

CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

מסמך מדיניות

בין החלטה לביצוע

מעקב ובקרה על משימות לאומיות

אוגוסט 2025

על המרכז להעצמת האזרח

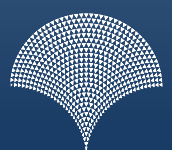
המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת לשיפור הממשל בישראל, לקידום יכולות הביצוע של הרשות המבצעת ולהגברת האפקטיביות של המגזר הציבורי.

המרכז, אשר הוקם בשנת 2003, הוביל לאורך השנים פעילות ציבורית ענפה בנושא שינוי שיטת הממשל וקידום היציבות השלטונית, ומתמקד כיום, בנוסף, בשיפור תהליכי יישום המדיניות, ותפקודה של הרשות המבצעת ובהובלת שינויים לטובת הציבור.

המרכז פועל בכלים מגוונים על מנת לזהות ולאבחן כשלים וחסמים מערכתיים בתחום יישום המדיניות ולהציע פתרונות שיסייעו בשיפור עבודת הממשל ובהשגת תוצאות המשפרות את איכות החיים של אזרחי ישראל. המרכז פועל הן באמצעים של פיתוח ידע מחקרי ואקדמי, הן בכלי פיקוח ומעקב הלכה למעשה אחר תהליכי יישום החלטות ציבוריות, והן בהובלת שיח ציבורי, תקשורתי ופוליטי לטובת העמדת הנושא במוקד סדר היום. פעולות אלו מסייעות ביצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית להבנת תהליכי ממשל בישראל והדרכים לשפרם. לצד כל זאת, ממשיך המרכז לבחון ולקדם שינויים מערכתיים בשיטה ובעבודת רשויות הממשל, במטרה לייעל את המערכת הציבורית ואת עבודתה עבור הציבור בישראל.

מיזם "מעשה ידנו – מפת דרכים חדשה לשירות הציבורי", במסגרתו נכתב מסמך זה, מקודם על ידי המרכז להעצמת האזרח, במטרה להוביל לחיזוק השירות הציבורי. במיזם זה, בחרנו לקדם המלצות קונקרטיות לפעולה, במקום רפורמה גדולה. ההמלצות יתנו מענה לכשלים מערכתיים, כאשר כל המלצה עומדת בפני עצמה. בשיתוף עם אנשי מקצוע מתנדבים מניסיון ותחומי ידע שונים אנו מגבשים המלצות במגוון נושאים: הגברת הניידות (מוֹבִּילִיּוּת) בשירות המדינה, חוק היעדים הלאומיים, הגברת השקיפות בנציבות שירות המדינה, השתלבות כח אדם מיומן, מדידה ובקרה אפקטיבית לקידום מנהל תקין ועוד.

המרכז להעצמת האזרח הוקם ע"י יצחק פרויז נזריאן ז"ל ובתו הגב' דורה נזריאן וממומן ברובו ע"י משפחה זו באמצעות ארגון אמריקאי בשם ידידי המרכז הישראלי להעצמת האזרח.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

מסמך מדיניות

בין החלטה לביצוע

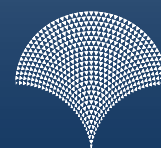
מעקב ובקרה על משימות לאומיות

אוגוסט 2025

מחקר: שהם וקסלר

כתיבת המלצות: עו"ד רבקי דב"ש

צוות המרכז: עו"ד רבקי דב"ש, חני שניידר ועו"ד רעות קלינברגר



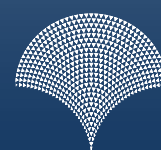
CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעוה. בשבילנו.

תוכן העניינים

3	הקדמה
3	רקע
4	המלצות
4	מטרות
4	הרעיון המסדר בבסיס ההמלצות
5	עיקרי ההמלצות (פירוט ההמלצות בהמשך)
6	פירוט ההמלצות
6	1. מושא המעקב והבקרה
6	2. גורמי המעקב והבקרה על ביצוע
7	3. הגדרת המשימות הממשלתיות
7	4. ניסוח ביצועים
8	5. הערכת התקדמות
9	6. פתרון בעיות
9	7. הנחייה והכשרה
	מסמך רקע: חיזוק הבקרות על החלטות ממשלה ותוכניות עבודה
12	מבוא ותאוריה
14	תיאור המצב הקיים בישראל
15	משרד ראש הממשלה כ'משרד מרכזי'
17	מקרי בוחן
17	מעקב אחר יישום תוכניות עבודה
18	מעקב אחר יישום החלטות ממשלה
19	מעקב של המרכז העצמת האזרח אחרי החלטות ממשלה
20	מאפשרים:
20	חסמים:
20	מחקר משווה
21	ארצות הברית
22	קנדה
24	בריטניה
24	אוסטרליה



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעוטר. בשבילנו.

ריכוז תובנות

הקדמה

מסמך זה מסכם את תובנות תהליך הלמידה והחשיבה במרכז להעצמת האזרח של צוות תכנון ממשלתי וצוות מבנה משרד ראש הממשלה, במסגרת מיזם מעשה ידנו: מפת דרכים חדשים לשירות הציבורי. ההמלצות גובשו על ידי עו"ד רבקי דב"ש וגב' חני שניידר מנהלות המיזם מטעם המרכז להעצמת האזרח, ובשיתוף גב' מיכל בן-משה מנהלת פרויקט המוניטור במרכז. את המחקר המקדים, ביצע מר שהם וקסלר בהנחיית עו"ד רבקי דב"ש וגב' חני שניידר.

ההמלצות שגובשו, עברו קריאה והערות מטעם חברי צוות בקרה אשר כללו את מר תני סטרמן עו"ד, לשעבר יועץ למנכ"ל משרד התחבורה ועוד שני מנהלים העובדים בשירות המדינה. למען הסר ספק יודגש כי האמור במסמך זה משקף את עמדת המרכז להעצמת האזרח ואת עמדת הכותבת בלבד.

רקע

תוכניות עבודה ממשלתיות והחלטות ממשלה הן כלי עבודה משמעותיים של הרשות המבצעת, באמצעותן מיישמת הממשלה את מדיניותה. מעקב ובקרה מהווים כלים פנימיים לממשלה על מנת לבחון את עבודתה, ומהווים כלים עבור מנהלי היחידות להיות עם אצבע על הדופק בתחומי האחראיות החוסים תחת משרדיהם. השקיפות ביחס להתקדמות תהליכי העבודה בעניינים שהתקבלה לגביהם החלטת ממשלה או התחייבות בתוכנית עבודה, אינם רק בעלי חשיבות פנים-ממשלתית, אלא גם מהווים מרכיב חיוני במערכת הדמוקרטית ומבטאים את האחראיות של הממשלה כלפי הציבור. ספר תוכניות העבודה הממשלתי והמעקב אחר ביצוע החלטות ממשלה, מהווים כלים להשגת המטרות הללו.

מעקב אחר ביצועיהן מהווה נדבך בעל חשיבות מכרעת להבנה של עמידת הממשלה במחויבותיה, ולשיפור היעילות הממשלתית. לשם כך נדרש לפתח מנגנוני פיקוח ובקרה, במטרה לוודא שהן מבוצעות כהלכה, בתוך מסגרת הזמן הקצובה ומביאות ליישום המטרות שלשמן נוסחו. מעקב ובקרה הנעשים בצורה מיטבית מהווים את המסד לקבלת החלטות מושכלות, מאפשרים הפקת לקחים, ובכך ניתן לשפר מיזמים ממשלתיים ולהביא לשימוש ראוי בכספי הציבור.

במהלך השנים, משרד ראש הממשלה פיתח פרקטיקות למעקב אחר החלטות הממשלה ותוכניות העבודה הממשלתיות. כיום, המעקב אחר החלטות הממשלה מתבצע בעיקר על ידי אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, במסגרתו משרדי הממשלה השונים מדווחים אחת לשנה על סטטוס היישום והחסמים המונעים את ביצוע המשימה. בכל שנה מתפרסם דו"ח מסכם המנתח את תמונת היישום של משימות המשרדים ואת תפקוד הממשלה ברמה הכוללת. יצוין כי על פי סעיף 88 לתקנון הממשלה, נקבע כי בכל החלטת ממשלה ייקבע הגורם האמון על המעקב אחר יישומה. מנכ"ל המשרד הרלוונטי, נדרש לדווח למנכ"ל משרד ראש הממשלה עד 14 יום לפני המועד הקובע בהחלטה, ובסוף כל שנה קלנדרית, על סטטוס היישום. לפי התקנון נקבע שסטטוס יישום החלטות הממשלה יעלה על שולחנה אחת לחצי שנה.

בנוסף, על פי סעיף 54 לתקנון הממשלה, ראש המטה לביטחון לאומי אחראי לקיים מעקב אחר יישום המדיניות בהתאם להחלטות שהתקבלו בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. את תוצרי המעקב ראש המל"ל נדרש להעביר לראש הממשלה, ואחת לרבעון – למזכיר הממשלה. המעקב האמור אינו גלוי לציבור ועל כן מסמך זה לא יעסוק במעקב האמור.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

באשר לבניית תכניות עבודה במשרדי הממשלה במהלך השנים פותח תהליך מקיף המפורט ומוסדר בספר **תכניות העבודה**. המנגנון כולל הכשרה וליווי של כותבי ספר תכניות העבודה, וכן דיון במשימות, יעדים ומטרות המשרד.

למרות הצלחות שהצליחו להשיג, והעובדה שאגף ממשל וחברה מפרסם בעקביות הן את ספר תכניות העבודה והן את דו"ח יישום החלטות הממשלה חרף שינויי הממשל התכופים בישראל, אין פרויקטים אלו חפים מבעיות ומקשיים עמם הם מתמודדים.

במסמך זה מוצעות פרקטיקות נוספות לשיפור התהליכים, תוך הדגשת החשיבות שבהידוק הקשר בין החלטות הממשלה לתכניות העבודה, והפיכתם לכלים משלימים. ההמלצות הממוקדות מבקשות להפוך את תוכניות העבודה והחלטות הממשלה לפרויקטים בפיקוח ובקרה במטרה להביא ליישומן של תוכניות והחלטות ממשלתיות. המלצות אלו יבטאו מודל שמטרתו להפוך את כלי המעקב לכלי לניהול סדר העדיפויות הממשלתי, תוך אימוץ גישה הוליסטית למעקב אחר יישום פרויקטים, תוכניות והחלטות, והתייחסות למהותן ולא לדרך שבה הוטלה המשימה (אם בהחלטת ממשלה או בתוכנית עבודה).

התובנות במסמך זה מתבססות, בין היתר, על עבודת המרכז להעצמת האזרח ופרייקט המוניטור המנסר יישום החלטות ממשלה ומחקר שנערך בנושא הכולל תיאור המצב הקיים בישראל והשוואה למדינות אחרות, ומופיע כנספח להמלצות.

המלצות

מטרות

להלן המטרות שהשינוי מבקש לממש –

1. פיתוח כלים אפקטיביים לביצוע ניטור והערכה על יישום משימות בעלות חשיבות לממשלה, בין אם התקבלו בהחלטות ממשלה או בתוכניות עבודה.
2. הבניית תהליכי מעקב ובקרה מדורגים מרמת מנהל היחידה ועד אגף ממשל וחברה.
3. יצירת תהליכי לימוד ותגמול על בסיס המעקב.
4. הגדרת רמת ותדירות הדיווח הנדרשת, פנים ממשלתית ולכלל הציבור, כחלק מתהליך המעקב, הבקרה והשיפור.

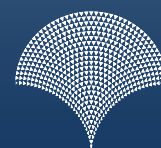
הרעיון המסדר בבסיס ההמלצות

ממשלות רבות בעולם מתמודדות עם בעיות יישום ואפקטיביות של מדיניותן, וישראל נמצאת בתוך קבוצת מדינות רחבה שמנסה למצוא כלים ודרכים בהם ניתן לשפר את עבודת הממשל.

