried out in the government regarding eco-

---

<sup>3</sup> The current government has 21 ministers. The government that existed until the elections of 2013 had 31 ministers, of whom 15 were members of the socioeconomic cabinet.

nomic, social, and civic issues. In that capacity, the PMO DG is responsible for initiating and leading large-scale national projects included on the government's and the PM's agenda. However, he or she does not have formal authority over the budget.

The PMO DG is appointed by the PM and approved by the full cabinet and is assisted by a team of personal and professional advisers, such as the head of the Economics Department at the PMO.<sup>4</sup> In recent years, new staff units have been established at the PMO, such as the Policy Planning Department and the Division for Coordination, Follow-Up and Control (see below). In addition, several professional staff agencies engaged in cross-ministry issues report to the PMO DG, such as the Authority for the Economic Development of the Arab, Druze, and Circassian Sectors. The PMO DG also chairs various ad hoc committees and, in recent years, a ministerial DG forum, which is attended by the DGs of all government ministries and convenes regularly.

In the absence of formal powers, PMO DGs throughout the years have used various channels for promoting the government's work. The PMO DG's power rests on his or her direct link to the PM and the PM's backing, as well as the DG's ability to influence the agenda in cabinet meetings (in coordination with the government secretary). The DG is central for the approval of government programs prior to those programs being brought to the full cabinet for approval. This is especially relevant to the state's budget and economic plans, which are submitted for the DG's review and approval before they are submitted for approval by the PM and the cabinet (or, as it would be known in Israel, the government). The DG's workload and his or her intensive involvement in urgent issues of a political nature make it difficult for him or her and his or her direct staff to take a strategic perspective on socioeconomic challenges on a regular and systematic basis.

### ***The National Economic Council***

The NEC at the PMO was established in 2006 and serves as a staff body for the PM, helping to develop government policy on economic issues. According to the government decision establishing the NEC,

---

<sup>4</sup> The Economics Department is not the same as the NEC, which we discuss next.

the council was established, among other reasons, to promote systematic, professional, and long-term economic thinking. The council's head serves as economic adviser to the PM and is appointed by the PM and approved by the government. The head operates as part of the PMO in coordination with the PMO DG. The NEC heads have been prominent academic economists.<sup>5</sup> However, the NEC does not have Ph.D.-level research capacity or a statistical staff.

The NEC's activity has not yet been grounded in legislation, and it functions in a slightly different manner from the one assigned to it by the original government decision, which stipulated its role as the preparation of professional opinion papers regarding the state budget and other proposals awaiting decision by the government. The NEC operates on several levels. In some cases, it publishes papers that facilitate the initiation and support of government policy measures. It also works on the PM's behalf in promoting economic programs topping the PM's agenda. In addition, the council leads and takes part in the professional formulation of government policy measures, mainly in the framework of interministerial and public committees. Finally, the council participates in the staff work of the PMO on economic issues, especially the budget discussions led by the PMO DG. In sum, despite the lack of formal powers, the council's authority derives from the combination of professional authority, a relationship of intimacy and trust with the PM, and coordination with the DG.

### ***Policy Planning Department***

Started in 2006, the Policy Planning Department operates in the PMO under the office of the PMO DG. Led by a DDG, the department seeks to lead changes that will improve the effectiveness of government. In recent years, it championed a process for the formulation of a government planning manual as part of a broader process aimed at enhancing the PMO's planning capabilities. As part of an annual planning process, the department coordinates the preparation process of government ministries' annual work plans and assessment documents,

---

<sup>5</sup> The first head of the NEC was Professor Manuel Trajtenberg of Tel Aviv University. He was succeeded in 2009 by Professor Eugene Kandel of the Hebrew University of Jerusalem.

which are distinct from the budget. It also assists in the establishment of ministry-level planning units and guides their operation. In addition, the department is a vehicle for promoting specific national social policies on behalf of the PMO DG, as well as overseeing social projects by the government.

As part of the annual planning process, the department convenes an annual meeting and publishes ministerial plans. It has also published a planning manual. The department has limited power to reconcile ministry plans. It can suggest revisions but cannot overrule a minister. As is explained more below, the budget remains more important than the plans.

### ***Division for Coordination, Follow-Up and Control***

The Division for Coordination, Follow-Up and Control is a staff body within the PMO, in subordination to the PMO DG. It is engaged in promoting and monitoring the implementation of national programs high on the PM's agenda and requiring cross-ministerial coordination. It has recently developed a tracking system to monitor the implementation phases of government decisions.

## **The Ministry of Finance**

### ***Budget Department***

The Budget Department is the body charged with preparing the state budget on behalf of the finance minister, which makes it responsible for Israel's fiscal policy. Stemming from the 1985 economic stabilization reforms, the department has become Israel's central body for formulating and implementing the government's economic policy and promoting structural reform in the economy. The MOF submits the budget to the Knesset and delegates this to the head of the Budget Department. The Budget Department director is equal in rank to a ministry DG, and some observers of the Israeli government consider the director to be, at times, as influential as the MOF DG.

Along with the budget documents, the department brings for cabinet approval (or, as it would be known in the Israeli system, government approval) an economic plan for the next budget period. This plan includes a series of policy measures in various areas, not necessar-

ily strictly economic in nature. Some of these measures are eventually submitted to the Knesset for approval within the framework of the Arrangements Law.<sup>6</sup>

The Budget Department has a major and critical influence over the formulation and implementation of the government's socioeconomic policy, and by virtue of its role, takes part in every decision and has a major effect on the government's performance. The Budget Department staff is generally highly skilled and adept in the intricacies of Israeli policymaking and should be credited with much of the macroeconomic achievement and major economic reforms of recent years. There are, however, those who argue that the department's powers are excessive and tend to hinder considerably the planning work done in individual ministries. In addition, some argue that the department's human resources and available time, given its many tasks, are insufficient for adequate planning and that the emphasis on ensuring short-term conformance to fiscal guidelines precludes the consideration of the entire range of relevant longer-range issues.

### ***The Director-General of the Ministry of Finance***

The MOF DG is in charge of managing the ministry's operations but shares these responsibilities with the director of the Budget Department; the accountant-general; the director of the Capital Market, Insurance and Savings Department; and the director of the Wages Department. The MOF DG faces a considerable managerial challenge because the position's formal powers are limited in comparison to those of subordinate department heads; department heads all have the rank of DG and have the finance minister's legal powers delegated directly to them.

As a result of these shared management responsibilities, MOF DGs usually focus on promoting one or two major reforms during their terms in office, whereas department heads enjoy considerable autonomy in their individual domains. In addition, the MOF DG coordinates the intraministerial staff work when complex cross-departmental

---

<sup>6</sup> Please see "Israel's Recent Economic Strategy" earlier in this chapter for a discussion of the Arrangements Law.



decisions are called for, as, for instance, during the most recent global economic crisis. Also reporting to the MOF DG are various ministerial staff bodies, including the Economics and Research Department and the legal adviser.

### **Bank of Israel**

The Israeli central bank operates like many central banks but has some differences that make it more relevant than central banks in other countries to the development of a strategic perspective toward socioeconomic challenges and the policies to meet them. The most notable is that the governor of the Bank of Israel is formally adviser to the government on economic affairs. The governor presents policy recommendations and assesses policy, assisted by the bank's research department. This historical role is an exception to the practice of most other central banks and can raise challenges to a core goal of central bank independence.

The Research Division of the Bank of Israel assists the governor of the bank in his or her role as adviser to the government on economic affairs. Employing a team of postgraduate economists, the division performs economic research and analysis on a broad range of subjects, both macroeconomic and microeconomic, thereby creating an important research foundation for governmental policy. This research includes analyses that underlie policies formulated by the MOF, including construction of the budget.

Besides publishing reports and position papers, employees also participate as experts in interministerial committees and furnish the government and the Knesset with professional opinions. In some cases, the Research Division attaches to its studies recommendations for policy measures. An example of the direct support to government operations is the division's participation in an interministerial research team to monitor the negative income tax program for low-wage workers that was introduced in 2007.

The division is now working to enhance the bank's decision-support research capabilities—that is, improving the bank's ability to perform focused studies in a short time frame in order to provide decisionmakers with a prompt, research-based foundation. Nevertheless,

the division and the bank in general are required to maintain vigilance to preserve their independent position vis-à-vis the government.

### **Government Ministry Policy Planning Departments**

Ministerial policy planning units exist in several government ministries.<sup>7</sup> Most of these units were established in the previous five years as part of a process led by the PMO's Policy Planning Department. They are generally quite small.

The capabilities developed by the ministerial planning units vary among individual ministries. As a general rule, these units are engaged in the annual development of ministerial work plans, and some of them also lead or take part in the formulation of a longer-range ministerial strategy. Some ministerial planning units combine research capabilities, which provide the ministerial DGs with a broader perspective of knowledge and policy direction; some are also responsible for ministerial budgeting. However, they do not generally have program-evaluation capabilities.

### **Prior Processes for Applying a Strategic Perspective**

The two traditional routine government processes that previously came closest to approaching socioeconomic challenges with a strategic perspective and formulating policies to meet those challenges were the budgeting process and the ministerial planning process. In addition, exceptional processes for the formulation of longer-range policy have existed and still exist in Israel. These include governmental and public committees, as well as ad hoc efforts to formulate a socioeconomic agenda for the government.

---

<sup>7</sup> As of mid-2013, these were the ministries of Interior; Health; Industry, Trade and Labor; Environmental Protection; Transport; Immigrant Absorption; Agriculture; Justice; Science and Technology; Culture and Sport; Defense; Public Safety; and Foreign Affairs.

## **Routine Processes**

### ***The Budgeting Process***

The budgeting process occurs in two directions. The first, from the bottom up, is focused mainly in setting up the “automatic pilot”—liabilities resulting from previously taken and non-renegotiable decisions—by the Budget Department. It also includes negotiations and understandings between the MOF and other ministries regarding ministerial programs for which budgets are to be allocated. The second, from the top down, is concerned mainly with deciding the allocations across major categories, such as ministry totals, and allocations for new programs (or cancellation of old ones) according to priorities set largely by the Budget Department. This part usually includes a series of significant cuts (“deductions”). Beginning in 2009, the Israeli government changed its budgeting process to occur every two years. In addition, the budget includes reporting on budget allocations for the next three years (known as “envelopes”), but these numbers are not binding. Finally, the Budget Department is charged with the preparation of the annual budget proposal, performs its own economic evaluation, and proposes annual targets ahead of the budgetary discussions.

Despite this process, the budget does not necessarily reflect a strategic perspective on Israel's socioeconomic challenges. For example, the PMO, which approves the budget proposal prior to its submission to the full cabinet, does not examine the Budget Department's annual targets routinely in a thorough manner; the government, during or ahead of the deliberations, does not discuss them in depth either. As a result, “at the present time, there is no structured ex-ante process of determining the government's order of priority, which could have been used for deriving clear guidelines for budget allocation” (NEC, 2009).

### ***The Ministerial Planning Process***

In 2007, the government initiated a formal process for enhancing ministerial planning capabilities, led by the PMO's Policy Planning Department. The ministerial planning process begins with a ministerial assessment phase, continues with the formulation of longer-range goals and annual targets, and ends with budget allocation. At year-end, the ministry is expected to examine planning versus implementation

and draw lessons to be applied in the ministerial plan for the next year. This process is designed to enhance government ministries' performance and ensure that their key goals are expressed in their annual work plans and budget books. In the assessment of those involved in the process, both in individual ministries and in the PMO, the planning process has come to provide a significant grounding for the operation of individual ministries throughout the year, but there is still much room for improving the ability to take a strategic perspective, to plan for the long term, and, in particular, to better establish a defined process for determining the order of the government's priorities, which would then feed into the long-term targets of individual ministries.

### ***Interaction Between the Budgetary and Planning Processes***

The dialogue between the MOF and other government ministries has indeed improved in recent years, thanks to the improvement in ministerial planning capabilities, but the interaction between the budgeting and planning processes is still lacking. The original intention in establishing these ministerial planning capabilities was to set in motion an ongoing mutual feedback cycle between the ministerial planning process and the government's budgeting process. In reality, however, these processes are often uncoordinated and conducted in isolation (among other reasons, because of time constraints). Specifically, the two processes are run separately. Plans are not formulated entirely in coordination with budgeting considerations, such as budget constraints and the need for multiyear allocations. Furthermore, the submission of ministry plans is not fully integrated into the budgeting process.

Except for the budgeting process and the ministerial planning process, there are currently no other formally structured governmental processes or routines that enable officials to take a strategic perspective toward socioeconomic problems, formulate socioeconomic strategy and policies, determine the order of the governmental priorities, and manage any resulting strategy. The Budget Department focuses on the annual budgeting cycle and does not provide long-term guidance to ministries. And in the rare case in which long-term targets are considered, there is no systematic way of incorporating them into the budget

or ministerial plans. Hence, there is also no formal process for linking budgeting and planning processes to the goals defined in strategies.

### **Exceptional Processes**

In some cases, interministerial committees or ad hoc special commissions have been used to take a strategic perspective toward socioeconomic challenges and develop policies to respond to them. Such committees have proven to be valuable both in Israel, as noted below, and in other countries, as noted in Chapter Four. They can bring expert opinion to bear on an issue in a way that is not beholden to the interests of politicians, and they can better introduce a strategic perspective to socioeconomic problems.

However, there are also liabilities. When set up in response to an event, these committees are necessarily reactive, examining a problem after it has emerged rather than before, when a strategic perspective could have perhaps allowed earlier action with more and better available options. As such, they may be a symptom of lack of foresight by the government. Because they are external to the routine world of policymaking, their ideas may face implementation challenges. The absence of an institutionalized routing mechanism for assigning their conclusions to appropriate agencies for action raises concerns that systemic issues that have a bearing on the activities of several ministries, or issues requiring ongoing management and monitoring, may not get an adequate response once a strategy has been developed.

A prominent recent example of ad hoc activity addressing strategic socioeconomic issues is the Committee on Socioeconomic Change, a public committee appointed in response to the social unrest of the summer of 2011.<sup>8</sup> The committee had a notable effect on government policy, including comprehensive revisions of taxation policy and public service allocations. In addition, it constitutes one of the most significant examples of public participation in the formulation of public policy in Israel.

---

<sup>8</sup> This special commission was colloquially referred to as the Trajtenberg Committee after its head, the former director of the NEC, Manuel Trajtenberg.

Another example of this type of one-time deliberative process is the socioeconomic agenda for 2008–2010 (Israeli PMO, 2007). This policy paper was formulated by the NEC during its first year of operation, approved by the full cabinet, and then submitted for follow-up and implementation by a team headed by the MOF DG. Included among the document's achievements are putting the principle of "reducing poverty while encouraging growth" on the government's agenda and, for the first time, defining quantifiable governmental objectives in terms of poverty and employment rates. The agenda project's subcommittees also contributed to the formulation of policy measures in various areas, such as the initiation of the negative income tax and the treatment of migrant laborers. The socioeconomic agenda provides an interesting example of how a socioeconomic strategy for a government term may be formulated in Israel. However, both agenda formulation and its implementation also lay bare some of the difficulties of translating strategies into concrete government programs and maintaining a strategic perspective in Israel. Parts of the agenda met with considerable difficulties of implementation and integration into the budgeting process, primarily due to Budget Department resistance and lack of interest on the part of the political leadership. It is salient that, contrary to hopes and expectations, the agenda has not been officially updated or expanded since.

Israeli governments have also relied on special or informal processes within the government to coordinate and implement major strategic initiatives. Several examples of strategic courses of action are perceived as having been successful. Key among these is the handling of children and youth at risk. This coordinated program was supported by the highest-ranking politicians (including the PM) and followed closely by the PMO before being handed over to the formal responsibility and operation of the relevant government ministries. This was preceded by professional planning and preparatory work (known as the Schmid report), which also outlined an effective implementation model (Schmid, 2006).

However, two other prominent examples have been far less successful, according to our interviewees. These are the cases of framing a comprehensive approach to labor policy and the need to stimulate

growth in the Galilee and Negev regions, known in Israel as the geographic periphery. We present the views of our interviewees regarding the difficulties because these views provide valuable insight about how experts see the system.

In the field of employment, as suggested by the report of the Committee for Evaluating Employment Policy in Israel (the Eckstein report) among others, numerous bodies have shared responsibility but suffered from lack of coordination (Committee for Evaluating Employment Policy, 2010). In particular, there was no overall policy in place to define and convey governmental vision, goals, and objectives to these bodies. This lack of overall policy is one reason for the 2013 decision to establish in the Ministry of Economy a body charged with outlining and coordinating a comprehensive governmental employment policy.

Many perceive the various attempts through the years to develop Israel's geographic periphery to be yet another example of the government's problems in formulating and executing a socioeconomic strategy. Despite the existence of a dedicated government ministry and government approval of several different programs, the government has never been able to put together a comprehensive and ongoing strategic course of action to address the problems of the periphery. Some of the difficulties mentioned in this context were constantly changing attention levels and priorities on the part of the political leadership, budgetary uncertainty, lack of vision and common goals, and lack of coordination among government agencies.

## **Data, Information, and Research for Applying a Socioeconomic Strategic Perspective**

Policymakers in Israel have access to a variety of sources of data, analysis, and other information. In this section, we first review the sources that are generated within the government and then those that are generated outside the government. We then discuss assessment and monitoring capabilities.

### **Intragovernmental Research Capabilities**

In the PMO, the NEC serves primarily as an integrator of external research, information, and data. In certain cases, the council performs some basic processing and analyses that are relevant to its activities and often produces its own studies to support policymaking, such as the study on employment in the ultraorthodox sector (Levin, 2009). Although well-regarded academics have been appointed to head the NEC, and despite the fact that the government's decision regarding its establishment had stipulated that the council would have an auxiliary research and information department led by the deputy head, the council's research capabilities are still limited.

In the MOF, the Economics and Research Department is charged with economic research and analysis, mainly in macroeconomics, with a view to assist decisionmakers in formulating economic policy. Department staff maintains informal ties with the Bank of Israel, the Central Bureau of Statistics, the NEC, and sometimes with academic institutions. The department's key contributions include periodic reviews of the state of the economy, and members of its staff are frequently involved in professional discussions held by the MOF DG. Nevertheless, according to several of our interviewees, at present, the department is not an integral part in the decisionmaking process in the MOF and is only rarely part of policy formulation in the Budget Department. It should be noted that, in parallel with the Research Department, the MOF operates the State Revenue Administration, which is also charged with supporting policy development on taxation.<sup>9</sup>

A handful of government ministries have ministerial research units or research capabilities that were developed in recent years as part of the ministerial planning units. Most of the ministries lack well-developed research capabilities. Some interact with extragovernmental research bodies, but this relationship is informal, and our interviewees complained that it is fraught with red tape and bureaucratic complexi-

---

<sup>9</sup> As of the time of this writing, a merger was expected to take place between the Economics and Research Department and the State Revenue Administration to bring them under a single manager. Whether this step would help to upgrade the ministry's ability to develop a strategic perspective remains to be seen.



ties. The ministries' capabilities in utilizing external knowledge sources and professional studies to support policymaking are underdeveloped as well.

### **Extragovernmental Research Capabilities: The Government as Information Consumer**

There are many external sources of information and research, which include, among others, the Research Division of the Bank of Israel (described above), independent think tanks and research institutions (such as the Israel Democracy Institute and the Taub Center for Social Policy Studies in Israel), and academic bodies. The government's consumption of information that would enable it to develop a strategic perspective on socioeconomic issues is neither systematic nor consistent. There is no formal body that collects and preserves the information received from external research commissioned by the government and individual ministries.

In most cases, the interface with external bodies is based on occasional and informal collaborations. Thus, for instance, the relationship between government ministries and the Research Department of the Bank of Israel is mainly unstructured and is based on informal ties. Interministerial ad hoc committees also consume external studies in an unregulated manner, which is greatly influenced by the chairperson and members' approaches and inclinations.

### **Monitoring and Evaluation Capabilities**

The MOF carries out the main government monitoring and evaluation processes, which focus on the budgetary frameworks and expenditures and are supported by the MOF's computer systems. Government offices seem to be undergoing a significant upgrading of the computer infrastructure designed to monitor and control the outputs and outcomes of their own activities.

In recent years, the PMO's Coordination, Monitoring and Control Department began to monitor systematically the implementation of government decisions. The department performs discrete and highly targeted monitoring of high-priority programs that are the focus of the PM's attention. There is also a visible improvement in the infrastruc-

ture that facilitates the assessment processes of ministerial activities, as a result of the writing of ministerial plans, in which the ministries are obliged to define indicators and targets for their objectives. These are later used for reporting and monitoring the implementation of the work plans. Still, the ministries and the government as a whole lack the means for assessing the effectiveness of policy tools in terms of outputs and outcomes, so it is doubtful whether the infrastructural improvement is sufficient in itself.

According to our interviewees, the Bank of Israel seems to have an adequate infrastructure in place for monitoring government objectives in the economic arena, including employment and other socioeconomic indicators. It may be possible that, if the government creates an overall socioeconomic strategy or strategies to deal with specific problems, the research infrastructure that exists in the Bank of Israel would be capable of supporting systematic monitoring of the implementation of those strategies. The researchers there have the necessary skills, but a more thorough analysis will need to be done to determine whether they have the time and whether they would have to stop carrying out other functions.

## Conclusion

This chapter shows that Israel has institutions, processes, and data and information available that could enable its government to take a more strategic perspective toward its socioeconomic issues. These institutions reside largely in the PMO and the MOF but also exist in numerous line ministries. The central processes are the annual budget and planning processes, but these do not interact well and may militate against longer-term policy development that would be enabled by the ability to take a strategic perspective toward socioeconomic issues. There is a wealth of data and analysis available, but they are not well-integrated in strategy, policy, and planning processes. We discuss these issues in more depth in Chapter Five. In the next chapter, we describe how other countries have handled the challenge of taking a strategic perspective, developing institutions and processes to create and implement

their strategies, and integrating information into those institutions and processes.



## **International Comparisons of Socioeconomic Strategy Development and Implementation**

---

Countries around the world have faced the problem of how to incorporate a strategic perspective in their consideration of socioeconomic issues and develop and pursue a long-term socioeconomic strategy that is useful to current and successive governments. Although Israel has unique characteristics, it may be able to learn from the successes and failures of other countries regarding socioeconomic strategy development and implementation.

RAND researchers conducted in-depth case studies of socioeconomic strategy development and implementation in Denmark, the Republic of Korea, Singapore, and the province of British Columbia in Canada and more-targeted case studies of Canada, Finland, Germany, Ireland, the Netherlands, New Zealand, and the United States. We also drew on prior studies and concurrent work of Shaldor on Finland, Ireland, and New Zealand. These in-depth case studies are based largely on interviews with experts, including current and former officials, in each jurisdiction. All interviewees were promised anonymity; accordingly, sources for much of the information presented in this chapter are not cited.

In this chapter, we first present insights suggested by our case-study findings. We then present examples from the case studies illustrating the insights. Information in this chapter was current as of the time of the research in 2011 and 2012. In the next chapter, we describe specific gaps in Israel's ability to incorporate a strategic perspective in its consideration of socioeconomic issues and to develop, pursue, and manage a socioeconomic strategy. Chapter Six, which contains our

recommendations about specific institutions and processes for Israel, builds on the insights of this chapter and the findings of the next.

## **Insights from the Case Studies**

We focus on institutions, content, and processes. Institutions include the form and function of all elements of the government and entities outside the government that contribute to longer-term socioeconomic strategies and oversee their implementation. Content and processes are intimately related and include types of strategies, processes for developing the strategies, and data and information used in the strategies. There is limited information on processes. When codified, these formalizations may diverge from actual practice; they are often informal, and gaining a complete understanding of them depends on finding the right people to interview and then receiving accurate responses. Such process elements as timing, whether research and analytic tools are used, and the extent of consultations can be described. However, more-detailed information about the daily routines of strategy units and strategy development is difficult to capture in our case studies.

### **Institutions**

Some of our case-study countries have formal institutions with legal foundation, and others have informal institutions backed by tacit social agreement. Examples of institutions include central strategy units, ministry strategy units that may act on their own but may also cooperate with a central strategy unit to work in a distributed fashion, and semi-independent institutions that provide longer-range research and analysis. Semi-independent or external institutions were sometimes linked to the government strategy process through shared staff, formal participation of government officials, government input into institutional agendas, or formal or informal mechanisms of government response to institution outputs. Regardless of the type of strategy institution, the existence of institutions encouraged foresight and planning by at least some part of the government, even when much of government was responding to immediate political and policy concerns.

Institutions that work on strategy tend to fulfill one or more of four functions. First is to produce formal strategies. These strategies are often the highest-profile output but are not necessarily the most important. The other functions are to develop strategic alternatives, scan the horizon for strategic early warning, and serve as a resource for other groups working on strategy. Because of this, working on socioeconomic strategies does not necessarily mean developing specific strategic plans, although that is certainly part of the task. Developing strategic alternatives and scanning the horizon for strategic early warning allow policymakers to adjust more easily to changed circumstances and to anticipate the implications both of long-term trends and of potential surprises. Serving as a resource can help foster a culture of strategy in the government.

Carrying out these different functions can help institutions overcome an important problem: Once enunciated, formal socioeconomic strategies are highly vulnerable.<sup>1</sup> Even strategies of long gestation and resulting from concerted effort may be modified, neglected, or abandoned for two reasons. First, a political change, such as a change of government, may bring in a new long-term strategy, even if the previous long-term strategy had just been developed. Second, changes in the environment, such as a financial crisis or social unrest, may call for a revision or even neglect of the strategy.

The prevalence of these two problems and the frequency with which detailed government strategies are quietly abandoned in practice suggest that creating and protecting a specific strategy must not be the central focus for strategic assessment. Creating and protecting institutions and processes for developing strategies and maintaining a

---

<sup>1</sup> Functions may also be vulnerable, although we have encountered fewer cases in which a strategy organization or function was disbanded as opposed to reorganized. One such case that comes close is that of the UK PM's Strategy Unit, disbanded by PM David Cameron in November 2010 after having been set up by PM Tony Blair in 2002 (Institute for Government, 2011; UK PM's Strategy Unit, 2010). Rather than being a new organization, however, the Strategy Unit was formed from two existing organizations and evolved throughout its existence (Truswell and Atkinson, 2011). Following the end of the Strategy Unit, members were dispersed across units associated with the PMO, the Office for Civil Society, and the Deputy PM's Office, and the PM eventually established a 12-person policy and implementation unit (Institute for Government, 2011; Waugh, 2011).

strategic perspectives may be a more certain way to ensure continuity of strategic thinking and direction in the government.

We also found that engagement of the head of government provides a necessary ingredient for the development and execution of a strategy. In some of our cases, in which the head of government was directly involved, ministries made strategy development and execution a priority. In others, in which the power of the head of government was perceived to be ebbing, strategy execution slowed. Engagement of the head of government is one of the main drivers of acceptance within the government of both the need for and the desirability of having a strategic perspective in our case-study countries. Legal requirements to develop strategy documents or follow certain processes are another source of demand for taking a strategic perspective. A third driver appears to be a culture of consensus or widespread recognition of the need for a strategic perspective.

Finally, we found that institutions evolve. Responsibilities may be shifted to different ministries, research units may be merged or split apart, and governments do considerable learning. Therefore, it appears that flexibility in institutional design will be important to allow institutional evolution.

We derive several insights from the international case studies:

- The use of a strategic perspective and the development of a longer-term socioeconomic strategy will benefit from the establishment or reinforcement of a strategy unit that receives the PM's attention and has strong professional capabilities. Because processes and institutions are more important than specific plans, forming a strategy unit may make it more difficult—although certainly not impossible—for future governments to ignore the strategy process.
- Legal requirements and engagement of the head of government can create and maintain demand for a strategic approach to challenges. Creating a culture within the government that will value such an approach could be more difficult but will also provide demand. The corollary is that the existence of strategy units with the capacity for applying a strategic perspective must be paired



with demand from within the system for those units' output if the units are to have both influence and reasonable assurance of continued existence.

- Capabilities for taking a strategic perspective within ministries should be enhanced. This can involve establishing or strengthening ministry strategy units, providing special training to ministry strategy officials, and providing a mechanism under which ministry strategy officials have input into the ministry's strategy and budget.
- The use of a strategic perspective and development of a longer-term socioeconomic strategy will also benefit from the existence of and input from institutions that are external to the government and independent to some degree. Such external elements should be linked to the strategy process, such as by serving as an external advisory board, being staffed by the planning unit, or producing reports to which the planning unit must respond.

### **Content and Processes**

In our case-study countries, socioeconomic strategies fall into two different types—medium term and longer term—and are supported by different processes and institutions. Some strategies have legal foundations, while others are created on a one-off basis or regularly by custom.

Medium-term strategies, those of up to ten years, are often tied to the term of a government and often have a budgeting component. Longer-term strategies of more than ten years cross governments but sometimes have a short-term or medium-term action component. Either of the two types may be broad-based, covering most or all aspects of socioeconomic policy, or narrow, covering just one aspect, such as energy policy.

Short- and medium-term strategies are usually created within the government, often in a process led by the head of government or the MOF. Part of the process usually involves interministerial consultations and occasionally includes consultations with people or organizations outside the government. Longer-term strategies, in contrast, are almost always created with participation by people outside the government—stakeholders, such as business, labor, and nonprofit, nongovernment-

tal organization leaders; and experts, such as academics or think-tank leaders. Both medium-term and longer-term strategies often contain targets and goals, some general and some specific. However, these are more common in the medium-term strategies we reviewed.

Guiding and monitoring progress of strategy development and implementation often involve interministerial committees of higher-level civil servants who may prepare the ground for decisions in similar committees of top political decisionmakers. Such interministerial committees of civil servants can be used to improve coordination and monitoring, as well as to provide early notice of program problems or successes that officials in one ministry see but that others might less readily observe.

In many cases, strategies are developed with inputs from research and analysis, and, in almost all cases, strategies are published; supporting documents, including background papers prepared by experts or stakeholders, are often released as well.

We derive several insights on content and processes from the international case studies:

- One task of the strategy unit should be to develop a specific strategy tied to newly elected governments. Specific, attainable targets can be part of these strategies. Because strategies are highly vulnerable to changes in government, tying strategies to the term of a government makes them more likely to be carried out. Such ties could be created by upgrading coalition agreements into medium-term strategies or by producing a strategy document at the beginning of a term.
- Continuously taking a strategic perspective toward socioeconomic challenges and developing a longer-term strategy, strategic alternatives, and strategic early warning should be carried out as well, especially when governments characteristically have short terms. Focusing exclusively on a government's term makes it more likely that longer-term issues may be neglected. Developing a longer-term overall strategy or specific strategies in discrete policy areas may identify issues with which governments of any political composition must eventually deal, and they can provide

valuable input for a term strategy that would contain first steps toward longer-range goals. Such longer-term strategies can be developed through consultations between the strategy unit and outside stakeholders.

- The use of a strategic perspective toward socioeconomic challenges, the creation of policies to respond to those challenges, and the implementation of those policies can be enhanced by strengthening the ability of the PMO, including the NEC, to coordinate ministries. Committees of DGs and DDGs can be valuable tools for interministerial coordination and implementation and should be instituted.
- Approaching challenges with a strategic perspective and developing strategies to respond to those challenges should be informed by a variety of analytic tools and research, including budget projections, economic projections, scenario analyses, and research by subject-matter experts.
- Stakeholders and sources outside the strategy unit and the government should be engaged early and often in the development of strategic approaches to challenges. Although publication may not be appropriate for all strategy documents, there should be a propensity toward external exposure, with supporting documents submitted by experts or stakeholders from outside the government published as well.
- Connections to the budget will aid implementation. The strategy unit should have influence over the budgeting process in its creation of the term strategy, and the budget staff should provide inputs into the term strategy, especially pertaining to fiscal implications of policy initiatives. Such inputs will help policymakers better connect ends and the means for achieving those ends. In addition, a medium-term budget framework would support strategic thinking. Such a framework will provide a fiscal road map for the period of the strategy, as well as guidance to line ministries, by showing the level of resources those ministries can expect to receive during the period of the strategy.

## Case-Study Support: Institutions

In the rest of this chapter, we provide examples from our case studies that illustrate the insights about socioeconomic strategy development and implementation. We start with institutions and then move to content and processes. The subsections correspond, in order, to the bulleted insights discussed above.

### **A Strategy Unit That Receives the Prime Minister's Attention and Has Professional Capabilities**

Some of our countries have dedicated staffs for taking a strategic perspective toward socioeconomic challenges, often in the office of the head of government. In Finland, the Government Policy Analysis Unit in the PMO works on medium-term issues by monitoring the implementation of the government's term program and providing planning and analytical services. It also serves as the secretariat to the Economic Council, a broad-based group of stakeholders and government officials chaired by the PM that serves for the duration of the government's term. As of May 2012, the Government Policy Analysis Unit included eight professional staff members and two administrative assistants. In Singapore, the Strategic Policy Office within the Public Service Division of the PMO develops strategic-planning capabilities across the civil service, develops and disseminates national scenarios, coordinates analysis of policy implications, and maintains expertise on methods of analysis of potential futures. As of mid-September 2012, it had 13 professional staff members and three assistant executives.

However, the PMO does not have a special office dedicated to medium-term or even longer-term strategy in all of our case-study countries. In Denmark, rather than having a dedicated strategy staff, the PMO has a domestic policy staff of around ten people, usually recruited from the MOF but also containing a few experts in different policy areas from the other ministries. They monitor all policy questions, but, given their size, are involved only in the most pressing issues. Much of the longer-term thinking within the government appears to come from staff within the MOF and the Ministry of Economic Affairs and the Interior, although the PMO is strongly involved. Even

where a strategy staff does not formally exist, however, it sometimes informally exists. In British Columbia, there is no dedicated or named policy group within the Office of the Premier, but, in effect, such a group exists, headed by the deputy to the premier, consisting of senior colleagues within the office, and supported by committees of deputy ministers, the equivalent of DGs in Israel.

An essential part of strategy development and implementation includes setting priorities, and our case studies suggest that, where strategy is developed, the head of government cannot—or does not—delegate this task and still have an effective strategy. For example, in British Columbia, the Office of the Premier produces a ten-year strategy document, and the premier heads a Priorities and Planning Committee consisting of seven cabinet ministers and two members of parliament. In Denmark, our discussions pointed specifically to prime ministerial leadership as a reason that initiatives that were developed by a broad-based Danish Globalisation Council, which met in 2005 and 2006, were incorporated into ministry actions upon publication of the council's report in 2006. In fact, the PM chaired the council. As in our other case-study countries, the president in Korea takes a strong hand in strategy development and, while in power, coordinates the process through senior secretaries in the Blue House, the office of the president. However, Korea also provides an important lesson on the value of the power of the head of government. Because the president is limited to one five-year term, our conversations indicated that his or her power dissipates around midterm and, with it, the ability to introduce programs that will have longer-run effects.

Our case studies also showed that staff members who work in the area of socioeconomic strategy often have advanced skills or the ability to use technical tools. Singapore provides a strong example of how professional capabilities are valued and developed. There, the Strategic Policy Office and the Centre for Strategic Futures offer a sequence of five courses, called FutureCraft, as part of their efforts to promote strategic thinking across the government. These courses include an introduction to scenario planning, tools for thinking systematically about the future, facilitation skills for running a foresight process, communicating and presenting the results of exercises for visualizing potential

futures, and overcoming challenges to foresight, such as complexity and cognitive limitations (Singaporean Public Service Division, 2011).

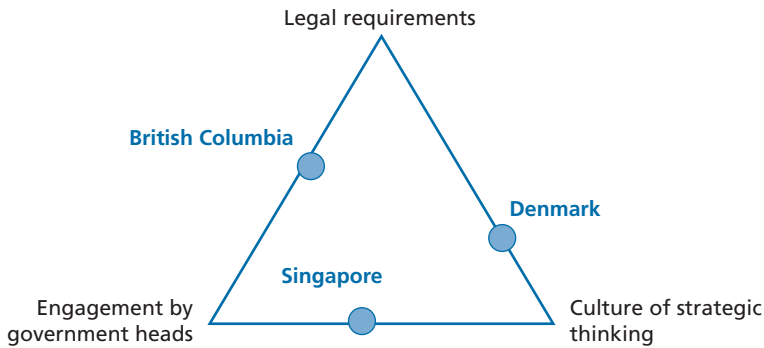
### **Creating and Maintaining Demand**

Creating and maintaining demand within the government for taking a strategic perspective is a well-recognized problem. It featured prominently in two recent UK reports produced by the House of Commons Public Administration Select Committee (UK House of Commons Public Administration Select Committee, 2010, 2012). The committee found that the only way to stimulate demand for strategic analysis and assessment within government was for ministers to “invest time and energy into this. . . . It must be supported by the establishment of specific mechanisms with appropriate authority” (UK House of Commons Public Administration Select Committee, 2010, p. 3). Written evidence submitted by a witness noted that there must be demand not only from ministers but also from boards and the wider civil service and that institutional change was needed regarding recruitment, performance, and reward for strategic thinking (Scopes, 2010). One step the committee recommended was a quarterly cabinet meeting to focus only on long-term strategic issues (UK House of Commons Public Administration Select Committee, 2012, p. 34).

A simple diagram can represent the different means of creating demand (Figure 4.1). We show a triangle with each corner representing one of the means of creating demand for strategy. On the triangle, we show our impressions, drawn from case-study evidence, of the two strongest drivers of demand in three of our case-study countries.

*Engagement by government heads* includes the commitment by the head of government or head of civil service to include strategic thinking in policy development and the actions of the government. *Legal requirements* includes not only laws requiring the development of documents presenting strategies but also specific institutional mechanisms for fostering strategic thinking, such as incentive pay or performance rewards. *Culture of strategic thinking* includes a broader cultural or government acceptance of the need for thinking longer term. This may be a fundamental driver, or it may be a positive outgrowth of successful practice.

**Figure 4.1**  
**Generators of Demand for Taking a Strategic Perspective**



SOURCE: Authors' analysis based on case studies.

NOTE: Placement on the triangle represents the authors' approximation of the relative strength of the two strongest drivers of demand in each country.

RAND RR275-4.1

British Columbia presents an example of how leadership vision and legal requirements combined to foster strategic thinking. Our interviews suggested that the PM under whom the first longer-term strategy was written valued strategic thinking and maintained a hands-on approach to overseeing government policy development and implementation. However, strategic practice is also backed by the Budget Transparency and Accountability Act (2000), which requires an overall strategy, a budget with a three-year fiscal framework, annual ministry service plans, and annual ministry service plan reports. In addition, the salaries of deputy ministers—the top civil servants in each ministry—depend in part on how well their ministries fulfill their goals (British Columbia Public Service, undated).

In Denmark, in contrast, governments create medium-term fiscal plans voluntarily. The country has two notable institutional characteristics that lead to longer-term thinking, one of which is hard for any country to replicate and the other of which has brought about continuity in policymaking. First, there is a strong emphasis on consensus in Danish policymaking. Even though disagreements may be deep, the various parties involved—from political parties to leaders and groups in civil society—seek consensus. This tends to smooth extreme views

and lead to continuity. More formal, however, is the fact that there tend to be written party agreements about major policy initiatives. Denmark has historically had minority governments, and, when a government wants to institute a major policy initiative, it will seek agreement not only from its coalition partners but from other parties as well. Once the parties sign these, they honor them even if the government falls and new parties form a government.

Singapore's practices regarding strategy grew out of recognition by its early leaders that, with its small size, lack of natural resources, and other vulnerabilities, it would need to think long term and strategically to survive (Singaporean Public Service Division, 2011). As noted earlier, it created institutions to teach the importance and spread the practice of strategic thinking. Furthermore, its top leadership stayed involved. For example, the head of the civil service, the top civil servant in Singapore, leads the Strategic Futures Network, with a committee comprised of the deputy secretary of each ministry (discussed below). Likewise, when Singapore started the Centre for Strategic Futures, another strategy institution (described below), it named the head of the civil service as chairperson of the advisory board.

### **Ministry Strategy Capabilities**

Governments often involve the line ministries in filling in the details of strategic directions. In part, giving civil servants in line ministries room for maneuver also helps foster active, personal engagement, we were told. In fact, our conversations suggested that, at least in Denmark and Korea, many initiatives start in the civil service. However, there is considerable variance in ministerial strategy units. Nearly all ministries in our case-study countries have some type of budget and planning unit, but it is less usual for ministries to have dedicated strategy units.

Singapore is one example of a country with formal ministry strategy units. In 2009, Singapore started a Strategic Futures Network, with a committee comprised of the deputy secretary of each ministry, headed by the head of the civil service. The committee was expanded in 2011 to include chief executives from key statutory boards. Ministry representatives were designated strategic futures officers, and some



have set up futures groups in their own ministries. Outside the PMO, at least seven other government bodies have foresight agencies, such as the Futures Group of the Ministry of Trade and Industry, which studies trends and their economic implications (Lee, 2011).

In some of our case-study governments, ministries have to think strategically, at least for the medium term, because they have to create their own medium-term plans regardless of whether they have formal strategy units. In British Columbia, each ministry and crown agency must create a three-year service plan each year. In Korea, each ministry has a five-year plan and an annual policy plan, both written in cooperation with the Ministry of Strategy and Finance. In New Zealand, ministries create three- to five-year plans, updated every year and known as statements of intent. In the United States, under the Government Performance and Results Act of 1993 (Pub. L. No. 103-62), each department creates a five-year strategic plan.

### **Elements External to the Government**

Longer-term strategies, strategic options, or strategic early warning are sometimes developed inside the government, but, more often, some type of organization that is external to the government (although, in many cases, strongly linked to it) develops these. Examples include ad hoc commissions, standing councils, and government-funded research organizations.

Organizations with more independence and staffs that are further from the political process appear to be more likely to raise less politically popular issues that will need to be addressed across governments; however, such organizations have less effect on short-term and medium-term policy. Organizations more closely aligned with the current government or staffed by people answerable to the current government, such as officials from within the PMO, can have more influence on current policy but are likely to have less influence regarding difficult problems that must be approached across governments or with which the current government does not want to deal.

The Danish Globalisation Council from 2005 to 2006 is one example of an ad hoc commission that dealt with socioeconomic strategy. Chaired by the PM, it included five ministers, academics, the head

of the Confederation of Danish Industry, the head of the Danish Confederation of Trade Unions, representatives of other business and labor groups, the former governor of Danmarks Nationalbank, and leading business people (Danish Globalisation Council, undated). A contrasting example from Denmark is the Welfare Commission, which met from 2003 to 2005. Rather than including a broad cross-section of stakeholder groups as members, it was composed more narrowly of nine people and weighted toward experts, including three academics (one of whom was the chairperson), the head of a state-funded think tank, an OECD deputy director, the director of the medical association, and three business people.

Other examples of broad-based groups are found in Korea and Singapore. Korea has several presidential commissions and councils, such as the 27-member Presidential Council on National Competitiveness, which includes leading business people; university professors; representatives of business and labor; and researchers and presidents of government research institutes, semi-independent research organizations that are linked to ministries. In Singapore, largely in response to the global financial crisis, the PM convened in May 2009 a 25-member Economic Strategies Committee chaired by the minister of finance and consisting of four other ministers, one acting minister, two senior ministers, representatives of business and labor, and the dean of the National University of Singapore business school (Singaporean Economic Strategies Committee, 2010).

External or semi-independent groups are used not only to develop strategies but even more frequently to provide the analytical backing for strategies and longer-term thinking. Examples include the Economic Council in Denmark and government research institutes in Korea.

The Danish Economic Council is chaired by four economics professors known as the Wise Men and includes 22 other members drawn from groups representing Danish society. Founded in 1962, it produces two reports each year covering various topics, as well as fiscal forecasts for the short, medium, and long terms. It has a secretariat of about 35 people, of whom about 25 are economists. The Wise Men operate with substantial autonomy. They originate the topics to be covered in each report and then produce the report with the secretariat; the rest of

the council discusses and comments on the report. The reports receive significant press coverage, and the forecasts provide one input into the national budget.

Another model of external or semi-independent institutions linked to longer-term strategy can be found in the Korean government research institutes (GRIs), of which the most relevant for socioeconomic policy are the 27 GRIs under the National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences, which is under the PMO. Each of these is associated with a different ministry. As a whole, they are about 60 percent funded by the government and then raise the other 40 percent through contract research.

Of these, the Korea Development Institute (KDI) has been most involved in sustaining longer-term thinking in Korea. Founded in 1971, it now has a staff of about 300 researchers, including 50 with Ph.D.'s. As an example of its work, starting in 2004, the Ministry of Planning and Budget took the lead on developing a longer-term document called Vision 2030. About 60 scholars and government officials were involved, and KDI developed the details based on the broad outlines developed by the office of the president and the Ministry of Planning and Budget.

GRIs are involved in policy in other ways. Their presidents, appointed by the president of Korea and approved by an independent board of trustees, often sit on advisory councils. Their researchers also sit on advisory committees for different units of government. When developing the National Fiscal Management Plan, the five-year, medium-term fiscal framework, the Ministry of Strategy and Finance holds sector seminars, which KDI helps run. GRIs are also involved in bottom-up policy development. According to one interview, when civil servants first start developing a policy, officials from each ministry involved will write position papers, as will the relevant GRI. The GRI researcher will attend meetings at each level of the bureaucracy as the policy is moved up from the director level to the DG level to the assistant minister level and higher.

## Case-Study Support: Content and Processes

### Term Strategy

Several of our case-study governments develop their socioeconomic strategy in a one-off exercise to cover their expected term of government, although sometimes the duration of the strategy goes beyond their terms. Occasionally, as noted above in the section on creating demand for strategy, doing so is backed by a legal requirement, but, in other instances, it is more a matter of accepted practice.

In Finland, the new government writes a constitutionally required government program detailing the government's intentions for the term, including three to five high-priority interministerial programs (Finnish Ministry of Justice, 1999).<sup>2</sup> The document serves as a form of coalition agreement. The government also writes a term government implementation plan for the top priorities; this is issued several months after the term government program (the most recent government program is Finnish PMO, 2011b, and the most recent implementation plan is Finnish PMO, 2011a). The most recent government program, published in 2011, contains a variety of targets and goals, such as raising the employment rate to 72 percent and lowering unemployment to 5 percent by 2015 (Finnish PMO, 2011b, p. 12)—and noting the broad policy directions it will take to do so—and details specific expected changes in tax measures (Finnish PMO, 2011b, pp. 142–144).

The formulation of coalition agreements in the Netherlands provides a second example. The agreement includes varying levels of detail, from broad principles to general plans to specific action items, and serves as the comprehensive policy plan for the four-year term of the government. It also has a significant budgetary component in the form of a multiyear expenditure framework for the entire cabinet period, including net expenditures for each of the three budget sectors: the “core” budget sector, the health care sector, and the social security and

---

<sup>2</sup> Specifically, Section 61 of the constitution says, “Before the Prime Minister is elected, the groups represented in the Parliament negotiate on the political programme and composition of the Government.” Section 62 says, “The Government shall without delay submit its programme to the Parliament in the form of a statement. The same applies when the composition of the Government is essentially altered” (Finnish Ministry of Justice, 1999).

labor market sector. The agreement also encompasses multiyear expenditure projections for each ministry, and these guide the ministerial budget bills presented separately to parliament.

The development of the agreement starts after the elections, when the queen nominates an adviser to negotiate with the party leaders. During negotiations, the Central Planning Bureau, an independent government advisory agency, forecasts the budgetary consequences of the proposed coalition program as a whole and the multiyear expenditure framework, and these forecasts can affect coalition formation, sometimes causing the breakup of negotiations. At the end of the negotiation process, the coalition program is published.

There are also examples of rolling medium-term plans and plans created at some point other than the beginning of the term of a government. In nearly all cases, the creation of the document is internal to the government, and there is limited consultation with stakeholders. One example is that of British Columbia, which (as noted earlier) produces a ten-year strategy along with a three-year fiscal framework. The ten-year strategies have included goals along with broad policy directions. For example, the 2006 strategy had as a goal making British Columbia the best-educated, most literate jurisdiction on the continent. Performance measures included specific targets for school readiness, student literacy, high school graduation, and completion of apprenticeships, college programs, and university degrees (Province of British Columbia, 2006).

Governments in Denmark have written several medium-term fiscal frameworks that cover a period of up to ten years, without a legal requirement for doing so. The process includes a means of gaining support for some, but not all, policies through successive governments. As with all strategies that span different governments, the frameworks are vulnerable to changes. A 2020 medium-term fiscal framework released in 2011 (Danish MOF, 2011a) was replaced by a new version in 2012 (Danish MOF, 2012a), prepared by a new government that had taken office in October 2011. These documents can be quite detailed, containing policy directions and budget directions. The most recent one, published on May 8, 2012, and called *Denmark at Work: Challenges for the Danish Economy in 2020* (*Danmark i arbejde: Udfordringer for*

*Dansk økonomi mod 2020*), set targets for overall growth of government spending, the proportion of young people with higher education, growth of the private sector, and new job creation, among other goals (Danish MOF, 2012a; Weaver, 2012; Hjortdal and Rehn, 2012; Hjortdal, 2012).

### Longer-Term Strategies

Broad-based socioeconomic strategy documents and even well-defined and articulated strategies covering long time periods are less typical than medium-term strategies, but there are a few examples. These are most often created by government in cooperation with institutions or people external to the government, rather than by government alone. We provide institutional detail along with information on content and processes. Aside from formal strategies, institutions focused on the longer term sometimes consider strategic alternatives or strategic early warning and sometimes serve as a resource for other units working on strategy.

In Korea, successive presidential administrations have appointed presidential commissions or councils of 30 to 60 people to consider the longer-range future. For example, President Roh Moo-hyeon (2003–2008) had the Presidential Commission on Policy Planning, and his successor, President Lee Myung-bak (2008–2013), had the Presidential Council for Future and Vision. In both cases, the president appointed the members, and the staff was drawn from the civil service. Members of the Presidential Commission on Policy Planning were divided into subgroups by expertise, met in subcommittee meetings, and reported to the head of the commission. The commission head, in turn, would work with senior staff members—government officials—to determine the feasibility of member recommendations.

Singapore's institutions dedicated to longer-term strategy illustrate well how such institutions evolve and how the content of their work evolves.<sup>3</sup> The hub of these is the Strategic Policy Office, as noted earlier. The effort started with the idea not of developing a specific

---

<sup>3</sup> The section on Singapore institutions is drawn from Singaporean Public Service Division, 2011.

long-term strategy but of considering alternatives and risks through the use of scenarios.

The office started as the Scenario Planning Branch in the Ministry of Defense in the 1980s. By 1993, the government had approved scenario planning as a tool for developing long-term strategy and policy for nonsecurity issues, and, in 1995, the Scenario Planning Branch was transferred to the PMO and became the Scenario Planning Office. Among its tasks were to push the formation of interagency teams and coordinate strategy formulation across the government. It was renamed the Strategic Policy Office in 2003 so that its name would better match its tasks.

As Singapore developed its capabilities for scenario planning, officials realized that scenarios too often relied on trend extrapolation and that they needed new tools for assessing unexpected events. In 2004, the National Security Coordination Secretariat set up a Risk Assessment and Horizon Scanning program office, and the government developed a Whole-of-Government Integrated Risk Management framework. Building on these efforts, Singapore in 2009 started the Centre for Strategic Futures, which conducts long-term forecasts, promotes strategic thinking across the government, and develops and promotes tools and methods. Although part of the Strategic Policy Office, it is meant to operate as a think tank outside bureaucratic structures and therefore to be “tolerated, but not embraced.” Also in 2009, Singapore started a Strategic Futures Network, with a committee comprised of the deputy secretary of each ministry, headed by the head of the civil service. The committee was expanded in 2011 to include chief executives from key statutory boards. Ministry representatives were designated strategic futures officers, and some have set up futures groups in their own ministries. The committee meets every two months; the Centre for Strategic Futures develops the agenda with member input. Staff-level officers of each ministry also meet regularly. Outside the PMO, at least seven other government bodies have established formal foresight agencies, such as the Futures Group of the Ministry of Trade and Industry, which studies trends and their economic implications (Lee, 2011).

Occasionally, the institution that can provide long-term thinking is not formally government funded. This is the case with the Social and Economic Council of the Netherlands. Established in 1950 and comprised of representatives of employer and employee organizations, academics, and representatives of the Central Planning Bureau and the Central Bank, it is funded by mandatory levies on business. It has its own secretariat, which includes 120 employees. In terms of content and processes, the council produces advisory reports on social and economic policy at the request of parliament, the government, or at its own initiative. In this way, as the Singapore institutions do, the council can provide alternatives. The council will provide an unrequested advisory report if it believes that the advice will have unanimous backing, and such unrequested reports account for about 17 percent of all council reports. Although the government does not have to follow the council's recommendations, it is required to respond within three months. If it chooses not to follow the recommendations, it must state its reasons (Social and Economic Council of the Netherlands, undated, 2010).

### **Coordination**

Many of our case-study countries included interministerial coordinating bodies of ministers (in the form of standing cabinet committees) and of senior civil servants as elements in creating medium-term strategies and managing policy development and implementation. We encountered several examples of formal coordination of medium-term strategies but far fewer examples of formal coordination of long-term strategies. The various committees charged with coordination and oversight of implementation tended to be small, on the order of six to eight people, and they tended to meet regularly. Beyond formal meetings, there are informal methods of coordination.

Often, the PMO or the minister of finance leads coordination. For example, in Denmark, longer-term strategic issues are handled by a coordination committee, chaired by the PM, whereas economic policy coordination is conducted by the Economic Cabinet Committee, chaired by the minister of finance, with a preparatory committee consisting of the permanent secretaries of the same ministries that are members, as well as the permanent secretary of the PMO. Likewise, the



PM in British Columbia chairs that province's Priorities and Planning Committee.

