

משרד האוצר

תכנון ויישום של תכניות עבודה

תקציר

רקע כללי

בשנים האחרונות מתקיימת בכל משרדי הממשלה הטמעת תרבות ארגונית של תהליכי תכנון, מדידה, הערכה ובקרה. במרכיביה: בניית מתודולוגיה ממשלתית אחידה ומיסוד הכנתן של תכניות עבודה מדידות. תכניות העבודה משמשות כלי ניהול חיוני למימוש יעדיהם של הממשלה ומשרדי הממשלה ולייעול עבודתם.

בהיות משרד האוצר משרד מטה מרכזי השותף לביצוען של רפורמות רוחביות במשק, מן הראוי שיתקיימו בו מתודות מסודרות בבנייתן של תכניות העבודה ובביצוע מעקב ובקרה על יישומן ועל השגת יעדיהן.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-דצמבר 2013 בחן משרד מבקר המדינה את תכנון של תכניות עבודה במשרד האוצר בשנים 2010-2013 ואת המעקב והבקרה על יישומן. הבדיקה נעשתה בשמונה יחידות ואגפים: בלשכת המנכ"ל; באגף התקציבים; באגף החשב הכללי; באגף שוק ההון, ביטוח וחסכון (להלן - אגף שוק ההון); באגף הכלכלן הראשי - מחקר, הכנסות המדינה וקשרים בינלאומיים (להלן - אגף הכלכלן הראשי); באגף המינהל; בלשכה המשפטית; ובמטה התקשוב הממשלתי (להלן - מטה התקשוב).

הליקויים העיקריים

במשרד האוצר לא מתקיים תהליך תכנון שמתווה תכנית אסטרטגית משרדית ואגפית

אין במשרד האוצר גורם תכנון שמתווה תכנית אסטרטגית ברמה המשרדית ומוודא שתכניות העבודה של האגפים במשרד נגזרות ממנה, מממשות את יעדיה ומתואמות אֶתה. רק חלק מהאגפים פועלים על פי תכנית אסטרטגית אגפית.

במשרד האוצר אין גורם מתכלל המופקד על בחינת יישומן של תכניות העבודה

אין במשרד האוצר - ובכלל זה בלשכת המנכ"ל - גוף מרכז ומתכלל המופקד על המעקב, על הבקרה ועל הפקת הלקחים בנושא יישום תכניות העבודה של כל אחד מאגפי המשרד. היעדר מנגנון כזה פוגע בעבודת המטה של המשרד בכל הנוגע לבחינת יישומן של תכניות העבודה ולבחינת השפעותיהן על השגת המטרות והיעדים ועל ביצוע הרפורמות והתהליכים שהמשרד מקדם.

במשרד האוצר אין מערכת ממוחשבת לניהול תכניות העבודה

משרד האוצר טרם הטמיע מערכת ממוחשבת לניהול תכניות עבודה באגפיו השונים. מערכת כזו אמורה לייעל את התכנון, את הבקרה ואת שיתוף הפעולה במשרד.

משרד האוצר אינו מקיים תהליך סדור של הכנת תכניות עבודה

מדריך התכנון הממשלתי (להלן - מדריך התכנון או המדריך)¹ הופץ למשרדי הממשלה ב-2007, והנהלת משרד האוצר אימצה את מתודולוגיית התכנון, המדידה והבקרה שנקבעה בו. למרות זאת לא הונחו אגפי המשרד לפעול על פיה.

1 מדריך התכנון הממשלתי, ספטמבר 2010, גרסה מעודכנת (4.1).

משרד האוצר אינו מקיים תהליך סדור של מעקב ובקרה על יישומן של תכניות העבודה

לא כל האגפים שנבדקו מבצעים מעקב, בקרה ודיווח שיטתיים על יישום תכניות העבודה שלהם. אשר לאגפים שכן מבצעים זאת - קיימים הבדלים ניכרים ביניהם באופן הביצוע.

משרד האוצר לא קיים בקרה על שירותי ייעוץ להטמעת תרבות של תכנון, בקרה ומדידה

נמצא כי הנהלת משרד האוצר, חרף אחריותה וסמכותה, לא חייבה את אגפי המשרד להיעזר בשירותי חברת הייעוץ שהעסיק המשרד בשנים 2009-2012. מלבד זאת, הנהלת המשרד לא קיימה בקרה מספקת ומלאה על התפוקות ועל איכות התוצרים שהתקבלו במהלך ההתקשרות עם חברת הייעוץ.

