

משרד ראש הממשלה

תכנון עבודה במשרד ראש הממשלה

תקציר

רקע כללי

משרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) מרכז את עבודת המטה במישור הלאומי, מוביל רפורמות בשירות הציבורי ומקדם פרויקטים בעלי חשיבות לאומית. מנכ"ל משרד רה"ם מוביל ומרכז מטעמים של הממשלה וראש הממשלה את עבודת המטה המתבצעת במשרד בתחומים הכלכליים, החברתיים והאזרחיים¹. מדצמבר 2011 מכהן מר הראל לוקר כמנכ"ל משרד רה"ם.

במוקד העיסוק בתחומי החברה והכלכלה במשרד רה"ם עומד המטה הכלכלי-חברתי של המשרד, בראשות מנכ"ל המשרד. המטה אשר הוקם על פי החלטת ממשלה מאוקטובר 2012², נועד לחזק את התשתית הארגונית והמקצועית במשרד רה"ם בנושאים כלכליים וחברתיים. המטה נחלק לשלושה אגפים: אגף כלכלה ותשתיות, אגף פנים, תכנון ופיתוח ואגף לממשל וחברה. תפקידי המטה כוללים ייזום והובלה של פרויקטים לאומיים שעל סדר היום של ראש הממשלה ושל הממשלה; קידום פרויקטים בין-משרדיים; הובלת רפורמות לטיוב עבודת הממשלה והשירות הציבורי; וסיוע מקצועי לראש הממשלה. לצד המטה פועלת הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים (להלן - הרשות לפיתוח כלכלי), הכפופה למנכ"ל המשרד. עוד פועלת במשרד המועצה הלאומית לכלכלה (להלן גם - המועצה), שבראשה עומד היועץ הכלכלי לראש הממשלה³.

פעולתן של היחידות האמורות במשרד רה"ם ומגוון המשימות שהן ממלאות, מחייבים קיום הליכי תכנון מפורטים וגיבוש תכניות עבודה נאותות, על מנת להבטיח פעולה מקצועית ותכליתית שתוצריה מוגדרים וניתנים למעקב.

- 1 המנכ"ל אינו אחראי לגופים האלה: המוסד למודיעין ולהפקידים מיוחדים, שירות הביטחון הכללי והוועדה לאנרגיה אטומית.
- 2 החלטה מס' 5189 מ-28.10.12.
- 3 עוד בנוגע למועצה הלאומית לכלכלה ראו בדוח זה, סדרי עבודתה של המועצה הלאומית לכלכלה, עמ' 305.

בדצמבר 2007 פרסם משרד רה"ם לראשונה מדריך לתכנון ממשלתי, שנועד לשמש כלי עזר לתכנון העבודה במשרדי הממשלה וליצירת תשתית מושגית משותפת בגיבוש תכניות העבודה למשרדים השונים. בשנת 2010 הפיץ משרד רה"ם גרסה עדכנית של המדריך. בדצמבר 2011 החליטה הממשלה⁴ להטיל על משרדי הממשלה לפעול לפי מדריך התכנון הממשלתי: יחידות הממשלה ומשרדיה יבססו את פעולתם על תכניות עבודה שנתיות.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בתכנון העבודה של משרד רה"ם ושל יחידותיו האמורות⁵: שלושת אגפי המטה הכלכלי-חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי והמועצה הלאומית לכלכלה⁶.

הליקויים העיקריים

תכניות העבודה המשרדית לשנים 2012-2014

1. נמצא שמשרד רה"ם הכין תכניות עבודה משרדיות לשנים 2012 ו-2014, אך לא לשנת 2013 שבמהלכה נערכו הבחירות לכנסת ה-19.
2. נמצא כי משרד רה"ם לא גיבש תכניות עבודה משרדיות מפורטות לשנים 2012 ו-2014 בהתאם למתווה המפורט במדריך התכנון הממשלתי: התכניות שגובשו ונכללו בספר תכניות העבודה הממשלתי לא פירטו את שלבי ההתארגנות לביצוע המשימות ולעתים לא פירטו את הגורמים השותפים לביצוען. למשל, בתכנית העבודה המשרדית לשנת 2014 נכללו 72 משימות; לגבי 66 (92%) מהן לא צוין בתכנית מי מיחידות המשרד אחראית לביצוען. כמו כן נמצא כי בתכנית לשנת 2014 לא פורטו חלק מהמשימות השוטפות. לדוגמה, בתכנית צוינה רק משימה אחת של אגף כלכלה ותשתיות במטה הכלכלי-חברתי, אולם לא צוינו משימות אחרות - בין משימות שוטפות, כגון טיפול במחלוקות בין משרדי ממשלה בנושאים כלכליים, ובין משימות מיוחדות, כגון בחינת חלופות תשתיות ליצוא גז טבעי.

-
- 4 החלטה מס' 4028 מ-25.12.11
 - 5 דוח זה עוסק בפעילות היחידות העיקריות, העוסקות בתחום החברתי-כלכלי, ולא בפעילות היחידות העוסקות בתחום הביטחוני.
 - 6 עוד בנושא הכנת תכניות עבודה, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 165 א (2014), בפרק "תכנון ויישום של תכניות עבודה", עמ' 217-231.

תכניות העבודה היחידתיות לשנים 2012-2014
<p>1. שלושת האגפים שבמטה הכלכלי-חברתי במשרד רה"ם - אגף ממשל וחברה, שהוא בעל תפקיד מרכזי בהטמעת תפיסת התכנון הממשלתית ובריכוז תכניות העבודה של הממשלה, אגף כלכלה ותשתיות ואגף פנים, תכנון ופיתוח, לא הכינו תכניות עבודה יחידתיות לשנים 2012-2014. מכיוון שכך נבדקו מרכיבי תכניות העבודה המשרדיות שנגעו לאגפים אלה. נמצא שלחלק מהמשימות של האגפים לשנת 2014 לא ניתן ביטוי בתכניות עבודה כלשהן של המשרד.</p> <p>2. הרשות לפיתוח כלכלי הכינה תכנית עבודה חלקית לשנת 2012. מבין הגורמים שנבדקו, אשר נמצאים באחריותו של מנכ"ל רה"ם, הכינה רק הרשות תכנית עבודה לשנת 2013. הרשות גם הכינה תכנית עבודה יחידתית לשנת 2014, והיא כללה את כל מרכיבי תכנית העבודה, כנדרש במדריך התכנון.</p>

תכנון עבודת המועצה הלאומית לכלכלה
<p>נמצא כי המועצה לא הכינה תכניות עבודה לשנים 2012 ו-2013.</p> <p>נמצא כי המועצה לא גיבשה תכנית עבודה רב-שנתית, כנדרש בהחלטת הממשלה⁷.</p>

ההמלצות העיקריות
<p>על משרד רה"ם, שיש לו תפקיד מרכזי בהטמעת תפיסת התכנון הממשלתית, להקפיד על קיום המתווה להכנת התכניות שנקבע במדריך התכנון הממשלתי.</p> <p>על מנכ"ל משרד רה"ם לוודא שמשדרו מקיים את תהליכי התכנון הנדרשים ומגבש תכניות עבודה משרדיות ויחידתיות בהתאם למתווה המפורט במדריך התכנון הממשלתי.</p> <p>על המועצה הלאומית לכלכלה לגבש תכנית עבודה שנתית בהתאם למתווה המפורט במדריך התכנון, וכן לגבש תכנית עבודה רב-שנתית וארוכת טווח בהתאם להחלטת הממשלה בעניין.</p>

7 החלטה מס' 5189 מ-28.10.12.