Finland sets up a formal mechanism for strategic coordination of the government's term strategy. As noted earlier, the government produces a government program and an implementation plan at the beginning of its term. The government that took office in 2011 identified three strategic priorities. For each priority, the implementation plan identifies a coordinating ministry, responsible ministers, and cooperating ministries. For example, for the strategic priority "reduction of poverty, inequality and social exclusion," the Ministry of Social Affairs and Health was designated as the coordinating ministry, and the ministers of that ministry and of Health and Social Services were identified as responsible ministers. Other ministers were included as responsible for actions within this strategic priority. In addition, a contact-person network was set up, to be led by the permanent secretary of the Ministry of Social Affairs and Health and including officials from other ministries, as well as representatives from civil society (Finnish PMO, 2011a).

Singapore presents an example of how senior civil servants, rather than just the PMO or ministers, facilitate implementation. Between the cabinet, which sets overall goals, and the ministries, which are responsible for their policy areas, stands the Committee of Permanent Secretaries (COPS), which sets the overall direction for the civil service and functions as a civil servants' version of the cabinet, meeting several times per year. The head of the civil service coordinates COPS, and the Centre for Strategic Futures takes a lead role in coordinating among the ministries ahead of these meetings, playing a role as a central node. The chairperson of COPS (or any other coordinating committee, of which there are several) calls it into session. If there is an issue on which the committee members need to focus for longer-term attention, they can constitute (for example) a subcommittee to do standing work on an issue while the principals return to their home ministries.

New Zealand presents another model, in which strategic coordination for a sector is carried out through a standing arrangement at the civil servant level. The Ministry of Social Development is tasked with social-sector leadership, and the chief executive—the highest civil ser-

vant in the ministry—chairs and leads the Social Sector Chief Executives' Forum. The forum includes several standing members, can invite other chief executives to participate as needed, and is supported by a group of deputy chief executives. Staffing for the group is the ministry's Medium Term Strategy Unit, which focuses on policies in the three- to six-year range.

### **Analytic Tools and Models**

Denmark provides an example of a government that not only uses externally generated research but also produces notable analytic reports and uses a variety of formal models internal to the government. We have already noted the work of the independent although government-funded Economic Council and ad hoc committees. The Ministry of Economic Affairs and the Interior produces a biennial economic report about the same time as the report of the Economic Council. Our interviews indicated that the two reports are considered the most important and highest-quality inputs into socioeconomic policy debates.

The Ministry of Economic Affairs and the Interior has also become more prominent in hosting both models and research institutions, indicative of an increased role it has taken in Danish socioeconomic policymaking since the arrival of the new government in 2011. The ministry hosts a proprietary model known as the Law Model, which is run by the ministry's Danish Economy Department (Danish Ministry of Economic Affairs and the Interior, undated). The model is a system of microsimulation models that includes comprehensive data on the population of Denmark and that is used to simulate the effects of policy changes in a variety of policy areas, such as taxes, public pensions, housing subsidies, and day-care benefits (Danish MOF, 2003; Danish Ministry of Economic Affairs and the Interior, 2000).<sup>4</sup> Another modeling tool internal to the government is the Annual Danish Aggregate Model (ADAM) developed by the macroeconomic modeling unit and maintained by Statistics Denmark. The main users are the Ministries of Finance and of Economic Affairs and the Interior, although outside groups use it, too (Statistics Denmark, undated).

---

<sup>4</sup> The Law Model was housed in the MOF for most of the first decade of the 2000s.

Models and formal methods and tools are used in our other case-study countries as well. In the United States, the Council of Economic Advisers—the economic advisory group within the Executive Office of the President—has used a macroeconomic model maintained by a private economic advisory firm (Mankiw, 2006). In Singapore, the Strategic Policy Office and the Centre for Strategic Futures develop and promote models and methods for strategic thinking, among which are the Cynefin model, the futures wheel, the futures triangle, causal layered analysis, shared history, and backcasting.

### **Outreach and Outputs**

Engagement with outsiders occurs both formally and informally in some of our case-study countries. As noted in the “Institutions” section earlier, the Korean GRIs are involved in strategy and policy development. One of our Korean interviewees noted that, in his experience, a representative of a GRI attends interministerial meetings at each level as the idea moves from the lower levels of the civil service to the president’s office. Ad hoc committees in Denmark and Singapore invite testimony and written submissions from outside experts. Even in the development of its strategy institutions, Singapore consulted a variety of outside experts to learn new methods. Such external engagement lets officials test their ideas and learn new ideas that may be helpful.

Governments use the publication of formal strategic documents as a tool to engage the public, coordinate across government, and provide support for priorities (Figure 4.2). In British Columbia, the government produces a strategic plan covering ten years. The MOF produces a budget and three-year fiscal plan, and each ministry produces an annual three-year service plan. These plans are posted on the Internet when the budget is released. Each ministry also produces an annual service plan report.

In Denmark, there are numerous published outputs. The expert commissions and ad hoc commissions publish their reports, and many of these commissions publish interim reports as well as the papers submitted by experts. The Economic Council publishes its reports twice each year, and the Environmental Economic Council—also chaired by the Wise Men and staffed by the same secretariat as the Economic

**Figure 4.2**  
**Strategy Publications**



SOURCES: Province of British Columbia, 2006; Danish Ministry of Finance, 2012a; Finnish Prime Minister's Office, 2011b; Singaporean Economic Strategies Committee, 2010.

NOTE: Figure shows the 2006 British Columbia overall strategy, the 2006 Danish 2020 plan, the government of Finland's most recent term program, and the report of Singapore's ad hoc Economic Strategies Committee.

RAND RR275-4.2

Council—publishes once per year; the Ministry of Economic Affairs and the Interior publishes the economic report twice each year. The government also publishes the medium-term fiscal framework, along with a subsequent document providing details of specific policy agreements among the parties.

In Finland, as noted earlier, the government produces a government program and an implementation plan for the program. It also produces a foresight report, covering the next ten to 20 years, once during an electoral period, although not at the beginning of its term. The most recent government, which took office in 2011, appointed a ministerial working group in November 2011 to prepare a foresight report for submission to parliament in 2013. The foresight process was formally launched on March 20, 2012, with the goal of reporting on sustainable growth and well-being in Finland (Finnish PMO, 2011c, 2012). Previous foresight reports have covered long-term climate and energy policy (Finnish PMO, 2009), demographic change (Finnish PMO, 2004), and regional development (2001).

In Korea, the presidential councils have published reports of their visions for the long term. The Presidential Commission on Policy Planning under President Roh produced *Korea's Future: Vision and*

*Strategy—Korea’s Ambition to Become an Advanced Power by 2030.* This was published in 2008, toward the end of President Roh’s term. Our interviews suggested that it made little difference to concrete policy actions. Likewise, the Presidential Council for Future and Vision under President Lee produced Future Vision 2040. The Presidential Council on National Competitiveness, another presidential council under President Lee, has also published topical reports, such as one on measures to promote free economic zones and deregulation measures for improving the business environment. Aside from presidential councils, the Ministry of Strategy and Finance publishes five-year fiscal frameworks (the National Fiscal Management Plan) and five-year policy plans, as well as the one-year budget and one-year policy plan. In addition, twice each year, the cabinet produces a six-month planning and budgeting document. Even though the six-month document is not required by law, one interviewee told us that it is the document that gets the most public attention.

### **Connections to the Budget**

In every case-study country, the people we interviewed emphasized that, for effective implementation of strategy, strong links to the budget are necessary. Among medium-term documents, the coalition agreements of the Netherlands and the medium-term fiscal frameworks of Denmark have both detailed policy proposals and fiscal details linked to those proposals.

In British Columbia, ministry plans and budgets are supposed to reflect the overall government strategy. Our interviewees noted that creating the three-year fiscal plan is how longer-term strategy is translated into shorter-term ministry actions. The requirement of thinking about medium-term budgeting causes the ministries to also think about their programs in the medium term.

In Korea, strategy and the budget are intertwined through a single ministry, the Ministry of Strategy and Finance. The ministry creates both the five-year national strategy and the five-year budget plan. The process for these plans includes a series of sectorial workshops in late winter and early spring, attended by officials from line ministries and people from the private sector. Once the process for the medium term

is completed, the ministry issues guidelines for the annual budget to the ministries, providing a top-down allocation and then working with the line ministries interactively on their detailed budgets.

## Case-Study Conclusions

The case studies show a range of realized options in the design of institutions and processes for the development and implementation of socioeconomic strategy. They suggest that socioeconomic strategy development and implementation will benefit from the following:

1. engagement of the head of government
2. the creation of a strategy unit linked to the PMO
3. establishing at least parts of new institutions and processes in legislation or government decisions to start to create demand and a culture of strategy
4. enhancement of line ministry strategy units
5. connections between the new strategy unit linked to the PMO and analysis and inputs from outside the government
6. the development of a term strategy tied to newly elected governments
7. longer-range strategy development and the ability to continuously take a strategic perspective toward socioeconomic challenges
8. coordination through committees of DGs, led by the PMO DG
9. the use of formal analytic tools and research in the development of strategies
10. the publication of strategy documents and supporting materials
11. strong links between strategy formulation and budget formulation.

These are general insights, and they leave open the issue of how they can be applied to Israel. We do that by considering the discussion of this chapter; the discussion of the current situation regarding Israeli strategy development, as detailed in Chapter Three; and the findings

on gaps, discussed in the next chapter. The result is found in Chapter Six, which presents our detailed institutional design that we propose for Israel.





## Perceived Gaps in Israel

---

We now consider the gaps in Israel that hamper the government's ability to take a strategic perspective and develop strategic responses to socioeconomic challenges. We do so by drawing on the set of expert interviews conducted by the staff of Shaldor Strategy Consulting, as described in Chapter Three. The gaps identified by these experts include issues related to strategy development, the ability to take a strategic perspective, development of policies and programs based on strategy, and implementation issues. The expert identification of these gaps is not determinative of what Israel should do. However, it serves as a valuable input to our recommendations, which appear in Chapter Six.

Our interviewees identified seven perceived gaps:

1. lack of involvement by the political leadership
2. a reactive posture and lack of government-initiated strategic approaches to policy challenges
3. lack of interministerial coordination in policymaking
4. low levels of engagement with stakeholders and the public
5. inadequate use of research and information
6. difficulties transitioning strategy to policies and their implementation
7. inadequate measurement and evaluation.

The interviews and our discussions with government officials also revealed unease as to whether the government had a common vision and goals. This and the other gaps may be found to some extent in

other countries. We now discuss these gaps in more detail, providing statements from our interviewees regarding their views of the gaps.

## **Gap 1. Lack of Involvement by the Political Leadership**

There is widespread recognition that, ultimately, strategy must come from the engagement of political leaders. However, the government infrastructure for infusing a strategic perspective into the decisionmaking processes of the political leadership needs strengthening. It lacks formal routines for discussing socioeconomic strategy. Strategy discussions by the government lack contextual foundation, which could be provided by a staff body preparing for these discussions. There is also a lack of a common understanding of which strategic issues call for the cabinet's deliberation and approval. The experts we interviewed noted the following:

The big decisions . . . require an elected government. [Making those decisions] is the role of government [the PM and the cabinet].

Almost every problem comes to the PM—strikes, the disabled, and the rest. All eyes are on him.

Today, the government secretariat is in charge of government and ministerial committee meetings, but [its] role in preparation of meetings is limited to “note-taking” at an administrative level, and [it does] not take a role in the discussion of content.

Most of the cabinet meetings are [conducted] without complete information. Could there really be government discussions without alternatives? What debate is there?

For these reasons, many of the major government decisions are based on partial information and do not stem from in-depth preparation, analysis, and rationales rooted in objective facts. The gap in this area is especially critical because it is clear from both Israeli experience (as in the Schmid report and the Trajtenberg Committee) and inter-

national experience (as discussed in Chapter Four) that considerable support and attention by the political leadership are required for the success of strategic policy measures.

## **Gap 2. Reactive Posture and Lack of Government-Initiated Strategic Approaches to Policy Challenges**

There is insufficient ability or attention to taking a strategic perspective to help inform government policymaking regarding socioeconomic challenges. At present, the government largely reacts rather than initiates. The experts we interviewed noted the following:

The government is not good at long-term planning, from which one could derive what it wants to do.

I see the Budget Division as a partner in stopping the burst of populist proposals from ministries, but it is important to understand that [it] entered the vacuum of the lack of government planning.

Strategy institutions should help organizations shift from being reactive into taking initiative. In Israel, the government and the authorities often engage in putting out fires; we should have at least some part of the activity pre-initiated.

A result is that policymaking is defined by urgent and critical issues that require an immediate response. There is little preparation regarding socioeconomic challenges for which better or more-coherent policies could have been developed had there been more foresight, anticipation, and strategic analysis. The public, as well, does not have a clear idea of the direction of government policy.

Thus, for instance, the social and economic issues that surfaced during the surge of social unrest in the summer of 2011 were unanticipated, and the response was developed after the fact when a degree of forethought could have led to policies mitigating the causes of the unrest in advance. The resulting ad hoc commission is recognized as

having created a useful response, but its short timeline prevented it from conducting a thorough analysis. It also had no way of ensuring that its recommendations would be implemented.

Foreseeing social unrest is admittedly difficult, and the best foresight system might have failed to anticipate the events of the summer of 2011. However, demographic change is both slow-moving and clearly observable; the aging of the Israeli population is clear. Yet, the existing system has developed no adequate strategic response. This could lead to a future crisis due to the aging of the population. The experts we interviewed noted the following about this and other issues:

The problem of the aging population affects the areas of health, social security, productivity, and more. There is currently no systematic treatment of the issue.

In most countries, there is cooperation between industry, government, and educational institutions to address the future labor market needs. Israel has not even thought of that.

There is no basic government view on policy regarding metropolitan areas in Israel, and it is necessary to set such a view.

### **Gap 3. Lack of Interministerial Coordination in Policymaking**

Because there is a lack of strategic perspective and little routine coordination and guidance by the PM and the government, the links between the activities of various government ministries are tenuous. Interministerial mechanisms for coordinating policymaking do not function well. This leads to duplication and even contradictions in policies and programs. This is the case in both overarching socioeconomic policy and policy for specific issues. In addition, our interviewees argued that the government has particular difficulty in coordinating policy regarding special populations, such as ultraorthodox Jews, Arabs, and citizens of Ethiopian origin. The experts we interviewed noted the following:

Israel has no capability to synthesize [policy initiatives] except in the Ministry of Finance, where [it] only [stops] things and [does not] really synthesize. [It believes] that, when [it stops] spending, [it is] “saving the country.”

The PMO has no one [who] directs policy in ministries, asks questions of policy, and challenges them to see the whole forest rather than the trees.

The NEC wrote a nice document on the employment of the ultra-orthodox but did not coordinate with the director general of the Ministry of Industry, Trade, and Labor.<sup>1</sup> After a government decision, the document landed on his desk, waiting for something to happen. A ministry that feels like a contractor probably will not act.

There are lots of programs on Ethiopians, and it is unclear who decides what is done from a comprehensive view.

One of the key failings is that, when policy issues span ministerial portfolios, there is no clear system for planning and implementation, so activities are carried out largely by ad hoc mechanisms. In some cases, such as handling issues related to children and youth at risk, such ad hoc mechanisms have led to successful outcomes. In that case, the functioning of staff or headquarters ministries, and specifically the PMO and the MOF, in routing responsibilities and guiding interministerial coordination, was vital for the success of strategic policy measures. However, more often, lack of coordination impairs the chances of successful outcomes.

---

<sup>1</sup> Since the 2013 election, this ministry has been known as the Ministry of Economy and Trade.

## Gap 4. Low Levels of Engagement with Stakeholders and the Public

In recent years, there has been some improvement in the participation of stakeholders outside the government, such as industrial associations and trade unions. An expert we interviewed noted the following:

In recent years, working with the government [has been] more cooperative. The level of involvement varies from project to project but is good in general.

However, there are still wide gaps in institutionalizing the participation of the public at large, extragovernmental entities, and even local government in policymaking processes in general, not just in taking a strategic perspective toward socioeconomic issues. The experts we interviewed noted the following:

The business sector's share is based too much on personal relationships. For example, for the ports reform, the private sector established a steering committee and only later through personal connections was it integrated with the Ministry of Finance.<sup>2</sup>

There are no negotiations with local authorities. Discussions are only about balancing the budget, and the rest of the [responsibility] is placed on the [local authorities]. The ability of local government to complement the central government and to be an important agent is not leveraged.

At present, a culture of public participation and transparency in policymaking, let alone strategic assessment or the development of strategies, is underdeveloped. There are also no formal platforms or mechanisms in place for allowing effective public participation in these areas. The 2011 Trajtenberg Committee provided the first prominent and only significant example of public participation, via the Internet, in policymaking in Israel, at least as of the time of our research.

---

<sup>2</sup> The port reform was a structural reform that was aimed at increasing the efficiency of seaports in Israel.

## Gap 5. Inadequate Use of Research and Information

Government ministries lack research and analysis capabilities relevant to applying a strategic perspective and to medium- and long-term policy issues. Research-oriented bodies within the government—in particular, the Economics and Research Department in the MOF and the NEC—are poorly linked to governmental decisionmaking processes. This is also true for extragovernmental research bodies, such as the Research Division of the Bank of Israel, think tanks, and academia. The flow of information that is not research-based is also insufficient. Thus, the absence of an information-sharing culture and institutionalized mechanisms for sharing data from the ground (such as from local authorities and businesses) precludes many important inputs that could inform the government’s perspective toward socioeconomic challenges. The experts we interviewed noted the following:

There are no policy units within ministries not controlled by lawyers and economists that know how to discuss [policy] effectiveness from a multidisciplinary perspective.

The Bank of Israel is the only serious research body. There are not enough quality Israeli think tanks with diverse views, as in the United States, to be a source of significant research-backed policy proposals.

Of the 20 DGs I encountered, only a few opened meetings with discussing the factual data that [would] inform the decision.

Managers [in the government] must understand what decision-supporting research is. Managers of today are not familiar with such research.

Even when there are available research and knowledge sources, there is a gap in the ability and interest of managers and policymakers to use such information for decision support. In addition, knowledge management in the government is lacking, and there is no body or unit in place that is in charge of ensuring the accessibility and sharing of

government knowledge and information. The experts we interviewed noted the following:

There [are] a lot of data in the ministries, but [those ministries] do not talk to each other.

Use of data by the government isn't consistent or systematic. It is unclear where to turn if you want to know something.

There is no organized information sharing with parties outside the bank, sometimes not even sufficient sharing within the research division.

## **Gap 6. Difficulties Transitioning Strategy to Policies and Their Implementation**

In recent years, a considerable number of policy programs have been developed, but implementation has faltered in many. An example includes the plans for strengthening the socioeconomic outcomes in the Galilee and the Negev, known as the geographic periphery of Israel. The experts we interviewed noted the following:

In recent years, we built nine programs to promote the periphery, and none of them really [was] applied because [none dealt] with critical issues that would allow the implementation.

The policymakers identified correctly that they should address the Haredim [ultraorthodox Jews] and Arabs. There is a plan but no implementation.

Reasons cited include the loose connection of programs to the budgeting processes, the lack of formal mechanisms for solving conflicts in the transition to implementation, and difficulties in establishing and managing ongoing interministerial cooperation for the imple-



mentation of policy programs. The experts we interviewed noted the following:

There is no organized process in the State of Israel for resolving disagreements and promoting decisions [across ministries] regarding implementation.

## Gap 7. Inadequate Measurement and Evaluation

Most of the government's discussions revolve around budgets. Until recently, there had been only limited efforts to measure the actual effectiveness of any given policy.<sup>3</sup> Even when indicators are defined for assessing policies and programs, the ministries lack the capabilities for follow-up, assessment, and enhancement of these policies and programs. The experts we interviewed noted the following:

The discourse in Israel is biased towards the government budget and not towards the results, i.e., the discourse is on efficiency and not effectiveness.

For example, in education, you must understand and know how to set the balance between [defining] pedagogical goals and measuring the result. It is impossible to talk only efficiency ("on time, on budget") for everything. There is a need for talk about effectiveness.

There shouldn't be a project without outcome measures and process indicators. We should not give [such a project] a budget.

This results in part from the absence of a formally structured process for managing progress toward the achievement of policies and programs; such a process would include such elements as defining policy goals, measuring progress, and analyzing discrepancies. It also results from the absence of an institutionalized process of policy

---

<sup>3</sup> The recent introduction of annual performance plans and follow-up to those plans by the Policy Planning Department within the PMO are a notable effort to redress this gap.

assessment throughout the course of the policy's life cycle—from formulation, through the pilot, to the complete implementation and beyond. Among other examples, our interviewees mentioned plans in the employment arena, which, they felt, underwent various extensions and revisions without the benefits of rational evaluation and methodical lesson-learning. The experts we interviewed noted the following:

The ministry welcomed the Mafteach plan and established eight employment centers for [ultraorthodox]. After a period, [it] decided to establish ten additional centers without a previous project evaluation and without learning from experience.

The ministry designed an excellent tool to subsidize hiring of new workers in industry, but no one checked why the tool isn't effective for minority populations, and no one tried to improve its accessibility [for minorities] in order to allow its application.

## Conclusion

The analysis of Israel's gaps suggests that, as discussed in Chapter Three, Israel has many of the elements it needs to take a strategic perspective toward socioeconomic issues, to develop policies and programs based on such a perspective, and to manage their implementation. However, institutions and processes to bind these elements together have been missing.

These challenges are not unique to Israel. As noted in the international case studies, such issues as political leadership, interministerial coordination, and measurement and evaluation remain challenges for many countries.

In the next chapter, we bring together the different streams of our study—the current situation in Israel, international case studies, and gaps in strategic approaches to policy development in Israel—to recommend to the Israel government how it can better incorporate a strategic perspective in dealing with socioeconomic issues. We make these recommendations in the separate domains of institutions, processes,

information, outputs, and the reinforcement of demand within the government for incorporating a strategic perspective in policymaking.



## Recommendations for Anticipating and Responding to Socioeconomic Challenges

---

### Background and Objectives

In this chapter, we present recommendations for institutions and processes to support the use of a strategic perspective in approaching socioeconomic challenges in Israel and to develop and implement specific strategies.<sup>1</sup> The recommendations were formulated in light of the then-current situation in Israel, as described in Chapter Three; international experience regarding institutions and processes for socioeconomic strategy, as described in Chapter Four; and the gaps identified by our expert interviewees, as detailed in Chapter Five.

The institutions and processes described in this chapter constitute one potential formulation. When useful, we describe possible alternatives as well. Discussing alternatives is especially important because we do not have full information regarding the entire spectrum of variables that may affect future institutional composition and processes and, specifically, the considerations and preferences that will guide policy-makers in the establishment and underpinning of such institutions and processes. We note that the case studies in Chapter Four demonstrate that evolution in light of experience is common.

---

<sup>1</sup> A version of these findings was presented to the government strategy task force in May 2012. That, in turn, formed the basis of a formal proposal presented by the task force to the cabinet and approved as a government decision in October 2012. This government decision began to be implemented before the election of 2013 and has largely been realized in bodies and processes that have since been formally put in place.

We composed the recommendations in light of the following objectives:

- Establish a process that enhances the state's ability to take a strategic perspective toward long-term socioeconomic issues—15 years and perhaps beyond—while also informing programs for specific governments within their scheduled terms in office.
- Enable the government to take a strategic perspective toward diverse policy issues, including systemic issues; issues that concern several ministries; issues that require a longer-term perspective under conditions of deep uncertainty; issues that require ongoing implementation and updating; and issues that call for a multidisciplinary approach.
- Promote production of quality outputs based on professional and systematic work to provide the basis for transcending short-term constraints. Such quality standards would find expression in an ability to perform a solid and comprehensive diagnosis, formulate a clear and comprehensive guiding policy, and present a coherent set of operational courses of action.

## Guidelines

The proposed institutions and processes are based on guidelines derived from the stated objectives, international experience, and the situation in Israel:

- The adoption of a strategic perspective toward socioeconomic challenges, the formulation of socioeconomic strategies, and the management of policies that result from them should be carried out as an integral activity of the cabinet—the elected political leaders—led by the PM.
- Existing units should be enhanced and, where they do not exist, established within the government to provide research, analysis, evaluation, and management support for strategy and policy processes, including maintaining institutional memory and long-

term consistency; supporting coordination across ministries and other government units; and facilitating the creation of an unbroken continuum from policy formulation to its implementation. These units should be assisted on a regular basis by inputs from external stakeholders and experts.

- Action plans for the government term, upon its inauguration and during its term in office, should constitute an important link between government programs and the process of taking a strategic perspective toward socioeconomic challenges.
- The strategic analysis and long-term planning capabilities of individual ministries, as well as their inclusion in strategy formulation and management processes, should be enhanced.
- Governmental budgeting and planning processes should be integrated in and guided by the strategic process.
- Incentives should be designed for ministers, ministries, and civil servants to participate in and support the effort to take a strategic perspective and its integration into government policy and actions.

## Recommendations in Detail

We derived the nine recommendations from our understanding of the current situation in Israel (Chapter Three), from the findings of our international case studies (Chapter Four), and from the expert views on the strategy and implementation gaps in Israel (Chapter Five). Tables 6.1 through 6.7 show how our recommendations respond to conclusions from the international case studies and the gaps. Each table features one gap, lists relevant case-study conclusions in the left column, and lists recommendations presented in this chapter in the right column.

For example, establishment of the political-level forum fills the gap of involvement by the political leadership and responds to the international case-study conclusions of a need for engagement of the head of government, the development of a term strategy, and improved coordination by the PMO. As another example, the creation of a council of

### Recommendation Summary

1. Form a political-level strategy forum led by the PM to serve as the focal point for the adoption of a strategic perspective, decisionmaking regarding strategy development, and oversight of the management of the strategic process.
2. Form a professional-level socioeconomic strategy forum linked to the PM to serve as the focal point for coordinated thinking and management of a new socioeconomic strategic agenda at the top civil servant level.
3. Form a socioeconomic strategy staff unit, as part of the NEC, to be the focal point of support for engaging socioeconomic challenges with a strategic perspective, strategic early warning, development of strategic alternatives, and strategy education for the civil service and to provide professional support for the professional-level forum in government agenda formulation and management processes.
4. Create a new socioeconomic strategic agenda to be defined and promoted by the government for its term in office.
5. Create a mechanism, within the PMO, for managing plans for socioeconomic programs selected in the government's agenda.
6. Establish a DDG forum; strengthen ministry strategy, policy, and planning units; and develop ministry capabilities for taking a strategic perspective and translating strategies into policies, programs, and plans and implementing them.
7. Establish a council of external stakeholders and experts to link the public to strategy processes.
8. Use research, monitoring, and evaluation to assess the work of the new institutions and processes and the policies and programs that result from them.
9. Create formal and informal incentives for taking a strategic perspective, participating in the new institutions and processes, and using their outputs.

external stakeholders fills the gap of public participation in processes and responds to the international case-study conclusions regarding the need for external engagement by the strategy unit and continuous use of a strategic perspective in scanning socioeconomic issues. As can be seen in Tables 6.1 through 6.7, our recommendations respond to every case-study conclusion and fill every perceived gap.

We now proceed to discuss the recommendations in more detail. It is important to note that these recommendations are offered in the full expectation that their actual implementation will be shaped in a manner that will also take into account political leaders' views on how they might best achieve their intended purpose. Thus the form of the recommendations may differ from what actually may be put in place by the government of Israel. What we offer is a starting point, not a final form.



**Table 6.1**  
**Case-Study Conclusions and Recommendations for Gap 1, Lack of Involvement by the Political Leadership**

Conclusion	Recommendation
<b>Engagement of the head of government</b>	<p>Form a political-level strategy forum.</p> <p>Ensure involvement of strategy institutions in relevant discussions.</p> <p>Hold dedicated events organized by the strategy staff unit.</p> <p>Have the head of the NEC brief the PM on strategic processes regularly.</p>
<b>Creation of a strategy unit linked to the PMO</b>	<p>Form a socioeconomic strategy staff unit.</p> <p>Hold dedicated events organized by the strategy staff unit.</p>
<b>Legal requirements and culture of strategy</b>	<p>Require the publication of the socioeconomic strategic agenda and its presentation to the Knesset.</p> <p>Require an annual report on the socioeconomic strategic agenda.</p> <p>Hold dedicated events organized by the strategy staff unit.</p>
<b>Development of a term strategy</b>	<p>Engage the political-level strategy forum in the creation of a socioeconomic strategy agenda and associated output.</p>
<b>Continuous use of a strategic perspective in scanning socioeconomic issues and development of longer-range strategies, strategic alternatives, and strategic early warning</b>	<p>Hold dedicated events organized by the strategy staff unit.</p> <p>Have the head of the NEC brief the PM on strategic processes regularly.</p>
<b>Improved coordination by the PMO</b>	<p>Form a political-level strategy forum.</p>
<b>Publication of strategy documents and supporting materials</b>	<p>Require the publication of the term strategy and its presentation to the Knesset.</p>
<b>Links between strategic perspectives, the outputs of strategy, and the budget</b>	<p>Form a professional-level socioeconomic strategy forum.</p>

**Table 6.2**  
**Case-Study Conclusions and Recommendations for Gap 2, Reactive Posture and Lack of Government-Initiated Strategic Approaches to Policy Challenges**

Conclusion	Recommendation
<b>Creation of a strategy unit linked to the PMO</b>	Form a socioeconomic strategy staff unit.
<b>Legal requirements and culture of strategy</b>	Provide incentives for civil servants seconded to the strategy staff unit.  Ground the strategy staff unit and its operations in government decision or law.
<b>Development of a term strategy</b>	Form a professional-level socioeconomic strategy forum.  Form a socioeconomic strategy staff unit.  Create a socioeconomic strategic agenda and associated outputs.
<b>Continuous use of a strategic perspective in scanning socioeconomic issues and development of longer-range strategies, strategic alternatives, and strategic early warning</b>	Form a professional-level socioeconomic strategy forum.  Form a socioeconomic strategy staff unit.  Establish a DDG forum and strengthen ministry strategy units.

### **Recommendation 1. Form a Political-Level Strategy Forum**

The PM, along with a ministry committee headed by him or her, should be the focal point for strategy development and the management of the strategic process within the government, bringing its main outputs and decisions for approval to the entire cabinet. In particular, the ministry committee would focus on social and economic problems that demand longer-term, coordinated policy responses and guide and approve the socioeconomic agenda (described below) prior to its submission for approval by the government. The composition of the ministry committee should be determined according to the PM's preferences in the context of the specific political situation. We recommend limiting the size of the ministry committee to six ministers, to include at least the ministers of finance and economy, the latter of whose purview includes labor and research and development. Other ministers, as well

**Table 6.3**  
**Case-Study Conclusions and Recommendations for Gap 3, Lack of**  
**Interministerial Coordination in Policymaking**

Conclusion	Recommendation
<b>Creation of a strategy unit linked to the PMO</b>	Form a socioeconomic strategy staff unit.
<b>Enhancement of line ministry strategy units</b>	Establish a DDG forum and strengthen ministry strategy units.
<b>Development of a term strategy</b>	Form a socioeconomic strategy staff unit.  Create a socioeconomic strategic agenda and associated outputs.
<b>Improved coordination by the PMO</b>	Form a political-level strategy forum.  Form a professional-level socioeconomic strategy forum.  Form a socioeconomic strategy staff unit.  Create a system in the PMO for managing plans stemming from the socioeconomic strategic agenda.  Implement PMO Policy Planning Department ministry assessments.
<b>Links between strategic perspectives, the outputs of strategy, and the budget</b>	Form a professional-level socioeconomic strategy forum.  Form a socioeconomic strategy staff unit.

as the governor of the Bank of Israel, should be invited to take part in the deliberations according to the subject, as needed, and subject to the need for central bank independence. The institutionalization of the ministry committee's operation, along with the formalization of the submission of its outputs and decisions for approval by the entire cabinet, would address the international case-study finding on the need for engagement of the head of government and the gap identified regarding the involvement of the political leadership.

The ministry committee could be formal or informal—for example, as an informal “kitchen cabinet” for socioeconomic strategy, in similar fashion to that in the political-defense arena in Israel. The main advantage to establishing it informally is that, under the current politi-

**Table 6.4**  
**Case-Study Conclusions and Recommendations for Gap 4, Low Levels of Engagement with Stakeholders and the Public**

Conclusion	Recommendation
<b>Creation of a strategy unit linked to the PMO</b>	Form a socioeconomic strategy staff unit.
<b>Analysis and inputs from outside the government with connections to the strategy unit</b>	<p>Create a strategy staff unit.</p> <p>Create a council of external stakeholders or technology-enhanced methods for eliciting opinions and participation.</p> <p>Create a broad and informal network of external partners.</p> <p>Provide ongoing media coverage of strategy institutions and processes.</p>
<b>Development of a term strategy</b>	<p>Form a socioeconomic strategy staff unit.</p> <p>Establish a council of external stakeholders or technology-enhanced methods for eliciting opinions and participation.</p>
<b>Continuous use of a strategic perspective in scanning socioeconomic issues and development of longer-range strategies, strategic alternatives, and strategic early warning</b>	<p>Form a socioeconomic strategy staff unit.</p> <p>Establish a council of external stakeholders or technology-enhanced methods for eliciting opinions and participation.</p>

cal system, doing so is almost the only way to ensure a small and effective forum. The main disadvantage is that the lack of a formal, official, and permanent entity within the political system could make the strategic process especially fragile and vulnerable to fluctuations in the political leadership's attention level. In any case, keeping the forum compact and effective and submitting its outputs for approval by the entire cabinet are critical.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> We recommend the creation of this new forum, rather than vesting these powers in the existing socioeconomic cabinet. That group is to continue with its current role according to the preferences of each government in which it serves.

**Table 6.5**  
**Case-Study Conclusions and Recommendations for Gap 5, Inadequate Use of Research and Information**

Conclusion	Recommendation
Creation of a strategy unit linked to the PMO	Form a socioeconomic strategy staff unit.
Development of a term strategy	Form a socioeconomic strategy staff unit.  Create a socioeconomic strategic agenda and associated outputs.
Continuous use of a strategic perspective in scanning socioeconomic issues and development of longer-range strategies, strategic alternatives, and strategic early warning	Form a socioeconomic strategy staff unit.
Formal analytic tools and research	Create a socioeconomic strategy staff unit.  Elicit expert input to the council of external stakeholders.  Draw on output from the Bank of Israel's research department.  Draw on output from Central Bureau of Statistics.  Implement external assessment teams.  Strengthen the strategy staff unit's broad and informal network of external partners.

### **Recommendation 2. Form a Professional-Level Socioeconomic Strategy Forum**

A permanent forum comprising senior public servants should be established with members to include the PMO DG, the head of the NEC, the head of the Budget Department, and the MOF DG. The forum would meet regularly and invite other participants to its discussions, such as the deputy governor of the Bank of Israel, as needed.

The strategy staff unit would coordinate the professional-level forum's work. The professional-level forum would ensure that issues are prepared appropriately for the political-level forum and monitor

**Table 6.6**  
**Case-Study Conclusions and Recommendations for Gap 6, Difficulties**  
**Transitioning Strategy to Policies and Their Implementation**

Conclusion	Recommendation
<b>Creation of a strategy unit linked to the PMO</b>	Form a socioeconomic strategy staff unit.
<b>Enhancement of line ministry strategy units</b>	Establish a DDG forum and strengthen ministry strategy units.
<b>Development of a term strategy</b>	Form a socioeconomic strategy staff unit.  Create a socioeconomic strategic agenda and associated outputs.
<b>Improved coordination by the PMO</b>	Form a professional-level socioeconomic strategy forum.  Create a system in the PMO for managing plans stemming from the socioeconomic strategic agenda.  Implement PMO Policy Planning Department ministry assessments.
<b>Links between strategic perspectives, the outputs of strategy, and the budget</b>	Form a professional-level socioeconomic strategy forum.  Form a socioeconomic strategy staff unit.

the strategy staff unit's operation, including its analytic support for adopting a strategic perspective toward socioeconomic issues, strategy development, and approval and monitoring of the socioeconomic agenda program. The professional-level forum would also lead the integration of strategic perspectives with intraterm processes, including the launching and continued tracking of strategic programs and the identification of and adherence to strategic priorities and strategic programs within the state's budget.

Besides reporting to the political-level forum, the professional-level forum would also present its outputs regularly to the currently operating ministry DG forum, as well as the ministry DDGs of planning (see recommendation 6). One risk in establishing such a professional-level forum is that it could become a pro forma organization that accomplishes little, with substance discussed and decisions made more infor-

**Table 6.7**  
**Case-Study Conclusions and Recommendations for Gap 7, Inadequate Measurement and Evaluation**

Conclusion	Recommendation
<b>Creation of a strategy unit linked to the PMO</b>	Form a socioeconomic strategy staff unit.
<b>Development of a term strategy</b>	Form a socioeconomic strategy staff unit.  Create a socioeconomic strategic agenda and associated outputs.  Create a system in the PMO for managing plans stemming from the socioeconomic strategic agenda.  Create external assessment teams.
<b>Continuous use of a strategic perspective in scanning socioeconomic issues and development of longer-range strategies, strategic alternatives, and strategic early warning</b>	Form a socioeconomic strategy staff unit.  Draw on output from the Bank of Israel's research department.  Draw on output from Central Bureau of Statistics.
<b>Publication of strategy documents and supporting materials</b>	Publish the strategy staff unit annual report.  Publish the monitored progress of socioeconomic goal attainment.

mally, outside of formal meetings. Potential ways to guard against this are to keep it small and to have specific required tasks or deliverables, but, if the participants do not perceive its usefulness, these likely would not forestall its decline. As we note in the discussion of recommendation 9, incentives will be important.

### **Recommendation 3. Form a Socioeconomic Strategy Staff Unit**

A strategy staff unit, reporting to the head of the NEC, should be established in addition to the existing team within the council that supports the chairperson's work in his or her capacity as the economic adviser to the PM. The unit head would be appointed by the head of the NEC, in consultation with the PMO DG, with the Civil Service Commission ensuring that only suitable candidates with high levels

of education and relevant professional experience would be allowed to apply for the position.<sup>3</sup> The unit's staff would include employees from diverse disciplines, not limited to various fields of social sciences, business management, strategy, and public policy but even including the sciences and humanities to broaden thinking, as well as specific policy areas (such as education and social work). Some team members should be employees loaned from the MOF and other ministries for a period of about two years, although both shorter and longer appointments could be considered. Others should come temporarily from outside the government and civil service. For those on loan from ministries, the Civil Service Commission should take steps for making service in the strategy staff unit a catalyst for rapid career promotion in the civil service.

The strategy unit would lead a professional staff effort to adopt a strategic perspective toward socioeconomic issues, support the formulation of a socioeconomic strategy based on a long-term perspective, and bring that strategy to bear on the performance of the elected government. To this end, the unit would be charged with performing ongoing analysis and monitoring of the society and economy of Israel from a multidisciplinary and long-term perspective. The unit would then release an annual report with its findings.

As a new government takes office, the strategy unit would have additional duties, reflecting the cross-country findings about the fragility of long-term socioeconomic strategy and the effectiveness of designing programs—derived from a strategy or strategic perspective—that a government can implement during its term. Specifically, the team would be charged with preparing a set of potential areas for strategic focus for each new government and strategic alternatives for those areas

---

<sup>3</sup> With this recommendation we seek to reconcile two desirable qualities that will always be in tension. Our case study assessment suggests the importance of having a strategy unit be in close contact with the policy leadership to maintain relevance. This would argue that the head of the strategy unit be jointly appointed by the head of the NEC and the PMO DG. On the other hand, relevance also requires such a unit to possess a degree of independence from complete control by that same leadership. No simple mechanism will permanently resolve this tension. In each administration, a *modus vivendi* will need to be forged. But on balance, we consider it important for the head of the NEC to have principal authority in determining the unit's senior leadership.



that the government subsequently identifies as requiring action. This combination of potential areas for strategic focus and strategic alternatives in the selected areas would serve as a menu from which specific governments, aided by the professional-level forum, would select specific policy directions and programs for promotion according to their own priorities. The ongoing analysis and monitoring would also help the unit develop strategic early warning. Given its central role in strategy development, the unit should eventually develop efforts and methods to help infuse strategic thinking throughout the government.

Specifically, unit activities can include the following:

- providing support for the professional-level forum, such as formulating drafts for strategy products as a basis of the forum's activity
- coordinating the content for the formulation of the socioeconomic agenda (see recommendation 4), based on the work of the deputy director-general forum (see recommendation 5) and the unit's own preliminary research and analysis, as well as proposals and products submitted by government ministries, the Bank of Israel, and external research organizations and other stakeholders
- reviewing for newly elected political leadership the socioeconomic situation and suggesting guidelines for governmental priorities that would feature in the government's statement of basic principles
- proposing a series of strategic alternatives, to be selected as part of the government's agenda, based mainly on the set of potential areas for strategic focus prepared in advance
- commissioning external research and consulting services, making use of a sufficient and appropriate budget allocation for this purpose. Such services would be used for facilitating the formulation of strategies and plans and the evaluation of existing strategies and plans. Commissioned external research could also include long-term contracts with Israeli or foreign research institutes for ongoing analytic relationships and in-depth studies of selected issues.
- maintaining ongoing professional contact with the ministry strategy units (see recommendation 6) to receive information regarding the current strategic situation in the individual ministries'

areas of responsibility, to collaborate in the preparation of cross-ministry strategic plans, and to orient the ministries toward governmental objectives

- possibly coordinating the operations of a council of external stakeholders and experts (see recommendation 7).

In some cases, policymakers may determine that an ad hoc committee external to the government could be a valuable way to approach a socioeconomic problem. In preceding chapters, we noted the uses, value, and problems with such committees. Were such a committee to be established, the strategy staff unit could also serve as its analytical component or manage its links to the political leadership and policy processes.

A major risk to creating a strategy unit is that it could become a bureaucracy that stagnates over time, protecting its own institutional interests and becoming irrelevant to policymakers. Having it answerable to the head of the NEC and the PMO DG and having it staffed by people who are temporary and loaned from other ministries or from outside the civil service mitigate this risk. A minor risk is that people loaned from ministries might act in the interests of their ministries, rather than those of the strategy unit or the PMO.

#### **Recommendation 4. Create a Socioeconomic Strategic Agenda**

Within four months of its establishment, and as quickly as possible after taking office, the government should approve and publicize a socioeconomic strategic agenda document for its term. This agenda document should draw from the strategic perspective that the deputy director-general forum (see recommendation 6) and the strategy unit have developed in their work and include an analysis of the socioeconomic situation and its long-term implications; a definition of the government's socioeconomic goals for its term in office, including quantifiable targets, and how these goals help solve long-term problems; detailed plans for specific socioeconomic programs to be promoted by the government, with those programs pertaining to policy challenges that involve more than one ministry (see recommendation 5); and socioeconomic focus areas for the operation of government ministries

during the government's term. The institutionalization of the agenda, supported by the deputy director-general forum, the strategy unit, and the professional-level forum, would be the key response to the current gaps identified as a reactive posture, lack of a strategic perspective in government, and the transition to policy implementation, among others.

A strategic plan guidance document should be attached to the agenda document, detailing the goals and main points of each plan for the socioeconomic programs. Depending on the currently available level of planning, the document should set goals for the plan and elaborate on the administrative and budgetary framework required for its implementation.

In addition, the agenda document should lead to the creation of implementation guidelines, designed to translate the socioeconomic goals articulated in the government's agenda into individual ministry activities for the term. The paper would include the main objectives, issues that need to be addressed, and budgetary sources, if possible, for each of the broad goals.

One risk of creating such an agenda is that, if ministries do not adequately accept it, the agenda may create resistance. It could also fail to account for the realities of implementation, saddling the government with unrealistic goals and programs. As a result, its creation will need considerable care.

### **Recommendation 5. Create a Mechanism for Managing the Plans for the Socioeconomic Programs**

As noted in our discussion of recommendation 4, the agenda would contain specific programs, program plans, and strategic and implementation guidance documents about the programs. The plans as defined in the agenda and the strategic and implementation guidance documents would become government action plans in the socioeconomic arena, derived directly from the government's socioeconomic goals and rated at the top of the government's priorities. These programs should involve the activities of multiple ministries, but, in isolated cases, they could focus on a subject that is the realm of a single government ministry.

The professional-level socioeconomic strategy forum, utilizing staff units, would be responsible for preparing the legal, budgetary, and administrative infrastructure for the implementation of the plans. When deemed necessary, an expanded and detailed planning process for the plans would be carried out by a governmental or public committee in collaboration with the relevant ministries and representatives from the PMO, the Budget Department, and the NEC.

The plans in the socioeconomic strategic agenda should be managed, according to the professional-level socioeconomic strategy forum's decision, by PMO or MOF department heads or by a program leader recruited from outside the PMO and MOF, with the rank of DDG of the PMO. PMO staff departments would assist in the operation of the plans in managerial, professional, and methodological terms. In particular, the Policy Planning Department would assist individual plan directors in their relationships with the ministry planning units and the public. This mechanism for the management of the socioeconomic programs at the PMO and MOF and the support of both the professional and DDG forums (see recommendation 6) would be the key response to the identified gaps regarding the lack of interministerial coordination and the transition to policy implementation. As with the agenda itself, failure to engage ministries appropriately could lead this mechanism to function poorly in the achievement of the government's goals.

**Recommendation 6. Establish a Deputy Director-General Forum and Strengthen Ministry Strategy, Policy, and Planning Units**

A forum of ministry DDGs in charge of strategy should be established for interministerial coordination of strategic analysis and the adoption of a strategic perspective in ministry policymaking, providing mutual professional inputs, and communicating government priorities to ministry units. The forum would be coordinated jointly by the strategy staff unit of the PMO (professional coordination and guidance) and the PMO's Policy Planning Department (methodological guidance).

An effort to build strategy capabilities in government ministries should be initiated. In government ministries in which such units do not exist currently, a strategy unit should be established and could be

separate from, connected with, or part of the current planning and budgeting function (in most cases, both functions are the responsibility of a DDG of planning or economics).

The core tasks of the ministry strategy units should include the following:

- maintaining an up-to-date strategic perspective on the ministry's scope of operations, based on research and analysis of key indicators
- leading the staff work to support the formulation of the ministry's strategic goals and the formulation and management of the ministry term plan. The ministry plan will feed the existing annual work plans.
- guiding the planning work carried out by ministry departments in light of the strategic goals of the ministry and the government as a whole
- participating in the ministry planning work teams, especially during the policy formulation phase
- promoting a focus on outputs, results, and the use of assessment tools regarding the degree of compatibility between ministry activities and the strategic goals
- providing ministry input to the PMO's strategy staff unit as part of government agenda formulation.

### **Recommendation 7. Establish a Council of External Stakeholders and Experts**

We recommend the establishment of a broad council of stakeholders, to include representatives of employers and employees, experts from research institutions and academia, and the third sector, nonprofit organizations. Council members would meet regularly and raise subjects that are not derived from short-term or medium-term issues for consideration by the professional-level forum and by the strategy staff unit. In addition, members would give their opinions on topics and programs presented to the council. The council should invite external experts on a regular basis to give evidence or present research on important issues.

Council membership should derive from two categories: those appointed by virtue of their position (such as representatives of the Histadrut labor federation or the Israel Academy of Sciences and Humanities) and those appointed by the government. Members appointed by the government should be appointed by the PM for the duration of the government's term, whereas others should be appointed by their parent institutions. There should be a formal mechanism for electing a council chairperson who is not a civil servant.

### ***Alternatives for the Council's Professional Team***

There are two options regarding the professional team to coordinate the council's operation. The first is an external professional team. In this configuration, it would be much easier for stakeholders in the council to raise important issues that are politically unpopular, and the council would be less susceptible to government influence. The council would be able to publish its own reports, to which the government would be obliged to respond but would not necessarily be obliged to adopt. This alternative clearly demands considerable resources, and it remains uncertain whether the government or stakeholders would be willing to finance its operation.

The second alternative is for the PMO's strategy unit to function as the council's professional coordinating staff. This would make it easier for the council to be more involved in and exposed to the government's ongoing activity and probably also to have a much greater effect on the policy areas handled by the strategy unit. In this case, appropriate mechanisms should be put in place so that the strategy unit would be required to perform analyses and formulate policies on subjects that the council identifies as important. The main concern with this arrangement is that the council would be under the strong influence of the government and the strategy unit and have less ability to serve as an independent voice.

### ***An Alternative to a Council***

Instead of or in addition to establishing a council of external stakeholders, it is possible to establish a permanent forum of experts, headed by policy-oriented academics and supported by an independent profes-

sional team. This forum would publish current reports on topics of its own choosing, to which the government would be obliged to respond.

### ***Moving Beyond Councils to Involve the Public***

Israelis are among the most active Internet users in the world. As the government becomes more comfortable engaging with the public, it should consider adding the use of Internet-based communications and consultation platforms to its stakeholder-engagement practices. These can serve as valuable additional methods of consulting the public and stakeholders and building public awareness of initiatives. Most important, such methods of eliciting public voice and participation could build legitimacy and support for strategic initiatives, essential elements for sustaining such initiatives over the long term.

There is already some precedent. In recent years, some senior elected officials have used social media to communicate messages to the public. They have attracted followers to their messages, numerous responses, and media attention. Such practices could be extended to include formal elicitation of opinions and to foster discussion. One caution is that, in engaging in conversations through social media, there is a risk of including malicious participants who want to harm the process. Moderated sessions could mitigate this, although at a cost and at a risk to credibility if the public perceives the moderator as barring unpopular opinions.

Some national and local Israeli agencies have used a web-based consultation platform to manage conversations among and elicit feedback from large groups. Such methods could be used directly by the strategy staff unit, by the political-level or professional-level forum, or by the stakeholder council.

Data mining could also be used to gauge public opinions and gain input into longer-term problems and solutions. For example, conducting content analyses of Twitter messages (tweets) originating in Israel, or of Israeli blog content, including comments, could provide greater insight into public views.

Finally, another way to understand public views would be to create an Israeli version of the American Life Panel (ALP) (RAND

Corporation, 2010).<sup>4</sup> ALP has more than 5,000 individuals who have agreed to participate in occasional online surveys ranging from just a few questions to many questions. The panel represents a broad cross-section of the American public. In addition, participants stay with ALP over time, meaning that their opinions can be tracked longitudinally. Topics have included financial decisionmaking, the effect of political events on self-reported well-being, inflation expectations, joint retirement decisions, health decisionmaking, U.S. Social Security knowledge and expectations, and measurement of health utility—all issues germane to the formation of socioeconomic strategy. The Israeli government could use an Israeli Life Panel to not only learn public opinions about its ongoing efforts but also elicit public feedback regarding proposed initiatives.

### **Recommendation 8. Use Monitoring, Evaluation, and Research**

Monitoring, evaluation, and research supporting a strategic perspective and the processes of creating and implementing strategy should be carried out on several different levels, corresponding with the different layers of the process:

- As part of the effort, not limited to a specific government term, to apply a strategic perspective to socioeconomic issues, especially those with long-term implications, the strategy unit should monitor long-term indicators that the unit identifies as central to Israel's long-term goals, assisted by Bank of Israel and the Central Bureau of Statistics. The unit should report on these indicators as part of an annual report.
- Monitoring the broad objectives and goals defined as part of the socioeconomic strategic agenda should be carried out and publicized by the Bank of Israel. As noted in Chapter Three, the bank has the capability and has done similar tasks in the past. However, further work will be needed to determine whether this task can be carried out within existing resources and other constraints.

---

<sup>4</sup> Information may also be found at RAND Corporation, undated.



- Monitoring and control over the attainment of individual goals of the plans developed within the program areas of the socioeconomic strategic agenda should be carried out within the process for managing plans at the PMO, and progress should be reported in a dedicated section of the annual government planning document. In some cases, an external research team should be appointed (usually jointly with the Bank of Israel) to follow up on the plan's outcomes.
- The Policy Planning Department should lead a project similar to New Zealand's Performance Improvement Framework (State Services Commission, 2015), to include an external assessment of the degree of assimilation of the government's strategic goals in the current operation of each government ministry examined.
- The strategy staff unit, utilizing its research budget, should manage the monitoring of the effectiveness of the government's plans in attaining the government's overall strategic goals. It can then use the results to update the actual plans, as well as to reorient its strategic perspective on socioeconomic issues, carry out strategic early warning, and identify strategic alternatives for emerging issues. Some of the work should be carried out by external assessment teams working under contract, to include academics, scholars from research institutes, the Bank of Israel, and the government.

### **Recommendation 9. Create Incentives for Maintaining and Strengthening Strategic Institutions and Processes**

Both the international and the Israeli experiences suggest that institutions and processes involved in strategy are vulnerable to changing circumstances and especially to political changes. Such institutions and processes may be marginalized or even canceled in favor of other governmental processes whose products are perceived as more tangible in the short term. The challenge in Israel's case is even greater because well-established institutions often perceive new institutions and processes as disruptive or threatening.

With this in view, incentives should be created in the form of formal arrangements that would secure and fortify these institutions and processes. Such measures could include creating strategy units

within ministries that can then engage with the PMO strategy unit, holding regular meetings of a ministry DDG forum, or providing incentives or faster promotions to government staff who agree to be seconded to the PMO strategy unit. In addition, informal steps could be taken to strengthen the new system. The following are some of the additional mechanisms whose adoption we recommend for this purpose.

