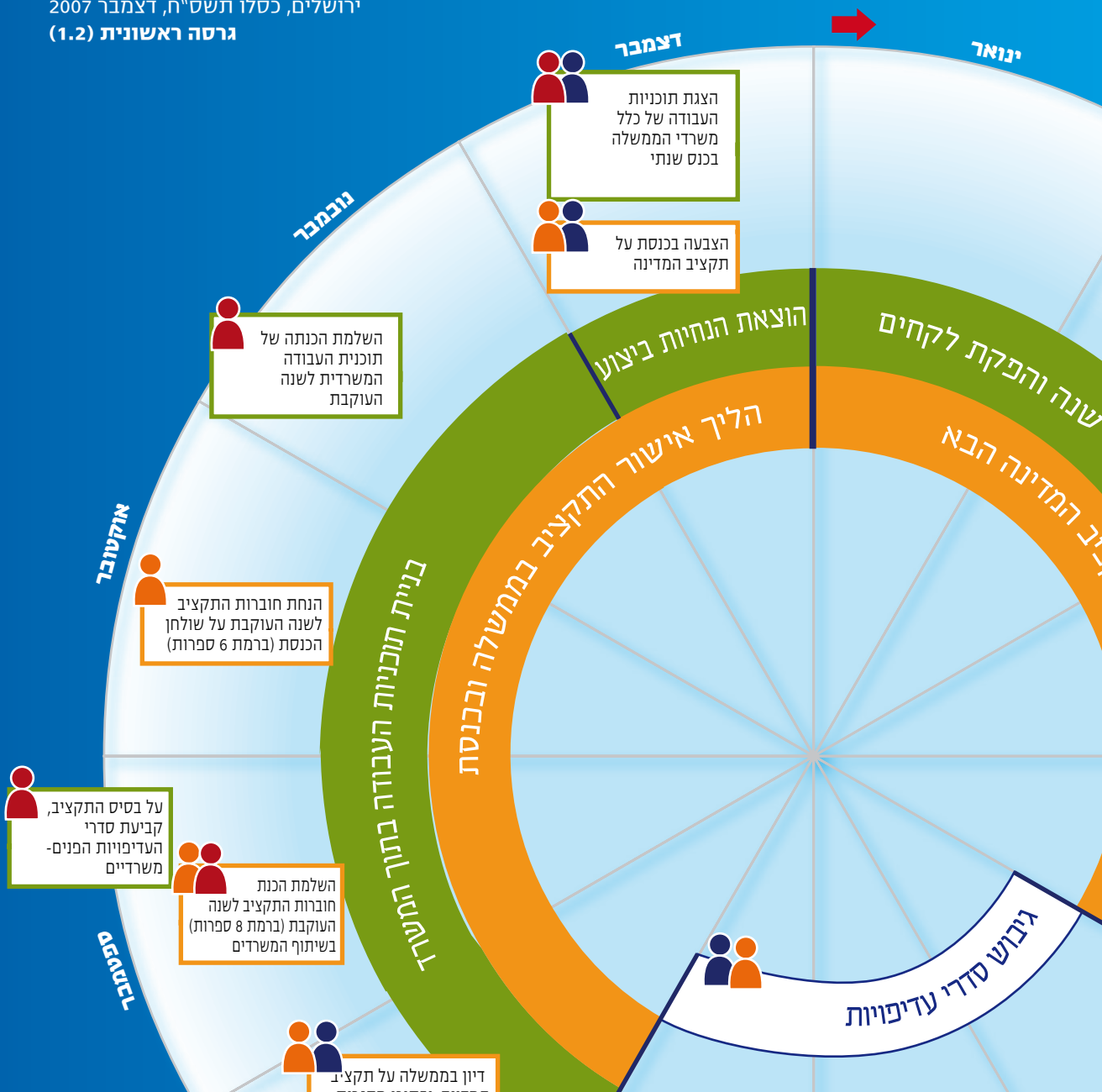




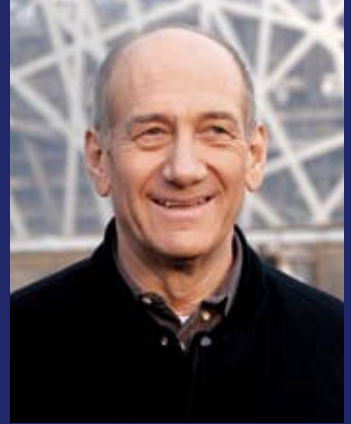
מדריך התכנון הממשלתי

ירושלים, כסלו תשס"ח, דצמבר 2007
גרסה ראשונית (1.2)



תוכן העניינים

4	הקדמת ראש הממשלה
6	מבוא
11	1. מעגל התכנון והתקצוב
21	2. הערכת המצב השנתית
29	3. תוכנית העבודה ומרכיביה
36	4. מדידת תוצאות והערכה
41	נספח א': ארגז הכלים הממשלתי
45	נספח ב': דוגמה לתוכנית עבודה שנתית
49	נספח ג': מבנה תוכנית העבודה המשרדית
51	מילון מושגים



הקדמת ראש הממשלה

עמיתי במגזר הציבורי,

מדינת ישראל זקוקה לניהול איכותי ואפקטיבי במגזר הציבורי. כולנו עדים לכרסום המתמשך באמון הציבור בשלטון המרכזי וביכולתו לבצע את החלטותיו ביעילות. מצב זה מחייב תיקון יסודי והתגייסות של הדרג המנהל בשירות הציבורי. כדי להביא לתיקון כזה הכרחי לערוך כמה שינויים בדרך עבודת הממשלה.

אני סבור שמחויבותם של המנהלים ובעיקר המנכ"לים במשרדי הממשלה לנושא נתונה. כדי לאפשר להם להניע את המערכות הכפופות להם עלינו להעמיד לרשותם את הכלים המתאימים. עלינו לחבר בין האחריות המוטלת עליהם ובין הסמכות הניתנת להם; עלינו לאפשר להם התמקדות בתכנון מדיניות, בתקצוב, בפיקוח ובבקרה, תוך הוצאת פונקציות הביצוע לסוכנויות עצמאיות; ולבסוף עלינו לערוך שינוי יסודי בתהליכי התכנון והתקצוב במשרדים. כל זאת על מנת להבטיח ראייה אסטרטגית, ניהול טוב יותר וביצוע אפקטיבי יותר.

את השינוי התחלנו בבית. במרוצת השנה האחרונה בנינו ומיסדנו במשרד ראש הממשלה שלוש יחידות מדיניות: המועצה לביטחון לאומי, המועצה הלאומית לכלכלה והאגף לתכנון מדיניות. יחידות כאלה, שתפקידן לעסוק בתכנון אסטרטגי ולהעמיד לרשות הדרג המנהל תשתית ראויה התומכת בהחלטותיו, צריכות להיות ציר בכל משרד ממשלתי.

אני סבור שגיבוש מדיניות מחייב שילוב מבני ומהותי של גורמי התכנון והתקצוב. כיום, בחלק גדול מהמשרדים אין קשר בין שני העולמות הללו. התקציב נקבע בנפרד והתוכניות נקבעות בנפרד. עלינו לשנות זאת. מעגל התכנון והתקצוב, המופיע בפתח חוברת זו, הוא הצעד הראשון בדרך לכך. הוא מאפשר בפעם הראשונה להתבונן בתהליכים הללו במבט-על, תוך קביעת אבני דרך מרכזיות ברמת הממשלה כולה.

עבודת התכנון במשרדי הממשלה, אם תיעשה בצורה הנכונה, תסייע לממשלה לקבוע סדרי עדיפויות לתקציב מתוך ראייה רוחבית ועל פי מיטב השיקולים המקצועיים. ואולם, גם המשרדים נדרשים לקבוע סדרי עדיפויות בתוך תקציבם שלהם. פעמים רבות משמעות הדבר היא קבלת החלטות קשות בדבר הסטת משאבים וסגירת תוכניות על מנת לממש את יעדי המדיניות שקבע השר הממונה.

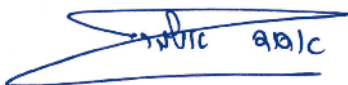
יש לזכור שקביעת סדרי עדיפויות ויישומם הם בליבת האחריות של משרדי הממשלה. לעתים קרובות מדי פונים המשרדים אל הקופה המרכזית בבקשה לתוספת תקציב במקום לקבל החלטות קשות מבית. אין קל יותר מלהעביר את האחריות אל משרד האוצר ולבקש תוספת. לעתים אף נראה כי הדרישה לתוספת תקציב, שאמורה בעצם להיות המפלט האחרון, היתה אצלנו לשגרה.

תכנון נכון נועד לזהות את התחומים והתוכניות הדורשים חיזוק, אך גם את אלה שאפשר לוותר עליהם. תכנון נכון מחייב הגדרת יעדים ומדדי תוצאה, שיאפשרו לבחון את הצלחת הביצוע ולהפיק את הלקחים הנדרשים. העובדה שלא הכול בר-מדידה, ושנדרש זמן רב כדי להיווכח בתוצאות, אסור שתפטור אותנו מהצורך להגדיר מדדים לבחינת הדרך שבחרנו בה.

הרפורמה בממשלה היא כאמור מהלך ארוך, קשה ומורכב, אך היא כורח המציאות. מאחורי המילה "רפורמה" מסתתר תהליך לא פשוט, המקיף תחומים רבים וכולל אוסף של שינויים נקודתיים – הבונים יכולות ומייסדים תהליכים. כל אחד מהשינויים קטן בהיקפו, אבל כולם יחד יצטרפו לבסוף למכלול שונה מזה הקיים היום. לשם אנו שואפים להגיע.

המדריך שלפניכם הוא אפוא חלק ראשון וחשוב בבניית תורה תכנונית סדורה. תורה כזאת תאפשר לאנשי התכנון והתקצוב בממשלה "לדבר בשפה אחת", ומתוך כך תקדם היבט אחד בשינוי הנדרש. זוהי גרסה ראשונית של המסמך, והיא תתפתח ותעודכן עם התהליך כולו. אני מאמין כי בעבודה כנונה ומשותפת, המאמצים הרבים להוביל את השינוי יישאו פרי.

לכל העוסקים במלאכה חשובה זו, בכל הדרגים ובכל המשרדים, שלוחה ברכתי הכנה.



אהוד אולמרט
ראש הממשלה



כנס המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה להצגת תוכניות העבודה לשנת 2007, שנערך במשרד החוץ בירושלים (צילום: אבי אוחיון, לע"מ)

המדריך מתאר מהלך תכנון מלא, לאורך שנה שלמה, החל בהערכת המצב, דרך הבניית תוכנית העבודה וכלה במדדי התוצאה הצמודים לה. עבודת התכנון בממשלה ב-2008 תיעשה בהתאם לתפיסה המוצגת בו.

העצמת מערך תכנון המדיניות בממשלת ישראל מהווה חלק משמעותי מהשינוי הנדרש בדרך עבודת הממשלה. מדריך התכנון הממשלתי, שגובש בצוות בין-משרדי, והכנס השנתי להצגת תוכניות העבודה של הממשלה, הם ביטוי מוחשי לכך. העבודה בהתאם למדריך היא אפוא חלק אחד מתהליך רחב, שנועד להביא לחיזוק עבודת המטה וליצירת בסיס לניהול טוב ויעיל יותר במגזר הציבורי.

המדריך מתאר מהלך תכנון מלא, לאורך שנה שלמה, ומגדיר שפת תכנון משותפת ואחידה בתוך המשרד ובממשלה כולה. המסמך נועד לשמש כלי עזר להתוויית תהליך התכנון בתוך המשרד וליצירת תשתית מושגית משותפת למשרדים השונים. המדריך כולל לוחות זמנים ברורים ומחייבים ברמת הממשלה כולה, הנגזרים מהצורך לגבש ולאשר את תקציב המדינה ותוכניות העבודה לפני תחילת השנה.

מבנה מדריך התכנון

במדריך התכנון ארבעה פרקים מרכזיים:

עמ' 11

1. מעגל התכנון והתקצוב

"מעגל התכנון והתקצוב", המפורט בפרק הראשון, מפרט את לוח הזמנים של עבודת התכנון והתקצוב הממשלתית. תחילת התהליך בגיבוש הערכת המצב המשרדית, המשכו בגיבוש תוכניות ראשוניות ובקביעת סדרי העדיפויות הממשלתיים, וסופו בניית תוכניות עבודה מפורטות. משרד ראש הממשלה מתכוון להתבסס על לוח זמנים זה כבר בשנת 2008, כך שבחודש אפריל יידרשו משרדי הממשלה להציג את הערכות המצב שלהם ואת תוכניותיהם המרכזיות לשנת התקציב 2009.

עמ' 21

2. הערכת המצב השנתית

"הערכת המצב השנתית", שבה עוסק הפרק השני במדריך, היא מפתח להגדרת מטרות ויעדים, כמו גם לקיום תהליך סדור בתוך המשרד לקביעת סדרי עדיפויות. התהליך עצמו, הכולל מחקר וחשיבה, מוסיף ממד מובהק של רענון וחידוש, לצד ביטול תוכניות ומשימות שהצורך בהן פחת או פג. יכולתו של המשרד הממשלתי להגדיר מטרות ויעדים, וכפועל יוצא כיווני פעולה עיקריים, תאפשר לו לקחת חלק משמעותי יותר בקביעת סדרי העדיפויות הלאומיים.

עמ' 29

3. תוכנית העבודה ומרכיביה

הפרק השלישי, הדרן ב"תוכנית העבודה ומרכיביה", מגדיר את החלקים השונים בתוכנית העבודה המשרדית השנתית, ובכלל זה מטרות רב-שנתיות, יעדים שנתיים, משימות, כלים ומדדי תוצאה. הגדרת המושגים השונים נועדה להבטיח שפה אחידה בממשלה בשלב התכנון ובשלב המעקב אחר יישום התוכניות והעמידה במדדי התוצאה שנקבעו. פרק זה מחייב את כלל משרדי הממשלה אשר תוכניותיהם מוצגות בכנס השנתי ומופצות לציבור.

עמ' 36

4. מדידת תוצאות והערכה

הפרק "מדידת תוצאות והערכה" עוסק בעיקר בסוגי המדדים שאותם ניתן להגדיר בשלב התכנון, לצורך מעקב אחר התקדמות הביצוע. מדדי התוצאה, לצד המחקר המלווה את התוכנית, הכרחיים על מנת להבטיח היזון חוזר ("פידבק") בתהליך: ביכולתם לצייר תמונה מהימנה באשר לעמידה ביעדים, ובמקרה של כשל הם יידעו לזהותו. על אף המורכבות בהגדרת המדדים, ועל אף העובדה שלא הכול ניתן למדידה, הגדרת המדדים והמעקב אחריהם הכרחיים לשיפור עבודת המשרד.

לאחר הפרקים הללו מובא נספח "ארגז הכלים הממשלתי", ובו ריכוז של מגוון כלי המדיניות העומדים לרשות המשרדים. מטרתו לאפשר בחינה יסודית של הכלים שנעשה בהם שימוש והתאמתם ולבחון אפשרות להשתמש בכלים נוספים, אפקטיביים יותר.

