



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 אוכף 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

1. מבוא

בפברואר 2017 התקבלה החלטת ממשלה מספר 2397 (משרד ראש הממשלה, 2017א) בדבר התוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017–2021, המשך להחלטות הממשלה 3708, 922 ו-1877 (משרד ראש הממשלה, 2017ב). החלטות ממשלה אלו עוסקות בצמצום פערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב ובין כלל האוכלוסייה בישראל, והן מתמקדות בתחומי החינוך והשירותים החברתיים, התעסוקה, התשתיות ופיתוח השלטון המקומי.

להחלטה 2397 שותפים 12 משרדי ממשלה: משרד החקלאות ופיתוח הכפר; משרד החינוך; משרד האוצר; משרד התחבורה והבטיחות בדרכים; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; משרד הבריאות; המשרד לביטחון הפנים; משרד הכלכלה והתעשייה; המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל; משרד הבינוי והשיכון; משרד הפנים; והמשרד להגנת הסביבה.

החלטה 2397 מציבה ארבע מטרות מרכזיות:

1. שיפור של ממש במצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב מלווה בחתירה לצמצום הפערים בין אוכלוסייה זו לכלל אוכלוסיית המדינה
2. חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות, שיפור מצבן הכלכלי, ביסוסן מבחינה מנהלית וארגונית והעלאת רמת השירות לאזרח
3. שילוב האוכלוסייה הבדואית בנגב באוכלוסייה ובכלכלה של ישראל
4. ביסוס היישובים הבדואיים בנגב בהיבט הכלכלי, החברתי והקהילתי לשם שיפור רמת החיים והבטחת עתיד הדורות הבאים

האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב (להלן: האגף) (בעת קבלת ההחלטה – במשרד החקלאות ופיתוח הכפר; מאז 2020 – במשרד הכלכלה והתעשייה) הוא שהופקד על יישום ההחלטה. האגף פועל בשיתוף כלל המשרדים השותפים להחלטה כדי לשפר ולטייב את המענים, לזהות את החסמים ולהתמודד איתם וכן כדי לשפר את שיתוף הפעולה הבין-משרדי והבין-מגזרי (בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי). סמוך להחלטת הממשלה וכדי לקדם את יישומה ביקש האגף מכל אחד ממשרדי הממשלה השותפים להחלטה להגיש תוכנית עבודה הכוללת יעדים ומדדים ליישום התוכנית. בינואר 2018 יצא ספר המאגד את תוכניות העבודה האלה ומהווה כלי בידי האגף לעקוב אחר יישום ההחלטה (מדינת ישראל, 2018).

האתגר המרכזי בהחלטות ממשלה הוא היישום שלהן; כמחצית מהחלטות הממשלה אינן מיושמות במלואן, וכחמישית מהחלטות אינן מיושמות כלל. הסיבות לכך הן בין היתר, בעיות במנגנוני היישום (המרכז להעצמת האזרח, 2020).

בינואר 2020 פנה האגף אל מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה 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. שני דוחות בעתיד יעסקו, האחד – בניתוח אמפירי של ספר תוכניות העבודה להחלטה 2397, והשני – בתובנות שעלו מראיונות עם נציגים ממשרדי הממשלה האחראים ליישום התוכניות של החלטה זו.

2. הסקירה הבין-לאומית

סקירה זו מציגה תחילה את תהליך הניהול האסטרטגי ואת התפתחותו במגזר הציבורי. לאחר מכן היא מתמקדת בתוכניות עבודה המשמשות כלי ליישום אסטרטגיה ממשלתית ומציגה את התפתחות התחום בישראל וסוגי תוכניות עבודה במגזר הציבורי. לבסוף, מוצגים המבנה המיטבי של תוכניות עבודה וכן פרקטיקות מיטביות לדרכי פעולה בגיבוש תוכניות אלו.

2.1 מטרת הסקירה

מטרת הסקירה היא לבחון את עקרונות הפעולה המיטביים לבניית תוכניות עבודה ליישום אסטרטגיה במגזר הציבורי. היא נועדה לשפוך אור על השאלות האלה: (1) מה הן המטרות של תוכניות עבודה? (2) מה הם הרכיבים הנדרשים בתוכניות עבודה? (3) מה הם העקרונות המרכזיים לבניית תוכניות עבודה מיטביות?

2.2 שיטת הסקירה

איסוף המידע לסקירה נעשה בעיקר בחודשים פברואר עד ספטמבר 2020:

- לצורך כתיבת הרקע המושגי של הסקירה בנושא הניהול האסטרטגי **חיפשנו מאמרים באמצעות מנועי חיפוש:** Google, Google Scholar ו-Web of Science על פי מילים ומונחים הקשורים לניהול אסטרטגי במגזר הציבורי: "strategic planning", "strategic management", "strategy implementation", "strategy challenges\obstacles", "strategic plans", "action plans".
- לצורך בחינת סוגי תוכניות העבודה **ערכנו סקירה השוואתית של 13 תוכניות עבודה** במגזר הציבורי מהארץ וממדינות בעולם: ארצות הברית, אוסטרליה, בריטניה, פינלנד, קנדה ושוודיה.
- לצורך בחינת המבנה המיטבי של תוכניות העבודה **ערכנו סקירה השוואתית של מדריכי תכנון אסטרטגי ממשלתיים** מארצות הברית, אוסטרליה, בריטניה, דנמרק, ישראל, לטביה, פינלנד וקנדה.
- לצורך השלמת מידע וקבלת הבהרות **ערכנו חמישה ראיונות עומק חצי מובנים** עם מומחים ויועצים מתחום התכנון האסטרטגי, הן מחברות ייעוץ פרטיות והן מהמגזר הציבורי בישראל. הראיונות נעשו טלפונית או ב"זום".

3. ניהול אסטרטגי - רקע, מטרות והגדרות

החלטות ממשלה הן אמצעי ליישום מדיניות שממשלה קובעת. לפי הערכה של משרד ראש הממשלה משנת 2016 ממשלות ישראל מחליטות כ-4,000 החלטות בממוצע בכל כהונה. הרוב המוחלט של ההחלטות נוגעות בהליכים רשמיים ומנהליים, כגון אישור מינויים ודברי חקיקה, לעומת כ-10% שהן החלטות ביצועיות (שוורץ ויכימוביץ-כהן, 2020). תקנון הממשלה ה-34 מגדיר כך החלטות ביצועיות:

”החלטות העוסקות ביישום מדיניות הממשלה בתחום כלשהו, בין אם באמצעות ביצוע פעולות באופן ישיר, הקצאה מחדש של משאבים בתוך הממשלה ומחוצה לה, שימוש בכלים כלכליים להשגת יעדי מדיניות והתערבות והסדרה של תחום כלשהו באמצעות רגולציה“ (מזכירות הממשלה, 2015, עמ' 43).

בהחלטות ממשלה ביצועיות מצוינים הגורמים בתוך הממשלה שאחראים לביצוען.

כדי ליישם את החלטות הממשלה, מנוסחות תוכניות עבודה ייעודיות שהן תוכניות משרדיות או ממשלתיות העוסקות בתחום מוגדר ואשר תהליך הניהול האסטרטגי שלהן נעשה שלא במסגרת תהליך התכנון הממשלתי השנתי (האגף לתכנון מדיניות, 2010). תוכנית עבודה היא חלק מתהליך ניהול אסטרטגי, ומטרתה להיות כלי ביישום האסטרטגיה ומנגנון למעקב אחר היישום. כדי להבין את הרקע, ההקשר והייעוד של תוכנית עבודה, נציג תחילה את תהליך הניהול האסטרטגי ואת מקומו במגזר הציבורי.

3.1 ניהול אסטרטגי: התפתחות הרעיון

ניהול אסטרטגי הוא תהליך מוסדר לקבלת החלטות ולביצוע פעולות בסיסיות המעצבות ומנחות את מהותו של ארגון, את מעשיו ואת הסיבה להם. התהליך מחולק לשלושה שלבים: תכנון, יישום ובקרה. הספרות המקצועית החלה להשתמש במונחים ניהול אסטרטגי ותכנון אסטרטגי באמצע שנות ה-60 של המאה העשרים (Ocasio & Joseph, 2008). ערכו המרכזי של ניהול אסטרטגי הוא בהיותו תהליך פרו-אקטיבי ולא תגובתי, אשר צופה את השינויים ובד בבד הוא עצמו מקדם שינוי (Bryson, 2004).

רעיון הניהול האסטרטגי מקושר היסטורית לתקופת מלחמת העולם השנייה: מחלקת המלחמה האמריקנית (U.S. War Department) הגדירה את המשימות ואת פריסת הכוחות של ארצות הברית ובעלות הברית שלה בחזיתות המלחמה. הניהול האסטרטגי נתפס בזמן המלחמה כמהלך שבאמצעותו הדרג הפוליטי תרגם את החלטותיו לפעולות בשטח (Ocasio & Joseph, 2008). באמצע שנות ה-50 של המאה העשרים, החברות העסקיות הגדולות במגזר הפרטי בארצות הברית (למשל "ג'נרל אלקטריק") אימצו תפיסה זו ופיתחו לעצמן מערכות ניהול אסטרטגי (Ocasio & Joseph, 2008). מאז ועד היום הואץ השימוש בניהול אסטרטגי, בראש ובראשונה בקרב החברות הגדולות, אך גם בקרב מספר הולך וגדל של חברות קטנות (Steiner, 2010).

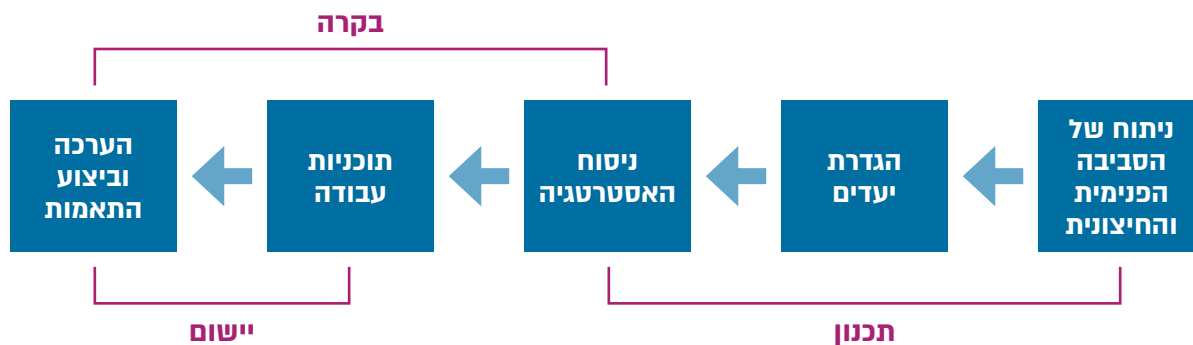
לאחר שבזמן מלחמת העולם השנייה נהגה רעיון הניהול האסטרטגי במגזר הציבורי ואחר כך בשנות ה-80 של המאה העשרים פותח במגזר הפרטי, שב הרעיון למגזר הציבורי, והתחילה להתגבש ההבנה שהוא יכול לעזור בהתייעלותם של ממשלות וגופים ציבוריים (Bryson & Roering, 1987). תהליך זה, של יישום תפיסות עסקיות במגזר הציבורי, היה חלק ממגמת הניהול הציבורי

החדש (New Public Management): שילובם של עקרונות ניהול ונקודות מבט כלכליות אל תוך השירות הציבורי. גישת הניהול הציבורי החדש חתרה לשפר את יעילותם של השירותים הציבוריים, לעשותם 'עסקיים' יותר ולהעניק שירות כמו שלקוחות במגזר הפרטי מקבלים (Rosenberg Hansen & Ferlie, 2016).