ניתן להצביע על שני כשלים מרכזיים בכלים הקיימים למעקב אחר החלטות ממשלה ותוכניות עבודה כיום בישראל (להרחבה על דרכי המעקב, ראו פירוט בנספח):

1. שימוש חלקי באמצעי ניטור ובקרה, הנסמך בעיקר על דיווחים עצמיים, לא מפורטים ולעיתים חסרים. התלות בדיווח העצמי לבדו, מתעצם בהעדר יכולות פיקוח עצמאיות של הגורם המפקח והמרכז – כלומר של משרד ראש הממשלה.
2. הכלים משמשים רק למטרות מעקב, ולא מנוצלים למטרות תמיכה ביישום או משולבים בתוכם מערך תמריצים כלשהו, ולמעשה בכך לא מנצלים את מלוא הפוטנציאל הגלום בהם.

מכאן כי ההמלצות שיפורטו, נדרשות להתרכז בשני ראשים אלו, כיצד לחזק את מערך הפיקוח והבקרה על מידת היישום, לצד מתן ארגו כלים שבאמצעותו כלי ניטור אלו ינוצלו למטרות שיפור היישום.



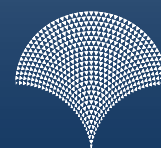
CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

עיקרי ההמלצות (פירוט ההמלצות בהמשך)

1. יש למקד את הליכי המעקב והבקרה במחויבות שהממשלה לקחה על עצמה ("משימות ממשלתיות") בין אם מקורן בהחלטות ממשלה, ובין אם מקורן בתוכניות עבודה;
2. יש להתייחס למעקב ולבקרה מדורגת של מנהל היחידה המקצועית, סמנכ"ל או ראש אגף אסטרטגיה בגוף הממשלתי, ואגף ממשל וחברה;
3. יש לקבוע מראש בהחלטת הממשלה (או בחומר המוגש עימה) ובתכנית העבודה את אבני הדרך לביצוע כל משימה, ולציין את היעד למימושה ואת תאריך היעד באופן שיאפשר מעקב ובקרה מיטבית;
4. מוצע כי אגף ממשל וחברה יתמקד בקבוצה קטנה יותר של משימות נבחרות לפי קריטריונים שייקבעו, וזאת במטרה לאפשר מעקב ובקרה איכותנית יותר. מרגע שנבחרה משימה, יש לבצע עליה מעקב עיתי עד לסיום הביצוע או חלוף הזמן שהוגדר לביצועה;
5. ביצוע בפועל של הניטור אחר סטטוס אבני הדרך תתבצע –
 - א. באופן שוטף על ידי ראשי היחידות המקצועיות אחת לחודש-חודשיים, לפי העניין;
 - ב. ראשי אגף האסטרטגיה ואגף ממשל וחברה יבצעו ניטור רבעוני בכדי לאפשר שיקוף תמונת מצב עדכנית, ואפשרות למתן פתרונות בזמן אמת;
6. בביצוע ניטור על ידי אגף ממשל וחברה, יש להבטיח כי נוסף על נתוני הדיווח, נבחנת העמידה ביעד על בסיס נתונים חיצוניים (כגון: הערכה של גופים חוץ ממשלתיים, בחינת היישום באופן עצמאי וכד');;
7. דיווח על ביצוע משימה לא יהיה דיכוטומי אלא יאפשר דיווח לפי ארבעה מדרגים המגלמים את היקף היישום (הביצוע טרם החל, המשימה בתחילת דרכה, המשימה בשלבים מתקדמים, המשימה הושלמה).
8. אחת לחצי שנה יציג אגף ממשל וחברה את סטטוס ביצוע המשימות במליאת הממשלה, ובמידת הצורך בוועדת שרים ייעודית, וזאת במטרה לתת פתרון לבעיות בזמן אמת; מוצע כי כנגזרת, וכהכנה לדיון האמור, ראש יחידת אסטרטגיה, ישקף להנהלת המשרד את סטטוס היישום בתוך המשרד הממשלתי או יחידת הסמך;
9. יוקם אתר ממשלתי שישקף את כלל המשימות ואת הערכת הביצוע בהם במטרה לעודד את היישום ולאפשר מעקב ובקרה ציבורית. ראו דוגמאות בנספח;
10. בתום כל שנה קלנדרית, יבחן כל גורם מעקב ובקרה ביחס למשימות שנוטרו על ידו את הערכת ההתקדמות כמפורט בהמלצות. תוצרי ההערכה של אגף ממשל וחברה יוצגו בממשלה, ותוצרי ראשי אגפי האסטרטגיה יוצגו כל אחד במשרדו. הנתונים הסטטיסטיים יפורסמו לציבור;
11. יש להשתמש במיקום ההיררכי של אגף ממשל וחברה על-מנת להסיר חסמים, ולהיות גורם אקטיבי, במקום בו מתגלה קושי שמקורו בתיאום בין זרועות שונות של הממשלה. במקרה הצורך, האגף ראשי להעביר את הטיפול לגורם מטה אחר, שידווח על תוצאות הטיפול לאגף ממשל וחברה;
12. בזירה הפנים משרדית, על אגף האסטרטגיה לפעול באופן אקטיבי כדי להסיר חסמים ומחלוקות פנים משרדיות, תוך הסתייעות באגף ממשל וחברה במקום בו החסם הוא חוץ משרדי;
13. על אגף ממשל וחברה לפתח מתודות של מדידה איכותנית של ביצוע ניטור והערכה לביצוע משימות ממשלתיות, להעלותן על הכתב, ולפעול להטמיע אותן במשרדים השונים בסיוע אגפי האסטרטגיה;



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

14. אגף ממשל וחברה יפעל לתת כלי עזר, ובכלל זה קביעת תוכנית הבראה, למשרדים שבאופן עקבי רמות הביצוע של המשימות ביחס ליעדים שנקבעו – נמוכות, ללא הסבר מניח את הדעת;
15. ביצוע מעקב ובקרה באופן קבוע ואיכותני, יעמוד לזכותו של מנהל בבחינת תפקידי קדנציה שנייה בתפקיד אחר.
16. יש לשלב מערכת הוקרה והערכה על מי שעומד הן בביצוע מעקב ובקרה איכותנית והן מי שמצליח לאורך זמן לעמוד במשימותיו ולהסיר חסמים.
17. מומלץ לעגן את תהליך המעקב והבקרה, ואת האחריות לניהולו, בתקנון הממשלה.

פירוש ההמלצות

1. מושא המעקב והבקרה

בהמלצות אלו אנו מבקשים להציע מודל לבקרה סדורה על פעולות שהממשלה התחייבה להם, בין אם בהחלטת ממשלה ובין אם בתוכנית עבודה.¹ לפיכך נגדיר את נשוא המעקב והבקרה כ"משימות ממשלתיות" יהיה מקורם אשר יהיה. לאור חשיבות הגברת האחריות, יש משמעות לבצע מעקב ובקרה אחרי ביצוע משימות שהממשלה עצמה בחרה לקבוע אותם כבעלות חשיבות לסדר יומה העכשווי, תוך כוונה כי מעקב ובקרה כאמור יוביל לשיפור בהיקף יישום המשימות ושיפור איכות ביצוען.

2. גורמי המעקב והבקרה על ביצוע

בבחינת גורמי המעקב והבקרה על המשימות הממשלתיות יש להתייחס לשלושה מדרגים – הראשון, מעקב ובקרה שוטפת ומקומית של מנהל או ראש היחידה מקצועית (יחידת קצה בתוך משרד ממשלתי או יחידת סמך) בדבר ביצוע המשימות השוטפות שהוא אמון עליהן; השני, מעקב ובקרה של סמנכ"ל או ראש אגף אסטרטגיה (להלן – ראש יחידת האסטרטגיה) ברמת המשרד או יחידת הסמך. מטבע הדברים, ובהנחת מוסת השליטה של המשרד, ראש יחידת האסטרטגיה יבצע מעקב ובקרה כאמור רק על המשימות המרכזיות של המשרד, בתוספת מספר משימות אקראיות שיבחרו לצורך הערכת הבקרה ביחידות השונות. השלישי, אגף ממשל וחברה שיש לראות בו יחידת מעקב ובקרה מרכזית. ככזו, ניתן לציין שלושה תפקידים מרכזיים של יחידות אלו:²

1. ניטור ביצועים: מעקב אחר התקדמות המדיניות באמצעות ניתוח הביצועים.
2. ניטור התקדמות: יצירת תמונת מצב לראש הממשלה באמצעות דוחות התקדמות שגרתיים.
3. פתרון בעיות: זיהוי כשלים ומתן סיוע בפתרון בעיות נקודתיות.

1 משימות ממשלתיות יכול שיהיו נגזרת גם של חובות מכח חקיקה. עם זאת, ההנחה היא כי המעקב אחר יישום הוראות חקיקה נתון בידי הרשות המחוקקת, הרשות השופטת ומבקר המדינה באופן תדיר.

2 Jen Gold. Tracking Delivery Global Trends and Warning Signs in Delivery Units. London: Institute for Government. 2017. יצוין כי המכון מונה שש המלצות הקשורות לאופן שבו יש לבנות יחידת בקרה:

1. לוודא שיש גיבוי פוליטי חזק ונראה לעין.
2. להגדיר את תפקידי יחידת הבקרה באופן ברור ומיטבי.
3. לבחור מקום פיזי הקרוב לנותן החסות – ראש הממשלה.
4. לאמץ אסטרטגיית גיוס מתאימה, מבנה ארגוני גמיש, ומודל מנהיגות מתאים.
5. להבטיח נגישות והשפעה על סדר היום הממשלתי.
6. לייצר רושנות עבודה פנימית למטרת בחירת האפקטיביות.



CECI

יש לראות גם בתפקידו של אגף ממשל וחברה, גוף מנחה לגורמי המעקב והבקרה המשרדיות והיחידתיות, באמצעות פיתוח מתודות והכשרות בתחום המתאימות לכל מדרג של מעקב ובקרה.

3. הגדרת המשימות הממשלתיות

I

יש לדאוג כי המשימות הממשלתיות יוגדרו בצורה בהירה ביחס לתוכן המשימה שיש לבצע. מלכתחילה ישנן הנחיות ברורות יותר ביחס להגדרת המשימות בתוכנית העבודה. מומלץ כי בכל החלטת ממשלה משימתית, ינוסחו המשימות הממשלתיות וכן הגורם המתכלל האחראי על יישום ההחלטה (היכן שנדרש). במקום בו לא ייקבע גורם מתכלל והדבר נדרש, ברירת המחדל תהיה שאגף ממשל וחברה יהיה הגורם המתכלל.

במקום בו תוכנית העבודה נגזרת או קשורה להחלטת ממשלה, יש לציין זאת במפורש בתוכנית העבודה, על מנת שיהיה ניתן לבחון את ביצוע המשימות הממשלתיות בראייה כוללת ואחודה הן לגבי אלו שמקורן בהחלטת ממשלה והן אלו שהורחבו או פורשו בתוכנית העבודה.

המשימות הממשלתיות, בין אם מקורן בהחלטת ממשלה ובין אם מקורן בתוכנית עבודה, צריכים לפרוש את אבני דרך ליישום, ולכל שלב להגדיר:

1. היעד שבהתקיימו אבן הדרך הושלמה;
2. תאריך יעד;
3. הגורם הבכיר ביותר האמון על ביצוע הבקרה. ויובהר, ביצוע בקרה על ידי אגף ממשל וחברה אינו מאיין את הצורך של גורמי הבקרה המשרדיים והיחידתיים מביצוע בקרה משל עצמם, אלא מדגיש מי נושא באחריות על ניטור והערכה של המשימה.

II

ככלל, מוצע שאגף ממשל וחברה ייקח על עצמו לנטר את המשימות המרכזיות. ניתן לקבוע את מרכזיות המשימה על פי סדרי העדיפות שהממשלה תקבע לאגף חברה וממשל, לפי ההחלטות שינותחו כבעלות ההשפעה הגדולה ביותר על הציבור, לפי גודל התקציב או לפי יכולת הקיבולת של האגף לבצע ניטור כאמור (לדוגמא, 100 משימות בשנה). אנו ממליצים כי אגף ממשל וחברה יתמקד בבקרה איכותנית יותר מאשר בבקרה כמותית, ולפיכך נדרש ממנו להשקיע משאבים רבים יותר בכל פעולת ניטור.