- formal arrangements
  - Ground the establishment of the strategy staff unit and its roles, budget, and annual reporting duties in a government decision (a formal agreement by the cabinet) and in legislation. Grounding the unit's operation in law can be done within the legal framework for the NEC.
  - In legislation, require the government to publish the socio-economic strategic agenda document and to present it to the Knesset. Such legislation would, in addition, specify the government's duty to report annually on the progress in agenda implementation and integration in the state's budget and in the government's actions.
- informal steps
  - Provide ongoing media exposure of the strategic institutions and processes in order to ensure that their existence and activities are regularly brought to public attention.
  - Build a broad and informal network of external partners, including stakeholders and academic experts, in the work carried out by the strategy unit.
  - Because the ability to influence governmental policymaking entails considerable involvement in the budgeting process, it is of paramount importance to ensure the participation of members of the professional-level forum in budget discussions with the PMO DG, where coordination between the strategic process and the budgeting process can be achieved.
  - Maintaining the level of interest of the political leadership, as well as of the PMO DG and the head of the Budget Department, in the strategic institutions and processes is vital for the

success of such institutions and processes but will also depend on whether such institutions and processes are perceived to be useful. Accordingly, leaders of the different strategy institutions will want to maintain involvement in relevant policy and process discussions, even preceding the establishment of the newly elected government, and make sure their contributions are high quality and timely. The strategy staff unit could organize dedicated events that would integrate the various institutions and key policymakers into its work on developing strategic perspectives and other strategy unit responsibilities. Concurrently, the head of the NEC, in his or her capacity as economic adviser to the PM, should communicate the strategic perspectives of the strategy unit to the PM on a regular basis.

## **Conclusions: Applying the Strategic Perspective**

The nine recommendations described above constitute a first step toward strengthening socioeconomic strategy in Israel. One of the main lessons of the international case studies is that institutions and processes change and adapt as governments and external conditions change. To get the most out of them, and guide their development in a positive way, Israeli policymakers would benefit from applying the same strategic perspective to these new institutions and processes as they would to socioeconomic issues. In other words, they should observe their operations, orient themselves toward how well the institutions and processes are working, decide on necessary reforms to the institutions and processes, and then act to achieve those reforms, and then again observe the results.

Just as effective development of socioeconomic strategy needs the attention of the head of government, the protection and development of these institutions and processes will need the attention of people who are close to the head of government. Establishing the institutions and processes, even if they are not exactly right, is the most important step. Given the adaptability that Israel has shown in the past, it is highly likely that these institutions and processes can evolve to contrib-

ute a highly valued strategic perspective to each government's approach to Israel's socioeconomic challenges.

## Bibliography

---

Andersen, Peder, and Thorbjørn Horn Rasmussen, “Economic Forecasting: Models, Indicators and Data Needs,” Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, KS-AN-01-002-EN-I, 2001. As of May 29, 2014: <http://edz.bib.uni-mannheim.de/www-edz/pdf/eurostat/01/KS-AN-01-002-EN-I-EN.pdf>

Andeweg, Rudy B., “From Dutch Disease to Dutch Model? Consensus Government in Practice,” *Parliamentary Affairs*, Vol. 53, No. 4, October 2000, pp. 697–709.

Angerman, William S., *Coming Full Circle with Boyd’s OODA Loop Ideas: An Analysis of Innovation Diffusion and Evolution*, Wright-Patterson Air Force Base, Ohio: Air Force Institute of Technology, Air University, Department of the Air Force, thesis, AFIT/GIR/ENV/04M-01, March 2004. As of May 29, 2014: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a425228.pdf>

Ben-Bassat, Avi, and Momi Dahan, *Maazan ha-kohot be-tahalikh ha-tiktsuv* [The balance of power in the budgeting process] [in Hebrew], Jerusalem: ha-Makhon ha-Yisreeli le-demokratyah, 2006.

Betts, Richard K., “Is Strategy an Illusion?” *International Security*, Vol. 25, No. 2, Fall 2000, pp. 5–50.

Blöndal, Jón R., and Jens Kromann Kristensen, “Budgeting in the Netherlands,” *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 3, 2002, pp. 43–80. As of May 29, 2014: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/39997918.pdf>

Boyd, John R., “The Essence of Winning and Losing,” *Defense and the National Interest: Project on Government Oversight*, 1996 briefing, Chet Richards and Chuck Spinney, eds., September 2012. As of April 22, 2013: [http://fasttransients.files.wordpress.com/2010/03/essence\\_of\\_winning\\_losing.pdf](http://fasttransients.files.wordpress.com/2010/03/essence_of_winning_losing.pdf)

British Columbia Ministry of Finance, Office of the Comptroller General, *Ministerial Accountability Report for the Fiscal Year Ended March 31, 2011, 2010/2011*, Victoria, B.C., July 20, 2011. As of May 29, 2014: [http://www.fin.gov.bc.ca/ocg/ma/10\\_11/BBMAA.pdf](http://www.fin.gov.bc.ca/ocg/ma/10_11/BBMAA.pdf)

British Columbia Public Service, “Executive Compensation: BC Public Service,” undated. As of April 24, 2011:

<http://www.fin.gov.bc.ca/psec/disclosuredocs/execcompdisclosure10-11/PublicServiceAgency.pdf>

Bugge Bertram, René, “Future of Academic R&D: A Danish Perspective,” Ministry of Science, Technology and Innovation, Denmark, undated. As of May 29, 2014:

<http://www.oecd.org/innovation/research/37592052.pdf>

CESifo Group, “The Joint Economic Forecast,” undated.

Commission on the Reform of Ontario’s Public Services, *Public Services for Ontarians: A Path to Sustainability and Excellence*, Queen’s Printer for Ontario, 2012. As of May 29, 2014:

<http://www.fin.gov.on.ca/en/reformcommission/chapters/report.pdf>

Committee for Evaluating Employment Policy, final report, June 2010 [in Hebrew]. As of January 7, 2013:

<http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/papers/paper19h.pdf>

Committee on Socioeconomic Change, *Creating a More Just Israeli Society*, Israel Prime Minister’s Office, English translation of official summary, Berman Jewish Policy Archive, Wagner School, New York University, March 2012. As of May 15, 2012:

<http://www.bjpa.org/Publications/details.cfm?PublicationID=13862>

Danish Globalisation Council, “Globaliseringsrådets medlemmer [Globalization council]” [in Danish], undated.

Danish Ministry of Economic Affairs and the Interior, “Dansk økonomi,” undated; referenced August 30, 2012. As of May 29, 2014:

<http://oim.dk/arbejdsomraader/dansk-oekonomi.aspx>

———, *The Law Model Microsimulation Models*, Copenhagen, October 2000.

Danish Ministry of Finance, *The Law Model*, Copenhagen, May 2003. As of May 29, 2014:

<http://uk.fm.dk/publications/2003/the-law-model-may-2003/>

———, *Analysereport: Fremtidens velfærd og globaliseringen* [Analysis report: Future welfare and globalization] [in Danish], Copenhagen, March 2005. As of August 30, 2012:

[http://www.fm.dk/db/filarkiv/18665/Analyse\\_1\\_hele\\_rapporten.pdf](http://www.fm.dk/db/filarkiv/18665/Analyse_1_hele_rapporten.pdf)

———, *Reformpakken 2020: Kontant sikring af Danmarks velfærd* [in Danish], Copenhagen, April 2011a. As of May 29, 2014:

[http://www.fm.dk/publikationer/2011/reformpakken-2020-\\_kontant-sikring-af-danmarks-velfaerd/](http://www.fm.dk/publikationer/2011/reformpakken-2020-_kontant-sikring-af-danmarks-velfaerd/)

———, *Aftaler om Reformpakken 2020* [in Danish], Copenhagen, May 2011b. As of May 29, 2014:

<http://www.fm.dk/publikationer/2011/aftaler-om-reformpakken-2020/>

———, *Danmark i arbejde: Udfordringer for dansk økonomi mod 2020* [Denmark at work: Challenges for the Danish economy in 2010] [in Danish], Copenhagen, May 2012a. As of May 29, 2014:

<http://www.fm.dk/publikationer/2012/danmark-i-arbejde/>

———, *Danmark i arbejde: Skattereform* [in Danish], Copenhagen, May 2012b. As of May 29, 2014:

[http://www.stm.dk/\\_p\\_13704.html](http://www.stm.dk/_p_13704.html)

Danish MOF—See Danish Ministry of Finance.

Drezner, Daniel W., “The Challenging Future of Strategic Planning,” *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 33, No. 1, Winter–Spring 2009, pp. 13–26.

Finnish Ministry of Justice, *The Constitution of Finland (731/1999, Amendments up to 1112/2011 Included)*, unofficial translation, June 11, 1999. As of August 29, 2011:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>

Finnish PMO—See Finnish Prime Minister’s Office.

Finnish Prime Minister’s Office, “Government Working Group for the Coordination of Research, Foresight and Assessment Activities,” undated; referenced August 29, 2012. As of May 29, 2014:

<http://vnk.fi/hankkeet/TEA/en.jsp>

———, *Finland 2015: Balanced Development—Government Report to Parliament on Finland’s Future Prospects*, Helsinki: Prime Minister’s Office Publications, 2001/9, November 1, 2001.

———, *Finland for People of All Ages: Government Report on the Future—Demographic Trends, Population Policy, and Preparation for Changes in the Age Structure*, Helsinki: Prime Minister’s Office Publications, 34/2004, February 1, 2004.

———, *Government Foresight Report on Long-Term Climate and Energy Policy: Towards a Low-Carbon Finland*, Helsinki: Prime Minister’s Office Publications, 30/2009, October 15, 2009.

———, *Strategic Plan for the Implementation of the Government Programme: Key Projects and Responsibilities*, Government Resolution 5.10.2011, Helsinki, Finland, 2011a.

———, *Programme of Prime Minister Jyrki Katainen’s Government*, Helsinki, June 22, 2011b. As of May 29, 2014:

<http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/en334743.pdf>

———, “Government to Draft Foresight Report on an Approach for Sustainable Growth,” Helsinki, November 10, 2011c. As of May 29, 2014:

<http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=342188&c=0&toid=1946&moid=2173>

———, “Government Foresight 2030: A Report on Sustainable Growth and Well-Being in Finland,” Helsinki, March 21, 2012. As of May 29, 2014:

<http://www.aka.fi/en-GB/A/Academy-of-Finland/Media-services/Releases/Government-Foresight-2030---a-report-on-sustainable-growth-and-well-being-in-Finland/>

Friedberg, Aaron L., “Strengthening U.S. Strategic Planning,” *Washington Quarterly*, Vol. 31, No. 1, Winter 2007–2008, pp. 47–60. As of May 29, 2014:

<http://csis.org/publication/twq-strengthening-us-strategic-planning-winter-2008>

Gaddis, John Lewis, “What Is Grand Strategy?” prepared as the Karl Von Der Heyden Distinguished Lecture, Duke University, February 26, 2009. As of May 29, 2014:

<http://tiss.sanford.duke.edu/documents/KEYNOTE.doc>

Government of British Columbia, “Council Updates Economic Outlook for B.C.,” February 6, 2012. As of April 24, 2012:

<http://www.newsroom.gov.bc.ca/2012/02/council-updates-economic-outlook-for-bc.html>

Gray, Colin S., “Strategic Thoughts for Defence Planners,” *Survival*, Vol. 52, No. 3, June–July 2010, pp. 159–178.

Hennessey, Keith, “Working in the West Wing: Senior Staff,” *KeithHennessey.com*, May 29, 2009. As of May 29, 2014:

<http://keithhennessey.com/2009/05/29/senior-staff/>

Hjortdal, Marie, “Politisk overblik: Hvad er 2020-planen?” *Politiken* [in Danish], May 8, 2012. As of May 29, 2014:

<http://politiken.dk/indland/politik/ECE1618291/politisk-overblik-hvad-er-2020-planen/>

Hjortdal, Marie, and Niklas Rehn, “2020-plan: Dansk økonomi skal strammes gevaldigt op,” *Politiken* [in Danish], May 8, 2012. As of May 29, 2014:

<http://politiken.dk/indland/politik/ECE1618491/2020-plan-dansk-oekonomi-skal-strammes-gevaldigt-op/>

Institute for Government, *One Year On: The First Year of Coalition Government—A Collection of Views*, London, May 2011. As of May 29, 2014:

[http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/One%20Year%20On\\_0.pdf](http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/One%20Year%20On_0.pdf)

Israeli PMO—See Israeli Prime Minister’s Office.



Israeli Prime Minister's Office, [Socioeconomic agenda for Israel, 2008–2010] [in Hebrew], April 2007. As of June 12, 2014:

<http://www.pmo.gov.il/BranchesAndUnits/eco/Documents/Agenda1.pdf>

———, *Public Tender No. 43/10: Provision of Consulting Services for the Formation of a Socioeconomic Strategy for the State of Israel*, Jerusalem, 2011.

Jørgensen, Jan, and Henry Mintzberg, “Emergent Strategy for Public Policy,” *Canadian Public Administration/Administration Publique du Canada*, Vol. 30, No. 2, June 1987, pp. 214–229.

Koch, Christian, “The Superministry Approach: Integrated Governance of Science, Technology and Innovation with Contracted Autonomy,” *Science and Public Policy*, Vol. 35, No. 4, May 2008, pp. 253–264.

Korean Ministry of Strategy and Finance, home page, undated; referenced April 23, 2012. As of May 29, 2014:

<http://english.mosf.go.kr/>

Kraan, Dirk-Jan, “Typically Dutch,” *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4, No. 4, 2005. As of May 29, 2014:

<http://www.oecd.org/netherlands/43487893.pdf>

Lee, Chor Pharn, “Futures Group, Ministry of Trade and Industry, Singapore,” briefing presented in Seoul, Korea, December 2011.

Levin, Hagay, [The Haredi sector in Israel: Empowerment through workforce integration] [in Hebrew], Jerusalem: National Economic Council, Prime Minister's Office, Government of Israel, 2009.

Mankiw, N. Gregory, “The Macroeconomist as Scientist and Engineer,” Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, Working

Paper 12349, July 2006. As of May 29, 2014:

<http://www.nber.org/papers/w12349>

McDougall, Walter A., “Can the United States Do Grand Strategy” *Telegram*, April 2010. As of May 29, 2014:

<http://www.fpri.org/articles/2010/04/can-united-states-do-grand-strategy>

Mintzberg, Henry, *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners*, New York: Free Press, 1994.

National Economic Council, Israeli Prime Minister's Office, [State budget formulations in Israel: Fiscal rules, budgetary process and the arrangements law] [in Hebrew], March 2009. As of January 7, 2013:

<http://www.pmo.gov.il/BranchesAndUnits/eco/Documents/finaldoc.pdf>

NEC—See National Economic Council.

Popper, Steven W., Howard J. Shatz, Shmuel Abramzon, Claude Berrebi, and Shira Efron, *The Strategic Perspective and Long-Term Socioeconomic Strategies for Israel: Key Methods with an Application to Aging*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-488-IPMO, 2015. As of December 27, 2015:  
[http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR488.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR488.html)

Province of British Columbia, *Strategic Plan 2006/7–2008/9*, Victoria, February 2006.

Public Law 103-62, Government Performance and Results Act, August 3, 1993. As of June 2, 2014:  
<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d103:s.00020>:

RAND Corporation, “Welcome to the American Life Panel,” undated; referenced October 28, 2013. As of June 3, 2014:  
<https://mmicdata.rand.org/alp/>

———, *American Life Panel Brochure*, Santa Monica, Calif., CP-508 (11/10), 2010. As of May 29, 2014:  
[http://www.rand.org/pubs/corporate\\_pubs/CP508-2010-11.html](http://www.rand.org/pubs/corporate_pubs/CP508-2010-11.html)

Rumelt, Richard P., *Good Strategy, Bad Strategy: The Difference and Why It Matters*, New York: Crown Business, 2011.

Schmid, Hillel, *Report of the Public Commission to Examine the State of Disadvantaged and At-Risk Children and Youth* [in Hebrew], Jerusalem, 2006.

Scopes, Jim, “Written Evidence Submitted by Jim Scopes, Former Director Strategy at HMRC,” *UK National Strategy: Public Administration Committee*, September 2010, pp. Ev 69–Ev 72. As of May 29, 2014:  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/435/435we06.htm>

Singaporean Economic Strategies Committee, Ministry of Trade and Industry, *Report of the Economic Strategies Committee*, c. February 2010. As of May 29, 2014:  
<http://app.mof.gov.sg/data/cmsresource/ESC%20Report/ESC%20Main%20Report.pdf>

Singaporean Prime Minister’s Office, “Establishment of the Economic Review Committee (ERC), 3 Dec 2001,” Singapore, December 3, 2001. As of August 30, 2012:  
[http://www.mti.gov.sg/ResearchRoom/Documents/app.mti.gov.sg/data/pages/507/doc/ERC\\_Establishment.pdf](http://www.mti.gov.sg/ResearchRoom/Documents/app.mti.gov.sg/data/pages/507/doc/ERC_Establishment.pdf)

Singaporean Public Service Division, *Conversations for the Future*, Vol. I: *Singapore’s Experiences with Strategic Planning (1988–2011)*, Singapore, 2011.

Social and Economic Council of the Netherlands, “Is the Cabinet Obligated to Follow the Council’s Advice?” undated; referenced October 12, 2012. As of May 29, 2014:  
<http://www.ser.nl/en/faq%20and%20links.aspx#6>

———, “General Brochure: The Social and Economic Council of the Netherlands,” Den Haag, 2010.

State Services Commission, “Performance Improvement Network,” last updated September 24, 2015. As of December 27, 2015:  
<http://www.ssc.govt.nz/pif>

Statistics Denmark, “Economic Model (ADAM),” undated; referenced April 24, 2012. As of May 29, 2014:  
<http://www.dst.dk/en/TilSalg/ADAM.aspx>

Statutes of British Columbia, *Budget Transparency and Accountability Act*, Chapter 23, July 6, 2000. As of June 2, 2014:  
[http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/00023\\_01](http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/00023_01)

Tay, Janet, “Public Service Reforms in Singapore,” undated.

“Ten Best Practices in the Singapore Civil Service,” undated.

Thunert, Martin, “Think Tanks in Germany: Their Resources, Strategies and Potential,” *Zeitschrift für politikberatung*, Vol. 1, No. 1, March 2008, pp. 32–52.

Timmermans, Arco, “Standing Apart and Sitting Together: Enforcing Coalition Agreements in Multiparty Systems,” *European Journal of Political Research*, Vol. 45, No. 2, March 2006, pp. 263–283.

Truswell, Emma, and David Atkinson, *Supporting Heads of Government: A Comparison Across Six Countries*, London: Institute for Government, working paper, June 2011. As of May 29, 2014:  
<http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Supporting%20Heads%20of%20Government.pdf>

UK House of Commons Public Administration Select Committee, *Who Does UK National Strategy? First Report of Session 2010–11—Report, Together with Formal Minutes, Oral and Written Evidence*, London: Stationery Office Limited, HC 435, October 18, 2010. As of May 29, 2014:  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/435/435.pdf>

———, *Strategic Thinking in Government: Without National Strategy, Can Viable Government Strategy Emerge? Twenty Fourth Report of Session 2010–12*, Vol. I: *Report, Together with Formal Minutes, Oral and Written Evidence*, London: Stationery Office Limited, HC 1625, April 24, 2012. As of May 29, 2014:  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubadm/1625/1625.pdf>

UK National Audit Office, *Achieving Innovation in Central Government Organisations: Detailed Research Findings—Report by the Comptroller and Auditor General*, HC 1447-II Session 2005–2006, July 25, 2006. As of May 29, 2014:  
<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2006/07/05061447ii.pdf>

UK PM’s Strategy Unit—*See* UK Prime Minister’s Strategy Unit.

UK Prime Minister's Strategy Unit, *Strategy Survival Guide*, Version 2.1, Cabinet Office, July 2004. As of May 29, 2014:

<http://www.wlga.gov.uk/download.php?id=225&l=1>

———, "About Us," January 6, 2010.

Waugh, Paul, "The Powers That Be," *Ethos*, October 2011. As of October 12, 2012: <http://www.ethosjournal.com/topics/politics/item/283-the-powers-that-be>;

Weaver, Ray, "Government's 2020 Vision," *Copenhagen Post*, May 8, 2012. As of May 29, 2014:

<http://cphpost.dk/news/governments-2020-vision.1529.html>

World Bank, "World Development Indicators," last updated May 6, 2014; referenced May 15, 2012. As of May 29, 2014:

<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

Yarger, Harry R., *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*, Carlisle, Pa.: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, Letort Paper 641, February 2006. As of May 29, 2014:

<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=641>

Yeoh Chee Yan, "Sharing Insights on Leadership and Innovation," *Challenge*, June 2005.



- Strategic Thinking in Government: Without National Strategy, Can Viable Government Strategy Emerge? Twenty Fourth Report of Session 2010–12, Vol. I: Report, Together with Formal Minutes, Oral and Written Evidence, London: Stationery Office Limited, HC 1625, April 24, 2012. As of May 29, 2014  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpublicadm/1625/1625.pdf>
- UK National Audit Office, Achieving Innovation in Central Government Organisations: Detailed Research Findings—Report by the Comptroller and Auditor General, HC 1447-II Session 2005–2006, July 25, 2006. As of May 29, 2014:  
<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2006/07/05061447ii.pdf>
- UK PM's Strategy Unit—See UK Prime Minister's Strategy Unit  
 UK Prime Minister's Strategy Unit, Strategy Survival Guide, Version 2.1, Cabinet Office, July 2004. As of May 29, 2014  
<http://www.wlga.gov.uk/download.php?id=225&l=1>  
 .About Us," January 6, 2010" , ———
- Waugh, Paul, "The Powers That Be," Ethos, October 2011. As of October 12, 2012  
[;http://www.ethosjournal.com/topics/politics/item/283-the-powers-that-be](http://www.ethosjournal.com/topics/politics/item/283-the-powers-that-be)
- Weaver, Ray, "Government's 2020 Vision," Copenhagen Post, May 8, 2012. As of May 29, 2014:  
<http://cphpost.dk/news/governments-2020-vision.1529.html>
- ;World Bank, "World Development Indicators," last updated May 6, 2014  
 :referenced May 15, 2012. As of May 29, 2014  
<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- Yarger, Harry R., Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy, Carlisle, Pa.: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, Letort Paper 641, February 2006. As of May 29, 2014  
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=641>
- Yeoh Chee Yan, "Sharing Insights on Leadership and Innovation," Challenge, June 2005

- State Services Commission (New Zealand), "Performance Improvement Network", web page last updated September 24, 2015. As of December 10, 2015: <http://www.ssc.govt.nz/pif>
- Singaporean Prime Minister's Office, "Establishment of the Economic Review Committee (ERC), 3 Dec 2001," Singapore, December 3, 2001. As of August 30, 2012: [http://www.mti.gov.sg/ResearchRoom/Documents/app.mti.gov.sg/data/pages/507/doc/ERC\\_Establishment.pdf](http://www.mti.gov.sg/ResearchRoom/Documents/app.mti.gov.sg/data/pages/507/doc/ERC_Establishment.pdf)
- Singaporean Public Service Division, *Conversations for the Future*, Vol. 1: Singapore's Experiences with Strategic Planning (1988–2011), Singapore, 2011
- Social and Economic Council of the Netherlands, "Is the Cabinet Obligated to Follow the Council's Advice?" undated; referenced October 12, 2012. As of May 29, 2014: <http://www.ser.nl/en/faq%20and%20links.aspx#6>
- General Brochure: The Social and Economic Council of the Netherlands," Den Haag, 2010
- Statistics Denmark, "Economic Model (ADAM)," undated; referenced April 24, 2012. As of May 29, 2014: <http://www.dst.dk/en/TilSalg/ADAM.aspx>
- Statutes of British Columbia, Budget Transparency and Accountability Act, Chapter 23, July 6, 2000. As of June 2, 2014: [http://www.bclaws.ca/civiv/document/id/complete/statreg/00023\\_01](http://www.bclaws.ca/civiv/document/id/complete/statreg/00023_01)
- Tay, Janet, "Public Service Reforms in Singapore," undated
- Ten Best Practices in the Singapore Civil Service," undated"
- Thunert, Martin, "Think Tanks in Germany: Their Resources, Strategies and Potential," *Zeitschrift für politikberatung*, Vol. 1, No. 1, March 2008, pp. 32–52
- Timmermans, Arco, "Standing Apart and Sitting Together: Enforcing Coalition Agreements in Multiparty Systems," *European Journal of Political Research*, Vol. 45, No. 2, March 2006, pp. 263–283
- Truswell, Emma, and David Atkinson, *Supporting Heads of Government: A Comparison Across Six Countries*, London: Institute for Government, working paper, June 2011. As of May 29, 2014: <http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Supporting%20Heads%20of%20Government.pdf>
- UK House of Commons Public Administration Select Committee, *Who Does UK National Strategy? First Report of Session 2010–11—Report, Together with Formal Minutes, Oral and Written Evidence*, London: Stationery Office Limited, HC 435, October 18, 2010. As of May 29, 2014: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/435/435.pdf>

- Kraan, Dirk-Jan, "Typically Dutch," *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4, No. 4, 2005. As of May 29, 2014: <http://www.oecd.org/netherlands/43487893.pdf>
- Lee, Chor Pharn, "Futures Group, Ministry of Trade and Industry, Singapore briefing presented in Seoul, Korea, December 2011
- Mankiw, N. Gregory, "The Macroeconomist as Scientist and Engineer," Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, Working Paper 12349, July 2006. As of May 29, 2014  
<http://www.nber.org/papers/w12349>
- McDougall, Walter A., "Can the United States Do Grand Strategy" *Telegram*, April 2010. As of May 29, 2014  
<http://www.fpri.org/articles/2010/04/can-united-states-do-grand-strategy>
- Mintzberg, Henry, *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners*, New York: Free Press, 1994
- Popper, Steven W., Howard J. Shatz, Shmuel Abramzon, Claude Berrebi, and Shira Efron, *The Strategic Perspective and Long-Term Socioeconomic Strategic Analysis in Israel: Key Methods with an Illustrative Application on Aging in Israel*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2015
- Province of British Columbia, *Strategic Plan 2006/7–2008/9*, Victoria, February 2006
- Public Law 103-62, *Government Performance and Results Act*, August 3, 1993. As of June 2, 2014  
[:http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d103:s.00020](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d103:s.00020)
- RAND Corporation, "Welcome to the American Life Panel," undated; referenced /October 28, 2013. As of June 3, 2014: <https://mmicdata.rand.org/alp>, (American Life Panel Brochure, Santa Monica, Calif., CP-508 (11/10), ———As of May 29, 2014: [http://www.rand.org/pubs/corporate\\_pubs/CP508-2010-11.html](http://www.rand.org/pubs/corporate_pubs/CP508-2010-11.html)
- Rumelt, Richard P., *Good Strategy, Bad Strategy: The Difference and Why It Matters*, New York: Crown Business, 2011
- Scopes, Jim, "Written Evidence Submitted by Jim Scopes, Former Director Strategy at HMRC," *UK National Strategy: Public Administration Committee*, September 2010, pp. Ev 69–Ev 72. As of May 29, 2014  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/435/435we06.htm>
- Singaporean Economic Strategies Committee, Ministry of Trade and Industry, *Report of the Economic Strategies Committee*, c. February 2010. As of / May 29, 2014: <http://app.mof.gov.sg/data/cmsresource/ESC%20Report/ESC%20Main%20Report.pdf>



valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=342188&c=0&toid=1946&moid=2173

Government Foresight 2030: A Report on Sustainable Growth and Well-Being in Finland,” Helsinki, March 21, 2012. As of May 29, 2014: <http://www.aka.fi/en-GB/A/Academy-of-Finland/Media-services/Releases/Government-Foresight-2030---a-report-on-sustainable-growth-and-well-being-in-Finland>

Friedberg, Aaron L., “Strengthening U.S. Strategic Planning,” *Washington Quarterly*, Vol. 31, No. 1, Winter 2007–2008, pp. 47–60. As of May 29, 2014: <http://csis.org/publication/twq-strengthening-us-strategic-planning-winter-2008>  
Gaddis, John Lewis, “What Is Grand Strategy?” prepared as the Karl Von Der Heyden Distinguished Lecture, Duke University, February 26, 2009. As of May 29, 2014: <http://tiss.sanford.duke.edu/documents/KEYNOTE.doc>

Government of British Columbia, “Council Updates Economic Outlook for B.C.,” February 6, 2012. As of April 24, 2012: <http://www.newsroom.gov.bc.ca/2012/02/council-updates-economic-outlook-for-bc.html>

Gray, Colin S., “Strategic Thoughts for Defence Planners,” *Survival*, Vol. 52, No. 3, June–July 2010, pp. 159–178

Hennessey, Keith, “Working in the West Wing: Senior Staff,” <http://keithhennessey.com/2009/05/29/senior-staff>

[Hjortdal, Marie, “Politisk overblik: Hvad er 2020-planen?” *Politiken* [in Danish] May 8, 2012. As of May 29, 2014: <http://politiken.dk/indland/politik/ECE1618291/politisk-overblik-hvad-er-2020-planen>

Hjortdal, Marie, and Niklas Rehn, “2020-plan: Dansk økonomi skal strammesgevaldigt op,” *Politiken* [in Danish], May 8, 2012. As of May 29, 2014: <http://politiken.dk/indland/politik/ECE1618491/2020-plan-dansk-oekonomi-skal-strammes-gevaldigt-op>

Institute for Government, *One Year On: The First Year of Coalition Government—A Collection of Views*, London, May 2011. As of May 29, 2014: [http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/One%20Year%20On\\_0.pdf](http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/One%20Year%20On_0.pdf)

Jørgensen, Jan, and Henry Mintzberg, “Emergent Strategy for Public Policy,” *Canadian Public Administration/Administration Publique du Canada*, Vol. 30, No. 2, June 1987, pp. 214–229

Koch, Christian, “The Superministry Approach: Integrated Governance of Science, Technology and Innovation with Contracted Autonomy,” *Science and Public Policy*, Vol. 35, No. 4, May 2008, pp. 253–264

Korean Ministry of Strategy and Finance, home page, undated; referenced /April 23, 2012. As of May 29, 2014: <http://english.mosf.go.kr>

:May 2012a. As of May 29, 2014  
[/http://www.fm.dk/publikationer/2012/danmark--i-arbejde](http://www.fm.dk/publikationer/2012/danmark--i-arbejde)  
 .Danmark i arbejde: Skattereform [in Danish], Copenhagen, May 2012b , ———  
 :As of May 29, 2014  
[http://www.stm.dk/\\_p\\_13704.html](http://www.stm.dk/_p_13704.html)  
 .Danish MOF—See Danish Ministry of Finance  
 Drezner, Daniel W., “The Challenging Future of Strategic Planning,” Fletcher  
 .Forum of World Affairs, Vol. 33, No. 1, Winter–Spring 2009, pp. 13–26  
 Finnish Ministry of Justice, The Constitution of Finland (731/1999, Amendments  
 ,up to 1112/2011 Included), unofficial translation, June 11, 1999. As of August 29  
 :2011  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>  
 .Finnish PMO—See Finnish Prime Minister’s Office  
 Finnish Prime Minister’s Office, “Government Working Group for the  
 ;Coordination of Research, Foresight and Assessment Activities,” undated  
 :referenced August 29, 2012. As of May 29, 2014  
<http://vnk.fi/hankkeet/TEA/en.jsp>  
 Finland 2015: Balanced Development—Government Report to , ———  
 Parliament  
 ,on Finland’s Future Prospects, Helsinki: Prime Minister’s Office Publications  
 .November 1, 2001 ,2001/9  
 —Finland for People of All Ages: Government Report on the Future , ———  
 Demographic Trends, Population Policy, and Preparation for Changes in the Age  
 ,Structure, Helsinki: Prime Minister’s Office Publications, 34/2004, February 1  
 .2004  
 :Government Foresight Report on Long-Term Climate and Energy Policy , ———  
 ,Towards a Low-Carbon Finland, Helsinki: Prime Minister’s Office Publications  
 .October 15, 2009 ,30/2009  
 Strategic Plan for the Implementation of the Government Programme: , ———  
 Key  
 Projects and Responsibilities, Government Resolution 5.10.2011, Helsinki,  
 ,Finland  
 .2011a  
 ,Programme of Prime Minister Jyrki Katainen’s Government, Helsinki , ———  
 :June 22, 2011b. As of May 29, 2014  
<http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/en334743.pdf>  
 Government to Draft Foresight Report on an Approach for” , ———Sustainable  
 Growth,” Helsinki, November 10, 2011c. As of May 29, 2014:  
[http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?  
 oid=342188&c=0&toid=1946&moid=2173](http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=342188&c=0&toid=1946&moid=2173)

- :May 29, 2014  
<http://www.oecd.org/innovation/research/37592052.pdf>  
 .CESifo Group, "The Joint Economic Forecast," undated  
 Commission on the Reform of Ontario's Public Services, Public Services for  
 ,Ontarians: A Path to Sustainability and Excellence, Queen's Printer for Ontario  
 :As of May 29, 2014 .2012  
<http://www.fin.gov.on.ca/en/reformcommission/chapters/report.pdf>  
 Committee for Evaluating Employment Policy, final report, June 2010 [in  
 :Hebrew]. As of January 7, 2013  
<http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/papers/paper19h.pdf>  
 Committee on Socioeconomic Change, Creating a More Just Israeli Society,  
 Israel  
 Prime Minister's Office, English translation of official summary, Berman Jewish  
 ,Policy Archive, Wagner School, New York University, March 2012. As of May 15  
 :2012  
<http://www.bjpa.org/Publications/details.cfm?PublicationID=13862>  
 Danish Globalisation Council, "Globaliseringsrådets medlemmer [Globalization  
 .council]" [in Danish], undated  
 "Danish Ministry of Economic Affairs and the Interior, "Dansk økonomi  
 :undated; referenced August 30, 2012. As of May 29, 2014  
<http://oim.dk/arbejdsomraader/dansk-oekonomi.aspx>  
 .The Law Model Microsimulation Models, Copenhagen, October 2000 ,———  
 Danish Ministry of Finance, The Law Model, Copenhagen, May 2003. As of  
 :May 29, 2014  
[/http://uk.fm.dk/publications/2003/the-law-model-may-2003](http://uk.fm.dk/publications/2003/the-law-model-may-2003)  
 :Analyserapport: Fremtidens velfærd og globaliseringen [Analysis report ,———  
 Future welfare and globalization] [in Danish], Copenhagen, March 2005. As of  
 :August 30, 2012  
[http://www.fm.dk/db/filarkiv/18665/Analyse\\_1\\_hele\\_rapporten.pdf](http://www.fm.dk/db/filarkiv/18665/Analyse_1_hele_rapporten.pdf)  
 ,[Reformpakken 2020: Kontant sikring af Danmarks velfærd [in Danish ,———  
 :Copenhagen, April 2011a. As of May 29, 2014  
[/http://www.fm.dk/publikationer/2011](http://www.fm.dk/publikationer/2011)  
[/reformpakken-2020-\\_-kontant-sikring-af-danmarks-velfaerd](http://www.fm.dk/publikationer/2011/reformpakken-2020-_kontant-sikring-af-danmarks-velfaerd)  
 Aftaler om Reformpakken 2020 [in Danish], Copenhagen, May 2011b. As ,———  
 :of May 29, 2014  
[/http://www.fm.dk/publikationer/2011/aftaler-om-reformpakken-2020](http://www.fm.dk/publikationer/2011/aftaler-om-reformpakken-2020)  
 Danmark i arbejde: Udfordringer for dansk økonomi mod 2020 [Denmark ,———  
 ,at work: Challenges for the Danish economy in 2010] [in Danish], Copenhagen

- משרד ראש הממשלה, "אג'נדה חברתית-כלכלית לישראל 2008-2010"  
<http://pmo.gov.il/BranchesAndUnits/eco/Documents/Agenda1.pdf>  
 שטסמן, יוחנן, (2011), "הועדה לתכנון המערך הגריאטרי הלאומי", 2010-2020 ו-2020-2030, ירושלים: משרד הבריאות. 2011 אוקטובר.  
<http://www.health.gov.il/PublicationsFiles/stessmanCommittee271011.pdf>  
 מערכת שירותי הרפואה, "בתוך: דן בן-דוד (עורך), "דו"ח", (2012) צ'רניחובסקי, דב ואיתן רגב. 435 ע'מ, "2011-2012 מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות"  
 Andersen, Peder, and Thorbjørn Horn Rasmussen, "Economic Forecasting: Models, Indicators and Data Needs," Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, KS-AN-01-002-EN-I, 2001. As of May 29, 2014: <http://edz.bib.uni-mannheim.de/www-edz/pdf/eurostat/01/KS-AN-01-002-EN-I-EN.pdf>  
 Andeweg, Rudy B., "From Dutch Disease to Dutch Model? Consensus Government in Practice," Parliamentary Affairs, Vol. 53, No. 4, October 2000, pp. 697–709  
 Angerman, William S., Coming Full Circle with Boyd's OODA Loop Ideas: An Analysis of Innovation Diffusion and Evolution, Wright-Patterson Air Force Base, Ohio: Air Force Institute of Technology, Air University, Department of the Air Force, thesis, AFIT/GIR/ENV/04M-01, March 2004. As of May 29, 2014 <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a425228.pdf>  
 Betts, Richard K., "Is Strategy an Illusion?" International Security, Vol. 25, No. 2, .Fall 2000, pp. 5–50  
 Blöndal, Jón R., and Jens Kromann Kristensen, "Budgeting in the Netherlands," OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, No. 3, 2002, pp. 43–80. As of May 29, 2014: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/39997918.pdf>  
 Boyd, John R., "The Essence of Winning and Losing," Defense and the National Interest: Project on Government Oversight, 1996 briefing, Chet Richards and Chuck Spinney, eds., September 2012. As of April 22, 2013 [http://fasttransients.files.wordpress.com/2010/03/essence\\_of\\_winning\\_losing.pdf](http://fasttransients.files.wordpress.com/2010/03/essence_of_winning_losing.pdf)  
 British Columbia Ministry of Finance, Office of the Comptroller General, Ministerial Accountability Report for the Fiscal Year Ended March 31, 2011, :2010/2011, Victoria, B.C., July 20, 2011. As of May 29, 2014 [http://www.fin.gov.bc.ca/ocg/ma/10\\_11/BBMAA.pdf](http://www.fin.gov.bc.ca/ocg/ma/10_11/BBMAA.pdf)  
 "British Columbia Public Service, "Executive Compensation: BC Public Service :undated. As of April 24, 2011  
 /<http://www.fin.gov.bc.ca/psec/disclosedocs/execompcdisclosure10-11/PublicServiceAgency.pdf>  
 "Bugge Bertramsen, René, "Future of Academic R&D: A Danish Perspective Ministry of Science, Technology and Innovation, Denmark, undated. As of

- בנק ישראל (2008), "התפתחויות כלכליות בחודשים האחרונים, מס' 120", פברואר 2008 ברוידא, יעקב (2003), "השפעת הדמוגרפיה על ההוצאה הציבורית בטווח הארוך", מחלקת המחקר, בנק ישראל, מאמרים לדין 2003.04.
- ברודסקי ג'ני, שירלי רזניצקי, דניאלה סיטרון (2011), בחינת סוגיות בטיפולם של בני משפחה בזקנים: מאפייני הטיפול, עומס ותכניות לסיוע ולתמיכה. ירושלים: מאירס והג'וינט, מכון ברוקדייל.
- חביב, ג'ק. (2012) כנס ים המלח ה-12: היערכות המדינה לקראת הזדקנות האוכלוסייה. נובמבר 2011, ירושלים: המכון הלאומי לחקר מדיניות בריאות.
- דו"ח הועדה לשינוי חברתי-כלכלי, "לקראת עיצובה של חברה ישראלית צודקת יותר", הורד ב-15 במאי 2012: <http://hidavrut.gov.il/sites/default/files/%20%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99.pdf>
- המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה, "גיבוש תקציב המדינה בישראל – כללים פיסקאליים, תהליך התקצוב וחוק ההסדרים", מרץ 2009. הורד ב-7 בינואר 2013: <http://www.pmo.gov.il/BranchesAndUnits/eco/Documents/finaldoc.pdf>
- המשרד לאזרחים ותיקים (ללא תאריך). "תמונת מצב כלכלית, בריאותית ורגשית של בני 65 ומעלה בישראל, בהשוואה למדינות אירופה כפי שעולה מסקר הבריאות, הזיקנה והפרישה באירופה ובישראל (SHARE) - ממצאים נבחרים".
- <http://vatikim.gov.il/data/Documents/SHARE%202011.pdf> (מסמך הורד ביוני 2013)
- המוסד לביטוח לאומי (2011) "מודל לבחינת היציבות הכלכלית והחברתית של הביטוח הלאומי", 18 ביוני. ירושלים: מוסד לביטוח לאומי.
- יחזקאל, נועה (2007), "האם ההזדקנות בישראל מובילה בהכרח לאבטלה?" ירושלים: קרן קורת מילקן.
- לוין חגי, "המגזר החרדי בישראל: העצמה תוך שילוב בתעסוקה", ירושלים: המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה, 2009.
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, "הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה – דו"ח סופי", הורד ב-7 בינואר 2013: <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/papers/paper19h.pdf>
- משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות (2010). "מדריך התכנון הממשלתי", גרסה 4.1 <http://www.pmo.gov.il/IsraelGov/YearPlans/Documents/2010/guide1.pdf>

בדיוק כפי שפיתוח אפקטיבי של אסטרטגיה חברתית כלכלית מחייב תשומת לב מצד ראש הממשלה, כך גם ההגנה על אותם מוסדות ותהליכים והמשך פיתוחם יזדקקו לתשומת לבם של האנשים הקרובים לראש הממשלה. הקמת המוסדות והתהליכים, גם אם לאחר מן יחולו בהם שינויים, היא הצעד החשוב ביותר. בהתחשב בכושר ההסתגלות שישראל הפגינה בעבר, סביר מאוד להניח כי אותם מוסדות ותהליכים יוכלו להתפתח לכדי כלים שיתרמו פרספקטיבה אסטרטגית רבת ערך לגישה שכל ממשלה וממשלה תנקוט ביחס לאתגרים חברתיים כלכליים בישראל.

תשומות מהמוסדות השונים וקובעי המדיניות החשובים בעבודתה לפיתוח פרספקטיבות אסטרטגיות ותחומי האחריות האחרים של היחידה. במקביל, מומלץ שראש המועצה הלאומית לכלכלה, בתפקידו כיועץ הכלכלי לרה"מ, יידע את רה"מ באופן סדיר על הפרספקטיבות האסטרטגיות של היחידה לאסטרטגיה.

### **מסקנות: יישום הפרספקטיבה האסטרטגית**

תשע ההמלצות המתוארות לעיל הן בבחינת צעד ראשון בכיוון של חיזוק האסטרטגיה בנושאי חברה וכלכלה בישראל. אחד הלקחים המרכזיים שהפקנו מבדיקת מקרי מבחן מן העולם הוא כי מוסדות ותהליכים משתנים ומסתגלים כאשר ממשלות מתחלפות וחלים שינויים בתנאים החיצוניים. כדי להפיק מהם את המרב וכדי להנחות את התפתחותם בדרך חיובית, אנו ממליצים לקובעי המדיניות בישראל להחיל כלפי אותם מוסדות ותהליכים חדשים בדיוק את הפרספקטיבה האסטרטגית הרצויה ביחס לסוגיות בנושאי חברה וכלכלה. במילים אחרות, מומלץ שיצפו בתפקודם ופעילותם של אותם מוסדות ותהליכים, יבדקו את טיב הפעילות שלהם, יחליטו על רפורמות על פי הנדרש ולאחר מכן יפעלו כדי ליישם את הרפורמות הללו – וחוזר חלילה.

בנוסף, ניתן לנקוט אמצעים לא פורמליים לחיזוק המערכת החדשה. להלן כמה מנגנונים נוספים אשר מומלץ על הטמעתם למטרה זו.

• הסדרים פורמליים

– עיגון ההקמה של צוות היחידה לאסטרטגיה ותפקידיה, תקציבו וחובות הדיווח השנתיות בהחלטת ממשלה (הסכמה פורמלית של מליאת הממשלה) ובחקיקה. עיגון פעילות היחידה לאסטרטגיה בחקיקה יכול להתבצע במסגרת המשפטית של המועצה הלאומית לכלכלה.

– בחקיקה, יש לחייב את הממשלה לפרסם את מסמך האג'נדה בנושאי חברה וכלכלה ולהניחו לפני הכנסת. בחקיקה מעין זו ניתן לפרט גם את חובות הממשלה בנוגע לדיווח שנתי על מצב ההתקדמות ביישום האג'נדה ובשילובה בתקציב המדינה ובפעולות הממשלה.

• צעדים בלתי פורמליים

– חשיפה תקשורתית שוטפת של מוסדות ותהליכי אסטרטגיה באמצעי התקשורת כדי להבטיח שמידע על קיומם ופעילותם מובא לידיעת הציבור באופן סדיר.

– הקמת רשת רחבה ולא פורמלית של שותפים חיצוניים, כולל בעלי עניין ומומחים מתחום האקדמיה, שיהיו מעורבים בעבודת היחידה לאסטרטגיה.

– מכיוון שהיכולת להשפיע על קביעת המדיניות הממשלתית כרוכה במעורבות ניכרת בתהליך התקצוב, נודעת חשיבות עליונה ליכולת להבטיח את השתתפות כלל חברי הפורום המקצועי לניהול אסטרטגיה בדיוני התקציב עם מנכ"ל משרד ה"מ, שבאמצעותם ניתן להגיע לתיאום בין התהליך האסטרטגי לבין תהליך הכנת התקציב.

– שמירה על רמת העניין מצד המנהיגות הפוליטית, כמו גם מצד מנכ"ל משרד ה"מ וראש אגף תקציבים ביחס למוסדות ולתהליכים האסטרטגיים חיונית להצלחתם של מוסדות ותהליכים אלה, אך תלויה גם בשאלה אם אותם מוסדות ותהליכים ייתפסו כמועילים. לפיכך, מומלץ שראשי מוסדות האסטרטגיה השונים ישמרו על רמת מעורבות גבוהה בדיוני המדיניות והתהליכים הרלוונטיים, אפילו לפני הקמתה של ממשלה נבחרת חדשה, ויקפידו להעביר בזמן המתאים תוצרים באיכות גבוהה. היחידה לאסטרטגיה תוכל לארגן אירועים ייעודיים שיסייעו לה לשלב



- יש לבצע את המעקב והבקרה על המימוש של יעדים ספציפיים בתוכניות שיפותחו בתחומים השונים של סדר היום האסטרטגי בנושאי חברה וכלכלה במסגרת תהליך ניהול התוכניות במשרד רה"מ ויש לדווח על מצב ההתקדמות בסעיף ייעודי של ספר תכניות העבודה הממשלתי השנתי. במקרים מסוימים, יש למנות צוות מחקר חיצוני (בדרך כלל בשיתוף עם בנק ישראל) כדי לקיים מעקב אחר תוצאות התוכנית.
- על האגף לממשל וחברה להוביל פרויקט דומה ל'מסגרת שיפור הביצועים' של ניו זילנד (State Services Commission, 2015), שיכלול הערכה חיצונית באשר למידת ההטמעה של היעדים האסטרטגיים של הממשלה בפעילות השוטפת של כל אחד ממשרדי הממשלה שנבדק.
- צוות היחידה לאסטרטגיה, בעזרת תקציב המחקר שלו, ינהל את המעקב אחר מידת האפקטיביות של תוכניות הממשלה במימוש היעדים האסטרטגיים הכוללים של הממשלה. בשלב מאוחר יותר יוכל צוות היחידה להיעזר בתוצאות כדי לעדכן את התוכניות בשטח ואף להתאים את הפרספקטיבה האסטרטגית לגבי סוגיות חברתיות כלכליות, הפעלת מנגנוני אזהרה מוקדמת אסטרטגית וזיהוי של חלופות אסטרטגיות ביחס לבעיות חדשות. יש לבצע חלק מהעבודה באמצעות צוותי הערכה חיצוניים שיועסקו בחוזה, ויכללו אנשי אקדמיה, חוקרים ממוסדות מחקר, בנק ישראל והממשלה.

**המלצה 9. יצירת תמריצים לניהול שוטף וחיזוק של מוסדות ותהליכים אסטרטגיים**  
 מהניסיון הן ברמה הבינלאומית והן ברמה המקומית, עולה כי מוסדות ותהליכים המעורבים באסטרטגיה רגישים לשינוי בנסיבות, ובייחוד לשינויים פוליטיים. מוסדות ותהליכים שכאלה עלולים להידחק הצדה ואפילו להתבטל כליל לטובת תהליכים ממשלתיים אחרים, שתוצריהם ייתפסו כמוחשיים יותר בטווח הקצר. האתגר במקרה של ישראל גדול עוד יותר, הואיל ומוסדות קיימים ומבוססים היטב נוטים לראות במוסדות ותהליכים חדשים שיבוש או איום.

בהתחשב במצב זה, יש ליצור תמריצים במתכונת של הסדרים פורמליים, אשר יבטיחו ויחזקו את אותם מוסדות ותהליכים. בין האמצעים האלה ניתן למנות הקמה של יחידות לאסטרטגיה במשרדי הממשלה; אלה יוכלו לתקשר עם היחידה לאסטרטגיה במשרד רה"מ ולקיים ישיבות סדירות של פורום סמנכ"לים או להציע תמריצים או האצת קידום לעובדי מדינה המסכימים לעבור באופן זמני ליחידה לאסטרטגיה במשרד רה"מ.

ולבסוף, שיטה נוספת להבין את עמדות הציבור היא להקים את המקבילה הישראלית לפאנל בנושא החיים באמריקה (RAND, ALP). בפאנל זה חברים מעל 5,000 בני אדם שהסכימו להשתתף מדי פעם בסקרים מקוונים המכילים מספר משתנה של שאלות. הפאנל מייצג חתך נאמן ורחב של הציבור באמריקה. בנוסף, המשתתפים נוטים להמשיך בחברותם ב-ALP לאורך זמן, כלומר ניתן לעקוב אחר דעותיהם לאורך זמן. בין הנושאים שנסקרו בפורום זה קבלת החלטות פיננסיות, ההשפעה של אירועים פוליטיים על הרווחה האישית (בדיווח עצמי), ציפיות האינפלציה, החלטות משותפות על פרישה, קבלת החלטות בנושאי בריאות, היכרות עם וציפיות מהביטוח הלאומי של ארה"ב, מדידת השימוש בשירותי בריאות; כל אלה הם נושאים בעלי רלוונטיות לפיתוח של אסטרטגיה חברתית כלכלית. ממשלת ישראל תוכל להפעיל 'פאנל בנושא החיים בישראל' לא רק כדי להבין את עמדת הציבור ביחס לפעילותה השוטפת, אלא גם כדי לקבל מן הציבור משוב על יוזמות מתוכננות.<sup>4</sup>

#### המלצה 8. שימוש בבקרה, הערכה ומחקר

יש לבצע בקרה, הערכה ומחקר שיתמכו בפרספקטיבה אסטרטגית ובתהליכים ליצירה ויישום של אסטרטגיות במספר רמות שונות, בהתאם לשכבות השונות בתהליך:

- המאמץ ליישם פרספקטיבה אסטרטגית ביחס לסוגיות חברתיות כלכליות (בייחוד אלה שיש להן השלכות לטווח הארוך) אינו מוגבלת לכהונתה של ממשלה ספציפית ובמסגרת זו על היחידה לאסטרטגיה לנהל מעקב אחר אינדיקטורים ארוכי טווח שהיחידה – בעזרת בנק ישראל והלשכה המרכזת לסטטיסטיקה – תוכל להגדירם כמרכזיים ביעדים ארוכי הטווח של ישראל. על היחידה לדווח על האינדיקטורים הללו במסגרת של דוח שנתי.
- בנק ישראל הוא שצריך לנהל את המעקב אחר היעדים והמטרות הרחבים שנכללו באג'נדה האסטרטגית בנושאי חברה וכלכלה ולדאוג לפרסומם. כפי שצוין בפרק 3, לבנק ישראל יכולות מתאימות והוא ביצע משימות דומות בעבר. עם זאת, תידרש עבודה נוספת כדי לקבוע אם משימה זו תוכל להתבצע במסגרת המשאבים הקיימים ואילו ציפים נוספים.

### חיזוק המעורבות של הציבור

תושבי ישראל הם בין המשתמשים הפעילים ביותר בעולם ברשת האינטרנט. ככל שהממשלה תתרגל להרחבה של הקשר עם הציבור ושל תהליכי שיתוף הציבור, עליה לבחון הקמה של פלטפורמה אינטרנטית לתקשורת והתייעצות כאחת מהדרכים להביא למעורבות של בעלי עניין. שיטות אלה יהוו תוספת יקרת ערך ליכולת לשמוע מהציבור ומבעלי עניין שונים ולהגביר את מודעות הציבור ליזמות הממשלה. וחשוב מכל, שיטות כאלה המאפשרות לציבור להביע את דעתו ולהשתתף בתהליך עשויות לחזק את הלגיטימיות של יוזמות אסטרטגיות ולתמוך בהן, דבר שיש בו חשיבות עליונה לקיימות של יוזמות כאלה לאורך זמן.

כבר עכשיו ניתן לציין תקדים. בשנים האחרונות, נעזרו כמה נבחרים ציבור בכירים ברשתות החברתיות כדי להפיץ מסרים לציבור. אנשים אלה קיבלו תשומת לב תקשורתית רבה ומשכו תומכים רבים שעקבו אחר הודעותיהם ואף הגיבו עליהן. ניתן להרחיב את השימוש בשיטות כאלה ולאפשר איסוף פורמלי של חוות דעת וטיפוח השיח הציבורי. אחד החסרונות של שיח באמצעות רשתות חברתיות הוא הסכנה של משתתפים בעלי כוונת זדון המעוניינים להזיק לתהליך. ניתן לפתור את הבעיה באמצעות מפגשים אינטרנטיים עם הנחיה, אף כי כרוכות בכך עלויות ואף סכנה למהימנות הפורום, אם הציבור יסבור כי המנחה חוסם דעות לא פופולריות.