סיכום

לפעולתו של משרד רה"ם בהטמעת הליכי תכנון סדורים במערכת הממשלתית נודעת חשיבות רבה. יש לברך על יזמתו בתחום זה ועל הפעולות שהוא עושה להטמעת תהליכי תכנון כאלה בקרב משרדי הממשלה בשנים האחרונות. המשרד ביצע בשנים האחרונות גם פעולות להטמעת תהליכי התכנון בתוכו. עם זאת, חשוב שבמקביל למאמץ להטמעת הליכי התכנון במשרדי הממשלה, יפעל המשרד ליישום סדור ומלא של מתווה התכנון שהתווה לפני כמה שנים. יישום כזה יתרום גם למעמדו כמוביל של תהליכי ההטמעה הכלל מממשלתיים.

תכניות העבודה השנתיות נועדו לשמש נדבך מרכזי בתכנון הפעילות של משרדי הממשלה ובייעול פעילותם. כן נועדו תכניות אלה לשמש כלי ניהולי שיסייע להשגת מטרות הממשלה ויעדיה וכלי עבודה מקיף לבקרה על פעילות היחידות השונות, כדי להבטיח שהן עומדות במשימותיהן. כמו כן התכניות חיוניות להגברת השקיפות של עבודת הממשלה כלפי הציבור.

עוד בשנת 2007 הפיץ משרד רה"ם לכלל משרדי הממשלה את המדריך לתכנון ממשלתי, לשם הסדרת מנגנון תכנון אחיד ושיטתי בגופים הממשלתיים.

ממצאיו של דוח זה מלמדים שאגפי המטה הכלכלי-חברתי, וכן המועצה הלאומית לכלכלה, לא הקפידו על יישום המתווה המפורט במדריך התכנון הממשלתי, גם לאחר שהממשלה החליטה כי על כל יחידותיה לתכנן את פעולותיהן על פי מדריך זה. עקב כך, בשנים שבהן גיבש משרד רה"ם תכניות עבודה משרדיות, לא נכללו בהן משימות מרכזיות וחשובות של המטה הכלכלי-חברתי והמועצה.



מבוא

1. משרד ראש הממשלה מרכז את עבודת המטה במישור הלאומי, מוביל רפורמות בשירות הציבורי ומקדם פרויקטים בעלי חשיבות לאומית. מנכ"ל משרד רה"ם מוביל ומרכז מטעמים של הממשלה וראש הממשלה את עבודת המטה המתבצעת במשרד בתחומים הכלכליים, החברתיים והאזרחיים. מדצמבר 2011 מכהן מר הראל לוקר כמנכ"ל משרד רה"ם. להלן יפורטו היחידות הארגוניות העיקריות במשרד רה"ם העוסקות בעיקר בתחום הכלכלי-חברתי. דוח זה אינו עוסק ביחידות משרד רה"ם שעיקר פעילותן בתחום הביטחוני.

במוקד העיסוק בתחומי החברה והכלכלה במשרד רה"ם עומד המטה הכלכלי-חברתי של המשרד, בראשות מנכ"ל המשרד. המטה הוקם על פי החלטת ממשלה מאוקטובר 2012, והוא מאגד כמה יחידות שהיו קיימות במשרד זה כבר. על פי לשון ההחלטה, נועדה הקמת המטה לחיזוק התשתית הארגונית והמקצועית במשרד רה"ם בנושאים כלכליים וחברתיים. המטה נחלק לשלושה אגפים: אגף כלכלה ותשתיות, אגף פנים, תכנון ופיתוח ואגף לממשל וחברה. תפקידי המטה כוללים ייזום והובלה של פרויקטים לאומיים שעל סדר היום של ראש הממשלה ושל הממשלה; קידום פרויקטים בין-משרדיים; הובלת רפורמות לטיוב עבודת הממשלה והשירות הציבורי; וסיוע מקצועי לראש הממשלה.

הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים הוקמה בשנת 2008 על פי החלטת ממשלה מפברואר 2007, והיא כפופה למנכ"ל משרד רה"ם. יעדיה של הרשות לפיתוח כלכלי הם להביא למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של האוכלוסיות הערביות, הדרוזיות והצ'רקסיות, באמצעות עידוד פעילות כלכלית יצרנית בקרבן ושילובן בכלכלה הלאומית, וכן לפעול לתיאום, לתכלול, לגיבוש תכניות ולמעקב בנושא הפעילות הממשלתית לקידום כלכלי של אוכלוסיות אלה⁸.

המועצה הלאומית לכלכלה הוקמה על פי החלטת ממשלה מספטמבר 2006. ראש המועצה משמש גם יועץ כלכלי לרה"ם. בין תפקידיה של המועצה: ייזום צעדי מדיניות לעידוד הצמיחה במשק, וצמצום הפערים הכלכליים באוכלוסייה, והכנת חוות דעת בנושאים כלכליים שעל סדר יומה של הממשלה. בהחלטת הממשלה שלפיה הוקם המטה הכלכלי-חברתי נקבע כי הוא יפעל בתיאום עם המועצה הלאומית לכלכלה, בהתאם לסמכויותיה.
2. פעולתן של היחידות האמורות במשרד רה"ם ומגוון המשימות שהן ממלאות, מחייבים קיום תהליכי תכנון מפורטים וגיבוש תכניות עבודה נאותות, על מנת להבטיח פעולה מקצועית ותכליתית שתוצריה מוגדרים וניתנים למעקב.
3. בחודשים פברואר-יולי 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בתכנון העבודה של משרד רה"ם ושל יחידותיו האמורות: שלושת אגפי המטה הכלכלי-חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים והמועצה הלאומית לכלכלה.

תכניות עבודה - רקע נורמטיבי

על הממשלה, שמטבע ברייתה היא ארגון הפועל להשיג מטרות רחבות היקף ומורכבות בטווח הקצר והארוך, לבצע עבודת מטה ותכנון לשם השגת מטרותיה. כדי להבטיח שהממשלה תשיג את

8 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, 363 (2013), בפרק "הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים", עמ' 335-350.

מטרותיה ויעדיה עליה לבצע תהליך הכולל כמה שלבים: הגדרת יעדים ומטרות; הגדרת המשאבים העומדים לרשותה להשגתם; הכנת תכניות פעולה; קביעת סדרי העדיפויות לביצוע התכניות בהתאם ליכולת הביצוע; וקביעת לוחות זמנים לביצוע.⁹

1. כבר בשנת 2002 עמד מבקר המדינה על החשיבות שבגיבוש תכניות עבודה שנתיות עבור המשרד הממשלתי ויחידותיו וקבע שכדי להשיג את יעדיו האסטרטגיים ולממש את מטרותיו, על המשרד הממשלתי להכין תכניות עבודה שנתיות. מבקר המדינה ציין כי ראוי שתכנית העבודה השנתית של המשרד הממשלתי תכלול את תכניות העבודה השנתיות של יחידותיו, אשר ייגזרו מתכנית אסטרטגית כוללת של המשרד.¹⁰

2. בדצמבר 2007 פרסם משרד רה"ם לראשונה מדריך לתכנון ממשלתי, שנועד לשמש כלי עזר לתכנון העבודה במשרדי הממשלה וליצירת תשתית מושגית משותפת בגיבוש תכניות העבודה למשרדים השונים. במדריך התכנון המעודכן שהפיץ משרד רה"ם בשנת 2010 נכתב כי הוא מבטא את מחויבותה הגוברת של הממשלה לתכנון שיטתי, במסגרת חיזוק עבודת המטה שלה. המדריך נועד להקנות שפת תכנון אחידה ומשותפת שתשמש את משרדי הממשלה ואת הגופים הפנים-משרדיים. על פי המדריך, ירכז משרד רה"ם את תכניות העבודה של משרדי הממשלה לשנה העוקבת ויפרסם את התכניות לציבור.