עם השנים פותח מגוון גישות לניהול אסטרטגי, ולמעשה, לא ניתן להצביע על תהליך מוסכם אחד של ניהול אסטרטגי. בדרך כלל ארגון בוחר בתבנית מסוימת שמביאה בחשבון את אופיו ומטרותיו. אבל על אף ריבוי הגישות, אפשר לזהות מאפיינים משותפים לכלל תהליכי הניהול האסטרטגי (Bolland, 2017), (ר' **תרשים 1**):

- 1. איסוף נתונים וניתוח הסביבה הפנימית והחיצונית:** שלב זה כולל איסוף נתונים והערכה שיטתית וסדורה של התנאים הפנימיים והחיצוניים של הארגון בנוגע לסוגיה הנדונה. בשלב זה מאתרים את הצרכים, את האתגרים ואת ההזדמנויות במצב הקיים;
- 2. הגדרת יעדים:** על בסיס תוצאות ההערכה הפנימית והחיצונית מגדירים את המטרות והיעדים;
- 3. ניסוח האסטרטגיה:** קביעת דרכי הפעולה להשגת המטרות והיעדים;
- 4. יישום:** הוצאה לפועל של האסטרטגיה באמצעות תוכניות עבודה;
- 5. הערכה:** הערכת תוצאות האסטרטגיה. על פי הערכה זו נקבעת מידת הצלחתה של האסטרטגיה.

תרשים 1: שלבי הניהול האסטרטגי



על פי רוב, ניהול אסטרטגי אינו מהלך חד-פעמי. חשוב שהוא יתקיים בצמתים מרכזיים לאורך חייו של ארגון: בהקמת הארגון, בחשיבה על שינוי או על יוזמה חדשה ולעיתים גם לאחר תהליכי הערכה.

3.2 ניהול אסטרטגי במגזר הציבורי

3.2.1 יתרונות

מבחינת המגזר הציבורי, לניהול האסטרטגי יתרונות רבים (Bryson, 2004). ראשית, ניהול אסטרטגי יוצר **חשיבה מסודרת לקבלת החלטות, הן בטווח המיידי והן בטווח הארוך**. הניהול האסטרטגי, על מערך הכלים שהוא מביא עימו – איסוף מידע שיטתי, בחינה מושכלת של הצלחות וכישלונות, הגדרת כיוון עתידי וקביעת סדרי עדיפויות בארגונים – מקדם חשיבה, פעולה ולמידה אשר עוזרים לארגונים במגזר הציבורי בהתמודדות עם שינויים בסביבתם בהווה אך גם בהיערכות לעתיד, בטווח הזמן של הממשלה המכהנת (Bryson, 2004; Bryson & Roering, 1987; Elbanna et al., 2016; Lee et al., 2018).

היתרון השני נוגע ל**שיפור תהליך קבלת ההחלטות והיעילות הארגונית**. ניהול אסטרטגי ממקד את תשומת הלב בנושאים ובאתגרים החשובים ביותר הניצבים בפני הארגון. מיקוד זה עוזר למקבלי החלטות להבין אילו פעולות לנקוט לקראת ההתפתחויות בעתיד והתרחישים הצפויים (Bryson, 2004). בד בבד, ניהול אסטרטגי מחזק את כישורי הניהול של קובעי המדיניות ומסייע להם במילוי תפקידם.

יתרון נוסף של ניהול אסטרטגי הוא בייעול וחיזוק של **מענים רב-מערכתיים**. מרבית הבעיות החברתיות בימינו נמתחות מעבר לגבולות של ארגון יחיד. סוגיות של עוני, בריאות, תעסוקה וחינוך מצריכות מענה רב-מערכתי, וזה מחייב שיתוף פעולה רחב. הניהול האסטרטגי נותן את הכלים לביסוס שיתופי פעולה, מאחר שהוא מסייע לארגונים להכיר את הסביבה החיצונית הרחבה ואת הארגונים שאיתם עליהם לפעול יחד כדי לקדם את האסטרטגיה (Bryson, 2004).

3.2.2 אתגרים

ניהול אסטרטגי הוא מהלך מורכב: הוא דורש להביא בחשבון מספר רב של גורמים, לבצע ניתוחים מורכבים ולקבל החלטות מכריעות בנוגע לסדרי העדיפויות ולדרכי הפעולה הרצויות. לכל אחד משלבי הניהול האסטרטגי – תכנון, יישום ובקרה (ר' **תרשים 1**) – אתגרים משלו.

שלב התכנון האסטרטגי – בשלב זה האתגר המרכזי הוא **בהחלטה על שינוי**. שינוי, ובמיוחד במגזר הציבורי, מעורר לעיתים קרובות התנגדויות, הן מתוך הארגון הן מחוץ לו, ולעיתים הוא גם כרוך בשינוי התרבות הארגונית. אתגר זה מתעצם עוד יותר אם השינוי גם מערער את יחסי הכוח בארגון (Bryson, 2004).

אתגר שני נוגע ל**לבהירות האסטרטגיה וניסוחה** באופן שיכוון לפעולה. יש קושי בניסוח מטרות שיהיו גם מקושרות לחזון, גם ניתנות לביצוע וגם שאפשר יהיה לתרגם אותן לתוצאות שיש בהן ממש מצד אחד אך שהן ריאליות מצד שני. קשה להוציא לפועל אסטרטגיה שמנוסחת במעורפל וקשה גם להעריך את תוצאותיה (Boyne, 2010; Hrebiniak, 2006).

שלב יישום האסטרטגיה – יש הסבורים כי שלב זה עצמו מהווה את האתגר המרכזי בניהול האסטרטגי (Hrebiniak, 2006; Poister et al., 2010). מקובל לייחס זאת לשלושה אתגרים מרכזיים. אתגר אחד קשור לתפיסת התפקיד של המנהלים: **מנהלים בכירים נוטים להקדיש יותר מאמצים לשלבי התכנון מאשר לשלבי היישום**, מכיוון שאת עבודת התכנון הם נוהגים לקשר לחדשנות, ואת

היישום – למלאכתם של עובדים בדרגות נמוכות יותר. בכך יש לעיתים כדי לגרום להובלה לקויה של שלב היישום (Hrebiniak, 2010 Cater & Pucko, 2006). אתגר שני נובע מהפרדה בין שלב תכנון האסטרטגיה לשלב היישום. תכנון האסטרטגיה ויישומה הם שלבים מובחנים בתהליך הניהול האסטרטגי, והגיוי שהיישום מתרחש לאחר הניסוח. אולם ההבחנה היא בעיקר מושגית, שכן שלבי התכנון והיישום תלויים זה בזה בהיותם חלק מהתהליך הכולל של הניהול האסטרטגי: תכנון-יישום-בקרה. הפרדה חדה בין השלבים עלולה לפגוע בהוצאה לפועל של התוכנית (George, 2020; Hrebiniak, 2006). האתגר השלישי הוא ב**תיאום הפעולות**, שכן שלב היישום כולל יותר משימות לביצוע משלב תכנון האסטרטגיה ומערב יותר אנשים (Hrebiniak, 2006).

שלב הבקרה – האתגר המרכזי בשלב זה הוא **הערכת הביצועים** (Leskaj, 2017). לבקרת היישום של תוכניות מדיניות יש שני סוגים עיקריים: **ניטור** (monitoring) ו**הערכה** (evaluation). תהליך ההערכה מאתגר יותר, שכן, בעוד בתהליך הניטור הפעולות מתבססות בעיקר על איסוף נתונים הנוגעים לעצם ביצוע התוכניות (תפוקות), הרי שפעולות הערכה מתבססות על בחינת ההשפעות של תוכניות בעת יישומן או לאחר סיומן (תוצאות). הערכה דורשת פעולות מורכבות יותר, ולכן התהליך עשוי להתארך ולדרוש משאבים ניכרים (שוורץ ויכימוביץ-כהן, 2020).

ניהול אסטרטגי טומן בחובו לא מעט אתגרים, בעיקר בשלב היישום. עם זאת, המודעות לאתגרים היא הצעד המרכזי בהתמודדות איתם. אלו הם מחסומים שיש להתמודד איתם כדי להרוויח את כל היתרונות. אך מלבד מודעות, **יישום מוצלח של אסטרטגיה כולל כתיבה של תוכנית עבודה מיטבית (ר' פרק 4).**

4. תוכניות עבודה - כלי ליישום אסטרטגיה

4.1 יתרונות השימוש בתוכניות עבודה

אם אין תוכנית עבודה, אסטרטגיה עלולה להישאר בגדר חלום (Bryson, 2004). תוכנית עבודה היא בהגדרתה **מפת הדרכים** לשימוש במשאבי הארגון לצורך יישום האסטרטגיה, והיא כוללת את המטרות, היעדים והפעולות של התכנון האסטרטגי. בעוד ניהול אסטרטגי הוא תכנון לפרק זמן ארוך (במגזר הציבורי – בין שלוש לחמש שנים), תוכנית עבודה מציבה יעדים ומטרות שניתנים למדידה בתקופת זמן מוגבלת, בדרך כלל שנה (Baskici & Ercil, 2019).

היתרון המרכזי של שימוש בתוכנית עבודה קשור לאתגר המרכזי של ניהול אסטרטגי – שלב היישום. השימוש בתוכנית עבודה מאפשר להשיג **שליטה ובקרה** על תהליך הניהול האסטרטגי ולהביא לידי יישום מועיל של ההחלטות (George, 2020; Poister et al., 2013). ממצאים ממחקרים מעידים על קשר חיובי בין מידת הרשמיות של התכנון, שרכיב משמעותי בו הוא תוכנית העבודה, ובין האיכות והמועילות של היישום (George et al., 2016).

תוכנית עבודה היא גם **מנגנון להעברת תקציבים**. הפעילויות של הארגון צריכות להיות משולבות בתוכנית העבודה ולכלול פירוט תקציבי ותשומות כדי שהארגון יוכל לאמוד במדויק את המשאבים הנדרשים להוצאה לפועל של הפעילות ולוודא כי יש לו יכולת תקציבית לכך (UNFPA, 2018). כאשר תהליך הכנת התקציב מתקיים ללא תוכניות עבודה סדורות, התקצוב הופך לתכנון בפועל ומכוון את פעילות המגזר הציבורי להתמקדות בתשומות ולא בהשגת יעדים מרכזיים. תוכנית העבודה היא גם הכלי המרכזי לצורך ניטור הניצול התקציבי של הפעילות (האגף לתכנון מדיניות, 2010).

תוכנית עבודה לא רק תורמת ליישום האסטרטגיה, יש ערך גם בתהליך התכנון עצמו. השלב של כתיבת התוכנית מחייב **שיתוף פעולה** בין הגורמים המעורבים בארגון, החל מרמת השטח האחראית ליישום וכלה בדרגים הניהוליים האחראים לאישור האסטרטגיה. כמו כן תהליך כתיבת התוכנית עוזר ל**חידוד החזון, המטרות והיעדים** של האסטרטגיה (Bryson et al., 2009; George, 2020). נוסף על כך, התוכנית הכתובה משרתת מטרה פוליטית: **אמנה גלויה ומחייבת בין הגורמים המעורבים**. היא מחזקת את האחראיות של הגוף הציבורי לאזרחים. לבסוף, תוכנית עבודה משמשת גם **מסמך תקשורתי** לכרסום ציבורי של העשייה (Bryson, 2004; George, 2020).

4.2 אתגרי השימוש בתוכניות עבודה

האתגר המרכזי בכתיבת תוכנית עבודה הוא הסיכון ל**קיבעון** בעת ביצוע התוכנית. יש הטוענים שתשומת הלב המופרזת הניתנת לא אחת לתוכנית עבודה עשויה להפוך את קבלת ההחלטות בעת יישום התוכנית לבלתי גמישה, ובכך גם להוביל לכישלון או לקושי ביישום. מנהלים מתקשים לעיתים לבצע התאמות בתוכנית רשמית, משום שהם רואים בה תוכנית "חקוקה באבן" (Hambrick & Cannella, 1989; Mintzberg, 2000). בקרב החוקרים יש שמדגישים את הצורך בתהליכים גמישים ופתוחים של תכנון וביצוע כדי להבטיח שארגונים יוכלו ללמוד בעילות רבה יותר ולהגיב לשינויים בסביבה בעת יישום תוכניות אסטרטגיות (Montgomery, 2008).