בסופו של המדריך מובאת **תוכנית עבודה לדוגמה** של אחד ממשרדי הממשלה, המבוססת על העקרונות המופיעים כאן, וכן תבנית לכתובת תוכנית עבודה, אשר תשמש בסיס להצגת תוכניות משרדי הממשלה בכנס השנתי.

העמוד האחרון במדריך מוקדש ל"מילון מושגים", המאגד את כלל המונחים המופיעים בו.

כנס הצגת תוכניות העבודה
לשנת 2009 **12**
2008

הצגת הערכות המצב
לשנת 2009 **04**
2008

כנס הצגת תוכניות העבודה
לשנת 2008 **01**
2008

עבודת התכנון בממשלה לאורך שנת 2008 תיעשה בהתאם ללוח הזמנים המפורט בפרק הראשון של המדריך (עמ' 11). כבר בחודש אפריל 2008 ישלימו משרדי הממשלה את הערכות המצב וגיבוש התוכניות המרכזיות הדורשות היערכות תקציבית לשנת 2009. לאחר מכן, בתהליך שיימשך עד חודש אוגוסט 2008, יגובשו סדרי העדיפויות בממשלה כולה. עם קביעת מסגרות התקציב בממשלה יחלו המשרדים בהכנת תוכניות העבודה, ואלה יוצגו לציבור בדצמבר 2008.

בחודשים הקרובים יפרסם משרד ראש הממשלה מכרז לבחירת כמה חברות ייעוץ אשר יעמדו לרשות המשרדים לצורך ליווי עבודת התכנון המשרדית על כל חלקיה. החברות שיזכו במכרז יתבקשו להטמיע את שיטת התכנון המוצגת במדריך זה, וכל משרד יוכל לבחור באחת מן החברות המאושרות בהתאם לצרכיו.

ראוי להדגיש כי למרות הצורך לחזק ולהבנות את עבודת התכנון בממשלה, לעתים עודף תכנון עלול לפגוע בגמישות הניהולית אשר כל משרד זקוק לה. לפיכך, אף שלא תמיד הדבר רצוי, יש לראות בכל תוכנית בסיס לשינויים – בין השאר בשל נסיבות שאינן צפויות מראש (לדוגמה, קיצוץ רוחבי). קיומם של מטרות ויעדים ברורים יסייע להתמודד גם עם מצבים כאלה.

אופן כתיבת המדריך

מדריך התכנון הממשלתי נכתב על ידי צוות בין-משרדי בהשתתפות משרדי ראש הממשלה, האוצר, הבריאות, התמ"ת, הרווחה, החוץ והגנת הסביבה. הצוות החל את עבודתו באוגוסט 2007, לאחר סדרת ישיבות שנערכה במשרד ראש הממשלה עם נציגים של כלל המשרדים העוסקים בכתיבת תוכניות העבודה השנתיות. בישיבות אלו הוצגו תהליכי העבודה במשרדים והועלו הקשיים שאיתם מתמודדים אנשי התכנון, כגון חוסר האחידות בדרכי העבודה והצורך בתהליך סדור לקביעת סדרי עדיפויות.

משרד ראש הממשלה מבקש להודות למשתתפים בתהליך כתיבת המדריך:

מרב אברהם-גרנות, עוזרת המשנה למנכ"ל, משרד ראש הממשלה; **אליאב בן-ימין**, יועץ למנכ"ל המשרד, משרד החוץ; **שרון גמבשו**, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר; **יובל דרור**, יועץ חיצוני לתהליך; **גלית כהן**, ראש תחום מדיניות סביבתית, המשרד להגנת הסביבה; **בני פפרמן**, ראש מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת; **אהוד פראוור**, ראש האגף לתכנון מדיניות, משרד ראש הממשלה; **גד פרנק**, כלכלן בכיר במועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה; **עדי פרקש**, מרכזת תיאום ובקרה, משרד ראש הממשלה; **יקותיאל צבע**, מנהל האגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה; **יאיר צימבליסטה**, מרכז תחום תכנון תקציבי, משרד הבריאות; **רות רלב"ג**, סמנכ"ל תכנון, תקצוב ותמחור, משרד הבריאות; **גל אלון**, יועץ לפיתוח תהליכים אסטרטגיים, משרד ראש הממשלה.

(שמות המשתתפים מופיעים על פי סדר הא-ב)

שדרוג מערך התכנון אינו תהליך פשוט. הוא דורש הכרה בחשיבות התכנון, השקעת משאבים רבים, חשיבה מאומצת ומעל לכול רצון להוביל שינוי בדרך עבודת המשרדים והממשלה כולה. אנשים ומשרדים שכבר החלו בתהליך חשים ביתרונות הרבים הגלומים בו, בכל הנוגע למיקוד המאמצים, לחיזוק יכולות הביצוע ולהשגת יעדי המדיניות.



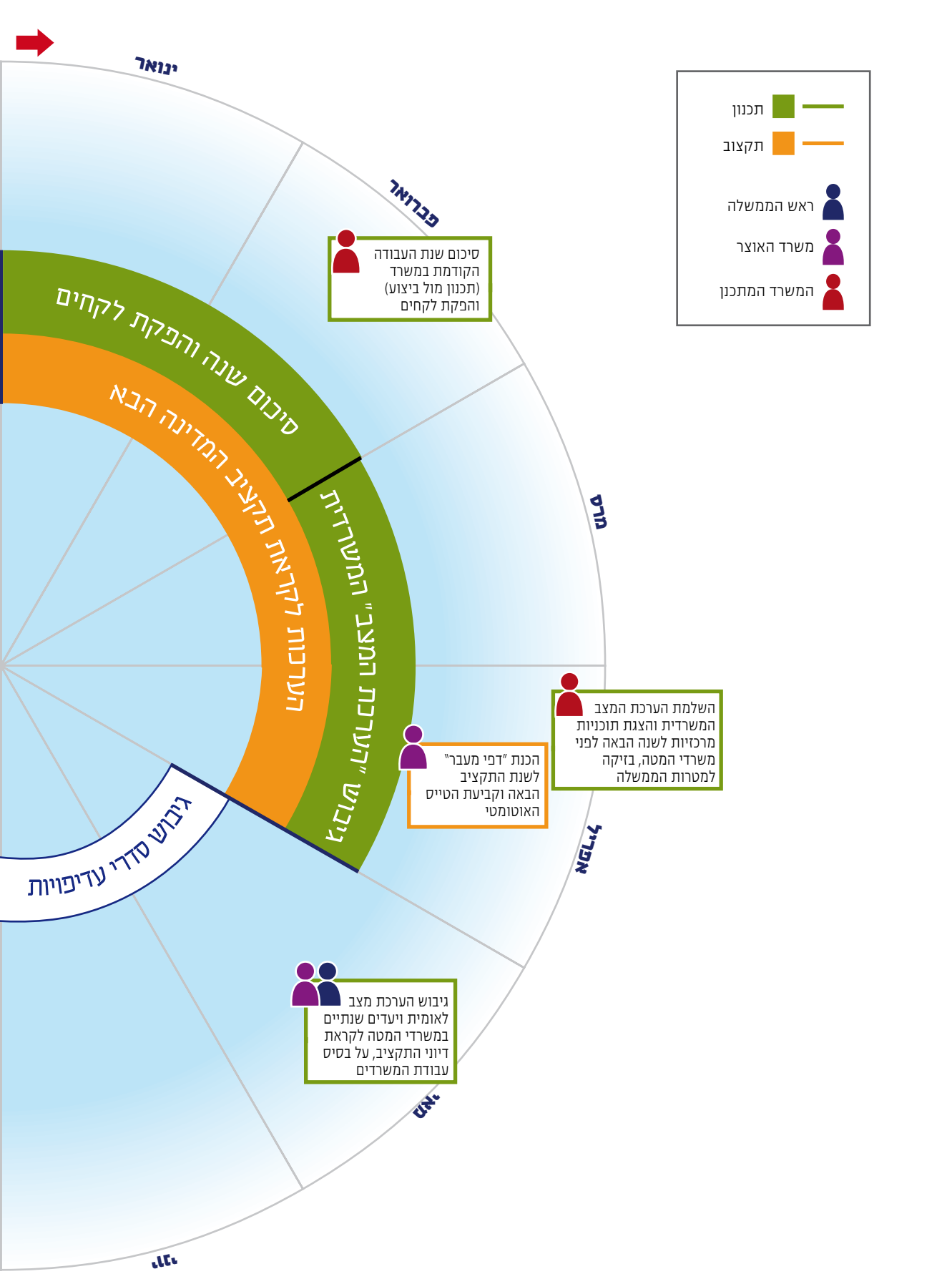
מעגל התכנון והתקצוב

פרק זה נועד להניח יסודות לקיומו של דיאלוג שוטף בין מהלך התכנון לבין מהלך התקצוב. מתוארות בו אבני הדרך המרכזיות בתהליך ונקודות ההשקה בין שני המעגלים.

המערכת הממשלתית כפופה לתהליך שנתי, הדוק וסדור, של הכנת תקציב. עם זאת, כמעט לא מתקיים תהליך מקביל של תכנון, המתחיל בהערכת מצב, ממשיך בקביעת יעדי מדיניות וסדרי עדיפויות ומסתיים בחלוקת התקציב הקיים. קיומו של תהליך כזה צריך להבטיח שיעדים מרכזיים יבואו לידי ביטוי בתוכנית העבודה השנתית ובספרי התקציב. היות שתהליך התכנון אינו מפותח דיו, תהליך התקצוב הופך לתהליך תכנון הלכה למעשה, ומפני שתקציב הוא ביסודו תשומה, התוצאה היא שהממשלה חושבת ופועלת במונחים של תשומות.

יתרה מזאת, בהיעדר תהליך סדור של הפקת לקחים ודיון שנתי מסכם לגיבוש הערכת מצב, נוטה התקציב לשקף את מה שהיה. הדינמיקה בהכנתו היא תוספתית, בבחינת "מה שהיה הוא שיהיה". העבודה על פי מעגל התכנון והתקצוב, כמפורט בפרק זה, נועדה לבנות מהלך תכנון המקיים דיאלוג שוטף עם מעגל התקצוב ומביא להשגת יעדי המשרד.

פרק זה מתאר את אבני הדרך המרכזיות בתהליך התכנון והתקצוב השנתי, החל ברמות הביניים במשרד וכלה ברמת הממשלה כולה. הפרקים שלאחריו ירחיבו כל אחד על חלק אחר של התהליך. יודגש כי הפרק מתייחס למעגל התקצוב הקיים. דגש מיוחד ניתן בו לנקודות ההשקה בין המעגלים.



■ — תכנון
■ — תקצוב
■ — ראש הממשלה
■ — משרד האוצר
■ — המשרד המתכנן

דצמבר



הצגת תוכניות העבודה של כלל משרדי הממשלה בכנס שנתי



הצבעה בכנסת על תקציב המדינה

נובמבר



השלמת הכנתה של תוכנית העבודה המשרדית לשנה העוקבת

אוקטובר



הנחת חוברות התקציב לשנה העוקבת על שולחן הכנסת (ברמת 6 ספרות)



על בסיס התקציב, קביעת סדרי העדיפויות הפנים-משרדיים



השלמת הכנת חוברות התקציב לשנה העוקבת (ברמת 8 ספרות) בשיתוף המשרדים

ספטמבר



דיון בממשלה על תקציב המדינה, ובתוכו מסגרות המשרדים

אוגוסט



סיכום מחצית השנה הראשונה במשרד (תכנון מול ביצוע) והתאמת המשאבים

141



אפריל:



השלמת הערכת המצב המשרדית

וגיבוש תוכניות מרכזיות לשנה

הבאה. על מנת להבטיח סינרגיה מלאה בין תהליכי התכנון והתקצוב, משרדי הממשלה נדרשים לגבש ולהציג כבר בתחילת הרבעון השני את התוכניות המרכזיות הצפויות לשנה העוקבת. בהתבסס על הערכת המצב (הרחבה בהמשך), נדרש המשרד להציג את השינויים שבכוונתו לממן באמצעות שימוש נכון יותר במשאביו הקיימים, ואת השינויים המחייבים שינוי בסדרי העדיפויות של הממשלה כולה. יש להניח שבמעבר בין שנות תקציב יוכל המשרד לקבל תוספת צנועה של עד כ-5% לתקציבו או להידרש לקיצוץ בשיעור דומה, ומכאן הצורך בבניית חלופות להחלטה.

1

2

3

4

5

6

פברואר:



סיכום שנת העבודה הקודמת

במשרד (תכנון מול ביצוע) והפקת לקחים.

לאחר שהסתיימה השנה נדרשות היחידות השונות – ולמעשה המשרד כולו – לבחון את העמידה במדדי התוצאה והביצוע שהוגדרו, להפיק את הלקחים הנדרשים מכך ברמות השונות ולהתחיל בתהליך לגיבוש/עדכון הערכת המצב בנוגע לשנים הבאות. הדבר עשוי להביא להחלטות על צמצום או הרחבה בתחומי הפעילות השונים בשנה שהחלה (אף כי תוכנית העבודה השנתית אושרה, אפשר לערוך בה את ההתאמות הנדרשות).

מאי:



גיבוש הערכת מצב לאומית

במשרדי המטה לקראת דינוי התקציב.


על בסיס הערכות המצב והתוכניות המשרדיות, נדרשים אגפי התכנון והתקצוב במשרדי המטה של הממשלה לגבש הערכת מצב לאומית כוללת. מהערכה זו ייגזרו יעדי המדיניות של הממשלה, כמו גם סדרי העדיפויות שלה בהקצאת משאבים או באופן הקיצוץ בהם, אם יהיה בכך צורך.

סיכום מחצית השנה הראשונה

(תכנון מול ביצוע) והתאמת

המשאבים. לאחר שישה חודשי

פעילות על בסיס התוכניות הקיימות, היחידות השונות והמשרד כולו נדרשים לסכם את היקף הביצוע יחסית לתכנון שאושר. משרד ראש הממשלה יהיה מעורב בתהליך זה. אם יתגלה תת-ביצוע, ניתן לשקול את צמצום המשאבים המוקצים לתוכנית המסוימת בהמשך השנה ובשנה שלאחר מכן, לטובת תוכניות הדורשות משאבים נוספים. ברמת הנהלת המשרד, המסקנות מתהליך זה עשויות להשפיע על התוכניות המרכזיות המוצעות לשנה העוקבת, ועל תוכניות העבודה שיידרשו היחידות השונות לאחר בחודשים שלאחר מכן.

נובמבר 

השלמת הכנתה של תוכנית

העבודה המשרדית לשנה העוקבת.

עם אישור התקציב בממשלה מתחיל הליך הגיבוש והאישור של תוכניות העבודה האגפיות, תוך התאמתן למסגרות שאושרו ולחלוקת המשאבים בתוך המשרד. בעוד כלל היחידות נדרשות לאשר את תוכניותיהן, הרי התוכניות העיקריות, המשקפות את עיקר השינויים הצפויים בפעילות המשרד, ייכללו ככל הנראה בתוכנית העבודה המשרדית.