4. ניטור ביצועים

I

ניטור הביצועים נדרש שיהיה בקבועי זמן תכופים יותר כל עוד המשימה לא הושלמה – או לא בוטלה –

- על מנהל יחידה מקצועית לבצע בקרה פנימית אחת לחודש על סטטוס ביצוע משימות היחידה;
- על ראש יחידת האסטרטגיה ואגף ממשל וחברה, לבצע ניטור אחת לרבעון.

הגברת מועדי הניטור מטרחה לייצר תרבות בחינה עצמית פנים-משרדית אקטיבית יותר, וכן יאפשר ליחידה המרכזית לשקף תמונת מצב עדכנית יותר ובזמן אמת. כפועל יוצא מכך תהיה אפשרות לפתרון בעיות תוך כדי תנועה, בדומה לנעשה בקנדה.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

II

בביצוע ניטור על יישום אבני הדרך, נדרש אגף ממשל וחברה שלא להשען על מקור נתונים אחד להערכת העמידה ביעד. לדוגמה, נוסף על דיווח היחידה, ניתן לבקש גם דיווח מגורמים חוץ ממשלתיים כגון חברה אזרחית או אקדמיה, ביצוע בחינה עצמאית או בקשה לקבלת בסיסי נתונים רלוונטיים ככל שישנם.

דיווח על ביצוע משימה לא יהיה דיכוטומי אלא יאפשר דיווח לפי ארבעה מדרגים (בשונה מהקיים כיום) המגלמים את היקף היישום: הביצוע טרם החל, המשימה בתחילת דרכה, המשימה בשלבים מתקדמים, המשימה הושלמה.

III

אנו ממליצים לאמץ את הגישה הנהוגה בקנדה בה מתקיים דיווח למליאת הממשלה או לוועדת שרים מסוימת בדבר תמונת המצב המתגבשת מביצוע הניטור אחת לתקופה. המלצתנו היא כי דיווח כאמור יתבצע אחת לחצי שנה במליאה, וכן אחת לרבעון, לפי נושא, לכל אחת מוועדת השרים המרכזות נושא מקצועי וזאת ביחס לנושאים המצויים בתחום שיפולן.

מטרת הדיווח האמור היא רתימת הקשב המינסטריאלי ובמקרה הצורך יישוב מחלוקות או הצפת בעיות לשם גיבוש פתרון. לשם כך נדרשת אקטיביות של יחידת הבקרה, תוך שימוש בקרבתה לראש הממשלה או למנכ"ל משרדו.

מוצע כי כנגזרת, וכהכנה לדיון האמור, כל ראש יחידת אסטרטגיה יציג את סטטוס ביצוע המשימות בתוך המשרד הממשלתי או יחידת הסמך, להנהלת המשרד.

IV

מוצע כי אגף ממשל וחברה יקים וינהל אתר ייעודי שבו ירוכזו כלל הסעיפים והנתונים הרלוונטיים, לרבות ולא רק: מדדי הביצוע, אחוז הביצוע והאסמכתאות עם הנתונים הסטטיסטיים, בדומה לשיטה האמריקנית (ראו הרחבה בנספח). המידע כאמור יפורסם בפורמט פתוח המאפשר עיבוד וניתוח של המידע על ידי הציבור.

ביצירת שקיפות ציבורית בנושא זה, יש לעודד את המשרדים לפעול על מנת לקבל הערכה ציבורית, וכן להשתמש בכוח ובידע שנמצא אצל הציבור וארגוני החברה האזרחית שיפעלו באופן וולונטרי לבחינה של העבודה הממשלתית.

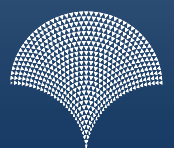
5. הערכת התקדמות

בתום כל שנה קלנדרית, יבחן כל גורם בקרה ביחס למשימות שנוטרו על ידו –

1. סטטוס ההתקדמות, לפי המדרג המרובע כולל התייחסות למשימות שלא נמסר דיווח באשר להתקדמותן;
2. הנסיבות שאיפשרו עמידה בכל משימה;
3. חסמים בשלהם לא התאפשרה התקדמות מספקת;
4. פערים שנתגלו בין התכנון ליישום שייתכן ודורשים חשיבה מחודשת על הגדרת המשימה;
5. פערים שנתגלו בין הדיווח של היחידה לדיווח של גורמים חיצוניים ליחידה.

ביחס להערכת ההתקדמות שתבוצע על ידי אגף ממשל וחברה –

1. הנתונים הסטטיסטיים ביחס לנתונים שנזכרו לעיל, יוצגו בדו"ח שנתי לממשלה הן ברמה הכלל ממשלתית והן בחתך של משרדי ממשלה ויחידות סמך, ויפורסמו לציבור.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

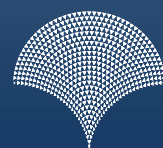
2. המלצות בדבר שינויים בהחלטות ממשלה יוצגו במליאה, והמלצות בדבר שינויים נדרשים בתוכניות עבודה, יוצגו למנכ"לים הרלוונטיים. המלצות כאמור יגובשו רק לאחר ביצוע שיח מקצועי עם הגורמים הרלוונטיים האמונים על ביצוע המשימה.
 3. המידע הפרטני ביחס לכל משרד ויחידה, יועבר למנכ"ל ולראש יחידת האסטרטגיה, ומהם למנהלי היחידות המקצועיות.
- הערכת ההתקדמות בכל משרד, תוצג להנהלת המשרד, והמידע הסטטיסטי יפורסם באתר המשרד.

6. פתרון בעיות

- יש להשתמש במיקום ההיררכי והפיזי של אגף ממשל וחברה, על-מנת להסיר חסמים, ולהיות גורם אקטיבי, במקום בו מתגלה קושי שמקורו בתיאום בין זרועות שונות של הממשלה. במקומות בהם נדרשת מומחיות או ידע הקיים במטה החברתי הכלכלי, מוצע כי אגף ממשל וחברה ישתף או יעביר את הטיפול באותו קושי לגורם מקצועי אחר בתוך המטה. גם בעת העברת הטיפול לגורם אחר במטה, חשוב שאותו גורם יידע את אגף ממשל וחברה על תוצאות הטיפול בנושא, ומידת ההצלחה בפירוק הקושי. הצורך בכך הוא לשם שימור הידע והמעקב הכולל באגף ממשל וחברה.
- במידה דומה, ובזירה הפנים משרדית, על אגף האסטרטגיה לפעול באופן אקטיבי כדי להסיר חסמים ומחלוקות פנים משרדיות, תוך הסתייעות באגף ממשל וחברה במקום בו החסם הוא חוץ משרד.

7. הנחייה והכשרה

1. על אגף ממשל וחברה לפתח מתודות של מדידה איכותנית של ביצוע ניסור והערכה לביצוע משימות ממשלתיות.
2. אגף ממשל וחברה יפעל על מנת להעלות מתודות אלו כמשנה סדורה בכתב, ולפעול על מנת להטמיע את הנחיות הביצוע במשרדים השונים בין באמצעות הדרכה והכשרה, ובין אם בביצוע הליכי בקרה על אופן יישום המדידה במשרדים (ברמת אגף אסטרטגיה).
3. אגף האסטרטגיה יפעל כידו הארוכה של אגף ממשל וחברה על מנת להטמיע את המתודות והנהלים בתוך יחידות המשרד.
4. משרדים שבאופן עקבי יש בהם רמות יישום נמוכות, או מנהלים שתחת מחלוקותיהם יש רמות יישום נמוכות, יש להעביר תהליך פיתוח מקצועי, הדרכה ולמידה, בדומה לשיטה האוסטרלית. במשרדים שבאופן עקבי ולאורך זמן יש רמות יישום נמוכות, יש לבצע הערכה ייעודית למשרד על הכשלים בשלהם רמות היישום הנמוכות נשמרות, ולקבוע תוכנית הבראה לתיקון הכשלים.
5. עמידה של מנהל במשימותיו לאורך זמן, או לחילופין הבהרת אי עמידה במשימות אלו משעמים שאינם קשורים אליו, כמו גם ביצוע תהליכי בקרה קבועים ואיכותיים על ידי המנהל, יעמדו לזכותו בבחינת תפקידי קדנציה שנייה בתפקיד אחר.
6. יש לשלב מערכת הוקרה והערכה על מי שעומד הן בביצוע בקרה איכותנית והן מי שמצליח לאורך זמן לעמוד במשימותיו ולהסיר חסמים.

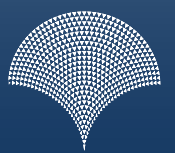


CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

מעשה ידינו
מפת הדרכים לחיזוק
השירות הציבורי



CECI

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

מסמך רקע

חיזוק הבקרות על החלטות ממשלה ותוכניות עבודה

כתיבה: שהם וקסלר

אישור: עו"ד רבקי דב"ש וחני שניידר, מנהלות מיזם "מעשה ידינו" במרכז
להעצמת האזרח

יולי 2024



CECI

המרכז להעצמת האזרח

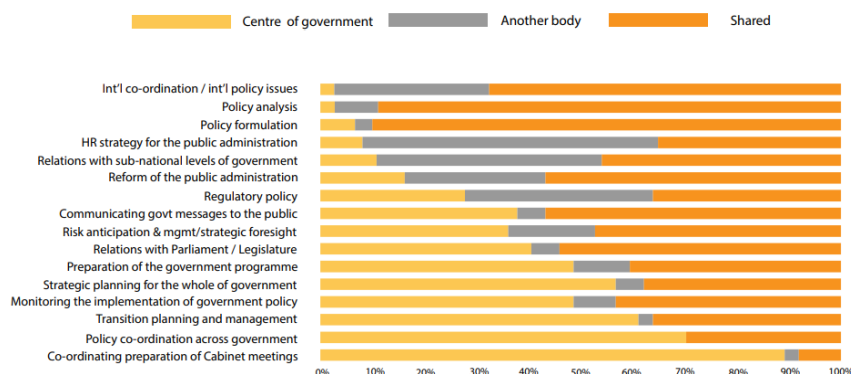
ממשל שפוט. בשבילנו.

מבוא ותאוריה

משרד ראש הממשלה הוקם כבר בראשית המדינה,³ וכמוהו ישנם משרדים דומים בכל מדינות העולם. בבריטניה משרד הקבינט הוקם ב-1916 בשל צרכי מלחמת העולם הראשונה. בארצות הברית, המשרד הוקם ב-1939 לאחר שוועדה שבחנה את הנושא קבעה כי "הנשיא זקוק לעזרה".⁴ למשרדים אלו ישנה ייחודיות: מחד הם אינם נושאים באחריות לתחום פעולה מוגדר או מופקדים על ביצוע, ומאידך מהווים את הזרוע הביצועית של ראש הממשלה הנושא באחריות לנעשה בממשלה.⁵

ברבות השנים תחום עיסוקו של ראש ממשלה התרחב ומכאן גם מוסת המעורבות של משרדו על הנעשה בממשלה.⁶ משרדים אלו מכונים משרדי מרכז הממשלה (Center of Government – COG) וספרות המחקר רואה בהם כ"מרכז העצבים" של הממשלה, "ההגה הממשלתי" או "המנוע של מוסדות ציבור מודרניים".⁷ ארגון המדינות המפותחות (OECD) הגדיר את המשרד כ"בעל עמדה אסטרטגית ליישם, לפקח ולהעריך אסטרטגיות ויזמות ממשלתיות", ונדמה שזו הציפייה הגוברת ממשרדים מרכזיים.⁸ הצורך במשרד מרכזי ממשלתי בעשורים האחרונים הפך לחשוב יותר לאור משברים תכופים רבי מימדים, התפתחויות טכנולוגיות משמעותיות, ירידה באמון הציבורי בממשל המרכזי והצורך שלו להגיב במהירות לשיבושים בדפוסי החיים: מגיפות, קונפליקטים, טכנולוגיה מאיימת, אקלים משתנה, ועוד.⁹

במדינות שונות, למשרד המרכזי תפקידים שונים, וסמכויות שונות, אלו נובעים ממשנתם מגוונים ולכן לא בנקל ניתן להשוות בין מדינה אחת לאחרת. מחקר של OECD שנשען על סקר שהופץ בין המשרדים הללו במדינות הארגון, מציין את התפקידים השונים של המשרד:



Source: Survey on the Organisation and Functions of the Centre of Government, OECD (2017).