במדריך ניתנו הוראות מפורטות בנוגע לאופן שבו יש להכין תכנית עבודה שנתית. בהדרגה הצטרפו עוד ועוד משרדי ממשלה לתהליך התכנון וההכנה של תכניות העבודה לפי מדריך התכנון, ומשנת 2011 מפרסם משרד רה"ם את ספר תכניות העבודה הממשלתי. הספר הוא התוצר הסופי של התהליך שמקדם המשרד להטמעת תרבות התכנון בממשלה, לקידום הגישה הממוקדת בתוצאות פעולתה של הממשלה (להלן - גישת החשיבה התוצאתית) ולהגברת שקיפות עבודת הממשלה כלפי הציבור.

במדריך התכנון הממשלתי הוסברה חשיבות תכנון הפעילות המשרדית באמצעות תכנית עבודה, בין היתר מבחינת קביעתו של תקציב המדינה: תהליך תכנון הפעילות המשרדית אינו מפותח דיו, ולכן תהליך התקצוב הוא הלכה למעשה תהליך התכנון. תקצוב הוא ביסודו תהליך של הקצאת תשומות, ולפיכך פעילות הממשלה מתוכננת ומבוצעת על פי מדיניות המתמקדת בתשומות, ולא בתפוקות - כלומר בתוצאה המצופה מהפעילות הממשלתית. זאת ועוד, בהיעדר תהליך סדור של הפקת לקחים ובהיעדר דיון שנתי לגיבוש הערכת מצב, נוטה התקציב לשקף מצב עניינים שלעתים כבר אינו עדכני. העבודה על פי מדריך התכנון נועדה אפוא לגבש מהלך תכנון המקיים דיאלוג שוטף עם תהליך התקצוב, ומביא להשגת היעדים של משרדי הממשלה.

3. בספטמבר 2011 המליצה הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג, כי עבודת יחידות הממשלה תסתמך על תכניות עבודה שנתיות. בדצמבר 2011, במסגרת אימוץ חלק מהמלצות הוועדה, החליטה הממשלה¹¹ להטיל על משרדי הממשלה לפעול לפי הנקבע במדריך התכנון הממשלתי: יחידות הממשלה ומשרדיה יבססו את פעולתם על תכניות עבודה שנתיות אשר ישמשו כלי תכנוני המפרט את אופני היישום של מדיניות הממשלה ויעדיה, ואף ישמשו כלי ניהולי בידי המנכ"לים של משרדי הממשלה ומנהלי היחידות. עוד נקבע בהחלטה

9 דין וחשבון: הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה (1989), בראשות מנכ"ל משרד המשפטים דאז, מר חיים קוברסקי, כרך ב': דוחות ועדות המשנה.

10 מבקר המדינה, דוח שנתי 53 (2003), בפרק "עבודת המטה במשרדי הממשלה", עמ' 49; דוח שנתי 55 (2005), בפרק "עבודת המטה של משרדי הממשלה - ממצאי מעקב", עמ' 191-203; דוח שנתי 62 (2012), בפרק "תהליך הכנתו ועדכנונו של תקציב המדינה", עמ' 125-131.

11 החלטה מס' 4028 מ-25.12.11.

כי משרד רה"ם, בסיוע "יחידת ממשל זמין", יקדם את הטמעתה של מערכת ממוחשבת במשרדי הממשלה לשם ניהול תכניות העבודה ומעקב אחר ביצוען. כמו כן הוחלט להטיל על משרדי הממשלה לפתח, בליווי משרד רה"ם, מדדים כמותיים להערכת עבודתם, אשר ייתנו ביטוי הולם להשגת המטרות המרכזיות שנקבעו בתכניות העבודה המשרדיות.

4. לפי מדריך התכנון הממשלתי, ההחלטה בדבר היחידות שיידרשו להכין תכנית עבודה תתקבל בהתאם למבנה המשרד ולדרכי הפעולה והניהול הנהוגות בו. תהליך מסוג זה חייב להביא בחשבון שייכתן שיוותרו יחידות משרדיות שאינן מקבלות ביטוי ביעדים המרכזיים של המשרד, אף שיש להן משמעות בעבודה השוטפת שלו. במדריך הוסבר כי תכנית העבודה היחידתית נגזרת מהייעוד ומתחומי האחריות הייחודיים של היחידה, ועליה לשקף את המטרות והיעדים שהגדירה הנהלת המשרד.

5. תכנית העבודה השנתית של משרדי הממשלה אמורה לשקף את הפעולות שהמשרד מתכנן לבצע בתקופה נתונה, כדי להגיע למצב עתידי רצוי, זאת לפי שלושה רבדים: מטרות, יעדים ומשימות. עוד יש לקבוע מדדים לבחינת הביצוע: מדדי תוצאה המשמשים למדידת העמידה ביעדים או במטרות שנקבעו, ומדדי תפוקה המשמשים למדידת מידת העמידה במשימות. להלן הסברים, על פי מדריך התכנון הממשלתי, בדבר הרבדים והמדדים האלה:

א. מטרות הן ההישגים הכלליים שאליהם מכוון המשרד בפעולתו, והן מלמדות על כיווני הפעולה של המשרד. המטרות מושפעות בין השאר מחזון המשרד, מקווי היסוד של הממשלה, מהחלטות הממשלה ומחוקים. מטרות הן בדרך כלל רב-שנתיות, ונמדדות באמצעות מדדי תוצאה¹². לדוגמה, בתכנית העבודה לשנת 2014 קבע משרד רה"ם למטרה את קידומה וחיזוקה של הפריפריה.

ב. יעדים הם הישגי הביניים הנדרשים מגוף ממשלתי המבקש להשיג מטרה כלשהי. יעדים הם לרוב שנתיים, והם נדרשים להיות מדויקים ומדידים ולשקף את סדרי העדיפויות של המשרד בתקופה נתונה ובתקציב נתון. מידת השגת היעדים לתקופה שהוגדרה נמדדת באמצעות מדדי תוצאה. לדוגמה, במסגרת המטרה בדבר חיזוק הפריפריה קבע המשרד יעד של העצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים ותושביהם. ליעד זה נקבע מדד תוצאה, ולפיו יוגדלו שיעורי ההצלחה בבחינות הבגרות ביישובים האמורים בשנת 2014 מ-63% ל-70%.

ג. כל יעד יש לפרוט למשימות לביצוע. ביצוע המשימה הוא ליבת העשייה המשרדית, והוא בגדר מרכיב חיוני להשגת היעד. משימות הן לרוב שנתיות, וכמו כן הן מוגדרות ומידת ביצוען ניתנת למדידה. למשימה מוגדרים לוחות זמנים ומקצים לה המשאבים הנדרשים, ואת ההתקדמות בהשגתה אפשר לבחון באמצעות שלבי ההתארגנות לביצועה או באמצעות מדדי תפוקה. בתכנית העבודה יש לציין מיהם הגורמים השותפים לביצועה של משימה, ומהי חלוקת האחריות ביניהם. במדריך הובהר כי דבקות ביעדים שאיננה ההנהלה בשלב תכנון המשימות תבטיח שאין בתכנית המשרד משימות "מנותקות" מיעדים אלה. לדוגמה, במסגרת היעד של העצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים נקבעו המשימות האלה: קידום החינוך הפורמלי והבלתי-פורמלי ביישובים אלה, הנגשת ההשכלה הגבוהה לתושביהם וביטול הפערים בין תשתיות החינוך בהם ובין תשתיות החינוך ביישובים אחרים.