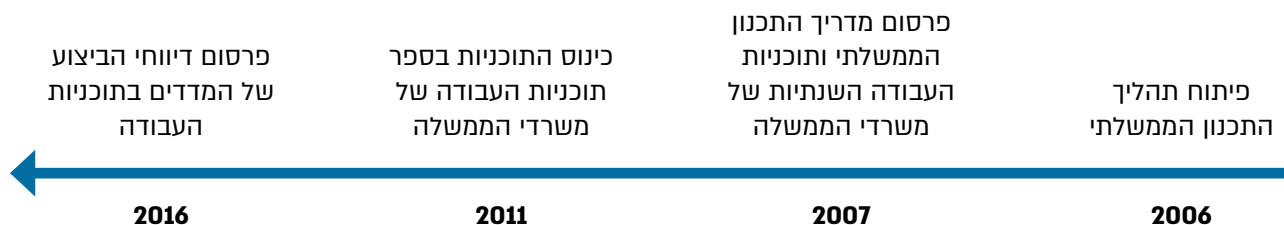
תוכנית עבודה עלולה גם להוות **חסם לחדשנות** עקב הדרישה להצמיד ליוזמה חדשה מדדים של תשומות, תפוקות ותוצאות שיש בהם לעיתים כדי לצמצם את החזון (גפן, 2013; ריאיון עם נציגה ממשרד ראש הממשלה, 19 באוגוסט 2020). כך קורה למשל שתוכניות עבודה חוזרות על עצמן במגזר הציבורי, שנה אחרי שנה. בבדיקת עומק של תוכניות עבודה שביצעה המחלקה לפיתוח תכנון ובקרה במינהל החינוך בעיריית ירושלים נמצא שכ-90% מהתוכניות שהוגשו בשנת הלימודים תשע"ג היו במתכונת כמעט זהה לתוכניות שהוגשו בשנת תשע"ב. רוב התוכניות שהוגשו תיארו תהליכי עבודה שוטפים המתקיימים במחלקות בכל מקרה, ולא תהליכים חדשים שדרוש להם אישור (גפן, 2013).

4.3 התפתחות השימוש בתוכניות עבודה במגזר הציבורי בישראל

תוכניות עבודה שימשו את משרדי הממשלה בישראל מאז ומתמיד, אך השימוש לא היה אחיד וסדור ולא כל המשרדים היו שותפים לו (ריאיון עם נציג אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, 23 ביוני 2020).

הצורך המתמשך בעבודת מטה מסודרת הביא לידי הבנה במשרד ראש הממשלה שיש ליצור כלי תכנון שישלב בין תכנון ארוך טווח ובין שימור זיכרון ארגוני ושיתוף פעולה בין המשרדים (שפרן, 2013). התפתחות זו מיוחסת לבקשתו של ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט לתכנן תוכנית גדולה לשיקום הצפון אחרי מלחמת לבנון השנייה, ב-2006. בקשתו נתקלה בהיעדר מתודולוגיה סדורה אשר לאופן התכנון של תוכנית כזו, ובעקבות זאת פותח תהליך התכנון הממשלתי (ריאיון עם נציג אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, 23 ביוני 2020). בשנת 2006 החל אפוא אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה (אז 'אגף תכנון ומדיניות') לעבוד על **תהליך התכנון הממשלתי** ולהובילו (אגף ממשל וחברה, 2020; משרד ראש הממשלה, א"ת א). התוצר היה **מדריך התכנון הממשלתי**, והוא פורסם ב-2007 (מהדורה מעודכנת יותר פורסמה ב-2010 [האגף לתכנון מדיניות, 2010]). באותה שנה החל גם פרסום תוכניות העבודה השנתיות של משרדי הממשלה. משנת 2011 תוכניות העבודה מכונסות **בספר תוכניות העבודה של משרדי הממשלה** שמתפרסם מדי שנה בשנה ופותח לציבור הרחב (משרד ראש הממשלה, א"ת ב). פרסום ספר תוכניות העבודה הוא חלק מתפיסה שמכוונת להגברת השקיפות של פעילות הממשלה (תוכניות עבודה, האגף לממשל וחברה). החל משנת 2016, משרדי הממשלה ויחידות הסמך מפרסמים לציבור גם את **דיווחי הביצוע על המדדים** שנקבעו בתוכנית העבודה של השנה החולפת כדי לבחון את יישום התוכניות (משרד ראש הממשלה, א"ת ד) (**ר' תרשים 2**).

תרשים 2: התפתחות תהליך התכנון הממשלתי בישראל



4.4 סוגי תוכניות עבודה

חלק זה מבוסס על סקירה השוואתית של 13 תוכניות עבודה וספרי תוכניות עבודה (המונחים המקובלים בספרות הם strategic plans; strategic plan books; action plans) מהארץ ומשש מדינות בעולם: ארצות הברית, אוסטרליה, בריטניה, פינלנד, קנדה, ושוודיה. מן הסקירה עולה הבחנה בין סוגי תוכניות העבודה על בסיס מאפיינים אלו: היחידה הארגונית שאליה מכוונת התוכנית; משך הזמן של התוכנית; מידת היישומיות של התוכנית.

4.4.1 תוכניות עבודה לפי היחידה הארגונית

אפשר לחלק את תוכניות העבודה במגזר הציבורי לארבעה סוגים עיקריים:

1. **תוכנית עבודה בין-לאומית** – תוכנית שמציגה מיזם בהובלת ארגונים בין-לאומיים, דוגמת האיחוד האירופי ו-OECD. כל מדינה ששותפה במיזם מפרסמת תוכנית עבודה לקידום המטרות של האסטרטגיה הבין-לאומית. דוגמה לכך היא התוכנית של ממשלת פינלנד, חלק מהמיזם הרחב – Open Government, בהובלת OECD (Open government national action plan) (for 2019-2023 – Finland, 2019).

2. תוכנית ממשלתית

א. **ייעודית** – תוכנית המכוונת למיזם מסוים במדינה מסוימת. התוכנית יכולה להיות של משרד אחד, או לחלופין, תוצר של שיתוף פעולה בין כמה משרדים. תוכנית כזו מציגה בתחילתה הסבר ורקע על אודות המיזם והשותפים, ורק לאחר מכן את המטרות, היעדים והמשימות. ספר תוכניות העבודה של החלטת הממשלה 2397 הוא דוגמה לתוכנית ממשלתית ייעודית (מדינת ישראל, 2018). דוגמה נוספת היא התוכנית של ממשלת אוסטרליה למגוון תרבותי (Australian Government, 2019).

ב. **שנתית** – תוכנית המאגדת בספר את תוכניות משרדי הממשלה של המדינה, לצורכי שקיפות ואחריותיות. בישראל, כל אחד ממשרדי הממשלה מציג בספר בתמצות ועל פי מבנה אחיד, את המטרות והיעדים של המשרד וכן את מדדי התפוקה. דוגמה לכך היא ספר תוכניות העבודה הממשלתי בישראל אשר מתפרסם בכל שנה (משרד ראש הממשלה, א"ת ג).

3. **תוכנית של משרד ממשלה** – תוכנית שנתית של משרד ממשלה מסוים: התוכנית התמציתית של אותו משרד כפי שהיא מוצגת בתוכנית הממשלה השנתית, אך מעמיקה יותר וכוללת גם את חלוקת העבודה בתוך אגפי המשרד. סוג נוסף הוא תוכנית רב-שנתית של משרד ממשלה מסוים אשר עוסקת באסטרטגיה של המשרד לאורך זמן. דוגמה לכך היא התוכנית של מחלקת המסחר בארצות הברית לשנים 2018–2022 (U.S. Department of Commerce, 2018).

4. **תוכנית של רשות מקומית** – סוג אחד הוא תוכנית עבודה שנתית של הרשות המקומית – מעין שילוב של תוכנית ממשלתית ותוכנית משרדית; עוסקת במספר רב של תחומים (חינוך, רווחה, תשתיות ועוד), וכן כוללת פירוט בכל תחום בנפרד וחלוקת אחריות. סוג שני הוא תוכנית למיזם מסוים של הרשות המקומית בדומה לתוכנית ייעודית ממשלתית או תוכנית רב-שנתית של הרשות; דוגמה היא תוכנית של העיר פורט קולנס (City of Fort Collins, 2014).

4.4.2 תוכניות עבודה לפי זמן: שנתיות לעומת רב-שנתיות

תוכניות רבות במגזר הציבורי הן תוכניות שנתיות, בהתאמה לתקציבי הממשלה שהם לרוב חד-שנתיים (ריאיון עם נציגה מחברת ייעוץ אסטרטגי, 5 ביולי 2020). אולם לעיתים, כאשר מדובר במיזמים גדולים, תוכנית העבודה תהיה מכוונת לזמן ארוך יותר, למשל לחמש שנים (מדינת ישראל, 2018; Open government national action plan for Budget 2018 Investments, 2019; Finland, 2019 – 2023). תוכניות לזמן ארוך יותר נוטות להיות מנוסחות בכלליות רבה יותר, ובדרך כלל הן מתמקדות בחזון ובמטרות הכלליות. תוכניות עבודה אלו כוללות יעדים ומשימות, אך הן מבוססות על הבנה שיייתכן כי יהיה צורך לערוך עליהן בקרה בפרקי זמן קבועים ולעדכן אותן בהתאם לנסיבות המשתנות (Baskici & Ercil, 2019).

4.4.3 תוכניות עבודה לפי מידת יישומיות: הצהרתיות לעומת יישומיות

שיטה אחרת לסיווג תוכניות עבודה היא לפי רמת היישומיות שלהן. כך, אפשר למקם את תוכניות העבודה שסקרנו על רצף – בקצה האחד שלו יש תוכניות שהדגש בהן הצהרתי ברור, ובקצה האחר יש תוכניות שהדגש בהן יישומי ברור (ר' **לוח 1**). החלוקה אינה דו-קוטבית משום שבדרך כלל תוכנית אינה הצהרתית לחלוטין או יישומית לחלוטין. אפשר למצוא מאפיינים דומים בתוכניות שנוטות להיות הצהרתיות ובתוכניות שנוטות להיות יישומיות, והם נוגעים בעיקר **בהיקף התוכנית ובמספר הגורמים המעורבים**. תוכניות הצהרתיות מאפיינות בדרך כלל תכנון אסטרטגי רחב היקף המשלב מספר רב של גורמים (למשל תוכניות בין-משרדיות). לעומת זאת, בתוכניות יישומיות יש מספר מצומצם יותר של גורמים העוסקים בהוצאה לפועל של האסטרטגיה (למשל תוכניות של רשות מקומית).

תוכנית הצהרתית – מטרתה להצהיר על כוונות. היא מנוסחת כתיאור של המצב הקיים, כוללת את הבעיות והצרכים ומגדירה את החזון ואת דרכי הפעולה להשיג אותו. נוסף על כך, היא מגדירה מיהו הגורם האחראי ליישום. זו תוכנית שמכוונת בעיקר להתנעת תהליך היישום של האסטרטגיה ולהנחת הנושא על סדר היום הציבורי, אך היא עצמה בדרך כלל אינה מהווה כלי יישום, שכן היא אינה כוללת מדדי תפוקה ותוצאה, תקציב או מסגרת זמנים. ואולם, בסיסה של התוכנית ההצהרתית הוא כוונה שאחרי הצהרת הכוונות יבואו תוכניות יישום מצד הגורמים האמונים על כך.

