



מדינת ישראל
משרד הפנים
לשכת המנהל הכללי

9 מאי, 2024

ד' בסיון תשפ"ד

לכבוד

ראשי הרשויות המקומיות

מנכ"ל הרשויות המקומיות

הנדון: אמות מידה לגיבוש תכניות עבודה רשותיות

שלום רב,

השלטון המקומי בישראל הוא גורם שלטוני מוביל בעל השפעה נרחבת על חיי התושבים. לצד זאת, האתגרים העומדים בפניו הם רבי ממדיים ומורכבים.

על מנת שרשות מקומית תצליח לממש את חזונה באופן מיטבי, עליה לקיים, כל העת, תהליכי תכנון סדורים, שיטתיים ומקצועיים. במהלך החודשים האחרונים קיימנו במטה משרד הפנים תהליכי למידה שונים אשר עסקו בתהליכי תכנון אסטרטגי מיטביים בשלטון המקומי.

לאורך התהליך שבוצע, הדהדה כל העת מסקנה אחת אשר חזרה ועלתה בקרב המשתתפות והמשתתפים השונים והיא חשיבותו המכרעת של הקשב הניהולי המוקצה על ידי ראש הרשות והמנכ"ל לתהליך. בנוסף הודגשה החשיבות לניהול תהליך קבוע, משותף וסדור, לו תוצרים מקצועיים על פיהם פועלים.

תוכנית עבודה אפקטיבית מבוססת על קומה נוספת והיא תוכנית אסטרטגית המבטאת את חזון הרשות ואת מדיניותה לטווח ארוך. תוכנית אסטרטגית מהווה קריאת כיוון, מעין מפת דרכים המנחה את הפעולות וההחלטות ברשות לעבר הגשמת יעדי העל העומדים לנגד עיניה. בניית תוכנית אסטרטגית מבוססת על הערכת מצב הרשות בעבר ובהווה וקובעת יעדים עתידיים. עיצוב תוכנית אסטרטגית ברורה וקוהרנטית לטווח ארוך היא מאתגרת, אך גיבושה מהווה חיבור הכרחי בין חזון הרשות למטרות, היעדים והפעולות וממנה נגזרות תכניות העבודה השנתיות של הרשות.

תוכנית עבודה שנתית מהווה כלי ניהולי מרכזי אשר עשוי לתרום במידה רבה להצלחה ולתנופה בעשייתה לרשות המקומית. באמצעותה, ניתן לנהל את המשאבים באופן יעיל וממוקד.

בנוסף, התכנית מגבירה את השקיפות ומעמיקה את האמון של הציבור בכלל והתושבים בפרט. מעבר לכך, מהווה התכנית כאמצעי תקשורתי אפקטיבי המאפשר תיאום צמוד וברור בין אגפים ויחידות שונות ברשות, מסייעת בהגדרת מטרות משותפות ויוצרת אחריות מוגדרת.

לא זו אף זו, תכנית עבודה מאפשרת הערכה יעילה של ביצועים ואפקטיביות, זאת על ידי מעקב קפדני אחר התקדמות העבודה, השגת היעדים וזיהוי בעיות וצרכים במהלך השנה באופן המאפשר שינוי מסלול מותאם ובקרה על התהליכים השונים.

על מנת לסייע לכם בגיבוש תהליך מיטבי, מצ"ב לעיונכם מסמך קצר המספק קווים מנחים לגיבוש תכנית אסטרטגית ותכניות עבודה שנתיות, אשר יאפשרו לרשות לעצב ולהשיג את היעדים האסטרטגיים שיוגדרו.

בתקופה זו ישנו חלון הזדמנויות ייחודי לאור תחילת הקדנציה הנוכחית המאפשר תכנון ארוך טווח שילווה את הרשות בשנים הקרובות.

כידוע, בחלק מהרשויות פועלים לצידכם מנהלי יחידות אסטרטגיה אשר אמונים על תכנון אסטרטגי רשותי ארוך טווח וכן על תהליך גיבוש תכניות העבודה.