12 מדדי תוצאה ישקפו בדרך כלל את הערך שהממשלה רוצה לייצר עבור הציבור, ואשר לשמו היא נדרשת לפעול; המדדים יתארו את השינוי הרצוי בסביבה (באוכלוסיית היעד, במשק או בחברה) ויושפעו מפעולות הממשלה, אך גם משינויים בסביבה שמחוץ לשליטתה; הם מטבעם רב-שנתיים, אולם חשוב להציב להם אבני דרך שנתיות.

משימות נחלקות לשני סוגים: משימות שוטפות ומשימות מיוחדות. משימה שוטפת משמעה ביצוע הפעילות השגרתית של המשרד, לדוגמה טיפול בפניות הציבור והנפקת רישיונות. משימה מיוחדת תכליתה יצירת תשתית, הרחבת היקפה של תשתית או ערכון פעילות המשרד, למשל הפעלת תכנית חדשה והטמעת מערכת בקרה חדשה.

ד. במדריך התכנון הממשלתי נקבע כי לגבי כל מרכיב בתכנית העבודה ייקבעו מדדים לביצוע. הדבר יאפשר להגדיר מה מבקש המשרד להשיג ומה השיג בפועל. המדדים מספקים כלי שיטתי ואפקטיבי להערכת מידת מימושה של המדיניות. לדוגמה, במסגרת משימת קידום החינוך הפורמלי נקבע מדד תפוקה, ולפיו בשנת 2014 מספר המורים המלמדים מתמטיקה בהיקף של חמש יחידות לימוד ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים יגדל מ-8 ל-45.

קביעת מדדים חיונית ליישום גישת החשיבה התוצאתית. חשיבה תוצאתית מסייעת למשרדי הממשלה בתהליכי קבלת ההחלטות, מאפשרת להם לשפר במידה ניכרת את המעקב והבקרה בנוגע לתוצאות פעילותם ומגבירה את שקיפות פעולות הממשלה כלפי הציבור. במדריך צוין כי שימוש במדדים נהוג במרבית המדינות המתקדמות, וכי רוב מדינות ה-OECD¹³ משתמשות במדדי תפוקה ותוצאה בתהליכי קבלת ההחלטות.

ה. שלבי התארגנות הם פעולות היערכות שנועדו לאפשר הפקת תפוקות ממשאבים (תקציבים וכוח אדם). שלבי ההתארגנות צריכים להיות ברורים וקצובים בזמן, ויש לפרט בהם את רצף הפעולות לביצוע משימה. באמצעות השלבים האלה אפשר לעקוב אחר ביצוע המשימה ולאחר חסמים אפשריים לביצועה. שלב התארגנות יכול להיות למשל, פרסום מכרז לשם קבלת שירותים מסוימים. לרוב לא יוגדרו שלבי ההתארגנות לביצוע משימות שוטפות, מכיוון שמשימות אלה מעצם טבען מגדירות פעולות חוזרות ונשנות, שאין צורך להיערך לביצוען מחדש.

מהחלטת הממשלה משנת 2011, שבה נקבע כאמור כי משרד רה"ם ילווה את משרדי הממשלה ויפתח בשיתוף עמם מדדים כמותיים להערכת עבודתם, עולה כי תפקידו המרכזי של המשרד הוא לשמש גורם מתווה דרך ומוביל בתהליך התכנון, האחראי לריכוז הפעולות בעניין זה.

תכניות העבודה של משרד רה"ם לשנים 2012-2014

1. על פי מדריך התכנון הממשלתי, אישור תכנית העבודה היחידתית ייעשה על ידי ועדת תכניות עבודה או הנהלת המשרד. עד ינואר 2013 ריכז אגף ממשל וחברה במטה הכלכלי-חברתי של משרד רה"ם את הכנת תכניות העבודה של המשרד ויחידותיו. בינואר 2013 הוקם במשרד רה"ם אגף תיאום, תכנון וארגון, הכפוף לסמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד. תפקידיו של אגף זה הם בין היתר לרכז את נושא הכנת תכניות העבודה במשרד רה"ם וכן להטמיע במשרדי הממשלה את תהליכי התכנון ואת המערכת הממוחשבת לתכנון ממשלתי רוחבי (להלן - מערכת תמ"ר). במאי 2013 מינה מנכ"ל משרד רה"ם ועדת היגוי לתכנון, תקצוב ותיאום במשרד, בראשות המשנה למנכ"ל. תפקידיה של ועדה זו היו בין היתר להנחות

13 Organization of Economic Co-operation and Development - הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי. מטרת הארגון היא לקדם מדיניות לשיפור הרווחה החברתית והכלכלית בעולם. הארגון מספק מסגרת בין-לאומית שבאמצעותה הממשלות יכולות להתייעץ זו עם זו ולנסות לפתור בעיות המשותפות למדינות רבות. ישראל הייתה לחברה ב-OECD בשנת 2010.

את עבודת אגף תיאום, תכנון וארגון בכל הנוגע להכנת תכניות העבודה במשרד רה"ם, לבחון את תכניות העבודה השנתיות שמגישות יחידות המשרד, לבדוק את מידת עמידתן באמות המידה שנקבעו במדריך התכנון הממשלתי ולבדוק את התאמתן ליעדי המשרד.

לשם הכנת תכניות העבודה העמיד משרד רה"ם לרשות המשרדים הממשלתיים את המערכת הממוחשבת תמ"ר, הכוללת שדות של כל מרכיבי תכנית העבודה לפי מדריך התכנון הממשלתי. הוצע למשרדי הממשלה להזין את תכניות העבודה שלהם למערכת תמ"ר, ועד סוף שנת 2013 עשו זאת 19 משרדים ממשלתיים.

2. על פי מדריך התכנון הממשלתי, תהליך בניית תכנית העבודה מבוסס על מהלך רציף ומשולב "מלמעלה למטה" ו"מלמטה למעלה"; התהליך מתחיל בקביעת מטרות ויעדים על ידי הנהלת המשרד ונמשך בעבודה פרטנית של יחידות המשרד על היעדים והמשימות. בשלב זה ההחלטות בדבר המטרות והיעדים נדרשות להיבחן ולקבל תוקף. המדריך אף מתווה תהליך לבחינת תכניות העבודה היחידתיות, שאמורות להתגבש בתיאום עם התכנית המשרדית. במדריך הובהר כי המודל שהוצג בו הוא מודל אפשרי שגובש על פי ניסיונם של שלושה משרדי ממשלה אחרים, אשר גיבשו נהלים ותהליכי עבודה והביאו למימושם בתהליכי הכנת תכניות העבודה.

כאמור, לפי מדריך התכנון הממשלתי, תתקבל ההחלטה בדבר היחידות שיידרשו להכין תכנית עבודה בהתאם למבנה המשרד ולדרכי הפעולה והניהול הנהוגות בו. נמצא כי משרד רה"ם לא קיבל החלטה בדבר היחידות שיידרשו להכין תכנית עבודה, בהתאם למתכונת שהותוותה במדריך.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי החלטת הממשלה מדצמבר 2011 כיוונה להרחבת חובת התכנון גם ליחידות סמך של משרדי הממשלה, אך לא ליחידות משנה הכפופות למנכ"ל המשרד הממשלתי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד רה"ם כי תשובתו האמורה אינה מתיישבת עם תהליך העבודה המתואר במדריך התכנון הממשלתי, כמפורט לעיל; עם פעולות שבוצעו חלק ממשרדי הממשלה להטמעת תהליכי עבודה בהם, כמצוין במדריך; וכן עם פעולות שבוצעו במשרד רה"ם עצמו, כמפורט להלן.