12

11

10

9

8


7

דצמבר 

הצגת תוכניות העבודה של כלל

משרדי הממשלה בכנס שנתי. עם

הגשת חוברות התקציב לאישור הכנסת, הושלמה למעשה הכנת תוכניות העבודה המרכזיות של משרדי הממשלה. דברי ההסבר לתקציב מפרטים את עיקר השינויים הצפויים בפעילות המשרד במסגרת התוכנית השנתית, ובכלל זה את סעיפי התקציב המוקצים לתוכניות. במקביל להליך האישור בכנסת, יוצגו התוכניות במועד זה (בהתאם למבנה מוגדר שיפורט בהמשך) לפני פורום המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה. בנוסף, התוכניות תאוגדנה על ידי משרד ראש הממשלה ותפורסמו לציבור.

ספטמבר 

קביעת סדרי העדיפויות הפנים-

משרדיים לצורך גיבוש תוכניות

פרטניות. על בסיס תקציב המדינה שאישרה הממשלה, נדרשת הנהלת המשרד לקבוע אילו תוכניות מרכזיות מהתוכניות שהציגה בחודש אפריל ייכללו בתוכנית העבודה של המשרד לשנת העבודה הבאה – בין מתוספות משאבים ובין מהסטות פנימיות, שמשמעותן צמצום תחומי פעילות אחרים. כך נקבעים למעשה סדרי העדיפויות הפנים-משרדיים, המקבלים ביטוי בספר התקציב המפורט המוגש לכנסת בתקופה זו.

6

5

4

3

2

1

אפריל:




הכנת "דפי מעבר" לשנת התקציב

הבאה וקביעת הטייס האוטומטי. טרם הכנת התקציב אוסף משרד האוצר נתונים על מחויבויות משפטיות של הממשלה לשנה העוקבת, ובכלל זה השלכות חקיקה ופסיקה, החלטות ממשלה, הסכמים קיבוציים ותוכניות פיתוח רב-שנתיות. נתונים אלו הם שמרכיבים בעצם את "הטייס האוטומטי", המשקף את הגידול ההכרחי הנדרש בתקציב המשרד. גודלו של "הטייס" מכתוב את צורכי התקציב הבסיסיים לשנה העוקבת, ובהתחשב במגבלות ההוצאה על התקציב כולו, נקבע הגידול האפשרי המרבי בהוצאה הממשלתית (או ההקטנה הנדרשת בה). יש צורך להגדיר את סדרי העדיפויות של הממשלה בנוגע לכלל התוכניות שייגבשו ויציגו המשרדים השונים בתהליך שמתחיל בשלב זה.

אוגוסט: 

דיון בממשלה על תקציב המדינה, ובכללו

המסגרות שהוקצו למשרדים. ההחלטה בממשלה משקפת הלכה למעשה את סדרי העדיפויות בין תחומי הפעילות השונים, וקובעת אילו משרדים יזכו לתוספות ומאילו משרדים יקוצצו תקציבים. בפועל, הממשלה קובעת אילו מהתוכניות המרכזיות שהציגו המשרדים עד לאותו שלב יקבלו תקציבים חדשים מהקופה המרכזית. תוכניות שלא זכו לתוספת תקציב ברמת הממשלה מועברות לטיפול של הנהלת המשרד, אשר יכולה לתת להן מענה במסגרת התקציב שאושר לה – אם היא משוכנעת בחשיבותן ובהתאם לסדרי העדיפויות שגיבשה. הנהלת המשרד יכולה, לדוגמה, לבטל תוכניות מסוימות ולהשקיע את המשאבים בתוכניות אחרות.

אוקטובר: 

הנחת חוברות התקציב לשנה העוקבת

(ברמת 6 ספרות) על שולחן הכנסת.

חוברות התקציב, שהוכנו במשותף על ידי המשרדים הרלוונטיים ומשרד האוצר, מובאות לאישור הכנסת מיד לאחר החגים. לחוברת שני חלקים: החלק הראשון כולל פירוט מספרי של התקציבים השונים על פי סעיפים, תחומי פעילות ותוכניות עבודה (ראה בהמשך). החלק השני כולל פירוט מילולי של חלקים מתוכניות המשרדים, ובכלל זה התייחסות לתקנות התקציביות השונות המיועדות לממן אותן. כיום אין אינטגרציה מלאה בין הפירוט המספרי בחלק התקציבי לבין תיאור התוכניות בחלק המילולי. חוברות התקציב המונחות על שולחן הכנסת ("החוברת הכחולה", ברמת פירוט של 6 ספרות) מבוססות על מבנה התקציב ועל החלוקה שביצע המשרד עצמו ("החוברת הירוקה").

7

8

9

10

11

12

ספטמבר: 

השלמת הכנת חוברות התקציב לשנה העוקבת (ברמת 8 ספרות), בשיתוף

המשרדים. לאחר שהממשלה החליטה על חלוקת תוספות התקציב בין המשרדים, תבוא חלוקה זו לידי ביטוי בספר התקציב. בניית התקציב בתוך המשרד, כמו גם חלוקת התקציב בין התוכניות השונות, נעשית בדרך כלל על ידי המשרד עצמו ועל פי שיקול דעתו, בליווי משרד האוצר. לכן, תוכניות חדשות שהמשרד מממן ממשאביו צריכות לקבל ביטוי בשלב זה, במסגרת תקנות ייעודיות בספר התקציב. הכנתה של חוברת התקציב ("החוברת הירוקה", ברמת פירוט של 8 ספרות) מסתיימת זמן קצר לפני החגים, והיא נעשית במשותף על ידי המשרד הרלוונטי והאוצר.

דצמבר: 

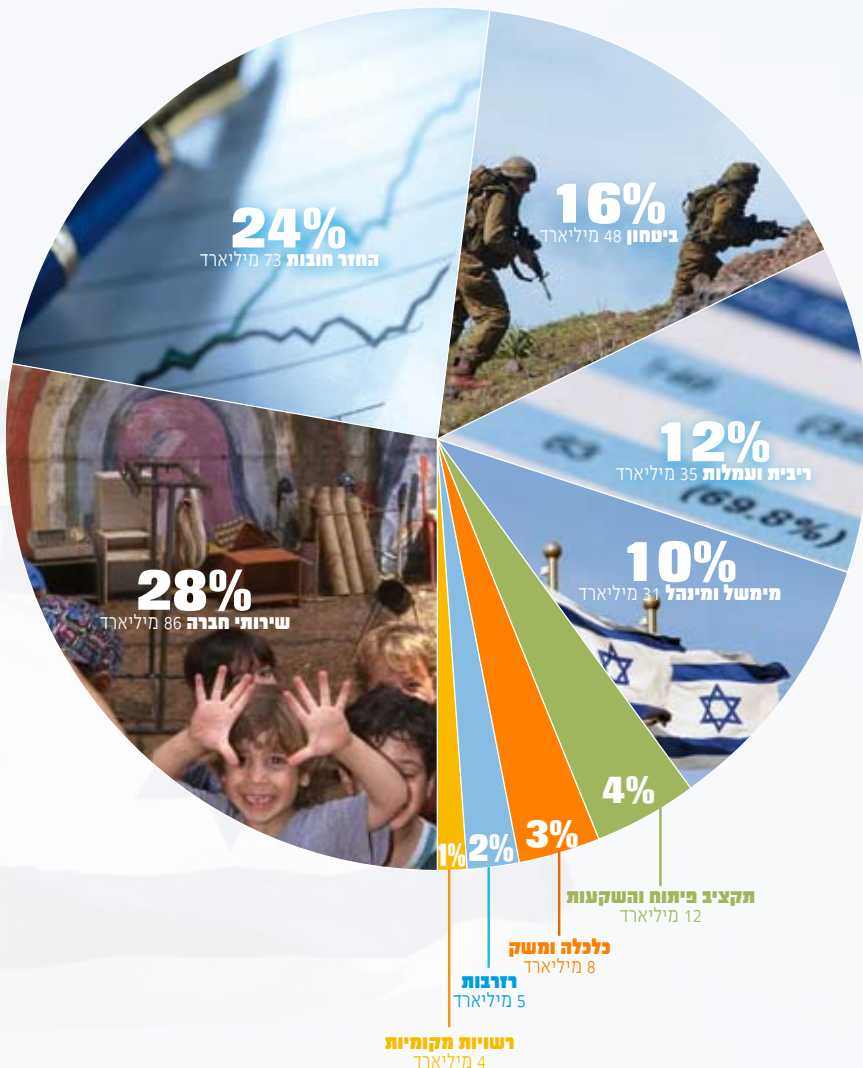
הצבעה בכנסת על תקציב המדינה. מרגע

שאושר התקציב יש צורך לקבל את אישורה של הכנסת לכל שינוי מהותי בו (ברמת הסעיף, התחום או התוכנית התקציבית). ניתן להסיט כספים בין תקנות תקציביות באותה תוכנית באישור משרד האוצר. במקביל לניהול התקציב שאושר, מתחילה המערכת הממשלתית בתהליכי גיבוש תוכניות העבודה והתקציב לשנה העוקבת.



תקציב המדינה

התקציב השנתי של ממשלת ישראל לשנת 2008 עומד על כ-300 מיליארד שקלים. מתוכם הוקצו 86 מיליארד שקלים לנושאים חברתיים, 48 מיליארד למערכת הביטחון, 73 מיליארד לפירעון חובות ו-34 מיליארד לתשלומי ריבית. ספר התקציב לשנת 2008, המהווה נגזרת של תוכנית העבודה של הממשלה, הונח על שולחן הכנסת בחודש אוקטובר 2007.



חלוקת תקציב המדינה לשנת 2008 (משרד האוצר, חוברת "עיקרי התקציב", אוקטובר 2007)

מבנה ספר התקציב הממשלתי ורמות הפירוט בו

ספר התקציב עצמו בנוי מארבע רמות פירוט. הראשונה, **רמת הסעיף**, מפרידה בדרך כלל בין משרדי הממשלה השונים. השנייה, **רמת התחום**, מפרידה בין תחומי הפעילות העיקריים בתוך כל אחד מהמשרדים. השלישית, **רמת התכנית**, מפרידה בין התכניות השונות המאושרות במסגרת התחומים. הרביעית, **רמת התקנה**, מפרידה בין תקנות הוצאה השונות בכל תכנית. הגורם המאשר את הרמות השונות הוא גם הגורם שיאשר שינוי בהן במהלך שנת התקציב.

מבנה תקציב המדינה משקף, הלכה למעשה, את סדרי העדיפויות של הממשלה כולה. בעוד חלק מהוצאות הממשלה מחולקות לתחומי פעילות (חינוך, בריאות, ביטחון וכו'), הרי שחלק אחר קשיח, ונגזר מהתחייבויות שנלקחו בשנים עברו (החזר חובות ותשלומי ריבית). בניית התקציב על חלקיו השונים מתחילה חודשים ארוכים קודם לאישורו בכנסת.

מספר הספרות	תיאור רמת הפירוט	דוגמה	גורם מאשר
XX	סעיף	משרד ראש הממשלה	כנסת
XX XX	תחום	חיזוק הצפון	כנסת
XX XX XX	תוכנית	חינוך	כנסת
XX XX XX XX	תקנה	פיצול כיתות לימוד	משרד האוצר

סוגי החלטות על שינויים תקציביים טרם החלה שנת התקציב

אוגוסט. לעומת זאת, הגורם הדומיננטי בהחלטה על שינוי תקציבי בתוך המשרד, ברמת תחום, תכנית או תקנה, הוא הנהלת המשרד. להנהלה לכן משקל משמעותי בקביעת סדר העדיפויות בתוך המשרד פנימה.

חשוב להבחין בין שני סוגים של החלטות על שינויים תקציביים. החלטה של הממשלה על תוספת תקציב למשרד מסוים (או הפחתה בתקציבו), ברמת סעיף הוצאה, מתקבלת בהתאם לסדרי העדיפויות של הממשלה בחודש

סוג ההחלטה	השיקול המרכזי	גורם דומיננטי בתהליך	מועד החלטה
תוספת תקציב למשרד	סדרי העדיפויות של הממשלה	הממשלה	אוגוסט
שינוי תקציבי במשרד	סדרי העדיפויות של המשרד	הנהלת המשרד	אפריל-יולי או ספטמבר-אוקטובר

*ראוי לציין ששינויים תקציביים נעשים גם במהלך שנת התקציב. ואולם, פעמים רבות יש קושי להסיט תקציבים שכבר חולקו על ידי המשרד. נוסף על כך, כאשר מדובר בתוספת תקציב, הדבר עלול לחייב קיצוץ רוחבי בתקציבי כלל המשרדים, על מנת לשמור על מסגרת התקציב שנקבעה.



גיבוש תוכנית העבודה במשרד הבריאות

במסגרת קביעת סדרי העדיפויות ברמת המשרד מתבקשות היחידות להציג דרישות תקציביות לצמצום הפערים. שני סוגים של משימות מצריכות תוספת תקציב: משימות המבוצעות כיום על ידי היחידה ונדרשים משאבים נוספים להמשך ביצוען, ומשימות שאינן מבוצעות כיום, והן בבחינת הרחבה של פעילות קיימת.

כאשר היחידות מעלות דרישה לתוספת תקציב, הן מתבקשות להסביר את מהות הפער. לפי השקפתו של משרד הבריאות, שלושה גורמים יכולים להביא להיווצרות פערים: שינויים כמותיים ודמוגרפיים; שינויי מחירים; שינויים ושיפורים טכנולוגיים המייקרים את השירות.

לאחר ריכוז הדרישות באגף לתכנון, תקצוב ותמחור במשרד הבריאות, מתבצע תהליך של תיעדוף הדרישות ע"י הנהלת המשרד ואישורן על ידי שר הבריאות. במסגרת תהליך זה, ולאור יעדי המשרד, קובעת ההנהלה מהם סדרי העדיפויות המשרדיים לחלוקת תקציבים נוספים, אם יתקבלו מהממשלה.

לאחר שהושלם התהליך הפנים-משרדי, מתחיל המשרד את דיוני התקציב מול משרד האוצר. במסגרת זו מוצגות כלל הדרישות של המשרד (המסתכמות בתוספת של עשרות אחוזים), לצד הפערים הקיימים והתוכניות שגיבש המשרד לטיפול בהם. התוספת שתיתן בתום תהליך התקצוב הממשלתי תחולק כאמור בהתאם לסדרי העדיפויות שקבעה ההנהלה.

משרד הבריאות נושא באחריות הממלכתית הכוללת להבטחת בריאות תושבי המדינה. הוא אחראי על קביעת סדרי העדיפויות הלאומיים, הסטנדרטים ועקרונות הפעולה בתחום בריאות הפרט והקהילה, ופועל בשלושה אפיקים שונים: פיקוח ואסדרה (רגולציה) של מערכת הבריאות, הפעלה ישירה של שירותי הבריאות, וביטוח ומימון השירותים. ככלל, המשרד שואף לבצע הפרדה של הפונקציות השונות כדי לצמצם את ניגודי העניינים ולאפשר לו להתמקד בביצוע תפקידיו המיניסטריאליים.