בהזדמנות זו אני מזמין אתכם להסתייע גם בצוות אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד הפנים, אשר מהווים מומחי ידע ויכולים לסייע בידכם בהתמודדות עם האתגרים הרבים והדינמיים אשר צפויים להתעורר במהלך הדרך. בכתובת המייל: Strategy@moin.gov.il

השלטון המקומי הוא נקודת אור ותקווה גדולה של ישראל ואני מאמין בכל ליבי שקיום תהליכי תכנון מיטביים יתרמו להישגי הרשות.

בברכה,

רונן פרץ

המנהל הכללי

משרד הפנים

העתקים:

ח"כ משה ארבל, שר הפנים

מר חיים ביבס, יו"ר, המרכז לשלטון מקומי

מר לירון דורון – לוי, מנכ"ל, המרכז לשלטון מקומי

מר תומר ביטון, ראש מנהל השלטון המקומי, משרד הפנים

גב' לילי פיינטוך, ממונת מחוז דרום, משרד הפנים

גב' עינב פרץ, ממונת מחוז צפון, משרד הפנים

גב' תמי נאסה, הממונה על הישובים היהודים ביהודה ושומרון, משרד הפנים

מר חיים איפרך, ממונה מחוז ירושלים, משרד הפנים

גב' ענת לנקסנר, ממונת מחוז מרכז ומ"מ ממונת מחוז תל אביב, משרד הפנים

מר אלי רגב, מ"מ ממונה מחוז חיפה, משרד הפנים

גב' אנה לרנר-זכות, מנהלת אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הפנים

גב' טל שחר, מנהלת אגף אסטרטגיה, משרד הפנים

קווים מנחים לגיבוש תכנית אסטרטגית ותוכניות עבודה ברשות המקומית

תכנון אסטרטגי לרשות מקומית הוא תהליך מרכזי שמטרתו לקבוע את הכיוונים הארגוניים והאסטרטגיים של הרשות לטווח הקרוב, הבינוני והרחוק. באמצעות תכנון אסטרטגי, רשויות מקומיות מגדירות את חזון, מטרותיהן ואת האמצעים להשגתן. התכנית האסטרטגית משמשת כמסמך מנחה לתכניות עבודה מפורטות יותר הנגזרות ממנה.

תהליך אסטרטגי מלא ומוצלח ברשות לרוב יכול את הרכיבים הבאים:

1. הערכת מצב אסטרטגית:

- א. תמונת מצב: התייחסות נרחבת לתמונת המצב של הרשות כיום ובחינה של האתגרים וההזדמנויות העומדים בפניה: בחינת הפרופיל הרשומי על פי פרמטרים מקובלים ומגוונים, סיכום שנת העבודה הקודמת והשיגיה, בחינת תקציב המשרד לשנה הקודמת, בחינת מגמות לאומיות ובין לאומיות רלוונטיות, תהליכי שיתוף ציבור ועוד.
- עבודה מבוססת נתונים - תמונת מצב איכותית צריכה להיות מבוססת נתונים ועובדות בכדי שתוכל לייצר תוכנית אסטרטגית מהימנה ומדויקת.
- למידה מרשויות אחרות – בישראל ובעולם: רצוי ללמוד מיעדים אסטרטגיים שהוגדרו, הצלחות וחסמים של רשויות אחרות בישראל ובעולם. כאלו הדומות לרשות המקומית במאפייניהן או שעברו תהליך דומה לזה אותו מבקשת הרשות לעבור.
- ב. ניתוח המידע שנאסף: ניתוח המצב נעשה באמצעות הפעלת כלי ניתוח וחשיבה משותפת, על בסיס שיקול דעת, שיפוט והערכה של הנתונים. חלק מהותי בתהליך כולל בחינת הסביבה שבה פועל הארגון בהתאמה ליכולותיו הקיימות והעתידיות.
- ג. מסקנות והגדרת יעדים אסטרטגיים: קביעה (או עדכון) של חזון, מטרות ויעדי הרשות וכן כיווני הפעולה להשגתם. שלב זה כולל בתוכו ניתוח תקציבי אשר בוחן את ההיתכנות ליישום התכנית ביחס לתקציב הרשות. במידת הצורך, יש לחזור לתוכנית ולבצע התאמות. מטרות/יעדים אסטרטגיים מבטאים בדרך כלל מדיניות לטווח ארוך של 3 עד 5 שנים, הם יעדים חוצי רשות המתאימים למספר אגפים ויחידות.