גופים ארציים ומקומיים שונים בישראל נעזרו בפלטפורמת התייעצות אינטרנטית כדי לנהל שיח עם קבוצות גדולות ולקבל מהן משוב. צוות היחידה לאסטרטגיה, הפורום הפוליטי או הפורום המקצועי יוכלו להשתמש בשיטות כאלה באופן ישיר.

ניתן להיעזר גם ב'כריית נתונים' כדי לאמוד את דעת הקהל ולגבש תשומות ביחס לבעיות ארוכות טווח ופתרונותיהן. לדוגמה, ניתוח התוכן של הודעות טוויטר (ציוצים) שמקורן בישראל או תוכן מבלוגים ישראלים, כולל תגובות, עשויים לספק תובנה משופרת ביחס לעמדות הציבור.

### **חלופות לצוות המקצועי של המועצה**

ניתן לתאם את פעילות המועצה באמצעות צוות מקצועי, בשתי דרכים. הראשונה היא צוות מקצועי חיצוני. במצב כזה, יהיה לבעלי העניין במועצה קל יותר להעלות סוגיות חשובות שאינן פופולריות מבחינה פוליטית ואילו המועצה בכללותה תהיה מועדת פחות להשפעת הממשלה. המועצה תוכל לפרסם דוחות אשר הממשלה תחויב להגיב עליהם, אם כי לא בהכרח לאמץ או ליישם. אין ספק שחלופה זו מחייבת משאבים ניכרים ואין ודאות בכך שהממשלה או בעלי העניין יהיו מוכנים לממן את פעילותה.

החלופה השנייה היא להטיל על היחידה לאסטרטגיה במשרד רה"מ לתפקד כגורם המקצועי המתאם של המועצה. דבר זה יקל על המועצה להגדיל את מעורבותה ואת חשיפתה לפעילות השוטפת של הממשלה וייתכן שהדבר יקנה לה השפעה גדולה יותר על תחומי המדיניות שהיחידה לאסטרטגיה מטפלת בהם. במקרה כזה, יש לקבוע מנגנונים הולמים כדי לחייב את היחידה לאסטרטגיה לבצע ניתוחים ולנסח עקרונות מדיניות בנושאים שהמועצה תגדיר אותם כחשובים. הבעיה העיקרית בהסדר מעין זה הוא שהמועצה תהיה נתונה להשפעה חזקה מצד הממשלה והיחידה לאסטרטגיה ותוקנה לה יכולת פחותה לתפקד כקול בלתי תלוי.

### **חלופה למועצה**

במקום או בנוסף להקמת מועצה של בעלי עניין חיצוניים, ניתן להקים פורום קבוע של מומחים, בראשות אנשי אקדמיה מתחום המדיניות; פורום זה ייעזר בצוות מקצועי בלתי תלוי. הפורום יפרסם דוחות שוטפים בנושאים שיבחר בעצמו, והממשלה תחויב להגיב על האמור בהם.

משימות הליבה של היחידות לאסטרטגיה המשרדיות יכללו, בין השאר:

- שמירה על פרספקטיבה אסטרטגית ועדכנית ביחס להיקף הפעולות של המשרד, על בסיס מחקר וניתוח של מדדים מרכזיים
- הובלת עבודת הצוות כדי לתמוך בניסוח היעדים האסטרטגיים של המשרד ובניסוח וניהול של התוכנית המשרדית למשך כהונת הממשלה. התוכנית המשרדית תהווה תשומה ביחס לתוכניות העבודה השנתיות הקיימות.
- הנחיית הפעילות התכנונית המבוצעת באגפי המשרד לאור היעדים האסטרטגיים של המשרד ושל הממשלה בכללותה
- השתתפות בצוותי התכנון המשרדיים, בייחוד בשלב גיבוש המדיניות
- קידום של מיקוד בתפוקות, תוצאות ושימוש בכלי הערכה בנוגע למידת ההתאמה בין פעילויות המשרד לבין יעדיו האסטרטגיים
- גיבוש והעברת דגשים של המשרדים ליחידה לאסטרטגיה במשרד רה"מ, במסגרת הניסוח של אג'נדה ממשלתית.

#### **המלצה 7. הקמת מועצה המורכבת מבעלי עניין מומחים חיצוניים**

אנו ממליצים על הקמת מועצה רחבה של בעלי עניין, ביניהם נציגי מעסיקים ועובדים, מומחים ממכוני מחקר ומוסדות אקדמיים ונציגי עמותות ומלכ"רים מהמגזר השלישי. חברי המועצה יקיימו ישיבות סדירות וידונו בנושאים שאינם נגזרים מסוגיות שרלבנטיות בעיקר לטווח הקצר או הבינוני, שיובאו לתשומת לב הפורום המקצועי לניהול אסטרטגיה וצוות היחידה לאסטרטגיה. בנוסף, חברי המועצה יעבירו את חוות דעתם לגבי נושאים ותוכניות שיוצגו לפני המועצה. על המועצה להזמין על בסיס קבוע מומחים חיצוניים שייטנו עדות או יציגו מחקרים בנושאים חשובים.

החברות במועצה תיקבע על פי שתי קטגוריות: חברים שהתמנו מתוקף תפקידיהם (כמו למשל נציגי הסתדרות העובדים או האקדמיה הישראלית הלאומית למדעים) וחברים שיתמנו על ידי הממשלה. חברים מטעם הממשלה יתמנו על ידי רה"מ למשך תקופת כהונתה של הממשלה, בעוד שהאחרים יתמנו על ידי מוסדות המוצא שלהם. יש להתקין מנגנון פורמלי לבחירת יו"ר למועצה, אשר לא יהיה עובד מדינה.

ניהול התוכניות שייכללו באג'נדה האסטרטגית בנושאי חברה וכלכלה יופקד בידי משרד רה"מ או ראשי אגפים במשרד האוצר או בידי ראש תוכנית שיגויס מחוץ לגופים אלה, וזאת בהתאם להחלטת הפורום המקצועי לניהול אסטרטגיה חברתית כלכלית. מומלץ שמנהל תכנית ימונה בדרג סמנכ"ל במשרד רה"מ. אגפי המטה במשרד רה"מ יגישו סיוע ניהולי, מקצועי ומתודולוגי כדי לסייע בהפעלת התוכניות. האגף לממשל וחברה בייחוד יסייע למנהלי התוכניות השונות בקשריהם עם יחידות התכנון הציבוריות ועם הציבור. מנגנון זה לניהול התוכניות החברתיות כלכליות במשרד רה"מ ובמשרד האוצר, והתמיכה הן של הפורום המקצועי לניהול אסטרטגיה והן של פורום הסמנכ"לים (ראו המלצה 6), יהיו המענה העיקרי לפערים שזוהו בנוגע להיעדר תיאום בין-משרדי והבעיות במעבר ליישומם של עקרונות מדיניות. בדומה לאג'נדה עצמה, גם כאן היעדר התגייסות נאותה מצד המשרדים עלולה לגרום לפגוע בתפקוד של מנגנון זה בחתירה למימוש יעדי הממשלה.

#### המלצה 6. הקמת פורום סמנכ"לים וחיזוק היחידות המשרדיות לאסטרטגיה, מדיניות ותכנון

יש להקים פורום אסטרטגי של סמנכ"לי משרדים לצורך תיאום בין-משרדי של תהליכי ניתוח אסטרטגי ואימוץ של פרספקטיבה אסטרטגית בקביעת המדיניות המשרדית, החלפת מידע ותובנות מקצועיות בין המשרדים ותקשור סדר העדיפויות הממשלתי בקרב היחידות המשרדיות. תיאום הפורום יופקד בידי היחידה לאסטרטגיה במשרד רה"מ (תיאום והנחיה בתחום המקצועי) והאגף לממשל וחברה במשרד רה"מ (הנחיות מתודולוגיות).

יש ליזום מהלך לבניית יכולות אסטרטגיות במשרדי הממשלה. במשרדי הממשלה שאין בהם כרגע יחידות שכאלה, מומלץ להקים יחידה לאסטרטגיה, שתפעל יחד עם, במסגרת או בנפרד מפונקציית התכנון והתקצוב הקיימת (ברוב המקרים שתי הפונקציות הן באחריות סמנכ"ל תכנון או כלכלה).

יש לצרף אל מסמך האג'נדה מסמך הנחיות לגיבוש תכנית אסטרטגית ולפרט בה מטרות ויעדים מרכזיים בכל תכנית בנושאי חברה וכלכלה. בהתאם לרמות התכנון הזמינות כרגע, על המסמך לקבוע יעדים עבור התוכנית ולפרט בנושא המסגרת המנהלתית והתקציבית שתידרש ליישומה.

בנוסף, מסמך האג'נדה אמור להוביל לניסוחן של הנחיות ליישום, שתכליתן לתרגם את היעדים החברתיים כלכליים הכלולים האג'נדה של הממשלה לפעילויות משרדיות פרטניות שיבוצעו במהלך כהונת הממשלה. על המסמך לכלול יעדים עיקריים, סוגיות שיש לטפל בהן ומקורות תקציביים, במידת האפשר, עבור כל אחד מהיעדים הרחבים.

הגיבוש של אג'נדה ממשלתית כרוך בסיכון של אי-קבלה מלאה על ידי המשרדים, דבר העלול ליצור התנגדות. בנוסף, מסמך שכזה לא בהכרח יביא בחשבון את המציאות שביישום היעדים, דבר העלול להעמיס על הממשלה יעדים ותוכניות חסרי היתכנות. כתוצאה מכך, גיבוש המסמך יצריך תשומת לב קפדנית.

#### **המלצה 5. יצירת מנגנון לניהול התוכניות למהלכים חברתיים כלכליים**

כפי שצוין בדיון בהמלצה 4, האג'נדה תכיל תכניות ומערכי תכניות ספציפיים ואף מסמכים עם הנחיות ליישום אותן תוכניות. התוכניות שיוגדרו באג'נדה ומסמכי ההנחיות ליישום אותן תוכניות יהפכו לתוכניות הפעולה של הממשלה בתחומי החברה והכלכלה; הם ייגזרו באופן ישיר מהיעדים החברתיים כלכליים של הממשלה ויוצבו בראש סדר העדיפויות של הממשלה. אותן תוכניות אמורות לכלול תשומות מצד מספר משרדים אך במקרים בודדים, אפשר שהן יתמקדו בנושא הנתון לתחום טיפולו הבלעדי של משרד זה או אחר.

הפורום המקצועי לניהול אסטרטגיה חברתית כלכלית, שייעזר ביחידות המטה, יישא באחריות להכנת התשתית המשפטית, התקציבית והמנהלתית ליישום התוכניות. על פי הצורך, יוכל להתבצע ביחס לתוכניות תהליך תכנון מורחב ומפורט באמצעות ועדה ממשלתית או ציבורית, בשיתוף עם המשרדים הרלוונטיים ועם נציגים ממשרד ה"מ, אגף תקציבים והמועצה הלאומית לכלכלה.

במקרים מסוימים, עשויים קובעי המדיניות להחליט כי ועדה אד-הוק חוץ ממשלתית היא דרך טובה לגשת להתמודדות עם בעיה חברתית כלכלית. בפרקים הקודמים ציינו את השימושים, הערך והחסרונות של ועדות מסוג זה. אם תוקם ועדה שכזאת, היחידה לאסטרטגיה תוכל לשמש גם כגורם שאחראי על ביצעו אנליזה והצגת ממצאים עבור הוועדה או לנהל את הקשרים בינה לבין המנהיגות הפוליטית ותהליכי המדיניות. סיכון מרכזי בהקמת היחידה לאסטרטגיה הוא שאותה יחידה עלולה להפוך למנגנון ביורוקרטי שיתקשח במהלך הזמן, תעסוק בהגנה על האינטרסים המוסדיים שלה ותהפוך בלתי רלוונטית לקובעי המדיניות. הכפפת היחידה לראש המועצה הלאומית לכלכלה ולמנכ"ל משרד ה"מ, ואישה בעובדים בהסדר השאלה זמני ממשרדים אחרים או מחוץ לשירות הציבורי עשויים לסייע בצמצום הסיכון הזה. סיכון נוסף, אם כי שולי הוא, כי העובדים שיועברו בהשאלה ממשרדים אחרים יפעלו לפי האינטרסים של משרדיהם ולא לפי אלה של היחידה לאסטרטגיה או של משרד ה"מ.

#### המלצה 4. גיבוש אג'נדה אסטרטגית בנושאי חברה וכלכלה

בתוך ארבעה חודשים מהקמתה ומהר ככל האפשר לאחר כניסתה לתפקידה, על הממשלה לאשר ולפרסם אג'נדה אסטרטגית בנושאי חברה וכלכלה למהלך הקדנציה. האג'נדה האסטרטגית תתבסס על הפרספקטיבה האסטרטגית שפורום הסמנכ"לים (ראו המלצה 6) והיחידה לאסטרטגיה גיבשו במהלך עבודתם, ויכלול ניתוח של המצב החברתי כלכלי והשלכותיו לטווח הארוך; הגדרה של היעדים החברתיים כלכליים למשך כהונתה של הממשלה, כולל יעדים כמותיים וכיצד יכולים יעדים אלה לסייע בפתרון בעיות ארוכות טווח; תוכניות מפורטות ליישום תוכניות חברתיות כלכליות ספציפיות שהממשלה תקדם, כולל תוכניות המתייחסות לאתגרי מדיניות הכרוכים במעורבות של יותר ממשרד אחד (ראו המלצה 5); וכל תחומי חברה וכלכלה שמשרדי הממשלה יתמקדו בטיפול בהם במהלך כהונת הממשלה. מיסוד האג'נדה, בתמיכת פורום הסמנכ"לים, היחידה לאסטרטגיה והפורום המקצועי לניהול אסטרטגיה, יהיו המענה המרכזי לפערים הקיימים כרגע אשר הוגדרו, בין השאר, כעמדה תגובתית, היעדר פרספקטיבה אסטרטגית בממשלה ומעבר ליישום מדיניות.



### פעילויות היחידה יוכלו לכלול:

- תמיכה בפורום המקצועי לניהול אסטרטגיה, למשל בניסוח טיוטות לתוצרים אסטרטגיים, שיהוו בסיס לפעילות הפורום.
- תיאום וריכוז התוכן והחומרים הנדרשים לגיבוש של אג'נדה אסטרטגית חברתית כלכלית (ראו המלצה 4) על בסיס עבודתו של פורום הסמנכ"לים (ראו המלצה 5) והמחקרים ותוצרי הניתוח המקדימים של היחידה עצמה, כמו גם הצעות ותוצרים שיוגשו על ידי משרדי הממשלה, בנק ישראל, גופי מחקר חיצוניים ובעלי עניין אחרים.
- לאחר בחירה של מנהיגות פוליטית חדשה, הצגת הערכת מצב חברתית כלכלית והצעה לעקרונות מנחים עבור הממשלה, לשם סיוע בתהליך גיבוש המטרות והדגשים המרכזיים של הממשלה.
- הצגת חלופות אסטרטגיות לממשלה לשם בחירת מספר דגשים אסטרטגיים לאג'נדה ממשלתית ויתבססו בעיקר על ניתוח מקדים של התחומים הפוטנציאליים למיקוד אסטרטגי.
- שימוש במחקרים ושירותי ייעוץ חיצוניים, תוך הקצאת משאבים תקציביים מספקים והולמים למטרה זו. אותם שירותים יוכלו לשמש לסיוע בגיבוש של אסטרטגיות ותוכניות ולהערכה של אסטרטגיות ותוכניות קיימות. מחקרים חיצוניים יוכלו לכלול גם חוזים ארוכי טווח עם מוסדות מחקר ישראלים או זרים כדי לקבל באופן שוטף מידע אנליטי ומחקרי עומק בנושאים נבחרים.
- שמירה על קשר מקצועי שוטף עם היחידות לאסטרטגיה המשרדיות (ראו המלצה 6) לשם קבלת מידע בנוגע למצב האסטרטגי הנוכחי בתחומי האחריות של כל משרד, חיזוק שיתוף פעולה בגיבוש תכניות אסטרטגיות בין-משרדיות ושיפור התיאום בין פעילות המשרדים לבין יעדי הממשלה.
- בחינת גיבוש מנגנון לשיתוף פעולה ותיאום עם מועצה חיצונית של בעלי עניין ומומחים (ראו המלצה 7).

הציבורי. לטובת עובדים שיושאלו ממשרדי הממשלה השונים, על נציבות שירות המדינה לנקוט אמצעים שיהפכו את השירות ביחידה לאסטרטגיה לנקודת זינוק לקידום מהיר בשורות השירות הציבורי.<sup>3</sup>

היחידה לאסטרטגיה תוביל את המאמץ של הצוות המקצועי להביא לנקיטת פרספקטיבה אסטרטגית כלפי סוגיות חברתיות כלכליות, תתמוך בגיבוש של אסטרטגיה חברתית כלכלית שתתבסס על פרספקטיבה ארוכת טווח ותסייע בהכוננת ביצועי הממשלה הנבחרת בהתאם לאותה אסטרטגיה. לשם כך תופקד היחידה על ניתוח ומעקב שוטף אחר החברה והכלכלה בישראל מפרספקטיבה רב-תחומית וארוכת טווח. היחידה תפרסם דוח ממצאים שנתי.

בעת כניסתה של ממשלה חדשה לתפקידה, יוטלו על היחידה לאסטרטגיה משימות נוספות, בהתאם לממצאים מהסקירה הבינ"ל בנוגע לעמידות של אסטרטגיה חברתית כלכלית ארוכת טווח בפני שינויים ומידת האפקטיביות של גיבוש תכניות (כנגזרת מאסטרטגיה או מפרספקטיבה אסטרטגית) אשר ממשלה נתונה תוכל לממש במהלך כהונתה. באופן ספציפי, יוטל על הצוות להכין סדרה של תחומים פוטנציאליים למיקוד אסטרטגי לכל ממשלה חדשה, וחלופות אסטרטגיות בתחומים שהממשלה תחליט שהם מחייבים פעולה. שילוב זה של תחומים פוטנציאליים למיקוד אסטרטגי וחלופות אסטרטגיות בתחומים נבחרים ישמש כמעין תפריט, שממנו תוכל ממשלה נתונה, בעזרת הפורום המקצועי לניהול אסטרטגיה, לבחור תכניות וכיווני מדיניות ספציפיים שיקודמו בהתאם לסדר העדיפויות של אותה ממשלה. מהלכי הניתוח והבקרה השוטפים יסייעו אף הם ליחידה בפיתוח מנגנון התראה מוקדמת אסטרטגית. בהינתן תפקידה המרכזי בפיתוח אסטרטגיה, על היחידה לפתח בסופו של דבר שיטות שיסייעו להנחלת החשיבה האסטרטגית לכל חלקי הממשלה.

3 אנו ממליצים להקים פורום חדש במקום האציל סמכויות אלה לקבינת החברתי כלכלי הקיים. פורום שכזה יוכל להמשיך בתפקידו הנוכחי, בהתאם להעדפות של כל ממשלה שאותו פורום ישרת.

בהמלצה זו ברצוננו לענות על 2 תכליות חשובות שצפויות להיות בקונפליקט מסוים. מניתוח מקרי מבחן עולה כי ישנה חשיבות לקרבה של יחידת אסטרטגיה לדרג ניהולי בכיר שעוסק בניהול שוטף ויישום מדיניות לשם שמירה על רלבנטיות. בהתאם לכך, היה מומלץ שמינוי ר' יחידת אסטרטגיה ייעשה על ידי ר' המועצה הלאומית לכלכלה בשיתוף עם מנכ"ל משרד רה"מ. מצד שני, שמירה על רלבנטיות והסתכלות רחבה וארוכת טווח דורשות גם שהיחידה תשמור על מידה מסוימת של נפרדות ועצמאות מהשפעה מוחלטת של אותו דרג ניהולי בכיר. אין מנגנון פשוט שיפתור את המתח בין 2 תכליות אלו כאשר בכל קדנציה, יש ליצור את שיווי המשקל המתאים. אך באופן כללי, אנו ממליצים כי ר' המועצה הלאומית לכלכלה יהיה בעל הסמכות המרכזית בקביעת המנהיגות הבכירה של היחידה לאסטרטגיה.

## טבלה 6.7

### מסקנות ממקרי המבחן והמלצות לגבי פער 7, רמה לא מספקת של מדידה והערכה

מסקנה	המלצה
הקמת היחידה לאסטרטגיה שתקושר עם משרד רה"מ	הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית
גיבוש אסטרטגיה לקדנציה	הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית
	גיבוש אג'נדה אסטרטגית בנושאי חברה וכלכלה, כולל תפוקות רלוונטיות
	הקמתה במשרד רה"מ של מערכת לניהול תוכניות שינבעו מסדר היום האסטרטגי בנושאי חברה וכלכלה
	הקמת צוותי הערכה חיצוניים
שימוש מתמשך בפרספקטיבה אסטרטגית בעת ניתוח סוגיות חברתיות כלכליות וגיבוש אסטרטגיות, חלופות אסטרטגיות ומערכות אזהרה מוקדמת אסטרטגית לטווח הארוך	הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית
	התבססות על תפוקות מחטיבת המחקר של בנק ישראל
	התבססות על תפוקות מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ויישום ההערכות המשרדיות של האגף לממשל וחברה במשרד רה"מ
פרסום של מסמכי אסטרטגיה וחומרי עזר	פרסום הדוח השנתי של קיום אירועים ייעודיים שיאורגנו על ידי היחידה לאסטרטגיה
	פרסום המעקב אחר התקדמות מימוש היעדים בתחום החברתי כלכלי

### המלצה 3. הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית

מלבד הצוות הקיים, התומך בעבודת ראש המועצה הלאומית לכלכלה בתפקידו כיועץ הכלכלי לרה"מ, יש להקים יחידה לאסטרטגיה שתדווח לו. ראש היחידה יתמנה על ידי ראש המועצה הלאומית לכלכלה, בהתייעצות עם מנכ"ל משרד רה"מ ואילו נציבות שירות המדינה תבטיח כי רק מועמדים נאותים עם השכלה מתאימה וניסיון מקצועי רלוונטי יוכלו להתמודד על התפקיד. סגל היחידה יכלול עובדים ממגוון של תחומים, לאו דווקא ממדעי החברה, מינהל עסקים, אסטרטגיה ומדיניות ציבורית, אלא אפילו אנשי מדעים ומדעי הרוח (כדי להרחיב את החשיבה) ועובדים מתחומי מדיניות ספציפיים (כמו למשל חינוך ועבודה סוציאלית). חלק מחברי הצוות יוכלו להיות עובדים שיושאלו באופן זמני ממשרד האוצר וממשרדים אחרים, לתקופת של כשנתיים, אם כי ניתן לשקול גם מינויים קצרים או ארוכים יותר. אחרים יוכלו לתפקד כעובדים זמניים מגופים חוץ ממשלתיים ומהשירות

## טבלה 6.6

## מסקנות ממקרי המבחן והמלצות לגבי פער 6, קושי ביצירת מדיניות על בסיס אסטרטגיה ויישומה

המלצה	מסקנה
הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית	הקמת היחידה לאסטרטגיה שתקושר עם משרד רה"מ
הקמת פורום סמנכ"לים וחיזוק היחידות לאסטרטגיה המשרדיות	שיפור יחידות לאסטרטגיה במשרדים השונים
הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית	גיבוש אסטרטגיה לקדנציה
גיבוש אג'נדה אסטרטגית בנושאי חברה וכלכלה, כולל תפוקות רלוונטיות	
הקמת פורום מקצועי לניהול אסטרטגיה חברתית כלכלית	שיפור התיאום מצד משרד רה"מ
הקמתה במשרד רה"מ של מערכת לניהול תוכניות שינבעו מסדר היום האסטרטגי בנושאי חברה וכלכלה	
יישום ההערכות המשרדיות של האגף לממשל וחברה במשרד רה"מ	
הקמת פורום מקצועי לניהול אסטרטגיה חברתית כלכלית	קישור בין פרספקטיבות אסטרטגיות, התפוקות של האסטרטגיה המנוסחת והתקציב
הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית	

אסטרטגיות ותוכניות אסטרטגיות במסגרת תקציב המדינה ופיקוח על הצמידות אליהן.

מלבד הדיווח לפורום בדרג הפוליטי, הפורום המקצועי לניהול אסטרטגיה יציג את תפוקותיו באופן סדיר לפני פורום המנכ"לים שפועל כבר כיום, כמו גם לפני פורום סמנכ"לים לאסטרטגיה (ראו המלצה 6). אחד הסיכונים בהקמת פורום מקצועי שכזה הוא האפשרות שהוא יהפוך לארגון שפועל למראית עין ושהישגיו דלים, כאשר הנושאים המהותיים יידונו וההחלטות יתקבלו באופן פחות פורמלי, שלא במסגרת הישיבות הפורמליות. דרכים פוטנציאליות להישמר מפני מצב שכזה הוא להקפיד על פורום מקצועי קטן ולהטיל עליו משימות חובה ספציפיות או לדרוש ממנו תוצרים ספציפיים, ואולם אם משתתפי הפורום לא יפנימו את התועלת שבפורום, סביר להניח שלא יהיה בכך כדי לעצור את התנוונותו. כפי שצינו בדיון בהמלצה 9, עניין התמריצים יהיה חשוב.

טבלה 6.5

מסקנות ממקרי המבחן והמלצות לגבי פער 5, שימוש לא מספיק במחקר ומידע

מסקנה	המלצה
הקמת היחידה לאסטרטגיה שתקושר עם משרד רה"מ	הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית
גיבוש אסטרטגיה לקדנציה	הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית
שימוש מתמשך בפרספקטיבה אסטרטגית בעת ניתוח סוגיות חברתיות כלכליות וגיבוש אסטרטגיות, חלופות אסטרטגיות ומערכות אזהרה מוקדמת אסטרטגית לטווח הארוך	גיבוש אג'נדה אסטרטגית בנושאי חברה וכלכלה, כולל תפוקות רלוונטיות
מחקר וכלים אנליטיים פורמליים	הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית
	איסוף תשומות של מומחים שימשו את מועצת בעלי העניין החיצוניים
	התבססות על תפוקות מחטיבת המחקר של בנק ישראל
	התבססות על תפוקות מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
	הפעלת צוותי הערכה חיצוניים
	חיזוק הרשת הרחבה והלא פורמלית של שותפים חיצוניים המסייעת ליחידה לאסטרטגיה

מוחלטת של אותו דרג ניהולי בכיר. אין מנגנון פשוט שיפתור את המתח בין 2 תכליות אלו כאשר בכל קדנציה, יש ליצור את שיווי המשקל המתאים. אך באופן כללי, אנו ממליצים כי ר' המועצה הלאומית לכלכלה יהיה בעל הסמכות המרכזית בקביעת המנהיגות הבכירה של היחידה לאסטרטגיה. היחידה לאסטרטגיה תופקד על תיאום עבודת הפורום המקצועי לניהול אסטרטגיה. הפורום יבטיח הכנה נאותה של סוגיות לדיון בפורום של הדרג הפוליטי ויקיים מעקב אחר פעילות היחידה לאסטרטגיה, כולל תמיכה אנליטית בפיתוח פרספקטיבה אסטרטגית ביחס לסוגיות חברתיות כלכליות, גיבוש אסטרטגיה וכן אישור של האג'נדה החברתית כלכלית ובקרה עליה. בנוסף, הפורום המקצועי יוביל את השילוב של פרספקטיבות אסטרטגיות בתהליכים שיתקיימו במהלך כהונת הממשלה, לרבות השקה של תוכניות אסטרטגיות ומעקב שוטף אחר ביצוען וכן הגדרה של עדיפויות

## טבלה 6.4

## מסקנות ממקרי המבחן והמלצות לגבי פער 4, מעורבות ברמה נמוכה בקרב בעלי עניין והציבור

מסקנה	Recommendation
הקמת היחידה לאסטרטגיה שתקושר עם משרד רה"מ	הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית
תוצרי ניתוח ותשומות מגורמים חוץ ממשלתיים עם קשרים ליחידה לאסטרטגיה	הקמת היחידה לאסטרטגיה
	הקמת מועצה של בעלי עניין חיצוניים או יצירת שיטות מבוססות טכנולוגיה לקבלת חוות דעת והשתתפות.
	הקמת רשת רחבה ולא פורמלית של שותפים חיצוניים.
	יצירת כיסוי תקשורתי שוטף למוסדות ותהליכי אסטרטגיה.
גיבוש אסטרטגיה לקדנציה	הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית
	הקמת מועצה של בעלי עניין חיצוניים או יצירת שיטות מבוססות טכנולוגיה לקבלת חוות דעת והשתתפות
שימוש מתמשך בפרספקטיבה אסטרטגית בעת ניתוח סוגיות חברתיות כלכליות וגיבוש אסטרטגיות, חלופות אסטרטגיות ומערכות אזהרה מוקדמת אסטרטגית לטווח הארוך	הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית
	הקמת מועצה של בעלי עניין חיצוניים או יצירת שיטות מבוססות טכנולוגיה לקבלת חוות דעת והשתתפות

## המלצה 2. הקמת פורום מקצועי לניהול אסטרטגיה חברתית כלכלית

יש להקים פורום קבוע שיכלול עובדי מדינה בכירים, וביניהם מנכ"ל משרד רה"מ, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, ראש אגף תקציבים ומנכ"ל משרד האוצר. הפורום הזה יקיים ישיבות סדירות ויזמין על פי הצורך לדינוני משתתפים נוספים, כמו למשל המשנה לנגיד בנק ישראל.

בהמלצה זו ברצוננו לענות על 2 תכליות חשובות שצפויות להיות בקונפליקט מסוים. מניתוח מקרי מבחן עולה כי ישנה חשיבות לקרבה של יחידת אסטרטגיה לדרג ניהולי בכיר שעוסק בניהול שוטף ויישום מדיניות לשם שמירה על רלבנטיות. בהתאם לכך, היה מומלץ שמינוי ר' יחידת אסטרטגיה ייעשה על ידי ר' המועצה הלאומית לכלכלה בשיתוף עם מנכ"ל משרד רה"מ. מצד שני, שמירה על רלבנטיות והסתכלות רחבה וארוכת טווח דורשות גם שהיחידה תשמור על מידה מסוימת של נפרדות ועצמאות מהשפעה

### טבלה 6.3

#### מסקנות ממקרי המבחן והמלצות לגבי פער 3, היעדר תיאום בין-משרדי בגיבוש עקרונות מדיניות

המלצה	מסקנה
הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית	הקמת היחידה לאסטרטגיה שתקושר עם משרד רה"מ
הקמת פורום סמנכ"לים וחיזוק היחידות לאסטרטגיה המשרדיות	שיפור יחידות לאסטרטגיה במשרדים השונים
הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית	גיבוש אסטרטגיה לקדנציה
גיבוש אג'נדה אסטרטגית בנושאי חברה וכלכלה, כולל תפוקות רלוונטיות	שיפור התיאום מצד משרד רה"מ
הקמת פורום אסטרטגיה ברמה הפוליטית	
הקמת פורום מקצועי לניהול אסטרטגיה חברתית כלכלית	
הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית	
הקמתה במשרד רה"מ של מערכת לניהול תוכניות שינבעו מסדר היום האסטרטגי בנושאי חברה וכלכלה	
יישום ההערכות המשרדיות של האגף לממשל וחברה במשרד רה"מ	
הקמת פורום מקצועי לניהול אסטרטגיה חברתית כלכלית	קישור בין פרספקטיבות אסטרטגיות, התפוקות של האסטרטגיה המנוסחת והתקציב
הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית	

ועדת השרים יכולה להיות פורמלית או בלתי פורמלית ולפעול כמו 'מטבחון' בלתי פורמלי לאסטרטגיה חברתית כלכלית, בדומה לנהוג בזירה הפוליטית-ביטחונית בישראל. היתרון המרכזי בהקמת פורום בלתי פורמלי הוא שבמערכת הפוליטית הקיימת, זוהי כמעט הדרך היחידה להבטיח פורום קטן ואפקטיבי. החיסרון המרכזי הוא שהיעדר גוף פורמלי, רשמי וקבוע במסגרת המערכת הפוליטית עלול להפוך את התהליך האסטרטגי לשביר ופגיע במיוחד לתנודות ברמת תשומת הלב מצד המנהיגות הפוליטית. בכל מקרה, שמירה על פורום קומפקטי ואפקטיבי והגשת התפוקות שלו לאישור מליאת הממשלה הן גורמים בעלי חשיבות קריטית.<sup>2</sup>

2 אנו ממליצים להקים פורום חדש במקום להאציל סמכויות אלה לקבינט החברתי כלכלי הקיים. פורום שכזה יוכל להמשיך בתפקידו הנוכחי, בהתאם להעדפות של כל ממשלה שאותו פורום ישרת.

## טבלה 6.2

**מסקנות ממקרי המבחן והמלצות לגבי פער 2, עמדה תגובתית והיעדר גישה אסטרטגית לאתגרי מדיניות ביוזמת הממשלה**

המלצה	מסקנה
הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית	הקמת היחידה לאסטרטגיה שתקושר עם משרד רה"מ
תמרוץ עובדי מדינה המוצבים ביחידה לאסטרטגיה. עיגון היחידה לאסטרטגיה ופעילותה בהחלטת ממשלה או בחוק.	דרישות משפטיות ותרבות של חשיבה אסטרטגית
הקמת פורום מקצועי לניהול אסטרטגיה חברתית כלכלית	גיבוש אסטרטגיה לקדנציה
הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית	
גיבוש אג'נדה אסטרטגית בנושאי חברה וכלכלה, כולל תפוקות רלוונטיות	
הקמת פורום מקצועי לניהול אסטרטגיה חברתית כלכלית	יישום מתמשך של פרספקטיבה אסטרטגית בעת ניתוח סוגיות חברתיות כלכליות וגיבוש אסטרטגיות, חלופות אסטרטגיות ומערכות אזהרה מוקדמת אסטרטגית לטווח הארוך
הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית	
הקמת פורום סמנכ"לים וחיזוק היחידות לאסטרטגיה המשרדיות	

מדיניות מתואמות וארוכות טווח ולהנחות ולאשר את סדר היום החברתי כלכלי (המתואר להלן) לפני הגשתו לאישור הממשלה. הרכב ועדת השרים צריך להיקבע בהתאם להעדפות רה"מ ובהקשר עם המצב הפוליטי הספציפי. אנו ממליצים להגביל את ועדת השרים לשישה שרים, ולכלול בה כחברים לכל הפחות את שר האוצר ושר הכלכלה, האחראי גם על נושאי עבודה, מחקר ופיתוח. בהתאם לצורך ולנושא, יש להזמין משרדים אחרים ואת נגיד בנק ישראל להשתתף בדיונים, בכפוף לצורך בקיום עצמאותו של הבנק המרכזי. המיסוד של פעילות ועדת השרים, יחד עם הפורמליזציה של הגשת התפוקות וההחלטות של ועדה זו לאישור מליאת הממשלה יהווה מענה לממצא ממקרי המבחן הבינלאומיים שלנו, בדבר הצורך במעורבות מצד ראש הממשלה ולפער שזוהה בנוגע למעורבות המנהיגות הפוליטית.



## טבלה 6.1

### מסקנות ממקרי המבחן והמלצות לגבי פער 1, היעדר מעורבות מצד המנהיגות הפוליטית

מסקנה	המלצה
מעורבות מצד ראש הממשלה	הקמת פורום אסטרטגיה ברמה הפוליטית
	בטחת מעורבות של מוסדות אסטרטגיה בדיונים הרלוונטיים
	קיום אירועים ייעודיים שיאורגנו על ידי היחידה לאסטרטגיה
	תדרוך סדיר של רה"מ על התהליכים האסטרטגיים על ידי ראש המועצה הלאומית לכלכלה
הקמת היחידה לאסטרטגיה שתקושר עם משרד רה"מ	הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית
	קיום אירועים ייעודיים שיאורגנו על ידי היחידה לאסטרטגיה
דרישות משפטיות ותרבות של חשיבה אסטרטגית	הנהגת חובת פרסום של סדר היום האסטרטגי בנושאים חברתיים כלכליים והצגתו לפני הכנסת.
	הנהגת חובת ניסוח דוח שנתי על סדר היום האסטרטגי בנושאים חברתיים כלכליים.
	קיום אירועים ייעודיים שיאורגנו על ידי היחידה לאסטרטגיה
גיבוש אסטרטגיה לקדנציה	לערב את פורום האסטרטגיה ברמה הפוליטית בגיבוש האג'נדה האסטרטגית החברתית-כלכלית ותוצרים נלווים
	קיום אירועים ייעודיים שיאורגנו על ידי היחידה לאסטרטגיה
	תדרוך סדיר של רה"מ על התהליכים האסטרטגיים על ידי ראש המועצה הלאומית לכלכלה
שיפור התיאום מצד משרד רה"מ	הקמת פורום אסטרטגיה ברמה הפוליטית
פרסום של מסמכי אסטרטגיה וחומרי עזר	הנהגת חובת פרסום של אסטרטגיה לקדנציה והצגתה לפני הכנסת
קישור בין פרספקטיבות אסטרטגיות, התפוקות של האסטרטגיה המנוסחת והתקציב	הקמת פורום מקצועי לניהול אסטרטגיה חברתית כלכלית

### המלצה 1. הקמת פורום אסטרטגיה ברמה הפוליטית

רה"מ וועדת השרים בראשותו צריכים להיות המוקד לגיבוש אסטרטגיה ולניהול התהליך האסטרטגי בתוך הממשלה, תוך הבאת התפוקות העיקריות וההחלטות הנובעות ממנו לאישור הממשלה. באופן מיוחד, על ועדת השרים להתמקד בבעיות חברתיות וכלכליות המחייבות תגובות

### סיכום ההמלצות

1. הקמת קבינט אסטרטגי ברמה הפוליטית ובראשות ראש הממשלה, שיתפקד כמוקד לגיבוש פרספקטיבה אסטרטגית, קבלת החלטות בנוגע לגיבוש אסטרטגיות ופיקוח על הניהול של התהליך האסטרטגי.
2. הקמת פורום לניהול אסטרטגיה חברתית כלכלית בדרג המקצועי, הקשור לראש הממשלה ואשר יורכב מעובדי מדינה בכירים; פורום זה ישמש מוקד לתיאום החשיבה והניהול של אג'נדה חברתית כלכלית אסטרטגית, ברמת בכירי השירות הציבורי.
3. הקמת יחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית במסגרת המועצה הלאומית לכלכלה; צוות זה יתפקד כמוקד התמיכה בטיפול באתגרים חברתיים כלכליים מתוך פרספקטיבה אסטרטגית, מערכת התראה מוקדמת אסטרטגית, פיתוח של חלופות אסטרטגיות והכשרה אסטרטגית לשירות הציבורי, כולל מתן תמיכה מקצועית לפורום המקצועי לניהול אסטרטגיה בתחומים כגון גיבוש אג'נדה וניהול תהליכים אסטרטגיים עבור הממשלה.
4. גיבוש של אג'נדה חברתית כלכלית אסטרטגית, שתוגדר ותקודם על ידי הממשלה במהלך כהונתה.
5. יצירת מנגנון במסגרת משרד ה"מ, לניהול התוכניות למהלכים חברתיים כלכליים שנכללו באג'נדה של הממשלה.
6. הקמת פורום סמנכ"לים; חיזוק היחידות לאסטרטגיה, מדיניות ותכנון במשרדי הממשלה; ופיתוח יכולות לגיבוש פרספקטיבה אסטרטגית במשרדי הממשלה ותרגום של אסטרטגיות לעקרונות מדיניות ותוכניות ויישומם של אלה.
7. הקמה של מועצה המורכבת מבעלי עניין ומומחים חיצוניים, כדי ליצור קשר בין הציבור לבין התהליכים האסטרטגיים.
8. שימוש במחקר, בקרה והערכה במטרה לבדוק את עבודתם של המוסדות והתהליכים החדשים ושל עקרונות המדיניות והתוכניות שיגובשו בעזרתם.
9. יצירת תמריצים רשמיים ובלתי רשמיים לגיבוש פרספקטיבה אסטרטגית, השתתפות במוסדות ובתהליכים החדשים ושימוש מעשי בתפוקות שלהם.

ניגש עכשיו לדין מפורט יותר בהמלצות. חשוב לציין כי אנו מגישים המלצות אלה מתוך מוכנות מלאה לכך שיישומן בפועל יעוצב באופן שיביא בחשבון גם את עמדותיהם של המנהיגים הפוליטיים לגבי האופן המיטבי למימוש מטרות המיועדות. לכן בהחלט ייתכן הבדל בין נוסח ההמלצות לבין מה שיישום בפועל על ידי ממשלת ישראל. אנו מציעים רק נקודת מוצא ולא את המתכונת הסופית.

- תכניות פעולה לקדנציה, שיגובשו עם הקמת הממשלה ובמהלך כהונתה צריכות להוות גורם מקשר בין התוכניות הממשלתיות לבין תהליכי גיבוש פרספקטיבה אסטרטגית ביחס לאתגרים חברתיים כלכליים.
- יש לחזק את יכולות התכנון לטווח ארוך ויכולות ניתוח אסטרטגי של המשרדים השונים, כמו גם הכללתם בתהליכי גיבוש אסטרטגיות ותהליכי הניהול.
- יש לשלב את תהליכי התקצוב והתכנון הממשלתיים בתהליך האסטרטגי
- יש לתכנן תמריצים לשרים, למשרדים ולעובדי מדינה באופן שיתגמל את ההשתתפות בתהליך אסטרטגי ממשלתי ויתמוך במאמץ ליישם פרספקטיבה אסטרטגית ולשלבה במדיניות ובפעולות הממשלה.

## פירוט ההמלצות

מההבנה שהגענו אליה ביחס למצב הנוכחי בישראל (פרק 3), על בסיס הממצאים ממקרי המבחן שלנו מהעולם (פרק 4) ומדעות המומחים ביחס לפערי אסטרטגיה ויישום בישראל (פרק 5), גיבשנו תשע המלצות. טבלאות 6.1 עד 6.7 מציגות את ההמלצות שלנו וכיצד הן נגזרות ממסקנות מקרי המבחן הבינלאומיים ומהפערים. כל טבלה מתייחסת לפער אחד, מפרטת את רשימת המסקנות הרלוונטיות ממקרי הבוחן בעמודה מימין ומונה את ההמלצות המוצגות בפרק זה בעמודה משמאל.

לדוגמה, הקמת פורום ברמה הפוליטית היא תגובה לפער של מעורבות הדרג הפוליטי ונותנת מענה למסקנות שהפקנו ממקרי המבחן הבינלאומיים בדבר הצורך במעורבות של ראש הממשלה, הצורך בפיתוח אסטרטגיה למשך כהונת הממשלה והצורך במעורבות משרד רה"מ בשיפור התיאום בין הגורמים. דוגמה נוספת: הקמת מועצה של בעלי עניין חיצוניים היא תגובה לפער בנוגע לשיתוף הציבור בתהליכים ונותנת מענה למסקנות שהפקנו ממקרי המבחן הבינלאומיים בדבר הצורך במעורבות חיצונית של היחידה לאסטרטגיה, והצורך בשימוש רצוף בפרספקטיבה אסטרטגית בעת בדיקה של סוגיות חברתיות כלכליות. כפי שניתן לראות בטבלאות 6.1 – 6.7, ההמלצות שלנו מתייחסות לכל אחת ואחת מהמסקנות שהסקנו ממקרי המבחן ולכל פער שזוהה.

### חיברנו את המלצותינו לאור היעדים הבאים:

- גיבוש תהליך שיהיה בו כדי לשפר את יכולתה של המדינה לנקוט פרספקטיבה אסטרטגית כלפי סוגיות חברתיות כלכליות ארוכות טווח (15 שנים ואפילו יותר), ואשר במקביל יעשיר גם תוכניות שיגבשו ממשלות ספציפיות ביחס לתקופת הכהונה המשוערת שלהן.
- יצירת תנאים שיאפשרו לממשלה לנקוט פרספקטיבה אסטרטגית כלפי סוגיות מדיניות שונות, כולל סוגיות מערכתיות; סוגיות הקשורות בפעילותם של מספר משרדים; סוגיות המחייבות פרספקטיבה ארוכת טווח בתנאים של חוסר וודאות; סוגיות המחייבות תהליכי יישום ועדכון מתמשכים; וסוגיות המחייבות נקיטת גישה רבת-תחומית.
- קידום יצירתן של תפוקות איכותיות שיתבססו על עבודה מקצועית ושיטתית וייצרו בסיס שיאפשר להתגבר על אילוצים קצרי טווח. תקני איכות שכאלה יוכלו לבוא לידי ביטוי ביכולת לבצע אבחון מוצק ומקיף, לנסח מדיניות מנחה שתהיה ברורה ומקיפה ולהציג סדרה קוהרנטית של נתיבי פעולה אופרטיביים.

### עקרונות מנחים

המוסדות והתהליכים שאנו מציעים מבוססים על עקרונות מנחים שנגזרו מהיעדים המוצהרים, הניסיון הבינלאומי והמצב בישראל:

- אימוץ של פרספקטיבה אסטרטגית כלפי אתגרים בתחום החברתי כלכלי, הגיבוש של אסטרטגיות חברתיות כלכליות והניהול של עקרונות המדיניות הנובעים מהם – כל אלה צריכים להתבצע כחלק בלתי נפרד מפעילות מליאת הממשלה (דהיינו, המנהיגים הפוליטיים הנבחרים), בהובלת רה"מ.
- יש לחזק את היחידות הקיימות שאחראיות על ניהול מחקרים, ניתוח נתונים, ביצוע בקרה ותמיכה בניהול תהליכי אסטרטגיה ומדיניות. במקומות ובמשרדים שאין יחידות כאלה, יש להקימן בתוך הממשלה. תפקידי יחידות אלה נדרשים לכלול גם ניהול ידע ברמה המוסדית, הסתכלות ארוכת טווח; תמיכה בתיאום בין משרדים ויחידות ממשלתיות אחרות; וקידום תהליכי עבודה מתואמים משלב גיבוש המדיניות ועד ליישומה. יחידות אלה יסתייעו על בסיס קבוע בתוצרי עבודה ותשומות של מומחים חיצוניים ובעלי עניין.

## המלצות כיצד לצפות מראש ולגבש מענה כלפי אתגרים חברתיים כלכליים

### רקע ויעדים

בפרק זה אנו מציגים המלצות ביחס למוסדות ותהליכים שיוכלו לתמוך ביישום של פרספקטיבה אסטרטגית לאתגרים חברתיים כלכליים בישראל ולסייע בפיתוח וביישום של אסטרטגיות ספציפיות. ההמלצות נוסחו לאור המצב ששרר בישראל בתקופת המחקר, כמתואר בפרק 3; לאור הניסיון הבינלאומי בנוגע למוסדות ותהליכים לגיבוש אסטרטגיה בנושאים חברתיים כלכליים, כמתואר בפרק 4; ולאור הפערים שזוהו על ידי המומחים שראינו, כמפורט בפרק 1.5.

המוסדות והתהליכים המתוארים בפרק זה הם אחת מהנוסחאות האפשריות. כאשר יש בדבר תועלת, אנו מתארים גם חלופות אפשריות. הדיון בחלופות חשוב במיוחד משום שאין בידינו מידע מלא על כל קשת המשתנים העשויים להשפיע בעתיד על ההרכב והתהליכים המוסדיים ובייחוד קשה לדעת מה יהיו השיקולים וההעדפות שינחו את קובעי המדיניות בהקמה ובהדגשה של מוסדות ותהליכים שכאלה. ראוי לציין כי מקרי המבחן המתוארים בפרק 4 מדגימים כי תופעת ההתפתחות לאור הניסיון היא תופעה שכיחה.

1 גרסה אחת של הממצאים הללו הונחה לפני כוח המשימה האסטרטגי של הממשלה במאי 2012. גרסה זו, בתורה, שימשה בסיס להצעה פורמלית שכוח המשימה הציג לפני מליאת הממשלה ואשר אושרה כהחלטת ממשלה בנובמבר 2012. יישומה של החלטת הממשלה החל עוד לפני הבחירות של שנת 2013 ויצא אל הפועל בעיקר באמצעות גופים ותהליכים אשר כינום הפורמלי הוסדר מאז.

בפרק הבא אנחנו משלבים בין כל הפרקים השונים המרכיבים את המחקר שלנו – המצב הנוכחי בישראל, מקרי מבחן בינ"ל ופערים בגישות האסטרטגיות לפיתוח מדיניות בישראל – כדי להמליץ לממשלת ישראל כיצד לשלב פרספקטיבה אסטרטגית בניתוח סוגיות חברתיות כלכליות. אנו מציגים את ההמלצות הללו בתחומים נפרדים של מוסדות, תהליכים, מידע, תפוקות וחיזוק הביקוש בממשלה לשימוש בפרספקטיבה אסטרטגית בתהליכי קביעת מדיניות.

המשרד קיבל בברכה את תוכנית 'מפתח' והקים שמונה מרכזי תעסוקה [לחרדים]. לאחר פרק זמן מסוים, [הוא] החליט להקים עשרה מרכזים נוספים ללא הערכה של שלבים קודמים בפרויקט ובלי ללמוד מהניסיון.

המשרד תכנן כלי מעולה לסבסוד ההעסקה של עובדים חדשים בתעשייה, אך איש לא בדק מדוע הכלי הזה אינו אפקטיבי בקרב אוכלוסיות מיעוטים ואיש לא ניסה לשפר את הנגישות [של מיעוטים] אליו כדי לאפשר את יישומו.

## סיכום

מניתוח הפערים בישראל עולה כי, כפי שנדון בפרק 3, קיימים בישראל רבים מהאלמנטים הדרושים כדי לבחון בעיות חברתיות כלכליות מפרספקטיבה אסטרטגית, לפתח עקרונות מדיניות ותוכניות שיתבססו על פרספקטיבה שכזאת ולנהל את יישומם. ואולם המוסדות והתהליכים כדי לאגד יחד את המרכיבים הללו חסרים.

אתגרים אלה אינם ייחודיים לישראל. כפי שצוין במקרי המבחן שבדקנו ברמה הבינלאומית, סוגיות כמו מנהיגות פוליטית, תיאום בין-משרדי ומדידה והערכה היו ונתרו אתגרים במדינות רבות.

## פער 7. רמה לא מספקת של מדידה והערכה

רוב דיוני הממשלה סבים סביב תקציבים. עד לאחרונה, נעשה רק מאמץ מועט למדוד את מידת האפקטיביות האמיתית של מדיניות נתונה. גם כאשר מגדירים אינדיקטורים להערכת מדיניות ותוכניות, במקרים רבים אין במשרדים יכולת מעקב, הערכה ושיפור לגבי אותם עקרונות מדיניות ותוכניות. המומחים שראיינו ציינו את הדברים הבאים:

השיח בישראל נוטה להתמקד בתקציב הממשלה ולא בתוצאות, והיינו השיח הוא על יעילות ולא על אפקטיביות.

לדוגמה, בחינוך יש להבין כיצד לאזן בין [הגדרת] יעדים פדגוגיים לבין מדידת התוצאות. אי אפשר לדבר רק במונחים של יעילות ('בזמן וללא חריגה תקציבית'). צריך לדבר גם על אפקטיביות.

לא צריך להתקיים שום פרויקט ללא מדידת תוצאות ואינדיקטורים תהליכיים. לא צריך לתת תקציב [לפרויקט שכזה].

דבר זה נובע, בחלקו, מהיעדר תהליך פורמלי מובנה לניהול ההתקדמות לקראת מימוש של עקרונות מדיניות ותוכניות; תהליך שכזה צריך לכלול מרכיבים כמו הגדרת יעדי מדיניות, מדידת התקדמות וניתוח סתירות. הוא נובע גם מהיעדר תהליך ממוסד להערכת מדיניות לאורך מחזור החיים שלה, משלבי הניסוח, דרך השלבים הניסיוניים וכלה ביישום ומעבר לו. בין השאר, הזכירו המרואיינים שלנו תוכניות בתחום התעסוקה אשר לדעתם, עברו הרחבות ותיקונים שונים ללא הערכה רצינולית והפקת לקחים שיטתית. המומחים שראיינו ציינו את הדברים הבאים:



ואין אף גוף או יחידה המופקדים על הבטחת הנגישות והשיתוף של ידע ומידע בתוך הממשלה. המומחים שראיינו ציינו את הדברים הבאים:

יש שפע של נתונים במשרדים אבל [המשרדים הללו] לא מדברים זה עם זה.

השימוש של הממשלה בנתונים אינו עקבי ואינו שיטתי. לא ברור לאן צריך לפנות כדי לקבל מידע על משהו.

אין שיתוף מידע מאורגן עם צדדים שמחוץ לבנק, לפעמים אפילו אין די שיתוף פעולה עם חטיבת המחקר.

## **פער 6. קושי ביצירת מדיניות על בסיס אסטרטגיה ויישומה**

בשנים האחרונות פותח מספר ניכר של תוכניות מדיניות, ואולם יישומן של רבות מהן נתקל בקשיים. בין הדוגמאות ניתן למנות את התוכניות לחיזוק הכלכלה והחברה בגליל ובנגב, שנחשבים לאזורי הפריפריה של ישראל. המומחים שראיינו ציינו את הדברים הבאים:

בשנים האחרונות גיבשנו תשע תוכניות לקידום הפריפריה ואף אחת מהן לא באמת יושמה משום [שאף אחת לא] טיפלה בסוגיות קריטיות שהיו עשויות לאפשר את יישומה.

קובעי המדיניות זיהו נכונה כי יש לטפל בנושא החרדים והערבים. לכן יש תוכנית אבל אין יישום.