- 3 על תפקידי המשרד בראשית המדינה: 'נאום בן גוריון על תקציב משרד ראש הממשלה', חזון ודרך [ד], תל-אביב: עם עובד, 1953.
- 4 Carlos Santiso et al. "The Role of the Center of Government: A Literature Review." Inter-American Development Bank, 2013, p.5. [link](#)
- 5 דוח הוועדה לבחינת משה ראש הממשלה (ועדת קוצ'יק), 2012, עמ' 26. [לינק](#).
- 6 על שינויים בהגדרת התפקיד של ראשי הרשות המבצעת בדמוקרטיה בעולם המערבי, מה שמכונה בספרות המחקר כ'נשיאותיות של הפוליטיקה' (Presidentialization): Poguntke, Thomas, and Paul Webb (eds), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Comparative Politics, Oxford, 2005.
- 7 Haddad, C., M. Klouche, and Y. Heneine. *Center of Government: The Engine of Modern Public Institutions*. New York, NY: Booz & Company, 2010; Beschel, R. P., Jr., and N. Manning. "Central Mechanisms for Policy Formulation and Coordination." In S. Schiavo-Campo and P. Sundaram (eds), *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*. Manila: Asian Development Bank. 2000.
- 8 OECD, *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, 2019, p.98. [link](#)
- 9 Ray Shostak et al, *The Center of Government, Revisited: A Decade of Global Reforms*, Inter-American Development Bank, 2023, p.16. [link](#)



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

באופן טבעי ישנו שוני בסמכויות ובתפקידים של משרד זה בין מדינה אחת לאחרת. גבולות האחריות עוברים בנקודות שונות, הסמכויות משתנות ותחומי האחריות מגוונים. עם זאת, מחקרים מעלים מספר תחומי אחריות ותפקידים המהווים מכנים משותפים:¹⁰

- **ניהול אסטרטגי של הממשלה** – אחד מתפקידיו המרכזיים הוא הניהול האסטרטגי. רב השנים של הממשלה תוך התמקדות בסדרי עדיפויות במדיניות. הקמת מסגרת לתכלול התכניות ארוכות הטווח של משרדי הממשלה השונים, בתחומים המגוונים, ובחינת ביצועים לאורם. תעדוף של המטרות השונות תוך הבטחת האיכות של הכלים להשגתן.
- **תיאום בין השחקנים** – למשרד יש תפקיד מרכזי ביצירת תיאום אופקי ואנכי בין שחקנים שונים הלוקחים חלק ביישום סדר העדיפויות. תהליך זה כרוך בתיאום אופקי – כלומר בין משרדי הממשלה השונים, ותיאום אנכי – כלומר עם קבוצות נוספות (ממשלות תת-לאומיות). בתוך כך על המשרד לבנות קואליציות ארגוניות להשגתן יעדי המדיניות.¹¹
- **ניטור ביצועים ושיפורם** – תפקיד זה דורש בחינה שוטפת של ביצועי המדיניות, זרימת נתוני ביצועים ודיווחים שוטפים למקבלי ההחלטות. תפקיד זה מבקש מעורבות פעילה של המשרד בבחינה של האיכות של המדיניות ועד כמה היא משיגה את המטרה שלשמה הוא מתבצעת. בתוך כך, מעורבות פעילה אפקטיבית לפתיחת צווארי בקבוק ארגוניים ופיתוח תרבות ארגונית של דיווח והחלטות המבוססת נתונים.
- **תקשורתיות, אחריות ומעורבות אזרחית** – תפקיד זה כולל פיתוח אסטרטגיות וסטנדרטים חוצי-ממשלה הקשורים לתקשורת, הבטחת אחריות ציבורית לביצועים והקמת מסגרות שמקלות על מעורבות האזרחים לאורך המחזור של המדיניות. ישנן ראיות המצביעות ששילוב תקשורת שקופה ומעורבות אזרחית משפרות את אמון האזרחים במוסדות, אתגר מרכזי בקרב ממשלות העולם.

10 Shostak et al, The Center of Government, p.19; Dustin Brown et al, Tools at the Centre of Government, Blavatnik School of Government, University of Oxford, 2021, pp.9-10. [link](#); OECD, Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government, 2015, p.12. [link](#); OECD, Centre Stage 2: The organisation and functions of the centre of government in OECD countries, 2018, p.11-12. [link](#); Jonathan Craft and B. Guy Peters, Comparing Policy Work at the Centre: A Framework For Analysis of Central Agencies Policy Work, Policy Making at the Center of Government: Centering and Decentering Dynamics in Comparative Perspective Panel. International Conference on Public Policy. Milan, Italy, July, 2015, pp.18-19. [link](#); OECD, "Roles and responsibilities of the centres of government", in Government at a Glance 2019, OECD Publishing, Paris.2019, pp.96-98.

11 James, S. and M. Ben-Gera. "A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries." Public Governance Committee. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2004.



CECI

Key responsibilities of the center of government

4.1. Responsibilities of the centre of government, 2016

	Preparation of Cabinet meetings	Policy co-ordination	Transition planning and management	Strategic planning	Government programme	Monitoring of government policy	Relations with parliament
Australia	●	●	●	●	●	●	●
Austria	●	●	●	●	●	●	●
Belgium	●	●	●	●	●	●	●
Canada	●	●	●	●	●	●	●
Chile	●	●	●	●	●	●	●
Czech Republic	●	●	●	●	○	●	●
Denmark	●	●	●	●	●	●	●
Estonia	●	●	●	●	●	●	●
Finland	●	●	●	●	●	●	●
France	●	●	●	●	●	●	●
Germany	●	●	●	●	●	●	●
Greece	●	●	●	●	●	●	●
Hungary	●	●	●	●	○	●	●
Iceland	●	●	●	●	●	●	●
Ireland	●	●	●	●	○	●	●
Israel	●	●	●	●	●	●	●
Italy	●	●	●	●	●	●	●
Japan	●	●	●	●	●	○	●
Latvia	●	●	●	●	●	●	●
Lithuania	●	●	●	●	●	●	●
Luxembourg	●	●	●	●	●	●	●
Mexico	●	●	●	●	●	●	●
Netherlands	●	●	●	●	○	○	●
New Zealand	●	●	●	●	●	●	●
Norway	●	●	●	●	●	○	●
Portugal	●	●	○	●	●	●	●
Slovak Republic	●	●	●	●	●	●	●
Slovenia	●	●	●	●	●	●	●
Spain	●	●	●	●	●	●	●
Sweden	●	●	●	●	●	●	●
Switzerland	●	●	●	●	●	●	●
Turkey	●	●	●	○	●	●	●
United Kingdom	●	●	●	●	●	●	●
United States	●	●	●	●	●	●	●
OECD Total							
● Responsibility of the CoG	34	24	21	20	18	16	16
◻ Shared between CoG and another body	0	10	11	13	12	15	18
○ Responsibility of another body	0	0	1	1	4	3	0
Brazil	●	●	●	●	●	●	●
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	●

תיאור המצב הקיים בישראל

מעמדו של ראש הרשות המבצעת חווה עלייה בעולם כולו, וכן גם בישראל, הציפייה ממנו עלתה והאחריות שלו לנעשה בכל תחומי ממשלתו – מתוקפה של האחריות הקולקטיבית – עלתה.¹² מבחינה נורמטיבית מוגדר מעמדו של ראש הממשלה כ'ראשון בין שווים' אך בעל מעמד מיוחד. הוא כמוהו כשר, אך 'שר מיוחד במינו', בלשונו של אהרון ברק.¹³ ועדת קוצ'יק מנתה את תפקידיו של ראש הממשלה:

1. ראש הממשלה ניצב בקודקוד של הרשות המבצעת, ונושא באחריות העליונה לתפקודה השלם.
2. ראש הממשלה בעל תפקיד מרכזי ביחסים הבינלאומיים של המדינה.
3. ראש הממשלה הוא הגורם המכריע בענייני ביטחון המדינה.
4. ראש הממשלה הוא מנהיג המדינה כלפי פנים והאחראי על פעולות הרשות המבצעת.
5. ראש הממשלה הוא המנהיג הפוליטי של הממשלה.

מתוך סמכויות ותפקידים אלו נכתב כי על משרד ראש הממשלה: "מוטלת האחריות להתוות את מדיניות הממשלה המכהנת, לבחון חלופות אסטרטגיות למדיניות, להוביל החלטות על דרכי התמודדות ארוכות טווח עם בעיות יסוד ולדאוג ליישום מוצלח של

12 על אחריות הקולקטיבית הממשלתית ראו סעיף 4 לחוק יסוד הממשלה; בדוח ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת אסון הר מרון נכתב: "על ראש הממשלה מוטלת אחריות לאתר באופן יזום, בעצמו או באמצעות מנגנונים משעמו, נושאים המחייבים את טיפול משרדו ובמידת הצורך את התערבותו". עמ' 206; ראו גם: מבקר המדינה, דוח ביקורת על השרפה בכרמל – דצמבר 2010: מחלים, כשלים ומסקנות, עמ' 506-500.

13 פסקה 18 לפס"ד בבג"ץ 5261/04 פוקס נ' ראש ממשלת ישראל פ"ד נס(2) 446 (2004); ראו גם: פסקה 4 ופסקה 6 לדברי מרים נאור בבג"ץ 3132/15 יש עתיד נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 13.04.2016), באותו פס"ד סלים ג'ובראן בדעת מיעוט מביא פרשנות שונה להבנת ההיררכיה הפנים-ממשלתית, פסקה 4 לפסק דינו.

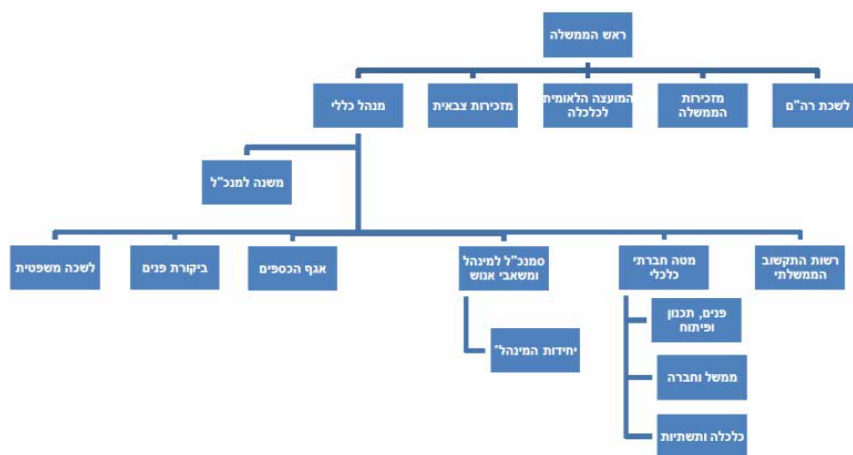


החלטות הממשלה".¹⁴ לשם מילוי תפקידים אלו עומד מנגנון משרד ראש הממשלה. ניתן לחלקו לשלושה חלקים: האחד, לשכת ראש הממשלה; השני, מזכירות הממשלה; והשלישית מנכ"ל המשרד.