ניתן להיעזר [במדריך התכנון לרשויות מקומיות, ינואר 2020](#), עמוד 17-26.

2. תוכניות עבודה מפורטות:

- א. פריסת כיווני הפעולה לתוכנית עבודה שנתית/רב שנתית על ידי הגדרת מטרות, יעדים ומשימות:
- מטרות/יעדים אסטרטגיים של הרשות: ההשיגים הרחבים אליהם הרשות מכוונת את פעולתה, אשר מימושם יחולל שינוי מהותי בסביבה החיצונית – הסתכלות עתידית, ארוכת טווח. קביעת יעדים רחביים, חוצי ארגון ע"פ חזון ראש הרשות ובהתאם לתהליך האסטרטגי המקדים.
- יעדים/יעדים אגפיים: הישגי הביניים המקרבים אותנו למטרה, ניתנים למימוש בתקופה מוגדרת, בדרך כלל שנתיים.
- משימות: משימות הן פעולות שיש לבצע כדי להשיג את יעדי האגף והרשות. משימות הן ליבת העשייה ברשות ומבוצעת לפי לוחות זמנים ומשאבים.

- רזולוציות הפירוט: על מנת לגבש תוכנית העבודה אשר תשמש ככלי ניהולי אפקטיבי, חשוב שרמת הפירוט בה תהיה מדויקת, כלומר שמירה על איזון נכון המונע עומס יתר מחד ודלות מאידך. תכנית עבודה המכילה פרטים רבים מדי עשויה להכביד על התמצאות בה ולהקשות על המעקב אחר פרטיה. לעומת זאת, תכנית דלה בפרטים לא תשקף באופן בהיר ומיטבי עשייה אגפית משמעותית.
- לוח זמנים: קביעת דד-ליין לביצוע כל משימה בתוכנית ברמה חודשית/ רבעונית/ חצי שנתית.
- אחריות לביצוע: מינוי גורם האחראי לכך שהמשימות המוגדרות תחתיו יבוצעו על ידו על או ידי אחרים. גורם זה ייתן דין וחשבון על ביצוע או אי ביצוע המשימה.

להרחבה בהגדרות מטרות, יעדים ומשימות: [מדריך התכנון הממשלתי, ספטמבר 2010](#), עמוד 22-27.

- ב. הגדרת מדדי תוצאה ותפוקה: לכל מרכיב בתוכנית העבודה חשוב שנצמיד מדד שישקף את אשר אנחנו רוצים להשיג. הצבת מדדים אפקטיבית מגדילה את המיקוד בהשגת תוצאות ומאפשרת מדידה והערכה. ניתן להגדיר מדדי תפוקה או מדדי תוצאה:
- מדדי תפוקה – מתארים את תוצר הפעילות וניתנים למדידה, בדרך כלל מתארים פעולה בדרך להשגת התוצאה ולא עומדים בפני עצמם.
 - מדדי תוצאה – מתארים את התועלת שהרשות מייצרת לציבור, השינויים המצופים בסביבה החיצונית. מדדי תוצאה הם הדבר אותו אנו רוצים להשיג בסופו של דבר. בדרך כלל הם מתארים מדדים למטרות ויעדים שהגדרה הרשות.

להרחבה בהגדרות מדדי תפוקה ותוצאה: [מדריך התכנון הממשלתי, ספטמבר 2010](#), עמוד 28-35.

- ג. תכנית מקושרת תקציב: על התוכנית להיות מבוססת על משאבים ריאליים ובהתאם לתקציב הרשות השנתי ותכנון רב שנתי.
- ד. קיום כנס הצגת תוכנית עבודה: כנס הצגת תוכנית עבודה מגייס את השותפים השונים לתהליך ומאפשר לדייק את התוכנית לפי ציפיות ההנהלה הבכירה. בסיום כתיבת תוכנית העבודה מומלץ לבצע הצגת תוכנית עבודה בצורה מדורגת – הצגה למוביל התהליך, הצגה למנהל האגף, הצגה למנכ"ל הרשות ולראש הרשות.

