



תוכניות עבודה: כלי ליישום החלטות ממשלה סקירה בין-לאומית

טל לנטו הילה דולב אלומה לוי זוהר

עריכת לשון: רעיה כהן
תרגום לאנגלית (תקציר): דוד סימר
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

הסקירה הוזמנה על ידי האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב במשרד הכלכלה
והתעשייה ומומנה בסיועו

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל
ת"ד 3886 ירושלים 9103702
טלפון: 02-6557400
brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | ניסן תשפ"א | מארס 2021

תקציר

רקע

בפברואר 2017 התקבלה החלטת ממשלה מספר 2397 בדבר התוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017–2021. ההחלטה עוסקת בצמצום פערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב ובין כלל האוכלוסייה בישראל, והיא מתמקדת בתחומי החינוך, השירותים החברתיים, התעסוקה, התשתיות ופיתוח השלטון המקומי. להחלטה וליישום שלה שותפים 12 משרדי ממשלה. בהתאם לכתוב בהחלטת הממשלה, האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב, אשר הופקד על היישום, ביקש ממשרדי הממשלה הרלוונטיים להגיש תוכנית עבודה, ובה יעדים ומדדים ליישום התוכנית. בינואר 2018 הוציא האגף ספר המאגד את תוכניות העבודה האלה. ספר זה מהווה כלי בקרה בידי האגף לצורך יישום ההחלטה.

בינואר 2020 התבקש מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל על ידי האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב לבחון דרכים לשיפור יישומה של תוכנית החומש הבאה לאוכלוסייה הבדואית, המיועדת לשנים 2022–2026. מסמך זה הוא דיווח על חלקה הראשון של בחינה זו – סקירה בין-לאומית של הפרקטיקות המיטביות ועקרונות הפעולה לבניית תוכניות עבודה במגזר הציבורי. על פי בקשת האגף, בשלב השני יציג המכון דוח ובו ניתוח התוכן של ספר תוכניות העבודה, במטרה לבחון עד כמה הספר של החלטה 2397 עומד בסטנדרטים המקובלים למבנה ולתוכן של תוכניות עבודה ועד כמה הוא משיג את מטרותיו בתור הכלי שנועד לתכנן את היישום של החלטת הממשלה ולעקוב אחר ביצועה. בשלב השלישי יוצגו תובנות מראיונות עם נציגי משרדי הממשלה האחראים ליישום התוכניות של החלטה 2397.

מטרה

מטרת סקירה זו היא לבחון את עקרונות הפעולה המיטביים לבניית תוכניות עבודה במגזר הציבורי. זאת, כדי לתרום לטיוב הכנת תוכניות העבודה לקראת תוכנית החומש הבאה לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, לשנים 2022–2026.

שיטה

הסקירה מבוססת על מגוון מקורות מידע מהארץ ומהעולם: ספרות אקדמית עדכנית העוסקת בניהול אסטרטגי, מסמכי מדיניות, מדריכי תכנון אסטרטגי, תוכניות עבודה מהארץ ומהעולם וכן ראיונות עם מומחים שעוסקים בתחום של תוכניות עבודה.

ממצאים ומסקנות

מן הסקירה עולה כי ספר תוכניות העבודה של החלטה 2397 ייחודי ביחס לתוכניות בעלות מאפיינים דומים, שכן יש בו דגש יישומי ולא רק הצהרתי. בתוכנית ממשלה בין-משרדית ורב-שנתית יש חשיבות להכנת ספר תוכניות עבודה, משום שהוא מעלה

את הסבירות ליישום איכותי יותר של החלטת הממשלה. עם זאת, יש לשקול להשתמש במתכונת חלופית לספרי תוכניות עבודה, כזו שתאפשר גמישות רבה יותר ויכולת לעדכן את אופן היישום של תוכניות הממשלה בהתאם לנסיבות.