דוגמה לתוכנית הצהרתית היא התוכנית לשוויון מגדרי בקנדה (Government of Canada, 2017) – תוכנית חומש שמושתתת על יוזמה בין-לאומית של האו"ם, ובקנדה היא מערבת שבעה משרדי ממשלה. תוכנית העבודה מציגה את ההקשר ואת החזון הכללי (מעין הצהרת כוונות) ומניחה את היסודות להמשך התכנון. התוכנית גם כוללת הנחיה למשרדי הממשלה לכתוב תוכניות יישום ומציינת שמנגנון הבקרה יהיה ועדת היגוי. התוכנית אינה כוללת מדדי תוצאה ותפוקה או מסגרת זמנים ליישום.

תוכנית יישומית – שמה דגש על משימות וקובעת מסגרת זמן ומדדי תפוקה ותוצאה ברורים. כמו כן תוכנית יישומית מציגה את המשאבים המוקצים להוצאה לפועל של התכנון האסטרטגי, ובהם פירוט תקציבי. אפשר לעקוב באמצעותה אחרי היישום ולבקר את התקציב. דוגמה לתוכנית יישומית היא תוכנית החומש לתכנון קהילתי ברשות המקומית קריינס באוסטרליה, אשר כוללת מטרות ויעדים וכן מדדי תוצאה, תפוקה, מסגרת זמנים ואחריות לביצוע. אך על אף הדגש היישומי, חסרים בה רכיבים של משאבים ותקציב (Cairns Regional Council, 2011).

תוכנית עבודה במהותה נועדה לשים דגש יישומי, שכן מטרתה לקדם את ההוצאה לפועל של האסטרטגיה (ריאיון עם נציגה מחברת ייעוץ אסטרטגי, 5 ביולי 2020). עם זאת, יש ערך גם בתוכנית הצהרתית שעוסקת בחזון ובמטרות הכלליות. תוכנית מסוג זה מיועדת בעיקר לחיזוק השקיפות והאחריות של מקבלי החלטות להוציא את התוכנית לפועל והיא תלויה לאחר מכן בתוכניות מפורטות יותר של זרועות הביצוע והיישום. התוכניות המפורטות הללו אינן חשופות תמיד לציבור אך הן מהוות את כלי הבקרה המרכזי (ריאיון עם נציגה ממשרד ראש הממשלה, 19 באוגוסט 2020).

לוח 1: תוכניות עבודה הצהרתיות לעומת יישומיות

מטרה	תוכנית הצהרתית	תוכנית יישומית
מיקוד	לשמש הצהרת כוונות על אודות האסטרטגיה	לשמש בסיס ליישום ובקרה של האסטרטגיה
גורמים מעורבים	תיאור המצב הקיים והחזון לעתיד	משימות ומסגרת זמן לביצוען
רכיבים עיקריים	<ul style="list-style-type: none"> ▪ בדרך כלל כמה משרדים או כמה מדינות ▪ תיאור המצב הקיים (צרכים) ▪ חזון ▪ מנגנוני יישום ובקרה 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ בדרך כלל יחידה ארגונית אחת מרכזית ▪ משימות ▪ מדדי תפוקה ▪ מדדי תוצאה ▪ משאבים ותקציב מפורט ▪ מסגרות זמנים לביצוע

גם בהחלטה 2397 על פיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב אפשר לראות לא רק החלטה, אלא גם **תוכנית שיש בה נטייה הצהרתית**. היא ניתנה בפברואר 2017 וכללה: תיאור המצב הקיים וגם עיסוק בפערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לכלל האוכלוסייה בישראל; חזון ובו מטרות ההחלטה ויעדיה; וכן מנגנוני תכנון ויישום, ובהם מידע על האגף המתכלל ואילו משרדי ממשלה צריכים לטפל בדברים. **ספר תוכניות העבודה שפורסם בינואר 2018 הוא התוכנית היישומית** – הכלי שנועד לסייע ביישום החלטת הממשלה ובבקרת היישום. זהו ספר ייחודי. לא מצאנו בארץ ובעולם תוכניות שהיו יישומיות במידה רבה כל כך כמו ספר זה ושלוו תוכניות הצהרתיות: בחנו 13 תוכניות עבודה, מהן 5 היו בין-משרדיות בדומה להחלטה 2397. חמש התוכניות האלה היו הצהרתיות באופיין. התוכניות שהיו יישומיות באופיין כללו רק גורם אחד עיקרי לביצוע – משרד ממשלה או רשות מקומית, ולא כמה משרדי ממשלה, כמו שתוכנית היישום ("ספר התוכניות") להחלטה 2397 כוללת. נוסף על כך, בארץ, בבחינת יישומן של החלטות ממשלה ביצועיות המערבות כמה משרדים, לא מצאנו כאלו שאוגדו לכדי ספר אחד (ריאיון עם נציגה ממשרד ראש הממשלה, 19 באוגוסט 2020) כפי שנעשה בספר התוכניות ליישום החלטה 2397.

5. מבנה מיטבי של תוכניות עבודה

חלק ממהלך הניהול האסטרטגי במדינות רבות, וישראל בהן, הוא פרסום מדריכים לתכנון אסטרטגי שכוללים גם הנחיות וכלים להכנת תוכנית עבודה. לצורך חלק זה בסקירה סקרנו מדריכי תכנון ממשלתיים ממדינות אלו: ישראל, ארצות הברית, אוסטרליה, בריטניה, דנמרק, לטביה, פינלנד וקנדה.

למדריכי התכנון האסטרטגי שתי מטרות עיקריות. מטרה אחת היא להטמיע את התכנון האסטרטגי במגזר הציבורי כדי **לשפר תהליכי קבלת החלטות ויישום מדיניות**. לדוגמה, בהקדמה של המדריך הלטבי נכתב כי מטרת המסמך היא לטייב את תהליך תכנון המדיניות על ידי חיזוק הקשר בין תכנון לתקצוב ועל ידי בניית מערכות יעילות יותר להערכת מדיניות ולחיזוק האחריותיות (Government of Latvia, n.d). גם במדריך התכנון הממשלתי בישראל נכתב כי הוא נועד לשמש כלי עזר להטמעת תהליך התכנון האסטרטגי במשרדים (האגף לתכנון מדיניות, 2010). מטרה שנייה של מדריכי תכנון אסטרטגי היא **ליצור אחידות** בתוכניות המתפרסמות בעבור אותו מיזם או גוף ציבורי. לדוגמה, מדריך התכנון האוסטרלי מציג את הדרישות המינימליות לרכיבים שיש לכלול בתוכנית העבודה ומציין כי המטרה היא ליצור שפה משותפת בין ארגונים לצורך דיון והערכת תוכניות העבודה (Queensland Government, 2020). מדריך התכנון הממשלתי בישראל מציין גם הוא את הרצון ביצירת שפה אחידה, הן של הגופים בתוך המשרדים הן של משרדי הממשלה (האגף לתכנון מדיניות, 2010).

הנטייה של מדינות לפרסם מדריכים לביצוע תכנון אסטרטגי ולציין את המבנה המומלץ לספר תוכניות העבודה נתקלת בביקורת בספרות האקדמית והמקצועית נגד התפיסה "גודל אחד מתאים לכול" (one size fits all), (ריאיון עם נציגה ממשרד ראש הממשלה, 19 באוגוסט 2020). הטענה הרווחת היא שלארגונים שונים יש הקשרים פוליטיים שונים, מגוון משימות, אינטרסים אחרים ועוד. ההבדלים הללו משפיעים על האופן שהארגונים מתכננים, מיישמים ומעריכים את האסטרטגיה שלהם. אחת הטענות היא שלא נכון שיהיה קו תכנון אחד למשרד האוצר ולמשרד החינוך, משום שמשרד האוצר שם דגש על נתונים כמותיים ועל מדדים כלכליים בעת התכנון האסטרטגי, ואילו משרד החינוך מחפש לצד עלייה במדדים מספריים, גם איכות והעמקה. כך למשל, יש ארגונים שהתהליכים בהם ארוכי טווח ולעומתם ארגונים שנדרשים לראייה קצרת טווח. ולפיכך, על אף הרצון לקבוע תבנית אחידה, יש להשאיר מרחב של גמישות (Poister, 2010; Roberts, 2000).

מדריכי התכנון האסטרטגי כוללים קווים מנחים או רשימת רכיבים מוגדרת שצריכה להיכלל בתוכנית העבודה שבמסגרת התכנון האסטרטגי. להלן פירוט הרכיבים האלה (להגדרות נכונות ולא נכונות של המושגים העיקריים בתוכנית עבודה ר' **נספח ב**).

5.1 תיאור המצב הקיים

רכיב זה תואם את השלב הראשון בתהליך הניהול האסטרטגי וצריך לכלול תיאור מגובה בנתונים של המצב הקיים בנקודת זמן מוגדרת. חשיבותו היא בצורך לתת הקשר למטרות וליעדים של הארגון ולחבר בין הצרכים בשטח לחזון האסטרטגיה שנוסח (Bryson, 2004).

תיאור המצב הקיים צריך לכלול גם בחינה של הסביבה ושל התהליכים המשפיעים עליה. בהקשר הזה אפשר להתייחס גם לנסיבות שהעלו את הצורך בתוכנית (Bryson, 2004). אחד המודלים הנפוצים לביצוע הערכת מצב הוא ניתוח SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats). לכירוט ר' **לוח 2**.

לוח 2: מודל SWOT לביצוע הערכת מצב לקראת הכנת תוכנית עבודה

סביבה פנימית

עוצמות מהן עוצמות המשרד?	חולשות מהן חולשות המשרד?	
מהן החלופות להתאמת עוצמות המשרד להזדמנויות בסביבה?	מהן החלופות להתגברות על חולשות המשרד תוך ניצול ההזדמנויות בסביבה?	הזדמנויות מהן ההזדמנויות בסביבה?
מהן החלופות להתמודדות עם איומים בסביבה תוך שימוש בעוצמות המשרד?	מהן החלופות להתמודדות עם חולשות המשרד ביחס לאיומים הקיימים בסביבה?	איומים מהם האיומים בסביבה?

סביבה חיצונית

מקור: מדריך התכנון הממשלתי (האגף לתכנון מדיניות, 2010)
 הערה: בכל מקום שבמקור מופיעה המילה "משרד", אפשר להחליפה במילה "ארגון".

5.2 מטרות ויעדים

המטרות של הארגון מתארות את העתיד הרצוי ומהוות ביטוי לחזון האסטרטגי. תחת המטרות מוצגים היעדים שהמשרד הציב לעצמו לתקופה המוגדרת. היעדים הם הישגי הביניים המקרבים את הארגון למטרה (האגף לתכנון מדיניות, 2010, Prime Minister's; 2010 Strategy Unit, 2004).

אשר לניסוח המטרה, חשוב להצביע על השינוי הרצוי בסביבה החיצונית ולא על האמצעי להשגתה. כמו כן אין לשלב מגוון מטרות בתוך מטרה אחת; וחשוב שלא להבליט מטרה אחת צרה על פני האחרות. נוסף על כך, יש להימנע מניסוח מסורבל ובלתי ממוקד של המטרה (האגף לתכנון מדיניות, 2010; OECD, 2018). אשר להגדרת היעדים, יש להימנע מלהגדיר יעדים עמומים וכן יעדים שאינם קשורים לסדרי העדיפויות או שאינם ניתנים להשגה (OECD, 2018).

5.3 משימות והיערכות לביצוע

המשימות הן הפעולות שהארגון מתכנן לבצע כדי להשיג את היעדים שהוגדרו. לא מספיק לתת תיאור כללי של המשימות בתוכנית העבודה. יש לציין גם את היערכות לקראתן (האגף לתכנון מדיניות, 2010):

- הגורמים השותפים לביצוע המשימה וחלוקת האחריות ביניהם
 - משאבים נדרשים
 - שלבי התארגנות
 - לוחות זמנים לביצוע
- אחד הכלים המוצעים לניסוח המשימות הוא מודל SMART (ר' לוח 3).