כמו כן ניכר כי משרד רה"ם, כגורם המוביל את תכנון העבודה בממשלה על פי המתכונת שנקבעה במדריך התכנון הממשלתי, ראה את החשיבות שבהטמעת מתכונת תכנון זו ביחידותיו. הדבר עולה בבירור ממכתבו של מנכ"ל משרד רה"ם למנהלי יחידות במשרד מאפריל 2013, שבו הדגיש את החשיבות שיש לתהליכי התכנון, הבקרה והמדירה וציין כי חשוב שמשרד רה"ם ישמש דוגמה להטמעתם, בהיותו המשרד הממונה על הטמעת תכניות העבודה בכלל משרדי הממשלה.

במסגרת הפעולות להטמעת מתכונת התכנון בקרב יחידות משרד רה"ם, החליטה ועדת ההיגוי לתכנון, תקצוב ותיאום במשרד בנובמבר 2013 לתת עדיפות בקבלת ייעוץ חיצוני בנוגע להבניית תהליך התכנון ליחידות שנותנות שירות, כמו יחידות המינהל והמטה. עוד החליטה ועדת ההיגוי האמורה שלשאר היחידות, ובהן אגפי המטה הכלכלי-חברתי והמועצה הלאומית לכלכלה, יינתן ייעוץ כזה במשך שנת 2014 על בסיס תכנית העבודה שהן יגבשו בעצמם.

3. על רקע האמור לעיל, בדק משרד מבקר המדינה את תכניות העבודה של משרד רה"ם לשנים 2012-2014, את התכניות של שלושת האגפים שבמטה הכלכלי-חברתי ושל הרשות לפיתוח

כלכלי וכן את התכניות של המועצה הלאומית לכלכלה. תכניות אלה נבחנו אל מול המרכיבים הנדרשים לתכנית עבודה על פי מדריך התכנון הממשלתי¹⁴.




בלוח שלהלן מוצגים ממצאי הבדיקה האמורה, על פי מרכיבי התכנית הנדרשים: המטרות, היעדים, המשימות, שלבי ההתארגנות לביצוע, הגורמים השותפים לביצוע ומדדי התוצאה והתפוקה למדידת מידת העמידה ביעדים ובמשימות. לצורך הבדיקה הובאו בחשבון תכניות יחידתיות, אם היו כאלה, או התכנית המשרדית ובה המרכיבים שיוחסו ליחידה הנבדקת. כמו כן נבדקו רשימות של משימות שהמציאו היחידות השונות, הגם שלא גובשו לתכנית עבודה. בלוח בוצעה הבחנה בין המרכיבים שנכללו בתכנית העבודה, למרכיבים שלא נכללו בה ולמרכיבים שנכללו בה באופן חלקי, כמו תכנית שכללה רק חלק מהמשימות של היחידה. נוכח היותו של משרד רה"ם גורם מתווה דרך ומוביל בתהליך התכנון את עבודת התכנון של משרדי הממשלה משנת 2007, נבדקה הכנת תכניות העבודה של יחידותיו לשנים 2012-2014 כבר ממועד קבלתה של החלטת הממשלה בדצמבר 2011.

לוח 1

תכניות העבודה של משרד רה"ם וחלק מיחידותיו לשנים 2012-2014

מדדי התפוקה	מדדי התוצאה	הגורמים השותפים	שלבי ההתארגנות	המשימות	היעדים	המטרות	
שנת 2012							
							משרד רה"ם
							אגף כלכלה ותשתיות
							אגף לממשל וחברה
							אגף פנים, תכנון ופיתוח
							המועצה הלאומית לכלכלה
							הרשות לפיתוח כלכלי
שנת 2013							
							משרד רה"ם
							אגף כלכלה ותשתיות
							אגף לממשל וחברה
							אגף פנים, תכנון ופיתוח
							המועצה הלאומית לכלכלה
							הרשות לפיתוח כלכלי
שנת 2014							
							משרד רה"ם
							אגף כלכלה ותשתיות
							אגף לממשל וחברה
							אגף פנים, תכנון ופיתוח
							המועצה הלאומית לכלכלה
							הרשות לפיתוח כלכלי

מקרא:

-  המרכיב נכלל בתכנית העבודה היחידתית או המשרדית.
-  המרכיב נכלל בתכנית העבודה היחידתית או המשרדית באופן חלקי בלבד.
-  המרכיב אינו נכלל בתכנית העבודה היחידתית או המשרדית.

תכנית העבודה המשרדית

1. נמצא שמשרד רה"ם הכין תכניות עבודה משרדיות לשנים 2012 ו-2014, אך לא לשנת 2013.

מדברים שמסר מנהל אגף ממשל וחברה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת עולה כי משרד רה"ם, לא הכין תכנית עבודה לשנת 2013 בשל שתי סיבות: שנה זו הייתה שנת בחירות והייתה קיימת אי-בהירות בנוגע למדיניות הנוהגת; תקציב המדינה לשנה זו אושר באיחור, ויש קושי להכין תכנית עבודה ולקבוע בה יעדים לפני שנקבע התקציב¹⁵. מנהל אגף ממשל וחברה ציין כי מסיבות אלה גם לא פורסם בשנה זו ספר תכניות העבודה המשרדי של כל משרדי הממשלה.

משרד רה"ם השיב בפברואר 2015: "משנקבעו בחירות מוקדמות, משרד רה"מ, כרגולטור לנושא, הנחה את המשרדים, שלא להכתיב לשרים החדשים מדיניות ולהציבם בפני עובדה מוגמרת, אלא לאפשר לשרים הנכנסים להורות על דגשי פעילות וסדרי עדיפויות עם כניסתם לתפקיד".

תכניות עבודה שנתיות הן כאמור כלי לתכנון עבודת יחידות הממשלה. גם בשנת בחירות ובשנה שבה תקציב המדינה אינו מאושר כמועד המתוכנן, נדרשים משרדי הממשלה לפעול בתחומים השונים - חינוך, בריאות, רווחה וכיוצא בזה, ובכלל זה להמשיך בפרויקטים שהוחל בביצועם, לתת שירותים לאזרחים ולבצע מהלכים שאינם תלויי מדיניות אלא קבועים ושגרתיים. לפיכך נדרשים משרדי הממשלה, ובהם משרד רה"ם, לתכנן את פעולותיהם הקבועות והשגרתיות גם בשנת בחירות, ללא תלות באישור התקציב, בד בבד עם התחשבות באילוצים הקיימים בשנה זו. דרישה זו אף עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה מדצמבר 2011, שבה נכתב כי משרדי הממשלה יעדכנו באופן שוטף את תכניות העבודה המשרדיות בהתאם להחלטות ממשלה ביצועיות שיתקבלו במהלך שנת העבודה.

2. כאמור, לפי מדריך התכנון הממשלתי, תכנית עבודה משרדית נדרשת להיות מפורטת ולכלול מטרות, יעדים, משימות, מדדים למדידת ביצוען, שלבי התארגנות וגורמים השותפים לביצוע.