יש כמה סוגים של תוכניות עבודה, וכל סוג נועד למטרות אחרות. בהתאם לכך יש גם עקרונות נבדלים לבניית תוכניות עבודה. בתוכניות עבודה ייעודיות המלוות החלטות ממשלה חשוב לתת את הדעת גם לרכיבי התוכן הכלולים בהן אבל גם לתהליך גיבושן:

רכיבי התוכן

- תיאור המצב הקיים
- מטרות ויעדים
- משימות והיערכות לביצוען
- מדדים: תפוקה ותוצאה
- תקציב
- מנגנוני בקרה

תהליך הגיבוש

- שיתוף בעלי עניין בגיבוש התוכנית
- מתן הנחיות ברורות לכתיבת תוכנית עבודה
- הכנת התוכנית במסגרת זמן קצובה וקצרה
- הגדרת מנגנוני בקרה ולוחות זמנים לביצוע

תוכן עניינים

1	1. מבוא
3	2. הסקירה הבין-לאומית
3	2.1 מטרת הסקירה
3	2.2 שיטת הסקירה
4	3. ניהול אסטרטגי – רקע, מטרות והגדרות
4	3.1 ניהול אסטרטגי: התפתחות הרעיון
6	3.2 ניהול אסטרטגי במגזר הציבורי
8	4. תוכניות עבודה – כלי ליישום אסטרטגיה
8	4.1 יתרונות השימוש בתוכניות עבודה
8	4.2 אתגרי השימוש בתוכניות עבודה
9	4.3 התפתחות השימוש בתוכניות עבודה במגזר הציבורי בישראל
10	4.4 סוגי תוכניות עבודה
13	5. מבנה מיטבי של תוכניות עבודה
13	5.1 תיאור המצב הקיים
14	5.2 מטרות ויעדים
15	5.3 משימות והיערכות לביצוען
15	5.4 מדדים
16	5.5 תקציב
16	5.6 מנגנוני בקרה
16	5.7 רכיבים נוספים
18	6. פרקטיקות מיטביות בגיבוש תוכניות עבודה במגזר הציבורי
18	6.1 שיתוף בעלי עניין בגיבוש התוכנית
18	6.2 מתן הנחיות ברורות לכתיבת תוכנית עבודה
19	6.3 הכנת התוכנית במסגרת זמן קצובה וקצרה
19	6.4 הגדרת מנגנוני בקרה ולוחות זמנים לביצוע
20	7. סיכום: שימוש מיטבי בתוכניות עבודה מההיבט של תוכנית 2397
24	עוד פרסומים של המכון בנושא

25	מקורות
30	נספחים
30	נספח א: תבנית לתוכנית עבודה (מתוך האגף לתכנון מדיניות, 2010, עמ' 128-130)
33	נספח ב: מושגים עיקריים בתוכנית עבודה
34	נספח ג: מנגנוני בקרה ביישום תוכניות עבודה בישראל

רשימת לוחות

12	לוח 1: תוכניות עבודה הצהרתיות לעומת יישומיות
14	לוח 2: מודל SWOT לביצוע הערכת מצב לקראת הכנת תוכנית עבודה
15	לוח 3: מודל SMART לניסוח משימות
17	לוח 4: תבנית מדריך התכנון הממשלתי בבריטניה
21	לוח 5: תובנות ופרקטיקות מיטביות להכנת תוכניות עבודה ממשלתיות בין-משרדיות ורב-שנתיות (כדוגמת 2397)

רשימת לוחות בנספחים

33	לוח ב1: דוגמאות להגדרות של מושגים עיקריים בתוכנית עבודה (על פי האגף לתכנון מדיניות, 2010)
34	לוח ג1: הגורמים המבקרים את הגיבוש והיישום של תוכניות עבודה במגזר הציבורי בישראל

רשימת תרשימים

5	תרשים 1: שלבי הניהול האסטרטגי
9	תרשים 2: התפתחות תהליך התכנון הממשלתי בישראל