בישראל המשרד פועל כמנגנון דו-ראשי. האחד, מזכירות הממשלה. זו הפועלת בכפוף לתקנון עבודת הממשלה ואמונה על ישיבות הממשלה, ועדות השרים, הקשר עם הכנסת והנשיא, דוברות הממשלה ותחומי אחריות נקודתיים נוספים שמזכיר הממשלה הוסמך להם. מזכירות הממשלה אחראית על הפן הארגוני של הממשלה כמוסד חוקתי (הרשות המבצעת) – כפורום של ראש הממשלה והשרים.¹⁵ הראש השני של משרד ראש הממשלה הוא ניהול משרדי הממשלה. הממשלה היא מכונה רב-זרועית שפועלת לרוב כטייס אוטומטי. המשרד אמון על תכלול הפעולות הממשלתיות, קידום הפרויקטים שבראש סדר העדיפויות וקידום המנגנון הממשלתי.¹⁶ מבקר המדינה הגדיר את תפקידי משרד ראש הממשלה כך:

משרד מטה המסייע לפעילות ראש הממשלה ומתאם פעולות בין-משרדיות בתחומים שונים, לפי החלטות הממשלה וסדרי העדיפויות שקובע ראש הממשלה. המשרד אחראי, בין היתר, לקביעת סדר יום לישיבות הממשלה, לניהולן, לתיאום פעילותם של משרדי הממשלה והשרים.¹⁷

תרשים מבנה המשרד ללא יחידות סמך נוספות¹⁸



משרד ראש הממשלה כ'משרד מרכזי'

לאור התפקידים של משרדים מרכזיים ברחבי העולם, ומידת ההתאמה הארגונית הגבוהה של משרד ראש הממשלה לתפקידים אלו, נדרש לבחון עד כמה הוא מיישם אותם:

ניהול אסטרטגי של הממשלה – סדרי העדיפויות הלאומיים הם תוצאה של הכרעות פוליטיות, הבאות לידי ביטוי במסמך קווי היסוד של הממשלה וההסכמים הקואליציוניים – המקבלים שניהם את אמונה של הכנסת כחלק מהשיטה הדמוקרטית בישראל. תפקיד משרד ראש הממשלה לוודא שאכן סדר עדיפויות זה, שלא פעם גם משתנה לאור צרכי השעה, מקבל ביטוי במשרדי הממשלה ומיושם. בתוך כך תפקידו להיות גם גורם פעיל המציג תוכניות ארוכות טווח בעת דיוני התקציב ולבחון את העקביות של המדיניות

14 שם, עמ' 26.
15 על ההבחנה בין הממשלה כמוסד חוקתי לבין הממשלה כמנגנון ציבורי ראו: שמעון שטרית, הממשלה: הרשות המבצעת – פירוש לחוק יסוד הממשלה, 2018, כרך א', 152.
16 דוח ועדת קוצ'ק.
17 מבקר המדינה, דוח שנתי 70 – משרד ראש הממשלה, 2020, עמ' 507. [קישור](#)
18 שם.



הממשלתית. תפקיד זה מתבצע בחסר רב. תכניות רב־שנתיות אינן נפוצות בממשלה, ועיקרן אינם יעדים אלא בעיקר יציבות תקציביות לטובת תכנון הוצאות. יישום הסכמים קואליציוניים או החלטות מסוג זה, מתבצעות במשרדים עצמם ותיאום סדר העדיפויות הממשלתי הוא תוצאה של פשרות פוליטיות עם התערבות מטה מקצועי באופן צר.¹⁹

תיאום בין השחקנים – למרות החשיבות שיש למשרד ביצירת תיאום ממשלתי העיסוק בנושא אינו מניב פירות. בכל סוגיה משמעותית ישנם שחקנים רבים שפועלים. על הממשלה לאמץ גישה המכונה בספרות המחקר 'כלל הממשלה' (Whole of Government Approach). לפי גישה זו על הממשלה לפעול כמנגנון אחיד המקדם מדיניות סדורה.²⁰ במהלך השנים ועדות רבות הצביעו על קיומן של מחלוקות בין משרדות שאינן באות לכדי פתרון.²¹ אלה הראו שמחלוקות מביאות לידי בזבוז משאבים במינהל הציבורי, לקשיי משילות ולשיבושים של ממש ביישום מדיניות הממשלה, כך שאספקת השירותים הציבוריים נפגמת.²² בהעדר תיאום בין שחקנים נפגעת יכולת התפקוד של הממשלה בהיבטים הבאים:²³

- נזקים ישירים של מניעת שירות
- בזבוז משאבים ציבוריים
- פגיעה בכושר הביצוע הממשלתי
- טיפול ליקויי בבעיות ציבוריות
- פגיעה ביכולת התכנון הממשלתי

תפקיד משרד ראש הממשלה בפתרון מחלוקות ויצירת תיאום בין המשרדים השונים, מהווה את לב תפקידו של המשרד המרכזי.²⁴ ובמקרה הישראלי דנו, יש שתי יכולות מרכזיות. האחת יכולת רכה שמהותה ראיית המשרד כגורם מתווך ומגשר, כך באמצעות פורום מנכ"לים או אקטיביות של מנכ"ל המשרד לגישור בין הצדדים.²⁵ כוח קשה יותר הוא הפעלת הסמכות הפוליטית של ראש הממשלה על השרים והמשרדים השונים. הרי שלהלן נמצא פער הן בקביעת מנגנוני טיפול אפקטיביים, והן בשימוש במנגנונים קיימים.²⁶

ניטור ושיפור ביצועים – קושי מרכזי שעיימו מתמודד משרד ראש הממשלה הוא הפער במידע וידע שקיים בתוך המשרדים. למשרדים המקצועיים יש מונופול על תחומי הידע שלהם ועל הנתונים שעולים מתוך המדיניות המיושמת.²⁷ לעיתים אף לאור קשיים משפטיים לא ניתן לשתף את המידע עם גורמים ממשלתיים נוספים.²⁸ היבט זה מחזק את משרדי הקצה למול המשרד המרכזי ומונע יכולות תכלול משרד ראש הממשלה. פער זה גם מונע קבלת מידע שוטף המייצר ניטור של הביצועים הממשלתיים, או יכולת הבקרה של המידע המועבר למשרד ראש הממשלה מהמשרדים השונים. יתר על כן, למשרד ראש הממשלה אין יכולות וכלים לבצע ניטור או מדידה של מדיניות (כלי – RCT – Randomized Controlled Trial) להערכת המדיניות ויעילותה. משרדים ויחידות סמך

19 מבקר המדינה, דוח מיוחד – המועצה הלאומית לכלכלה, 2023. [קישור](#)

20 Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. 2010. Coordination of public sector organizations. London: Palgrave Macmillan.

21 ועדת קוברסקי, 1989. ועדת קוצ'יק 2012, ועדת המשילות 2013.

22 בדוח ועדת טרכנברג נכתב: "בעבודתה של הממשלה לרוב אין תפיסה של מכלול אלא של אחזות ממודרות זו מזו. משרדי הממשלה אינם ששים להישמע לסדר היום הממשלתי, לא כל שכן לשתף פעולה עם משרדים אחרים. רפורמות ממשלתיות רבות מדי נתקעות בגין אי-הסכמה של משרדי מטה או מי משרדי הביצוע למהלך המתוכנן." עמ' 50

23 המרכז להעצמת האזרח, מחלוקות ותיאום בין משרדי ממשלה, 2023, עמ' 5. [קישור](#)

24 Klaus H. Goetz, Helen Z. Margetts, "The Solitary Center: The Core Executive in Central and Eastern Europe." *Governance* 12(4), 1999, p.436.

25 בנושא למחלוקות משפטיות, המכריע הוא היועץ המשפטי לממשלה.

26 דוח המבקר 2011, "הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות", [קישור](#)

27 דוח ועדת קוצ'יק, עמ' 37.

28 תיאום בין משרדים, עמ' 8



מבצעים את ההליך על דעת עצמם ולפי רצונותיהם והדבר אינו מוטמע בשיטות העבודה הסדירות. לפיכך משרד ראש הממשלה כמשרד מרכזי אינו יכול לבחון את רמת היעילות של כלי המדיניות והפעילות שלו.²⁹

מקרי בוחן

בפרק זה נעמיד לבחינה שני כלים חשובים של משרד ראש הממשלה: המעקב אחר תוכניות עבודה ממשלתיות, והמעקב אחר יישום החלטות ממשלה. שני פרויקטים אלו מבטאים את היותו של משרד ראש הממשלה גוף מתכלל שמטרתו ומהותו גיבוש מתודולוגיה אחידה לפעילות הממשלה, ותכלול כלל פעולותיה. כלים אלו משקפים את מהותם של אגף ממשל וחברה, המטה החברתי-כלכלי ומשרד ראש הממשלה, כגופים תומכי ביצוע.

יש מכנים משותפים ברורים בין שני מקרי הבוחן, המרכזי הוא שבאמצעותם מאמצים המשרדים תרבות עבודה ארגונית נכונה וטובה, ובכך משרד ראש הממשלה משקף את הליבה של עבודת יחידות היישום: בניית רושנת עבודה יעילה.³⁰

מעקב אחר יישום תוכניות עבודה

תוכניות עבודה ממשלתיות הן כלי עבודה מרכזי של הרשות המבצעת, ומעקב אחר ביצוען הוא בעל חשיבות מרכזית לשיפור הביצועיות הממשלתית. תוכניות ממשלתיות, המיועדות לטיפול בבעיות הציבוריות, לפתח את התשתיות והכלכלה ובכך לשפר את איכות החיים של האזרחים, דורשות מנגנוני פיקוח ובקרה. זאת על מנת לוודא שהן מבוצעות כהלכה, בתוך מסגרת הזמן הקבוצה, ומביאות ליישום המטרות שלשמן נוסחו.

מעקב נכון מהווה בסיס לקבלת החלטות מושכלות ומאפשר לשפר את התוכניות, ולהביא לשימוש מיטבי בכספי הציבור. מעקב ובקרה מהווים כלי פנימי לממשלה לבחון את עבודתה, וכלי עבודה עבור המנהלים/ות של היחידות להיות 'עם אצבע על הדופק' בתחומי האחריות החוסים תחת משרדיהם ותחומיהם. השקיפות בתהליכי עבודה אלו, אינם רק בעלי חשיבות פנים-ממשלתית, אלא גם מהווים מרכיב חיוני במערכת הדמוקרטית ומבטאים את האחריות של הממשלה כלפי הפרלמנט.

בעשור הראשון למדינה כל משרד גיבש את תוכניותיו, ועד 1957 הדבר אף הופיע בספר תוכניות עבודה שכלל מעקב אחר ביצוע התוכניות. עם השנים התהליך דעך עד שנעלם.³¹ מ-2007 ועד 2010 נכתב ועודכן מספר פעמים מדריך לכתיבת תוכניות עבודה המהווה את המתודולוגיה האחידה של משרדי הממשלה כיצד לתכנן מדיניות. ובהתאם אליו החל להתפרסם ספר תוכניות העבודה הממשלתי, המשקף את התוכניות הממשלתיות לצד מדדים שונים, חלקם תפוקה וחלקם תוצאה.

בשנת 2012 הוחלט לבחון את הביצועים של ספר תוכניות העבודה הקודם, ומצאו כשני שלישים מהיעדים הושגו. כל משימה שלא מבוצעת נדרשת תחקור ואיפיון של חסמים, לפי קטלוג החסמים של משרד ראש הממשלה.³² מדי שנה מופק ספר תוכניות העבודה הממשלתי, זאת במטרה להטמיע תרבות של תכנון, מעקב ובקרה על עבודת הממשלה תוך קידום חשיבה תוצאתית והגברת השקיפות.³³ הספר מציג ביחס לכל משרד מדדים מרכזיים – שרובם אך לא כולם ניתנים למדידה אמפירית, מטרות ויעדים לכל המשרדים

29 על החשיבות של ניסוח והערכה ראו: OECD, Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well, OECD Publishing, Paris, 2020, pp.99-105. [link](#)

30 Michael Barber. Instruction to Deliver: Tony Blair, Public Service and the Challenge of Achieving Targets, London, Politico's Publishing, 2007.

31 רועי דרור, ספר תוכניות העבודה הממשלתי, אתר הפורום לחברה אזרחית, [קישור](#)
32 קטלוג זה הוא מידע פנימי של משרד ראש הממשלה ולפי דבריה מהווה חידוש עולמי שאומץ על ידי ממשלות נוספות.

33 אודות תוכניות העבודה הממשלתיות, [קישור](#)



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

– המהווים סד של מטרות כלליות, משימות במיקוד, ומדדי הצלחה – המאפשרים מדידה אמפירית לביצוע.