נמצא כי משרד רה"ם לא גיבש תכניות עבודה משרדיות מפורטות לשנים 2012 ו-2014 בהתאם למתווה המפורט במדריך התכנון הממשלתי: התכניות שגובשו ונכללו בספר תכניות העבודה הממשלתי לא פירטו את שלבי ההתארגנות לביצוע המשימות ולעתים לא פירטו את הגורמים השותפים לביצוען. למשל, בתכנית העבודה המשרדית לשנת 2014 נכללו 72 משימות; לגבי 66 (92%) מהן לא צוין בתכנית מי מיחידות המשרד אחראית לביצוען. כמו כן נמצא כי בתכנית לשנת 2014 לא פורטו חלק מהמשימות השוטפות. לדוגמה, בתכנית צוינה רק משימה אחת של אגף כלכלה ותשתיות במטה הכלכלי-חברתי, אולם לא צוינו משימות אחרות - בין משימות שוטפות, כגון טיפול במחלוקות בין משרדי ממשלה בנושאים כלכליים, ובין משימות מיוחדות, כגון בחינת חלופות תשתיות ליצוא גז טבעי.

15 הבחירות התקיימו ברבעון הראשון של שנת 2013, ותקציב המדינה אושר ברבעון השלישי שלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הכנת תכניות שחסרים בהן מרכיבים יסודיים כאמור עלולה לפגוע ביכולת של המשרד לקדם ביעילות את השגת מטרותיו ויעדיו ואת ביצוע משימותיו. על משרד רה"ם, שיש לו תפקיד מרכזי בהטמעת תפיסת התכנון הממשלתית, להקפיד על קיום המתווה להכנת התכניות שנקבע במדריך התכנון הממשלתי.

תכניות העבודה היחידתיות

אגף ממשל וחברה

על פי החלטת הממשלה מאוקטובר 2012, על האגף לממשל וחברה להוביל את פעילות משרד רה"ם בתחומי הממשל, ובכלל זה את פיתוח מדיניות התכנון של משרדי הממשלה. האגף לממשל וחברה אחראי, בין היתר, להובלת תפיסת התכנון הממשלתית, באמצעות מדריך התכנון הממשלתי, לפיתוח יכולת התכנון במשרדי הממשלה, וכן לריכוז תכניות העבודה הממשלתיות. הוא מרכז ועורך את ספר תכניות העבודה של הממשלה ונציגיו השתתפו בצוותים שגיבשו את מדריך התכנון הממשלתי.

לפי מדריך התכנון הממשלתי, המרכיבים הנדרשים של תכנית עבודה יחידתית זהים למרכיביה של תכנית עבודה משרדית (מטרות, יעדים, משימות, מדדים למדידת ביצוע, שלבי ההתארגנות והגורמים השותפים לביצוע).

אגף ממשל וחברה לא הכין תכניות עבודה יחידתיות לשנים 2012-2014. מכיוון שכך נבדקו מרכיבי תכנית העבודה המשרדית שנגעו לאגף זה, מול רשימת המשימות של האגף שהוא המציא¹⁶.

1. בתכנית העבודה של משרד רה"ם לשנת 2012 נכללו 20 מ-24 המשימות של אגף ממשל וחברה באותה שנה¹⁷, ונקבעו להן מדדי תפוקה. מכיוון שתכנית העבודה המשרדית מפורטת פחות מתכנית יחידתית, לא נקבעו שלבי ההתארגנות לביצוען של 20 משימות אלה; אשר ל-4 משימות שלא נכללו בתכנית העבודה המשרדית, לא גובשו לגביהן מרכיבי תכנית העבודה כנדרש. להלן דוגמאות לנושאים שאגף ממשל וחברה טיפל בהם ולא נכללו בשום תכנית עבודה: פעולות משרד רה"ם להשלמת הבאתם של עולי הפלשמורה וחברות בוועדת הערר לנושא הפלשמורה; ייצוג ממשלת ישראל בוועדת הממשל הציבורי והרגולציה של ארגון ה-OECD.
2. בשנת 2014 נכללו בתכנית העבודה של משרד רה"ם 19 מ-31 המשימות שבהן טיפל האגף, בלי שפורטו שלבי ההתארגנות לביצוען. אשר ל-12 המשימות אשר לא נכללו בתכנית העבודה המשרדית, לא גובשו לגביהן מרכיבי תכנית העבודה כנדרש. 12 המשימות האמורות כללו את

16 בבדיקה באגפי המטה הכלכלי-חברתי לא הובאו בחשבון משימות שנוספו במשך השנה.
17 האגף פירט את 24 המשימות במסמך שמסר למשרד מבקר המדינה.

המשימות האלה: הטמעת מנגנונים להערכת ביצוע תכניות עתירות תקציב¹⁸; צעירים בסיכון: קידום שילובם בתעסוקה ומענה לדיור לחסרי עורף משפחתי.

על אגף ממשל וחברה, שהוא בעל תפקיד מרכזי בהטמעת תפיסת התכנון הממשלתית ובריכוז תכניות העבודה של הממשלה, לגבש תכנית עבודה מפורטת על כלל מרכיביה, בהתאם למתווה המפורט במדריך התכנון הממשלתי.

אגף כלכלה ותשתיות

על פי החלטת הממשלה מאוקטובר 2012, אגף כלכלה ותשתיות מוביל את פעילות המטה הכלכלי-חברתי בתחומי המשק והכלכלה, לרבות בנוגע למדיניות המקרו ותקציב המדינה, התחרותיות ושוק ההון, ההיבטים התקציביים הנוגעים למערכת הביטחון ונושאי שכר במגזר הציבורי.

נמצא כי בשנים שנבדקו, 2012-2014, לא הכין אגף כלכלה ותשתיות תכניות עבודה יחידתיות. מכיוון שכך נבדקו מרכיבי תכניות העבודה המשרדיות שנגעו לאגף זה, מול רשימת המשימות שהוא המציא. בתכנית העבודה המשרדית לשנת 2012 נכללו ארבע משימות של האגף, בלי שצוינו שלבי ההתארגנות הנדרשים לביצוע כל אחת מהן והשותפים לביצוע. בתכנית העבודה המשרדית לשנת 2014 נכללה רק משימה אחת מבין 33 המשימות שהוטל על האגף לבצע בשנה זו. 32 המשימות האחרות לא נכללו בשום תכנית עבודה, ובהן משימות חשובות, כמו ליווי יישומן של החלטות ועדת טרכטנברג בנושא הדיור; וליווי קידומה של התכנית "נתיבי ישראל", ובכלל זה בחינת החלופות המימוניות להקמת קו הרכבת לאילת.

יוצא שרוב המשימות של אגף כלכלה ותשתיות לשנת 2014 לא נכללו בשום תכנית עבודה לשנה זו, וממילא לא נקבעו שלבי ההתארגנות ולוחות הזמנים לביצוען, היעדים שהן נועדו להשיג והמדדים לבחינת מידת ביצוען.

אגף פנים, תכנון ופיתוח

על פי החלטת הממשלה מאוקטובר 2012, על אגף פנים, תכנון ופיתוח להוביל את פעילות משרד רה"ם בנושא מדיניות הפנים, לרבות המדיניות הנוגעת לשלטון המקומי, לתכנון, לפיתוח, להקצאת הקרקעות, לאיכות הסביבה, לביטחון האישי, להיערכות לשעת חירום, לתחום התפוצות ולהסברה.

נמצא כי האגף לא הכין תכניות עבודה יחידתיות לשנים 2012-2014. מכיוון שכך נבדקו מרכיבי תכניות העבודה המשרדיות שנגעו לאגף זה, מול רשימת המשימות שהוא המציא¹⁹. תכנית העבודה המשרדית לשנת 2012 כללה 13 מ-21 המשימות שבהן טיפל האגף, בלי שנקבעו בה שלבי ההתארגנות לביצוען, ו-8 משימות לא נכללו בשום תכנית עבודה, לדוגמה הקמת הפקולטה לרפואה בצפת ותכנית הצמיחה הכלכלית לירושלים.