לוח 3: מודל SMART לניסוח משימות

מנוסחת באופן ממוקד וברור	Specific
ניתן למדוד את הצלחת העמידה במשימה	Measurable
נמצאת בתחום האחריות של הגורם המבצע	Accountable
המשימה ניתנת להשגה, יש לארגון יכולת לבצע אותה	Realistic
ניתנת להשגה במסגרת הזמן של תוכנית העבודה	Time Limited

מקור: אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות מקומיות, 2016

5.4 מדדים

לקביעת המדדים בתוכנית העבודה יש שלוש מטרות עיקריות: הראשונה היא לעזור לתרגם את המטרות והיעדים של האסטרטגיה לתוצרים בשטח; השנייה היא לעקוב ולבקר – המדדים מאפשרים לארגון לעקוב אחר ביצוע התוכנית ולקבל תמונה של מה שהושג בפועל (Baskici & Ercil, 2019); המטרה השלישית היא להגביר את שקיפות פעולות הארגון (האגף לתכנון מדיניות, 2010). יש שני סוגים של מדדים (האגף לתכנון מדיניות, 2010):

1. מדדי תפוקה

מדדי התפוקה מודדים את תוצרי הפעילות הארגונית ומשקפים את ליבת העשייה. הם מוצמדים למשימות: לכל משימה מותאם מדד תפוקה. מדד תפוקה לא נדרש לציין את הפעולה המבוצעת, אלא איך אפשר להעריך אותה ואת מידת הצלחתה.

2. מדדי תוצאה

מדדי התוצאה מקושרים למטרות וליעדים, והם קובעים מה השינויים המצופים בסביבה החיצונית בעקבות היישום. מדד תוצאה צריך לשקף את השינוי שנוצר, ויש לנסחו הן בעבור מטרות הן בעבור יעדים (בתנאי שאלו מעידים על שינוי בסביבה). חשוב שמדד התוצאה יתייחס ישירות למטרות וליעדים, ויהיה ממשי ומדיד. לעיתים קשה להגדיר את התוצאה הרצויה ולמדוד אותה. לרוב היא מושפעת גם מגורמים בסביבה שלא רגון אין שליטה עליהם (אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות מקומיות, 2016).

5.5 תקציב

התקציב עוסק במשאבים הכספיים המוקצים לתוכנית העבודה. הוא אינו צריך לכלול את פירוט החישובים שיצרו את הסכום הכולל, אבל חשוב שיהיה מפורט עבור כל פעולה בתוכנית, ואם התוכנית רב-שנתית, אזי גם עבור כל שנה. נוסף על כך, חשוב לציין את המקור התקציבי, ובמיוחד אם יש יותר ממקור אחד, למשל – גם תקציב שנתי וגם תקציב ייעודי ליישום החלטה (ריאיון עם נציג מחברת ייעוץ אסטרטגי, 21 באפריל 2020). הפירוט בתוכנית העבודה יאפשר ניטור של הניצול התקציבי במהלך שלב היישום והבקרה שלו (Baskici & Ercil, 2019; Bryson, 2004).

5.6 מנגנוני בקרה

במנגנוני הבקרה יש לציין את הגורם שאחראי ליישום התוכנית ולמעקב אחר מידת הצלחתה, את כלי הבקרה והדיווח ואת מועדי הדיווח. קביעת מנגנוני הבקרה בתוכנית העבודה מחזקת את תחושת האחריות והמחויבות לתוכנית בקרב הגורמים המעורבים ומגדילה את הסיכוי שתיושם לפי התכנון (The Danish Institute for Human Rights, 2017). עוד על מנגנוני בקרה – ניטור והערכה – בסעיף 6.4. חשוב שתוכניות רב-שנתיות יכללו גם מועדים קבועים לעדכון ואשרור, כדי לאפשר שינוי וגמישות (ריאיון עם נציגה ממשרד ראש הממשלה, 19 באוגוסט 2020; OECD, 2018).

5.7 רכיבים נוספים

יש מדריכים אשר מציעים לשלב בספר תוכנית העבודה חלקים נוספים, למשל הצהרת שר, תקציר מנהלים, מבוא, נתונים סטטיסטיים מורכבים, חששות והערכת סיכונים של האסטרטגיה, רשימת מקורות ונספחים. בלוח 4 ניתן לראות את התבנית של מדריך התכנון הממשלתי של בריטניה (Prime Minister's Strategy Unit, 2004). תבנית זו מהווה את הבסיס למדריך התכנון הממשלתי בישראל. המדריך בישראל כולל חלק מהרכיבים הנוספים שבמדריך מבריטניה.

לוח 4: תבנית מדריך התכנון הממשלתי בבריטניה

<p>1. Foreword</p> <ul style="list-style-type: none">• PM or Sponsor Minister• Include status of report (agreed government policy, consultation document etc...) <p>2. Executive Summary</p> <ul style="list-style-type: none">• Key points (the story on one page)• The problem/issue and why it matters• Causes/barriers to change• Solutions - main themes• Most important conclusions <p>3. Introduction</p> <ul style="list-style-type: none">• Background to the report• Scope of study/coverage• How it was carried out• Financial implications• Structure of the report <p>4. Analysis of the problems/issues</p> <ul style="list-style-type: none">• What is happening and why it matters• What are the causes/barriers to change• What are the underlying market or government failures that are creating the problem	<p>5. Where do we want to get to/what is the vision?</p> <ul style="list-style-type: none">• What is the long-term strategy?• What are the key themes in getting there? <p>6. How do we get there/solutions</p> <ul style="list-style-type: none">• Analysis of the role of government, the private sector and/or other players• Analysis of possible interventions/changes• Recommendations <p>7. Implementation plan/monitoring and evaluation</p> <ul style="list-style-type: none">• Responsibilities and timetable• Implications for devolved administrations• Monitoring arrangements• Evaluating impact/key success measures <p>8. Annexes</p> <ul style="list-style-type: none">• Project team, Sponsor Minister, Advisory Group• Methodology• Summary of research and consultation• Organisations consulted• References• International comparisons/lessons from overseas
--	--

מקור: Prime Minister's Strategy Unit, 2004

6. פרקטיקות מיטביות בגיבוש תוכניות עבודה במגזר הציבורי

הפרק הקודם עסק במבנה המיטבי של תוכניות עבודה במגזר הציבורי. פרק זה מציג את הפרקטיקות המיטביות לתהליך גיבושן. גם כאן הנחת היסוד היא שמטרת תוכנית העבודה היא לקדם את יישום האסטרטגיה. אולם לתהליך כתיבת תוכנית העבודה ערך רב גם בתוך תהליך התכנון האסטרטגי, בייחוד כאשר מעורבים בו גופים רבים. העשייה סביב תוכנית העבודה מבנה את התהליך ואת השותפות בין הגורמים וממקדת את השיח ברכיבים הנחוצים להוצאה לפועל של האסטרטגיה.

6.1 שיתוף בעלי עניין בגיבוש התוכנית

תהליך התכנון האסטרטגי וגיבוש תוכנית העבודה הוא מהלך המעוצב ומנוהל "מלמעלה למטה". הוא מתחיל לרוב בדרגים הבכירים בארגון. דרגים אלו הם שקובעים בקווים כלליים את המטרות והיעדים של הארגון. אך הספרות מדגישה כי העבודה המעמיקה יותר, אשר מפרקת את התוכנית לגורמים ופרטים, נעשית ביחידות שבדרג מנהלי נמוך יותר, שכן את היחידות האלה מרכיבים האנשים עם היכרות השטח הטובה ביותר ועם המידע האמין והעדכני ביותר. עבודתם חשובה גם לנוכח העובדה שעובדים השותפים בחשיבה על תוכנית העבודה ובכתיבתה חשים מחויבים יותר ליישום יעיל שלה (האגף לתכנון מדיניות, 2010, פרק 6; Bryson, 2004; Hrebiniak, 2006). בסוף התהליך חשוב לחזור לדרגים הבכירים כדי שיעברו על התוכנית ויאשרו אותה (האגף לתכנון מדיניות, 2010; Bryson, 2004).

בעלי העניין בגיבוש התוכנית אינם רק עובדי הארגון, אלא גם גורמים רלוונטיים מחוץ לו. יש חשיבות רבה בשיתופם בתהליך כתיבת תוכנית העבודה. כך למשל, בתוכנית עבודה לקהילה ספציפית, חשוב לערב נציגים מתוכה בתהליך (ריאיון עם נציג מחברת ייעוץ, 21 באפריל 2020, ועם נציגה ממשרד ראש הממשלה, 19 באוגוסט 2020). יש לכך שתי מטרות עיקריות: האחת היא הבנת הצרכים של הקהילה והאתגרים שבעבודה עימה; השנייה היא רתימת הקהילה ליישום התוכנית המיועדת לה (Hintea, 2015; Mahjabeen et al., 2009).

6.2 מתן הנחיות ברורות לכתיבת תוכנית עבודה

חשוב להעביר לאחראים לגיבוש תוכנית העבודה הנחיות, הוראות וכללים ברורים, מסודרים ואחידים להכנתה. את ההנחיות צריך להעביר די זמן מראש כדי לאפשר ללמוד אותן כראוי ולעבוד לפיהן. לפרסום ההנחיות יש חשיבות רבה במיוחד אם העוסקים בגיבוש תוכנית העבודה אינם מגיעים מעולם הניהול האסטרטגי, כפי שקורה לא מעט במגזר הציבורי.

נוסף על הנחיות שאפשר לדלות מניתוח ספרי תוכניות עבודה, נראה כי יש מתכונת אחידה לתוכניות המאוגדות בהם, ולכן חשוב להפיץ תבנית שתהווה בסיס להכנת תוכניות עבודה ותיצור אחידות ושפה משותפת בין הגורמים המעורבים. כמו כן יש גורמים רבים בישראל שביכולתם לסייע מבחינה מקצועית לעוסקים במלאכת גיבוש תוכנית העבודה: אגף חברה וממשל במשרד ראש הממשלה, חוברת מדריך התכנון הממשלתי, אגפי תכנון ומדיניות, חברות ייעוץ. על האגף המתכלל לקשר בין העוסקים בכתיבת

תוכנית העבודה ובין גורמים אלו במידת הצורך, בייחוד אם כותבי התוכניות אינם אנשי תכנון ואסטרטגיה (ריאיון עם נציגי אגף ממשרד וחברה, 3 ביוני 2020).

6.3 הכנת התוכנית במסגרת זמן קצובה וקצרה

יש לפרסם תוכנית עבודה במסגרת זמן קצרה כדי שהערכת המצב תהיה עדכנית ורלוונטית. ככל שהזמן עובר ייתכן כי הרלוונטיות של התוכנית תקטן. עם זאת, זמן תהליך התכנון האסטרטגי וכתובת תוכניות העבודה אינו יכול להיות קצר מדי. מדובר בתהליך שאורך בדרך כלל בין שבועות לחודשים, מכמה סיבות: משך הזמן הדרוש לאיסוף הנתונים, חיבור נכון בין צרכים לאסטרטגיה ושילוב בעלי עניין רבים (Bryson, 2004). לפי מדריך התכנון הממשלתי, תהליך כתיבת תוכנית עבודה אורך כשלושה חודשים. המדריך מדווח על "מעגל התכנון והתקצוב הממשלתי", כלומר על תחילת תהליך הכנת תוכנית העבודה בחודש אוגוסט, כאשר הממשלה דנה בתקציב ובמסגרות לכל משרד, ועל סיומו בדצמבר, לאחר אישור תקציב המדינה בכנסת, כאשר מציגים את תוכניות העבודה של כלל משרדי הממשלה בכנס שנתי (האגף לתכנון מדיניות, 2010).