לצורך ניהול המשרד הוגדרו שבעה משקים נפרדים. כל משק מקבל נתח מסוים מסך התקציבים העומדים לרשות המערכת, וניהול המשאבים מתבצע בכל משק בנפרד על כל המשתמע מכך (ובפרט בחלוקה מחדש של כספים שנחסכו). תקציבים נוספים שהמשרד מקבל מחולקים בין המשקים השונים בהתאם ליעדי המשרד ולסדרי העדיפויות הנגזרים מהם.

המשרד מתמודד דרך קבע עם הצורך במשאבים נוספים, ובשל כך נוצרים פערים בין הרצוי למצוי. במסגרת תהליך הכנת תוכניות העבודה וגיבוש התקציב השנתי, מתבקשות היחידות להצביע על פערים בתחומים שבאחריותן. להצגת הפערים שתי מטרות: קביעת סדרי עדיפות להקצאת המשאבים החדשים שהתקבלו במשרד, והצגת השלכות של מגבלת התקציב.

הערכת המצב השנתית

הערכת המצב מסייעת לפתח הבנה של הנושאים שיש לטפל בהם על בסיס מידע ועובדות, כולל אלו הדורשים בחינה מחודשת. פעמים רבות התהליך יעמיד במבחן מוסכמות יסוד.

הבסיס לכל תהליך תכנון טמון בשאלה "מה מבקשים להשיג". הערכת המצב, שבה עוסק פרק זה, היא כלי מרכזי המסייע בגיבוש תשובה לשאלה זו. הדיון בנושא מחייב קביעות יחסית, שהרי שינוי מתמיד של המטרות אינו מאפשר הבשלה של תהליכים. ואולם, היות שבמציאות אין סביבה יציבה, הרי עוד בשלב התכנון יש צורך בזיהוי שינויים מרכזיים, ניצול הזדמנויות ואיתור איומים הדורשים התייחסות.

הערכת המצב עצמה מסייעת לפתח הבנה של הנושאים שיש לטפל בהם, ובכלל זה תחומי פעילות הדורשים בחינה מחודשת של ההשקעה, על בסיס מידע ועובדות. מן הבחינה המעשית היא מובילה לתהליך הדורש נתונים ומאפשר חשיבה של צוות ההנהלה על מטרות המשרד לשנים הקרובות ועל היעדים הנגזרים מהן. ככל שהניתוח מעמיק יותר, תהיה הבחינה יסודית ועשירה יותר. פעמים רבות היא עשויה להעמיד במבחן מוסכמות יסוד.

פיתוח הערכת מצב מושתת על שני יסודות מרכזיים: **זיהוי ואיסוף כלל המידע** הכמותי והאיכותי הרלוונטי, ו**ניתוח והבנה** של המידע ומשמעותותיו. שיתוף מעגלים רחבים יותר בתהליך – בארגון ומחוצה לו – והפצת תוצריו, יבטאו את עומק התהליך, יזמנו אתגרים ומשוב ויאפשרו פיתוח גישות חדשות לשלבים הבאים.

1

לשמש תשתית לתהליך גיבושן של תוכניות העבודה המשרדיות, על רקע הלקחים משנת העבודה המסתיימת ועל רקע השינויים בסביבה החיצונית שבה פועל המשרד.

2

להעניק להנהלת המשרד כלי שבאמצעותו יוכל לבחון באופן מסודר את מטרותיו ויעדיו העיקריים, סדר העדיפויות בהם והדרך למימושם - בטווח הקצר ובטווח הארוך.

3

לייצר להנהלת המשרד תמונת מצב מערכתית, כוללת ומשותפת, אשר תאפשר ליזום ולתעדף משימות במסגרת תוכנית העבודה השנתית באופן מושכל.

4

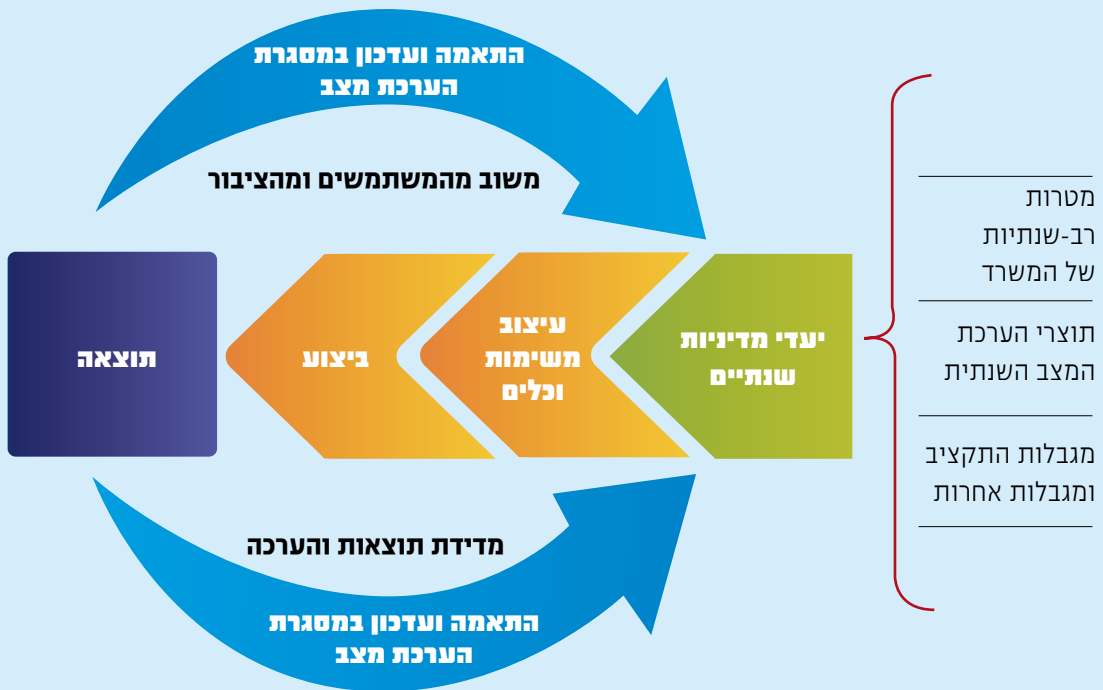
לאתר מקורות פנימיים שאינם מקדמים את סדר העדיפויות ולהקצותם מחדש במסגרת תוכנית העבודה. בדרך כלל, זהו המקור העיקרי למימון תוכניות חדשות.



תהליך הערכת המצב צריך להתבסס על הנחה ריאלית. במסגרת מגבלות התקציב שהממשלה כפופה להן, סביר להניח שהמשרד הממשלתי יוכל במעבר בין שתי שנות עבודה לקבל תוספת צנועה של עד כ-5% למשאביו או להידרש לקיצוץ בסכום דומה.

תהליך בניית תוכנית העבודה השנתית מושפע מהערכת המצב בכמה היבטים. תחילתו בגיבוש **היעדים** לשנה הקרובה על בסיס **מטרות המשרד**, הערכת המצב השנתית ומגבלות התקציב הנתונות. **יעדי המדיניות השנתיים**, לאחר שנקבעו, משמשים בסיס ל**עיצוב המשימות והכלים** שבהם יעשה המשרד שימוש. ביצוע המשימות מביא ל**תוצאה**; התוצאה משפיעה על התהליך בשני אפיקים - שניהם חלק **מהערכת המצב השנתית**: מדידת תוצאות והערכה מצד אחד, ומשוב מהמשתמשים ומהציבור מצד שני. זהו תהליך מתמשך של תכנון, ביצוע ולמידה, והערכת המצב היא אבן דרך הכרחית בו.

תהליך בניית תוכנית העבודה השנתית



* תורגם ועובד על סמך ה- Strategy Survival Guide שהוכן על ידי יחידת האסטרטגיה במשרד ראש הממשלה של בריטניה.



שלב 1: הקמת צוות חשיבה

רצוי שצוות החשיבה יכלול נציגים מכמה תחומי פעילות של המשרד, בהם אנשי מחקר, המסוגלים לצייר תמונת מצב רחבה יותר, ואנשי תכנון אשר היו מעורבים בעבר בהכנת תוכנית העבודה השנתית. על מנת שהערכת המצב אכן תשפיע על סדרי העדיפויות, רצוי שצוות זה יתחיל לפעול בתחילת השנה ויסיים את עבודתו לא יאוחר מחודש אפריל, אז נדרש המשרד להציג את עיקרי תוכניותיו לפני משרדי המטה.

הצגת עיקרי התוכניות היא חלק מהותי בתהליך קביעת סדרי העדיפויות של הממשלה. תהליך זה מתחיל בחודש אפריל ומסתיים באוגוסט, אז מובא התקציב לדיון בממשלה. לפיכך, הערכת המצב נדרשת כבר בתחילת התהליך, כדי לאפשר בחינה מחודשת של הצרכים, הפערים וסדרי העדיפויות של המשרד.

לאחר שתיקבע מסגרת התקציב המשרדית, אפשר יהיה להשתמש בתוצרי הערכת המצב כדי לאתר תחומי פעילות שאינם תורמים להשגת יעדיו של המשרד, ולהסיט מהם משאבים לטובת תחומים אחרים שלא זכו לתוספת משאבים חיצונית.

שלב 2: יצירת תמונת המצב

תהליך הערכת המצב מתחיל ביצירת מערכי מידע ובמיצוי בסיסי נתונים. נוסף על כך, הוא נועד לעודד את הארגון לפתוח צוהר החוצה ולבחון מחדש את הנחות היסוד בנוגע לדרכי עבודתו. התהליך יכול להתבסס, בין השאר, על המקורות הבאים:

- 1. מידע על מערכים ושירותים דומים בעולם**, תוך ניסיון ליצור פרמטרים מקובלים למדידת ביצועם. ניתן להיעזר בנתוני הלמ"ס לבחינת שינויים בסביבה של המשק הישראלי, וכן במסמכי מדיניות ומחקרים של ממשלות אחרות בעולם, העוסקים בנושאים דומים.
- 2. סיכום שנת העבודה הקודמת**, ובכלל זה בחינת התוצאות שהושגו מול מדדי התוצאה שהוגדרו, תוצרי מחקרים מלווים, הפקת לקחים (לחיוב ולשלילה), והערכת הקשיים. הסיכום הוא בסיס לבניית התוכנית לשנה העוקבת, תוך בחינה ביקורתית של הביצוע.
- 3. חומר מחקרי** שהצטבר או הופק על ידי המדען הראשי של המשרד או על ידי גורמים נוספים הרלוונטיים לפעילות המשרד, כגון מכוני מחקר חיצוניים המלווים את עבודת המשרד באופן שוטף.
- 4. עמדות, ידע והמלצות** של גופי מחקר שבחרו לנקוט עמדה בסוגיות שעל הפרק, ושל ארגוני החברה האזרחית שבסביבתם פועל המשרד.

משהושלמה בנייתה של תמונת המצב יש בידי הנהלת המשרד בסיס המידע הדרוש על מנת לנתח את המצב. ניתוח המצב נעשה באמצעות הפעלת כלי ניתוח וחשיבה משותפת, על בסיס שיקול דעת, שיפוט והערכה של הנתונים. חלק מהותי בתהליך הוא בחינת הסביבה שבה פועל הארגון בהתאמה ליכולותיו הקיימות והעתידיות.

אחד הכלים המקובלים והקלאסיים לכך הוא מודל SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats - עוצמות, חולשות, הזדמנויות, איומים). המודל מסייע להבנות אסטרטגיה בסביבה משתנה ותחרותית, וכיום הוא חלק ממערך התכנון בארגונים ציבוריים רבים. למעשה, זהו כלי המאפשר בחינה של העוצמות והחולשות הנובעות **מעולמו הפנימי** של המשרד, לצד ההזדמנויות והסיכונים הנובעים **מעולמו החיצוני**.

לשימוש בכלי שלוש מטרות מרכזיות:

1. לגבש את יעדי המדיניות של המשרד לתקופה נתונה;
2. להבין ולהבהיר את הפרמטרים המשפיעים על מימוש המטרות במשרד ובסביבתו החיצונית;
3. לייצר קווי אסטרטגיה ברורים שיחברו את המשימות לסביבה שבה הן תבוצענה.

מטרות מרכזיות בניתוח SWOT

סביבה פנימית

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

מבנה מודל ה-SWOT
מבנה מודל ה-SWOT

1

סקירת הזדמנויות ואיומים בסביבה

שלב זה מאפשר הערכה של הכיוונים והקשיים המשפיעים על עתיד פעילות המשרד. יש לבחון את המצב הסוציו-דמוגרפי, הכלכלי והפוליטי, וכן מדדים פיזיים וסביבתיים. שלב זה אמור להיות פשוט למדי, שכן המטרה היא **להשיג תמונה כוללת**, ולבחון עניינים מרכזיים הנוגעים לקהילה ולסביבה שתצטרך להתמודד עם המדיניות הממשלתית. שלב זה כולל גם את רשימת המגמות והשינויים בסביבה שאינם בשליטה ישירה של הגוף הממשלתי, אשר ראוי שתהיה להם השפעה מהותית על מטרות המשרד.

2

ניתוח פנימי של עוצמות וחולשות

בשלב זה יש לבחון את הגורמים שבשליטת הגוף הממשלתי, שבכוחם לקדם או לעכב את ביצוע המדיניות. במסגרת זו יש לנתח את יכולות המשרד ומשאביו הפנימיים, את עוצמתו האנושית ואת התהליכים הפנימיים המתרחשים בו. זה המקום לבחון סוגיות כמו התרבות הארגונית של המשרד, סגנון הניהול וקבלת ההחלטות, ניהול הידע ורמת המומחיות, המבנה הארגוני וחלוקת הסמכויות, כמו גם איכות הקשר והתקשורת עם גופים חיצוניים רלוונטיים. התוצר של השלב הזה הוא **הערכה מוסכמת וכנה** של הפער בין האתגרים החיצוניים ליכולות הפנימיות הקיימות.

3

הערכת מצב אינטגרטיבית ובחינת מטרות המדיניות ויעדיה

על בסיס ניתוח משולב של תוצרי השלבים הקודמים תבוצע הערכה מחודשת של מטרות המשרד ויעדי הנוכחיים. הערכה זו תביא בחשבון גם את **מערכת הערכים** המנחה את המשרד וגם את **השאיפות** של מנהליו לשינויים בסביבה החיצונית. בנוסף, תיבחן איכות המענה שהן נותנות למאפייני היחסים בין העוצמות והחולשות של המשרד לבין האתגרים וההזדמנויות שזוהו. במידת הצורך, התוצר אמור לשקף את העדכון של ההגדרות הללו ולהציע חלופות אפשריות, במטרה לממש באופן מיטבי את ההזדמנויות ולצמצם את האיומים.