הסיבות שהוזכרו כללו את החיבור הרופף בין התוכניות לבין תהליכי התקצוב, היעדר מנגנונים פורמליים לפתרון מחלוקות במעבר לשלבי היישום והקשיים בכינון ובניהול של תיאום בין-משרדי לצורך היישום של תוכניות מדיניות. המומחים שראיינו ציינו את הדברים הבאים:

אין במדינת ישראל שום תהליך מאורגן לפתרון מחלוקות ולקידום החלטות [בין משרדיות] בנוגע ליישום.

## פער 5. שימוש לא מספיק במחקר ומידע

במשרדי הממשלה חסרות יכולות מחקר וניתוח בעלות רלוונטיות ליישום של פרספקטיבה אסטרטגית ביחס לסוגיות מדיניות בטווח הבינוני והארוך. לגופים בעלי אוריינטציה מחקרית במסגרת הממשלה – כדוגמת אגף הכלכלה והמחקר במשרד האוצר (טרם מיזוגו בתוך אגף הכלכלן הראשי) והמועצה הלאומית לכלכלה – יש חיבור חלש עם תהליכי קבלת ההחלטות בממשלה. דבר זה נכון גם ביחס לגופי מחקר חוץ-ממשלתיים, כמו למשל חטיבת המחקר של בנק ישראל, צוותי חשיבה שונים ועולם האקדמיה. גם זרימת המידע שאינו מבוסס על מחקר אינה מספקת. וכך, היעדר תרבות של שיתוף מידע ומנגנונים ממוסדים לשיתוף נתונים מהשטח (למשל, נתונים המגיעים מרשויות מקומיות ועסקים) מסכל תשומות חשובות רבות שהיו יכולות להעשיר את הפרספקטיבה של הממשלה ביחס לסוגיות חברתיות כלכליות. המומחים שראינו ציינו את הדברים הבאים:

אין במשרדי הממשלה יחידות מדיניות שאינן בשליטת עורכי דין וכלכלנים שיודעים כיצד לדון באפקטיביות [של מדיניות] מפרספקטיבה רבת-תחומית.

בנק ישראל הוא הגוף המחקרי הרציני היחיד. אין בישראל די צוותי חשיבה איכותיים ובעלי דעות מגוונות (כפי שיש בארצות הברית), לכן הם אינם יכולים לשמש מקור להצעות מדיניות משמעותיות המבוססות על מחקר.

מבין 20 המנכ"לים שפגשתי, רק ספורים פתחו כל ישיבה בדיון על הנתונים העובדתיים ש[יכולו] לשרת את ההחלטה.

מנהלים [בממשלה] חייבים להבין מהו מחקר התומך בקבלת החלטות. המנהלים כיום אינם מכירים מחקר שכזה.

אפילו כאשר יש בנמצא מחקרים ומקורות ידע, יש פער ביכולת ובמידת העניין של מנהלים וקובעי מדיניות להיעזר באותו מידע כדי לבסס את ההחלטות שהם מקבלים. בנוסף, ניהול הידע בממשלה לוקה בחסר

#### פער 4. מעורבות ברמה נמוכה בקרב בעלי עניין והציבור

בשנים האחרונות חל שיפור מסוים במידת ההשתתפות של בעלי עניין חוץ ממשלתיים, כמו למשל איגודי תעשיינים ואיגודי עובדים. אחד המומחים שראינו ציין את הדברים הבאים:

בשנים האחרונות עבודה עם הממשלה [התאפיינה] ביותר שיתוף פעולה. רמת המעורבות שונה מפרייקט לפרייקט אך באופן כללי היא טובה..

עם זאת, עדיין יש פערים גדולים במיסוד ההשתתפות של הציבור בכללותו, של גופים חוץ-ממשלתיים ואפילו של רשויות מקומיות בתהליכי קביעת המדיניות בכללותם, ולא רק בנקיטת פרספקטיבה אסטרטגית כלפי סוגיות במישור החברתי כלכלי. המומחים שראינו ציינו את הדברים הבאים:

חלקו של המגזר העסקי מבוסס במידה מוגזמת על קשרים אישיים. לדוגמה, לקראת הרפורמה בנמלים הקים המגזר הפרטי ועדת היגוי ורק בשלבים מאוחרים יותר, באמצעות קשרים אישיים, אותה ועדה שולבה במשרד האוצר.<sup>2</sup> לא מתקיים שום משא ומתן עם הרשויות המקומיות. הדיונים סובבים רק סביב השאלה כיצד לאזן את התקציב ושאר [האחריות] מועברת אל [הרשויות המקומיות]. אין ניצול של יכולתן של הרשויות המקומיות להשלים את פעילות הממשלה המרכזית כסוכני שינוי חשובים.

כרגע, תרבות של מעורבות ציבורית ושקיפות בקביעת מדיניות, ועוד יותר מכך – תרבות של הערכות אסטרטגיות או פיתוח אסטרטגיות הם תחומים לוקים בחסר. בנוסף, אין פלטפורמות או מנגנונים פורמליים המאפשרים השתתפות ציבורית אפקטיבית בתחומים אלה. נכון למועד המחקר שלנו, סיפקה ועדת טרכטנברג ב-2011 את הדוגמה הבולטת הראשונה (והמשמעותית היחידה) של מעורבות ציבורית בקביעת המדיניות בישראל – באמצעות האינטרנט.

2 הרפורמה בנמלים הייתה רפורמה מבנית שתכליתה לייעל את פעילות נמלי הים בישראל.

לישראל אין יכולת לגבש [יוזמות מדיניות] למעט במשרד האוצר, [ששם] רק [עוצרים] דברים [ולא] באמת מגבשים. [במשרד האוצר סבורים] שכאשר [עוצרים] הוצאה תקציבית [זה] 'מציל את המדינה'.

למשרד רה"מ אין אף אחד [ש]מכוון מדיניות במשרדים, מעורר שאלות של מדיניות ודורש מהם לראות את היער כולו במקום עצים בודדים.

המועצה הלאומית לכלכלה ניסחה מסמך יפה על תעסוקה בקרב החרדים אך לא תיאמה אותו עם מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והעבודה. לאחר החלטת ממשלה, המסמך נחת על שולחנו וחיכה שמשוה יקרה. משרד שמרגיש כאילו הוא קבלן לצורך העניין, קרוב לוודאי שלא יפעל.<sup>1</sup>

יש שפע של תוכניות לאתיופים ולא ברור מי מחליט מה לעשות בפרספקטיבה כוללת..

אחד הכשלים הראשיים הוא שכאשר סוגיות מדיניות חוצות משרדי ממשלה, אין שיטה ברורה לתכנון ויישום, לכן הפעילויות מבוצעות בעיקר באמצעות מנגנונים אד-הוק. במקרים מסוימים, כמו הטיפול בסוגיות הקשורות בילדים ונוער בסיכון, מנגנונים אד-הוק שכאלה הובילו לתוצאות חיוביות. במקרה כמו זה, תפקודם של צוותי המטה במשרדים ובייחוד של משרד רה"מ ושל משרד האוצר בחלוקת אחריות ובהנחיית התיאום הבין-משרדי היה בעל חשיבות מכרעת להצלחת אמצעי המדיניות האסטרטגית. ואולם הרבה יותר שכיח להיתקל בהיעדר תיאום הפוגע בסיכוי להגיע להצלחה.

1 מאז הבחירות של שנת 2013, משרד זה ידוע בשם "משרד הכלכלה והמסחר".

אכן קשה לחזות מראש אי-שקט חברתי ואפילו מערכת חיזוי משובחת הייתה יכולה להיכשל בחיזוי אירועי קיץ 2011. ואולם שינויים דמוגרפיים הן דבר איטי שנקל לחזות אותו ונושא כמו הזדקנות האוכלוסייה בישראל הוא דבר ברור. ובכל זאת, המערכת הקיימת לא הצליחה לפתח שום מענה אסטרטגי הולם. דבר שכזה עלול להוביל למשבר עתידי בשל הזדקנות האוכלוסייה. המומחים שראינו ציינו את הדברים הבאים:

בעיית הזדקנות האוכלוסייה משפיעה על תחומים כמו בריאות, ביטוח לאומי, פרודוקטיביות ועוד. אין כיום שום טיפול שיטתי בסוגיה זו.

ברוב המדינות, מתקיים שיתוף פעולה בין התעשייה, הממשלה ומוסדות ההשכלה בניסיון להתמודד עם צרכים עתידיים של שוק העבודה. בישראל אפילו לא חשבו על דבר שכזה.

אין כיום עמדה ממשלתית בסיסית לגבי מדיניות בנוגע לאזורים עירוניים בישראל ונחוש מאוד לגבש עמדה שכזאת.

### **פער 3. היעדר תיאום בין-משרדי בגיבוש עקרונות מדיניות**

מאחר שלא קיימת פרספקטיבה אסטרטגית ויש מעט מאוד תיאום שגרתי והנחיות מצד רה"מ והממשלה, הקשרים הקיימים בין פעילויות מטעם משרדי הממשלה השונים רופפים ביותר. מנגנונים בין-משרדיים לתיאום בקביעת מדיניות אינם מתפקדים היטב. דבר זה מוביל לכפילויות ואפילו לסתירות בעקרונות מדיניות ובתוכניות. דבר זה קורה הן ברמת המדיניות החברתית כלכלית הכוללת והן ברמת הסוגיות הספציפיות. בנוסף, המרואיינים שלנו טענו כי הממשלה מתקשה באופן מיוחד בתיאומי מדיניות הנוגעים לאוכלוסיות מיוחדות, כמו למשל חרדים, ערבים ואזרחים ממוצא אתיופי. המומחים שראינו ציינו את הדברים הבאים:

## פער 2. עמדה תגובתית והיעדר גישה אסטרטגית לאתגרי מדיניות ביוזמת הממשלה

אין יכולת או תשומת לב מספקת לנקיטת פרספקטיבה אסטרטגית באופן שיוכל לסייע לממשלה בקביעת מדיניות ביחס לאתגרים במישור החברתי כלכלי. כיום, הממשלה עוסקת בעיקר בתגובה ואינה מרבה ליזום. המומחים שראיינו ציינו את הדברים הבאים:

הממשלה אינה מצטיינת בתכנון לטווח ארוך, אשר יהיה אפשר להסיק ממנו מה ברצונה לעשות.

אני רואה באגף תקציבים שותף לעצירת שטף ההצעות הפופוליסטיות המגיעות ממשרדי הממשלה, אך חשוב להבין כי [האגף] מילא את הוואקום שנוצר בשל היעדר תכנון ממשלתי.

מוסדות אסטרטגיה אמורים לסייע לארגונים לעבור מגישה תגובתית לגישה יוזמת. בישראל, הממשלה והרשויות מרבות לעסוק ב'כיבו שריפות'; צריך שלפחות חלק מהפעילות יהיה יזום ומתוכנן.

כתוצאה מכך, בעיות דחופות וקריטיות, המחייבות מענה מידי, הן שמגדירות את קביעת המדיניות. אין כמעט הכנה בנוגע לאתגרים חברתיים כלכליים, אשר בהינתן יותר התבוננות קדימה, חיזוי וניתוח אסטרטגי, היה אפשר לפתח עקרונות מדיניות קוהרנטיים יותר כדי להתמודד עמם. גם לציבור אין מושג ברור באשר לכיווני המדיניות הממשלתית. וכך, לדוגמה, הסוגיות החברתיות והכלכליות שצפו אל פני השטח בגל המחאה החברתית של קיץ 2011 נפלו על הממשלה כרעם ביום בהיר, והתגובה פותחה לאחר מעשה, בעוד שבמידה מסוימת של ראיית הנולד היה אפשר לנסח עקרונות מדיניות שימתנו מראש את סיבות המחאה. יש הכרה כללית בכך שהוועדה אד-הוק שהוקמה לצורך העניין אכן גיבשה מענה שימושי, ואולם ציר הזמן הקצר מנע ממנה ניתוח יסודי. בנוסף, לא היה לוועדה שום אמצעי להבטיח כי המלצותיה ייושמו.

## פער 1. היעדר מעורבות מצד המנהיגות הפוליטית

קיימת הכרה רחבה בכך שבסופו של דבר, אסטרטגיה צריכה להתבסס על מעורבות של המנהיגות הפוליטית. ואולם יש לחזק את התשתית הממשלתית להנחלת פרספקטיבה אסטרטגית בתהליך קבלת ההחלטות של אותה מנהיגות פוליטית. אין בנמצא שגרות פורמליות לדיון באסטרטגיות חברתיות כלכליות. דיוני אסטרטגיה בממשלה מתקיימים ללא יסודות קונטקסטואליים מהסוג שצוות הכנה היה עשוי לספק. בנוסף, אין הבנה משותפת באשר לסוגיות האסטרטגיות המצדיקות דיון ואישור בממשלה. המומחים שראיינו ציינו את הדברים הבאים:

החלטות גדולות . . . מחייבות ממשלה נבחרת. [קבלת ההחלטות הללו] זה התפקיד של הממשלה [ראש הממשלה והממשלה].

כמעט כל בעיה מגיעה אל רה"מ – שביתות, נכים וכל השאר. כל העיניים מופנות אליו.

כיום, מזכירות הממשלה מופקדת על הממשלה ועל ישיבות ועדת השרים ואולם התפקיד [שלה] בהכנת הישיבות מוגבל ל'רישום הערות' ברמה המנהלתית ו[היא] לא ממלאת תפקיד בדיונים על תוכן.

רוב ישיבות הממשלה [מתקיימות] ללא מידע מלא. האם באמת יכול להתקיים דיון בממשלה ללא חלופות? על מה יש לדון?

מסיבות אלה, חלק מהחלטות הממשלה החשובות מבוססות על מידע חלקי בלבד והן אינן נטועות בהכנות יסודיות, ניתוח והצדקות שמקורת בעובדות. הפער בתחום זה קריטי במיוחד משום שברור הן מהניסיון בישראל (כמפורט בדוח שמיד ובדוח ועדת טרכטנברג) והן מן הניסיון הבינלאומי (שנדון בפרק 4), כי כדי להבטיח את ההצלחה של אמצעי מדיניות אסטרטגית דרושה תמיכה ותשומת לב מצד המנהיגות הפוליטית.

כעת נבחן את הפערים הקיימים בישראל אשר פוגעים ביכולתה של הממשלה לנקוט פרספקטיבה אסטרטגית ולפתח מענה אסטרטגי לבעיות חברתיות כלכליות. אנו עושים זאת על בסיס סדרה של ראיונות עם מומחים שקיימה חברת שלדור יעוץ אסטרטגי, כמפורט בפרק 3. הפערים שזיהו אותם מומחים כוללים בעיות הנוגעות לפיתוח אסטרטגיה, היכולת לנקוט פרספקטיבה אסטרטגית, פיתוח של עקרונות מדיניות ותוכניות על בסיס אסטרטגיות ובעיות ביישום. הגדרת הפערים הללו, כפי שנקבעה על ידי המומחים, אינה קובעת מה צריכה ישראל לעשות. ואולם ניתן לראות בה תשומה חשובה להמלצות שלנו, המפורטות בפרק 6.

המראיינים שלנו הצביעו על שבעה פערים:

1. היעדר מעורבות מצד המנהיגות הפוליטית
2. עמדה תגובתית והיעדר גישה אסטרטגית לאתגרי מדיניות ביוזמת הממשלה
3. היעדר תיאום בין-משרדי בגיבוש עקרונות מדיניות
4. מעורבות נמוכה של בעלי עניין והציבור בתהליכים
5. שימוש לא מספיק במחקר ומידע
6. קושי ביצירת מדיניות על בסיס אסטרטגיה ויישומה
7. רמה לא מספקת של מדידה והערכה.

הראיונות והדיונים שקיימנו עם פקידי ממשל חשפו גם חוסר ודאות בשאלה אם אכן יש לממשלה חזון משותף ויעדים משותפים. במידה מסוימת, ניתן למצוא פערים מסוג זה (ואחרים) גם במדינות אחרות. נדון כעת בפערים אלה ביתר פירוט, כולל אמירות של המראיינים שלנו בנוגע לאופן שבו הם רואים את הפערים הללו.



והממצאים שלנו בדבר פערים, הנדונים בפרק הבא. התוצאה עומדת לרשות הקורא בפרק 6, המציג את התכנון המוסדי המפורט שאנו מציעים לממש בישראל.

## מקרי המבחן – מסקנות

מקרי המבחן מלמדים על מגוון של צורות מימוש בתכנון של מוסדות ותהליכים לפיתוח ויישום של אסטרטגיה חברתית כלכלית. ניתן ללמוד מכך כי פיתוח של אסטרטגיה חברתית כלכלית והיכולת ליישם אותה יפיקו תועלת מהדברים הבאים:

1. מעורבות מצד ראש הממשלה
2. הקמת יחידה לאסטרטגיה שתקושר עם משרד רה"מ
3. עיגון (חלקי לפחות) של מוסדות ותהליכים חדשים בחקיקה או בהחלטות ממשלה כדי להתחיל ביצירת ביקוש לאסטרטגיה ותרבות של צריכת אסטרטגיה
4. חיזוק יחידות לאסטרטגיה במשרדים השונים
5. קישור של יחידת האסטרטגיה החדשה לתוצרי ניתוח ותשומות מגורמים חוץ ממשלתיים
6. גיבוש אסטרטגיה לממשלה שתקושר עם תקופת הקדנציה של ממשלות חדשות
7. פיתוח אסטרטגיה לטווח ארוך ויכולת לבחון באופן שוטף אתגרים במישור החברתי כלכלי בפרספקטיבה אסטרטגית
8. תיאום באמצעות וועדות של מנכ"לי משרדים, בהובלת מנכ"ל משרד רה"מ
9. שימוש בכלי אנליזה פורמליים ומחקר לצורך הפיתוח של אסטרטגיות
10. פרסום של מסמכי אסטרטגיה וחומרי עזר
11. קישור הדוק בין גיבוש של אסטרטגיות להכנת התקציב..

כל אלה הן תובנות כלליות, שאינן נותנות מענה על השאלה כיצד ניתן ליישמן בישראל. אנו מתייחסים לנושא זה על ידי בחינת הדיון הכלול בפרק זה; הדיון במצב הנוכחי בנוגע לפיתוח אסטרטגיה בישראל (המפורט בפרק 3);

2040'. המועצה הנשיאותית בנושא כושר התחרות הלאומי, שאף היא פועלת תחת הנשיא לי, פרסמה דוחות נושאים, כמו דוח שעסק באמצעים לקידום אזורים כלכליים חופשיים והמלצות להקלת הרגולציה במטרה לשפר את הסביבה העסקית. מלבד מועצות נשיאותיות, גם המשרד לאסטרטגיה וכספים מפרסם מסגרות פיסקליות חמש-שנתיות ('התוכנית הלאומית לניהול פיסקלי') ותוכניות מדיניות חמש-שנתיות, כמו גם תקציב שנתי ותוכנית מדיניות שנתית. בנוסף, פעמיים בשנה מפיק הקבינט מסמך תכנון ותקצוב חצי שנתי. אף כי המסמך החצי שנתי אינו מחויב מתוקף החוק, אחד המרואיינים סיפר לנו כי זהו המסמך המקבל את תשומת הלב הציבורית הרחבה ביותר.

### קשרים לתקציב

בכל אחת מהמדינות שבדקנו כמקרה מבחן, האנשים שראינו הדגישו כי כדי להגיע ליישום אפקטיבי של אסטרטגיה, יש לייצר קישור הדוק עם התקציב. מתוך המסמכים לטווח הבינוני, ההסכמים הקואליציוניים של הולנד והמסגרות הפיסקליות לטווח הבינוני בדנמרק כוללים הן הצעות מדיניות מפורטות והן פרטים פיסקליים הקשורים לאותן הצעות.

בקולומביה הבריטית, התוכניות המשרדיות והתקציבים אמורים לשקף את האסטרטגיה הכוללת של הממשלה. המרואיינים שלנו ציינו כי ניסוח התוכנית הפיסקלית התלת-שנתית הוא האופן שבו נהוג לתרגם אסטרטגיה ארוכת טווח לפעולות משרדיות בטווח הקצר. הדרישה לחשוב על תקצוב בטווח הבינוני גורמת למשרדים להתייחס גם לתוכניות שלהם מהפרספקטיבה של הטווח הבינוני.

בקוריאה, אסטרטגיה ותקציב שלובים זה בזה בתוך אותו משרד, הוא משרד האסטרטגיה והאוצר. המשרד מגבש הן אסטרטגיה לאומית חמש-שנתית והן תוכנית תקציב חמש-שנתית. התהליך בשני המקרים כולל סדרה של סדנאות סקטוריאליים בסוף הקיץ ותחילת האביב, בהשתתפות פקידיים מהמשרדים הרלוונטיים ודמויות מהמגזר הפרטי. עם השלמת התהליך לטווח הביניים, מפרסם המשרד הנחיות להכנת התקציב השנתי במשרדים השונים, תוך הקצאה כוללת מלמעלה-למטה ולאחריה עבודה אינטראקטיבית על פרטי התקציב עם כל משרד אחראי בנפרד.

## 4.2 איור פרסומים אסטרטגיים



מקורות: הפרובינציה של קולומביה הבריטית, 2006; משרד האוצר של דנמרק, 2012a; משרד ראש ממשלת פינלנד, 2011b; ועדת האסטרטגיה הכלכלית של סינגפור, 2010. הערה: האיור מציג את האסטרטגיה הכוללת של קולומביה הבריטית לשנת 2006, את תכנית 2020 החדשה ביותר של דנמרק, את התכנית העדכנית ביותר של ממשלת פינלנד ואת דוח ועדת האד-הוק לאסטרטגיה כלכלית של סינגפור.

RAND RR275-4.2

לטווח הביניים, לצד מסמך עוקב המפרט הסכמי מדיניות ספציפיים שהושגו בין המפלגות.

בפינלנד, כפי שכבר צוין לעיל, הממשלה מנסחת תוכנית ממשלתית ותוכנית ליישום התוכנית הממשלתית. בנוסף היא מפיקה פעם אחת בכל תקופת בחירות דוח תחזית העוסק בעשר עד עשרים השנים הבאות, אם כי לא בתחילת כהונתה. הממשלה האחרונה, שכהונתה החלה ב-2011, מינתה בנובמבר אותה שנה קבוצת עבודה של שרים והטילה עליה להכין דוח תחזית שיונח לפני הפרלמנט ב-2013. תהליך החיזוי הושק רשמית ב-20 במרץ 2012 והמטרה שנקבעה לו היא דיווח על צמיחה בת קיימה ואיכות חיים בפינלנד (משרד רה"מ של פינלנד, 2012, 2011c). דוחות תחזית קודמים עסקו במדיניות לטווח הארוך בנושאי אקלים ואנרגיה (משרד רה"מ של פינלנד, 2009), שינויים דמוגרפיים (משרד רה"מ של פינלנד, 2004) ופיתוח אזורי (2001).

בקוריאה, המועצות הנשיאותיות פרסמו מסמכי חזון לטווח הארוך. הוועדה הנשיאותית לתכנון מדיניות שכינה תחת הנשיא רוה, הפיקה את הדוח 'עתידה של קוריאה: חזון ואסטרטגיה; שאיפתה של קוריאה להפוך למעצמה מתקדמת עד 2030'. דוח זה פורסם ב-2008, לקראת סוף כהונתו של הנשיא רוה. מהראיונות שלנו עולה כי השפעתו של הדוח על פעולות מדיניות קונקרטיות הייתה מועטה. בדומה לכך, המועצה הנשיאותית לעתידנות וחזון תחת הנשיא לי הפיקה את הדוח 'חזון לעתיד,

גם במדינות אחרות שבדקנו כמקרי מבחן נהוג להשתמש במודלים ובשיטות פורמליות. בארצות הברית, מועצת היועצים הכלכליים (קבוצת ייעוץ כלכלי הפועלת במסגרת לשכת הנשיא) נעזרה במודל מאקרו-אקונומטרי שנוהל על ידי חברה פרטית לייעוץ כלכלי (Mankiw, 2006). בסינגפור, המשרד למדיניות אסטרטגית והמרכז לעתידנות אסטרטגית מפתחים ומקדמים מודלים ושיטות לחשיבה אסטרטגית, ביניהם מודל Cynefin, גלגל העתידים, משולש העתידים, ניתוח סיבתי מדורג, היסטוריה משותפת ו'חיזוי לאחור'.

### יישוג (להגיע אל) ותפוקות

בחלק מהמדינות שבדקנו כמקרי מבחן, נתקלנו במעורבות פורמלית ובלתי פורמלית כאחת של גורמים חיצוניים. כפי שצוין בסעיף על מוסדות לעיל, מוסדות המחקר הממשלתיים בקוריאה מעורבים בפיתוח של אסטרטגיות ועקרונות מדיניות. אחד מהמרואיינים הקוריאניים שלנו ציין כי מניסיונו, נציג של מוסד שכזה משתתף בישיבות בין-משרדיות בכל הרמות עם עלייתו של רעיון מהדרגים הנמוכים של השירות הציבורי ועד למשרד הנשיא. ועדות אד-הוק בדנמרק ובסינגפור נוהגות להזמין עדות וחומרים בכתב ממומחים חיצוניים. אפילו בעת הפיתוח של מוסדות האסטרטגיה שלה, התייעצה סינגפור עם מגוון רחב של מומחים חיצוניים כדי ללמוד שיטות חדשות. מעורבות שכזאת מצד גורמים חיצוניים מאפשרת לפקידים לבחון את הרעיונות שלהם ולהכיר רעיונות חדשים שיכולים לסייע.

ממשלות משתמשות בפרסום של מסמכי אסטרטגיה פורמליים ככלי לגיוס הציבור, לתיאום פנים ממשלתי ולתמיכה בתעדוף (איור 4.2). בקולומביה הבריתית, הממשלה מנסחת תוכנית אסטרטגית לעשר שנים. משרד האוצר מכין תקציב ותוכנית פיסקלית תלת-שנתית וכל אחד מהמשרדים מכין מדי שנה תוכנית עבודה תלת-שנתית. התוכניות הללו מתפרסמות באינטרנט עם פרסום התקציב. כל אחד מהמשרדים מפיק מדי שנה גם דוח על תוכנית העבודה.

בדנמרק מתפרסמות תפוקות רבות. ועדות המומחים והוועדות אד-הוק מפרסמות את דוחותיהן ובמקרים רבים נהוג לפרסם גם דוחות ביניים, כמו גם את הניירות שהוגשו על ידי מומחים. המועצה הכלכלית מפרסמת את דוחותיה פעמיים בשנה ואילו המועצה הכלכלית הסביבתית, גם היא בראשות 'החכמים' ובתמיכת אותה מזכירות המשרתת את המועצה הכלכלית, מפרסמת דוח שנתי; המשרד לענייני כלכלה ופנים מפרסם דוח כלכלי פעמיים בשנה. הממשלה עצמה מפרסמת את המסגרת הפיסקלית

**כלים ומודלים אנליטיים**

ממשלת דנמרק היא דוגמה לממשלה אשר לא רק נעזרת במחקרים חיצוניים, אלא אף מייצרת דוחות אנליטיים ראויים לציון ומשתמשת במגוון של מודלים פורמליים פנים ממשלתיים. כבר ציינו את עבודתן העצמאית (אם כי במימון הממשלה) של המועצה הכלכלית ושל הוועדות אד-הוק. המשרד לענייני כלכלה ופנים מפרסם דוח כלכלי דו-שנתי במועד מקביל לפרסום דוחות המועצה הכלכלית. מהראיונות שקיימנו עולה כי שני הדוחות נחשבים לתשומות החשובות והאיכותיות ביותר בדיונים על מדיניות חברתית כלכלית.

הבולטות הגדלה של המשרד לענייני כלכלה ופנים באירוח הן של מודלים והן של מוסדות מחקר, מעידה על התפקיד הגדל והולך שמשרד זה ממלא בקביעת המדיניות החברתית כלכלית בדנמרק מאז כניסתה לתפקידה של הממשלה החדשה ב-2011. המשרד מארח מודל קנייני המכונה 'מודל החוק' המנוהל בידי 'המחלקה הכלכלית הדנית' הפועלת במשרד (המשרד לענייני כלכלה ופנים של דנמרק, ללא תאריך). מודל זה הוא מערכת של מודלים למיקרו-סימולציה הכוללת נתונים מקיפים על אוכלוסיית דנמרק. הוא משמש לסימולציה של ההשפעות העשויות להיות לשינויי מדיניות בתחומים שונים, כמו למשל מיסוי, פנסיות ציבוריות, דיור מסובסד, הטבות במעונות יום (משרד האוצר של דנמרק, 2003; המשרד לענייני כלכלה ופנים של דנמרק, 2000). כלי מידול פנים ממשלתי נוסף הוא המודל הדני השנתי המצרפי (ADAM), שפותח ביחידה למידול מאקרו-כלכלי ומנוהל על ידי Statistics Denmark. המשתמשים הראשיים בכלי זה הם משרד האוצר והמשרד לענייני כלכלה ופנים, אם כי גם קבוצות חיצוניות נעזרות בו (Statistics Denmark, ללא תאריך).

פינלנד מכוננת מנגנון פורמלי לתיאום האסטרטגיה שתנחה את הממשלה לאורך כהונתה. כפי שכבר צוין לעיל, הממשלה מנסחת תוכנית ממשלתית ותוכנית יישום בתחילת כהונתה. הממשלה שנכנסה לתפקידה ב-2011 הגדירה שלושה נושאים בעלי עדיפות אסטרטגית. בכל האחד מהנושאים, תוכנית היישום מגדירה את המשרד המתאם, את השרים האחראים ואת המשרדים השותפים. לדוגמה, ליישום העדיפות האסטרטגית של 'צמצום העוני, חוסר השוויון וההדרה החברתית', המשרד לענייני חברה ובריאות מונה לשמש כמשרד המתאם ואילו השר של אותו משרד ושר הבריאות והשירותים החברתיים הוגדרו כשרים האחראים. במסגרת התוכנית הוטלה אחריות לפעולות שונות למימוש עדיפות אסטרטגית זאת גם על שרים נוספים. בנוסף, הוקמה רשת אנשי קשר בראשות המזכיר הקבוע של המשרד לענייני חברה ובריאות; הרשת כללה פקידי משרדים אחרים ואף נציגי ציבור (משרד ה"מ של פינלנד, 2011a).

סינגפור היא דוגמה לאופן שבו עובדי מדינה בכירים ולא רק משרד ה"מ או השרים, מקדמים עניינים של יישום. בין הקבינט, המגדיר יעדים כוללים, לבין המשרדים – הנושאים באחריות לתחומי מדיניות, ניצבת ועדת הסמנכ"לים הקבועים (COPS), הקובעת את הכיוון הכולל של השירות הציבורי ומתפקדת כמעין קבינט של השירות הציבורי. גוף זה מקיים מספר ישיבות בשנה. ראש השירות הציבורי מתאם את פעילות ועדת הסמנכ"לים ואילו המרכז לעתידנות אסטרטגית ממלא תפקיד מרכזי בתיאום בין המשרדים עוד לפני הישיבות הללו ומתפקד כצומת עצבים מרכזי. יו"ר ועדת הסמנכ"לים (או כל ועדת תיאום אחרת מתוך אלה הפועלות) הוא שמכריז על פתיחת כל ישיבה. אם יש סוגיה שחברי הוועדה נדרשים להקדיש לה תשומת לב בטווח הארוך, ניתן להקים (לדוגמה) תת-ועדה שתעסוק בסוגיה באופן שוטף, בעוד שהסמנכ"לים יחזרו לתפקד במשרדיהם.

ניו זילנד מציעה מודל אחר, שבו התיאום האסטרטגי למגזר נתון מתבצע באמצעות הסדר קבע ברמת עובדי המדינה. המשרד לפיתוח חברתי מופקד על מנהיגות במגזרים חברתיים והמנכ"ל שהוא עובד המדינה הבכיר ביותר במשרד, יושב בראש פורום המנכ"לים לנושא המגזר החברתי. בפורום זה מכהנים מספר חברים קבועים והוא מזמין מדי פעם מנכ"ל זה או אחר להשתתף על פי הצורך. לצדו של הפורום פועלת קבוצה של סמנכ"לים. האנשים הפועלים למען פורום זה מגיעים מהיחידה לאסטרטגיה לטווח הביניים של המשרד, המתמקדת בעקרונות מדיניות לטווח של שלוש עד שש שנים.

לעתים, המוסד המסוגל להציע חשיבה ארוכת טווח אינו פועל במימון ממשלתי פורמלי. זהו המצב ביחס למועצה החברתית והכלכלית של הולנד. המועצה, שהוקמה ב-1950 וכוללת נציגי מעסיקים וארגוני עובדים, אנשי אקדמיה ונציגי לשכת התכנון המרכזית והבנק המרכזי, ממומנת מהיטלי חובה על עסקים. למועצה מזכירות משלה, הכוללת 120 עובדים. במונחים של תוכן ותהליכים, המועצה מפיקה דוחות מייעצים על מדיניות חברתית וכלכלית לבקשת הפרלמנט, הממשלה ואף ביוזמתה. בדרך זו המועצה יכולה להציע חלופות, ממש כמו המוסדות בסינגפור. המועצה תפיק דוח מייעץ מיוזמתה אם לדעתה העצות הכלולות בו יקבלו גיבוי מקיר לקיר; שיעור הדוחות הלא מוזמנים מהסוג הזה עומד על 17 אחוזים מכלל דוחות המועצה. אף כי הממשלה אינה מחויבת לפעול על פי המלצות המועצה, היא נדרשת להגיב עליהן בתוך שלושה חודשים. ממשלה הבוחרת שלא לפעול בהתאם להמלצות נדרשת לפרט את סיבותיה (Social and Economic Council of the Netherlands, ללא תאריך, 2010).

#### תיאום

ברבות מהמדינות שבדקנו כמקרי מבחן פועלים גופים לתיאום בין-משרדי בהשתתפות שרים (במתכונת של ועדות קבינט קבועות) ועובדי מדינה בכירים, כאמצעי לגיבוש אסטרטגיות לטווח הביניים ולניהול הפיתוח והיישום של עקרונות מדיניות. נתקלנו במספר דוגמאות של תיאום פורמלי של אסטרטגיות לטווח הביניים אך מצאנו הרבה פחות דוגמאות של תיאום פורמלי של אסטרטגיות לטווח הארוך. הוועדות השונות המופקדות על התיאום והפיקוח על היישום הן בדרך כלל קטנות וכוללות שישה עד שמונה אנשים, הנפגשים לרוב באופן סדיר. מעבר לשיבות הפורמליות, יש גם שיטות לא פורמליות לתיאום.

במקרים רבים משרד רה"מ או שר האוצר הם שמובילים את התיאום. בדנמרק, לדוגמה, הטיפול בסוגיות אסטרטגיות לטווח הארוך מופקד בידי ועדת תיאום בראשות רה"מ, בעוד שתיאום המדיניות הכלכלית הוא באחריות ועדת הקבינט לענייני כלכלה, בראשות שר האוצר. לצד ועדה זו פועלת ועדת הכנה ובה המזכירים הקבועים של המשרדים החברים בוועדה, כמו גם המזכיר הקבוע של משרד רה"מ. בדומה לכך, ראש הממשלה בקולומביה הבריטית יושב בראש ועדת התעודף והתכנון של המחוז.



המשרד החל את דרכו כ'ענף תכנון התרחישים' במשרד ההגנה, בשנות השמונים של המאה שעברה. ב-1993, אישרה הממשלה את תכנון התרחישים ככלי לפיתוח של אסטרטגיה ומדיניות לטווח הארוך בנושאים שאינם קשורים בביטחון וב-1995, הועבר הענף לתכנון תרחישים למשרד רה"מ והפך למשרד לתכנון תרחישים. בין השאר, הוטל על המשרד לקדם את הקמתם של צוותים בין-ארגוניים ולתאם את ניסוח האסטרטגיה בכל חלקי הממשלה. שמו של המשרד שונה למשרד למדיניות אסטרטגית בשנת 2003, כדי להתאים את השם למשימות שהוטלו על גוף זה.

עם המשך פיתוח היכולות לתכנון תרחישים בסינגפור, הבינו הפקידים כי במקרים רבים, תרחישים מתבססים על חיוץ של מגמות וכי דרושים להם כלים חדשים להערכה של אירועים בלתי צפויים. ב-2004 הקימה המזכירות לתיאום הביטחון הלאומי את המשרד ל'הערכת סיכונים וסריקת האופק' והממשלה פיתחה וגיבשה מסגרת 'כלל-ממשלתית משולבת לניהול סיכונים'. על יסוד המאמצים הללו, הקימה סינגפור ב-2009 את 'המרכז לעתידנות אסטרטגית' המגבש תחזיות ארוכות טווח, מקדם חשיבה אסטרטגית בכל חלקי הממשלה ועוסק בפיתוח וקידום של כלים ושיטות. אף כי המרכז שייך למשרד למדיניות אסטרטגית, הוא אמור לתפקד כצוות חשיבה שאינו קשור למבנים הביורוקרטיים ומתוקף עובדה זאת להיות גורם 'נסבל אם גם לא אהוב'. בשנת 2009 הוקמה בסינגפור גם 'רשת העתידנות האסטרטגית', עם ועדה שחברים בה סגני השרים מכל המשרדים ובראשה ראש השירות הציבורי. ועדה זו הורחבה

ב-2011 וכעת היא כוללת גם מנהלים בכירים מדירקטוריונים סטטוטוריים חשובים. נציגי המשרדים התמנו ל'קציני עתידנות אסטרטגית' וחלקם הקימו קבוצות עתידנות במשרדיהם. הוועדה מקיימת ישיבה פעם בחודשיים; המרכז לעתידנות אסטרטגית קובע את סדר היום, תוך התייחסות לתשומות החברים. פקידים ברמת המטה מכל משרד מקיימים אף הם פגישות סדירות. מעבר למשרד רה"מ, לפחות שבעה גופים ממשלתיים אחרים הקימו יחידות חיזוי, כמו למשל 'קבוצת העתידנות' במשרד המסחר והתעשייה, החוקרת מגמות ואת השלכותיהן הכלכליות (Lee, 2011).

### אסטרטגיות לטווח הארוך

בהשוואה לאסטרטגיות לטווח הביניים, נדיר יותר למצוא מסמכי אסטרטגיה רחבת בסיס (או אפילו אסטרטגיות מוגדרות ומנוסחות היטב) המתייחסים לפרקי זמן ארוכים יותר, אך יש מספר דוגמאות. ברוב המקרים, מסמכים שכאלה מופקים על ידי הממשלה, בשיתוף עם מוסדות או אנשים חיצוניים, ולא באופן בלעדי על ידי הממשלה. אנו מביאים פרטים מוסדיים לצד מידע על תוכן ותהליכים. מלבד הניסוח של אסטרטגיות רשמיות, מוסדות המתמקדים בטווח הארוך בוחנים לעתים חלופות אסטרטגיות או מערכות אזהרה מוקדמת אסטרטגית, ולעתים אף משמשים משאב ליחידות אחרות העוסקות באסטרטגיה.

בקוריאה, מינו הממשלים של נשיאים עוקבים ועדות או מועצות נשיאותיות בנות 30 עד 60 משתתפים והטילו עליהן לשקול אפשרויות עתידיות לטווח ארוך. לדוגמה, הנשיא רה מו-הייאון (2003-2008) הקים את הוועדה הנשיאותית לתכנון מדיניות ואילו יורשו, הנשיא לי מיונג-באק (2008-2013) הפעיל מועצה נשיאותית לעתידנות וחזון. בשני המקרים, הנשיא הוא שמינה את החברים וצוותי העזר נלקחו מהשירות הציבורי. חברי הוועדה הנשיאותית לתכנון מדיניות נחלקו לקבוצות משניות על פי תחום התמחות; הם נפגשו בישיבות של תת-ועדות ודיווחו לראש הוועדה. ראש הוועדה, בתורו, פעל עם חברי סגל בכירים (פקידי ממשל) כדי לקבוע את ההיתכנות של המלצות חברי הוועדה.

המוסדות הפועלים בסינגפור ועוסקים באסטרטגיה לטווח הארוך מדגימים היטב כיצד מוסדות מסוג זה מתפתחים, וכך גם התוכן של עבודתם. במרכזם של מוסדות אלה ניצב המשרד למדיניות אסטרטגית, כפי שכבר צוין לעיל. המאמץ בכיוון זה החל ברעיון של בחינת חלופות וסיכונים באמצעות תרחישים, במקום לפתח אסטרטגיה ספציפית לטווח הארוך.<sup>3</sup>

3 הסעיף על המוסדות בסינגפור מבוסס על האגף לשירותים ציבוריים של סינגפור, 2011.

ניסוח ההסכם מתחיל לאחר הבחירות, כאשר המלכה ממנה יועץ לשאת ולתת עם מנהיגי המפלגות. במהלך המשא ומתן, מכינה לשכת התכנון המרכזית (גוף עצמאי המייעץ לממשלה) תחזית של ההשלכות התקציביות של תוכנית הקואליציה המוצעת בכללותה ושל מסגרת ההוצאה הרב-שנתית, ותחזיות אלה עשויות להשפיע על הרכבת הקואליציה ולפעמים אף גורמות לפיצוץ המשא ומתן. בסיום תהליך המשא ומתן, מתפרסמת תוכנית הקואליציה.

יש דוגמאות גם של תוכניות 'מתגלגלות' לטווח הבינוני ולתוכניות הנוצרות בנקודת זמן שאינה תחילת כהונתה של ממשלה נבחרת. כמעט בכל המקרים, יצירת המסמך היא עניין פנים ממשלתי והיקף ההתייעצות עם בעלי העניין מוגבל. דוגמה לעניין זה מצאנו בקולומביה הבריטית, ששם (כפי שצוין לעיל) נהוג לנסח אסטרטגיה לעשר שנים לצד מסגרת פיסקלית תלת-שנתית. אסטרטגיות עשר השנים כללו, בין השאר, יעדים וכיווני מדיניות רחבים. התוכנית האסטרטגית של שנת 2006, לדוגמה, הכילה את היעד הבא: להפוך את קולומביה הבריטית למחוז המשכיל והאורייני ביותר ביבשת. מדדי הביצוע כללו יעדים ספציפיים של מוכנות בית ספרית, אוריינות בקרב תלמידים, שיעור מסיימי בתי ספר תיכוניים והשלמת התמחויות מקצועיות, תוכניות לימוד בקולג'ים ותארים אקדמיים (מחוז קולומביה הבריטית, 2006).

ממשלות שכיחנו בדנמרק ניסחו מספר מסגרות פיסקליות לטווח הבינוני המכסות תקופה של עד עשור, מבלי שחלה עליהן חובה משפטית לעשות זאת. תהליך זה כלל אמצעים לגיוס תמיכה בחלק מעקרונות המדיניות (אם כי לא כולם) גם בממשלות הבאות. כמו בכל האסטרטגיות המתפרסות על פני תקופת כהונה של ממשלות שונות, המסגרות הללו רגישות לשינויים. מסגרת פיסקלית לטווח הביניים (2020) שפורסמה ב-2011 (משרד האוצר של דנמרק, 2011a) הוחלפה בשנת 2012 בגרסה חדשה (משרד האוצר של דנמרק 2012a), שנוסחה על ידי ממשלה חדשה שנכנסה לתפקידה באוקטובר 2011. מסמכים אלה יכולים להיות מפורטים למדי ולהכיל כיווני מדיניות וכיוונים תקציביים. המסמך האחרון, שפורסם ב-8 במאי 2012, קרוי 'דנמרק בפעולה: האתגרים של כלכלת דנמרק בשנת 2020 (Danmark i arbejde: Udfordringer for Dansk øko-2020 nomi mod 2020). הוא מכיל, בין השאר, יעדים לגידול כולל בהוצאות הממשלה, יעדים לשיעור הצעירים הפונים להשכלה גבוהה, יעדי צמיחה במגזר הפרטי ויעדים ליצירת משרות חדשות (משרד האוצר של דנמרק, 2012a; Weaver, 2012; Hjortdal and Rehn, 2012; Hjortdal, 2012).

## אישוש ממקרי מבחן: תוכן ותהליכים

### אסטרטגיה לקדנציה

בכמה מהממשלות שבדקנו כמקרי מבחן, נהוג לפתח אסטרטגיה חברתית כלכלית במהלך חד-פעמי שנועד לכסות את תקופת הכהונה החזויה של הממשלה, אף כי לפעמים משך האסטרטגיה מתמשך מעבר לאותה תקופת כהונה. מדי פעם, כפי שצוין לעיל בסעיף על יצירת ביקוש לאסטרטגיה, מהלכים אלה מבוססים על דרישות משפטיות אך במקרים אחרים, מדובר יותר בנוהג מקובל.

בפינלנד, ממשלה חדשה מנסחת תוכנית ממשלתית על פי דרישות החוקה ומפרטת בה את כוונות הממשלה לתקופת כהונתה, כולל שלוש עד חמש תוכניות בין-משרדיות בעדיפות גבוהה (משרד המשפטים של פינלנד, 1999). מסמך זה מתפקד כמעין הסכם קואליציוני. בנוסף, הממשלה מנסחת תוכנית יישום לתקופת כהונתה ומגדירה בו את נושאי העדיפות העליונה; מסמך זה מתפרסם מספר חודשים אחרי תוכנית הממשלה לתקופת כהונתה (התוכנית האחרונה קרויה משרד רה"מ של פינלנד 2011b ואילו תוכנית היישום האחרונה קרויה משרד רה"מ של פינלנד 2011a). התוכנית הממשלתית האחרונה, שפורסמה ב-2011, מכילה מגוון של יעדים ומטרות, כמו למשל העלאת רמת התעסוקה ל-72 אחוזים וצמצום האבטלה ל-5 אחוזים (משרד רה"מ של פינלנד 2011b, עמ' 12) תוך ציון כיווני המדיניות הנרחבים שיידרשו כדי לעשות כן, ואת פרטי השינויים הספציפיים הצפויים במיסוי (משרד רה"מ של פינלנד 2011b, עמ' 142-144).<sup>2</sup>

דוגמה שנייה היא ניסוח הסכמי הקואליציה בהולנד. הסכם שכזה מכיל דרגות כאלה ואחרות של פירוט, מעקרונות רחבים ותוכניות כלליות ועד פריטי פעולה ספציפיים; היא משמשת כתוכנית המדיניות הכוללת לתקופת כהונתה בת ארבע השנים של הממשלה. ההסכם כולל מרכיב תקציבי משמעותי, בדמות מסגרת הוצאות רב-שנתית המתייחסת למלוא תקופת כהונתה של הממשלה, כולל הוצאות נטו לכל אחד משלושה מגזרים תקציביים: מגזר ה'ליבה', מגזר הבריאות ומגזר הביטוח הלאומי ושוק העבודה. ההסכם כולל גם תחזיות הוצאה רב-שנתיות לכל משרד, ואלה מנחות את הצעות החוק לתקציבי המשרדים, המוגשות בנפרד לאישורו של הפרלמנט.

2 בסעיף 61 לחוקה נאמר "לפני בחירת ראש הממשלה, הקבוצות המיוצגות בפרלמנט יישאו וייתנו על תוכנית פוליטית ועל הרכב הממשלה." בסעיף 62 נאמר "הממשלה תניח את תוכניתה ללא דיחוי לפני הפרלמנט, במתכונת של הצהרה. אותה דרישה חלה במקרה של שינוי מהותי בהרכב הממשלה." (משרד המשפטים של פינלנד, 1999).

מודל נוסף של מוסדות חיצוניים או עצמאיים למחצה הקשורים באסטרטגיה ארוכת טווח ניתן למצוא במוסדות המחקר הממלכתיים של קוריאה, שמתוכם, הרלוונטיים ביותר ביחס למדיניות חברתית כלכלית הם 27 מוסדות המחקר הפועלים במסגרת מועצת המחקר הלאומית לכלכלה, מדעי הרוח ומדעי החברה, הכפופה למשרד רה"מ. כל אחד מהם משויך למשרד אחר. באופן כולל, 60 אחוזים מהמימון מגיע מהמדינה ואת יתר 40 האחוזים המוסדות הללו מגייסים באמצעות מחקרים מוזמנים.

מתוכם, המכון לפיתוח של קוריאה (KDI) הוא המעורב ביותר בתמיכה בחשיבה ארוכת טווח בקוריאה. המכון, שהוקם ב-1971, מחזיק כיום בסגל של כ-300 חוקרים, כולל 50 בעלי תואר דוקטור. כדוגמה לעבודת המכון, החל ב-2004 נטל המשרד לתכנון ותקציב את רסן ההובלה בפיתוח של מסמך ארוך טווח הקרוי 'חזון 2030'. כ-60 מלומדים ופקידי ממשל היו מעורבים בהכנתו ו-KDI פיתח את הפרטים בהתבסס על ראשי הפרקים הכלליים שפותחו במשרד הנשיא ובמשרד לתכנון ותקציב.

מוסדות מחקר ממלכתיים מעורבים במדיניות גם בדרכים נוספות. נשיאי המוסדות, המתמנים על ידי נשיא קוריאה באישור של מועצת נאמנים בלתי תלויה, מרבים להשתתף במועצות מיעצות. החוקרים משתתפים אף הם בוועדות המיעצות ליחידות שונות בממשלה. בעת פיתוח של תוכנית ניהול פיסקלי לאומית, שהיא תוכנית החומש הפיסקלית לטווח הביניים, השר לאסטרטגיה וכספים מקיים סמינרים סקטוריאליים ומסתייע ב-KDI לניהולם. מוסדות המחקר הממלכתיים מעורבים גם בפיתוח של מדיניות 'מלמטה כלפי מעלה'. על פי אחד מהמראיינים, כאשר עובדי מדינה מתחילים בפיתוח של מדיניות, פקידי מכל משרד המעורבים בדבר כותבים ניירות עמדה, וכך גם מוסדות המחקר הממלכתיים הרלוונטיים. חוקר מטעם המוסד ישתתף בישיבות בכל דרגי הפקידות עם עלייתה של המדיניות מרמת המנהל לרמת מנכ"ל המשרד ולאחריה לרמת סגן השר והלאה.

בשנים 2003 עד 2005. במקום להזמין לשורותיה חתך רחב של בעלי עניין, היא הורכבה מתשעה אנשים בלבד, עם נטייה לכיוון של מומחים, כולל שלושה אנשי אקדמיה (אחד מהם בראש הוועדה), ראש של צוות חשיבה במימון ממלכתי, סגן מנהל ב-OECD, המנהל של איגוד רפואי ושלושה אנשי עסקים.

דוגמאות לקבוצות בעלות בסיס רחב ניתן למצוא גם בקוריאה ובסינגפור. בקוריאה פועלות מספר ועדות ומועצות נשיאותיות, כמו למשל המועצה הנשיאותית בנושא כושר התחרות הלאומי ובה 27 חברים, ביניהם אנשי עסקים בכירים, פרופסורים, נציגי עסקים ועובדים וחוקרים וראשי מוסדות מחקר ממלכתיים – ארגוני מחקר עצמאיים למחצה הקשורים למשרדי הממשלה. בסינגפור, במידה רבה בתגובה למשבר הפיננסי העולמי, כינס רה"מ במאי 2009 ועדה לאסטרטגיות כלכליות ובה 25 חברים, בראשות שר האוצר ובהשתתפות ארבעה שרים נוספים, ממלא מקום שר שני שרים בכירים, נציגי עסקים ועובדים ודיקן בית הספר לעסקים באוניברסיטה הלאומית של סינגפור (Singaporean Economic Strategies Committee, 2010).

קבוצות חיצוניות או עצמאיות למחצה מסייעות לא רק בפיתוח של אסטרטגיות; במקרים רבים הן מספקות את הגיבוי האנליטי לאסטרטגיות ולחשיבה ארוכת טווח. בין הדוגמאות ניתן למנות את המועצה הכלכלית בדנמרק ומוסדות מחקר ממלכתיים בקוריאה.

המועצה הכלכלית הדנית מתנהלת בראשות ארבעה פרופסורים לכלכלה הידועים בכינוי 'החכמים' וכוללת 22 חברים נוספים מקבוצות המייצגות את החברה הדנית. המועצה, שהוקמה ב-1962, מפיקה מדי שנה שני דוחות העוסקים בנושאים שונים, כמו גם תחזיות פיסקליות לטווח הקצר, הבינוני והארוך. לצד המועצה פועלת מזכירות המונה 35 עובדים, מתוכם כ-25 כלכלנים. ל'חכמים' מידה רבה של אוטונומיה. הם אלה הבוחרים את הנושאים שתעסוק בהם בכל דוח ולאחר מכן מפיקה את הדוח בעזרת המזכירות; שאר חברי המועצה דנים בדוח ומעירים את הערותיהם. הדוחות מקבלים כיסוי משמעותי בעיתונות והתחזיות שמנסחת המועצה הן אחת התשומות של התקציב הלאומי.

אחרים, כמו למשל 'קבוצת העתידנות' במשרד המסחר והתעשייה, החוקרת מגמות ואת השלכותיהן הכלכליות (Lee, 2011).

בחלק מהממשלות במדינות שבדקנו כמקרי מבחן, משרדי ממשלה נדרשים לחשיבה אסטרטגית, לכל הפחות בטווח הביניים, משום שעליהם ליצור את תוכניותיהם לטווח הביניים בעצמם, בין אם יש בהם יחידות לאסטרטגיה פורמליות ובין אם לאו. בקולומביה הבריטית, כל משרד וכל גוף ממלכתי נדרש להכין מדי שנה תוכנית עבודה תלת-שנתית. בקוריאה, פועל כל משרד ממשלתי על פי תוכנית חומש ויש לו גם תוכנית מדיניות שנתית; הכנת שתי התוכניות מבוצעת בשיתוף עם המשרד לאסטרטגיה וכספים. בניו זילנד, משרדי הממשלה מכינים תוכניות תלת-עד חמש-שנתיות; תוכניות אלה מתעדכנות מדי שנה וידועות ל'הצהרות כוונה'. בארצות הברית, על פי חוק ביצועים ותוצאות בממשלה משנת 1993 (Pub. L. No. 103-62), נדרש כל משרד להכין תוכנית חומש אסטרטגית.