למרות ההצלחות הברורות של הפרויקט, הוא לוקה במספר קשיים וחוסרים. ראשית, כאשר מדד ההצלחה אינו מנוסח באופן כמותני ומדויק ונותר בגדר ניסוח כללי – הדבר מקשה על הבנת יישומו או העדר היישום.³⁴ שנית, הנתונים שעליהם נסמכו המשרדים בעת הדיווח אינו חשוף במלואו לציבור. שלישית, הדיווח נעשה אחת לשנה ולא שוטף ורציף. רביעית, לא ברור כיצד הפרויקט משמש כלי למנהלים ולמנהיגות הפוליטית עבור ניטור והערכה של רמת היישום של תוכניות שנקבעו.

מעקב אחר יישום החלטות ממשלה

החלטות ממשלה הן כלי המדיניות המרכזי בניהול המדיניות הציבורית בישראל. כוחן מעוגן בתקנון עבודת הממשלה, ולמרות שאין להן תוקף סטטוטורי הן משקפות את ההסכמה של חברי הממשלה, ומהוות קביעה לגבי אופן פעולתה של הממשלה כרשות מבצעת.³⁵

על-אף חשיבותן ככלי למימוש הפררוגטיבה הממשלתית, הן אינן מבוצעות באופן מלא. לכן, מעקב אחר יישומו, מהווה נדבך חשוב ביכולת של הממשלה והציבור לבחון באיזה אופן הממשלה ממלאת את תפקידה. המעקב מהווה כלי המשקף את האחריות של הממשלה. לצד זאת, גם מהווה כלי ניהולי עבור הממשלה שבאמצעותה יכולה לבחון את התקדמות הפרויקטים הרבים שהיא מקיימת, לזהות את פערי היישום ולפעול לתקנם. כמו כן, גם להסיק מסקנות על החלטות הממשלה עצמן: כיצד לנסח את החלטה, על מי להטיל את הביצוע, מה אופן הביצוע הרצוי ועוד.

ניתן לאפיין את החלטות הממשלה למספר קבוצות המבטאות תפקיד אחר של הממשלה:³⁶

1. החלטות ביצועיות או החלטה בנושא חקיקתי, דבר המבטא את הממשלה כעומדת בראש הרשות המבצעת.
2. החלטות בדבר מתן אישורים פורמליים או החלטות בנושאי מינויי אישיים, המבטאים את הממשלה כמנהלת של הרשות המבצעת.
3. החלטות הקשורות בעבודת הממשלה והנעת תהליכי עבודה ממשלתיים, המבטאים את הממשלה כמתאמת פעילות בין המשרדים ומגשרת בין חלקי הקואליציה.
4. החלטות הצהרתיות, המבטאים את היות הממשלה זירת דיונים ואת היותה מייצגת המדיניות של הרוב הפרלמנטרי.

במהלך קדנציה הממשלה מחליטה כ־4,000 החלטות בתחומים ונושאים שונים ומגוונים, וכ־10% מהחלטות אלו הן החלטות ביצועיות, שבאלו יש אי-אילו משימות אופרטיביות.³⁷ על המעקב אמון אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה שסוקר את כל החלטות הביצועיות. כל החלטת ממשלה עוברת תהליך של 'פירוק' שבו מסווגים משימות ביצועיות בהחלטה ומאפיינים את הגורם האחראי. השלב השני הוא שלב ה'דיווח', באמצעות

34 למשל גיבוש תוכניות, מדד נפוץ מאוד בספר, אך האם התוכנית אושרה או יצאה לפועל או רק גובשה – כלומר עברה הליך של עבודת מטה. כמו כן, המדד מתעלם מהעומק של התוכנית שגובשה, עד כמה היא ברת אפשרות להביא לשינוי המיוחל.

35 תקנון הממשלה שואב את סמכותו מחוק יסוד: הממשלה, שאמנם לא קובע במפורש את כוחו, אך קובע בסעיף 31 (ו) כי הממשלה תקבע את סדרי ישיבותיה ועבודתה. יצחק זמיר טוען כי לא ניתן לראות את תקנון הממשלה כמקור המעניק סמכות, אך הקביעה של הנחיות היועמ"ש רואות בתקנון הממשלה כחוקיקת משנה. יצחק זמיר, הסמכות המינהלית (מהדורה ראשונה, תשנ"ז), עמ' 340; חקיקת משנה: נוהל והנחיות, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 2.3100 (60.012) (התשמ"ז), תקנון הממשלה הוא בגדר חקיקת משנה.

36 גיא רונן, "מחליטים": ניתוח שנה של החלטות הממשלה בישראל", עבודת גמר לתואר מוסמך, בית הספר למדיניות ציבוריות, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2020, עמ' 18.

37 נורית יכימוביץ כהן, מעקב אחר יישום מדיניות הממשלה: סקירה משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2020, עמ' 9.

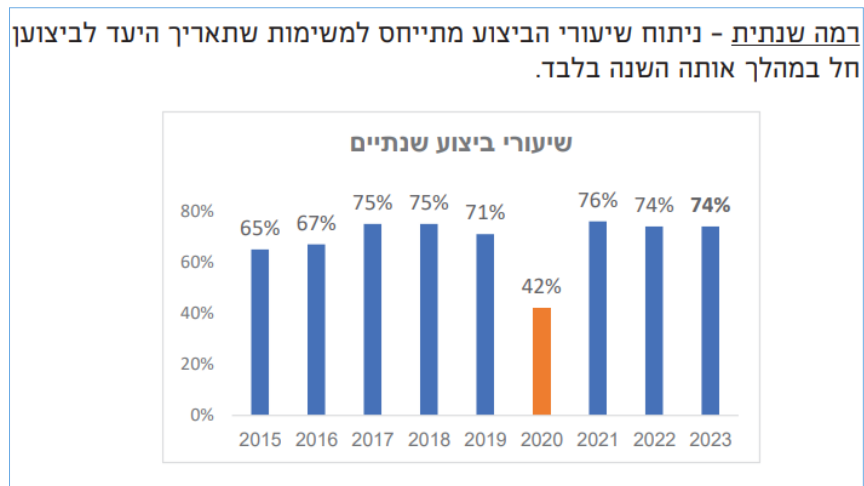


אתר ייעודי כל גורם מבצע מעדכן אחת לשנה את הסטטוס עבור המשימה שהוקצתה לו, במידה והמשימה לא בוצעה המשרד נדרש לציין מה הסיבה לכך ולתייג חסם מתוך רשימה נתונה. 'עיבוד ופרסום' זה השלב השלישי בו האגף מתכלל את הנתונים השונים ומפרסמם לציבור בדוח.

פרויקט המעקב החל ב־2015, ופורסם עד שנת 2018 ברמת פירוט רב – ביחס לכל החלטה, אך ללא נתונים סטטיסטיים כלליים. בין השנים 2019-2021 לא פורסם דו"ח המעקב ובשנת 2022 פורסם הדו"ח שנית אולם רק ביחס לנתונים הסטטיסטיים המצטברים. יש לציין כי הדו"ח לשנת 2023 פורסם אף הוא במתכונת רזה, בדומה לדו"ח אודות שנת 2022, אולם צמוד לו הונגשו סבלאות אקסל מפורטות על הדיווח השנתי לשנת 2023, ועל השנים שקדמו להן (כולל השנים בהם לא פורסם דיווח מפורט).³⁸

ההערכה לגבי ביצוע המשימה נשען על הדיווח המשרדי בלבד, ולא נערכת לו בקרה חיצונית. בנוסף, הדיווח הינו דיכוטומי – בוצע לא בוצע, ואין אפשרות לדיווח על ביצוע חלקי באופן המשקף בצורה מהימנה יותר את תמונת המצב.

שיעור הביצוע השנתי של משימות שמועד סיומן נקצב לשנת הבדיקה, השתפר לאורך השנים, כפי שמוצג בדו"ח לשנת 2023³⁹ –



יצוין כי הדו"ח מתייחס גם למילוי משימות באופן מצטבר, קרי השלמת משימות בשנת הבדיקה, שנגררו משנים קודמות. אנו סבורים שיש קושי להעריך נתון זה כי יש צורך בהבנה בדבר היקף החריגה מלוחות הזמנים, הנזק שעלול היה להגרם מהדחייה וכד'.

בבחינת ניתוח החסמים לשנת 2023, עולה כי בבחינת החסם הראשי, מלחמת חרבות ברזל היתה חסם מרכזי לאי ביצוע המשימות⁴⁰ –

מעיון בדו"ח הגולמי עולה כי מרבית המשימות מוכוונות להסתיים בדצמבר (כ־86%). כלומר אין פריסה של המשימות לאורך כל השנה אלא מיקסום המועד לסיומן עם סיום השנה.

מעקב של המרכז העצמת האזרח אחרי החלטות ממשלה

המרכז להעצמת האזרח מפעיל למן שנת 2013 את פרויקט 'המוניטור'. המיזם מבצע בצורה שיטתית ומתודית מעקב על החלטות ממשלה הנוגעות לנושאים כלכליים-חברתיים, זאת במטרה להציג את תמונת המצב על יישום החלטת ממשלה וניתוח תובנות באשר לחסמים והמאפשרים שהובילו לביצוע או אי ביצוע של החלטות. עד היום, שנת 2024, נסקרו

38 ראו אתר משרד ראש הממשלה –

https://www.gov.il/he/pages/monitoring_government_decisions

39 מתוך הדו"ח לשנת 2023, עמ' 5

40 מתוך הדו"ח לשנת 2023, עמ' 7



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

כ־200 החלטות ממשלה. בשנת 2020, ולאחר ביצוע כ־100 תחקירים, ביצע המרכז ניתוח סטטיסטי ייחודי של החלטות אלו, במטרה לזהות אילו פרמטרים תמכו בביצוע החלטת הממשל הואילו פרמטרים פגמו בביצוע. מסקנת הדו"ח היא שאין להניח שיישום מדיניות תתרחש רק מכוח ההחלטה אלא יש להעניק לתהליך תשומת לב ניהולית משמעותית, החל משלב ניסוח ההחלטה וכלה בתכלול ובבקרה לאורך תהליך היישום כולו.

להלן רשימת המאפשרים והחסמים שעלו כבעלי השפעה על היישום:

מאפשרים:

1. מנגנון יישום בשטח
2. החלטת ממשלה המערבת ארבעה משרדים לפחות
3. הגדרת מדדי תוצאה
4. החלטה המבוססת על רשויות מקומיות
5. שותפות בין מגזרית
6. תקציב בינוני 250-300 מיליון ₪

חסמים:

1. חוסר חלחול לדרגים נמוכים או מפוקחים
2. צוות מתכלל מרובה משתתפים
3. קשיים בקיום התקשרויות
4. אנמיה ניהולית
5. חוסר ביצוע של רשויות מקומיות

מחקר משווה

מעקב אחר ביצועי הממשלה ושיפור היישום הפך בשנים האחרונות לתחום מרכזי בעבודת ממשלות רבות בעולם. הסיבות לחשיבות של הדבר רבות. ראשית, מעקב יעיל מבטא שקיפות ואחריותיות. ישנה ציפייה גוברת מהציבור כי ממשלות תדווחנה על ההתקדמות ליעדים שהציבה לעצמה. באמצעות מעקב זה, ניתן להבטיח כי ממשלות פועלות להגשמת הבטחותיהן הפומביות, והציבור ונבחריו יכולים לעקוב אחר התהליכים והמגמות. שנית, מעקב אחר ביצועי הממשל המאפשר שיפור ומבטיח יעילות. מעקב מדוקדק מאפשר לזהות נקודות חולשה ואתגרים באופן שוטף ומיידי, ולהביא לפתרוןם בצורה מהירה ואפקטיבית. שלישית, עמידה ביעדים אסטרטגיים מחזקת את אמון הציבור בממשלה. כאשר הממשלה מציבה יעדים ברורים וניתנים למדידה ולאחר מכן פועלת כדי לעמוד בהם, הדבר מחזק את אמון הציבור ביכולתה של הממשלה לפעול לטובת הציבור ולהשיג את מטרותיה. רביעית, מעקב ועמידה ביעדים חיוני לשיפור מוניטין המדינה בזירה הבינלאומית. מדינות המראות יכולת עקבית לעמוד ביעדים האסטרטגיים שהציבו לעצמן נתפסות כמדינות יציבות ואמינות, מה שמושך השקעות זרות ומחזק את שיתופי הפעולה הבינלאומיים. מעקב אחר ביצועי הממשלה ועמידה ביעדים אסטרטגיים הם גורמים מרכזיים לשקיפות, אחריותיות, יעילות, אמון הציבור, ומוניטין בינלאומי. כל אלו הם מרכיבים חיוניים להתפתחות כלכלית וחברתית יציבה במדינות המפותחות.⁴¹

Robert P Beschel, et al. *Improving public sector performance: Through innovation and inter-agency coordination*. The World Bank, 2018. [Link](#)

בתמצית, המחקר המצוין לעיל מציין מספר גורמי-מפתח המסייעים לשיפור הביצועים של הממשלה ביישום החלטותיה:

1. מעורבות מנהיגות פוליטית
2. מסוגלות מוסדית לספק תוצאות
3. מערך תמריצים עבור הרשות ועבור עובדי הציבור
4. שקיפות במידע ובנתונים
5. טכנולוגיה מתאימה

הצעות שמסרתן ייעול האופן שבו הממשלה משפרת את יכולות היישום והאפקטיביות שלה רצוי שייצמדו לראשי פרקים אלו, ויתאימו את הכלים הנפוצים בעולם למסקנות שונות העולות מספרות המחקר.