4

גיבוש אסטרטגיית ביצוע חדשה והערכתה

לאחר שאושרו היעדים או נוסחו מחדש, יש לבחון את הרלוונטיות של אסטרטגיית הביצוע הקיימת ולפתח חידושים או שינויים בה. המודל (ראה טבלה מימין) מבנה את החשיבה סביב חלופות המנצלות עוצמות והזדמנויות וכאלה המתמודדות עם חולשות ואיומים. משהועלו החלופות, יש להסכים על מערכת המדדים שלאורם תיבחן הצלחת המימוש. הערכת האסטרטגיה המחודשת תיעשה אפוא על בסיס שלושה תבחינים: **יישומיות פנים ארגונית** (עוצמות וחולשות); **מענה לאתגרי הסביבה החיצונית** (הזדמנויות ואיומים); **ועמידה במדדים שנקבעו**.

שלבים 4 ו-5: מסקנות והמלצות

על בסיס ניתוח תמונת המצב, יכול צוות החשיבה להתחיל ולגבש את תוצרי הערכת המצב. מומלץ שהתהליך יסתיים במסמך עבודה אשר יכלול את החלקים הבאים:

- הגדרת **המטרות ויעדי המדיניות המעודכנים**, הבעיות המרכזיות החדשות שעמן רוצים להתמודד והתוצאות הרצויות בסביבה החיצונית.
 - הגדרה ראשונית של **תוכניות ייעודיות אשר יש לתכנן ולקדם** במהלך שנת העבודה הקרובה על מנת להביאן לאישור וביצוע בשנת התקציב הבאה.
 - הגדרה ראשונית של **תחומי פעילות אשר אינם מקדמים** את מטרות המשרד ויעדיו במידה מספקת, ולכן יש לבחון את האפשרות לקצץ במשאבים המוקצים להם.
 - תיעודף ראשוני של **המשימות שאותן המשרד מבצע כיום** באופן שיקדם את מטרותיו ויעדיו, ובחינה של המשמעות הנגזרת מהמשכן.
 - **הערכת הסיכונים** לעמידה ביעדי המדיניות המוצעים לשנה הבאה והערכה בדבר מידת העמידה ביעדי השנה הנוכחית.
- * ייתכן שבמצבים מסוימים יוצג מסמך זה לעיונם של גופים חוץ-משרדיים לשם קבלת משוב. בסופו של דבר יהווה המסמך חלק מהערכת המצב השנתית הכוללת של ממשלת ישראל.

תוכנית העבודה ומרכיביה

פרק זה נועד לקדם אחדות בעולם המושגים שבו נעשה שימוש בעבודת התכנון במשרדי הממשלה, ולהתוות קווים מנחים באשר למרכיבים השונים שיהיו בה.

משרדי ממשלה רבים כותבים תוכניות עבודה כדבר שבשגרה. תוכניות אלו מהוות כלי עזר בתהליך של חשיבה אסטרטגית, המגדיר את המצב שאליו שואף המשרד להגיע ואת הדרך לעשות זאת. בבסיסן, התוכניות כוללות את יעדי המדיניות המרכזיים והמשימות העיקריות אשר המשרד יפעל להגשמתם. על מנת לקבוע סטנדרט אחיד, להטמיע שפה משותפת וליצור האחדה מושגית ומבנית, קובע פרק זה הנחיות תכנון ומגדיר את המושגים השונים שבהם יעשה שימוש.

ישנן מתודולוגיות שונות להבניית תוכניות עבודה משרדיות, המשקפות תפיסות ניהול שונות. כך, למשל, נוהגים חלק ממשרדי הממשלה לתכנן "מלמטה למעלה", ולבסס את התוכנית המשרדית על התוכניות האגפיות. משרדי ממשלה אחרים קובעים את יעדי המדיניות בפורום ההנהלה, ומעבירים הנחיות לתכנון משימות לאגפים השונים ("מלמעלה למטה"). ניתן כמובן גם לשלב בין המתודולוגיות.

פרק זה לא נועד לעסוק בדרך העבודה הפנים-משרדית לגיבוש התוכנית, אלא להבטיח אחדות בעולם המושגים שבו נעשה שימוש במשרדי הממשלה, כמו גם במבנה תוכנית העבודה. המושגים ומבנה התוכניות צריכים להיות זהים – בין כשמדובר בתוכנית עבודה אגפית ובין כשמדובר בתוכנית העבודה של המשרד כולו, המוצגת לפני הכנסת, הממשלה והציבור הרחב.

תוכנית רב-שנתית המתבססת על הערכת מצב רחבה, כמפורט בפרק הקודם. תוכנית כזאת תאתגר ולעתים אף תגדיר מחדש את המטרות הרב-שנתיות של המשרד הממשלתי ואת יעדי המדיניות שלו, ולתוצאותיה השפעה ארוכת טווח על הארגון ועל אופן עבודתו. בחינה יסודית כזאת נעשית אחת לכמה שנים, היא משתפת גורמים רבים מהמשרד ומחוצה לו, ולהנהלת המשרד תפקיד משמעותי בקבלת ההחלטה על גיבוש התוכנית ובביצועה.

תוכנית העוסקת בתחום ברור ומוגדר, ויש לה תרומה משמעותית למימוש יעדי המדיניות של המשרד או של הממשלה. לעתים היא מגדירה מחדש את היעדים ואת הדרך להשגתם. תוכנית ייעודית יכולה להיווצר במהלך השנה, שלא במסגרת מעגל התכנון הרגיל, כאשר גורם ממשלתי מעוניין להוסיף או למקד משאבים בתחום מוגדר. במקרים רבים היא משותפת לכמה משרדי ממשלה, ותעוגן בהחלטת ממשלה מחייבת.

מדריך זה אינו עוסק בבניית תוכניות אסטרטגיות או תוכניות ייעודיות, אף כי הן חלק חשוב של עבודת תכנון המדיניות בממשלה.

ככלל, **תוכנית העבודה השנתית** של משרד ממשלתי משקפת את כלל הפעולות שמתכנן המשרד לבצע בתקופה נתונה כדי להגיע מהמצב הקיים למצב שאליו הוא שואף ויכול להגיע. התוכנית מגובשת לאור **המטרות**, העומדות בבסיס פעילותו של המשרד, תואמות את קווי היסוד של הממשלה ומעודכנות אחת לכמה שנים על ידי הדרג הבכיר במשרד. בראש תוכנית העבודה מוצגים **היעדים** שהציב לעצמו המשרד לתקופה המוגדרת, כשלצדם **מדדי תוצאה**, המתייחסים לשינוי המצופה בסביבה החיצונית. כל אלה משקפים את מדיניות המשרד לתקופה הנדונה.

כנגזרת של המטרות הרב-שנתיות, היעדים השנתיים ומדדי התוצאה, נקבעות **המשימות** שיבצע המשרד עצמו. בכל משימה ניתן להגדיר מטרה ברורה, כלי מדיניות, פעולות נדרשות, תשומות שיש להקצות ומדדי ביצוע/תוצאה. בעוד **מדדי הביצוע** משמשים בעיקר לבקרת הפעולות שהוחלט לבצען, **מדדי התוצאה** משקפים את השינוי שהוסכם כי יש להשיגו באמצעות פעולות אלו בסביבה החיצונית.

שכבות התכנון הממשלתי

משימות	יעדים שנתיים	מטרות רב-שנתיות	שכבת התכנון
היעדים השנתיים של המשרד, מגבלות התקציב הקיימות, הערכת המצב השנתית, סדרי העדיפויות שקבעה ההנהלה ויכולות הביצוע של המשרד.	המטרות הרב-שנתיות של המשרד, יעדיה של הממשלה הנבחרת והשר המכהן, מגבלות התקציב הקיימות, הערכת המצב השנתית ויכולות הביצוע של המשרד.	חזון המשרד, ייעודו וערכי היסוד שלו, חוקים והחלטות ממשלה, הערכת המצב השנתית והרב-שנתית, יכולת הביצוע של המשרד, מגבלות התקציב שלו ועמדות בעלי העניין המעורבים בפעילותו.	גורמים משפיעים
עמוד 34	עמוד 33	עמוד 32	מועד בחינה מחדש ועדכון
אחת לשנה	אחת לשנה	אחת לכמה שנים	סוגי מעקב
מדדי תוצאה או מדדי ביצוע	מדדי תוצאה		מרכיבים נדרשים
תיאור המשימה, פעולות נדרשות, לוחות זמנים, חלוקת אחריות, שותפים מרכזיים, משאבים נדרשים, ומדדי תוצאה	תיאור היעד, מדדי תוצאה ודרכי המדידה		

מטרות רב-שנתיות

המטרות הרחבות ביותר שעליהן המשרד יכול לקחת אחריות, אשר בהשגתן יש כדי לחולל שינוי בסביבה החיצונית. הן-הן בסיס ההצדקה לקיומו של המשרד, הן המצביעות על כיוון פעולתו הרצוי והן המשקפות, במקרים רבים, את ערכי היסוד שלו. המטרות משקפות את הסינרגיה שבין חזון, ייעוד, מצב קיים ומצב רצוי, אך הן אינן מנותקות שמיכולת הביצוע ומגבלות התקציב של המשרד, כך שהן בנות-מימוש. יש להן זיקה חזקה לחוקי המדינה ולקווי היסוד של הממשלה הנבחרת.

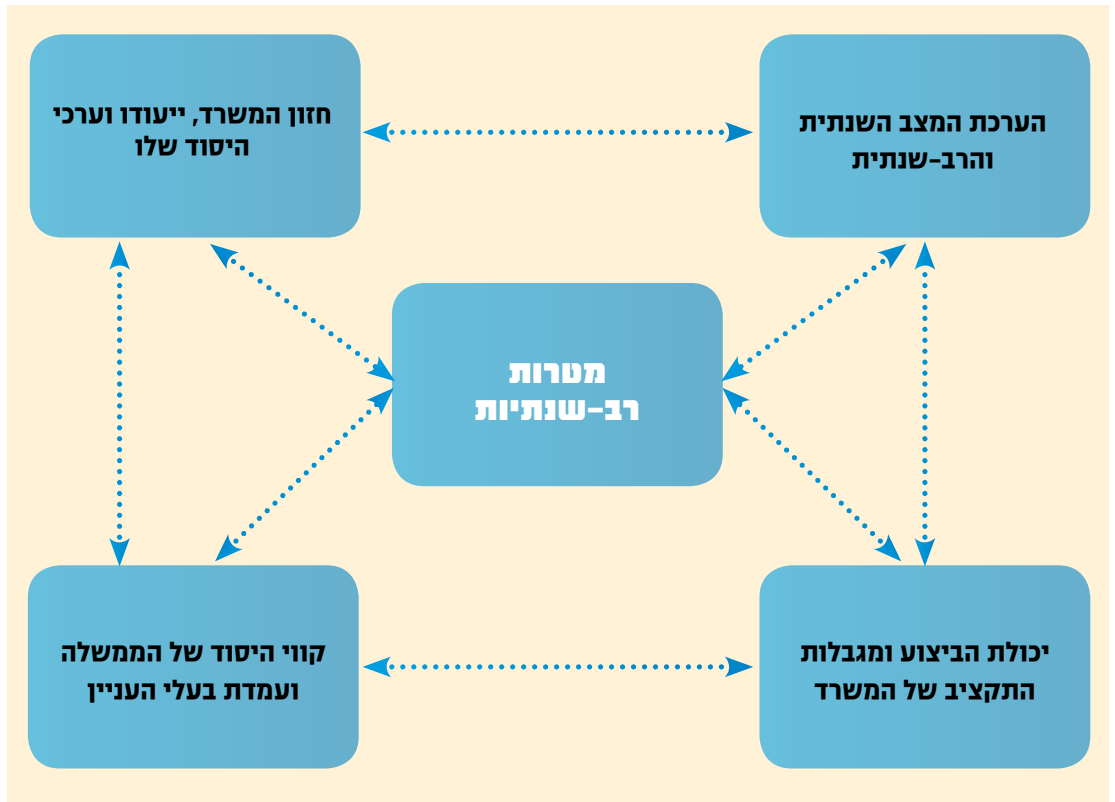
מה הן לא?

המטרות אינן חזון ערטילאי שלא ניתן לממשו באמצעות המשאבים הקיימים, והן אינן כוללות היבטים ביצועיים הקשורים לעבודתו השוטפת של המשרד.

מה הן כן?

המטרות משקפות את מה שהמשרד שואף להגשים, אפשר לתרגם אותן ליעדי מדיניות **בני-השגה** עבור הארגון ו**בני-מדידה** עבור הסביבה, ומעיון בהן ניתן להבין מה המצב הסופי שהמשרד מבקש להגיע אליו ומה כיוון פעולתו.

מכלול הגורמים המשפיעים על גיבוש מטרות רב-שנתיות



* תורגם ועובד על סמך ה- Strategy Survival Guide שחוכן על ידי יחידת האסטרטגיה במשרד ראש הממשלה של בריטניה.

יעדים שנתיים:

יעדים קונקרטיים בני-השגה, הנגזרים מהמטרות הרב-שנתיות של המשרד וממדיניות הממשלה, ואשר ניתן להשתמש במגוון כלים להשגתם. על היעדים להגדיר בבירור את השינוי המבוקש, כאשר מכלול היעדים משקף את סדרי העדיפויות של המשרד כולו בתקופה נתונה ובתקציב נתון. לכל יעד צמודים **מדדי תוצאה** שיאפשרו לעקוב אחר התהליך ולבחון את הצלחת המשרד בהגשמת היעד בטווחי זמן משתנים, בהתאם למהות העניין.

מה הם לא?

יעדי המדיניות אינם פירוט טכני של פעולות הארגון במצב נתון, ובדרך כלל אינם נוגעים רק לאחד מהאגפים אלא לכמה אגפים או למשרד כולו.

מה הם כן?

יעדי המדיניות מגדירים את המצב שאלין ניתן וצריך להגיע בעבודת תכנון וביצוע ממשלתית נכונה. הם ניתנים למדידה ולתרגום אופרטיבי, והיצמדות אליהם תבטיח שאין במשרד משימות "מנותקות" מהיעדים שאישרה ההנהלה.

שאלות עזר למעבר מהגדרת מטרות רב-שנתיות להגדרת יעדים שנתיים



* תורגם ועובד על סמך ה-Strategy Survival Guide שהוכן על ידי יחידת האסטרטגיה במשרד ראש הממשלה של בריטניה.

משימות:

אוסף של **פעולות** אשר תכליתן השגת יעד אחד או כמה מיעדי המדיניות שקבע לעצמו המשרד, במסגרת מגבלות התקציב הנתונות. המשימה היא אבן היסוד של העשייה המשרדית כולה. היא כוללת שימוש במגוון **כלי מדיניות***, משלבת **שותפים שונים** מהמשרד ומחוצה לו, צמודים לה **לוחות זמנים**, במסגרתה מוגדרת **חלוקת אחריות** ברורה, מוקצים לה **המשאבים הנדרשים** ואפשר לבחון את השגתה באמצעות **מדדי ביצוע** או **מדדי תוצאה**. כנגזרת מהמשימות מועברות הנחיות לביצוע לגורמים השונים, תוך בקרה ומעקב אחר פעולותיהם.