#### גורמים חוץ ממשלתיים

הפיתוח של אסטרטגיות ארוכות טווח, חלופות אסטרטגיות או מנגנוני התראה מוקדמת אסטרטגיים מתבצע לעתים בתוך הממשלה אך במקרים רבים יותר, הפיתוח מופקד בידי ארגון חוץ ממשלתי (שבמקרים רבים מקיים קשרים הדוקים עם הממשלה). בין הדוגמאות ועדות אד-הוק, ועדות קבועות וארגוני מחקר במימון ממשלתי.

נראה כי ארגונים בעלי עצמאות גדולה יותר וצוותי עובדים הרחוקים יותר מהתהליך הפוליטי נוטים יותר להעלות סוגיות לא נוחות מבחינה פוליטית, אשר ממשלות באשר הן יצטרכו לטפל בהן; ואולם לארגונים כאלה השפעה פחותה על מדיניות לטווח הקצר והבינוני. ארגונים המתואמים יותר עם הממשלה הנוכחית או שהצוותים המאיישים אותם כפופים לממשלה הנוכחית, כמו למשל פקידיים מתוך משרד רה"מ, יכולים להגיע ליותר השפעה על המדיניות השוטפת אך נוטים להיות בעלי השפעה פחותה על בעיות מורכבות המחייבות טיפול של כל הממשלות באשר הן, אך אשר הממשלה הנוכחית אינה מעוניינת להתמודד עמן.

ועדת הגלובליזציה הדנית שפעלה בשנים 2005 ו-2006 היא אחת הדוגמאות לוועדה אד-הוק שטיפלה באסטרטגיה חברתית כלכלית. בוועדה, שבראשה ישב ראש הממשלה, כיהנו חמישה שרים, אנשי אקדמיה, ראש איגוד התעשיינים בדנמרק, ראש התאחדות איגודי העובדים, נציגים מקבוצות עסקיות וקבוצות עובדים אחרות, הנגיד לשעבר של הבנק המרכזי של דנמרק ואנשי עסקים בולטים (מועצת הגלובליזציה הדנית, ללא תאריך). דוגמה הפוכה, גם היא מדנמרק היא ועדת הרווחה שפעלה

נוהג פורמלי יותר הוא הנטייה להעלות על הכתב הסכמים מפלגתיים ביחס ליוזמות מדיניות חשובות. בדנמרק כיהנו באופן היסטורי ממשלות מיעוט וכאשר ממשלה מעוניינת להנהיג יוזמה חשובה בתחום המדיניות, היא נדרשת להסכמה לא רק מצד שותפיה לקואליציה, כי אם גם ממפלגות אחרות. לאחר שהמפלגות חותמות על הסכמים שכאלה, הן נוהגות לכבדם גם אם הממשלה נופלת ומפלגות אחרות מרכיבות את הממשלה החדשה. הנוהג ביחס לאסטרטגיה בסינגפור צמח מההכרה של המנהיגים בשנותיה הראשונות של המדינה שנוכח גודלה הזעיר, היעדר משאבי טבע ופגיעויות אחרות, תידרש חשיבה אסטרטגית וארוכת טווח כדי לאפשר למדינה הזעירה לשרוד (Singaporean Public Service Division, 2011). כפי שצוין לעיל, ממשלת סינגפור מקימה מוסדות שתפקידם ללמד את חשיבות החשיבה האסטרטגית ולהפיץ את השימוש בה. יתר על כן, המנהיגות הבכירה המשיכה במעורבות הדוקה. לדוגמה, ראש השירות הציבורי, עובד המדינה הבכיר ביותר בסינגפור, עומד בראש 'רשת העתידנות האסטרטגית', עם ועדה שחברים בה סגני השרים מכל המשרדים (פירוט בהמשך). בדומה לכך, כאשר סינגפור הקימה את 'המרכז לעתידנות אסטרטגית', מוסד נוסף העוסק באסטרטגיה (תיאור בהמשך), היא מינתה את ראש השירות הציבורי לשבת בראש המועצה המייעצת.

#### יכולות אסטרטגיות במשרדי הממשלה

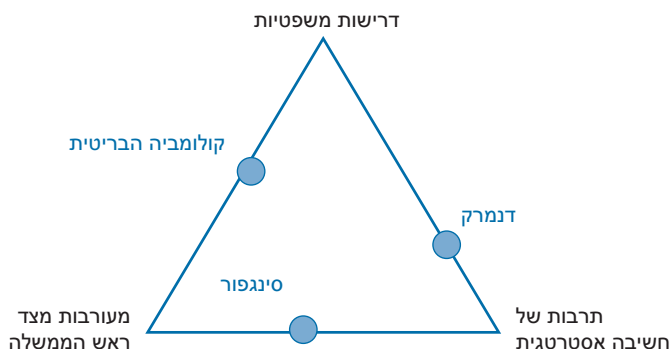
במקרים רבים ממשלות מערבות את משרדי הממשלה הרלוונטיים בהשלמת פרטי הכיוונים האסטרטגיים. בין השאר, גם השארת מרווח תמרון לעובדי המדינה במשרדים הללו מסייעת בטיפוח מעורבות פעילה ואישית, כך נאמר לנו. למעשה, מהשיחות שלנו עולה כי לכל הפחות בדנמרק ובקוריאה, יוזמות רבות מתחילות דווקא בשירות המדינה. עם זאת, יש שונות גדולה בין היחידות לאסטרטגיה המשרדיות. כמעט בכל המשרדים במדינות שבדקנו כמקרי מבחן פועלות יחידות תקציב ותכנון מסוג זה או אחר, אך נפוץ פחות מצב שבו יש למשרד יחידה לאסטרטגיה ייעודית.

סינגפור היא אחת הדוגמאות הבודדות למדינה שבמשרדי הממשלה שלה פועלות יחידות פורמליות לאסטרטגיה. בשנת 2009 הוקמה בסינגפור 'רשת העתידנות האסטרטגית', עם ועדה שחברים בה סגני השרים מכל המשרדים ובראשה ראש השירות הציבורי. ועדה זו הורחבה ב-2011 וכעת היא כוללת גם מנהלים בכירים מהנהלות סטטוטוריות חשובות. נציגי המשרדים התמנו ל'קציני עתידנות אסטרטגית' וחלקם הקימו קבוצות עתידנות במשרדיהם. מעבר למשרד ה"מ", יחידות חיצויות פועלות לפחות בשבעה גופים ממשלתיים



#### איור 4.1

#### מחוללי ביקוש לבחירה בפרספקטיבה האסטרטגית



מקור: ניתוח המחבר המבוסס על סיפורי מקרה. הערה: המיקום במשולש מייצג את הערכת המחבר של העוצמה היחסית של שני מקדמי הביקוש החזקים ביותר בכל מדינה.

RAND RR275-4.1

קולומביה הבריטית היא דוגמה לאופן שבו חזון מנהיגותי ודרישות משפטיות חברו יחד כדי לטפח חשיבה אסטרטגית. מהראיונות שקיימנו עולה שראש הממשלה שבמסגרת כהונתו גובשה לראשונה אסטרטגיה ארוכת טווח היה אדם שהוקיר חשיבה אסטרטגית ופיקוח באופן הדוק ומעשי אחר פיתוח מדיניות הממשלה ויישומה. ואולם התנהלות אסטרטגית מגובה גם בחוק שקיפות ואחריות תקציבית (2000), המחייב את קיומה של אסטרטגיה כוללת, תקציב בעל מסגרת פיסקלית תלת-שנתית, תוכניות שנתיות במשרדי הממשלה ודוחות שנתיים על יישום תוכניות אלה. בנוסף, שכרם של סגני שרים (שהם עובדי המדינה הבכירים ביותר בכל משרד) תלו במידה מסוימת במידה שבה הצליחו משרדיהם במימוש היעדים (British Columbia Public Service, ללא תאריך).

לעומת קולומביה הבריטית, בדנמרק נהוג שממשלות מגבשות תוכניות פיסקליות לטווח הביניים מרצון ולא מתוקף החוק. בדנמרק יש שני מאפיינים מוסדיים ראויים לציון המובילים לחשיבה ארוכת טווח, האחד מאפיין שיקשה על מדינה אחת להעתיקו והאחר, מאפיין שהביא להמשכיות בקביעת מדיניות. בתחום קביעת המדיניות, יש בדנמרק דגש חזק על הסכמה כללית. אף שהמחלוקות עשויות להיות עמוקות, הצדדים המעורבים – ממפלגות פוליטיות ועד מנהיגים וקבוצות בחברה האזרחית – חותרים לקונצנזוס. דבר זה נוטה למתן דעות קיצוניות ולהוביל להמשכיות.

### יצירת ביקוש ושמירה עליו

היצירה של ביקוש לנקיטת פרספקטיבה אסטרטגית בממשלה והשמירה עליו הן אכן בעיה מוכרת היטב. בעיה זו כיכבה באופן בולט בשני דוחות בריטיים מן העת האחרונה, שפורסמו מטעם הוועדה הנבחרת למינהל ציבורי של בית הנבחרים הבריטי (UK House of Commons Public Administration Select Committee, 2010, 2012). הוועדה מצאה כי הדרך היחידה להגביר את הביקוש לניתוח והערכה אסטרטגיים בתוך הממשלה היא שהשרים "ישקיעו זמן ומרץ בכך... יש לתמוך בדבר באמצעות כינון של מנגנונים ספציפיים שתינתן להם סמכות מתאימה" (UK House of Commons Public Administration Select Committee, 2010, עמ' 3). בראיות בכתב שהתקבלו מאחד המרואיינים נאמר כי חייב להתקיים ביקוש לא רק מצד השרים, כי אם גם מצד הנהלות ושירות המדינה בכללותו, וכי יש צורך בשינוי מוסדי בנוגע לגיוס, ביצועים וגמול על חשיבה אסטרטגית (Scopes, 2010). אחד הצעדים שהוועדה המליצה עליהם היה ישיבת קבינט רבעונית שתתמקד אך ורק בסוגיות אסטרטגיות ארוכות טווח (UK House of Commons Public Administration Select Committee, 2012, עמ' 34).

ניתן לייצג את האמצעים השונים ליצירת ביקוש באמצעות תרשים פשוט (איור 4.1). אנו מראים משולש, שכל אחד מקדקודיו מייצג אחד מהאמצעים ליצירת ביקוש לאסטרטגיה. באמצעות המשולש אנו מציגים את ההתרשמויות שלנו מראיות שקיבלנו ממקרי המבחן בשלוש מהמדינות שבדקנו, באשר לשני הגורמים המדרבנים החזקים ביותר של ביקוש. מעורבות מצד ראש הממשלה כוללת מחויבות מצד ראש הממשלה או ראש שירות המדינה לכלול חשיבה אסטרטגית בפיתוח של מדיניות ובפעולות הממשלה. דרישות משפטיות כוללות לא רק חוקים המחייבים פיתוח של מסמכי אסטרטגיה, אלא גם מנגנונים מוסדיים ספציפיים לטיפוח של חשיבה אסטרטגית, כמו למשל תשלום של תמריצים או גמול על ביצועים. תרבות של חשיבה אסטרטגית כוללת תרבות רחבה יותר או הכרה מצד הממשלה בצורך לחשיבה ארוכת טווח. דבר זה יכול להיות גורם מדרבן מהותי או תוצאה חיובית של יישום מוצלח.

בראשות סגן רה"מ וחברים בה בכירים במשרד. היא נעזרת בוועדות של סגני שרים, שמעמדם שווה ערך לזה של מנכ"ל משרדים בישראל. חלק חיוני בפיתוח וביישום של אסטרטגיה כרוך בתעדוף, ומקרי המבחן שבדקנו מלמדים כי במקומות שבהם אכן מתבצע פיתוח של אסטרטגיה, ראש הממשלה אינו יכול להאציל וגם אינו מאציל בפועל את המשימה הזאת אם הוא מעוניין באסטרטגיה אפקטיבית. לדוגמה, בקולומביה הבריתית, משרד רה"מ מייצר מסמך אסטרטגיה לעשר שנים וראש הממשלה יושב בראש ועדת קדימויות ותכנון ובה שבעה שרי קבינט ושני חברי פרלמנט. בדנמרק, תוצאות הדיונים שלנו הצביעו באופן ספציפי על מנהיגות מצד ראש הממשלה כסיבה לכך שהיזמות שגובשו על ידי ועדת הגלובליזציה הדנית רחבת הבסיס (שפעלה בשנים 2005 ו-2006), שולבו בפעולות המשרדים עם פרסום דוח המועצה בשנת 2006. למעשה, רה"מ ישב בראש הוועדה. כמו ביתר המדינות שבדקנו כמקרי מבחן, גם בקוריאה הנשיא ממלא חלק נכבד בפיתוח של אסטרטגיה ובמהלך כהונתו, הוא מתאם את התהליך באמצעות מזכירים בכירים בבית הכחול, כפי שנקרא משרד הנשיא. עם זאת, קוריאה מציעה לקח חשוב באשר לחשיבות של הכוח שבו מחזיק ראש הממשלה. הואיל והנשיא מוגבל לכהונה אחת בת חמש שנים, עולה מהשיחות שקיימנו כי כוחו מתפוגג סביב מחצית הכהונה ויחד עמו, יורדת יכולתו להציג תוכניות שיהיו להן השפעות ארוכות טווח.

עוד למדנו ממקרי המבחן שלנו כי במקרים רבים, אנשי סגל הפועלים בתחום האסטרטגיה החברתית כלכלית הם בעלי מיומנויות מתקדמות או יכולת גבוהה להיעזר בכלים טכניים. סינגפור היא דוגמה טובה לאופן ההערכה והפיתוח של יכולות מקצועיות. במדינה זו, הלשכה למדיניות אסטרטגית והמרכז לעתידנות אסטרטגית מציעים סדרה של חמישה קורסים הקרויים FutureCraft (אמנות העתיד) במסגרת המאמץ שלהם לקדם חשיבה אסטרטגית בכל חלקי הממשלה. הקורסים כוללים מבוא לתכנון תרחישים, כלים לחשיבה שיטתית על העתיד, מיומנויות הנחיה לניהול של תהליך חיזוי, תקשורת והצגת תוצאות של תרגילים להמחשת עתידים פוטנציאליים וכן כיצד לגבור על בעיות בדרך לחיזוי, כמו למשל מורכבות ומגבלות קוגניטיביות (Singaporean Public Service Division, 2011).

## אישוש ממקרי מבחן: מוסדות

בשארית פרק זה נביא מתוך מקרי המבחן שלנו דוגמאות המבטאות את התובנות שגיבשנו באשר לפיתוח וליישום של אסטרטגיה חברתית כלכלית. נתחיל במוסדות ונעבור לתוכן ולתהליכים. הסעיפים השונים מקבילים לרשימת התובנות המובאת לעיל וערוכים בסדר זהה.

### יחידה לאסטרטגיה הזוכה בתשומת לבו של ראש הממשלה ומאוישת ביכולות מקצועיות

בחלק מהמדינות שבדקנו יש צוותים ייעודיים שתפקידם לבחון אתגרים חברתיים כלכליים מפרספקטיבה אסטרטגית, בדרך כלל במסגרת משרד ראש הממשלה. בפינלנד, היחידה לניתוח מדיניות הממשלה שבמשרד ה"מ עוסקת בסוגיות של טווח הביניים על ידי מעקב אחר יישום תוכנית הממשלה לתקופת כהונתה ואספקת שירותי תכנון וניתוח. יחידה זו מתפקדת גם כמזכירות המועצה הכלכלית, קבוצה בעלת בסיס רחב של בעלי עניין ופקידי ממשל, אשר בראשה יושב ראש הממשלה ואשר מכהנת לאורך כל תקופת כהונתה של הממשלה. נכון למאי 2012, מנה צוות היחידה לניתוח מדיניות הממשלה שמונה אנשי מקצוע ושני עוזרים מינהלתיים. בסינגפור, הלשכה למדיניות אסטרטגית במסגרת האגף לשירותים ציבוריים במשרד ה"מ עוסק בפיתוח יכולות תכנון אסטרטגי בשירות במדינה, בפיתוח ובהפצה של תרחישים לאומיים, בתיאום הניתוח של השלכות המדיניות ובצבירת מומחיות לגבי שיטות לניתוח תחזיות עתידיות. נכון למחצית ספטמבר 2012, צוות הלשכה מונה 13 אנשי מקצוע ושלושה סגני מנהל. עם זאת, לא בכל המדינות שבדקנו כמקרי מבחן יש במשרד ה"מ גוף ייעודי העוסק באסטרטגיה לטווח הביניים או לטווח הארוך. בדנמרק, במקום צוות אסטרטגיה ייעודי, פועל במשרד ה"מ צוות למדיניות פנים המונה כעשרה עובדים, המגיעים לרוב ממשרד האוצר אך ביניהם גם מספר מומחים בתחומי מדיניות שונים ממשרדים אחרים. צוות זה עוסק במעקב אחר כל שאלות המדיניות אך נוכח ממדיו המצומצמים, הוא מעורב רק בסוגיות הבווערות ביותר. נראה שרוב החשיבה לטווח ארוך במסגרת הממשלה נעשית על ידי עובדים במשרד האוצר ובמשרד לענייני כלכלה ופנים, אף כי משרד ה"מ מעורב במהלכים אלה במידה רבה. גם במקומות שבהם אין תקן פורמלי לצוות אסטרטגיה, צוותים כאלה מתקיימים לעתים על בסיס לא פורמלי. בקולומביה הבריטית אין קבוצת מדיניות ייעודית או מוגדרת במסגרת משרד ה"מ ואולם בפועל, קבוצה שכזאת קיימת ופועלת,

- בין השאר, ניתן לשפר את היכולת להתייחס לאתגרים חברתיים כלכליים מפרספקטיבה אסטרטגית, את הגיבוש של עקרונות מדיניות להתמודדות עם אותם אתגרים ואת יישומם של אותם עקרונות מדיניות על ידי הגברת יכולתו של משרד רה"מ (כולל המועצה הלאומית לכלכלה) לתאם בין משרדי הממשלה. ועדות של מנכ"לים וסמנכ"לים יכולות אף הן להיות כלי עזר רב ערך לתיאום בין-משרדי ולצורך היישום, ומומלץ להקימן.
- פרספקטיבה אסטרטגית לאתגרים וגיבוש של אסטרטגיות להתמודדות עמם יכולה להפיק תועלת ממגוון של כלי אנליזה ומחקר, כולל תחזיות תקציביות, תחזיות כלכליות, ניתוח תרחישים ומחקרים של מומחים בנושאים שונים.
- יש להרבות לערב בעלי עניין ומקורות חיצוניים ליחידה לאסטרטגיה והממשלה בשלבים מוקדמים של גיבוש הגישות האסטרטגיות לאתגרים. אף כי לא בהכרח צריך לפרסם את כל מסמכי המדיניות, ראוי שהנטייה תהיה כלפי חשיפה חיצונית, כולל פרסום של מסמכי עזר שיוגשו על ידי מומחים או בעלי עניין מחוץ לממשלה.
- קשרים לתקציב יסייעו ביישום. ליחידה לאסטרטגיה אמורה להיות השפעה על תהליכים תקציביים בעת הגיבוש של אסטרטגיה לכהונת הממשלה ועל אנשי התקציב לספק תשומות לאסטרטגיה זו, בייחוד בכל הנוגע להשלכות הפיסקליות של יוזמות המדיניות. תשומות שכאלה יסייעו בידי קובעי המדיניות ליצור חיבור טוב יותר בין המטרות לבין האמצעים להשגת אותן מטרות. בנוסף, מסגרת תקציב לטווח הביניים תוכל לתמוך בחשיבה אסטרטגית. מסגרת שכזאת תייצר מפת דרכים פיסקלית לתקופת האסטרטגיה, כמו גם הנחיות למשרדים השונים, וזאת על ידי הצגת רמת המשאבים הצפויה לעמוד לרשותם במהלך תקופת האסטרטגיה.

במקרים רבים, ההכוונה והפיקוח על התקדמות הגיבוש והיישום של אסטרטגיה כרוכים בפעילות של ועדות בין-משרדיות בהשתתפות עובדי מדינה בדרג גבוה, העשויים להכין את הקרקע לקראת קבלת החלטות בוועדות דומות של מקבלי ההחלטות הבכירים ברמה הפוליטית. ועדות בין-משרדיות שכאלה, בהשתתפות עובדי מדינה, יכולות לשפר את התיאום והפיקוח, כמו גם לספק התראה מוקדמת על בעיות או הצלחות בתוכניות, אשר ייתכן כי הפקידים במשרד נתון רואים אך פקידים במשרדים אחרים עלולים לפסוח עליהן.

במקרים רבים, הפיתוח של אסטרטגיות נעזר בתשומות ממחקר וניתוח, וכמעט בכל המקרים, נהוג לפרסם אסטרטגיות שגובשו; לעתים קרובות מתפרסמים גם מסמכי עזר, כולל ניירות רקע שהוכנו בידי מומחים או בעלי עניין.

ממקרי המבחן הבינלאומיים שבדקנו הפקנו מספר תובנות לגבי תוכן ותהליכים:

- אחת המשימות של היחידה לאסטרטגיה צריכה להיות גיבוש של אסטרטגיה ספציפית הקשורה בממשלות שנבחרו זה לא מכבר. ניתן לשלב באסטרטגיות אלה יעדים ספציפיים ובני השגה. מכיוון שתוכניות רגישות מאוד לשינויים בממשלה, קשירת תוכניות לכהונתה של ממשלה מסוימת מגדילה את הסיכוי שייצאו אל הפועל. ניתן ליצור קשרים שכאלה על ידי שדרוג של הסכמים קואליציוניים לכלל תוכניות לטווח הביניים או על ידי הפקת מסמך אסטרטגיה בתחילתה של כהונת הממשלה.
- יש להקפיד גם על נקיטה תמידית של פרספקטיבה אסטרטגית כלפי אתגרים חברתיים כלכליים וגיבוש של אסטרטגיה ארוכת טווח, חלופות אסטרטגיות ומערכת התראה מוקדמת אסטרטגית, בייחוד כאשר הממשלות מתאפיינות בכהונות קצרות. התמקדות בלעדית בכהונתה של ממשלה נתונה מגדילה את הסיכוי להזנחת הסוגיות ארוכות הטווח. פיתוח של אסטרטגיה ארוכת טווח כוללת או של אסטרטגיות ספציפיות בתחומי המדיניות השונים עשוי לגרום לזיהוין של בעיות אשר ממשלות בכל הרכב פוליטי יידרשו, בסופו של דבר, לטפל בהן. אותן אסטרטגיות יוכלו לספק תשומות יקרות ערך בבנייה של אסטרטגיה שתכיל את הצעדים הראשונים לקראת גיבוש של יעדים לטווח ארוך יותר. ניתן לפתח אסטרטגיות שכאלה לטווחים ארוכים יתר באמצעות התייעצויות שיתקיימו בין היחידה לאסטרטגיה לבין בעלי עניין חיצוניים.

- צריך לשפר את היכולות הקיימות במשרדי הממשלה לנקיטת פרספקטיבה אסטרטגית. דבר זה כרוך, בין היתר, בהקמה או בתגבור של יחידות לאסטרטגיה משרדיות, הכשרה מיוחדת לעוסקים באסטרטגיה בתוך משרדי הממשלה ויצירת מנגנון שבמסגרתו תורמים אנשי האסטרטגיה במשרד תשומות לאסטרטגיה ולתקציב של המשרד.
- הנקיטה של פרספקטיבה אסטרטגית וגיבוש של אסטרטגיה חברתית כלכלית ארוכת טווח יפיקו תועלת גם מעצם הקיום ומהתפוקות של מוסדות חיצוניים לממשלה, הנהנים ממידה מסוימת של עצמאות. יש לקשר גופים חיצוניים שכאלה לתהליך האסטרטגיה, למשל באמצעות כהונה במועצה מייצעת חיצונית, מקור לאיוש עובדים ביחידת התכנון או הפקת דוחות שיחידת התכנון תידרש להגיב עליהם.

#### תוכן ותהליכים

במדינות שבדקנו כמקרי מבחן, האסטרטגיות החברתיות כלכליות נחלקות לשני סוגים – אלה המיועדות לטווח הביניים ואלה המיועדות לטווח הארוך. תהליכים ומוסדות שונים תומכים בכל סוג. לאסטרטגיות מסוימות יסודות משפטיים, בעוד שאחרות נוצרות על בסיס חד-פעמי או באופן סדיר, על פי הנהג.

אסטרטגיות לטווח הביניים, דהיינו עד עשר שנים, קשורות במקרים רבים לכהונתה של ממשלה נתונה וכוללות מרכיב של תקצוב. אסטרטגיות לטווח ארוך מעשר שנים יהיו כאלה שעל פי טבען יעברו מממשלה לממשלה, אך לעתים יש בהן מרכיב של פעולה בטווח הקצה או הבינוני. כל אחד מהסוגים הללו יכול להיות בעל בסיס רחב, המתייחס כמעט לכל היבטי המדיניות החברתית כלכלית, או בסיס צר – המתייחס להיבט אחד בלבד, כמו למשל מדיניות בנושא אנרגיה.

אסטרטגיות לטווח הקצר ולטווח הביניים נוצרות בדרך כלל בתוך הממשלה, במקרים רבים בתהליך שמוביל אותו ראש הממשלה או שר האוצר. התהליך כרוך, בחלקו, בהתייעצויות בין משרדי הממשלה ולעתים אף בהתייעצויות עם אנשים או גופים שמחוץ לממשלה. לעומתן אסטרטגיות לטווח הארוך כמעט תמיד נוצרות בהשתתפות אנשים שמחוץ לממשלה – בעלי עניין כמו המגזר העסקי, מנהיגי איגודים וראשי ארגונים חוץ ממשלתיים ועמותות; וכן מומחים כמו אנשי אקדמיה או ראשי צוותי חשיבה. אסטרטגיות לטווח הביניים ולטווח הארוך כאחד כוללות במקרים רבים יעדים ומטרות, חלקם בעלי אופי כללי וחלקם בעלי אופי ספציפי. עם זאת, הדבר נפוץ יותר באסטרטגיות לטווח הביניים מתוך אלה שבדקנו.

לכאורה ירידה בכוחו של ראש הממשלה, חלה האטה בביצוע. במדינות שבדקנו כמקרי מבחן, מעורבות מצד ראש הממשלה היא אחד הגורמים המדרבנים החשובים ביותר התורמים לכך שהן הצורך בפרספקטיבה אסטרטגית והן הכדאיות שבפיתוחה יתקבלו בממשלה. מקור נוסף לכורח בנקיטת פרספקטיבה אסטרטגית הוא דרישות משפטיות המחייבות פיתוח של מסמכי אסטרטגיה או צמידות לתהליכים מסוימים. גורם מדרבן שלישי הוא, ככל הנראה, תרבות של הסכמה כללית או הכרה רחבה בחשיבות שבפרספקטיבה אסטרטגית.

ולבסוף, גילינו שמוסדות נוטים לתהליכי התפתחות. אפשר שתחומי אחריות יעברו ממשרד זה למשרד אחר, אפשר שיחידות מחקר ימוזגו או יפוצלו, וממשלות לומדות על דרכים לשיפור התהליך עם הזמן. לפיכך נראה שיש חשיבות לגמישות בעיצוב המוסדות, כדי לאפשר התפתחות מוסדית שכזאת.

ממקרי המבחן הבינלאומיים שבדקנו הפקנו מספר תובנות:

- נקיטה של פרספקטיבה אסטרטגית וגיבוש של אסטרטגיה חברתית כלכלית ארוכת טווח יפיקו תועלת מהקמתה או תגבורה של יחידה לאסטרטגיה שתזכה בתשומת לבו של ראש הממשלה ותאויש ביכולות מקצועיות חזקות. מכיוון שתהליכים ומוסדות חשובים יותר מאשר תוכניות ספציפיות, הקמתה של יחידה לאסטרטגיה עשויה להקשות על ממשלות עתידיות (אם כי בוודאי לא למנוע מהן כליל) להתעלם מהתהליך האסטרטגי.
- חקיקה מחייבת ומעורבות של ראש הממשלה עשויות ליצור ביקוש מתמשך לגישה אסטרטגית כלפי אתגרים. יצירת תרבות המוקירה גישה כזו בתוך הממשלה עשויה להיות קשה יותר, אך גם תייצר ביקוש. נובע מכך שחובה ללוות את קיומן של יחידות לאסטרטגיה, שיהיו בעלות יכולת ליישם פרספקטיבה אסטרטגית, בביקוש מתוך המערכת לתפוקות של אותן יחידות, כדי שליחידות אלה יהיו הן השפעה והן ודאות סבירה לגבי המשך קיומן.



אסטרטגיות, סריקת האופק כדי לזהות סימני אזהרה אסטרטגיים מוקדמים ותפקוד כמשאב עבור קבוצות אחרות הפועלות בתחום האסטרטגיה. בשל כך, העבודה על אסטרטגיות חברתיות כלכליות אין פירושה, בהכרח, פיתוח של תוכניות ספציפיות, אף כי אין ספק שזהו חלק מהמשימה. פיתוח של חלופות אסטרטגיות וזיהוי סימני אזהרה אסטרטגיים מוקדמים מאפשרים לקובעי המדיניות להסתגל ביתר קלות לשינויים בנסיבות ולצפות מראש את ההשלכות של מגמות ארוכות טווח ושל 'הפתעות' פוטנציאליות כאחת. תפקיד המשאב יכול לסייע בטיפול תרבות של אסטרטגיה בתוך הממשלה. ביצוע הפונקציות השונות הללו יכול לסייע למוסדות להתגבר על בעיה חשובה: לאחר ניסוחן, אסטרטגיות חברתיות כלכליות נעשות פגיעות עד מאוד. אין שום קושי לשנות, להזניח או לזנוח גם אסטרטגיות שנדרש זמן רב להבשלתן, וגם כאלה שהן תוצאה של מאמץ מתואם, וזאת משתי סיבות. ראשית, שינויים פוליטיים, כמו למשל החלפת ממשלה, עשויים להביא לניסוחה של אסטרטגיה ארוכת טווח חדשה, גם אם פיתוחה של האסטרטגיה ארוכת הטווח הקודמת הושלם זה-עתה. שנית, שינויים בסביבה, כמו משבר פיננסי או מחאה חברתית עשויים לחייב תיקון ואפילו זניחה של האסטרטגיה.<sup>1</sup>

השכיחות של שתי הבעיות הללו והתדירות שבה נזנחות בשקט אסטרטגיות ממשלתיות מפורטות מלמדת שיצירתה של אסטרטגיה ספציפית וההגנה עליה אינן צריכות להוות מוקד להערכה אסטרטגית. בהחלט ייתכן שיצירת מוסדות ותהליכים לפיתוח אסטרטגיות והגנה עליהם, כמו גם השמירה על פרספקטיבה אסטרטגית, היא דרך ודאית יותר להבטיח את המשכיות החשיבה האסטרטגית והכיוונים האסטרטגיים בממשלה.

עוד מצאנו כי מעורבותו של ראש הממשלה היא מרכיב חיוני בפיתוח ובהוצאה אל הפועל של אסטרטגיות. במקרים מסוימים, שבהם הייתה מעורבות ישירה מצד ראש הממשלה, הפך הפיתוח של אסטרטגיה במשרדים השונים לפריט בעדיפות גבוהה. במקרים אחרים, שבהם הורגשה

1 גם הפונקציות השונות עלולות להיות פגיעות, אף כי נתקלנו בפחות מקרים שבהם פורקו פונקציות או גופים שעסקו באסטרטגיה, לעומת מקרים שבהם בוצע בהם ארגון מחדש. מקרה אחד בעל מאפיינים דומים הוא זה של היחידה לאסטרטגיה של ראש ממשלת בריטניה, שפורקה על ידי ראש הממשלה דיוויד קמרון בנובמבר 2010, לאחר שהוקמה על ידי ראש הממשלה טוני בלייר ב-2002 (UK Prime Minister's Strategy Unit, 2011; Institute for Government, 2010). ואולם היחידה מלכתחילה לא הייתה יחידה חדשה, אלא היא נוצרה משילוב בין שני ארגונים קיימים והתפתחה לאורך כל תקופת קיומה (Truswell & Atkinson, 2011). לאחר סגירתה של היחידה לאסטרטגיה, נפוצו חבריה בין היחידות המשיכות למשרד רה"מ, המשרד לענייני החברה האזרחית ומשרד סגן רה"מ. בסופו של דבר הקים ראש הממשלה יחידה למדיניות ויישום שמנתה תריסר עובדים (Institute for Government, 2011; Waugh, 2011).

## תובנות ממקרי המבחן

כאן אנו מתמקדים במוסדות, תוכן ותהליכים. המוסדות כוללים את הצורה והפונקציה של כל מרכיבי הממשלה והגופים הפועלים מחוצה לה ואשר תורמים לגיבושה של אסטרטגיה חברתית כלכלית ארוכת טווח ומפקחים על יישומה. תוכן ותהליכים קשורים בקשר הדוק זה לזה וכוללים סוגים שונים של אסטרטגיות, תהליכים לפיתוח האסטרטגיות ונתונים ומידע המשמשים לגיבושן. יש בנמצא מידע מוגבל בלבד על התהליכים בפועל. בשלב התיעוד הרשמי, התיאור עשוי לסטות מהמציאות בשטח; התהליכים בפועל אינם פורמאליים וסדורים והגעה לכלל הבנה מלאה שלהם תלויה במציאת המרואיינים הנכונים וביכולת לקבל מהם תשובות מדויקות. ניתן לתאר מרכיבים מרכזיים של התהליכים כמו עיתוי, שימוש בכלי מחקר ואנליזה – כן או לא, או היקף ההתייעצויות. ואולם קשה לקבל באמצעות מקרי המבחן שלנו מידע מפורט יותר על השגרה היומית המתקיימת ביחידות לאסטרטגיה ובתהליך פיתוח האסטרטגיה.

### מוסדות

בחלק מהמדינות שבדקנו כמקרי מבחן מתקיימים מוסדות פורמליים בעלי יסוד חקיקתי ובאחרות פועלים מוסדות לא פורמליים, המקבלים גיבוי חברתי במתכונת של 'הסכמה שבשתיקה'. בין המוסדות ניתן למנות מספר יחידות לאסטרטגיה מרכזיות, יחידות לאסטרטגיה פנים משרדיות העשויות לפעול באורח עצמאי אך גם לשתף פעולה עם יחידת אסטרטגיה מרכזית ולפעול באורח מבוזר, וכן מוסדות עצמאיים למחצה המספקים מחקרים וניתוחים ארוכי טווח. במקרים מסוימים מצאנו מוסדות עצמאיים למחצה או חיצוניים המקושרים אל תהליך האסטרטגיה הממשלתי באמצעות עובדים משותפים, השתתפות פורמלית של פקידי ממשל, תשומות של הממשלה לאג'נדות של אותם מוסדות או מנגנונים (פורמליים או בלתי פורמליים) של תגובה ממשלתית לתפוקות של מוסדות אלה. גם בלי להתייחס לסוגי מוסדות האסטרטגיה, עצם קיומם של מוסדות כאלה עודד חשיבה מראש ותכנון מוקדם לפחות בחלקים מסוימים של הממשלה, אפילו כאשר הממשלה עסקה, ברובה, בטיפול בבעיות פוליטיות ובבעיות מדיניות מידיות.

מוסדות שעניינם אסטרטגיה נוטים למלא אחת מארבע פונקציות (או יותר). הפונקציה הראשונה היא לייצר אסטרטגיות פורמליות. אסטרטגיות אלה הן במקרים רבים התפוקות הבולטות ביותר של אותם מוסדות, אם כי לא בהכרח החשובות ביותר. הפונקציות האחרות הן פיתוח של חלופות

## השוואות בינלאומיות של פיתוח ויישום אסטרטגיות חברתיות כלכליות

---

מדינות רבות בעולם התמודדו עם בעיית השילוב של פרספקטיבה אסטרטגית באופן שבו הן בוחנות סוגיות חברתיות כלכליות ומפתחות ומיישמות אסטרטגיה ארוכת טווח בנושאים אלה, באופן שיועיל הן לממשלה המכהנת והן לאלה שיבואו בעקבותיה. על אף המאפיינים הייחודיים של ישראל, אפשר שתוכל ללמוד מההצלחות ומהכישלונות של מדינות אחרות בנוגע לפיתוח ויישום של אסטרטגיה חברתית כלכלית.

חוקרי ראנד בדקו לעומק מקרי מבחן של פיתוח ויישום אסטרטגיה חברתית כלכלית שהתקיימו בדנמרק, קוריאה, סינגפור ומחוז קולומביה הבריטית שבקנדה, כמו גם מקרי מבחן ממוקדים יותר מקנדה, פינלנד, גרמניה, אירלנד, הולנד, ניו זילנד וארצות הברית. בנוסף, הסתמכנו על מחקרים קודמים ועל עבודה מקבילה שבוצעה באותו זמן על ידי חברת שלדור על פינלנד, אירלנד וניו זילנד.

בפרק זה אנו מציגים תחילה את התובנות שעלו מבדיקת הממצאים ממקרי המבחן שלנו. לאחר מכן אנו מציגים דוגמאות הממחישות את התובנות ממקרי המבחן. בפרק הבא נתאר פערים ספציפיים ביכולתה של ישראל לשלב פרספקטיבה אסטרטגית בבחינה של סוגיות חברתיות כלכליות וביכולתה לפתח, ליישם ולנהל אסטרטגיה חברתית כלכלית. פרק 6, המכיל את המלצותינו לגבי מוסדות ותהליכים ספציפיים בישראל, מתבסס על התובנות מפרק זה מהממצאים המתוארים בפרק הבא.

מוסדות ותהליכים לגיבוש ויישום של אסטרטגיות ושילוב של מידע באותם  
מוסדות ותהליכים.

בשנים האחרונות החל אגף התכנון, תיאום וארגון במשרד רה"מ בביקוח שיטתי על היישום של החלטות ממשלה. האגף מבצע ביקוח מובחן וממוקד ביותר אחר תוכניות בעדיפות גבוהה שנמצאות במקום גבוה בסדר היום של רה"מ. בנוסף, ניכר שיפור במערכות התשתית המקדמות ומאפשרות לבצע תהליכי הערכה ביחס לפעילות המשרדית, כתוצאה מהעלאת התוכניות המשרדיות על הכתב. במסגרת זאת נדרשים המשרדים להגדיר מדדים ויעדים. התוכניות בכתב משמשות בהמשך למטרות דיווח וביקוח על יישומן של תוכניות העבודה. ובכל זאת, חסרים למשרדים השונים ולממשלה בכללותה אמצעים להערכת מידת האפקטיביות של כלי המדיניות במונחים של תפוקות ותוצרים, לכן ספק אם די בשיפור התשתיות כשהוא לעצמו.

על פי דברי המרואיינים, נראה כי לבנק ישראל מערכות תשתית המספיקות לביקוח על יעדי הממשלה בזירה הכלכלית, לרבות תעסוקה ואינדיקטורים חברתיים כלכליים אחרים. ייתכן שאם הממשלה תגבש אסטרטגיה חברתית כלכלית כוללת, או אסטרטגיות להתמודדות עם בעיות ספציפיות, תשתיות המחקר הקיימות בבנק ישראל יוכלו לתמוך בביקוח שיטתי אחר יישומן של אותן אסטרטגיות. לחוקרי בנק ישראל המיומנויות הנחוצות ואולם יש לערוך ניתוח יסודי יותר כדי לקבוע אם עומד לרשותם די זמן או שמא פעילות שכזאת תאלץ אותם להפסיק בביצוען של פונקציות חשובות יותר.

## סיכום

פרק זה מלמד כי יש בישראל מוסדות, תהליכים ומקורות נתונים ומידע שיכולים לאפשר לממשלות להתייחס לסוגיות חברתיות כלכליות מפרספקטיבה אסטרטגית יותר. מוסדות אלה פועלים בעיקר במשרד רה"מ ובמשרד האוצר, אך קיימים גם במשרדי ממשלה רבים אחרים. התהליכים המרכזיים הם הכנת התקציב השנתי ותהליכי התכנון, ואולם אין ביניהם קשרי גומלין בונים וייתכן שהשפעתם מונעת פיתוח של מדיניות ארוכת טווח, שהייתה עשויה להתאפשר בהינתן היכולת לנקוט פרספקטיבה אסטרטגית כלפי סוגיות חברתיות כלכליות. יש בנמצא שפע של נתונים וניתוחים ואולם אלה אינם זוכים לשילוב נאות בתהליכי אסטרטגיה, מדיניות ותכנון. סוגיות אלה נדונות ביתר פירוט בפרק 5. בפרק הבא נתאר כיצד התמודדות מדינות אחרות עם האתגר של נקיטת פרספקטיבה אסטרטגית, פיתוח של

### **יכולות מחקר חוץ ממשלתיות: הממשלה כצרכן מידע**

יש מספר רב של מקורות מידע ומחקר חיצוניים, הכוללים בין השאר את יחידת המחקר של בנק ישראל (המתוארת לעיל), צוותי חשיבה ומוסדות מחקר בלתי תלויים (כמו המכון הישראלי לדמוקרטיה ומרכז טאוב לחקר מדיניות חברתית בישראל), וכן גופים אקדמיים. מצד הממשלה אין שיטתיות ואין עקביות בצריכה של מידע שהיה עשוי לסייע לה בפיתוח פרספקטיבה אסטרטגית על סוגיות חברתיות כלכליות. לא קיים גוף פורמלי לאיסוף ושימור המידע המתקבל ממחקרים חיצוניים שהוזמנו על ידי הממשלה בכללותה ועל ידי המשרדים השונים.

ברוב המקרים, הממשק עם גופים חיצוניים מבוסס על שיתופי פעולה מזדמנים ובלתי פורמליים. וכך, לדוגמה, הקשר בין משרדי הממשלה לבין יחידת המחקר של בנק ישראל אינו מובנה בעיקרו ומבוסס על קשרים לא פורמליים. גם ועדות אד-הוק בין-משרדיות צורכות מחקרים חיצוניים באופן לא מוסדר, המושפע במידה רבה מהגישה ומנטיות הלב של יושבי הראש וחברי הוועדות האמורות.

### **יכולות בקרה והערכה**

משרד האוצר מבצע את עיקר תהליכי הבקרה וההערכה מצד הממשלה. אלה מתמקדים במסגרות התקציביות ובהוצאות, ומסתייעים במערכות המחשוב של משרד האוצר. נראה שמשרדי הממשלה עובדים שדרוג משמעותי של תשתיות המחשוב, במטרה לפקח על ולשלוט בתפוקות ובתוצרים של פעילות המשרדים.

### יכולות מחקר פנים ממשלתיים

במשרד רה"מ, המועצה הלאומית לכלכלה מתפקדת בעיקר כגוף הממזג מחקר חיצוני, מידע ונתונים. במקרים מסוימים, המועצה מבצעת עיבוד ומהלכי ניתוח בסיסיים אשר יש בהם רלוונטיות לפעילויותיה ובמקרים רבים היא מפיקה מחקרים משלה כדי לתמוך בגיבוש המדיניות, כמו למשל מחקר על תעסוקה במגזר החרדי (ליון, 2009). אף כי אנשים בעלי שם מהעולם האקדמי התמנו לעמוד בראש המועצה הלאומית לכלכלה ולמרות העובדה שבהחלטת הממשלה על הקמתה נקבע כי לצד המועצה תפעל יחידת עזר למחקר ואיסוף מידע בראשות סגן ראש המועצה, יכולות המחקר של המועצה עדיין מוגבלות.

במשרד האוצר, הופקד אגף כלכלה ומחקר על מחקר וניתוח כלכלי, בעיקר בתחומים המאקרו-כלכליים, מתוך כוונה לסייע למקבלי ההחלטות בגיבוש המדיניות הכלכלית. צוות האגף מנהל קשרים לא פורמליים עם בנק ישראל, עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עם המועצה הלאומית לכלכלה ולפעמים גם עם מוסדות אקדמיים. התרומה העיקרית של האגף כוללת סקירות תקופתיות של מצב הכלכלה. בנוסף, חברי האגף מעורבים לעתים קרובות בדיונים מקצועיים המתקיימים בחסות מנכ"ל משרד האוצר. ובכל זאת, על פי דבריהם של כמה מהמרוויינים שלנו, כרגע האגף אינו חלק בלתי נפרד מתהליך קבלת ההחלטות במשרד האוצר ורק לעתים נדירות הוא משתתף בניסוח המדיניות באגף תקציבים. יש לציין כי במקביל לאגף המחקר, מפעיל משרד האוצר את רשות מס ההכנסה, המופקדת, בין השאר, על תמיכה בפיתוח מדיניות המיסוי.<sup>8</sup>

קומץ של משרדי ממשלה מפעילים יחידות מחקר פנים משרדיות או יכולות מחקר שפותחו בשנים האחרונות במסגרת יחידות התכנון המשרדיות. ברוב המשרדים אין יכולות מחקר מפותחות. בחלק מהם מתקיימים קשרי גומלין עם גופי מחקר חוץ-ממשלתיים ואולם הקשרים אינם פורמליים והמרוויינים שלנו הביעו תרעומת על כך שהקשרים הללו סובלים מסחבת וממורכבויות ביורוקרטיות. לוקה בחסר גם יכולתם של המשרדים לנצל מקורות ידע ומחקרים מקצועיים חיצוניים כדי לתמוך בגיבוש מדיניות.

<sup>8</sup>בעת עריכת המחקר טרם הושלם המיזוג בין מינהל הכנסות המדינה, האגף לקשרים בינלאומיים ואגף המחקר והכלכלה במשרד האוצר, כדי להעמיד את הגופים הללו תחת מנהל יחיד (הכלכלן הראשי). השאלה אם צעד זה ישפר את יכולות התכנון האסטרטגי של המשרד נותרה פתוחה בינתיים.

עם זאת, ניתן לציין שתי דוגמאות בולטות אחרות, שהצלחתן הייתה קטנה בהרבה על פי דברי המרואיינים שלנו. מדובר בגיבוש של גישה מקיפה למדיניות עבודה ובצורך להאיץ את הצמיחה באזורי הגליל והנגב, הידועים כאזורי הפריפריה של ישראל. אנו מציגים את עמדותיהם של המרואיינים בנוגע לקשיים הללו משום שיש בהן תובנות חשובות ביחס לאופן שבו מומחים רואים את המערכת.

בתחום התעסוקה, כפי שעולה, בין היתר, מדוח הוועדה להערכת מדיניות התעסוקה בישראל (דוח אקשטיין), לגופים רבים אחריות חלקית לנושא אך הטיפול בו סבל מהיעדר תיאום (הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה, 2010). באופן מיוחד יש לציין כי לא הייתה מדיניות כוללת שאפשרה להגדיר ולהפיץ בקרב הגופים הללו את החזון, המטרות והיעדים של הממשלה. היעדר מדיניות כוללת הוא אחת הסיבות להחלטה שהתקבלה בשנת 2013 להקים במשרד הכלכלה גוף שיופקד על ניסוח ותיאום של מדיניות תעסוקה ממשלתית מקיפה.

רבים רואים בניסיונות השונים שבוצעו במהלך השנים לפתח את הפריפריה הגיאוגרפית של ישראל דוגמה נוספת לבעיות שיש לממשלה בניסוח ובהוצאה אל הפועל של אסטרטגיה חברתית כלכלית. על אף שהוקם לצורך זה משרד ממשלתי ייעודי ולמרות שאושרו מספר תוכניות שונות, הממשלה לא הצליחה מעולם לגבש נתיב פעולה אסטרטגי, מקיף ושוטף כדי לטפל בבעיות הפריפריה. חלק מהקשיים שהוזכרו בהקשר זה היו השינוי הבלתי פוסק ברמות תשומת הלב ובסדר העדיפויות מצד המנהיגות הפוליטית, חוסר ודאות תקציבית, היעדר חזון ויעדים משותפים והיעדר תיאום בין הגופים הממלכתיים.

### **נתונים, מידע ומחקר לטובת הטמעה של פרספקטיבה אסטרטגית לנושאים חברתיים כלכליים**

לקובעי המדיניות בישראל גישה למגוון של מקורות נתונים, פרשנויות, ניתוחים ומידע מסוגים נוספים. בסעיף זה אנו סוקרים תחילה את המקורות הפנים ממשלתיים ולאחר מכן אנו מתייחסים למידע הנוצר מחוץ לממשלה. לאחר מכן אנו דנים ביכולות ההערכה והבקרה.



דוגמה נוספת לתהליך בחינה חד-פעמי שכזה היא האג'נדה החברתית כלכלית לשנים 2008-2010 (משרד רה"מ, 2007). נייר עמדה זה נוסח על ידי המועצה הלאומית לכלכלה בשנת הפעולה הראשונה שלה. הוא אושר על ידי הממשלה והועבר למעקב וליישום בידי צוות בראשות מנכ"ל משרד האוצר. בין הישגי המסמך הזה ניתן למנות את העלאת עקרון 'צמצום העוני תוך עידוד הצמיחה' על סדר היום של הממשלה ולראשונה, את ההגדרה של יעדים ממשלתיים כמותיים במונחים של עוני ושיעור אבטלה. ועדות המשנה במסגרת פרויקט זה תרמו אף הן לניסוח של אמצעי מדיניות בתחומים שונים, כמו למשל התנעת רעיון מס ההכנסה השלילי והטיפול בעובדים זרים. סדר היום החברתי כלכלי הוא דוגמה מעניינת לאופן שבו עשויה להתגבש בישראל אסטרטגיה חברתית כלכלית ממשלתית. ואולם הן גיבוש סדר היום והן יישומו עשויים גם להציף חלק מהקשיים שבתרגום אסטרטגיות לתוכניות ממשלתיות קונקרטיות ובשמירה על פרספקטיבה אסטרטגית בישראל. קשיים ניכרים התגלעו ביישום ובשילוב של חלקים שונים מסדר היום בתהליך התקציבי, בראש ובראשונה בשל התנגדות אגף תקציבים והיעדר עניין מצד המנהיגות הפוליטית. חשוב לציין כי בניגוד לתקוות ולציפיות, האג'נדה החברתית כללית לא עודכנה ולא הורחבה באופן רשמי מאז ועד היום.

ממשלות ישראל הסתמכו בעבר גם על תהליכים מיוחדים או בלתי פורמליים בתוך הממשלה לתיאום ויישום של יוזמות אסטרטגיות חשובות. דוגמאות אחדות של נתיבי פעולה אסטרטגיים נחשבות להצלחה. החשובה שבהן היא הטיפול בילדים ובנוער בסיכון. מדובר בתוכנית מתואמת שקיבלה תמיכה מבכירי הפוליטיקאים (כולל רה"מ) וזכתה למעקב צמוד מצד משרד רה"מ, עד שהאחריות והתפעול שלה הועברו באופן רשמי למשרדי הממשלה הרלוונטיים. קדמו לכך תכנון מקצועי ועבודת הכנה (מה שמכונה 'דוח שמיד'), שבמסגרתם הותווה מודל יישום אפקטיבי (שמיד, 2006).

### **תהליכים שאינם שגרתיים**

במקרים מסוימים הוקמו ועדות בין-משרדיות או ועדות מיוחדות לנושא ספציפי, כדי לבחון אתגרים חברתיים כלכליים מפרספקטיבה אסטרטגית ולפתח עקרונות מדיניות כדי להתמודד עמם. ועדות מסוג זה כבר הוכיחו את יעילותן הן בישראל (כמפורט להלן) והן במדינות אחרות (כמפורט בפרק 4). ועדות כאלה יכולות להאיר סוגיות באמצעות חוות דעת מקצועיות, באופן שאינו משועבד לאינטרסים של פוליטיקאים וליישם טוב יותר פרספקטיבות אסטרטגיות ביחס לבעיות חברתיות כלכליות.

עם זאת, יש לדבר גם חסרונות. ועדה שכזאת אשר קמה בתגובה לאירוע, היא בהכרח בעלת אופי תגובתי. היא בוחנת בעיה לאחר שכבר התעוררה ולא בשלב שבו היא בגדר אפשרות בלבד, שאז פרספקטיבה אסטרטגית הייתה יכולה, אולי, לאפשר פעולה מוקדמת יותר וקשת אפשרויות טובה וגדולה יותר. לפיכך, אפשר לראות בהן תסמין להיעדר ראיית הנולד מצד הממשלה. הואיל ופעילותן של ועדות כאלה אינה נעשית במסגרת שגרת העולם של קביעת מדיניות, הרעיונות העולים בהן עלולים להיתקל בבעיות יישום. היעדר מנגנון שגרתי ממוסד להקצאת המסקנות של ועדות כאלה לגופים המתאימים לצורך יישומן מעלה חשש כי הבעיות המערכתיות המכבידות על פעילותם של מספר משרדים, או כי סוגיות המחייבות ניהול ובקרה שוטפים, לא יזכו לטיפול הולם לאחר גיבוש האסטרטגיה.

דוגמה בולטת מן העת האחרונה של טיפול בסוגיות חברתיות כלכליות אסטרטגיות באמצעות ועדה אד-הוק היא הוועדה הציבורית לשינוי חברתי כלכלי, שקמה בתגובה לגל המחאה החברתית בקיץ 2011. לוועדה הייתה השפעה ראויה לציון על מדיניות הממשלה, כולל תיקונים מקיפים במדיניות המיסוי ובהקצאות לשירותים הציבוריים. בנוסף, זוהי אחת הדוגמאות המשמעותיות ביותר של השתתפות הציבור בגיבוש המדיניות הציבורית בישראל.