6.4 הגדרת מנגנוני בקרה ולוחות זמנים לביצוע

על האגף המתכלל לקיים קשר שוטף עם גורמי יישום ולבסס עימם יחסי אמון שיאפשרו להציף את הקשיים לצד ההצלחות ולקיים שיח. עוד טרם פרסום תוכנית העבודה יש לבחון את האיכות שלה ועד כמה היא יכולה לקדם את יישום האסטרטגיה. איכות תוכנית העבודה נגזרת מהרכיבים שלה (ר' פרק 5) ומהקשר ביניהם – המדדים משקפים את המטרות והיעדים, המשאבים והתקציב תואמים את המשימות. חלוקת האחריות ומסגרות הזמנים לביצוע צריכה להיות ברורה.

לאחר פרסום תוכנית העבודה אין להניח אותה בצד, אלא יש להשתמש בה לצורך בקרת יישומה. לשם כך יש לקבוע מנגנוני ניטור והערכה (ר' נספח ג). למנגנונים אלו שתי מטרות עיקריות: ניטור – לוודא שהתוכנית מתקדמת לפי התכנון (הן מבחינת הפעילות והמשימות הן מבחינת ניצול התקציב); והערכה – לבחון את מידת ההצלחה של התוכנית לאורך הדרך ולהגיב לשינויים. יש לקבוע בתוכנית העבודה מי אחראי לבקרה ומה הם לוחות הזמנים לביצוע ולדיווח, רצוי בפרקי זמן קבועים ומתואמים מראש, כדי שלא ליצור הצפה. כמו כן על הדיווח להיות מותאם לכתוב בתוכנית העבודה ולהיגזר מהמדדים שנקבעו בה.

רצוי לפרסם, במיוחד בתוכניות רב-שנתיות, דוחות ביצוע מול תכנון ולהציג בהם את תמונת המצב העדכנית ואת התכנון להמשך. בדוחות אלו תוכנית העבודה מאושררת בפועל ומתפרסמים השינויים שנעשו לאורך הדרך. נציין כי אף שיש במדינת ישראל ליווי להכנת תוכניות עבודה (על ידי אגף חברה וממשל במשרד ראש הממשלה ועל ידי אגפי תכנון ומדיניות), אין ליווי מתודולוגי סדור בהכנת דוחות הביצוע של החלטות ממשלה (שוורץ ויכימוביץ-כהן, 2020).

אם במהלך הדרך מתגלה כי תוכנית העבודה או רכיבים בה אינם אפשריים לביצוע או אינם משרתים את המטרות, יש לבחון שינוי בתוכנית או אף כתיבה של תוכנית חדשה. התוכנית היא הכלי. היא אינה מטרה בפני עצמה.

7. סיכום: שימוש מיטבי בתוכניות עבודה מההיבט של תוכנית 2397

התוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021, היא תוכנית חומש ייעודית, בין משרדית, ליישום החלטת ממשלה. תוכניות עם מאפיינים דומים שבחנו בסקירה, היו עם דגש הצהרתי וכללו בעיקר הערכת מצב קיימת וחזון.

את תוכניות העבודה ניתן לחלק לשני סוגים לפי מידת יישומיות – הצהרתיות ויישומיות. תוכנית עבודה הצהרתית היא תוכנית שמציגה את הערכים ואת התפיסה הכוללת הנמצאת בבסיסה של החלטה או של תוכנית אסטרטגית. בכך התוכנית מחזקת את הלגיטימציה של ההחלטה ומאפשרת להתניע את שלב היישום. תוכנית הצהרתית כשלעצמה אינה מאפשרת ליישם אסטרטגיה, שכן היא אינה כוללת רכיבים יישומיים כגון משימות ומדדים לבקרה, אך בדרך כלל היא מגדירה את מנגנוני היישום שיבואו אחריה. כך למשל, התוכנית "נשים, שלום וביטחון" (Women, Peace & Security) שהיא תוכנית בין-משרדית של ממשלת שוודיה, מציינת כי הגורם המתכלל של יישום התוכנית הוא משרד החוץ וכי על כל אחד ממשרדי הממשלה שמשותפים בתוכנית לנסח תוכנית עבודה שמכוונת לטיפול ביעדים של התוכנית ההצהרתית; על מימוש יעדים אלו יצטרכו לדווח על בסיס שנתי (Government Offices of Sweden, 2016). גם החלטת הממשלה 2397 היא תוכנית הצהרתית שכוללת את החזון והאסטרטגיה לצמצום פערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב ובין כלל האוכלוסייה בישראל. גם היא מציינת את מנגנוני התכנון והיישום – האגף המתכלל ומשרדי הממשלה. ההחלטה גם מציבה מסגרת זמן מוגדרת – מאה ימים לפרסום תוכניות העבודה היישומיות של המשרדים.

תוכניות העבודה היישומיות שנבחנו בסקירה זו כוללות רכיבים שמתווים את יישום האסטרטגיה וגם את הבקרה עליה. כדי שתוכנית תהיה כלי יישומי עליה לכלול בין היתר את תיאור המשימות הנדרשות לקידום המטרות וכן את המדדים שיאפשרו לעקוב אחר הפעולות ולהעריך את הצלחתן (רשימת הרכיבים המיטביים בפרק 5). מבחינה זו, ספר תוכניות העבודה של החלטת הממשלה 2397 מהווה כלי יישומי להחלטה. ואולם, הוא ייחודי מכני שבדרך כלל ספרי תוכניות אינם מאגדים תוכניות של כמה משרדים עבור מיזם מסוים, אלא את תוכניות המשרדים בשנה מסוימת.

בתוכנית ממשלתית מורכבת (בין-משרדית רב-שנתית) יש חשיבות להכנת ספר תוכניות עבודה המאגד את התוכניות של המשרדים השותפים. ספר כזה מאפשר ליצור אחידות במבנה תוכניות העבודה ובכך הוא תורם לאיכותן של התוכניות וליכולתן לקדם את תהליך היישום, הן ברמת התוכנית הבין-משרדית הכוללת הן ברמת המשרדים עצמם. חשוב לסייג כי סקירה זו לא בחנה את היעילות של ספרי תוכניות עבודה במבחן התוצאה. עם זאת, נראה כי ספר תוכניות עבודה מעלה את הסבירות ליישום איכותי של החלטות ממשלה.

לוח 5 מאגד את הידע ודרכי היישום המיטביות בעניין תוכניות עבודה מורכבות (כדוגמת 2397).

לוח 5: תובנות ופרקטיקות מיטביות להכנת תוכניות עבודה ממשלתיות בין-משרדיות ורב-שנתיות (כדוגמת 2397)

תובנות ופרקטיקות מיטביות	הנושא
<p>1. תוכנית עבודה היא כלי ליישום של מדיניות, היא מאפשרת תכנון, ניטור והערכה של מכלול הפעילויות התומכות בהוצאת המדיניות אל הפועל</p> <p>2. בתוכנית ממשלתית מורכבת (בין-משרדית ורב-שנתית) יש חשיבות להכנת ספר תוכניות עבודה המאגד את התוכניות של המשרדים השותפים. ספר כזה מאפשר ליצור סטנדרטיזציה במבנה תוכניות העבודה ובכך לתרום לאיכותן של התוכניות וליכולתן לקדם את תהליך היישום, ברמת התוכנית הבין-משרדית וברמת המשרדים עצמם</p> <p>3. יש חשיבות לא רק לתוצר הסופי של תוכניות העבודה שבספר אלא גם לאופן גיבושן</p> <p>4. פרסום ספר תוכניות עבודה חשוב לצורכי שקיפות ולחיזוק האחריות של כל המשרדים השותפים</p> <p>5. בתוכנית רב-שנתית קשה לתכנן מראש את מכלול הפעולות ולכן היא תציג בדרך כלל רק את כיווני הפעולה. אך כדי לעקוב אחר יישומה חשוב לבנות תוכניות לפרקי זמן קצובים ולהשאיר מקום לגמישות ולשינויים, כפוף לתהליכי הפיקוח וההערכה הרציפים</p>	<p>שימוש בתוכנית עבודה ליישום תוכנית ממשלתית מורכבת (בין משרדית ורב-שנתית)</p>
<p>בתוכנית עבודה בין-משרדית ורב-שנתית רצוי לשלב בין רכיב הצהרתי לרכיב יישומי:</p> <p>1. הרכיב ההצהרתי – מניח את התשתית הערכית והתפיסתית של התוכנית וכולל:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▫ תיאור המצב הקיים ▫ החזון, היעדים והמטרות <p>נוסף על כך הרכיב ההצהרתי מצביע על מנגנוני היישום לכל משך התוכנית:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▫ הגורם האחראי ליישום התוכנית ▫ מנגנוני הבקרה ▫ מועדים לעדכון ולאשרור של התוכניות <p>2. הרכיב היישומי – כולל את התוכניות המפורטות של המשרדים השותפים:</p> <p>א. הערכה ותיאור של המצב הקיים – הגדרת מאפייני קהל היעד והצרכים שאותרו, בגיבוי נתונים</p> <p>ב. מטרות ויעדים – הקשר בין תחום המומחיות של המשרד למטרות וליעדים המוגדרים בתוכנית הכוללת. חשוב לנסח מטרות ויעדים בהירים וממוקדים</p>	<p>מבנה של ספר תוכניות עבודה</p>

תובנות ופרקטיקות מיטביות	הנושא
<p>ג. הגדרת המשימות – יש לציין את המשימות להשגת המטרות והיעדים ואת ההיערכות לקראתן, ובכלל זה את הגורמים השותפים, המשאבים, שלבי ההתארגנות ולוחות הזמנים</p> <p>ד. מדדים – אלו מאפשרים מעקב אחר המשימות והשגת המטרות הרצויות. מדדי תפוקה ומדדי תוצאה, בדגש על מדדים כמותיים, יעידו על שינוי (גדילה או קיטון על פי המדד שהוגדר). חשוב לוודא שלמשרד יש יכולת לאסוף את הנתונים הנדרשים למדידה</p> <p>ה. פירוט התקציב – חשוב גם לציין את המקור התקציבי לכל משימה בתוכנית ולכל שנה בתוכנית רב-שנתית. כל זאת כדי לאפשר ניטור של הניצול התקציבי</p>	<p>מבנה של ספר תוכניות עבודה</p>
<p>1. יש לתת הנחיות ברורות לכתיבת תוכנית העבודה, במיוחד בספר תוכניות עבודה, הכולל תוכניות מכמה גורמים, כדי ליצור אחידות בין התוכניות ובכך לחזק את השקיפות והשוויוניות. לשם כך חשוב:</p> <p>א. ליצור סטנדרטים אחידים למבנה התוכניות ולאופן הכנתן</p> <p>ב. להפיץ ולהסביר את ההנחיות לנציגי המשרדים השותפים</p> <p>ג. לקבוע מסגרת זמן קצובה – מסגרת זמן מיטבית היא כזו שמאפשרת מצד אחד להכין תוכנית איכותית, בשיתוף בעלי עניין (ר' להלן בלוח זה: דרכי עבודה ביישום תוכניות העבודה) ומצד שני משאירה אותה רלוונטית ותואמת את הצרכים</p> <p>2. יש לתת סיוע ותמיכה מקצועית בשלב הכנת התוכניות</p> <p>3. יש לבצע בקרה על איכות תוכניות העבודה – איכות התוכניות נמדדת אל מול הסטנדרטים שנקבעו</p> <p>4. יש לקבוע את שיתוף בעלי העניין המעורבים בתוכנית כאחד הסטנדרטים בבניית התוכנית, ובכך לאפשר לדייק את התוכנית ואת ההתאמה שלה לצרכים וליעדים וכן לחזק את רמת המחויבות של השותפים ביישומה. יש חשיבות לשלב את בעלי העניין המעורבים מכל הרמות – מהמטה, מהשטח ומהקהילה שהתוכנית מכוונת אליה</p>	<p>דרכי עבודה בגיבוש ספר תוכניות עבודה</p>
<p>1. יש לקיים קשר שוטף של הגורם המתכלל עם גורמי היישום לצורך המעקב אחר היישום, רצוי בפרקי זמן קבועים ומתואמים מראש, כדי שלא ליצור הצפה</p> <p>2. יש לבסס יחסי אמן שיאפשרו להציף את הקשיים לצד ההצלחות ולקיים סביבם שיח</p> <p>3. יש לוודא שהתוכנית מתקדמת לפי התכנון, אך להשאיר גם מרחב של גמישות – לעיתים המשימות שהוגדרו בשלב הכנת התוכנית אינן אפשריות בשל אילוצים או שהן אינן מועילות דיין לקידום מטרות התוכנית ויש צורך לעדכן או לשנות אותן</p>	<p>דרכי עבודה ביישום תוכניות העבודה</p>