במדינות השונות הגופים האחראיים על תהליכים אלו נקראים 'יחידות מסירה' או 'יחידות יישום'. יחידות אלו מוגדרות בספרות המחקר כיחידות מרכזיות בעלות סמכות להתמקד בשיפור תוצאות, שחרור חסמים ומכשולים, ובניית יכולות לחיזוק תהליכים.⁴² יחידות אלו בנויות שונה בין מדינה אחת לאחרת, אך ישנה אחידות מסוימת במטרותיהן.

בסקר שערך ה־OECD בקרב מנהלים/ות במשרדים מרכזיים נמצא כי המדינות מסכימות שיש להן אחריות לפקח על יישום מדיניות הממשלה, וב־84% מהמדינות ישנן תוכניות ניטור כלשהן. באופן טבעי ישנו שוני בין תוכנית אחת לאחרת, חלקן עשויות לכלול דיווחים קבועים לראש הממשלה, לממשלה עצמה או לוועדת שרים ייחודית, חלקן עשויות אף לכלול דוחות התקדמות מול תוכניות עבודה או יעדים מוסכמים.⁴³ רוב שיטות הניטור מבוססות על דרישות מהמחלקות עצמן לדווח על התקדמות מול התוכניות שלהן – כולל ביצועים כספיים, כאשר קיימת שונות בין מדינות שבוחנות יישום משימה מול כאלו שבוחנות יעדי ביצוע.⁴⁴ עולה כי מטרת היחידות הללו, שעמלות על ניטור, מתמקדות בכיצד לעשות את הדברים נכון ולא אילו דברים הם הנכונים ולכן גם למעט מאוד יחידות כאלו יש מקלות וגזרים למול המחלקות השונות, כמו למשל יכולת הקצאה מחודשת של משאבים – היבט שקיים במעט מאוד מדינות.⁴⁵ היתרון המובנה של יחידות אלו הוא בעצם קרבתן לגורם הפוליטי-מדיני הבכיר – ראש הרשות המבצעת.

בפרק ההשוואתי כאן התמקדנו בארבע מדינות: ארה"ב, קנדה, בריטניה ואוסטרליה. מתוך השוואה זו יעלו שלושה סוגים של דפוסי עבודה: גישת הדיווח העצמי, גישת הדיווח העצמי המלווה בביקורת חיצונית, גישת הדיווח העצמי והבקרה המרכזית על המתודולוגיה.⁴⁶

ארצות הברית

בתוך היחידה לניהול ותקציב (Office of Management and Budget — OMB) שבממשל הפדרלי של ארצות הברית, ישנה יחידה בשם היחידה לניהול ביצועים וכוו אדם (Office of Performance and Personnel Management — OPPM).

היחידה אחראית לסייע לגופים הפדרליים לרכוש כלים אפקטיביים להגדרת מטרות, קביעת מדדים, ביצוע ניטור והערכות של תוכניות ממשלתיות. בדומה לשיטה הישראלית היא עוסקת בבניית מתודולוגיה אחידה. ה־OPPM מתמקדת במספר מצומצם של תוכניות

Shostak, Ray, et al. "When might the introduction of a delivery unit be the right intervention." The World Bank, 2014. p.2.

OECD, Centre Stage 2: The Organizations and Functions of The Centre of Government in OECD Countries, OECD, 2018, p. 37.

44 שם, עמ' 38.

45 שם, עמ' 37.

46 את חלוקה זו אמצנו מדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. יכיוביץ כהן, 2020. כמו כן, מרבית התוכן הקונקרטי להשוואה נלקח מדוח זה, בכל מקום שהמידע נלקח ממקור אחר, צוין מה הוא.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

עבודה ופרויקטים גדולים ומשמעותיים – עם נפח תקציב משמעותי ונמצא בזרקור המדיניות של הממשל, על-פי המטרות שהממשלה הפדרלית הגדירה. היחידה מבצעת תהליך של ניטור והן של הערכה ובדוחות שבאחריות ה-OPPM נבחנות ומוערכות תוצאות מדיניות בפועל ומידת הצלחתה. השיטה האמריקנית היא מעקב המבוסס על דיווח עצמי לצד מתן כלים מתודולוגיים.

היחידה עובדת עם הגופים הפדרליים לשם הגדרת יעדים, קביעת מדדים שונים והצבת סטנדרטים אחידים לניטור והערכה, אך הדיווח על יישום המשימות ומידת הצלחתן הוא באחריות הגוף המבוקר עצמו – בדומה לגישה בישראל. בשונה מהגישה בישראל, שבה יש ניטור לכלל המשימות והיעדים, הרי שבשיטה האמריקאית הדבר מתבצע רק לכ-100 משימות. מדיניות זו העורכת בחינות ממוקדות, ולא עורכת בקרה חיצונית אלא שואפת לעזור לגופים לסגל לעצמם כלים הנדרשים לכך, נובעת מתפיסה שלפיה זוהי הדרך היעילה ביותר להביא לרמת ביצוע גבוהה בקרב הגופים הפדרליים – ולהבטיח תרבות ארגונית טובה יותר ויעילה יותר שלהם. לשיטתם, בקרה צמודה עלולה להביא לאנטגוניזם מצד הגוף המבוקר, וחמור מכך – היא עלולה ליצור מצב שבו הגוף מקדיש את מאמציו ל'תחכום המערכת', כלומר ניסיון לקבל הערכה חיובית לא בזכות ביצוע מיטבי אלא בגלל ניצול מתוחכם של שיטות המדידה. בשיטה האמריקנית ישנה התמקדות במתן סיוע מתודולוגי בכל שלבי ההליך – לרבות בחינה התוצאות, על מנת לשפר את הדיווח והצלחה של השגת המטרה. הסיוע של ה-OPPM לגופים הפדרליים מוגדר במפורש כחלק ממילוי החובות הסטטוטוריות של הממשלה הפדרלית לשקיפות. היבט נוסף הוא השילוב של שקיפות גבוהה מצד המערכת. לשם כך הוקם אתר אינטרנט ייחודי שבו מועלות המשימות, דוחות, כלי ביצוע, ומידע נוסף לציבור הרחב.⁴⁷ כמו כן, על מנת לשפר את היישום של המשימות השונות, וכן לייצר מערך תמרוץ מסוים, משרד הניהול והתקציב הקים פרס בשם Gears of Government המחלק פרסי הוקרה לעובדי מדינה מצטיינים בתחומים שונים, מספר מצומצם יותר של עובדים מקבל את פרס הנשיא לעובדי ציבור – אלו מהווים ביטוי להערכה של הממשל לעובדים, ומחקרים מצאו שיטה זו אפקטיבית בעידוד עובדים.⁴⁸

קנדה

במשרד ראש הממשלה הקנדי ישנה 'יחידת תוצאות ויישום' (Results and Delivery Unit; RDU) האמונה על המעקב אחר יישום מדיניות הממשלה הפדרלית. יחידה זו היא חלק מהמועצה הפרטית (Privacy Council) – גוף מיעץ בתוך משרד ראש הממשלה הקנדי.⁴⁹

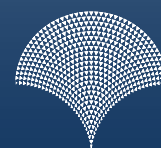
היחידה הוקמה ב־2016, ותפקידה לסייע לראש הממשלה לעקוב אחרי התקדמות מדיניות הממשלה, היא מסייעת למשרדים לפתור בעיות ביישום ולשפר את תהליכי העבודה על-ידי מתן כלים להגדרת מטרות וקביעת מדדים להערכה.⁵⁰ ה-RDU מנסרת יישום מדיניות שמבוססת על איגרות מנדט (Mandate Letters). עם הקמת הממשלה, ראש הממשלה משגר אל השרים את האיגרות שבהן מפורטות ההתחייבויות העיקריות שעל כל משרד לעמוד בהן. התחייבויות אלה, והמשימות הנגזרות מהן, נוגעות לתחומים שהממשלה קבעה שהם עומדים בראש סדר העדיפויות שלה. מכתבי מנדט מועברים לכל שר ומהווים כלי שנועד לחזק את סדרי העדיפויות בממשלה, את אחריותו של השר ואת הציפיות

⁴⁷ www.performance.gov; <https://www.evaluation.gov>

⁴⁸ מכון בלוטניק לממשל באוניברסיטת אוקספורד ממליץ לשלב פרסי הוקרה לעובדים מצטיינים וגורס כי זו שיטת תגמול אפקטיבית ויעילה שהמשרד המרכזי נדרש להוביל. Dustin Brown et al, Tools at the Centre of Government, Blavatnik School of Government, University of Oxford, 2021, p.29 [link](#)

⁴⁹ משרד המועצה הפרטית (Privy council office) – גוף זה דומה במתכונתו לתפקיד 'מזכירות הממשלה' בישראל, אך הוא בעל תפקיד משמעותי יותר בתוך השדרה המקצועית של עובדי המדינה. בין תפקידיו: 1. תפקידים אדמיניסטרטיביים הקשורים לעבודת הממשלה. 2. יועץ לראש הממשלה בנושא מדיניות אסטרטגית. 3. אחראי על הקשר בין ראש הממשלה לשירות הציבורי.

⁵⁰ Winnie Agbonlahor, "Government of Canada pledges creation of new central 'results and delivery unit'", global government forum, 24/03/2016. [Link](#)



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

ממדיניותו. כפי שמציג החוקר דוד זוסמן, הם מייצרים מעין חוזה למילוי עבור השר.⁵¹ היחידה עוקבת אחר יישום המדיניות ופועלת באופן ישיר מול ראש הממשלה, מציפה את התוצאות והפערים מול ועדת קבינט מיוחדת "ועדת ממשלה לעניין סדר יום, תוצאות ותקשורת" (Cabinet Committee on Agenda, Results and Communications), בכך מביאה היחידה את נושא היישום לסדר היום הממשלתי.⁵²

על פניו, פעילות ה־RDU דומה לזאת של אגף ממשל וחברה בישראל, אך למעשה יש ביניהם כמה הבדלים בולטים. ראשית, בשני הגופים המשימות מחולקות לפי משרדים והדיווח על ביצוע נעשה גם הוא לפי משרדים; אבל שלא כמו אגף ממשל וחברה בישראל, ה־RDU מקבלת דיווחים אלה בצורה שוטפת ולא רק כאשר משרד ממשלתי מבצע משימה או לקראת סוף השנה – כלומר מתבצע מעקב רציף. בדרך כלל, היחידה מקבלת את הדיווחים כל חודשיים, אך פרק הזמן עשוי להשתנות בהתאם לאופי המשימות.