18 תכנית עתירת תקציב היא תכנית שאישרה הממשלה ושעלותה התקציבית הכוללת גבוהה מ-450 מיליון ש"ח. תכניות עתירות תקציב, המיועדות להשגת מטרות בטווח הארוך, הן בעלות השפעה ניכרת על המשק בתחומי החברה והכלכלה.

19 האגף פירט את משימותיו במסמך שמסר למשרד מבקר המדינה.

בתכנית העבודה המשרדית לשנת 2014 נכללו רק 6 מ-19 המשימות שבהן טיפל האגף, בלי שנקבעו שלבי ההתארגנות לביצוען. אשר לשאר 13 המשימות, לא גובשו לגביהן מרכיבי תכנית העבודה, כנדרש. להלן דוגמאות למשימות שלא נכללו בתכנית המשרדית: הטיפול בתופעת ההסתננות; הוועדה המתמדת לסיוע לניצולי השואה; הקמת יישוב דרוזי חדש; גיבוש הצעה לשינוי במפת אזורי העדיפות הלאומית.



משרד רה"ם השיב כי החלטת הממשלה משנת 2011, שבה הוטל על משרדי הממשלה לבסס את פעולותיהם על תכניות עבודה שנתיות סימנה את היעד הסופי שאליו נדרשים המשרדים להגיע עם הבשלה פנימית של התרבות הארגונית, ובכלל זה הקמת אגף לתכנון מדיניות ובניית התשתית הטכנולוגית (מערכת תמ"ר). לטענתו, החלטת הממשלה הזו קבעה כי מערכת ממוחשבת תומכת היא תנאי לניהול תכניות העבודה; במשרדים שבהם טרם הוטמעה מערכת תמ"ר או שטרם הוקם אגף לתכנון מדיניות, נדרש לבצע תהליך תכנון ברמת פירוט נמוכה, עד להשלמת התשתית הארגונית כאמור.

משרד רה"ם הוסיף כי מתקיים בו תהליך מתמשך ושיטתי של שיפור וטיוב תהליך התכנון של עבודתו, בהתאם לתכנית רב-שנתית. המשרד ציין כי במטה החברתי-כלכלי כבר הוטמע תהליך תכנון ברמה מסוימת באמצעות אגף ממשל וחברה, וכי ועדת ההיגוי החליטה לתת עדיפות בהכללתן בתהליך שיפור תכנון עבודתן ליחידות אחרות שנמצאו בשלב מתקדם פחות בהכנת תכניות העבודה. המשרד הוסיף כי לפי תכנית העבודה שקבעה ועדת ההיגוי, יחל המטה הכלכלי-חברתי להסתייע במערכת תמ"ר משנת העבודה 2015, לצורך גיבוש תכנית עבודה מפורטת. בתשובה נוספת מפברואר 2015 ציין משרד רה"ם כי ההתקדמות בהטמעת מדריך התכנון הממשלתי בתוכו במשך שלוש שנים היא בדיוק לפי המצופה על פי מדריך התכנון לגבי כל משרד, ולכן לא היה צורך לצפות לביצוע פעולות נוספות מעבר לאלה שביצע המטה הכלכלי-חברתי. עוד השיב משרד רה"ם כי גיבש תכנית עבודה שנתית לשנת 2015, וכי היא הוכנה ברמת פירוט מרבית.

בהחלטת הממשלה מדצמבר 2011 לא צוין, במפורש או במשתמע, כי הדרישה שמשרדי הממשלה יפעלו לפי הנקבע במדריך התכנון הממשלתי מסמנת רק את היעד הסופי. כמו כן, בהחלטת הממשלה, וגם בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, אמנם צוינה הקמת מערכת ממוחשבת, אולם ביצוע התכנון בהתאם למתווה סדור לא הותנה בהקמתה של מערכת כזאת.

לדעת משרד מבקר המדינה, לפעולתו של משרד רה"ם בהטמעת תהליכי תכנון סדורים במערכת הממשלתית נודעת חשיבות רבה. ראוי שמשרד רה"ם, שפרסם את מדריך התכנון עוד בשנת 2007, ינחיל ליחידותיו את עקרונות התכנון, כדי שאלה יתכננו את עבודתן לפיהם. בכל מקרה, נוכח תשובת משרד רה"ם, שעל פיה הטמעת תכנון העבודה לפי מדריך התכנון הממשלתי היא תהליך מתמשך הטעון הבשלה פנימית של התרבות הארגונית - ראוי לעקוב אחר יישום המתווה הנכלל במדריך התכנון בכלל משרדי הממשלה, גם באמצעות לוח זמנים ואבני דרך.

על הנהלת משרד רה"ם להקפיד שיחידות המטה הכלכלי-חברתי יכינו תכניות עבודה, על פי המתכונת שנקבעה במדריך התכנון הממשלתי.

הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים

1. הרשות לפיתוח כלכלי הכינה תכנית עבודה לשנת 2012, ובה פורטו מטרת הרשות וחמישה יעדים מרכזיים שלה לאותה שנה, אולם לא הוצגו מדדי תוצאה לבחינת השגת היעדים. כמו כן פורטו המשימות להשגת כל יעד, אך לא פורטו שלבי ההתארגנות הנדרשים לביצוען ולוחות הזמנים להשלמתן. רק בנוגע ל-10 מ-26 המשימות שנכללו בתכנית העבודה צוינו מדדי התפוקה למדידת מידת העמידה במשימות.

2. **נמצא כי מבין הגורמים שנבדקו אשר נמצאים באחריותו של מנכ"ל רה"ם, רק הרשות לפיתוח כלכלי הכינה תכנית עבודה לשנת 2013.**

הרשות הגישה למשרד מבקר המדינה העתקים של תכניות העבודה שלה לשנים 2013 ו-2014. בתכנית העבודה לשנת 2013 נכללו יעדים רב-שנתיים ו-24 משימות לביצוע, אך לא נקבעו לוחות זמנים לביצוע המשימות ושלבי התארגנות לביצוען. רק בנוגע לשתיים מהמשימות נקבעו מדדי תפוקה.

תכנית העבודה של הרשות לשנת 2014 כללה את כל מרכיבי תכנית העבודה, כנדרש במדריך התכנון.

תכנון עבודת המועצה הלאומית לכלכלה

המועצה הלאומית לכלכלה אשר הוקמה בהתאם להחלטת ממשלה מספטמבר 2006 פועלת במשרד רה"ם כיחידה נפרדת שאינה כפופה למנכ"ל משרד רה"ם.

תכנית עבודה שנתית

1. **כפי שמפורט בלוח 1 לעיל, לא הכינה המועצה הלאומית לכלכלה תכניות עבודה לשנים 2012-2013. מכיוון שכך נבדקו מרכיבי תכניות העבודה המשרדיות שנגעו למועצה.**

2. משרד מבקר המדינה ביקש מהמועצה העתק של תכניות העבודה שלה לשנים 2012-2014, ובעקבות כך היא שלחה לו גיליון אלקטרוני ובו רשימה של משימות שבטיפולן לשנת 2014.²⁰ כן הפנתה המועצה את משרד מבקר המדינה לתכנית העבודה של משרד רה"ם לשנת 2014, שבה נכללו משימות של המועצה.

20 בגיליון האלקטרוני נכללו העמודות האלה: הנושא, המשימות שנכללות במסגרת הנושא, תיאור המשימה, סוג המעורבות של המועצה (מובילה או שותפה) והשותפים למשימה מחוץ למועצה. כמו כן נקבע לוח זמנים לביצוע כל משימה; בלוח הזמנים, שחולק לרבעונים, צוינו מועדי ההתחלה והסיום של שלבי העבודה: האנליזה, עבודת המטה והמימוש.