תהליך התכנון הפך לבסיס משמעותי להפעלה של המשרדים השונים במהלך השנה, אך עדיין יש מקום רב לשיפור היכולת לנקוט פרספקטיבה אסטרטגית, לתכנן לטווח הארוך ובייחוד לייצר תהליך מוגדר יותר לתעדוף הנושאים שעל סדר יומה של הממשלה, דבר אשר בתורו ישפיע על היעדים ארוכי הטווח של המשרדים השונים.

### **קשרי גומלין בין תהליכים תקציביים לתהליכים תכנוניים**

הדיאלוג בין משרד האוצר לבין יתר משרדי הממשלה אכן השתפר בשנים האחרונות, הודות לשיפור ביכולות התכנון הפנים-משרדיות, ואולם קשרי הגומלים בין תהליכים תקציביים לתהליכים תכנוניים עדיין לוקה בחסר. הכוונה המקורית בהקמת אותם גופי תכנון משרדיים הייתה לייצר מחזור משוב שוטף בין תהליך התכנון המשרדי לבין תהליך התקצוב הממשלתי. ואולם במציאות, במקרים רבים התהליכים הללו אינם מתואמים ומתבצעים באופן נפרד (בין היתר בשל אילוצי זמן). למעשה, שני התהליכים מתנהלים בנפרד. גיבוש התוכניות אינו מתבצע בתיאום מלא עם שיקולים תקציביים, כגון אילוצי תקציב והצורך בהקצאות רב-שנתיות. יתר על כן, הגשת התוכניות המשרדיות אינה משולבת באופן מלא בתהליך הכנת התקציב. למעט תהליך הכנת התקציב ותהליכי התכנון המשרדיים, אין כרגע אף שגרה או תהליך ממשלתי פורמלי ומובנה לנקיטת פרספקטיבה אסטרטגית כלפי בעיות חברתיות כלכליות, גיבוש של אסטרטגיות חברתיות כלכליות, תעדוף נושאים שעל סדר יומה של הממשלה וניהול האסטרטגיות העשויות להתקבל. אגף תקציבים מתמקד במחזור התקצוב השנתי ואינו מספק למשרדים הנחיות ארוכות טווח. במקרים הנדירים שבהם נשקלים יעדים ארוכי טווח, אין דרך שיטתית לשלבם בתקציב או בתוכניות המשרדיות. לפיכך, אין למעשה תהליך פורמלי לקישור בין תהליכים תקציביים ותהליכי תכנון לבין היעדים המוגדרים באסטרטגיות.

## תהליכים שגרתיים

### תהליך הכנת התקציב

תהליך הכנת התקציב מתרחש בשני כיוונים. הכיוון הראשון הוא מלמטה כלפי מעלה. כיוון זה מתמקד בעיקר בהגדרת פריטים 'קשיחים' על ידי אגף תקציבים, דהיינו עמידה בהתחייבויות קודמות והחלטות שאינן נתונות למשא ומתן. הוא כולל גם משא ומתן והבנות בין משרד האוצר לבין משרדים אחרים בנוגע לתוכניות משרדיות האמורות לקבל הקצאת תקציבים. הכיוון השני הוא מלמעלה כלפי מטה. עניינו בעיקר בחלוקת הקצאות בין קטגוריות מרכזיות, כמו סכום כולל לכל משרד והקצאות עבור תוכניות חדשות (או ביטול של תוכניות ישנות) בהתאם לסדר העדיפויות שנקבע במידה רבה על ידי אגף תקציבים. חלק זה כולל בדרך כלל קיצוצים משמעותיים. משנת 2009 והלאה, החליפה ממשלת ישראל את תהליך התקצוב שלה אחת לשנתיים. בנוסף, התקציב כולל גם דיווח על הקצאות תקציביות לשלוש השנים הבאות (הקצאות המכונות 'מעטפות') ואולם הסכומים בהקצאות אלה אינם מחייבים. ולבסוף, אגף תקציבים מופקד על הכנת הצעת התקציב השנתי. הוא מבצע הערכה כלכלית משלו ומציע יעדים שנתיים עוד לפני הדיונים על התקציב.

על אף תהליך זה, התקציב לא בהכרח משקף פרספקטיבה אסטרטגית ביחס לאתגרים החברתיים כלכליים של ישראל. לדוגמה, משרד רה"מ המאשר את הצעת התקציב לפני הגשתה למליאת הממשלה אינו בודק דרך שגרה את היעדים השנתיים של אגף תקציבים באופן יסודי; גם הממשלה, לפני הדיונים ובמהלכם, אינה דנה בהם לעומק. כתוצאה מכך, "לא מתקיים כיום שום הליך מובנה (לפני מעשה — ex ante) של בירור סדר העדיפויות של הממשלה, אשר ממנו אפשר יהיה לגזור הנחיות ברורות להקצאת התקציב" (המועצה הלאומית לכלכלה, 2009).

### תהליך התכנון המשרדי

בשנת 2007 יזמה הממשלה תהליך פורמלי לשיפור יכולות התכנון במשרדי הממשלה, בראשות האגף לתכנון מדיניות הפועל במשרד רה"מ. תהליך התכנון המשרדי השנתי מתחיל בשלב הערכת השך, נמשך בניסוח של יעדים ארוכי טווח ויעדים שנתיים, ומסתיים בהקצאת תקציב. בסוף השנה, נדרש כל משרד לבחון את התכנון לעומת היישום ולהפיק לקחים שישמשו בתוכנית המשרדית לשנה הבאה. תהליך זה נועד לשפר את הביצועים של משרדי הממשלה ולהבטיח שהיעדים המרכזיים שלהם יבואו לידי ביטוי בתוכניות העבודה השנתיות ובספרי התקציב. בהערכת המעורבים בתהליך, הן במשרדים השונים והן במשרד רה"מ, התברר כי

החטיבה פועלת כעת לשיפור יכולות המחקר של הבנק לתמיכה בקבלת החלטות, דהיינו יכולתו של הבנק לבצע מחקרים ממוקדים בזמן קצר כדי לספק למקבלי ההחלטות במהירות בסיס מחקרי. יחד עם זאת, החטיבה והבנק בכללותו נדרשים לעמוד על המשמר כדי לשמר את מעמדם הבלתי תלוי אל מול הממשלה.

#### אגפים לתכנון מדיניות במשרדי הממשלה

יחידות תכנון מדיניות פועלות בכ-15 משרדי ממשלה. רוב היחידות הללו הוקמו בחמש השנים האחרונות, במסגרת התהליך שהוביל האגף לממשל וחברה במשרד רה"מ. לרוב, היחידות הללו קטנות למדי.<sup>7</sup> היכולות שפותחו באותן יחידות משרדיות שונות ממשרד למשרד. ככלל, היחידות הללו עוסקות בפיתוח של תוכניות עבודה שנתיות למשרד הרלוונטי, וחלקן אף נוטלות חלק בניסוח של אסטרטגיה משרדית ארוכת טווח. בחלק מיחידות התכנון המשרדיות יש גם יכולות מחקריות, המספקות למנכ"לי המשרדים ידע ופרספקטיבה רחבה יותר ביחס לכיווני מדיניות; חלקן אף נושאות באחריות לתקציבי המשרד. עם זאת, בדרך כלל אין באותן יחידות יכולות להערכת תוכניות.

### תהליכים קודמים להטמעה של פרספקטיבה אסטרטגית

תהליך הכנת התקציב ותהליך התכנון המשרדי, שני תהליכים ממשלתיים מקובלים שבוצעו דרך שגרה בעבר, הם שני התהליכים הקרובים ביותר לגישה של התייחסות לאתגרים חברתיים כלכליים מפרספקטיבה אסטרטגית וגיבוש של עקרונות מדיניות כדי להתמודד עמם. בנוסף, התקיימו בישראל בעבר ומתקיימים בה אף היום תהליכים מיוחדים לגיבוש של מדיניות ארוכת טווח. בין אלה ניתן למנות ועדות ממשלתיות וציבוריות, כמו גם מאמצים לנסח אג'נדה חברתית כלכלית אד-הוק עבור הממשלה.

7 בעת עריכת המחקר היה האגף לכלכלה ומחקר כפוף ישירות למנכ"ל, אולם מאז הוא התמזג עם מינהל הכנסות המדינה ועם האגף לקשרים בינלאומיים תחת אגף הכלכלן הראשי.

כתוצאה מהשיתוף באחריות הניהולית, נוטים מנכ"ל משרד האוצר להתמקד לכל היותר ברפורמה אחת או שתיים גדולות במהלך כהונתם, בעוד שראשי האגפים נהנים מאוטונומיה ניכרת ב'ממלכותיהם' השונות. בנוסף, מנכ"ל משרד האוצר מתאם את עבודת הצוות הבין-משרדי כאשר מתעורר הצורך בהחלטות בין-משרדיות מורכבות, כמו למשל במהלך המשבר האחרון בכלכלה העולמית. כפופים למנכ"ל משרד האוצר גם גופי מטה משרדיים שונים, וביניהם והיועץ המשפטי.

### **בנק ישראל**

הבנק המרכזי של ישראל פועל כמו בנקים מרכזיים רבים אחרים, אך בהבדלים המעניקים לו רלוונטיות יותר מאשר בנקים מרכזיים במדינות אחרות, בתחומים כמו פיתוח פרספקטיבה אסטרטגית כלפי סוגיות חברתיות כלכליות ועקרונות המדיניות לתת עליהן מענה. החשוב מבין ההבדלים הללו הוא שאחד מתפקידיו של נגיד בנק ישראל הוא ייעוץ לממשלה בנושאים כלכליים. הנגיד מסתייע במחלקת המחקר של בנק ישראל ומציג המלצות והערכות מדיניות. תפקיד היסטורי זה הוא חריג ביחס לטווח הפעולה של רוב הבנקים המרכזיים ועשוי לעורר בעיות בהקשר עם היעד המרכזי של עצמאות הבנק המרכזי.

חטיבת המחקר בבנק ישראל מסייעת לנגיד בתפקידו כיועץ לממשלה בנושאים כלכליים. החטיבה, שמשרתים בה כלכלנים בעלי תואר שני, מבצעת מחקרים וניתוחים כלכליים במגוון רחב של נושאים, ברמה המאקרו-כלכלית והמיקרו-כלכלית כאחת ויוצרים בכך מסד מחקרי חשוב שניתן לבסס עליו מדיניות ממשלתית. מחקר זה כולל ניתוחים העומדים בבסיס עקרונות המדיניות שנוסחו על ידי משרד האוצר, לרבות בניית התקציב.

מלבד פרסום של דוחות ומאמרי עמדה, עובדי החטיבה משתתפים בוועדות בין-משרדיות בתפקיד של מומחים ומספקים לממשלה ולכנסת חוות דעת מקצועיות. במקרים מסוימים, חטיבת המחקר מלווה את מחקריה בהמלצות לאמצעי מדיניות. דוגמה לתמיכה הישירה של החטיבה בפעולות הממשלה היא השתתפות החטיבה בצוות המחקר הבין-משרדי לפיקוח על תוכנית מס ההכנסה השלילי לעובדים בעלי שכר נמוך, שהושקה ב-2007.

לצד מסמכי התקציב, מניח האגף לפני הממשלה תוכנית כלכלית לתקופת התקציב הבאה. התוכנית כוללת סדרה של אמצעי מדיניות בתחומים שונים, לא בהכרח בעלי אופי כלכלי. חלק מאותם אמצעים יובאו בסופו של דבר לאישורה של הכנסת במסגרת חוק ההסדרים.<sup>6</sup>

לאגף תקציבים השפעה מרכזית ומכרעת על הניסוח והיישום של המדיניות החברתית הכלכלית של הממשלה ומתוקף תפקידו זה, יש לו חלק בכל החלטה והשפעה גדולה ביותר על ביצועי הממשלה. אנשי אגף תקציבים הם לרוב אנשי מקצוע ומומחים המכירים על בורין את מערכות קביעת המדיניות בישראל. יש לזקוף לזכותם חלק גדול מההישג המאקרו-כלכלי והרפורמות הכלכליות החשובות של השנים האחרונות. עם זאת, יש הטוענים כי סמכויות האגף מוגזמות ונוטות להפריע במידה ניכרת לעבודת התכנון הנפרדת המתבצעת בכל אחד משרדי הממשלה. בנוסף, יש הטוענים כי כוח האדם והזמן העומדים לרשות האגף, בהתחשב באינספור המשימות המוטלות עליו, אין בהם די לתכנון הולם. עוד נטען כי הדגש המושם על הבטחת עמידה קצרת טווח בהנחיות הפיסקליות מונע התייחסות לקשת המלאה של סוגיות ארוכות טווח רלוונטיות.

#### **מנכ"ל משרד האוצר**

מנכ"ל משרד האוצר אחראי לניהול פעולות המשרד אך חולק אחריות זו עם ראש אגף תקציבים, החשב הכללי, ראש אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון והממונה על השכר. מנכ"ל משרד האוצר מתמודד עם אתגר ניהולי לא פשוט הואיל והסמכויות הפורמליות של התפקיד מוגבלות בהשוואה לאלה של ראשי אגפים הכפופים לו. לכל ראשי האגפים דרגה שווה לזו של המנכ"ל וסמכותם נובעת מהאצלה ישירה של הסמכויות המשפטיות של שר האוצר.

6 ראו אזכור של חוק ההסדרים בסעיף 'האסטרטגיה הכלכלית של ישראל בעת האחרונה' בתחילת פרק זה.

תוכניות העבודה השנתיות של משרדי הממשלה, כמו גם מסמכי הערכה – שאינם זהים לתקציב. בנוסף, האגף מסייע בהקמת יחידות תכנון ברמת משרדי הממשלה ומנחה את פעילותן. האגף הוא גם הכלי לקידום של עקרונות מדיניות חברתית ספציפיים ברמה הלאומית בשם מנכ"ל משרד ה"מ ואף מפקח על פרויקטים חברתיים של הממשלה.

במסגרת תהליך התכנון השנתי, מתכנס האגף לפגישה שנתית ומפרסם תוכניות משרדיות. האגף מפרסם גם מדריך תכנון. לאגף סמכות מוגבלת בלבד לתיאום בין תוכניות משרדיות. ביכולתו להציע תיקונים, אך אין בסמכותו לבטל החלטה של שר. כפי שנפרט בהמשך, חשיבותו של התקציב נותרה גדולה יותר מאשר חשיבות התוכניות.

#### **האגף לתכנון, תיאום וארגון (לשעבר האגף לתיאום, מעקב ובקרה)**

האגף לתכנון, תיאום וארגון הוא גוף מטה הפועל במשרד ה"מ, בכפיפות למנכ"ל המשרד. הוא עוסק בקידום של ובבקרה על היישום של תוכניות לאומיות שנמצאות בראש סדר היום של ה"מ ומחייבות תיאום בין-משרדי. לאחרונה פותחה באגף זה מערכת המשמשת למעקב אחר שלבי היישום של החלטות ממשלה.

#### **משרד האוצר**

##### **אגף תקציבים**

אגף תקציבים הוא הגוף המופקד על הכנת תקציב המדינה בשם שר האוצר, כלומר זהו הגוף האחראי למדיניות הפיסקלית של ישראל. לאחר הרפורמות לייצוב הכלכלה של שנת 1985, הפך האגף לגוף המרכזי בישראל לניסוח וליישום של המדיניות הכלכלית של הממשלה ולקידום רפורמות מבניות בכלכלה. שר האוצר מניח את התקציב על שולחן הכנסת ומאציל את הטיפול בו לראש אגף תקציבים. ראש אגף תקציבים הוא בעל דרגה זהה למנכ"ל של משרד ממשלתי ומשקיפים מסוימים מייחסים לראש האגף השפעה גדולה לפחות כמו של מנכ"ל משרד האוצר.



### **המועצה הלאומית לכלכלה**

המועצה הלאומית לכלכלה במשרד רה"מ הוקמה בשנת 2006 ומתפקדת כמטה המסייע לרה"מ בפיתוח מדיניות ממשלתית בנושאים כלכליים. על פי החלטת הממשלה שבעקבותיה קמה המועצה הלאומית לכלכלה, תפקידי המועצה הם, בין השאר, קידום של חשיבה כלכלית שיטתית, מקצועית וארוכת טווח. ראש המועצה מכהן כיועץ כלכלי לרה"מ. הוא מתמנה על ידי ראש הממשלה, באישור הממשלה. ראש המועצה פועל במסגרת משרד רה"מ, בתיאום עם מנכ"ל משרד רה"מ. בראשות המועצה הלאומית לכלכלה עמדו עד כה אנשי כלכלה בולטים מהתחום האקדמי. עם זאת, לא עומדת לרשות המועצה הלאומית לכלכלה יכולת מחקרית ברמת ה-Ph.D. או צוות של אנליסטים בתחום הסטטיסטיקה.<sup>5</sup>

פעילות המועצה עדיין אינה מעוגנת בחקיקה והיא מתפקדת באורח שונה במקצת מזה שנקבע בהחלטת הממשלה המקורית, שהגדירה את תפקידיה של המועצה כהכנה של ניירות עמדה וחוות דעת מקצועיות בנוגע לתקציב המדינה והצעות אחרות הממתינות להחלטת הממשלה. המועצה הלאומית לכלכלה פועלת במספר רמות. במקרים מסוימים היא מפרסמת ניירות המקדמים ייזום של אמצעי מדיניות ממשלתיים ותומכים בהם. המועצה אף פועלת בשם רה"מ בקידום של תוכניות כלכליות העומדות בראש סדר היום של רה"מ. בנוסף, המועצה מובילה ומשתתפת בניסוח מקצועי של אמצעי מדיניות ממשלתיים, בייחוד במסגרת של ועדות בין-משרדיות וציבוריות. ולבסוף, המועצה משתתפת בעבודת המטה של משרד רה"מ בנושאים כלכליים, בייחוד בדיוני התקציב בראשות מנכ"ל משרד רה"מ. לסיכום, על אף היעדר סמכויות פורמליות, סמכותה של המועצה נגזרת משילוב של סמכות מקצועית, קשרי אמון הדוקים עם רה"מ ותיאום עם מנכ"ל משרד רה"מ.

### **האגף לממשל וחברה (לשעבר האגף לתכנון מדיניות)**

החל בשנת 2006, פועל האגף לממשל וחברה במסגרת משרד רה"מ, בכפוף למנכ"ל משרד רה"מ. האגף, בניהולו של סמנכ"ל במשרד רה"מ, פועל להובלת שינויים שיש בהם כדי לשפר את האפקטיביות של הממשלה. בשנים האחרונות הוביל האגף תהליך לניסוח של מדריך תכנון ממשלתי במסגרת של תהליך רחב יותר שתכליתו לשפר את יכולות התכנון במשרד רה"מ. כחלק מתהליך התכנון השנתי, מתאם האגף את תהליך ההכנה של

5 הי"ר הראשון של המועצה הלאומית לכלכלה היה פרופסור מנואל טרכטנברג מאוניברסיטת תל אביב. בשנת 2009 החליפו בתפקיד פרופסור יוג'ין קנדל מן האוניברסיטה העברית בירושלים.

## משרד רה"מ

### מנכ"ל משרד רה"מ

מנכ"ל משרד רה"מ הוא שלוחו של רה"מ ומופקד מטעמו על התיאום של הצוות ועבודת המדיניות המתבצעת בממשלה בנושאי כלכליים, חברתיים ואזרחיים. במסגרת תפקידו זה, אחראי מנכ"ל משרד רה"מ ליזום ולהוביל פרויקטים לאומיים בקנה מידה גדול הכלולים בסדר היום של הממשלה ושל העומד בראשה. עם זאת, אין למנכ"ל משרד רה"מ סמכות פורמלית ביחס לתקציב.

מנכ"ל משרד רה"מ מתמנה על ידי רה"מ ומקבל את אישור מליאת הממשלה. לצדו פועל צוות של יועצים אישיים ומקצועיים, כמו למשל ראש אגף כלכלה ותשתיות במשרד רה"מ. בשנים האחרונות, הוקמו במשרד רה"מ יחידות מטה חדשות, כמו למשל האגף לממשל וחברה והאגף לתכנון, תיאום וארגון ובקרה (ראו להלן). בנוסף, מספר גופי מטה מקצועיים עוסקים בסוגיות בין-משרדיות ומדווחים למנכ"ל משרד רה"מ, כמו למשל הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי. מנכ"ל משרד רה"מ גם יושב בראש ועדות אד-הוק שונות ובשנים האחרונות גם בראש פורום מנכ"לי משרדי ממשלה, שחברים בו מנכ"לי כל משרדי הממשלה והוא מקיים פגישות סדירות.

בהיעדר סמכויות פורמליות, נעזרו מנכ"לי משרד רה"מ במהלך השנים בערוצים שונים לקידום עבודת הממשלה. סמכותו של מנכ"ל משרד רה"מ מבוססת על הקשר הישיר שלו עם רה"מ ועל הגיבוי של רה"מ, כמו גם על יכולתו של המנכ"ל עצמו להשפיע על סדר היום בישיבות הממשלה (בתיאום עם מזכיר הממשלה). המנכ"ל הוא גורם מרכזי באישורן של תוכניות ממשלה לפני הנחתן לפני מליאת הממשלה, לאישורן. דבר זה רלוונטי במיוחד לתקציב המדינה ולתוכניות הכלכליות שלה, המגיעות לעיונו של המנכ"ל ועוברות את אישורו לפני הגשתן לאישור רה"מ ומליאת הממשלה. עומס העבודה המוטל על כתפי המנכ"ל והמעורבות העמוקה שלו בנושאים דחופים בעלי אופי פוליטי מקשים עליו ועל הצוות הכפוף לו ישירות להתייחס לאתגרים חברתיים כלכליים מפרספקטיבה אסטרטגית על בסיס קבוע ושיטתי.

### מליאת הממשלה

מליאת הממשלה הוא הפורום של כלל השרים, דהיינו הממשלה (בעולם מקובל לעיתים לכנותם "הקבינט"). חברי הממשלה מקיימים פגישה שבועית כדי לדון בנושאים שונים ולהצביע על הצעות החלטה ומסמכים רשמיים המשקפים את החלטות הממשלה. הממשלה מחזיקה בסמכות הביצועית העליונה אך מסתמכת על עבודתם המקצועית של משרדי הממשלה. מידת המעורבות של חברי הממשלה בפיתוח של גישות אסטרטגיות ביחס לאתגרים חברתיים כלכליים, כמו גם עקרונות המדיניות שאומצו כדי להתמודד עמם והניהול של אותם עקרונות מדיניות משתנים מממשלה לממשלה. ברוב המקרים, מליאת הממשלה היא לא יותר מאשר פורום להצבעות השרים, כאשר הדיונים והמשא ומתן מתבצעים מחוץ למסגרת זו, בפורומים מצומצמים או בדרגים נמוכים יותר. עם זאת, לעתים מתקיים דיון בנושאי אסטרטגיה ומדיניות גם ברמת מליאת הממשלה, ללא קבלת החלטות ישירה.

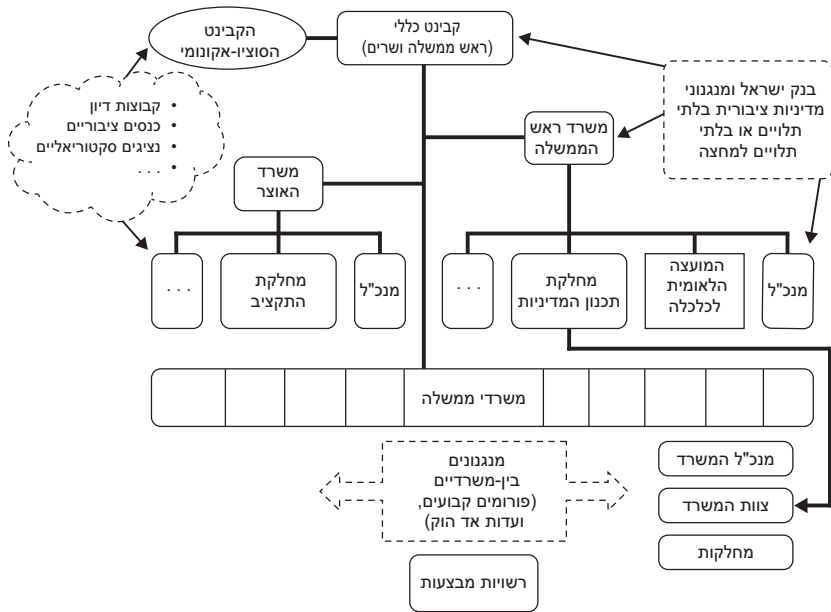
### הקבינט החברתי כלכלי

הקבינט החברתי כלכלי (ששמו הרשמי הוא ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה) הוא פורום של שרי ממשלה אשר סמכותו נגזרת ממליאת הממשלה. הוא פועל בשם הממשלה ועוסק בפיתוח גישות אסטרטגיות ביחס לאתגרים חברתיים כלכליים כמו גם בניסוח ואישור של עקרונות מדיניות בתחום החברה והכלכלה להתמודדות עם אותם אתגרים. במקרים מסוימים, הקבינט החברתי כלכלי הוא הקבוצה הרשמית המאשרת רפורמות או עקרונות מדיניות ותוכניות חדשות בתחומי החברה והכלכלה ואלה לרוב מובאות לדיון ואישור על ידי אגף תקציבים. בהיעדר צוות ייעודי הנוקט פרספקטיבה אסטרטגית בסוגיות אלה, הקבינט אינו מטפל בנושאים אלה באופן שיטתי. במהלך השנים חלו שינויים ניכרים בהרכב ובגודל הקבינט החברתי כלכלי, אשר שר האוצר בדרך כלל עומד בראשו. מאז הבחירות של שנת 2013, חברים בקבינט 13 שרים.<sup>4</sup>

4 בממשלה הנוכחית חברים 21 שרים. בממשלה שכינה עד הבחירות של שנת 2013 היו 31 חברים, מהם 15 שכינה בקבינט החברתי כלכלי.

איור 3.1

מוסדות המעורבים בגישות אסטרטגיות וניהול מדיניות



הערה: הרשויות המבצעות הן מוסדות ממשלתיים אשר להן משימות מבצעיות ומנדטים לביצוען. הן כפופות למשרדים וכוללות מוסדות כגון צבא ההגנה לישראל, משטרת ישראל ורשות מקרקעי ישראל.

RAND RR275-3.1

מוסדות עבר לדיהוי אתגרים חברתיים כלכליים

בשנת 2011 התקיימו בישראל מגוון של מוסדות שהיו מעורבים בפיתוח ובניהול של גישות אסטרטגיות ביחס לאתגרים חברתיים כלכליים ושל עקרונות המדיניות שאומצו כדי להתמודד עמם. איור 3.1 מראה את קשרי הגומלין של מוסדות מרכזיים עם מבנה הממשלה. המוסדות המרכזיים הנדונים להלן הם משרד רה"מ, משרד האוצר, בנק ישראל ומשרדי הממשלה.<sup>3</sup>

3 רבים מאותם מוסדות שנדון בהם קטנים למדי. בייחוד יש לציין את המועצה הלאומית לכלכלה, האגף לממשל וחברה; האגף לתיאום, מעקב ובקרה (כיום האגף, לתכנון, תיאום וארגון) במשרד רה"מ ואגף כלכלה ומחקר במשרד האוצר (שמאז התמזג עם מינהל הכנסות המדינה, מחקר והאגף לקשרים בינלאומיים), אשר צוותיהם מונים חמישה עד 12 עובדים, כולל עוזרי מחקר, כאשר רמות האיוש גמישות למדי ומשתנות לפרקים.

### תהליכים בין-משרדיים

בממשלת ישראל יש שלוש דרכים עיקריות לכינוס המשרדים לדיונים ולפיתוח של מדיניות חברתית כלכלית. הראשונה היא באמצעות דיונים עם אנשי אגף תקציבים במשרד האוצר. פקידי האגף נוהגים לכנס פקידי משרדים שונים ולתאם עמם פיתוח של מדיניות. שניים מהחסרונות בשיטה זו הם כי פקידי האגף במקרים רבים אינם מומחים של ממש בתחומי המדיניות שהם עוסקים בהם וכי הם מעדיפים משמעת תקציבית על מימוש מלא של יעדים.

הדרך השנייה היא באמצעות סמכות הכינוס של משרד רה"מ. עם זאת, נכון למועד הפרויקט שלנו, לא נעשה שימוש שיטתי בדרך זו. מידת העניין של רה"מ בתיאום בין-משרדי לטובת מדיניות חברתית כלכלית מתפתחת בהתמדה מראשית שנות ה-2000, כאשר ראש הממשלה אריאל שרון הקים את האגף לתיאום ולמעקב בראשות מנכ"ל משרד רה"מ והטיל עליו לעסוק בסוגיות ספציפיות אשר לרה"מ היה עניין בהן. ראש הממשלה אולמרט הוא שהקים בשנת 2006 את המועצה הלאומית לכלכלה ואת האגף לתכנון מדיניות. ככלל, גופים אלה עסקו בבעיות ספציפיות ולא דווקא באסטרטגיה הכוללת וכאשר הם ביצעו מהלך של תיאום בין-משרדי, הדבר התקיים בדרך כלל ברמת הסמנכ"לים.

דרך שלישית היא באמצעות ועדות אד-הוק. ועדות כאלה קמות בדרך כלל כדי להתמודד עם בעיית מדיניות ספציפית; במקרים רבים עומדת בראשן דמות ציבורית וחברים בהן נציגים מהמשרדים הרלוונטיים.

אנו פונים עכשיו לתיאור מפורט יותר של המוסדות, התהליכים והמידע המאפשרים לממשלה להתייחס לאתגרים חברתיים כלכליים מפרספקטיבה אסטרטגית. אחת הנקודות שראוי לציין היא כי במרבית המוסדות הללו, מספר העובדים אינו עולה על תריסר ובכל זאת מוטל עליהם להתמודד עם אינספור הסוגיות המתעוררות בחברה מגוונת כמו החברה בישראל, אשר באופן רשמי היא עדיין נתונה במלחמה עם כמה משכנותיה.

שנית, עוצמתו של משרד האוצר ביחס לשאר המשרדים אדירה, בשל יכולתו להקצות משאבים ובאופן זה לקבוע מדיניות (בן בסט ודהאן, 2006). מצב זה נובע מתוכנית הייצוב של שנת 1985, שהובילה לאימוץ אמצעים חזקים לריסון ובקרה תקציבית. שניים מאגפי משרד האוצר חזקים במיוחד – אגף תקציבים והחשב הכללי. אגפים אלה הפעילו בקרה ניכרת על יתר המשרדים והתוצא

ה היא כי למשרד האוצר יש עמדה כמעט מונופוליסטית ביחס לגישות אסטרטגיות כלפי אתגרים חברתיים כלכליים ועקרונות המדיניות שיאומצו כדי להתמודד עמם, על אף שבאגפים אלה יש מעט מאוד זמן ומשאבים זמינים לניתוח אסטרטגי. מצב זה החמיר בשל העובדה שעד לאחרונה, גילה רה"מ מעט מאוד עניין או ידע בכלכלה. מצב זה השתנה במהלך כהונתם של אהוד אולמרט ובנימין נתניהו כראשי ממשלה, דבר שהגביר את מעורבות משרד רה"מ בסוגיות החברתיות כלכליות. על אף השינוי הזה, ממשיך משרד האוצר להחזיק באוטונומיה ניכרת.

ולבסוף, ממשלת ישראל היא לרוב ממשלת קואליציה, כאשר למפלגות החברות בקואליציה ניתנת שליטה במשרדים ומשאבים כמחיר לחברותן. כתוצאה מכך, יכול להיווצר מצב שבו לרה"מ סמכות מוגבלת ביחס לשר ספציפי אם הקואליציה רעועה או שרה"מ זקוק לתמיכה של המפלגה שהשר הנדון משתייך אליה כדי לשמור על שלמות הקואליציה.<sup>2</sup>

---

2 קיימים תרגומים לעברית של גרסאות קודמות של מסמך זה, והגרסה ה-2 והסופית נמצאת בתהליך תרגום לעברית.

היכולות הקודמות נועדו בראש ובראשונה לייצר יציבות ברמה המאקרו-כלכלית ולקדם את היציאה לשווקים חיצוניים. הן לא נועדו לתמוך בשינויים דינמיים בחברה בישראל ואף לא כוונו לרפורמות במוסדות ממשלתיים פנימיים. מוסדות אלה פותחו כדי לאפשר את צמצום גודל הממשלה, לאו דווקא מתוך כוונה לשפר את יכולות הממשלה בקביעת מדיניות ויישומה. מוסדות אלה סובלים מעומס עבודה קיצוני ויש להם מעט מאוד זמן לניתוח של בעיות מורכבות ולפיתוח של פרספקטיבות אסטרטגיות.

הדגש על מדיניות מאקרו-כלכלית מובן, בהתחשב בניסיון העבר של ישראל. יחד עם זאת, גישה זו לא אפשרה לפתח כלים ליצירת אסטרטגיות לפתרון בעיות חברתיות כלכליות מורכבות ולתרגום של אותן אסטרטגיות לכלל עקרונות מדיניות ותוכניות שניתן ליישם ואשר מיושמים בפועל. התפיסה ההולכת ומתרחבת גורסת כי יש צורך במוסדות אסטרטגיים חדשים ובדרכים חדשות להתייחסות לאתגרים חברתיים כלכליים מפרספקטיבה אסטרטגית. קושי דומה בפיתוח וביישום של פרספקטיבה אסטרטגית ארוכת טווח קיים במדינות רבות בעלות משטר של דמוקרטיה ייצוגית. אף כי בישראל אפשר לראות ניצנים לחשיבה מעין זו, יש עוד עבודה רבה בקידומה ובמיסודה ברמה הממשלתית.

### מאפייני הממשלה בישראל

מערכת הממשל בישראל מאופיינת בשלוש תכונות אשר כל הצעה לרפורמה חייבת להביא בחשבון. ראשית, בהשוואה למערכת הממשל בארה"ב, בישראל יש הפרדה פחות ברורה בין הרשות המבצעת (בישראל – הממשלה) לבין הרשות המחוקקת (בישראל – הכנסת), לכן מערך הבלמים והאיזונים בין שתי הרשויות חלש יחסית. הרשות המבצעת חזקה מאוד בהשוואה לרשות המחוקקת ובמקרים רבים היא מצליחה לכפות את סדר היום שלה על בית המחוקקים. הכנסת עוסקת בעיקר בסוגיות שהממשלה (רה"מ וש"ר) הקואליציה) מייחסת להן חשיבות. אנשי הזרוע המבצעת נבחרים לרוב מקרב מנהיגות מפלגות הקואליציה בכנסת, כמקובל במערכות פרלמנטריות, לכן יש לה שליטה כמעט מלאה בהצבעת הרוב בכנסת. לכנסת יש תפקיד מהותי בהשפעה על השיח הציבורי, אך למעשה אין באפשרותה לכפות עקרונות מדיניות העומדים בניגוד לסדר היום של הזרוע המבצעת.

## האסטרטגיה הכלכלית של ישראל בעת האחרונה

מאז קמה מדינת ישראל, יושמו בה מגוון של אסטרטגיות חברתיות כלכליות. אף כי אלה סייעו בהבטחת הפיתוח הכלכלי של המדינה והובילו את הכלכלה והחברה בישראל להישגים יוצאי דופן בטיבם, הרי שבכל זאת נותרו אתגרים משמעותיים אשר טרם באו על פתרונם. ניתן לייחס את שורשי האסטרטגיה הכלכלית (שאומצה בפועל אם כי לא באופן רשמי) ששלטה במהלך המחקר שלנו בעיקר ללקחים שהופקו מהמשבר הכלכלי החמור של ראשית שנות השמונים במאה שעברה, אשר הסתיים בתוכנית הייצוב הכלכלית של 1985. דבר זה הוביל למעבר מרמה גבוהה של התערבות ממשלתית בהכוונת הכלכלה ומערך ייצור בעל אופי ריכוזי ביותר לכלכלת שוק שהשתלבה בכלכלה העולמית.

במסגרת אסטרטגיה זו, הוציאו ממשלות ישראל השונות אל הפועל סדרה של פעולות שונות בשני תחומים רחבים אך קשורים. ראשית, ממשלות ישראל ביקשו להגביל את המגזר הציבורי על ידי הפרטה של חברות חשובות ופעילויות מרכזיות וייזום של מדיניות פיסקלית מאוזנת, שתתמוך בצמצום החוב הציבורי. שנית, ממשלות ישראל קידמו רפורמות משמעותיות ביחס לקשרי הגומלין של ישראל עם שווקים עולמיים, כמו למשל רפורמה בשווקים פיננסיים ובשוקי ההון ובכללים ששלטו בהחזקת מטבע זר; ליברליזציה בסחר החוץ; והתמקדות בניצול ההזדמנויות שנוצרו במסגרת מהפכת הטכנולוגיה העולמית.

הישגי האסטרטגיה הנוכחית, הכוללים יציבות כלכלית ושיעור צמיחה גבוה, התאפשרו בזכות היכולות המקצועיות והמוסדיות שנצברו בשנים האחרונות במסגרת הממשלה ובייחוד באגף תקציבים שבמשרד האוצר. יכולות אלה כוללות בקרה תקציבית הדוקה, קבלת החלטות מהירה (בין השאר בזכות חוק ההסדרים, סמכות משפטית רחבה ביחס להקצאות תקציביות וגיבוי מצד ראש הממשלה), ניהול תהליכי הפרטה והיכולת להוביל ולפקח על רפורמות תחיקתיות.<sup>1</sup>

יחד עם זאת, החברה והכלכלה בישראל ניצבות בפני אתגרים קשים. נראה כי אין באסטרטגיה הנוכחית מענה אמין, וחסרות יכולות לפיתוח ויישום של גישות חדשות שיאפשרו להתמודד עם אתגרים אלה. היכולות הקיימות שיש לפתח כרגע בממשלה שונות באופן מהותי מהיכולות שפותחו בעבר;

1 חוק ההסדרים מוגש כל שנה לאישורה של הכנסת יחד עם חוק התקציב. מדובר בכלי יחיד אך רב תכליתי הכולל את כל החוקים ותיקוני החקיקה שהממשלה סבורה כי הם נחוצים כדי לעמוד ביעדים שנקבעו במדיניות הכלכלית שלה. דבר זה עשוי לכלול גם תיקונים שיש בהם כדי לאיין חוקים שכבר עברו בכנסת, אם הממשלה תחליט שהם פוגעים ביכולת לדבוק ביעדי המדיניות הכלכלית.



על התהליכים ותשומות המידע, שאלות בין השאר על אופן ההתבוננות והאוריינטציה של ממשלת ישראל.

השימוש בראיונות ככלי מחקר כרוך בשני חסרונות פוטנציאליים. הראשון הוא שהמראיינים בהכרח ישאבו מניסיונם האישי ויהיו בעלי הטיות אישיות. דבר זה עשוי להגביל את התועלת הגלומה בראיון יחיד נתון. ואולם ניתן לצמצם את השפעתו של חיסרון זה על ידי בחינה אם אנשים בעלי רקע שונה הגיעו למסקנות דומות ביחס לשימוש בפרספקטיבה אסטרטגית בפיתוח מדיניות בישראל. המסקנות שלנו משקפות תחומים שבהם נרשמה הסכמה רחבה.

השני הוא, כפי שתואר בפרק הקודם, שאין מודל מקובל וספציפי לפיתוח של אסטרטגיה ולשימוש בפרספקטיבה אסטרטגית אשר ניתן להחיל אותו על כל הממשלות. הדיון בתכנון אסטרטגי פורמלי מדגים את הבעייתיות הגלומה בהנחה שמודל כזה יכול להתקיים (Mintzberg 1994). ייתכן שהמסקנה מכך היא שהמראיינים התבקשו להעריך את המצב הנוכחי בישראל ביחס לתקן שהגדרתו לא ברורה. ואולם מתברר שלא היא. אם נתייחס אל אסטרטגיה כאל היחס המחושב בין אמצעים למטרות גדולות, או כאל מערך מתואם של פעולות בתגובה לאתגר, אזי סביר בהחלט לשאול מומחים בדבר אם ישראל הצליחה להתקין עקרונות מדיניות מתואמים בתגובה לבעיות חברתיות כלכליות חשובות. בנוסף, ניתן לשאול אם קובעי המדיניות בישראל נוטים דרך קבע לאמץ פרספקטיבה המביאה בחשבון את אופי בעיית המדיניות ואת ההקשר הרחב יותר שבו היא מתקיימת, כמו גם את הגורמים והסוגיות העשויים להשפיע על כל אוסף קוהרנטי של פעולות אשר ניתן לתכנן כדי לפתור את הבעיה. במילים אחרות, ניתן לשאול אם קובעי המדיניות בישראל כבר נוקטים פרספקטיבה אסטרטגית.

דרך נוספת להתמודד עם היעדר מודל נורמטיבי היא לבחון כיצד מדינות אחרות מפתחות פרספקטיבה אסטרטגית במהלכי קבלת ההחלטות שלהן. וכך אמנם עשינו בפרק 4. מחקר השוואתי הבודק מה פועל ומה פחות יוכל להצביע על האלמנטים שייכתן כי הם דרושים לישראל כדי להגיע לפרספקטיבה אסטרטגית בנוגע למדיניות החברתית כלכלית.

- אילו פתרונות היית מציע?
- תאר דוגמאות של נושאים או מקרים חשובים לניתוח.

שאלות אלה מתייחסות באופן ישיר ליכולתו של קובע ההחלטות הישראלי לנקוט פרספקטיבה אסטרטגית. כפי שצוין בפרק 2, נקיטת פרספקטיבה שכזו כרוכה ביכולת לצפות אל עבר האופק בנוגע לסוגיה הנדונה ולהבין לא רק את הגורמים המייצרים את התופעות הנצפות, אלא גם את ההשלכות הטמונות בהן ביחס לעקרונות מדיניות ותוכניות. פרספקטיבה כזו כרוכה גם בביסוס ההחלטות על עקרונות ידועים וידע צבור. שלוש השאלות הראשונות, בכך שהן מתייחסות למערכת בכללותה,

### טבלה 3.1

סקירה כללית של הראיונות שהתקיימו עם ישראלים על אסטרטגיה חברתית כלכלית בישראל

הארגון	מנכ"לים בהווה או לשעבר	ראשי מחלקות או רשויות בהווה או לשעבר	בכירים אחרים	סה"כ
משרד רה"מ	6	7		13
משרד האוצר	2	10	2	14
משרדים אחרים	4	7		11
גופי ממשל אחרים	3 <sup>b</sup>	4	1	8
הממשל המקומי			3	3
איגודי תעשיינים ואיגודי עובדים			3	3
המגזר הפרטי			4	4
סה"כ	15	28	13	56

הערה: .

א פונקציות שאינן מאורגנות כמשרדים ממשלתיים (כמו למשל בנק ישראל, המועצה להשכלה גבוהה, חברות ממשלתיות).

ב מנהלים מכהנים ומנהלים לשעבר בבנק ישראל.

בפרק זה אנו מתארים תחילה את חומרי המקור שהניבו חלק גדול מהמידע שלנו לגבי ישראל, סדרה של ראיונות עם מומחים בעלי ידע. לאחר מכן אנו בודקים את האסטרטגיה העדכנית של ישראל ומוסיפים גורמים חשובים לגבי מערכת הממשל בישראל אשר יש בהם רלוונטיות לכל דיון ברפורמה ממשלתית. בשלב הבא אנו מביאים דיון עומק במוסדות, בתהליכים ובמידע המסייעים לנקיטת גישות אסטרטגיות ביחס לאתגרים חברתיים כלכליים בישראל. אנו מסכמים בדיון קצר בהשלכות של הדברים שאנו מתארים.

### ראיונות עם מומחים

הגענו אל החומרים שאנו מציגים בפרק 3 ובפרק 5 בעיקר באמצעות סדרה של ראיונות עומק אינטנסיביים שבוצעו על ידי 'שלדור', עם אנשים המשרתים כעת או שירתו את ממשלת ישראל בתפקידים בכירים. ראיונות נוספים התקיימו עם משקיפים מחוץ לממשלה, אשר לדעתו של צוות הפרויקט יהוו מקור לתובנות יקרות ערך. כל הראיונות התקיימו ב-2011 וקיומם הותנה בכך שלא נייחס דברים באופן ישיר לאומריהם. טבלה 3.1 מציגה מבט כולל על האופי והסיקור של אותם 56 ראיונות. ברוב הראיונות נשאלו השאלות הבאות והמראיינים התבקשו לספק את המידע הבא:

- מהן מחשבותיך הכלליות על האסטרטגיה של ממשלת ישראל ומערכת קביעת המדיניות שלה?
- תאר את המצב הנוכחי ואת ניסיוןך האישי באסטרטגיה ממשלתית וקביעת מדיניות. מיהם השחקנים הראשיים ומהם התהליכים?
- כשהדבר ישים, כיצד משתמשים במחקר ובמידע מסוגים אחרים לתמיכה בקבלת החלטות?
- כשהדבר ישים, כיצד משתמשים במחקר ובמידע מסוגים אחרים לתמיכה בקבלת החלטות?
- מהם הפערים העיקריים באסטרטגיה ובקביעת מדיניות?

## הפרספקטיבה האסטרטגית והאתגרים החברתיים כלכליים של ישראל

---

בתחילתו של מחקר זה, יעדו האולטימטיבי היה לסייע בפיתוח של אסטרטגיה חברתית כלכלית לישראל. בין הנושאים הספציפיים נכללו הערכת האסטרטגיה הישראלית שהייתה קיימת באותו זמן, תוך התמקדות במוסדות ובתהליכים המסייעים בפיתוחה; המידע והניתוחים שאסטרטגיות מתבססות עליהם; ומנגנוני ההערכה והבקרה על האסטרטגיה. על בסיס הדיונים שלנו עם מממני הפרויקט הישראליים, כללנו במחקר גם סוגיות של יישום – תרגום של אסטרטגיה לעקרונות מדיניות ותכנון, תיאום וניהול של אותם עקרונות מדיניות – ובחינה של התפוקות מתהליכי אסטרטגיה. מוסדות, תהליכים, מידע ותהליכי ניתוח, כמו גם נושאים אחרים שחקרנו, עשויים כמובן לתרום לפיתוח של אסטרטגיה ספציפית, אך תרומתם יכולה להיות גדולה הרבה יותר. באופן ספציפי, תרומתם החשובה ביותר יכולה להיות בכך שיאפשרו לפקידים וקובעי מדיניות בישראל להתייחס לאתגרים חברתיים כלכליים מפרספקטיבה אסטרטגית.

הצעד הראשון לשיפור היכולת לנקוט פרספקטיבה אסטרטגית בישראל היה להבין את האסטרטגיה ששלטה באותה עת בישראל, לבחון כיצד ממשלת ישראל פיתחה פרספקטיבה אסטרטגית, כיצד היא יישמה את האסטרטגיה שלה ולזהות את הפערים שהתקיימו בתהליכי האסטרטגיה של ישראל. פרק זה מתאר את המצב בישראל כפי שהיה בתחילת עבודתנו, תוך דגש על מוסדות ותהליכים. בדקנו סוגיות זהות גם במדינות אחרות, וממצאינו מובאים בפרק 4. אנו דנים בפערים המשוערים הללו בפרק 5, לאחר סקירת שיטות העבודה המקובלות בעולם. לבסוף אנו משלבים את התוצאות שהתקבלו בישראל ואת התוצאות במקרי המבחן ומציגים הצעת מבנה מוסדי עבור ישראל (פרק 6).

על אף ההבדלים, יש הסכמה בסוגיה אחת. בדומה לדין שלנו באסטרטגיה ובתכנון לעיל ובתיאור שהבאנו למונח 'פרספקטיבה אסטרטגית', אסטרטגיה ומדיניות הן למעשה אינטראקטיביות. בתחום הביטחון הלאומי, מדיניות שלא ניתן לממשה באף אמצעי אסטרטגי אינה מדיניות כלל ובתחום הלאומי-פנימי, אסטרטגיה שלא ניתן להתקין בעבורה מדיניות מוצלחת אינה אסטרטגיה כלל ועיקר.

### **ישראל והפרספקטיבה האסטרטגית**

בשארית דוח זה אנו בודקים את אופי הגישות האסטרטגיות למדיניות חברתית כלכלית בישראל, נכון למועד קיומו של מחקרנו זה (2011 עד 2012) ומפיקים לקחים ממקרי מבחן המייצגים שיטות עבודה של ממשלות אחרות. בהמשך אנו מציגים המלצות לחיזוק המוסדות והתהליכים שיש בהם כדי לתמוך בפרספקטיבה אסטרטגית בישראל.

מידע זה לווה בתשומות אחרות מצד תאגיד ראנד בנוגע למושגים, שיטות וכלים שיוכלו לשמש כוח משימה של פקידי ממשל בכירים שיעסקו בפיתוח אמצעים שיאפשרו לישראל לשפר את יכולתה ליישם פרספקטיבה אסטרטגית לפיתוח של עקרונות מדיניות ממשלתיים, בייחוד בתחום החברתי כלכלי. מטרתנו במאמצים מקבילים אלה הייתה לתאר את הנתיבים שיסייעו להטמיע את הפרספקטיבה האסטרטגית בכל מערך הממשל, מעובדי מדינה בדרג נמוך ועד למנהיגים הפוליטיים הבכירים. הטמעת פרספקטיבה שכזו פירושה הגדרה טובה יותר הן של בעיות מדיניות בשלבי התפתחותן והן של פתרונות אפשריים; חשיבה על פעולות נחוצות – כיצד ניתן לתאם את ביצוען ואילו השפעות עשויות להיות להן; והבאה בחשבון של אילוצים וחוסר ודאות. בשלב הבא, המוסדות והתהליכים, כפי שהם נדונים במסמך זה, יתמכו ביכולתם של אותם פקידים לנקוט פרספקטיבה אסטרטגית ולפתח אסטרטגיות.

קו הפרדה ברור בין אסטרטגיה לבין תכנון. ואולם, שני הדברים האלה אינם מובחנים כפי שאולי נדמה. אם אסטרטגיה כרוכה בפעולות קוהרנטיות, אזי פעולות אלה חייבות להיות אפשריות מבחינת הארגון והאנשים האמורים לבצען. יוצא מכך שתקלות ביישום עלולות לנבוע מהיעדרה של אסטרטגיה אפקטיבית:

כל תקלה ביישום, מעצם הגדרתה, היא גם כשל בניסוח [של אסטרטגיה]. אם חייבת להתקיים הפרדה בין השניים, כך שצד אחד חושב לפני שהצד האחר פועל, אזי ברור שהיכולת לפעול חייבת להילקח בחשבון תוך כדי תהליך החשיבה. (Mintzberg 1994, עמ' 25).

בחינת השאלה כיצד ליישם אסטרטגיה נתונה בטווח הארוך יכולה להוות מבחן למידת ההיתכנות של אותה אסטרטגיה.

עולה מכך שנקיטת פרספקטיבה אסטרטגית כרוכה גם בהתחשבות בהיתכנות ובמעשיות של נתיבי פעולה שונים. גם הבחינה של גורמי היישום באסטרטגיה מלמדת שלא ניתן ליצור הפרדה מלאה בין צוות אסטרטגי כלשהו לבין יתר מערכי הפעולה של הממשלה. כדי לאפשר להם לתמוך באופן אפקטיבי בפיתוח של אסטרטגיה, עליהם להבין כיצד פועלת הממשלה ותועלת רבה עשויה לצמוח להם מקשר עם פקידים בכל משרדי הממשלה.

ולבסוף, בהגדרותינו אנו בוחנים את המונח מדיניות. בספרות המקצועית העוסקת באסטרטגיה בתחום הביטחון הלאומי ותוכניות לאומיות יש הבדלים רבים באופן ההתייחסות למונח מדיניות. בתחום הביטחון הלאומי, מדיניות קודמת לאסטרטגיה. בתחום זה, אסטרטגיה היא הגורם המקשר בין מדיניות לבין יישומה; הגדרת המונח מדיניות היא המטרות, היעדים או הדבר אשר יש לנסות לממשו (Gray, 2010; Yarger, 2006). ואולם, בתחום התוכניות הלאומיות, אסטרטגיה, על פי הגדרתה, קודמת למדיניות. בתחום זה, עקרונות המדיניות הם האמצעי להשגת היעדים שהוגדרו במסגרת האסטרטגיה (היחידה לאסטרטגיה של ראש ממשלת בריטניה, 2004). למטרות מסמך זה, אימצנו את ההגדרה השנייה, שבה עקרונות המדיניות נועדו לממש כיוונים אסטרטגיים

מתוך רכיבים אנליטיים (Mintzberg 1994). עם זאת, תכנון אסטרטגי בהחלט יכול להניב מגוון של פונקציות שימושיות. בסעיף זה אנו מתמקדים באופן שבו תכנון אסטרטגי יכול לתמוך בפרספקטיבה האסטרטגית. בנוסף, אנו מגדירים מונחים שימושיים נוספים אשר יש בהם רלוונטיות לתהליך האסטרטגיה.

מומלץ לראות במתכננים אסטרטגיים ובתכנון אסטרטגי לאו דווקא מקור לאסטרטגיות, אלא גורמים המייצרים תשומות אנליטיות לטובת נקיטת פרספקטיבה אסטרטגית ומגבשים צעדים קונקרטיים לניסוח תוכניות אסטרטגיות. אותם מתכננים ופעילויות תכנון חשובים, אולי אפילו חיוניים, לנקיטת פרספקטיבה אסטרטגית.