מרכיבי משימה	כיצד לעשות?	למה לעשות?
<input checked="" type="checkbox"/> תיאור המשימה	כלי המדיניות* הרלוונטיים, המשאבים המוקצים ומבנה הפעילות	הסכמה על הצורך בשינוי; הזיקה למטרות הרב-שנתיות וליעדי המדיניות של המשרד
<input checked="" type="checkbox"/> כלי המדיניות		
<input checked="" type="checkbox"/> פעולות מרכזיות	מתי לעשות?	מה לעשות?
<input checked="" type="checkbox"/> לוחות זמנים	לוחות זמנים, אבני דרך בביצוע ונקודות זמן לדיווח מצד הגורמים האחראים	אוסף הפעולות שיש לעשות, אשר תכליתן השגת אחד או כמה מיעדי המדיניות
<input checked="" type="checkbox"/> חלוקת אחריות		
<input checked="" type="checkbox"/> שותפים מרכזיים	איך לבדוק?	מי אחראי לעשות?
<input checked="" type="checkbox"/> משאבים נדרשים	הסדרת מחקר מלווה, קביעת מדדי ביצוע ומדדי תוצאה, והחלטה על אופן המעקב	חלוקת האחריות בין השותפים השונים וקביעת הגורם המנהל האחראי
<input checked="" type="checkbox"/> מדדי ביצוע		
<input checked="" type="checkbox"/> מדדי תוצאה		

* הרחבה על כלי המדיניות השונים שבארגז הכלים הממשלתי - ראה בנספח

"החלטה טובה" מהי?

"יעדיה ותכליותיה ברורים, ראויים וניתנים להשגה; ננקטים אמצעים ראויים המקדמים את הסיכוי להשיג את אותם יעדים ותכליות, ומובטחים התנאים הנדרשים על מנת שהיעדים והתכליות אכן יושגו"

(דו"ח ועדת וינוגרד, עמ' 102)



דוגמה:



הצורך במיקוד מאמצים בפרויקט שיקום השכונות

עבודת המחקר, עד לרמת השכונה, ביצעה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הנתונים שנאספו חולקו ל-6 קטגוריות: נתוני דמוגרפיים (לדוגמה, שיעור העולים בשכונה), נתוני רווחה כלכלית (שיעור מטופלי הרווחה וכדומה), נתוני פשיעה (שיעור העבריינים מכלל הנוער), נתוני רמת החיים (השכר הממוצע), נתוני כוח עבודה (שיעור דורשי העבודה) ונתוני השכלה וחינוך (שיעור בעלי תעודת בגרות).

המדרג החברתי-כלכלי הוא שקבע הלכה למעשה את דרך ההתמקדות של המשרד. על פי סדר העדיפויות שנקבע הגיש שר הבינוי והשיכון לממשלה את ההמלצה לרכז את כל המאמץ והמשאבים בשכונות וביישובים שבראש הרשימה.

תהליך קביעת סדרי העדיפויות עורר שאלות נוקבות בדבר אופי ההתערבות הרצויה והמקומות שבהם היא נדרשת. הוא גם הצליח להגדיל את סיכויי ההצלחה במידה ניכרת – גם אם במחיר צמצום היקפה של התוכנית.

פרויקט שיקום השכונות הוכרז בשנת 1977 על ידי ראש הממשלה דאז, מנחם בגין, כמאמץ משותף לעם היהודי, לממשלת ישראל, לרשות המקומית ולתושבי השכונה. עד לאחרונה היו משולבים בתוכנית כמה שכונות, יישובים ומועצות אזוריות. הפרויקט מנוהל על ידי משרד השיכון וצוות בין-מוסדי שפועל בו, בשיתוף עם ועדות היגוי ברמה המקומית.

ברם, בשנים האחרונות התברר כי לאחר חלוקת המשאבים לכל השכונות והיישובים המשתתפים בפרויקט, לא נותר אלא מרחב פעולה מצומצם ביותר. פיזור המשאבים על פני מספר רב של שכונות פגע למעשה בכולן ומנע את השגת היעדים. לאחר בחינת המצב, נתקבלה החלטה אסטרטגית למקד את המאמצים ב-37 שכונות בלבד.

עם קבלת החלטת הממשלה העקרונית בינואר 2006, החל משרד השיכון לגבש סל ממוקד של מענים פיזיים וחברתיים לכל שכונה. בד בבד הוחל בגיבוש קריטריונים שיאפשרו להחליט באופן צודק, שוויוני ושקוף-לציבור באילו שכונות יושקעו המשאבים. את

* קטע זה עובד על בסיס מסמך שכתבה אריאלה רבדל נדקוב, מנהלת אגף שיקום שכונות חברתי במשרד הבינוי והשיכון ויו"ר הצוות הבין-מוסדי המוביל את התוכנית.

מדידת תוצאות והערכה

ממשלת ישראל מתנהלת היום בעיקר על בסיס תשומות. השאלה הרווחת אינה "איזה שינוי נשיג בסוף הדרך", אלא "איזה תקציב יועמד לרשותנו בתחילתה". פרק זה נועד לקדם חשיבה במושגי תוצאה בממשלה, תוך הגדרת מדדים בני מדידה ובני השגה.

למדידת תוצאות הפעילות הממשלתית נודעת חשיבות רבה. ככלל, הגדרת היעדים, מדדי התוצאה ודרך המדידה שלהם נעשית בשלב התכנון, טרם תחילת הביצוע. עמידה בהם מראה שהביצוע הממשלתי היה אפקטיבי (כלומר שהמשימות והכלים שנבחרו השיגו את היעדים שנקבעו); אי-עמידה בהם צריכה להביא לבחינה מחדש של דרך ההתערבות הממשלתית וכלי המדיניות שנבחרו.

על פי רוב לא ניתן להשיג תוצאות בהתערבות ממשלתית בשנה הראשונה לביצוע התוכנית. במשך תקופה זו המערכת מתארגנת לביצוע המשימות השונות ונדרשים בעיקר מדדים למעקב אחר הביצוע, אשר יוחלפו בהמשך במדדים למעקב אחר התוצאה. עמידה במדדי הביצוע אך לא במדידת התוצאה מחייבת לחזור אל שולחן התכנון ולעצב מחדש את המשימות ואת הכלים שיאפשרו את השגת היעדים. **מעקב כמותי שנתי** אחר המדדים יאפשר לבחון זאת באופן מסודר ושיטתי.

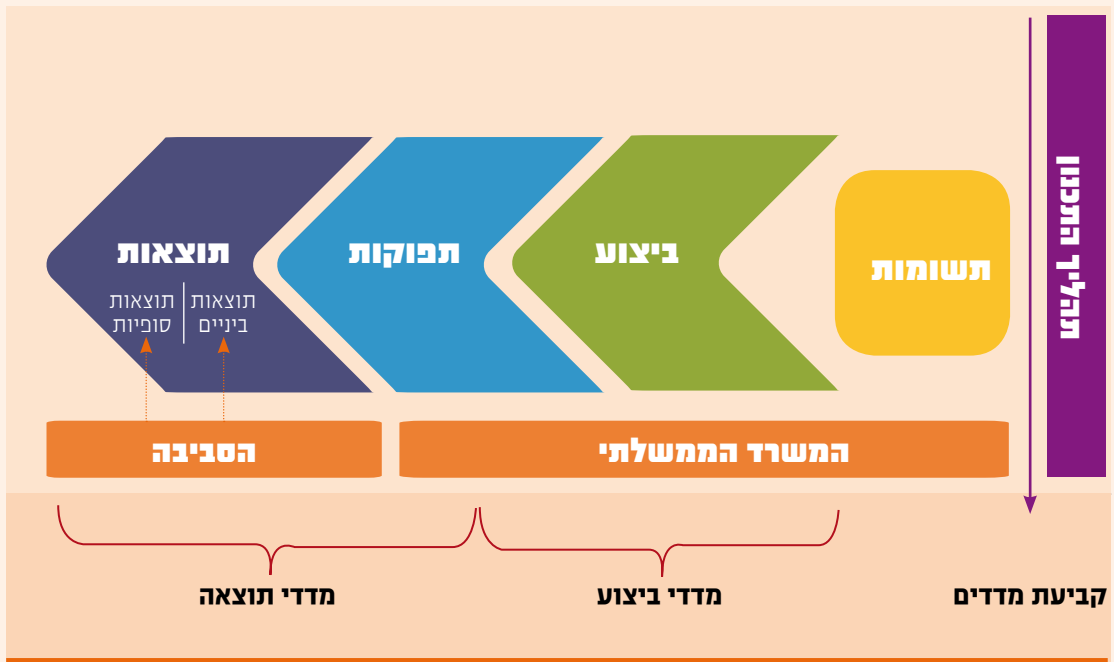
*פרק זה מבוסס בחלקו על מסמכים שהוכנו בארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח (OECD), במסגרת פרויקט בין-לאומי העוסק בניהול ממשלתי (Management in Government).

"תהליך הייצור הממשלתי" ראשיתו ב**תשומות** (תקציבים וכוח אדם), ההופכות ל**תפוקות** (המתארות את השינוי שיש לו קשר ישיר לביצוע הממשלתי), ומביאות בסופו של דבר ל**תוצאות**. מאחר שהתוצאות מושפעות ממגוון משתנים - חברתיים, כלכליים או תרבותיים - נוהגים להבחין בין "תוצאות ביניים", שאותן אפשר לייחס במידה רבה להתערבות הממשלתית, ובין "תוצאות סופיות", שאותן קשה לקשור לכך ישירות.

1. **מדדי ביצוע:** מגדירים את אופן השימוש בתשומות שהוקצו למשימה (כגון הקמת מבנה ארגוני, ביצוע התקשרות, השלמת הכשרה או גיוס כוח אדם) והמועד להשלמתה, ומשמשים בעיקר לבקרת תהליכי הביצוע ומימוש התקציב.

2. **מדדי תוצאה:** מגדירים את השינוי המצופה (ביעד מספרי או בטווח) - בין כשינוי הקשור ישירות לפעילות המשרד ("תפוקות"), ובין כשינוי בקהילה, בסביבה או במשק, שאותו אפשר לייחס להתערבות הממשלתית ("תוצאות ביניים").

תהליך יישום התוכנית השנתית



*תורגם ועובד על סמך מסמכי הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח (OECD), שהופקו במסגרת פרויקט הניהול הממשלתי.

הגדרת מדדי התוצאה לפני תחילת הביצוע מאפשרת לבחון את התקדמות התהליך כולו. המעקב אחר השגתם יכול להיעשות בכל רבעון, בכל חציון או בתחילת כל שנה.

מדדי תוצאה

יש להבחין בין סוגים שונים של מדדי תוצאה, המתייחסים לשלבים שונים בתהליך העבודה הממשלתית. למשל, מובן שהתפוקה המצופה ממשרד ממשלתי בתחום כלשהו שונה מהתוצאה הסופית שאליה חותרת הממשלה, שהרי התוצאה מושפעת מגורמים רבים, שלמשרד הממשלתי אין יכולת אמיתית להשפיע עליהם. עם זאת, אין ספק שתפוקה שאינה תורמת כלל להשגת התוצאה הסופית אין לה ערך משמעותי.

תהליך הגדרת היעדים כשלעצמו אינו תהליך פשוט. השאלה "מה אנחנו מבקשים להשיג וכיצד ניתן למדוד זאת", עשויה להביא ל**בחינה מחדשת** של הגדרת היעדים והמשימות. היא מעמידה במבחן הנחות יסוד ומחדדת את ההישגים הנדרשים. בנוסף, יש להבין גם את ה**סיכונים** הטמונים בתהליך העבודה עם מדדי תוצאה ולחשוב כיצד מתמודדים איתם (כך, למשל, קיים סיכון שיבוצעו מניפולציות בנתונים כדי להראות עמידה ביעדים, או לחלופין שיעד המדיניות עצמו יישכח והמאמץ יופנה להשגת שינוי מספרי בלבד).

ההחלטה על שימוש במדדי תוצאה יכולה ל**נבוע ממניעים שונים**: פיקוח על גורמי הביצוע על מנת להבטיח התנהלות אפקטיבית, בקרה ומעקב אחר אופן הביצוע לצורך בחינה מתמשכת של התוכנית, או שיקוף מצב הביצוע כדי לבחון אם היעדים הושגו. נוסף על כך, המידע יכול לשמש לקביעת סדרי העדיפויות ברמה המשרדית או הממשלתית, כך שיתבססו, בין השאר, על "טווח" תוצאות חזויות ריאלי ולא רק על דרישת המשאבים הנחוצים.

ניתן להגדיר בצורה שונה את מדדי התוצאה ומדדי הביצוע, ולכלול בהם מאפיינים שונים. אפשר להגדירם כמדדי ביניים (המבטאים אבני דרך במימוש התוכנית) או כמדדי יחס (המגדירים קשר מספרי כגון אחוז ההוצאה לתלמיד). הם יכולים לשקף שינוי שיורגש בתוך הממשלה או בקרב הציבור הנדרש לשירותיה, הם יכולים להיות ישירים או עקיפים, איכותיים או כמותיים, מבוססי מחקר-יזום או נגזרים מנתונים קיימים. יש לקבל על כך החלטה מושכלת בשלב התכנון.

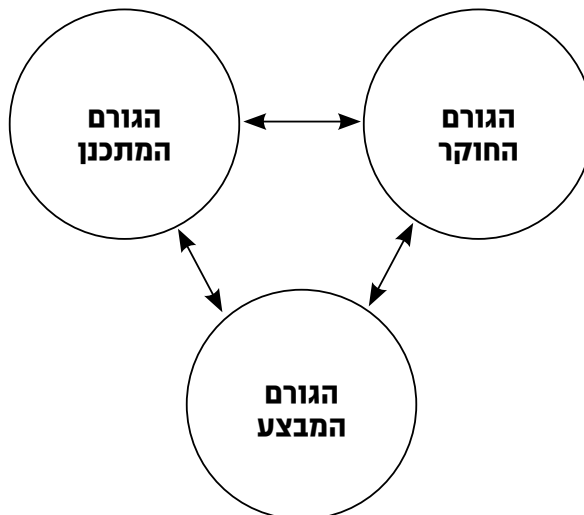


מדדי התוצאה שייקבעו צריכים להיות **בני-השגה**, אך לא פחות מכך, **בני-מדידה**. יש להגדיר מראש את הדרך שבה יימדדו ואת מקור הנתונים הנדרשים לשם כך. לעתים אפשר להשיג את הנתונים בלא מאמץ רב (לפחות כשמדובר במדדי ביצוע), ואולם על פי רוב מומלץ ורצוי ליזום ולתקצב **מחקר מלווה**, אשר יבחן את ההתקדמות בהשגת המדדים ויוכל להתריע על בעיות וכשלים בשלב מוקדם יחסית של הביצוע.

לעתים קרובות תוכניות ממשלתיות ייעודיות יוצאות לדרך ללא כל מחקר ייעודי ויישומי. מחקר כזה נועד לבחון את האפקטיביות של ההתערבות הממשלתית (באיזו מידה התוכנית משיגה את היעוד?), ויכול לבחון גם את היעילות שלה (האם אפשר להשיג את היעד בפחות משאבים?). ישנן שתי גישות בולטות לעריכת המחקר המלווה, המשקפות את היחסים שבין הגורם המתכנן, הגורם המבצע והגורם החוקר:

1. **מחקר חיצוני לתהליך** – נועד לבחון את עמידת הגורם המבצע ביעדים ובמדדים שנקבעו בשלב התכנון. מחקר כזה נובע מרצון לפקח על הגורם המבצע, בין שהוא ממשלתי ובין שאינו ממשלתי, ובדרך כלל לא תהיה זיקה ישירה בין החוקרים לבינו.