נמצא כי 9 מ-44 המשימות שנכללו בגיליון האלקטרוני צוינו כמשימות בתכנית העבודה של משרד רה"ם לשנת 2014, וכי לכל אחת מהן צורפו מדדי תפוקה ולוחות זמנים לביצוע, אולם לא צוינו שלבי ההתארגנות לביצוע. בנוגע ל-35 המשימות שלא נכללו בתכנית העבודה של משרד רה"ם, צוינו בגיליון האלקטרוני המועד להשלמת כל אחת מהן והגורמים השותפים לביצוע. עם זאת, לא צוינו לגבי משימות אלה שאר מרכיבי תכנית העבודה: שלבי ההתארגנות, מדדי תוצאה למדידת העמידה ביעדים ומדדי תפוקה למדידת העמידה במשימות. להלן דוגמאות למשימות שלא נכללו בתכנית העבודה המשרדית: היערכות להזדקנות; הסרת חסמי יבוא; השתתפות בוועדה המייעצת לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית²¹.

המועצה הלאומית לכלכלה השיבה כי תהליכי התכנון מוטמעים באופן הדרגתי בעבודתה, וכי היא לא הכינה תכנית עבודה לשנת 2013 מאחר ששנה זו הייתה שנת בחירות. המועצה הוסיפה כי היא אינה עוסקת בביצוע, ועל כן חלק מרכיבי התכנון המצוינים במדריך אינם נוגעים לה ואינם אמורים להיכלל בתכניות העבודה שלה, למשל שלבי התארגנות ומדדי תפוקה.

במדריך התכנון הממשלתי הובחן בין משימות שוטפות ומשימות מיוחדות, וצוין כי למשימה שוטפת ייתכן שלא ייקבעו שלבי התארגנות. גם אם בין משימותיה של המועצה שכיחות משימות שאי-אפשר לקבוע להן שלבי התארגנות, יש לכלול אותן בתכניות העבודה. ואכן, ברשימה שמסרה המועצה עצמה למשרד מבקר המדינה נכללו עשרות משימות (רובן לא נכללו בתכנית העבודה המשרדית), ועל פי מסמכיה נקבעו שלבי התארגנות לביצוע חלק מהן, כמו ניסוח סיכום תקציבי, הכנת מכרז וניסוח הצעה להחלטה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה הלאומית לכלכלה לגבש תכנית עבודה מדי שנה בשנה, בהתאם למתווה המפורט במדריך התכנון הממשלתי.

תכנית עבודה רב-שנתית

ועדה שמונתה לבחינת מטה משרד רה"ם, בראשות מר יוסי קוצ'יק, עמדה באפריל 2012 על החשיבות של הכנת תכנית רב-שנתית למועצה הלאומית לכלכלה. במסגרת אימוץ המלצות הוועדה החליטה הממשלה באוקטובר 2012²² כי המועצה תכין תכנית עבודה רב-שנתית ארוכת טווח לעבודתה, וכי התכנית תעודכן מדי שנה בשנה ותאושר על ידי ראש הממשלה ועל דעת מנכ"ל משרדו.

נמצא כי המועצה הלאומית לכלכלה לא גיבשה תכנית עבודה רב-שנתית כנדרש.

ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי הוא לא היה ער לדרישה זו מהמועצה, שנקבעה בהחלטת הממשלה.

המועצה השיבה כי הערכת מצב אסטרטגית שהכינה ושקיבלה הממשלה ה-33, והסוגיות הנובעות מניתוח המגמות, ההזדמנויות והאיומים שפורטו בהערכת המצב האסטרטגית - כל אלה מהווים בפועל את המתווה הרב-שנתי לעבודת הממשלה בכלל, ולעבודת המועצה בפרט.

21 הוועדה מכונה ועדת גרמן, על שם יו"ר הוועדה, שרת הבריאות לשעבר ח"כ יעל גרמן.

22 החלטה מס' 5189 מ-28.10.12.

בדברי ההסבר להצעת ההחלטה מאוקטובר 2012 של הממשלה נכתב כי ההצעה לדרוש מהמועצה הלאומית לכלכלה להכין תכנית עבודה רב-שנתית מבוססת על מסקנות הוועדה שבחנה את מבנה משרד ה"ם, ולפיהן על המועצה לפעול על פי תכנית עבודה סדורה ובתיאום עם מנכ"ל משרד ה"ם לגבי סדרי העדיפויות והעבודה. עוד נכתב בדברי ההסבר כי הוועדה האמורה ראתה חשיבות בהיותה של המועצה גוף תכנון אסטרטגי ארוך טווח, אשר תוצאות עבודתו מובאות לאישור הממשלה. יוצא אפוא שהמועצה נדרשת, נוסף על גיבוש הערכת מצב אסטרטגית, לפעול על פי תכנית עבודה רב-שנתית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המועצה הלאומית לכלכלה לגבש תכנית עבודה רב-שנתית ארוכת טווח, לעדכנה ולפעול לאישורה, בהתאם לנדרש על פי החלטת הממשלה.

סיכום

לפעולתו של משרד ה"ם בהטמעת הליכי תכנון סדורים במערכת הממשלתית נודעת חשיבות רבה. יש לברך על יזמתו בתחום זה ועל הפעולות שהוא עושה להטמעת תהליכי תכנון כאלה בקרב משרדי הממשלה בשנים האחרונות. המשרד ביצע בשנים האחרונות גם פעולות להטמעת תהליכי התכנון בתוכו. עם זאת, חשוב שבמקביל למאמץ להטמעת הליכי התכנון במשרדי הממשלה, יפעל המשרד ליישום סדור ומלא של מתווה התכנון שהתווה לפני כמה שנים. יישום כזה יתרם גם למעמדו כמוסד של תהליכי ההטמעה הכלל ממשלתיים.

תכניות העבודה השנתיות נועדו לשמש נדבך מרכזי בתכנון פעילות משרדי הממשלה וביעול פעילותם. כן נועדו תכניות אלה לשמש כלי ניהולי שיסייע להשגת מטרות הממשלה ויעדיה וכלי עבודה מקיף לבקרה על פעילות היחידות השונות, כדי להבטיח שהן עומדות במשימותיהן. כמו כן, התכניות חיוניות להגברת השקיפות של עבודת הממשלה כלפי הציבור.

עוד בשנת 2007 הפיץ משרד ה"ם לכלל משרדי הממשלה את המדריך לתכנון ממשלתי, לשם קביעת מנגנון תכנון אחיד ושיטתי בגופים הממשלתיים.

ממצאיו של דוח זה מלמדים שאגפי המטה הכלכלי-חברתי, וכן המועצה הלאומית לכלכלה, לא הקפידו על יישום המתווה המפורט במדריך התכנון הממשלתי, גם לאחר שהממשלה החליטה כי על כל יחידותיה לתכנן את פעולותיהן על פי מדריך זה. עקב כך, בשנים שבהן גיבש משרד ה"ם תכניות עבודה משרדיות, לא נכללו בהן משימות מרכזיות וחשובות של המטה הכלכלי-חברתי ושל המועצה.

על מנכ"ל משרד ה"ם לוודא שמושרדו מקיים את תהליכי התכנון הנדרשים ומגבש תכניות עבודה משרדיות ויחידתיות בהתאם למתווה המפורט במדריך התכנון הממשלתי, המחייב את כלל משרדי הממשלה. על המועצה הלאומית לכלכלה לגבש תכנית עבודה שנתית בהתאם לנדרש במדריך התכנון, וכן לגבש תכנית עבודה רב-שנתית ארוכת טווח בהתאם להחלטת הממשלה בעניין.