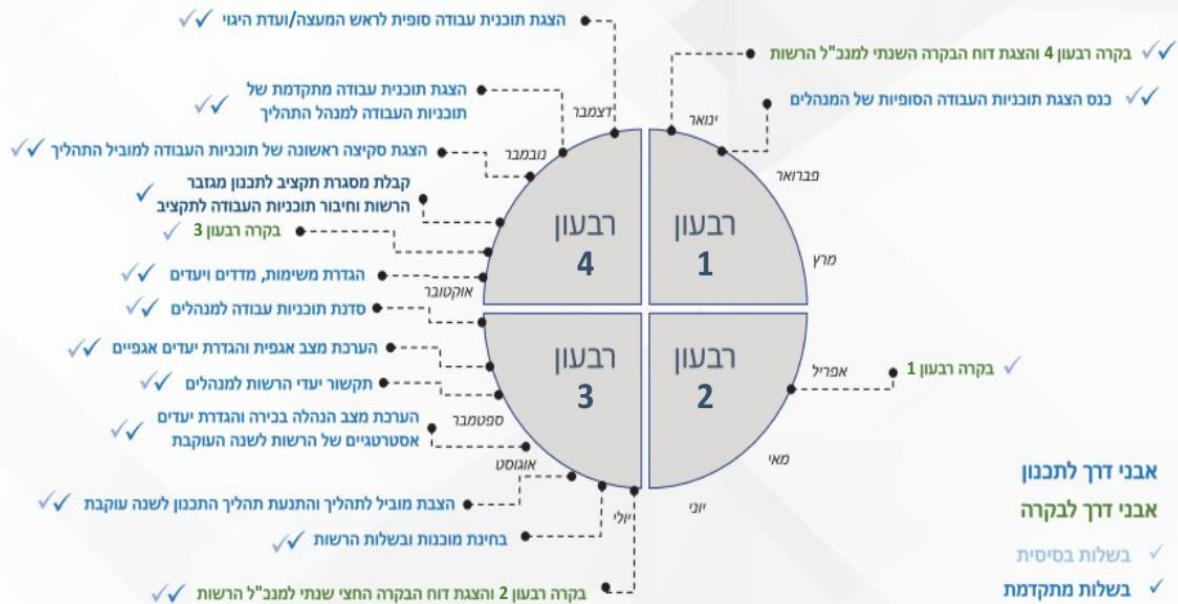
3. יצירת תהליכי מעקב ובקרה למימוש התוכנית: ביצוע בקרה והערכת מצב אחת לחצי שנה לפחות בהתבסס על השוואת תכנון מול ביצוע וזיהוי הזדמנויות וחסמים.
- א. קיום פגישות אישיות של מוביל התהליך עם מנהלי היחידות לצורך מעקב אחר המשימות שבוצעו.
- ב. יצירת תמונת מצב רשותית מלאה ומהימנה והצגתה לראש הרשות. מומלץ שתמונת המצב תתאר את התקדמות הרשות במטרותיה משני כיוונים: מידת עמידה במטרות והיעדים האסטרטגים של הרשות ומידת העמידה במשימות לפי יחידות.
- ג. קבלת החלטות להמשך וסיוע בהסרת חסמים – יבוצע על ידי הצוות הניהולי הבכיר ברשות.

ניתן להיעזר [במדריך התכנון לרשויות מקומיות, ינואר 2020](#), עמוד 46-50.

להצלחת המהלך יש לייצר שגרות עבודה מקצועיות, מומלץ לייצר גאנט שנתי המגדיר את המועדים השונים והשלבים שיש לעבור כחלק מהליך כתיבת תוכנית עבודה והליך הבקרה והמעקב.