בסקירה זו בחנו את עקרונות הפעולה המיטביים לבניית תוכניות עבודה ליישום אסטרטגיה במגזר הציבורי. בשלב הבא ננתח ניתוח אמפירי את ספר תוכניות העבודה של החלטה 2397. מטרת ניתוח זה תהיה להעריך את איכות הספר ואת איכות התוכניות בו, בהתאם לרכיבים שעלו בסקירה זו. לאחר מכן, בעוד דוח, יוצגו גם תובנות שעלו מראיונות עם נציגים ממשרדי הממשלה בארץ אשר כתבו את התוכניות ואחראים ליישומן וכן תובנות שעלו מראיונות עם נציגים מהאגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב אשר מופקדים על יישום ההחלטה כולה. שלבים אלו יאפשרו לגבש תובנות מרכזיות הן בנוגע לדרכי העבודה בעת ניסוח תוכניות העבודה תחת החלטת ממשלה 2397 הן בנוגע לשימוש בתוכנית העבודה בשלבי היישום.

עוד פרסומים של המכון בנושא

ארזי, ט. ונמר פורסטנברג, ר. (2020). המדריך האינטגרטיבי לחשיבה תוצאתית. מ-20-162.

דולב, ה. וחסין, ט. (2020). פיקוח מרחוק; ניהול סיכונים בתקופת מגפת הקורונה. מ-20-183.

דולב, ה. ולוי זוהר, א. (2020). שיתוף מקבלי השירות בפיקוח על שירותים חברתיים: מנגנוני השיתוף, האתגרים ועקרונות הפעולה המיטביים: סקירה בין-לאומית. דמ-20-821.

דולב, ה. קדם-קדיש, ל., רזניקובסקי-קוראס, א., אייזיק, ע., טל הדר, ר. (2019). מחקר מעקב על תכניות ההכשרה של סוכני שינוי במיזם "ממשלה-חברה אזרחית".

דולב, ה. וצמח מרום, ת. (2015). מרכזים אינטגרטיביים לפי מודל One Stop Shop: עקרונות, סטנדרטים ודגשים בפיקוח: סקירת ספרות.

את הפרסומים אפשר להוריד ללא תשלום מאתר המכון: brookdale.jdc.org.il

מקורות

- אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשומ"ק. (2016). מודל תוכנית עבודה אפקטיבית: קווים מנחים לרשויות מקומיות. משרד הפנים. נדלה ב-13 בינואר 2021, מתוך https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/municipal-information-centre-05/he/home_main_local-government_municipal-info_5_municipal-information-centre-05-01.pdf
- האגף לתכנון מדיניות. (2010). מדריך התכנון הממשלתי. גרסה מעודכנת (4.1). משרד ראש הממשלה. https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/planning_guide2010/he/file_1madrich.pdf
- אגף ממשל וחברה. (2020). אודות. משרד ראש הממשלה. נדלה ב-15 ביולי 2020, מתוך https://www.gov.il/he/departments/about/about_mimshal
- גפן, א. (2013). חדשנות והגשת תוכניות עבודה: היגור זאב עם כבש? מדיניות ציבורית: עיתון לחידושי מדיניות בישראל, 12, 5.
- מדינת ישראל. (2018). ספר תוכניות עבודה: התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397). https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/reshut_technun/Bedouins_integration/publications/Documents/tochnit_2017_2021.pdf
- המרכז להעצמת האזרח. (2020). מוניטור אזרחי לביצועי ממשל. נדלה ב-15 באוקטובר 2020, מתוך <https://www.ceci.org.il/%D7%9E%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%98%D7%95%D7%A8>
- מזכירות הממשלה. (2015). התקנון לעבודת הממשלה, הממשלה ה-34, בראשות בנימין נתניהו. https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/government_documents34/he/takanon34.pdf
- משרד ראש הממשלה. (2017). תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021. החלטה מספר 2397 של הממשלה מיום 12.2.2017. נדלה ב-10 באפריל 2020, מתוך https://www.gov.il/he/departments/policies/2017_dec2397
- משרד ראש הממשלה. (2017). תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית. החלטה מספר החלטה 3708. נדלה ב-10 באפריל 2020, מתוך https://www.gov.il/he/Departments/policies/2011_des3708
- משרד ראש הממשלה. (א"ת א). אודות אגף ממשל וחברה. תוכניות העבודה לשנת 2019. נדלה ב-3 במארס 2020, מתוך <http://plans.gov.il/About/Pages/About.aspx>
- משרד ראש הממשלה. (א"ת ב). ארכיון תוכניות עבודה לשנים קודמות. תוכניות העבודה לשנת 2019. נדלה ב-3 במארס 2020, מתוך <http://plans.gov.il/PlanningsHistory/Pages/Archive.aspx>
- משרד ראש הממשלה. (א"ת ג). השיטה. תוכניות העבודה לשנת 2019. נדלה ב-3 במארס 2020, מתוך <http://plans.gov.il/method/Pages/theMethod.aspx>

משרד ראש הממשלה. (א"ת ד). ספר תכניות העבודה לשנת 2019. תוכניות העבודה לשנת 2019. נדלה ב-3 במרס 2020, מתוך <http://plans.gov.il/Plan2012/Pages/newWorkPlan2012.aspx>

שוורץ, ר. ויכומביץ-כהן, נ. (2020). מעקב אחר יישום מדיניות הממשלה: סקירה משווה. הכנסת - מרכז המחקר והמידע. שפרן, ר. (2013). חדשנות במשרדי הממשלה: אגפי תכנון מדיניות ותהליך התכנון הממשלתי. מדיניות ציבורית: עיתון לחידושי מדיניות בישראל 12: 6.

Australian Government. (2019). *Australian government diversity action plan*. https://www.health.gov.au/sites/default/files/australian-government-diversity-action-plan_0.pdf

Baskici, C., & Ercil, Y. (2019). In pursuit of information: Evaluating strategic plans. *VINE Journal of Information and Knowledge Management Systems*, 50(2), 185-201.

Bolland, E. J. (2017). *Comprehensive strategic management: A guide for students, insight for managers*. Emerald Publishing Limited.

Boyne, G. A. 2010. Strategic Planning. In R. Ashworth, G. A. Boyne, & T. Entwistle (Eds.), *Public service improvement: Theories and evidence*, (pp. 60-77). Oxford University Press.

Bryson, J. M. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations* (3rd ed.). Jossey-Bass.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bryson, J. K. (2009). Understanding strategic planning and the formulation and implementation of strategic plans as a way of knowing: The contributions of actor-network theory. *International Public Management Journal*, 12(2), 172-207.

Bryson, J. M., & Roering, W. D. (1987). Applying private-sector strategic planning in the public sector. *Journal of the American Planning Association*, 53(1), 9-22.

Budget 2018 Investments. (2019). *National cyber security action plan 2019–2024*. Public safety Canada. <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrctns/pblctns/ntnl-cbr-scrt-strtg-2019/ntnl-cbr-scrt-strtg-2019-en.pdf>

Cairns Regional Council. (2011). *The community development strategic plan 2011-2016*. <https://images.template.net/wp-content/uploads/2016/03/08133819/The-Community-Development-Strategic-PDF-Format-Free-Template.pdf>

City of Fort Collins. (2014). *2015-16 Strategic plan*. <https://www.fcgov.com/citymanager/pdf/strategic-plan-2015.pdf>

The Danish Institute for Human Rights. (2017). *National action plans on business & human rights toolkit, 2017 edition*. Retrieved August 3, 2020, from <https://www.humanrights.dk/publications/national-action-plans-business-human-rights-toolkit-2017-edition>

- Elbanna, S., Andrews, R., & Pollanen, R. (2016). Strategic planning and implementation success in public service organizations: Evidence from Canada. *Public Management Review*, 18(7), 1017-1042.
- George, B. (2020). Successful strategic plan implementation in public organizations: Connecting people, process, and plan (3Ps). *Public Administration Review*, 1-6.
- George, B., Desmidt, S., & De Moyer, J. (2016). Strategic decision quality in Flemish municipalities. *Public Money & Management*, 36(5), 317-324.
- Government of Canada. (2017). *Gender equality: A foundation for peace. Canada's National Action Plan 2017-2022*. <https://www.international.gc.ca/world-monde/assets/pdfs/cnap-eng.pdf>
- Government Offices of Sweden. (2016). *Women, peace and security: Sweden's national action plan for the implementation of the UN security council's resolutions on women, peace and security 2016–2020*. <https://www.government.se/contentassets/8ae23198463f49269e25a14d4d14b9bc/women-peace-and-security-eng.pdf>
- Hambrick, D. C., & Cannella A. A. (1989). Strategy implementation as substance and selling. *Academy of Management Executive*, 3(4), 278-285.
- Hintea, C. E., Profiroiu, C. M., & Ticlau, T. (2015). Strategic planning and public management reform: The case of Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 11(SI), 30- 44.
- Hrebiniak, L. G. (2006). Obstacles to effective strategy implementation. *Organizational Dynamics*, 35(1), 12-31.
- Lee, D., McGuire, M., & Kim, J. H. (2018). Collaboration, strategic plans, and government performance: The case of efforts to reduce homelessness. *Public Management Review*, 20(3), 360-376.
- Leskaj, E. (2017). The challenges faced by the strategic management of public organizations. *Administratie si Management Public*, 29, 151-161.
- Mahjabeen, Z., Shrestha, K. K., & Dee, J. A. (2009). Rethinking community participation in urban planning: The role of disadvantaged groups in Sydney metropolitan strategy. *Australasian Journal of Regional Studies*, 15(1), 45-63.
- Mintzberg, H. (2000). *The rise and fall of strategic planning*. Free Press.
- Montgomery, C. A. (2008). Putting leadership back into strategy. *Harvard Business Review*, 86(1), 54-60.
- Ocasio, W., & Joseph, J. (2008). Rise and fall - or transformation? The evolution of strategic planning at the General Electric Company, 1940–2006. *Long Range Planning*, 41(3), 248-272.