כאשר הוקם במקור צוות התכנון של מחלקת המדינה של ארה"ב, הטיל עליו מזכיר המדינה דאז, ג'ורג' ק. מרשל ארבע פונקציות: "שקילת אסטרטגיות חלופיות, הערכת האסטרטגיות הקיימות, בחינת אפשרויות עתידיות בעלות השפעה גבוהה וזיהוי מגמות מרכזיות ובעיות בשלבי התפתחות" (Friedberg 2007-2008, עמ' 49). תפיסתו של מזכיר המדינה דין אצ'סון ביקשה כי צוות התכנון "יביט קדימה, לא אל העתיד הרחוק, אך ירחיק מבטו מעבר למבטם של הקצינים המתפקדים בתוך העשן ומצבי המשבר של הקרב הנוכחי; רחוק די הצורך כדי לראות את צורתם של דברים בהתהוותם ולהתוות מה יש לעשות כדי להתמודד עמם או לקדם את פניהם" (Drezner 2009, עמ' 14). אף כי הצוות שהוקם היה צוות תכנון על פי שמו, כל התפקידים האלה הם של אסטרטגים וניתן לתמוך בהם באמצעות ניתוח פורמלי.

בשל המורכבות הכרוכה ביישומן של תוכניות ממשלתיות, בייחוד אלה אשר מעורבים בהם מספר משרדים, במקרים רבים יהיה צורך לפרק אסטרטגיות לתת-אסטרטגיות, אבני דרך, יעדים ספציפיים ומשימות שיוטלו על משרדים שונים; בנוסף, יהיה צורך בתקצוב מהלכי היישום. אפשר לראות בכך תכנון אסטרטגי, אף כי מונח אחר שיכול לשמש כאן הוא יצירת תוכניות אסטרטגיות, דהיינו תרגום של אסטרטגיה לתוכנית ברורה (Mintzberg 1994, עמ' 336). התוצאה תהיה תוכנית מקיפה ובעלת טווח ארוך יותר, המתרגמת את האסטרטגיה לכלל מהלכים אופרטיביים.

התייחסות לבעיות מפרספקטיבה אסטרטגית אינה מחייבת, בהכרח, תכנון אסטרטגי או יצירת תוכניות אסטרטגיות, במובן של פיתוח תוכניות מקיפות. תוכניות כאלה עשויות להיות התוצר הסופי, אך כפי שעולה מארבע הפונקציות שהוגדרו עבור צוות התכנון של מחלקת המדינה בארה"ב, אין הן התוצר היחיד. מנגד, ההבאה בחשבון של סוגיות היישום יכולה אף היא לסייע לפרספקטיבה האסטרטגית. במקרים רבים, הספרות בנושא מתווה

הטלת האחריות לדברים אלה על מוסדות קיימים במסגרת הממשלה או הקמת מוסדות חדשים לצורך העניין הן שיטות להבטיח יכולת לפיתוח של פרספקטיבה אסטרטגית אשר אפשר יהיה לשלבה בפעילות הארגון באופן משמעותי. הכרה באופי הלולאתי של קבלת החלטות אף יוצרת את הבסיס להבנה של החלטות ופעולות ואת היכולת לערוך בהן שינויים.

פרספקטיבה אסטרטגית אין פירושה הגעה לפתרון אחד ויחיד שיהיה הטוב ביותר. יחד עם זאת, הפרספקטיבה האסטרטגית מתחילה בתהליך של הגדרת האפשרויות בעלות ההיתכנות – אותן חלופות אסטרטגיות – והתוויה של יתרונותיהן וחסרונותיהן, כדי לסייע למנהיגים הפוליטיים הנבחרים לבצע מה שלדעתם יהיו ההחלטות האסטרטגיות הטובות ביותר. מיסוד של פרספקטיבה אסטרטגית טומן בחובו גם הודאה מרומזת בצורך בגמישות בכל הנוגע לברירות אסטרטגיות, וזאת משום שבהחלט ייתכן שיחולו שינויים באופייה של בעיית המדיניות, ההקשר שבו היא מתקיימת וגורמים נוספים העשויים להשפיע על הפתרון.

במובנים רבים, רעיון 'הפרספקטיבה האסטרטגית' הוא בעל מוכוונות תהליכית. תהליכים, כגון ניתוח ודיון, חיוניים לפיתוח, לבדיקה וליישום של אסטרטגיות. באותה מידה יכול חיזוק היכולות לסייע בהפצה והטמעה של הנוהג של נקיטת פרספקטיבה אסטרטגית בכל חלקי הממשלה. עצם היישום של תהליכים ליצירת פרספקטיבות אסטרטגיות בתוך ובין ארגונים ממשלתיים עשוי להיות דבר מועיל, מעבר לתפוקות הפורמליות שניתן להפיק מכך. תהליכים אלה יוכלו לסייע ביצירת מנגנונים מתואמים בחלקי הממשל השונים. בנוסף, הואיל ואף אדם יחיד ואף ארגון יחיד אינם יכולים לדעת הכל, הטמעת רעיון הנקיטה של פרספקטיבה אסטרטגית בכל חלקי הממשל פירושה שרעיונות חדשים אשר בנסיבות אחרות היו זוכים להתעלמות יוכלו להתפתח.

## **אסטרטגיה, תוכניות, תכנון אסטרטגי, בניית תוכניות אסטרטגיות ומדיניות**

עד כה נמנענו משימוש במונח תכנון אסטרטגי ותחת זאת בחרנו להתמקד באסטרטגיה ובפרספקטיבה אסטרטגית. המחקר מלמד כי תכנון אסטרטגי – דהיינו הליכים אנליטיים רשמיים המתבצעים על פי לוח זמנים קבוע במטרה לייצר אסטרטגיה – אינו תהליך גמיש די הצורך ואינו מאפשר להביא בחשבון חוסר ודאות והפתעות תכופות (גדולות כקטנות), מתעלם לפעמים מהמציאות האופרטיבית ואינו מסוגל לייצר תמונה קוהרנטית



### הגדרת 'פרספקטיבה אסטרטגית' והקשר בינה לבין 'אסטרטגיה'

אבחון או הבנה של הבעיה והסביבה הם היסודות לפיתוחה של אסטרטגיה טובה. (Rumelt (2011) משווה את המונח אסטרטגיה להשערה מדעית – ניחוש מושכל ביחס לאופן שבו דברים יפעלו או יתרחשו, על סמך תובנות אך גם על פי מבחן של עקרונות ידועים וידע צבור, ניחוש שלאחר בדיקת ההשערה ניתן לשכלל ולעדן אותו. דרך נוספת להבין רעיון זה קשורה ב'לולאת OODA'; מודל של קבלת החלטות שפותח על ידי קולונל ג'ון בויד מחיל האוויר של ארה"ב, כדי להסביר מדוע טייסים של אומה מסוימת מצליחים לגבור על טייסים של אומה אחרת (Boyd, 1996 [2012]). ראשי התיבות OODA מייצגים התבוננות (observing), אוריינטציה (orient-ing), קבלת החלטה (deciding) ופעולה (acting) ולאחר מכן המשך התבוננות ואוריינטציה על בסיס ההחלטות והפעולות. רבים אחרים רואים בלולאת OODA מודל בר תוקף לקבלת החלטות בתוך ארגונים (Anger-man, 2004).

ארגון המעוניין לפעול באופן אסטרטגי חייב להיות מסוגל לצפות אל עבר האופק (התבוננות) ולהבין לא רק את הגורמים המייצרים את התופעות הנצפות, אלא גם את ההשלכות הטמונות בהן מבחינת הארגון או המשימות שהוא נוטל על עצמו (אוריינטציה). עליו לבסס את ההחלטות שלו על עקרונות ידועים וידע צבור.

בהקשר של תכנון עקרונות מדיניות להתמודדות עם אתגרים חברתיים כלכליים, פרספקטיבה אסטרטגית פירושה אימוץ של פרספקטיבה המביאה בחשבון את אופי בעיית המדיניות ואת ההקשר הרחב יותר שבו היא מתקיימת, כמו גם את הגורמים והסוגיות העשויים להשפיע על כל אוסף קוהרנטי של פעולות אשר ניתן לתכנן כדי לפתור את הבעיה. פרספקטיבה אסטרטגית תואמת, במידה רבה, את שלבי ההתבוננות והאוריינטציה בלולאת OODA, או את התשומות העובדתיות בהשערה.

המונח חלופות אסטרטגיות יכול לומר את ההחלטות והפעולות החלופיות העשויות לנבוע מתוך התבוננות ואוריינטציה, או להיות השערות חלופיות שיתבססו על עובדות נצפות ובדיקות שבוצעו טרם גיבוש ההשערה. המונח התראה מוקדמת אסטרטגית יכול מגמות או אתגרים לטווח הארוך יותר, אשר ייחשפו במהלך ההתבוננות והאוריינטציה. ללא ניתוח מוקדם שכזה, אפשר שאותם מגמות או אתגרים ייעלמו מן העין, דבר שיגרום לכך שלא יפותחו בזמן אסטרטגיות ועקרונות מדיניות שיוכלו למנוע משברים או להבטיח ניהול נאות של אתגרים.

עמ' 2, 5).<sup>2</sup> אנו טוענים שיש הגדרות שימושיות וברורות למונח אסטרטגיה ואותן הגדרות תומכות ברעיון החשיבות של פרספקטיבה אסטרטגית בקביעת מדיניות.

אנו מסתמכים על Gaddis (2009) ועל Rumelt (2011) בהגדרתנו את המונח אסטרטגיה. מבחינתו של Gaddis, אסטרטגיה היא "היחס המחושב בין אמצעים למטרות גדולות". אף כי הוא כתב את הגדרתו זו בהקשר של אסטרטגיה כוללת, הוא הוסיף כי "ניתן ליישם זאת בכל מהלך המחייב שימוש באמצעים להשגה של מטרות חשובות". שיפור הרווחה החברתית כלכלית של אוכלוסייה, כפי ששואפים קובעי המדיניות בישראל לעשות, יכול בהחלט להיחשב למטרה חשובה, ויוצא מכך שזהו נושא ראוי לאסטרטגיה.

אשר ל-Rumelt, לדעתו אסטרטגיה טובה מכילה שלושה מרכיבים:

- אבחון של אתגר, פישוט המציאות וזיהוי היבטים קריטיים (עמ' 77)
- מדיניות מנחה הקובעת את הגישה הכוללת להתגברות על מכשולים ובאופן זה מגדירה אילו סוגי פעולות ניתן ליישם ואילו ייפסלו (עמ' 77, 84)
- אוסף של פעולות קוהרנטיות ומתואמות בין גורמים שונים הפועלים יחד במטרה לממש את המדיניות המנחה (עמ' 77).

הגדרות אלה מכילות אלמנט מסוים של יעד ('מטרות גדולות') ואף גישה להתמודדות עם האתגר שזוהה. שתי ההגדרות אף מציינות שכל אסטרטגיה נתונה מתארת אוסף של פעולות מתואמות שתכליתן להשיג את המטרות שפורטו. Rumelt מצוין שבמקרים רבים, ארגונים מבלבלים בין המדיניות המנחה שלהם לבין אסטרטגיה, אולם "אסטרטגיה עניינה פעולה, עשייה" (עמ' 87).<sup>3</sup> הגדרות אחרות מציינות שיש לבחור את הפעולות באופן רציונלי וכי כל אסטרטגיה נתונה מייצגת בחירה מובהקת.

<sup>2</sup> למעשה הציטוט שלעיל מתייחס ל'תכנון' ואולם המחבר משתמש במונח תכנון במובן שאנו מייחסים למילה אסטרטגיה. במקרים רבים נהוג למזג את המונחים אסטרטגיה, תכנון ותכנון אסטרטגי או פשוט להותירם ללא הגדרה, דבר המוליד היעדר בהירות באשר לנקודות החפיפה וההשקה בין אסטרטגיה לתכנון וכיצד הם משפיעים זה על זה.

<sup>3</sup> למעשה הציטוט שלעיל מתייחס ל'תכנון' ואולם המחבר משתמש במונח תכנון במובן שאנו מייחסים למילה אסטרטגיה. במקרים רבים נהוג למזג את המונחים אסטרטגיה, תכנון ותכנון אסטרטגי או פשוט להותירם ללא הגדרה, דבר המוליד היעדר בהירות באשר לנקודות החפיפה וההשקה בין אסטרטגיה לתכנון וכיצד הם משפיעים זה על זה.

אסטרטגיה בממשלה. פוליטיקאים עלולים לפתח נטייה להתנגד לניסוח של אסטרטגיות ספציפיות, בייחוד אם הציבור מגיב חזק יותר להטבות או עלויות קצרות טווח.

מנגד, קשה יותר להתעלם מפרספקטיבה אסטרטגית כאשר היא משמשת להערכת בעיות קיימות ופוטנציאליות. פרספקטיבה כזו, לאחר שתעלה בדיוני מדיניות, עשויה לדרבן את קובעי המדיניות ופקידי הממשל להתמודד עם השאלה, כיצד הפעולות שהם מציעים משתלבות זו עם זו באופן המביא לפתרון של בעיה. מבחינתה של ישראל, התייחסות לסוגיות חברתיות כלכליות מפרספקטיבה אסטרטגית חייבת להיות יותר מאשר גיבוש של אסטרטגיה חברתית כלכלית ספציפית ופרסומה; "מדובר גם בדפוסי חשיבה העשויים להתאים באופן המיטבי משאבים ויכולות באופן שיאפשר השגה של מטרות המדיניות" (Drezner 2009, עמ' 14).<sup>1</sup>

### הגדרת פרספקטיבה אסטרטגית

במקרים רבים, אסטרטגיה נחשבת לתוצר הסופי בפירמידת המדיניות, במונחים של החשיבות של מי שמוציאים אותה אל הפועל (בדרך כלל ראש המדינה והצוות שלו) ומטרותיה (לקבוע את הכיוון הכולל של האומה, הממשלה או משרד ממשלתי). ואולם, במקרים רבים ההגדרה של 'אסטרטגיה' לקויה. בסעיף זה אנו מציעים הגדרה של המילה אסטרטגיה אשר תשמש מסד למבנה הרעיוני שאנו מציעים באמצעות המונח 'פרספקטיבה אסטרטגית'. לאחר מכן נשכלל את הגדרת המונח פרספקטיבה אסטרטגית.

#### הגדרת המונח 'אסטרטגיה'

במקרים רבים, נוהגים מחברים הכותבים על אסטרטגיה בתחומים שונים – ביטחון, עסקים, מדיניות ממשלתית ועוד – להתייחס לבלבול באשר למשמעות המונח אסטרטגיה. לדוגמה, חוקר מוביל בתחום של אסטרטגיה עסקית כתב כי המונח 'אסטרטגיה' השווה למונחים כמו "שאפתנות, מנהיגות, 'חזון', תכנון או הלוגיקה הכלכלית שבתחרות" (Rumelt 2011).

<sup>1</sup> למעשה הציטוט שלעיל מתייחס ל'תכנון' ואולם המחבר משתמש במונח תכנון במובן שאנו מייחסים למילה אסטרטגיה. במקרים רבים נהוג למזג את המונחים אסטרטגיה, תכנון ותכנון אסטרטגי או פשוט להותירם ללא הגדרה, דבר המוליד היעדר בהירות באשר לנקודות החפיפה וההשקעה בין אסטרטגיה לתכנון וכיצד הם משפיעים זה על זה.

## אסטרטגיה והפרספקטיבה האסטרטגית

---

המטרה המקורית של עבודתנו היא לתרום לגיבושה של אסטרטגיה כלכלית וחברתית למדינת ישראל (משרד רה"מ, 2011). בפרק זה אנו מגדירים ודנים ברעיונות שמאחורי מונחים כמו אסטרטגיה, פרספקטיבה אסטרטגית, תכנון אסטרטגי ומונחים נוספים שיש בהם רלוונטיות לפיתוחה של אסטרטגיה חברתית כלכלית בישראל.

ישראל תפיק ערך מרבי אם תצליח להטמיע פרספקטיבה אסטרטגית בגיבוש עקרונות המדיניות שלה בתחום החברתי כלכלי. בכך כוונתנו למוכוונות אשר תתבסס על אוסף קוהרנטי של פעולות ותהליכים (ואף תקדם אותם). תהליכים אלה יתוכננו לזיהוי בעיות והזדמנויות חברתיות כלכליות מיד עם התפתחותן, לנתח השפעות אפשריות - ישירות ועקיפות כאחת ולהעריך עקרונות מדיניות או פעולות להתמודדות עמן. פרספקטיבה אסטרטגית היא גם כלי שיכול להבטיח את הקוהרנטיות וההיתכנות של עקרונות מדיניות. עקרונות מדיניות המתייחסים לבעיה או הזדמנות ספציפית חייבים להיות קוהרנטיים, במובן זה שעליהם לפעול יחד ולהשלים זה את זה. חשוב לא פחות מכך הצורך בהיתכנות: על עקרונות המדיניות להביא בחשבון מכשולים ואילוצים פוטנציאליים.

אנו מתמקדים ברעיון 'הפרספקטיבה האסטרטגית', לאו דווקא בפיתוחה של אסטרטגיה ספציפית זו או אחרת. אסטרטגיות ספציפיות יכולות להועיל מסיבות מגוונות, בין השאר כדי לסייע לציבור להבין את כוונות הממשלה. עם זאת, מדרך הטבע יהיה צורך לערוך שינויים באסטרטגיות ספציפיות, כיוון שאף אסטרטג אינו יכול לצפות מראש את כל המכשולים. בנוסף, אסטרטגיות ספציפיות הן 'שבירות': בבחינת הניסיון הבינלאומי, הנדון בפרק 4, התברר לנו שקובעי המדיניות יכולים בנקל לזנוח אסטרטגיות ספציפיות או להתעלם מהן. ואכן, בהחלט ייתכן שמנהיגים נבחרים ואף הציבור עצמו לא יראו את היתרונות שבגיבוש

הבריטית שבקנדה. בנוסף, אנו מביאים שבעה מקרי מבחן ממוקדים יותר ממדינות אחרות. בפרק 5 אנו דנים בפערים שזוהו בשימוש בפרספקטיבה אסטרטגית בישראל וביצירתה של אסטרטגיה חברתית כלכלית ישראלית. ולבסוף, בפרק 6 אנו מציגים הצעה למוסדות ותהליכים מומלצים לפיתוח אסטרטגי של מדיניות חברתית כלכלית בישראל ולגיבוש אסטרטגיה. אנו ממליצים על מגוון של תהליכים ופעולות, לרבות בקרה והערכה ויצירת תמריצים להגברת השימוש בפרספקטיבה אסטרטגית. במקומות המתבקשים, אנו דנים בהסדרים חלופיים ומתארים יתרונות מול חסרונות.

- ניתוח תהליכי ההערכה והבקרה המיושמים כיום בתהליכי גיבוש אסטרטגיות.
- זיהוי פערים במוסדות, תהליכים, מידע, הערכה ובקרה המשמשים כיום בגיבוש אסטרטגיות.
- בדיקת מקרי מבחן בינלאומיים בתחום של גיבוש אסטרטגיות.
- השוואה של שיטות עבודה בישראל עם שיטות עבודה בינלאומיות.

עם התקדמות העבודה שלנו, ולאור הדיונים שלנו עם הגורמים המממנים, הרחבנו את הבדיקה וכללנו בה את הפעולות הבאות:

- בירור ותיעוד האופן שבו ממשלות פועלות ליישום האסטרטגיות שלהן.
- גיבוש הנחיות לגבי התפוקות הספציפיות המלוות את תהליכי הגיבוש אסטרטגיות.

אף כי במקור היינו אמורים להתמקד בגיבוש אסטרטגיה, הגענו למסקנה כי הערך האמיתי של הקמת וחיזוק מוסדות לגיבוש אסטרטגיות ותהליכים נלווים טמון בשיפור יכולתה של ממשלת ישראל ליישם פרספקטיבה אסטרטגית בעת הפיתוח של מדיניות ממשלתית. לפיכך התמקדנו בפיתוח של אמצעים שיאפשרו לישראל לפתח וליישם יכולת לנקוט פרספקטיבה אסטרטגית, בייחוד בתחום החברתי כלכלי.

לאור ממצאי המחקר שלנו, המשכנו ופיתחנו המלצות מפורטות בנוגע למוסדות, תהליכים, מידע ונתוני עזר ותפוקות, כדי לסייע לממשלת ישראל בפיתוח פרספקטיבה אסטרטגית ביחס לסוגיות חברתיות כלכליות, בפיתוח של אסטרטגיה ספציפית אם יהיה צורך בכך ובתרגום של אותה פרספקטיבה אסטרטגית לעקרונות מדיניות ותוכניות שממשלה תוכל ליישם במהלך כהונתה.<sup>2</sup>

בחמשת הפרקים הבאים אנו מציגים את תוצאות המחקר שלנו. בפרק 2, אנו מביאים סקירה כללית של מושגי מפתח באסטרטגיה ובתכנון. פרק 3 מתאר את האסטרטגיה החברתית כלכלית הנוכחית של ישראל ואת המוסדות, התהליכים והמידע המשמשים לקבלת החלטות. פרק 4 מציג דוגמאות לשימוש בפרספקטיבה אסטרטגית לצורך גיבוש ויישום של עקרונות מדיניות מן העולם, וזאת באמצעות ארבעה מקרי מבחן שאנו בוחנים לעומק: דנמרק, קוריאה, סינגפור ומחוז קולומביה

<sup>2</sup> המלצות אלה שימשו בסיס להצעת ההחלטה בנושא שאושרה על ידי ממשלת ישראל באוקטובר 2012.

בנוסף, רבים רואים בממשלה גורם מנותק שאינו פועל למען ולטובת הציבור (הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, 2012).<sup>1</sup>

התמודדות עם אתגרים אלה עשויה לחייב גישה שיטתית ורציפה יותר לבחינה וניסוח של עקרונות מדיניות, במקום הגישה הנקודתית וקצרת הטווח הנהוגה דרך שגרה בישראל. לשם כך, התבקש תאגיד ראנד בשנת 2011, לאחר פנייה ממשרד רה"מ ומשרד האוצר, יחד עם בנק ישראל, לסייע בתכנון המוסדות שבאמצעותם תוכל הממשלה לגבש וליישם אסטרטגיה חברתית כלכלית מפרספקטיבה אסטרטגית. בנוסף, התבקשו לתמוך בתהליך יצירתם של היסודות לאסטרטגיה חברתית כלכלית. בביצוע עבודתו, התבקש תאגיד ראנד להתייחס לשאלה הבאה:

כיצד ניתן לשפר את תהליכי התכנון האסטרטגי הכלכלי, לרבות קבלת ההחלטות וסדרי העבודה בממשלה, במטרה להגביר את הראיה ארוכת הטווח?

יובהר, כי "תכנון אסטרטגי כלכלי" משמעו החלטות בעלות השלכות כלכליות-חברתיות מהותיות, רוחביות וארוכות טווח על המשק הישראלי. (משרד רה"מ, 2011)

כדי לגבש מענה לשאלה זו, חבר תאגיד ראנד אל שלדור ייעוץ אסטרטגי כדי לבצע את הפעולות הראשוניות הבאות:

- מיפוי התמונה הנוכחית של מוסדות ותהליכים המשתתפים בגיבוש אסטרטגיה חברתית כלכלית במדינת ישראל.
- תיאור המידע והנתונים שבהם נהוג להשתמש בגיבוש אסטרטגיות.

1 אלה ממצאים מתוך דוח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, שכותרתו לקראת עיצובה של חברה ישראלית הוגנת, אשר פורסם באוקטובר 2011. הוועדה, הידועה גם בשם 'ועדת טרכטנברג', הוקמה ב-2011 בעקבות המחאה החברתית הגדולה של קיץ 2011.

מאמצע שנות השמונים של המאה הקודמת ואילך, ישראל מפגינה ביצועים מרשימים בתחום הכלכלי. הגידול בתמ"ג בשנים 1985 עד 2010 עמד בממוצע על 4.4 אחוזים, הרבה מעל ל-2.9 האחוזים שנרשמו בעולם בכללותו ו-2.4 האחוזים שנרשמו במדינות ה-OECD. הגידול בתמ"ג לנפש היה אף הוא גדול מאשר בשאר העולם ובמדינות ה-OECD, וכך גם הגידול הנומינלי ביצוא הסחורות. מ-1990 ואילך, נרשם מדי שנה גידול של 10.4 אחוזים ביצוא היי-טק, בהשוואה ל-5.3 אחוזים ב-OECD בכללותו. ולמעט שני מקרים חריגים, החל בשנת 2000, האינפלציה השנתית, כפי שנמדדה באמצעות מדד מחירי התוצר, עמדה על רמה נמוכה יותר מאשר בשאר העולם ובמדינות ה-OECD (הבנק העולמי, 2014).

יחד עם זאת, ישראל נדרשת להתמודד עם מגוון של אתגרים כלכליים וחברתיים. על אף הביצועים החזקים ברמה המאקרו-כלכלית, משפחות צעירות ועובדות חוות מצוקה כלכלית, מתמודדות עם יוקר מחיה גבוה, מחירי דיור גבוהים ועלות גבוהה של שירותי טיפול וחינוך לילדים. גידול דרמטי נרשם בפערי ההכנסה בהשוואה לשנותיה הראשונות של המדינה הצעירה, בייחוד בשל העלייה הגדולה בהכנסות בקצה הגבוה של התפלגות ההכנסות. ואולם הבעיה המטרידה יותר היא הפער ההולך וגדל בנגישות אל ובהזדמנות להשתתף במגזרים הדינמיים ביותר בכלכלה.



המודל הדני השנתי המצרפי	ADAM
American Life Panel	ALP
ועדת הסמנכ"לים הקבועים	COPS
סגן המנכ"ל	DDG
מנכ"ל	DG
תוצר מקומי גולמי	GDP
מכון מחקר ממשלתי	GRI
המכון הקוריאני לפיתוח	KDI
משרד האוצר	MOF
המועצה הלאומית לכלכלה	NEC
הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי	OECD
ראש הממשלה	PM
משרד ראש הממשלה	PMO

חברי צוות הפרויקט מטעם תאגיד ראנד ושלדור ייעוץ אסטרטגי מודים מקרב לב לאנשים הרבים בישראל ששוחחו עמנו בנושא פיתוח האסטרטגיה החברתית כלכלית הנוכחית של ישראל ולפקידים ולרבים אחרים מקולומביה הבריטית, דנמרק, דרום קוריה וסינגפור שניהלו עמנו תכתובת ושוחחנו עמנו על מהלכי הפיתוח של אסטרטגיות חברתיות כלכליות על ידי ממשלותיהם.

עוד אנו מודים לקלוד בר-רבי מהאוניברסיטה העברית בירושלים על תרומתו לאורך כל המחקר ולסקוט הרולד ולסטפני פזאר מתאגיד ראנד על תרומתם במסגרת צוות המחקר שעסק במקרי מבחן בינלאומיים. שני מבקרים אנונימיים העבירו לנו הערות אשר שיפרו במידה רבה את נוסח הדוח. בת' ברנשטיין וליסה ברנרד מראנד סייעו במקצועיות רבה בשיפור המסמך והכנתו להפצה. מחברי הדוח נושאים באחריות לכל שגיאה אשר ייתכן שנתרה בדוח.

4. גיבוש של אג'נדה חברתית כלכלית אסטרטגית, שתיקבע ותקודם על ידי הממשלה במהלך כהונתה. האג'נדה תכלול ניתוח של המצב החברתי כלכלי והשלכותיו לטווח הארוך; הגדרה של היעדים החברתיים כלכליים למשך כהונתה של הממשלה וכיצד יש בידם של יעדים אלה לסייע בפתרון בעיות ארוכות טווח; וכן תוכניות מפורטות ליישום מהלכים חברתיים כלכליים שהממשלה תקדם.
5. יצירת מנגנון, שינהל בידי הפורום לניהול אסטרטגיה שיעסוק בניהול התוכניות האסטרטגיות שנבחרו באג'נדה האסטרטגית של הממשלה.
6. הקמת פורום לסמנכ"לי משרדי הממשלה; חיזוק היחידות לאסטרטגיה, מדיניות ותכנון במשרדי הממשלה; ופיתוח יכולות לנקיטת פרספקטיבה אסטרטגית במשרדי הממשלה, כולל תרגום של אסטרטגיות לעקרונות מדיניות ותוכניות ויישומם של אלה.
7. הקמה של מועצה המורכבת מבעלי עניין ומומחים חיצוניים, כדי ליצור קשר בין הציבור לבין התהליכים האסטרטגיים.
8. שימוש במחקר, בקרה והערכה במטרה לבדוק את עבודתם של המוסדות והתהליכים החדשים ושל עקרונות המדיניות והתוכניות שיגובשו בעזרתם.
9. יצירת תמריצים רשמיים ובלתי רשמיים לנקיטת פרספקטיבה אסטרטגית, השתתפות במוסדות ובתהליכים החדשים ושימוש מעשי בתפוקות שלהם.

- יש לערב בעלי עניין ומקורות חיצוניים ליחידה לאסטרטגיה והממשלה באופן תדיר ובשלבם מוקדמים של ניתוח אסטרטגי של אתגרים מרכזית. אף כי לא בהכרח צריך לפרסם את כל מסמכי המדיניות, צריכה להיות נטייה לחשיפה של תוצרים מרכזיים.
- קישור ברור לתקציב יסייע ביישום. ליחידה לאסטרטגיה אמורה להיות השפעה על תהליכי תקצוב בעת הגיבוש של אסטרטגיה לקדנציה של הממשלה ויש צורך במתן דגשים ותשומות נדרשות על ידי אגף התקציבים בתהליך גיבוש האסטרטגיה, בייחוד בכל הנוגע להשלכות הפיסקליות של יוזמות המדיניות.

על סמך הממצאים שלנו, אנו ממליצים לממשלת ישראל להקים את המוסדות, לגבש את התהליכים ולבצע את הפעולות כדלקמן, כדי שתוכל להתייחס לאתגרים חברתיים כלכליים מפרספקטיבה אסטרטגית ולגבש אסטרטגיה חברתית כלכלית ארוכת טווח:

1. הקמת קבינט אסטרטגי ברמה הפוליטית ובראשות ראש הממשלה, שיתפקד כמוקד לפיתוח פרספקטיבה אסטרטגית, קבלת החלטות בנוגע לגיבוש אסטרטגיות ובקרה על הניהול של התהליך האסטרטגי.
2. הקמת פורום לניהול אסטרטגיה חברתית כלכלית בדרג המקצועי, הקשור לראש הממשלה, אשר יורכב מעובדי מדינה בכירים; פורום זה ישמש מוקד לתיאום החשיבה והניהול של אג'נדה חברתית כלכלית ברמת בכירי השירות הציבורי.
3. הקמת יחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית במסגרת המועצה הלאומית לכלכלה; צוות זה יתפקד כמוקד התמיכה בטיפול באתגרים חברתיים כלכליים מתוך פרספקטיבה אסטרטגית, מערכת התראה מוקדמת אסטרטגית, פיתוח של חלופות אסטרטגיות והכשרה אסטרטגית לשירות הציבורי, כולל אספקת תמיכה מקצועית לפורום לניהול אסטרטגיה בתחומים כמו ניסוח אג'נדה כלכלית חברתית ותהליכי ניהול לטובת הממשלה. במונח מערכת התראה מוקדמת אסטרטגית, כוונתנו לאתגרים ארוכי טווח אשר בהיעדר מערכת שכזו, לא יזוהו או שהמערכת תתעלם מהם ללא פעילויות מחקר, ניתוח ופעילויות סריקה אחרות שיתבצעו ביחידה לאסטרטגיה. במונח חלופות אסטרטגיות כוונתנו להחלטות ופעולות חלופיות שהממשלה עשויה לנקוט בתגובה לבעיות חברתיות כלכליות שזוהו.

- צריך לשפר את היכולות הקיימות במשרדי הממשלה לנקיטת פרספקטיבה אסטרטגית.
- נקיטת פרספקטיבה אסטרטגית וגיבוש של אסטרטגיה חברתית כלכלית ארוכת טווח יפיקו תועלת גם מעצם הקיום ומהתפוקות של מוסדות חיצוניים לממשלה.

בתחום התוכן והתהליכים התבררו לנו הדברים הבאים:

- אחת המשימות של היחידה לאסטרטגיה צריכה להיות גיבוש של אסטרטגיה ספציפית הקשורה בכהונתה של הממשלה הנבחרת. ניתן לשלב באסטרטגיה יעדים ספציפיים ובני השגה.<sup>1</sup>
- יש להקפיד גם על נקיטה תמידית של פרספקטיבה אסטרטגית כלפי אתגרים חברתיים כלכליים וגיבוש של אסטרטגיה ארוכת טווח, חלופות אסטרטגיות ומערכת התראה מוקדמת אסטרטגית, בייחוד כאשר הממשלות מתאפיינות בכהונות קצרות.
- ניתן לשפר את היכולת להתייחס לאתגרים חברתיים כלכליים מפרספקטיבה אסטרטגית, את הגיבוש של עקרונות מדיניות להתמודדות עם אותם אתגרים ואת יישומם של אותם עקרונות מדיניות גם על ידי חיזוק יכולתו של משרד ראש הממשלה (כולל המועצה הלאומית לכלכלה) לתאם בין משרדי הממשלה. ועדות של מנכ"לים וסמנכ"לים יכולות אף הן להיות כלי עזר רב ערך לתיאום בין-משרדי ולצורך היישום, ומומלץ להקימן.
- התייחסות לאתגרים בפרספקטיבה אסטרטגית וגיבוש של אסטרטגיות להתמודדות עמם צריכים להתבסס על מגוון של כלי אנליזה ומחקר, כולל תחזיות תקציביות, תחזיות כלכליות, ניתוח תרחישים ומחקרים של מומחים בנושאים שונים, כולל מחקרים של מומחי תוכן מחוץ לממשלה.

1 במערכות פרלמנטריות, הממשלה היא שנבחרת, לא בעלי התפקידים כפרטים. הבדל זה חשוב בגלל המושג הפרלמנטרי של אחריות משותפת, אשר בתורו מהווה בסיס להסכמים ממשלתיים. אלה ממלאים תפקיד חשוב בממשל פרלמנטרי ובדיון שלנו.

## ממצאים

בפיתוח וניהול של אסטרטגיה חברתית כלכלית בישראל לפני שנת 2011 זיהינו שבעה פערים:

- היעדר מעורבות מצד המנהיגות הפוליטית
- עמדה תגובתית והיעדר גישה אסטרטגית לאתגרי מדיניות ביוזמת הממשלה
- היעדר תיאום בין-משרדי בגיבוש עקרונות מדיניות
- מעורבות ברמה נמוכה בקרב בעלי עניין והציבור
- שימוש לא מספיק במחקר ומידע
- קושי ביצירת מדיניות על בסיס אסטרטגיה ויישומה
- מדידה והערכה ברמה לא מספקת של צעדי מדיניות.

הראיונות והדיונים שקיימנו עם פקידי ממשל חשפו גם חוסר ודאות בשאלה אם אכן יש לממשלה חזון משותף ויעדים משותפים. פער זה ופערים אחרים קיימים, מן הסתם, גם במדינות אחרות. ממשלות בכל העולם נדרשו להתמודד עם פערים דומים בדרכים שונות. מקרי המבחן שלנו סייעו לנו בגיבוש תובנות ביחס למוסדות, תהליכים ותכנים היכולים לסייע בפיתוח פרספקטיבה אסטרטגית וגיבוש ויישום של אסטרטגיה חברתית כלכלית. בתחום המוסדות התבררו לנו הדברים הבאים:

- נקיטת פרספקטיבה אסטרטגית וגיבוש של אסטרטגיה חברתית כלכלית ארוכת טווח יפיקו תועלת מהקמתה של יחידה לאסטרטגיה אשר תזכה בתשומת לבו של ראש הממשלה ותאויש ביכולות מקצועיות חזקות.
- חקיקה מחייבת ומעורבות של ראש הממשלה עשויות ליצור ביקוש מתמשך לגישה אסטרטגית כלפי אתגרים. יצירת תרבות המוקירה גישה כזו בתוך הממשלה עשויה להיות קשה יותר, אך גם תייצר ביקוש. אכן, קיומה של יכולת ללא ביקוש לתפוקות שהיא מייצרת תעמיד בסכנה את המשכה של אותה יכולת.

כדי לגבש מענה לשאלה זו, ביצעו תאגיד ראנד ושלדור ייעוץ אסטרטגי את הפעולות הבאות:

- מיפוי המוסדות והתהליכים המשתתפים בגיבוש אסטרטגיה חברתית כלכלית בישראל כפי שהתקיימו בעת ביצוע הפרויקט, ב-2011
- תיאור המידע התומך בגיבוש אסטרטגיה
- ניתוח תהליכי ההערכה והבקרה המיושמים כיום בגיבוש של אסטרטגיות
- זיהוי פערים במוסדות, תהליכים, מידע, הערכה ובקרה המשמשים כיום בגיבוש אסטרטגיות
- בדיקת מקרי מבחן בינלאומיים בתחום גיבוש האסטרטגיה
- השוואה של שיטות עבודה בישראל עם שיטות עבודה בינלאומיות.

כדי לייצר מסגרת למחקר שלנו, הסתמכנו על שתי הגדרות דומות של המילה אסטרטגיה: (1) הקשר המחושב שבין אמצעים למטרות גדולות, וכן (2) אבחון של אתגר, מדיניות מנחה המגדירה את הגישה הכוללת לאתגר ואוסף של פעולות קוהרנטיות. שתי ההגדרות מדגישות את הרעיון של פעולות קוהרנטיות, בתכנון רציונלי במטרה לממש יעד. אך במקביל, הגענו למסקנה גם כי רעיון הפרספקטיבה האסטרטגית יהיה שימושי יותר לממשלה כעניין של מיקוד. נקטת פרספקטיבה אסטרטגית פירושה אימוץ של פרספקטיבה המביאה בחשבון את אופי בעיית המדיניות ואת ההקשר הרחב יותר שבו היא מתקיימת, כמו גם את הגורמים והסוגיות העשויים להשפיע על כל אוסף קוהרנטי של פעולות אשר ניתן לתכנן כדי לפתור את הבעיה. אותו תהליך של תצפית ואוריינטציה – המגולם במחקר, ניתוח, בקרה, הערכה ופעילויות נוספות התומכות במנהיגות הפוליטית – יוכל להישנות עם תרגום האסטרטגיות לפעולות של הממשלה כך שאפשר יהיה לשלב מידע חדש ולשנות או לשכלל אסטרטגיות קיימות.

על בסיס הממצאים שלנו בנוגע לששת שלבי המחקר המתוארים לעיל, גיבשנו המלצות מפורטות בנוגע למוסדות, תהליכים, נתוני עזר, תפוקות ויישום, אשר יאפשרו לממשלת ישראל, אם תהיה מעוניינת בכך, להתייחס לסוגיות חברתיות כלכליות מפרספקטיבה אסטרטגית ולגבש אסטרטגיה חברתית כלכלית רשמית למען מדינת ישראל.

משנות השמונים של המאה הקודמת ואילך, הפגינה ישראל ביצועים מרשימים בתחום המאקרו-כלכלי. לדוגמה, הצמיחה בתמ"ג ובהיקף היצוא של תעשיית ההיי-טק הייתה גבוהה יותר הן בהשוואה לקבוצת המדינות החברות בארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) והן בהשוואה לעולם בכללותו. למרות הצמיחה האמורה, רמת האינפלציה שנרשמה בישראל הייתה לרוב נמוכה לעומת זו של מדינות ה-OECD ובעולם מאז שנת 2000.

עם זאת, ישראל מתמודדת עם מגוון של אתגרים כלכליים וחברתיים, וביניהם העלייה ביוקר המחיה, הבדלים בין קבוצות אוכלוסייה ביכולת להשתתף בצמיחה הכלכלית וליהנות ממנה וספקות מצד הציבור באשר לתפקיד הממשלה ויכולתה למלא תפקיד זה. נוכח האתגרים הקיומיים כבדי המשקל והמידיים שניצבו לפני ישראל לתולדותיה, לא השכילו ממשלות ישראל לדורותיהן לפתח וליישם דרך שגרה, מענה אסטרטגי לבעיות חברתיות כלכליות המחייבות יישום של מדיניות ארוכת טווח ומתואמת. יצירת אמצעים להתמודדות עם אתגרים ארוכי טווח כאלה עשויה בהחלט לחייב גישה שיטתית יותר לקביעת מדיניות בידי הממשלה. לשם כך, ביקשו המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, יחד עם האגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה ובנק ישראל, סיוע בתכנון המוסדות שבאמצעותם תוכל הממשלה לשקול, לגבש וליישם אסטרטגיה חברתית כלכלית ולבחון סוגיות חברתיות כלכליות במדינת ישראל במבט ארוך טווח. בנוסף, התבקשנו לתמוך בתהליך יצירתם של היסודות לאסטרטגיה כזאת. מסמך זה מציג את התשובות לשאלה לגבי דמותם של המוסדות שיאפשרו לעשות זאת.



מסקנות ממקרי המבחן והמלצות לגבי פער 7, רמה לא מספקת	6.7
של מדידה והערכה .....	89

### איורים

21	מוסדות המעורבים בגישות אסטרטגיות ובניהול מדיניות	3.1
49	גורמים המייצרים ביקוש לנקיטת פרספקטיבה אסטרטגית	4.1
62	פרסומים בנושאי אסטרטגיה	4.2

### טבלאות

	סקירה כללית של הראיונות שהתקיימו עם ישראלים על	3.1
15	אסטרטגיה חברתית כלכלית בישראל	6.1
	מסקנות ממקרי המבחן והמלצות לגבי פער 1. היעדר מעורבות	6.1
83	מצד המנהיגות הפוליטית	6.2
	מסקנות ממקרי המבחן והמלצות לגבי פער 2. עמדה תגובתית	6.2
84	והיעדר גישה אסטרטגית לאתגרי מדיניות ביוזמת הממשלה	6.3
	מסקנות ממקרי המבחן והמלצות לגבי פער 3. היעדר תיאום	6.3
85	בין-משרדי בגיבוש עקרונות מדיניות	6.4
	מסקנות ממקרי המבחן והמלצות לגבי פער 4. מעורבות ברמה	6.4
86	נמוכה בקרב בעלי עניין והציבור	6.5
	מסקנות ממקרי המבחן והמלצות לגבי פער 5. שימוש לא	6.5
87	מספיק במחקר ומידע	6.6
	מסקנות ממקרי המבחן והמלצות לגבי פער 6. קושי ביצירת	6.6
88	מדיניות על בסיס אסטרטגיה ויישומה	6.6

פרק 5.

67	<b>פערים בישראל</b>
68	1. היעדר מעורבות מצד המנהיגות הפוליטית.
	2. עמדה תגובתית והיעדר גישה אסטרטגית לאתגרי מדיניות ביוזמת הממשלה
69	
70	3. היעדר תיאום בין-משרדי בגיבוש עקרונות מדיניות
72	4. מעורבות ברמה נמוכה בקרב בעלי עניין והציבור
73	5. שימוש לא מספיק במחקר ומידע
74	6. קושי ביצירת מדיניות על בסיס אסטרטגיה ויישומה
75	7. רמה לא מספקת של מדידה והערכה
76	סיכום

פרק 6.

79	<b>המלצות כיצד לצפות מראש ולגבש מענה כלפי אתגרים חברתיים כלכליים</b>
79	רקע ויעדים
80	עקרונות מנחים
81	פירוט ההמלצות
83	1. הקמת פורום אסטרטגיה ברמה הפוליטית
86	2. הקמת פורום מקצועי לניהול אסטרטגיה חברתית כלכלית
89	3. הקמת היחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית
92	4. גיבוש אג'נדה אסטרטגית בנושאי חברה וכלכלה
93	5. יצירת מנגנון לניהול התוכניות למהלכים חברתיים כלכליים
	6. הקמת פורום סמנכ"לים וחיזוק היחידות המשרדיות
94	לאסטרטגיה, מדיניות ותכנון
95	7. הקמת מועצה המורכבת מבעלי עניין ומומחים חיצוניים
98	8. שימוש בבקרה, הערכה ומחקר
	9. יצירת תמריצים לניהול שוטף וחיזוק של מוסדות ותהליכים אסטרטגיים
99	
101	מסקנות: יישום הפרספקטיבה האסטרטגית

23	.....	משרד רה"מ
25	.....	משרד האוצר
27	.....	בנק ישראל
28	.....	אגפים לתכנון מדיניות במשרדי הממשלה
28	.....	תהליכים קודמים להטמעה של פרספקטיבה אסטרטגית
29	.....	תהליכים שגרתיים
31	.....	תהליכים שאינם שגרתיים
		נתונים, מידע ומחקר לטובת הטמעה של פרספקטיבה אסטרטגית לנושאים
33	.....	חברתיים כלכליים
34	.....	יכולות מחקר פנים ממשלתיים
35	.....	יכולות מחקר חוץ ממשלתיים: הממשלה כצרכן מידע
35	.....	יכולות בקרה והערכה
36	.....	סיכום

## פרק 4.

39	.....	<b>השוואות בינלאומיות של פיתוח ויישום אסטרטגיות חברתיות כלכליות</b>
40	.....	תובנות ממקרי המבחן
40	.....	מוסדות
43	.....	תוכן ותהליכים
46	.....	אישוש ממקרי מבחן: מוסדות
		יחידה לאסטרטגיה הזוכה בתשומת לבו של ראש הממשלה ומאוישת
46	.....	ביכולות מקצועיות
48	.....	יצירת ביקוש ושמירה עליו
50	.....	יכולות אסטרטגיות במשרדי הממשלה
51	.....	גורמים חוץ ממשלתיים
54	.....	אישוש ממקרי מבחן: תוכן ותהליכים
54	.....	אסטרטגיה לקדנציה
56	.....	אסטרטגיות לטווח הארוך
58	.....	תיאום
60	.....	כלים ומודלים אנליטיים
61	.....	יישוג (Outreach) ותפוקות
63	.....	קשרים לתקציב
64	.....	מקרי המבחן – מסקנות

iii	הקדמה
xi	איורים וטבלאות
xiii	תקציר מנהלים
xix	תודות
xxi	ראשי תיבות

## פרק 1.

1	הקדמה
---	-------

## פרק 2.

5	אסטרטגיה והפרספקטיבה האסטרטגית
6	הגדרת פרספקטיבה אסטרטגית
6	הגדרת המונח 'אסטרטגיה'
8	הגדרת 'פרספקטיבה אסטרטגית' והקשר בינה לבין 'אסטרטגיה'
9	אסטרטגיה, תוכניות, תכנון אסטרטגי, בניית תוכניות אסטרטגיות ומדיניות
12	ישראל והפרספקטיבה האסטרטגית

## פרק 3.

13	הפרספקטיבה האסטרטגית והאתגרים החברתיים כלכליים של ישראל
14	ראיונות עם מומחים
16	האסטרטגיה הכלכלית של ישראל בעת האחרונה
18	מאפייני הממשלה בישראל
20	תהליכים בין-משרדיים
21	מוסדות עבר לזיהוי אתגרים חברתיים כלכליים
22	מליאת הממשלה
22	הקבינט החברתי כלכלי

תוכנית ראנד לסביבה, אנרגיה ופיתוח כלכלי עוסקת בסוגיות הנוגעות לאיכות הסביבה וברגולציה עליה, במשאבים ובמערכות אנרגיה, במשאבים ובמערכות מים, באקלים, בסיכונים ואסונות טבע, ובפיתוח כלכלי – בזירה המקומית והבינלאומית גם יחד. המחקרים בתוכנית מבוצעים עבור ממשלות, קרנות והמגזר הפרטי.

התכנית הינה חלק מחטיבת המשפט, התשתית והסביבה של ראנד, העוסקת בשיפור המדיניות וקבלת ההחלטות סביב מגוון רב של תחומי מדיניות, ובכלל זה משפט אזרחי ופלילי, הגנה על תשתיות ובטחון לאומי, מדיניות תחבורה ואנרגיה ומדיניות סביבה ומשאבי טבע.

שאלות או הערות לגבי דו"ח זה יש לשלוח למוביל הפרוייקט, סטיבן וו. פופר (Steven\_Popper@rand.org). למידע נוסף על תוכניות ראנד לעבודה ואוכלוסייה ניתן לצפות באתר <http://www.rand.org/labor.html> או לפנות למנהל התכנית בכתובת [lpinfo@rand.org](mailto:lpinfo@rand.org). למידע נוסף על תוכניות ראנד לסביבה, אנרגיה ופיתוח כלכלי ניתן לצפות באתר <http://www.rand.org/energy> או לפנות למנהל התכנית בכתובת [eed@rand.org](mailto:eed@rand.org).

ישראל ליישם פרספקטיבה אסטרטגית בפיתוח מדיניות ממשלתית. לפיכך התמקדנו בפיתוח של אמצעים שיאפשרו לישראל לפתח וליישם יכולת לנקוט פרספקטיבה אסטרטגית, בייחוד בתחום החברתי כלכלי. כדי להתמודד עם אתגר זה, חברת תאגיד ראנד לחברת שלדור ייעוץ אסטרטגי, חברת ייעוץ מובילה בישראל.

בדקנו כיצד ממשלת ישראל מיישמת פרספקטיבה אסטרטגית כיום, כיצד נוהגות מדינות אחרות בבואן לפתח ולנהל פרספקטיבה שכזו ביצירת גישות מדיניות להתמודדות עם אתגריהן במישור החברתי כלכלי וכן בחנו את הפערים במוסדות ובתהליכים הקיימים בישראל כרגע. על בסיס המחקר שביצענו, המלצנו על מבנה מוסדי ותהליכי שיספר את הניתוח האסטרטגי באופן שיוכל לסייע לממשלה בגיבוש עקרונות מדיניות; ייצור מערכת התראה מוקדמת אסטרטגית, חלופות אסטרטגיות והכשרה והשכלה בכל חילופי ממשלה; ויסייע לממשלה שתרכזה בכך ביצירת אסטרטגיה חברתית כלכלית ספציפית.

משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר מימנו את המחקר המוצג במסמך זה. דוח זה אמור לעניין את הציבור הישראלי בכללותו, פקידי ממשל הנושאים באחריות לעיצוב מדיניות בישראל ובמקומות אחרים וחוקרים ואחרים אשר יש להם עניין בפן ההשוואתי של ממשל ואסטרטגיה.

## **תוכנית ראנד לעבודה ואוכלוסייה, ותוכנית ראנד לסביבה, אנרגיה ופיתוח כלכלי**

מחקר זה נערך במסגרת תוכנית ראנד לעבודה ואוכלוסייה (Labor and Population), ותוכנית ראנד לסביבה, אנרגיה ופיתוח כלכלי (Environment, Energy, and Economic Development Program – EEED) במסגרת חטיבת המשפט, התשתית והסביבה של ראנד.

תוכנית ראנד לעבודה ואוכלוסייה צברה מוניטין בינלאומיים בעריכת מחקרים אמפיריים אובייקטיביים ואיכותיים לתמיכה ולשיפור מדיניות וארגונים ברחבי העולם. עבודתה מתרכזת בילדים ומשפחות, התנהגות דמוגרפית, חינוך והכשרה מקצועית, שוקי העבודה, מדיניות רווחה, הגירה, פיתוח בינלאומי, קבלת החלטות פיננסיות, וסוגיות הקשורות בהזדקנות ופרישה, מתוך מטרה משותפת להבין כיצד מדיניות וכוחות חברתיים וכלכליים משפיעים על קבלת ההחלטות של הפרט ועל רווחתו.

רבים מהישגי ישראל בתחום החברתי כלכלי ראויים לתואר 'דרמטיים'. כמדינה צעירה שקלטה גלי עלייה אדירים והתמודדה עם איומי ביטחון בלתי פוסקים, הצליחה ישראל לפתח כלכלה תוססת, פתוחה ומתקדמת מבחינה טכנולוגית, כלכלה המתאפיינת בשיעור גבוה של צמיחה כלכלית. חוזקות אלה באו לידי ביטוי באופן בולט בתקופת המשבר העולמי האחרון, שבו הציגה כלכלת ישראל ביצועים שעלו על אלה של רוב המדינות המפותחות האחרות.

ואולם בפני ישראל ניצבים אתגרים כלכליים וחברתיים מהותיים, שחלקם ידועים היטב לקובעי המדיניות ולאחרונה הובילו לגל מחאה חברתית. בין האתגרים האלה ניתן למנות את פערי היכולת בקרב האוכלוסייה ליטול חלק בצמיחת הכלכלה וליהנות מפירותיה, העלייה ביוקר המחיה וספקות מצד הציבור באשר ליכולתה של הממשלה להתמודד עם אתגרים אלה. נוכח האתגרים הקיומיים כבדי המשקל עמם מתמודדת ישראל לאורך תולדותיה, לא השכילו ממשלות ישראל לדורותיהן לפתח דרך שגרה, מענה אסטרטגי לבעיות המחייבות יישום של מדיניות ארוכת טווח ומתואמת.

ב-2011 התבקש תאגיד ראנד, מוסד מחקרי גלובלי העוסק בחקר מדיניות, לסייע לצוות משימה של פקידי ממשל בכירים, בפיתוח אמצעים שיאפשרו לישראל לגבש אסטרטגיה חברתית כלכלית ארוכת טווח. צוות המשימה מונה על ידי ראש הממשלה ושר האוצר באביב 2010 וראש המועצה הלאומית לכלכלה ומנכ"ל משרד האוצר התמנו לעמוד בראשו. בין השאר, התבקש תאגיד ראנד לבדוק איזה מבנה מוסדי עשוי לתמוך ביכולת זו באופן המיטבי, נוכח הצרכים של ישראל, תוך הבאה בחשבון של הניסיון הבינלאומי. עם התקדמות העבודה, הגענו למסקנה כי הערך האמיתי של מבנה מוסדי כזה והתהליכים הנלווים, יהיה שיפור ביכולתה של ממשלת





# פיתוח אסטרטגיה חברתית כלכלית ארוכת טווח בישראל

מוסדות, תהליכים ומידע תומך

הווארד ג'. שץ, סטיבן וו. פופר, סמי פרידריך,  
שמואל אברמזון, ענת ברודסקי, רוני הראל, אופיר כהן

**SHALDOR**  
From Insight to Impact