שנית, בכל הקשור להחלטות ממשלה, מתקבלים דיווחים בינאריים: בוצע או לא בוצע, ובתוכניות עבודה מידת ההרחבה תלויה בשאלה עד כמה המנהל רוצה להרחיב בהערות שוליים על הביצוע או העדרו. בקנדה, לעומת זאת, לדיווחים מנעד רחב של תשובות איכותניות וכמותיות. שלישית, תוכני הדיווחים של המשרדים גם הם שונים מאוד. ה־RDU אינה מקבלת דיווחים רק על יישום תוכניות והחלטות – כמו שנעשה במעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה בישראל – אלא גם מידע המאפשר להעריך את תוצאותיהן והשפעותיהן ביחס למדדים וליעדים שנקבעו מראש. הבדל רביעי נוגע לבקרה על הדיווחים. בישראל אין תהליך פיקוח או בקרה של משרד ראש הממשלה על רמת הדיוק של הדיווחים או על מהימנותם – בעיקר ביישום החלטות ממשלה. מנגד, ה־RDU עורכת גם בדיקה עצמאית משלה כדי לאמת את הדיווח של המשרד הממשלתי. לדוגמה, כאשר משרד מדווח על התקדמותו ביחס ליעדים שנקבעו לו, הוא נדרש להציג נתונים התומכים בדיווח זה, וצוות ה־RDU אחראי לבדוק את אמינות הנתונים האלה לפי המדדים הרלוונטיים לתחום. כמו כן, אנשי היחידה עשויים לחקור היבטים אחרים של הדיווח, כגון הקצאת התקציבים הנדרשים, ניצולם בפועל ועוד.

יש לציין שה־RDU אינו גוף מחקרי גרידא. בעקבות תוצאות הבדיקה הבלתי התלויה שהיחידה עורכת, אנשי ה־RDU עשויים להיפגש עם נציגי המשרדים הרלוונטיים, ולעיתים רחוקות גם עם השר הנוגע בדבר או עם ראש הממשלה, ולדון בבעיות יישום או ביצוע כדי למצוא פתרונות. המעקב לא רק מאפשר לממשלת קנדה ולעומד בראשה לקבל מידע שוטף על ההתקדמות ביישום מדיניותה, אלא הוא גם מאפשר למשרד ראש הממשלה לזהות פערי ביצוע ובעיות יישום פרטניות. בכך ה־RDU נוטל חלק פעיל במתן סיוע למשרדים המתקשים לבצע את המשימות המוטלות עליהם. ואכן, מחקר שבחן את השפעתה של היחידה ליישום אגרות המנדט, מצא לה תרומה משמעותית בתיאום בין משרדי הממשלה.⁵³

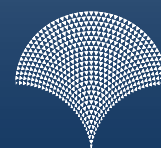
היבט נוסף של הבקרה החיצונית על יישום ההחלטות הוא השקיפות של הדיווח ושל הבקרה. תוצאות הבדיקות התקופתיות לא רק מוגשות לראש הממשלה אלא גם מפורסמות לציבור הרחב באתר אינטרנט ייעודי ל"מעקב אחר אגרות מנדט".⁵⁴ אתר זה מציג את המשימות שבאגרות המנדט לפי תחום, יחד עם תיאור מילולי של רמת הביצוע לפי שלוש קטגוריות: ביצוע מלא, נעשתה התקדמות, ואי־ביצוע. לצד מידע זה על רמת הביצוע, האתר גם מציג את היעדים והמדדים ששימשו לקביעת רמת הביצוע והערכת התוצאות. חשוב לציין שהאתר מתעדכן בצורה שוטפת עם קבלת הדיווחים התקופתיים

51 David Zussman. *Off and Running: The Prospects and Pitfalls of Government Transitions* 51 in Canada. Toronto: University of Toronto. 2013, p. 22 על ההיסטוריה של השימוש במכתבי מנדט ראו עמודים 74-104.

52 Winnie Agbonlahor, "Government of Canada pledges creation of new central 'results and delivery unit'", global government forum, 24/03/2016. [Link](#)

53 Kenny William Ie. "Ministerial Mandate Letters and Co-ordination in the Canadian Executive." *Canadian Journal of Political Science* 56.4, 2023, pp.811-831.

54 Mandate Letter Tracker: Delivering results for Canadians, [link](#)



CECI

של המשרדים וכן מאפשר למשתמשים לעיין בתוצאות לפי פרמטרים: תחום, משרד, סטטוס ביצוע ועוד. כמו כן, הנתונים שהממשלה מציגה באתר עולים לעיתים לדיונים בפרלמנט וחשופים לביקורת של הרשות המחוקקת.

בריטניה

בראשית שנות ה-2000 הוקמה בבריטניה יחידת 'מסירה' (The Prime Minister's Delivery Unit; PMDU), וזאת כחלק משינוי התפיסה של תפקיד ראש הממשלה במערכת הממשלתית הבריטית, ותפקידה לתמוך ביישום תוכניות הממשלתיות ומדיניות הממשלתית כולה.⁵⁵ היא נסגרה ב-2010 ונפתחה מחדש ב-2011 בסגנון עבודה מעט שונה, תחת השם 'יחידת היישום' (Prime Minister's Implementation Unit; PMIU). מבנה היחידה בנוי מצוותים נושאים, האחראים על מעקב בתחומי המדיניות כמו רווחה, בריאות, חינוך ועוד. זאת לצד צוות מרכזי המכונה 'הצוות האסטרטגי' שמבצע בקרה למנעד רחב של תוכניות ממשלתיות, בעיקר כאלו החוצות משרדים ותחומים.⁵⁶

היחידה בבריטניה, כמו מקבילתה בקנדה, עוסקת לא רק במעקב אחר ביצוע תוכניות, אלא גם מסייעת לגופים בממשלה להתגבר על חסמים ובעיות יישום. בתקופה הראשונה שלה, היא הייתה אקטיבית יותר בפעולותיה והתערבה יותר בפעילות המשרדים ובפתרון בעיותיהם, ואילו בתקופה השנייה היא ממוקדת בהתערבות פחותה יותר תוך שימת דגש על מתן כלים למשרד לפעול באופן עצמאי.⁵⁷

המעקב מתבסס לא רק על נתוני ביצוע המתקבלים מהגופים המבוקרים אלא גם על מחקר בלתי תלוי, מידע ממקורות חיצוניים, ועבודת שטח. הבדיקה העצמאית של ה-PMIU הבריטית היא שמאפשרת לצוותים להצביע על בעיות יישום ולהציע פתרונות. בניגוד למודל הקנדי והאמריקאי, פעילות היחידה הבריטית אינה שקופה לציבור, וארגוני חברה אזרחית משלימים את הפער הציבורי ופועלים לבחינת יישום מדיניות הממשלה.⁵⁸

אוסטרליה

במרכז הגישה האוסטרלית עומד הדיווח העצמי לצד בקרה על מתודולוגיה. מדי שנה המשרדים הממשלתיים והגופים הציבוריים במדינה מחויבים לפרסם דוחות על יישום התוכניות השנתיות שלהם – הן המתוקצבות והן שאינן. חובה זו נקבעה בחוק (Public Accountability Act, 2013; Governance Performance PGPA Act, 2013), נכון למרץ 2024, ישנם 191 גופים המחויבים בחובה זו.⁵⁹

באוסטרליה, אין יחידה ייעודית האמונה על התהליך אלא היא מתבצעת באופן ייחודי. הדוחות, המבוססים על דיווח עצמי של המשרדים, שקופים ומפורסמים לציבור באתר משרד האוצר האוסטרלי. לצד הדיווח העצמי נוסף להם תהליך הביקורת הייחודי שמשרד מבקר המדינה האוסטרלי עורך – ביקורת על הבקרה, וזאת מתוך כוונה מודעת של

55 David Richards and Martin Smith. "Central control and policy implementation in the UK: A case study of the Prime Minister's Delivery Unit." *Journal of Comparative Policy Analysis* 8.4, 2006, pp.325-345.

56 Evert Lindquist. "Organizing for policy implementation: The emergence and role of implementation units in policy design and oversight." *Institutions and Governance in Comparative Policy Analysis Studies*, 2020. Pp.116-129.

57 Nehal Pancharia and Peter Thomas. "Civil service reform in the real world." *Patterns of success*, 2014; JILL RUTTER and Josh Harris. "The Special Ones: How to make central government units work." Institute for Government, London, 2014.

58 למשל פרויקט מעקב הביצועים (Performance Tracker) של המכון לממשל (Government Institute For).

59 נכון למרץ 2024, ישנם 191 גופים המחויבים בחובה זו. [קישור](#)



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

הממשל לעודד תרבות ארגונית מיטבית במקום להתמקד במיקרו־מנג'מנט (ניהול יתר) של ההליך.⁶⁰

משרד האוצר קבע את המאפיינים של מידע "טוב" על היישום: מידע זה צריך להיות רלוונטי, אמין ושלם. על פי קריטריונים אלו חיבר מבקר המדינה של אוסטרליה כללים מפורטים לבקרה על דוחות הביצוע של הגופים המדווחים, והוא מבקר אותם על-פי כללים אלו. לשם כך פירסם בשנת 2012 מדריך ליישום מוצלח של המדיניות ובו פרק המתמקד בנישור היישום. מדי שנה מתפרסם דוח ובו ניתוח מדגמי של דוחות הביצוע של מספר גופים החייבים בדוחות, והדגש בהם הוא על המתודולוגיה שבה נאספו ודווחו נתוני היישום. באמצעות שורה ארוכה של קריטריונים אותם בודק המבקר הוא מהווה בוחן חיצוני של הדיווח העצמי, כאשר המטרה אינה לאתר פערים ביישום אלא ללמוד על האופן הנכון להכין דוחות יישום, ולשפר את המתודולוגיה שבה מידת היישום נאספת. זאת תוך דגש למתן מסקנות רוחביות אותן יש ליישם בכלל הגופים – גם אלו שלא בוקרו באותה שנה.⁶¹

אחד המדדים שהגדיר מבקר המדינה ושנבדק במסגרת הבדיקה של דוחות היישום הוא מעורבות בעלי עניין שונים בתהליך הנישור ובין היתר – גורמים שמיישמים את הפרויקטים, גורמים שמושפעים מהפרויקטים וגורמים שמעבירים את ממצאי הנישור לדרג המקבל את ההחלטות. הומלץ לערב גורמים אלו כבר בשלב מוקדם של תכנון תהליכי הנישור וההערכה, כדי לקדם שיתוף פעולה וקבלה (acceptance) של תוצאות התהליכים, גם אם אלו אינן חיוביות. מבקר המדינה בוחן במבט ביקורתי את אופן איסוף המידע מבעלי העניין. בדוח המדגמי האחרון ניתן לראות התייחסות לשימוש בסקרים שנערכו בקרב בעלי עניין, ושימוש לאישוש המידע שעלה בדיווח העצמי של הגופים המדווחים.

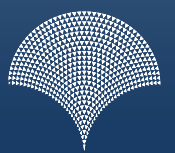
60 John Wanna. "From afterthought to afterburner: Australia's cabinet implementation unit." *Journal of Comparative Policy Analysis* 8.4, 2006, pp.347-369.

61 להלן מספר דוגמאות לשאלות ביקורתיות שמבקר המדינה שואל באשר לדוחות היישום של הגופים המבוקרים, בחלוקה לפי סוגי הקריטריונים – רלוונטיות, אמינות ושלמות. קריטריון הרלוונטיות נוגע לתועלת של התוכנית: האם מובהר בדיווח אילו גורמים מפקימים תועלת מהתוכנית וכיצד? האם המידע ממוקד בהיבטים החשובים יותר של מטרת הפעילות? קריטריון האמינות נוגע להסתמכות של הדיווח על יעדים מדידים שמאפשרים מעקב אחר התקדמות התוכנית.



CECI

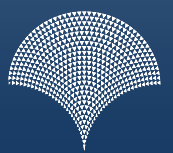
מעשה ידינו
מפת הדרכים לחיזוק
השירות הציבורי



CECI

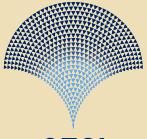
המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

מעשה ידינו
מפת הדרכים לחיזוק
השירות הציבורי



CECI

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.



מפת הדרכים לחיזוק השירות הציבורי

מעשה ידינו
המרכז להעצמת האזרח