- OECD. (2018). *Toolkit for mainstreaming and implementing gender equality: Implementing the 2015 OECD recommendation on gender equality in public life*. Retrieved June 10, 2020, from <https://www.oecd.org/gender/governance/toolkit/government/whole-of-government-plan/>
- Open government national action plan for 2019-2023 – Finland*. (2019). https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Finland_Action-Plan_2019-2023_EN.pdf
- Poister, T. H. (2010). The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, 70, 246-254.
- Poister, T. H., Pasha, O. Q., & Edwards, L. H. (2013). Does performance management lead to better outcomes? Evidence from the US public transit industry. *Public Administration Review*, 73(4), 625-636.
- Poister, T. H., Pitts, D. W., & Hamilton Edwards, L. (2010). Strategic management research in the public sector: A review, synthesis, and future directions. *The American Review of Public Administration*, 40(5), 522-545.
- Government of Latvia. (n.d.). *Policy planning guidelines*. Retrieved August 20, 2020 from https://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/policy_planning_guidlines.pdf
- Prime Minister's Strategy Unit. (2004). *Strategy survival guide, version 2.1* <https://olev.de/s/strat/Strategy%20Survival%20Guide.pdf>
- Queensland Government. (2020). *Manage government performance*. Retrieved August 3, 2020 from <https://www.forgov.qld.gov.au/manage-government-performance>
- Roberts, N. (2000). The synoptic model of strategic planning and the GPRA: Lacking a good fit with the political context. *Public Productivity & Management Review*, 23(3), 297-311.
- Rosenberg Hansen, J., & Ferlie, E. (2016). Applying strategic management theories in public sector organizations: Developing a Typology. *Public Management Review*, 18(1), 1-19.
- Steiner, G. A. (2010). *Strategic planning: What every manager must know*. Simon and Schuster.
- UNFPA. (2018). Policy and procedures for preparation, management and monitoring of workplans. Retrieved August 3, 2020 from <https://www.unfpa.org/admin-resource/policy-and-procedures-preparation-management-and-monitoring-workplans>
- U.S. Department of Commerce. (2018). *Strategic Plan 2018-2022*. Retrieved August 13, 2020, from https://www.commerce.gov/sites/default/files/2020-08/us_department_of_commerce_2018-2022_strategic_plan.pdf

U.S. Department of State & U.S. Agency for International Development. (2018). *Joint strategic plan FY 2018 - 2022*. Retrieved August 13, 2020, from <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Joint-Strategic-Plan-FY-2018-2022.pdf>

נספח א: תבנית לתוכנית עבודה (מתוך האגף לתכנון מדיניות, 2010, עמ' 128-130)

תבנית תוכנית העבודה

תבנית תוכנית עבודה מפורטת

1. מטרת ויעדי המשרד

הצגת מטרת ויעדי המשרד בסדר היררכי ובצמוד להם מודי התוצאה הרלוונטיים:

מטרה:			
תאור המטרה:			
מדד	ערך נכחי	מועד (חודש ושנה)	ערך צפוי
יעד:			
תאור היעד:			
מדד	ערך נכחי	מועד (חודש ושנה)	ערך צפוי

2. הצגת תוכניות העבודה היחידתיות

מטרות ויעדי היחידה | יעדי המשרד אליהם מכוונת היחידה בפעילותה:

שם היעד	
	יעד משרדי 1:

* תבנית זו נועדה לבניית תוכניות העבודה של יחידות המשרד.



יעדים יחידתיים | המצויים בתחום אחריותה של היחידה, ובצמוד להם מדדי תוצאה:

יעד יחידתי 1:			
מדד	ערך נכחי	מועד (חודש ושנה)	ערך צפוי

פירוט תכנית העבודה |

פירוט משימות היחידה לפי יעדים, ובצמוד להן שלבי התארגנות ומדדי תפוקה:

יעד:			
משימה:		יעדים נוספים אותם משרתת המשימה:	
תיאור המשימה:		גורמים שותפים:	
שלבי התארגנות		מועד השלמה (חודש ושנה)	
מדדי תפוקה	ערך נכחי	מועד	ערך צפוי

תבנית תמצית תוכנית העבודה

1. מתווה כללי של תוכנית העבודה | מטרות ועדי המשרד:

מטרה:			
			יעד 1:
			יעד 2:

2. הצגת כל מטרות המשרד ובצמוד להם מדדי תוצאה:

מטרה:			
ערך צפוי	מועד	ערך נוכחי	מדדי תוצאה

3. הצגת יעדים משרדיים, משימות מרכזיות ובהתאמה מדדי תוצאה ותפוקה:

יעד			
ערך צפוי	מועד	ערך נוכחי	מדדי תוצאה
			משימות מרכזיות 1. משימה מספר 1: 2. משימה מספר 2: 3. משימה מספר 3:
ערך צפוי	מועד	ערך נוכחי	מדד
			מדדי תפוקה

* על בסיס תבנית זו יוגשו תוכניות העבודה למשרד ראש הממשלה.

נספח ב: מושגים עיקריים בתוכנית עבודה

לוח ב1: דוגמאות להגדרות של מושגים עיקריים בתוכנית עבודה (על פי האגף לתכנון מדיניות, 2010)

ממד התפוקה	המשימה	מדד התוצאה	יעד ביניים	המטרה	
שיעור האנשים שנחשפו למסר פרסומי בקשר לסיכונים בנהיגה תחת השפעת אלכוהול	יציאה למסע פרסום בנושא נהיגה בטוחה	מספר ההרוגים בתאונות דרכים בשנה	העלאת המודעות לנהיגה בטוחה	הפחתת מספר ההרוגים בתאונות דרכים	הגדרה נכונה
השקעה של 50 מיליון ש"ח בפרסומות בעניין הסיכונים בנהיגה תחת השפעת אלכוהול	200 השמעות בשבוע ברדיו, של פרסומות לנהיגה בטוחה	תחושת הביטחון של הולכי רגל בנוגע לתאונות דרכים	יציאה למסע פרסום בנושא נהיגה בטוחה	הקמת רשות לאומית לבטיחות בדרכים	הגדרה לא נכונה
אין להגדיר מדד תפוקה באמצעות תשומות	מספר ההשמעות הוא מדד תפוקה ולא המשימה עצמה	תחושת ביטחון אינה מדד מדיד והיא אינה עוסקת ישירות במטרה	יציאה למסע פרסום היא משימה ולא יעד	הקמת רשות היא אמצעי להשיג את המטרה ואינה מתארת את השינוי המבוקש	סיבה

יש קשר בין הקטגוריות. היעד, המשימה והמדדים הם כולם נגזרת של המטרה שהוגדרה בתחילת הלוח.

נספח ג: מנגנוני בקרה ביישום תוכניות עבודה בישראל

תהליכי הגיבוש והיישום של תוכניות עבודה בישראל הם תהליכים המלווים בבקרה מצד גורמים המוודאים כי ביצועם נכון ומיטבי. מראיונות שערכנו עם נציגי משרדי ממשלה שקשורים בתהליכי הגיבוש והיישום של תוכניות עבודה ועם נציגי אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה עלה כי במגזר הציבורי בישראל יש בקרה הן על שלבי הגיבוש של תוכניות העבודה הן על שלבי יישומן (ראיונות עם נציגי משרדי ממשלה שהגישו תוכניות עבודה במסגרת החלטה 2397)¹. הבקרה מתבצעת על ידי כמה גורמים, חלקם פנים-משרדיים וחלקם חוץ-משרדיים, כמפורט בלוח ג.

לוח ג: הגורמים המבקרים את הגיבוש והיישום של תוכניות עבודה במגזר הציבורי בישראל

גורם הבקרה:	בגיבוש תוכנית העבודה	ביישום תוכנית העבודה
בקרה פנים-משרדית	<ul style="list-style-type: none"> מנכ"ל המשרד וההנהלה הבכירה 	<ul style="list-style-type: none"> עוקב אחר גיבוש התוכנית דורש עדכון על אודות ההתקדמות אחראי לאישור התוכנית
	<ul style="list-style-type: none"> המנהל הישיר 	<ul style="list-style-type: none"> עוקב אחר יישום התוכנית
	<ul style="list-style-type: none"> אגף תכנון ואסטרטגיה של המשרד ומנהל תוכניות העבודה 	<ul style="list-style-type: none"> עוקבים אחר גיבוש התוכנית לא מבצעים בקרה בשלב זה
בקרה חוץ-משרדית	<ul style="list-style-type: none"> משרד האוצר 	<ul style="list-style-type: none"> מאשר את התקציב בהתאם לתוכנית שגובשה
	<ul style="list-style-type: none"> מטה היישום במשרד ממשלתי שמתכלל את התוכנית (אם יש כזה) 	<ul style="list-style-type: none"> בודק שהתוכנית מיושמת כמתוכנן ובהתחשבות במצב בשטח
	<ul style="list-style-type: none"> אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה 	<ul style="list-style-type: none"> עובר על תוכנית העבודה ומעביר למשרד הערות
		<ul style="list-style-type: none"> עוקב אחר ביצוע החלטות הממשלה

¹ הכוונה היא לכ-20 ראיונות שעליהם ידווח בדוח נפרד. הדוח יעסוק בחלקה השלישי של הבחינה שמכון מאיר-ס-ג'וינט-ברוקדייל התבקש לעשות ויכלול תובנות שעלו מראיונות עם נציגים ממשרדי הממשלה האחראים ליישום התוכניות של החלטה 2397.

מלוח ג1 אפשר לראות שיש גורמים מרכזיים אחדים בבקרה הפנים-משרדית של תהליכי גיבוש תוכניות העבודה ויישומן:

1. **מנכ"ל המשרד וההנהלה הבכירה** של המשרד – גורמים אלו משתתפים בבקרה של שלב הגיבוש ושל שלב היישום. המנכ"ל הוא הגורם שחתום על תוכנית העבודה. הוא וההנהלה הבכירה של המשרד עוקבים אחר גיבוש התוכנית, דורשים עדכון בעניין ההתקדמות ואחראים לאישורה. כמו כן, מועברים למנכ"ל ולהנהלה הבכירה דיווחים על אודות יישום תוכנית העבודה; לדוגמה, בחלק ממשרדי הממשלה, דיווחים אלו מועברים בפגישות הרבעוניות עם המנכ"ל (ראיונות עם נציגי משרדי ממשלה שהגישו תוכניות עבודה במסגרת החלטה 2397);

2. **המנהל הישיר** של בעל התפקיד שהיה אחראי לגיבוש תוכנית העבודה;

3. **אגף תכנון ואסטרטגיה של המשרד** (אם קיים) ובראשו **מנהל תוכניות העבודה** – זאת אם תוכנית העבודה איננה נכתבת על ידי האגף עצמו אלא על ידי נציג אחר במשרד. אגף התכנון הוא האחראי לכל נושאי התכנון והאסטרטגיה של המשרד ועל כן הוא מוביל את תהליך גיבוש תוכנית העבודה ועוקב אחריו.

נוסף על הגורמים הפנים-משרדיים יש גם גורמים חוץ-משרדיים המשתתפים בבקרה על התהליכים:

1. **משרד האוצר** – מבצע בקרה של הגיבוש והיישום, כחלק מתהליך אישור התקציבים;

2. **מטה היישום במשרד ממשלתי שמתכלל את התוכנית** – בתוכניות ייעודיות שקשורות בכמה משרדים ומרוכזות על ידי משרד ממשלתי מסוים (כדוגמת החלטה 2397), ישנה גם בקרה מצד מטה היישום (במקרה של החלטה 2397, האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב). בשלבי הגיבוש המשרד המתכלל בודק שתוכנית העבודה תואמת את יעדי ההחלטה, ובשלבי היישום – שתוכנית העבודה מיושמת כמתוכנן ובהתחשב במצב בשטח;

3. **אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה** – לפני פרסום ספר תוכניות העבודה של משרדי הממשלה, אנשי אגף ממשל וחברה עוברים על תוכניות המשרדים ומעירים הערות. בין השאר הם מוודאים כי התוכניות כוללות את כל הרכיבים הרלוונטיים (ראיון משותף עם שני נציגים של אגף ממשל וחברה, 3 ביוני 2020). סטטוס הביצוע של החלטות הממשלה שקוף לציבור, והאגף מבצע מעקב אחריו. כל החלטה שיש בה משימות ביצועיות (מלבד החלטות הנוגעות לענייני חוץ וביטחון) נסקרת על ידי הצוות באגף, וכל משימה בהחלטה מועברת באמצעות מערכת מקוונת ל"אחראי מעקב" במשרד או ברשות הממשלתית הנוגעים לעניין. בתום ביצוע המשימה או לקראת תאריך היעד להשלמתה האחראי נדרש לדווח על סטטוס הביצוע של המשימה: בוצעה או לא בוצעה (שוורץ ויכימוביץ-כהן, 2020).