2. **מחקר שהוא חלק מהתהליך** – נועד לאפשר לאנשי הביצוע לעשות את מלאכתם בצורה טובה יותר על מנת לעמוד במדדים שנקבעו בשלב התכנון. במצב כזה, סביר ששאלות המחקר והמתודולוגיה ייקבעו על דעתם של שלושת הגורמים המעורבים.



המחקר מעצם טבעו הוא תהליך שדורש זמן, ולו בשל הצורך לנתח את הנתונים ולעבדם לאחר שהושגו ונאספו. אפשר לקצר את פרק זמן הזה על ידי קביעה מראש של הנתונים שיעביר הגורם המבצע לגורם החוקר, ומועד העברתם. כמו כן יש להקצות מראש משאבים תקציביים לביצוע המחקר ולהגדיר מראש את השיטות שיעשה בהן שימוש (ראיונות אישיים, ניתוח סקרים, הכנת שאלונים, עיבוד מאגרי מידע קיימים וכדומה).

מושג	הגדרה*	דוגמה
תשומות	סך המשאבים המוקצים לביצוע המשימות (כוח אדם, תקציבים, מוצרים ושירותים)	התקציב הייעודי להפעלת תוכנית "אורות לתעסוקה" (ויסקונטין), ובכלל זה הוצאות כוח האדם ועלות החברות המפעילות
ביצוע	אוסף של פעולות הנעשות במסגרת משימות מוגדרות, ההופכות את התשומות לתפוקות	אפיון וביצוע ההתקשרות עם החברות המפעילות את התוכנית, תוך הפניה של מקבלי הבטחת הכנסה כמוגדר בחוק
תפוקות	התוצרים המידיים של הפעולות השונות שביצע המשרד, שהיקפן ניתן למדידה ישירה	מציאת השמות איכותיות במסגרת מרכזי הפעלה של התוכנית
תוצאות ביניים	שינוי במצב אוכלוסיית היעד, המשק או החברה, אשר ניתן לייחס אותו להתערבות הממשלתית והוא מהווה שלב בדרך להשגת התוצאות הסופיות	עלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה באזורים שבהם פועלת התוכנית
תוצאות סופיות	שינוי במצב אוכלוסיית היעד, המשק או החברה, הקשור להתערבות הממשלתית אך משקף גם השפעה של כוחות נוספים הפועלים בסביבת המשרד	עלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה במדינת ישראל בכלל
סביבה	סך כל הגורמים המשפיעים על המשרד והתוכנית, הנמצאים מחוץ לגבולות ניהולו של המשרד ואשר יש להתחשב בהם בזמן תכנונה וביצועה של התוכנית	מיתון או צמיחה כלכלית, הנהגת מס הכנסה שלילי המביא לתמרוץ עבודה או העלאת שכר המינימום
מדדי ביצוע	מדד המגדיר את אופן השימוש בתשומות שהוקצו למשימה ואת אבני הדרך בתהליך המרת התשומות לתפוקות	ינואר 2009: השלמת תהליך אפיון ההתקשרות. מאי 2009: השלמת המשא ומתן עם המפעילות וחתימה על חוזים. דצמבר 2009: הפניית 5,000 מקבלי הבטחת הכנסה למרכזי התוכנית.
מדדי תוצאה	מדד המגדיר את השינוי המצופה (ביעד מספרי או בטווח יעדים), בין במונחי תפוקה ובין במונחי תוצאה	50% ממשותפי התוכנית יושמו במקום עבודה למשך 6 חודשים לפחות, בשכר ממוצע של 5,000 ₪ בחודש בתוך שנה מיום התייצבותם במרכזים. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה באזורים שבהם מופעלת התוכנית יעלה ב-3% בשנה הראשונה להפעלתה.

* הגדרות המושגים לקוחות ממילון המושגים שבעמוד האחרון במדריך זה.

נספח א': ארגז הכלים הממשלתי

אחד השלבים החשובים ביותר בבניית תוכנית עבודה מכוונת יעדים, הוא בחירת התמהיל הנכון של כלי ביצוע המדיניות. לאחר שנקבעו יעדי המדיניות, מפותחים ונבחנים הכלים השונים כחלק מעיצוב המשימות. בחירה נכונה של כלים תבטיח את השגת היעדים השנתיים שנקבעו באופן היעיל והאפקטיבי ביותר.

ככלל, הממשלה יכולה להביא לשינוי בסביבה החיצונית הן באמצעות התערבות ישירה בייצור מוצרים או הפעלת שירותים (**כלים ביצועיים**), הן באמצעות עידוד התנהגות מועדפת או חלוקת משאבים על ידי מיסוי או סבסוד (**כלים כלכליים**), הן באמצעות קביעת כללים של "מותר" ו"אסור" ופיקוח עליהם (**כלים רגולטוריים**), והן באמצעות הסברה, חינוך ושכנוע (**כלים אינפורמטיביים**).

השלבים בתהליך בחירת הכלים



בחירת כלי המדיניות המתאימים רצוי שתיעשה במסגרת תהליך מובנה לבחינת חלופות, אשר יקיף את מגוון דרכי ההתערבות הקיימות. מעורבותם של בעלי העניין בתהליך פיתוח החלופות והתכנון כולו עשויה לתרום רבות לתהליך, בייחוד כאשר מדובר במעורבות הגורמים שיהיו אחראים על יישום ההחלטות.

פרק זה נכתב בסיוע ד"ר אורי ארבל-גנץ מהפקולטה למדעי החברה באוניברסיטת בר-אילן. הגדרת המונחים "כלים רגולטוריים" ו"כלים ביצועיים" מבוססת על נחמיאס, ד. ארבל-גנץ, א. מידני, א. 2008, **מדיניות ציבורית**, רענה, האוניברסיטה הפתוחה (טרם פורסם).

כלים רגולטוריים

כלים המסדירים פעילות או התנהגות מסוימת באמצעות קביעת כללים של "מותר" ו"אסור", הן ליחידים והן לתאגידים. השימוש ברגולציה מחייב קביעת נורמה (החלטה פורמלית המגדירה סטנדרטים, מחייבת בכישורים למקצוע, דורשת או אוסרת התנהגות), ויסות התוכנית (תוצאת ההתערבות, כגון הגבלת חופש פעולה) ופיקוח (אכיפת התקנות וההנחיות).

דוגמאות:

חקיקה: הוצאת התנהגות/פעילות אל מחוץ לחוק או הכשרת התנהגות/פעילות במסגרת החוק, בין באמצעות חקיקה ממשלתית ובין באמצעות התקנת תקנות.

רישוי והיתרים: מתן היתרים לגופים העומדים בדרישות סף או לחלופין ביטול והגמשת דרישות הסף ושחרור מנגנוני אסדרה (רגולציה).

אכיפה ופיקוח: אכיפה כלכלית, אכיפה פלילית ופיקוח על מחירים (בהקשר זה אפשר לשקול את ביזור סמכויות הפיקוח הקיימות והעברתן לגורמים אחרים כמו השלטון המקומי).

כלים ביצועיים

כלים המאפשרים למדינה עצמה, על רשויותיה השונות, להשלים את מה שנעדר מהשוק החופשי, ולייצר ולספק באופן עצמאי שירותים שונים שיש בהם צורך. קיימת הצדקה להתערבות כזאת כאשר קיים כשל שוק (חוסר תחרות, חוסר ייצור, השפעות חיצוניות או פערי מידע), או כאשר ההתערבות תקדים את ערך השוויון.

דוגמאות:

שירותי ביטחון (אשר לא ניתן "לייצרם" בשוק חופשי), שירותי חינוך (אשר מביאים בטווח הארוך לתועלת לאומית שאינה מגולמת בעלותם בהווה) או אספקת חשמל והקמת תשתיות (אשר העלות ההתחלתית שלהם גבוהה מאוד).

כאשר הממשלה עושה שימוש בכלים ביצועיים יש להבחין בין הגוף המממן, הגוף המפקח והגוף המבצע/המפעיל (שיכול להיות מהמגזר הציבורי, מהמגזר הפרטי או מהמגזר השלישי). במסגרת זו יכולות להתקיים שותפויות בין בעלי עניין מהמגזרים השונים.

כלים כלכליים

כלים המייצרים תמריצים כספיים לשינוי התנהגות, של יחידים או של תאגידים, או מביאים לחלוקה מחדש של המשאבים כדי לקדם את ערך השוויון. השימוש בכלים אלו עשוי להביא לידי ביטוי השפעות חיצוניות עקיפות אשר אינן מובאות בחשבון בעת קבלת החלטות של יחיד (כמו למשל נזק בריאותי מעישון), ולעתים הם בבחינת תחליף חלקי לכלי רגולציה.

דוגמאות:

מיסוי: ישיר (מס הכנסה, הקלות במס לחיילי מילואים) או עקיף (מס ערך מוסף, מס יבוא על סולר וסיגריות, הקלות במיסוי על כלי רכב שאינם מזהמים).

סובסידיות: סבסוד צריכת המים לחקלאים, סבסוד שכר למעסיקים.

קצבאות: תמיכה ישירה ביחידים (בעלי הכנסה נמוכה, בעלי מוגבלויות).

מענקים ותמיכות: תמיכה ישירה בתחומי פעילות שהממשלה מבקשת לעודד (חינוך יהודי, פעילות למען ניצולי שואה).

כלים אינפורמטיביים

כלים המקדמים את האינטרס הציבורי באמצעות חשיפת מידע, שינוי תודעה, הפניית תשומת לב והפקה של ידע. מטרתם של הכלים לספק לאזרח/לצרכן/למשקיע/למקבל החלטות מידע שימושי, נגיש וברור, אשר יאפשר לו לקבל החלטות מושכלות יותר ובסופו של דבר לשנות את דפוסי ההתנהגות שלו.

דוגמאות:

פרסום והסברה: רכישת שטחי פרסום במדיה המשודרת, הכתובה או המקוונת, הפקה והפצה של ספרים ועלונים, שימוש בשלטי רחוב, הפצת דבקיית ("סטיקרים") וג'מיקים נוספים.

דוברות ויצירת לובי: עבודה עם העיתונות המשודרת, הכתובה או המקוונת, שימוש באנשי המקצוע של המשרד, עריכת כנסים וסיורים ותדרוך גורמים מובילי דעת קהל.

חינוך והכשרה: פורמלי – במסגרת תוכניות לימודים והעשרה לגילאים שונים, או בלתי פורמלי – במסגרת תנועות נוער, בתי אבות, מתנס"ים ואפיקים נוספים.

אפשר למנות כלי מדיניות רבים במסגרת כל קטגוריה. לכל אחד מהם המאפיינים, היתרונות והחסרונות הייחודיים לו. בחינה נכונה של כל הכלים תאפשר למעצבי המדיניות לזהות את ההשלכות הצפויות משימוש בכל כלי ולבחור את "סל הכלים" המיטבי.



נספח ב': דוגמה לתוכנית עבודה שנתית

תוכנית העבודה של משרד הביטחון הוצגה בכנס תוכניות העבודה של משרדי הממשלה לשנת 2007. חלקים ממנה מובאים בנספח זה, בצירוף מדדים שלא נכללו בה, אך הובאו להמחשה בלבד.

חזון המשרד: משרד הביטחון פועל להצבת מענה מערכתית לבניין צה"ל ועוצמתו, לחיזוק יכולת ההרתעה שלו ולהגברת יתרונו האיכותי.

מטרות רב־שנתיות:

- ביצוע מיטבי של כלל פעולות הרכש על פי צורכי צה"ל ומערכת הביטחון.
- קידום תשתיות הביטחון הלאומיות: המדעית, הטכנולוגית, התעשייתית והלוגיסטית.
- מיצוי משאבי המשרד ונכסיו באמצעות ניצול מיטבי של התקציב העומד לרשותו.
- הרחבת מערך קשרי החוץ הביטחוניים והעמקתו, והכוונת הייצוא הביטחוני והגדלתו.
- הנצחת זכרם של חללי מערכות ישראל, סיוע למשפחות השכולות ומתן מענה הולם לשיקום נכי צה"ל.
- השתלבות בתכנון ובביצוע תוכניות הממשלה.
- הגברת פעולות החינוך לשירות משמעותי בצה"ל, והגברת הפעולות למימוש משימות לאומיות ולמודעות הציבור לנושאי ביטחון.
- טיפוח עובדי משרד הביטחון כקבוצת איכות בשירות הציבורי, הכשרתם לאתגרים הנדרשים, והשלמת המהלכים הדרושים להפיכת המשרד לארגון מודרני.

יעד (מתוכנית המשרד)	מדד תוצאה (להמחשה בלבד)	דרך מדידה (להמחשה בלבד)
לפעול למימוש תהליכי הרכש אשר יסייעו לצה"ל בהשגת היעדים שנקבעו להחזרתו למוכנות ולכשירות.	קיצור של 15-20% בזמן הממוצע שחולף בין העברת הזמנת רכש מצה"ל לבין השלמת תהליכי ההתקשרות במהלך השנים 2008-2010.	ניתוח נתונים פנימיים אשר יועברו בכל חודש לאגף תיאום, בקרה ומינהל על מועד כניסת הזמנת הרכש והמועד שבו ניתן לה מענה.
לפעול לקידום התוכניות להעברת מחנות צה"ל לנגב, ולהשתלב בתוכנית הלאומית לפיתוח הנגב.	מעבר של 3,500 אנשי קבע למגורים באזור הדרום, עם מעברם לשירות בעיר הבה"דים במהלך השנים 2012-2014.	ניתוח נתונים פנימיים של מחלקת שכר בנוגע לכתובתם של אנשי הקבע, בד בבד עם ביצוע מחקר מלווה לבחינת הדרכים לעודד מעבר למגורים באזור הדרום תוך כדי ביצוע התוכנית.
לפעול לאזרוח המעברים היבשתיים במרחב התפר ועוטף עזה, למעט אזור עוטף ירושלים.	קיצור של 25% בזמן ההמתנה הממוצע במעברים שהועברו לניהול אזרחי, בחודשים שלאחר המעבר, בד בבד עם עלייה של 10% במידת שביעות הרצון של התושבים הפלסטינים העוברים בו.	סקר שיבוצע על ידי מכון מחקר, טרם האזרוח ואחריו. החוקרים ימדדו את הזמן הממוצע הנדרש למעבר ביום רגיל וביום עמוס, ויערכו סקר מדגמי (לפני האזרוח ואחריו) לבחינת מידת שביעות הרצון.
להשלים את בנייתם של קטעים חשובים בגדר הביטחון במרחב קו התפר, במגבלות התקציב הקיימות.	הקטנת מספר המפגעים שידוע כי הסתננו ארצה משטחי יהודה ושומרון בין השנים 2007 ל-2009 ב-25%.	ניתוח נתונים שיועברו משירות הביטחון הכללי באשר למקום שממנו יצאו לפיגועי טרור.
לקדם את כלל נושאי המחקר והפיתוח הביטחוניים, בהתאם ליעדים ממוקדים שנקבעו, ובכלל זה לפעול למתן פתרונות אפקטיביים נגד ירי תלול מסלול.	הקטנת מספר השיגורים של רקטות הפוגעות ביישובים ישראלים ב-50%-75% בטווח של 3 שנים מיום הפיכתה של מערכת היירוט למערכת מבצעית.	ניתוח נתונים שיועברו ממשטרת ישראל באשר למספר הנפילות בשטח ישראל ומספר הנפילות ביישובים ישראלים.