ההמלצות העיקריות

על מנכ"ל משרד האוצר לפעול בהקדם להטמעת תרבות של תהליכי תכנון, מדידה ובקרה, זאת משום שמשרד האוצר מוביל נושאים ורפורמות שהם בליבת הפעילות הכלכלית של מדינת ישראל ובהיקפים של מיליארדי שקלים. להיעדרן של תכניות עבודה מסודרות עלולה להיות השפעה מהותית על כלל המשק.

סיכום

תכניות עבודה הן כלי ניהול מרכזי המאפשר למקבלי ההחלטות לתכנן את הפעולות הנדרשות להשגת יעדי הארגון, לבחון את מידת השגתם של יעדים אלו, לשנות את הפעולות בהתאם, ובדרך זו - לייעל את עבודת הארגון. הממצאים שבדוח זה מלמדים שמשד האוצר לא עשה את כל הנדרש כדי להטמיע תהליכי תכנון, בקרה ומדידה בכל אגפיו. הדבר מקשה על המשד לשפר את שיתוף הפעולה בין אגפיו ומלמד כי משילותו הניהולית אינה מספקת.

תכנית העבודה היא כלי חשוב לפיקוח ולבקרה על דרכי השימוש של המשדדים בתקציביהם לביצוע משימותיהם ועל מידת ההתאמה בין התוצאות המושגות ובין מדיניות הממשלה. מצופה שמשד האוצר, בהיותו גוף מטה מרכזי המפקח על התקציב והשותף לביצוען של רפורמות רוחביות, ישמש דוגמה לשאר המשדדים וישלים בהקדם את הטמעתה של תרבות התכנון, המדידה והבקרה. במסגרת תהליך זה יש להכין תכניות כלל-משדדיות ולגזור מהן, באגפים השונים, תכניות עבודה מפורטות ומסודרות.

לדעת משד מבקר המדינה, התמשכות הטמעתם של תהליכי התכנון, הבקרה והמדידה, אופן העסקתן של חברות הייעוץ ועלות שירותיהן - כל אלה מלמדים על ליקוי מתמשך בעבודת הנהלת משד האוצר בכל הנוגע לתהליכי התכנון והניהול של המשד. הממצאים מחייבים כי תוגבר מעורבותו של שר האוצר בהטמעת תהליכי התכנון והבקרה במשד.



מבוא

תכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות של משרד ממשלתי אמורות להציג את יעדי פעילותו לתקופה המוגדרת, את תכנון פעילותו ואת השינויים והתוצאות המצופים בעקבותיה. תכניות העבודה משמשות כלי מרכזי למימוש יעדי הממשלה ומשרדיה.

בשנים האחרונות מוביל משרד ראש הממשלה מהלך להטמעת תרבות ארגונית בכל משרדי הממשלה המחייבת קיום תהליכי תכנון, מדידה, הערכה ובקרה. במרכיבו של מהלך זה: בניית מתודולוגיה ממשלתית אחידה ומיסוד של הכנת תכניות עבודה ומדידות.

כדי לסייע בהטמעת שפת תכנון אחידה במשרדי הממשלה נכתב "מדריך התכנון הממשלתי". כתב אותו צוות בין-משרדי בראשות האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה. גרסתו הראשונה הופצה למשרדי הממשלה בדצמבר 2007, ועד ספטמבר 2010 הוא עודכן פעמים מספר. המדריך נועד לשמש אחד הכלים המרכזיים לחיזוק עבודת המטה במשרדי הממשלה ולשיפור אפשרויות הניהול והבקרה של המשרדים.