ניתן להיעזר [במדריך התכנון לרשויות מקומיות, ינואר 2020](#) ובמעגל התכנון המתואר בו:

הכירו את מעגל התכנון השנתי



יצירת תוכנית עבודה איכותית דורשת עבודה לפי השלבים השונים שפורטו לעיל, אך יתרה מכך חשובה יצירת תשתית ארגונית משמעותית ומבט רוחבי המבוסס על העקרונות הבאים:

עקרונות מנחים להצלחת התהליך

- א. יצירת שותפות מרבית בין חברי ההנהלה הבכירה – להנהלה הבכירה יש תפקיד חשוב בהצלחת התהליך. על מנת לאפשר לתהליך להצליח יש לתבוע ולעגן את מקומו של התהליך בסדר היום של הרשות ולעודד את יישומו במהלך השנה.
- ב. מנהלי אגפים מחויבים – שותפות של כלל מנהלי האגפים בכל שלבי התהליך מבטיחה מידה רבה יותר של התגייסות שלהם לטובת ביצוע תכניות העבודה בהמשך.
- ג. מינוי בעל תפקיד ייעודי – אף על פי שמנהל התהליך הוא מנכ"ל הרשות, יש למנות בעל תפקיד ייעודי להובלת התהליך באופן שוטף. מוביל ייעודי יאפשר רציפות והמשכיות לאורך התהליך. יש לציין כי ברשויות בהן קיים מנהל יחידת אסטרטגיה, לרוב הדבר מוגדר בתחומי אחריותו. אנו ממליצים למנות מנהל/ת יחידת אסטרטגיה בכל רשות, בהתאם להגדרת התפקיד באוגדן.
- ד. השאת מרווח תמרון לשינויים – תכנית אסטרטגית מאפשרת ליצור תמונת עתיד ומסמנת כיצד נרצה לראות את הרשות בעתיד. עם זאת, התוכנית מתבססת על הנתונים שאנו יודעים בזמן כתיבתה, ולכן יש להשאיר מרווח וגמישות לשינויים שיאפשרו מתן מענה להתפתחויות בלתי צפויות במהלך השנה.
- ה. שיתוף ציבור: תהליכי שיתוף הציבור הם אמצעי ליצירת אמון הציבור בממשל וגם בעלי כערך שלעצמן על מנת לטפח תרבות של אזרחות פעילה ומשפיעה על מרחב החיים. הליכי שיתוף ציבור מאפשרים להגיע למידע חדש ולכיווני חשיבה מגוונים, לזהות מוקדים של בעיות וחסמים ולהגביר את הלגיטימציה למדיניות וחיזוק האמון.

ניתן להשתמש במהלכים של שיתוף ציבור בכדי לאתר צרכים ברשות המקומית כחלק מהליך בניית התוכנית האסטרטגית. כמו כן, ניתן להשתמש בהליכי שיתוף ציבור כשלב בתוכניות העבודה על מנת לפתח שירותים מותאמים לתושבים וכחלק מגיבוש מדיניות בנושא מסוים. כאשר אנו בוחרים לפעול בהליך שיתוף ציבור חשוב לבצע חיבור בין נושא הפניה והמידע שנרצה לקבל לבין סוג השיתוף אותו נקיים.

להרחבה ולמידה על מסלולי שיתוף ציבור ודרכים שונות לביצועו ניתן לפנות למדריך שיתוף ציבור [בעבודת הממשלה, דצמבר 2021](#).

ו. שקיפות: לשלטון המקומי כוח השפעה ישיר, חשוב ויום – יומי על רווחתם של האזרחים. השלטון המקומי משפיע רבות על חיי היום-יום של האזרחים בתחומים כמו חינוך, רישוי עסקים, תכנון ובניה, רווחה, בריאות שירותי דת ואף היצע התרבות והפנאי. לאור כל זאת, ישנה חשיבות גדולה לפעול בשקיפות ולפרסם את תוכנית העבודה לציבור.

אנחנו מזמינים אתכם לפנות אלינו לכל שאלה או התייעצות,

צוות אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הפנים :

אנה לרנר-זכות, מנהלת אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הפנים : annaler@moin.gov.il

טל שחר, מנהלת אגף אסטרטגיה, משרד הפנים. מייל : talshahar@moin.gov.il

ולצוות ממנהל שלטון מקומי : YonatanTi@moin.gov.il