יעדים נוספים של המשרד: ליישם את לקחי המערכה האחרונה בצפון ("שינוי כיוון") בכל תחומי הפעילות של המשרד; לסייע למפעלי התעשייה הביטחונית בחתימה על חוזים בהיקף של כ-3.5 מיליארד דולר, ובמקביל למכור עודפי ציוד של צה"ל בהיקף של כ-57 מיליון דולר; לבצע הזמנות רכש באזורי עדיפות לאומית וקו העימות בהיקף של כ-2 מיליארד שקלים; לממש את התוכנית למחשוב במשרד הביטחון באמצעות מערכת SAP-ERP; לפעול להשגת פתרונות הולמים לבעיות קיימות בנושאי כוח אדם במשרד.

* בחלק זה מובא מספר מצומצם בלבד מיעדי המשרד. יודגש שמדדי התוצאה לא נכללו בתוכנית שהציג המשרד, והם מובאים כאן להמחשה בלבד.

משימה נבחרת: העברת מחנות צה"ל לאזור הנגב

תיאור: התוכנית להעברת מחנות צה"ל ממרכז הארץ לנגב היא פרויקט מרכזי של משרד הביטחון וצה"ל בתחום הבנייה והתשתיות. המורכבות במימוש התוכנית רבה, ועלויותיה גבוהות יחסית. היא מחייבת תיאום מרבי של ההיבטים ההנדסיים, התקציביים והתפעוליים בתוך מערכת הביטחון ומול רשויות וגופים אזרחיים רבים, תוך שמירת המשאב האנושי בתוך צה"ל.

היעד שתקדם: פעילות לקידום התוכניות להעברת מחנות צה"ל לנגב, והשתלבות בתוכנית הלאומית לפיתוח הנגב.

פעולות מרכזיות: סיום הקמת המסלולים, גשר הכניסה וקו ניפוק הדלק בבסיס נבטים, והעברת חלק מהפעילות מהבסיס בלוד לבסיס נבטים; הסכמה על מיקומה הגיאוגרפי של "עיר הבה"דים", הגדרת מסגרת התקציב לפרויקט וסיום ההתקשרות עם קבלני התשתית; אפיון והכנת התוכניות לגבי מחנות צה"ל בבאר שבע, הגדרת מסגרת התקציב לפרויקט והסדרה סטטוטורית של נושאי המקרקעין.

שותפים מרכזיים (להמחשה): משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, עיריית באר שבע, המועצה האזורית שער הנגב, המועצה התעשייתית רמת-חובב.

מדדי תוצאה (להמחשה בלבד):

המדד	דרך המדידה
מעבר של 3,500 אנשי קבע למגורים באזור הדרום, עם מעברם לשירות בעיר הבה"דים במהלך השנים 2012-2014.	ניתוח נתונים פנימיים של מחלקת שכר המעידים על כתובתם של אנשי הקבע, בד בבד עם ביצוע מחקר מלווה לבחינת הדרכים לעודד מעבר למגורים באזור הדרום תוך כדי ביצוע התוכנית.
צמצום של 10% במספר בסיסי צה"ל הממוקמים בערים במרכז הארץ בין השנים 2010-2012.	ניתוח נתונים פנימיים של צה"ל על מיקומי הבסיסים ומעקב אחר ההתפלגות על פי קריטריונים של אזור בארץ וסיווג היישוב (עיר/מועצה אזורית/מועצה מקומית).

מדדי ביצוע ולוחות זמנים:

השלמת העבודות בעיר הבה"דים	03 2011	השלמת העבודות בבסיס נבטים	12 2009
השלמת העבודות במרחב באר שבע	07 2013	השלמת העבודות במחנות באר שבע	07 2011

משימה נבחרת: השלמת קטעים מרכזיים בגדר הביטחון במרחב התפר

תיאור: תוכנית הקמת גדר הביטחון במרחב התפר, המתבצעת מאז קיץ 2002, נועדה להקטין את יכולת החדירה של מפגעים משטחי יהודה ושומרון. מפגעים אלו הם חלק מקבוצה גדולה של שוהים בלתי חוקיים (שב"חים) העוברים משטחי יהודה ושומרון לישראל באופן בלתי חוקי לצורכי פרנסה. * יצוין כי ההתקדמות בפרויקט תלויה בהחלטות בית הדין הגבוה לצדק ובתקציב שיוקצה לפרויקט, אשר היקפו הכולל מגיע לכ-12-13 מיליארד שקלים.

היעד שתקדם: השלמת בנייתם של קטעים חשובים בגדר הביטחון במרחב קו התפר, במגבלות התקציב הקיימות.

פעולות מרכזיות (להמחשה): השלמת האפיון הנדסי הנדרש לבניית הגדר באזורים שנבחרו; סיום ההתקשרויות עם קבלנים לבניית הקטעים; השקעת מאמצים בייצוג המדינה בבג"צ על מנת לאפשר את המשך בניית הגדר במתווה שייקבע; תכנון וביצוע פרויקטים להקלה על קיומו של מרקם חיים סביר באזורי ההקמה.

שותפים מרכזיים (להמחשה): שירות הביטחון הכללי, רשויות התכנון והבנייה ופרקליטות המדינה.

מדדי תוצאה (להמחשה בלבד):

המדד	דרך המדידה
הקטנת מספר המפגעים שידוע כי הסתננו ארצה משטחי יהודה ושומרון בין השנים 2007 ל-2009 (בהשוואה ל-2006) ב-25%.	ניתוח נתונים שיועברו משירות הביטחון הכללי באשר למקום שממנו יצאו לפיגועי טרור.
הקטנת היקף אמצעי הלחימה שייתפסו בין השנים 2007 ל-2009 (בהשוואה ל-2006), ואשר ההערכה היא כי מקורם בשטחי יהודה ושומרון, ב-25%.	ניתוח נתונים שיועברו מצה"ל ומשירות הביטחון הכללי באשר לתפיסת אמצעי לחימה בשטח ישראל באזורים הקרובים לגדר הביטחון.
צמצום זמן ההליכה הנדרש להגעה מצדה הפלסטיני של גדר הביטחון למעבר מוסדר, כך ש-90% מהם יוכלו להגיע למעבר בפרק זמן שלא יעלה על 30 דקות הליכה.	שכירת גוף מחקר אובייקטיבי אשר יבחן את פיזור האוכלוסייה ומיקום המעברים באזור על מנת להבטיח שהמדד יושג.

מדדי ביצוע ולוחות זמנים:

בניית 300 ק"מ גדר, 150 ק"מ מתוכם להפעלה מבצעית.	12 2007
השלמת 7 פרויקטים של מרקם חיים.	01 2008
השלמת 10 מעברים בגדר עצמה.	01 2008

נספח ג': מבנה תוכנית העבודה המשרדית

מטרות רב-שנתיות של המשרד

- .1
- .2
- .3
- .4
- .5

יעדים שנתיים של המשרד לשנת 2008:

יעד	מדד תוצאה	דרך מדידה
.1		
.2		
.3		
.4		
.5		
.6		
.7		
.8		

שם המשימה:

תיאור המשימה:

יעדים שתקדם:

פעולות מרכזיות:

שותפים מרכזיים:

התקציב שהוקצה:

מדדי ביצוע ולוחות הזמנים:

מדד	חודשי שנה	מדד	חודשי שנה
-----	--------------	-----	--------------

מדדי תוצאה ודרכי מדידה:

שם המשימה:

תיאור המשימה:

יעדים שתקדם:

פעולות מרכזיות:

שותפים מרכזיים:

התקציב שהוקצה:

מדדי ביצוע ולוחות הזמנים:

מדד	חודשי שנה	מדד	חודשי שנה
-----	--------------	-----	--------------

מדדי תוצאה ודרכי מדידה:

שם המשימה:

תיאור המשימה:

יעדים שתקדם:

פעולות מרכזיות:

שותפים מרכזיים:

התקציב שהוקצה:

מדדי ביצוע ולוחות הזמנים:

מדד	חודשי שנה	מדד	חודשי שנה
-----	--------------	-----	--------------

מדדי תוצאה ודרכי מדידה:

שם המשימה:

תיאור המשימה:

יעדים שתקדם:

פעולות מרכזיות:

שותפים מרכזיים:

התקציב שהוקצה:

מדדי ביצוע ולוחות הזמנים:

מדד	חודשי שנה	מדד	חודשי שנה
-----	--------------	-----	--------------

מדדי תוצאה ודרכי מדידה:

שם המשימה:

תיאור המשימה:

יעדים שתקדם:

פעולות מרכזיות:

שותפים מרכזיים:

התקציב שהוקצה:

מדדי ביצוע ולוחות הזמנים:

מדד	חודשי שנה	מדד	חודשי שנה
-----	--------------	-----	--------------

מדדי תוצאה ודרכי מדידה:

* במסגרת כנס המנהלים הכלליים הנערך בכל שנה, וכחלק מחוברת "עיקרי תוכניות העבודה של משרדי הממשלה", יובא רק חלק מתוכנית העבודה המשרדית. במסגרת זו יפרט כל משרד את המטרות הרב-שנתיות ויעדי המדיניות השנתיים שלו, ולאחר מכן יתמקד ביעד אחד או שני יעדים, תוך הצגת 3-4 משימות מרכזיות שנועדו לסייע בהשגת יעדים אלו.

מילון מושגים

מחקר מלווה: תהליך של איסוף נתונים מתוכנן מראש לצורך מעקב אחרי התקדמות התוכנית, המאפשר לשלב בה שינויים תוך כדי הביצוע.

מטרות: השינוי שרוצים להשיג בסביבה לאורך זמן, המהווה את בסיס ההצדקה והתכלית לקיומו של המשרד.

מעגל התכנון והתקצוב: סדרת פעולות מוגדרות המבוצעות במשרד ובממשלה כולה לאורך שנה קלנדרית, אשר סופן בבניית תוכניות עבודה מתוקצבות.

משימה: אוסף של פעולות הנעשות כמקשה אחת, שתכליתן השגת אחד או כמה מיעדי המשרד באמצעות שימוש במגוון כלי מדיניות.

סביבה: סך כל הגורמים המשפיעים על המשרד ועל התוכנית, הנמצאים מחוץ לגבולות ניהולו של המשרד ואשר יש להתחשב בהם בזמן תכנונה וביצועה של תוכנית.

תוכנית ייעודית: תוכנית משרדית או ממשלתית העוסקת בתחום מוגדר ואשר תהליך תכנונה נעשה שלא במסגרת תהליך התכנון השנתי.

תוכנית עבודה: מסמך מדיניות המרכז את כלל הפעולות המתוכננות לביצוע בתקופה נתונה במטרה להגיע מהמצב הקיים למצב שאליו שואפים ויכולים להגיע.

תוצאות:

• **תוצאה:** שינוי במצב אוכלוסיית היעד, המשק או החברה, אשר יש לו זיקה כלשהי להתערבות הממשלתית.

• **תוצאות ביניים:** שינוי במצב אוכלוסיית היעד, המשק או החברה, אשר ניתן לייחס אותו להתערבות הממשלתית והוא מהווה שלב בדרך להשגת התוצאות הסופיות.

• **תוצאות סופיות:** שינוי במצב אוכלוסיית היעד, המשק או החברה, הקשור להתערבות הממשלתית אך משקף גם השפעה של כוחות נוספים הפועלים בסביבה.

תפוקות: התוצרים המידיים של הפעולות השונות שביצע המשרד, שהיקפן ניתן למדידה ישירה.

תקציב: משאבים כספיים המוקצים במסגרת חוק התקציב שמאשרת כנסת ישראל.

תשומות: סך המשאבים המוקצים לביצוע המשימות (כוח אדם, תקציבים, מוצרים ושירותים).

אסטרטגיה: האופן שבו המשרד מיישם את המטרות שהציב לעצמו. מכלול היעדים, המשימות והכלים להשגת תוצאה מוגדרת, שתחולל שינוי בסביבה החיצונית.

אפקטיביות: מדד יחסי המשקף את המידה שבה השיגו התפוקה/התוצאה את המטרה/היעד.

ביצוע: אוסף של פעולות הנעשות במסגרת משימות מוגדרות, הופכות את התשומות לתפוקות.

בעלי סמכות: גורמים בסביבת המתכנן אשר בנסיבות שונות יש בידם הסמכות לקבוע מטרות, יעדים ואסטרטגיית ביצוע (מנכ"ל, שר, ממשלה, כנסת).

בעלי עניין: גורמים שעשוי להיות להם עניין להשתתף בתהליך תכנון המדיניות – בהתוויית היעדים או בעיצוב הביצוע.

הערכת מצב: תהליך איסוף נתונים וניתוחם במסגרת עבודת התכנון, אשר סופו בהמלצות בנוגע להמשכיות ולשינוי בפעילות המשרד.

התערבות ממשלתית: שימוש בכלי מדיניות המשנים את דרך התנהלותו הטבעית של השוק החופשי, לצורך השגת יעדים מוגדרים ולקידום האינטרס הציבורי.

חזון: הצהרה המתארת את העתיד שאליו המשרד שואף היה רוצה להגיע, אילו ניתן היה לטפל בכל הבעיות.

יעדים: השינויים הנדרשים לצורך השגת המטרות, אשר ניתן להשתמש במגוון כלים להשגתם.

יעילות: מדד יחסי המשקף את העלות ליחידת תפוקה/תוצאה ואת אופן ניצול המשאבים.

כלים: דרכים להתערבות ממשלתית בהתנהלותו הטבעית של השוק החופשי, על פי רוב באמצעות אסדרה (רגולציה), ביצוע ישיר, תמריצים או מידע.

מדדים:

• **מדד:** משתנה כמותי או איכותי, בר-מדידה, המשקף מצב מסוים.

• **מדד ביצוע:** מדד המגדיר את אופן השימוש בתשומות שהוקצו למשימה ואת אבני הדרך בתהליך המרת התשומות לתפוקות.

• **מדד תוצאה:** מדד המגדיר את השינוי המצופה (ביעד מספרי או בטווח יעדים), בין במונחי תפוקה ובין במונחי תוצאה.

משרד ראש הממשלה

רח' קפלן 3

הקריה ירושלים 91950

טלפון: 02-6705518, פקס: 02-6513955

www.pmo.gov.il

עריכה: גל אלון

עריכה לשונית: איילת קמאי

עיצוב: קארין ליטוין-גנור