במדריך התכנון נכתב שהוא נועד לשמש כלי עזר להתוויית תהליך התכנון בתוך המשרד וליצירת תשתית מושגית משותפת למשרדים השונים. כמו כן, המדריך משמש כלי מנחה להכנת תכניות עבודה. על תכניות אלה לשקף את כלל פעילותו המתוכננת של המשרד לתקופה נתונה כדי להגיע למצב עתידי רצוי. תכנית עבודה כוללת שלושה רבדים: מטרות, יעדים ומשימות. המטרות הן ההישגים הרחבים שאליהם המשרד מכוון - הן בדרך כלל רב-שנתיות, מגדירות את העתיד הרצוי ומצביעות על כיווני הפעולה של המשרד. את המטרות אפשר לתרגם ליעדים - הישגי ביניים המקרבים את המשרד אל המטרה ומסמנים את השינוי שהמשרד רוצה להשיג בתקופה מוגדרת. לאחר שהמשרד מגדיר את המטרות ואת היעדים, הוא מתחיל לפרט את המשימות הנדרשות להשגת היעדים. למשימות מוצמדים לוחות זמנים, מוקצים משאבים, מותווים שלבי התארגנות ונקבעים מדדי תפוקה.

השימוש במונח "שלבי התארגנות"² במדריך התכנון נועד לתיאור פעולות ההתארגנות במערכת הממשלתית לצורך ביצוע המשימה. לכל משימה בתכנית העבודה מוצמדים מדדים המשקפים את מידת ביצועה: "מדדי תפוקה"³ - לתיאור תוצרי הפעילות; "מדדי תוצאה"⁴ - להגדרת השינויים המצופים בסביבה החיצונית (בקבוצת היעד, במשק או בחברה) המשקפים את הערך שיצרה הממשלה בפעילותה.

בשנת 2009 בחרה ועדת המכרזים של משרד האוצר בחברת ייעוץ (להלן - חברה א') לספקת שירותי הייעוץ לאגפי המשרד לשם יישום והטמעה של תרבות ותהליכי עבודה של תכנון, בקרה ומדידה לפי המתודולוגיה של מדריך התכנון. בשנת 2012 לאחר שחברה א' סיימה את מתן שירותיה נבחרה חברת ייעוץ נוספת להספקת השירותים לעיל (להלן - חברה ב').

- 2 שלבי ההתארגנות מתארים את רצף הפעולות לביצוע המשימה. הם ברורים, קצובים בזמן ובדרך כלל עוקבים. לכל משימה יש להגדיר כמה שלבי התארגנות שיאפשרו חיזוי של חסמים אפשריים ומעקב על ביצועה. על כן מומלץ כי שלבי ההתארגנות יוגדרו: פעולות מרכזיות לאורך ביצוע המשימה שכל אחת מהן היא שלב נפרד והכרחי, שלב שאי-ביצועו מונע את המשך התהליך. לרוב לא יוגדרו שלבי התארגנות למשימות שוטפות מכיוון שמשימות אלו מעצם טבען מגדירות פעולות חוזרות ונשנות שאין צורך להיערך אליהן מחדש (מתוך מדריך התכנון, ראו הערה 1 לעיל, עמ' 59).
- 3 מדדי התפוקה הם תוצרי הפעילות של משרדי הממשלה המשקפים את ליבת פעילותם. מדדים אלו בדרך כלל מתארים פעולות המכוונות להשגת יעדים ומודדים תפוקות ולא תשומות (מתוך מדריך התכנון, ראו הערה 1 לעיל, עמ' 62).
- 4 מדדי התוצאה ישקפו בדרך כלל את הערך שהממשלה רוצה לייצר עבור הציבור ואשר לשמו נדרשת הפעולה. מדדים אלו מושפעים מפעולות הממשלה ומתארים את השינויים הרצויים בסביבתה, אך גם בסביבה החיצונית שמחוץ לשליטתה (מתוך מדריך התכנון, ראו הערה 1 לעיל, עמ' 63-64).

הוועדה לשינוי חברתי כלכלי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג המליצה, בין היתר, לבסס תכניות עבודה ממשלתיות ככלי תכנון מרכזי בעבודת יחידות הממשלה. בסוף דצמבר 2011, במסגרת אימוץ המלצותיה, החליטה הממשלה⁵ לחייב את משרדי הממשלה לפעול בהתאם למדריך התכנון. בהחלטה נקבע, בין השאר, כי יחידות הממשלה ומשרדיה יבססו את פעולתם על תכניות עבודה שנתיים, ובהן יפורט אופן המימוש של מדיניות הממשלה על יעדיה.

בחודשים מאי-דצמבר 2013 בחן משרד מבקר המדינה את התכנון של תכניות עבודה במשרד האוצר בשנים 2010-2013 ואת המעקב והבקרה על יישומן. הבדיקה נעשתה בשמונה יחידות ואגפים: בלשכת המנכ"ל⁶; באגף התקציבים; באגף החשב הכללי; באגף שוק ההון; באגף הכלכלן הראשי; באגף המינהל; בלשכה המשפטית; ובמטה התקשוב.

התכנון האסטרטגי וריכוז תכניות העבודה בהנהלת משרד האוצר ובאגפיו

1. בהקדמה לתכנית העבודה של משרד האוצר לשנת 2012 נכתב כי "משרד האוצר מחויב במיוחד להכנת ויישום תוכניות עבודה פנימיות. בראש ובראשונה מכיון שמדובר במשרד המטה הכלכלי המרכזי בממשלה, הפועל לעיתים לקידום תוכניות ורפורמות מבניות ביתר משרדי הממשלה, וראוי שיחיל את הנורמות הארגוניות הללו גם על עצמו, וכך יוכל לחולל שינויים עמוקים יותר במשרדים הביצועיים. שנית, ולא פחות חשוב מכך, משום שמדיניות כלכלית ותכנון ארוך טווח באמצעות תוכניות עבודה משולבים זו בזו. מטרתו של משרד האוצר היא לסייע בניווט הכלכלה הישראלית ולתמוך ביעדים מקרו-כלכליים לאורך זמן; מבט למרחקים כאלה מחייב תוכניות עבודה מסודרות שיהוו תשתית להצלחת המשרד במשימותיו". הנחיות כגון אלה נכתבו גם בתקנון שירות המדינה⁷ (להלן - התקשי"ר) ובדוח מבקר המדינה⁸.

מהביקורת עולה כי הכנת תכנית עבודה כוללת במשרד אינה מבוצעת באופן מתודי, רציף ועקבי, והדבר תלוי רבות בבעלי התפקידים. וכי נכון לתקופת ביצוע הביקורת אין במשרד האוצר גורם תכנון שמתווה תכנית אסטרטגית משרדית ומוודא שתכניות העבודה של האגפים במשרד מותאמות לה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד האוצר יגבש את מטרותיו ואת יעדיו ויבנה תכנית אסטרטגית משרדית ארוכת טווח, ועל פיה יוכנו התכניות האסטרטגיות ותכניות העבודה הפנימיות של כל יחידות המשרד ואגפיו.

מירום אריאב, מנכ"ל משרד האוצר בשנים 2007-2009, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 כלהלן: "בתקופתי כמנכ"ל... הקדשתי מאמצים רבים בכדי להגיע לתכנית עבודה קוהרנטית למשרד האוצר, אשר נגזרת מתכניות העבודה של האגפים השונים, אבל מחפשת מכפיל כח באמצעות תיאום תכניות בינאגפי. בעניין זה שיתפתי פעולה באופן הדוק

5 החלטת ממשלה מס' 4028.

6 מאפריל 2013 ובמשך תקופת הביקורת, מנכ"לית משרד האוצר היא הגב' יעל אנדרון.

7 התקשי"ר, חלק 6, פרק 60, סעיף 141.

8 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב, "עבודת המטה במשרדי הממשלה", עמ' 49. ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב (2004), "עבודה המטה של משרדי הממשלה", עמ' 198.

עם משרד ראש הממשלה... גיבשנו חזון משותף, מטרת של כלל האוצר ותכניות של המשרד... קיימנו עשרות ישיבות הנהלה בהן הציג כל אגף את תכנית העבודה שלו והתקיים דיון. חלק ניכר מישיבות הנהלה של האוצר היו מוקדשות לתכניות העבודה האגפיות."

ממסמך שהעבירה חברה א' למשרד מבקר המדינה באפריל 2014 עולה כי בראשית תקופת ההתקשרות עמה (יוני 2009 - דצמבר 2009) הוקם צוות היגוי שעסק בהטמעת תהליכי תכנון בהתאם למתודולוגיה אחידה. עם תחלופת נושאי משרה מרכזיים במשרד האוצר חלו שינויים באופי הפעילות, בניהולה ובבקרתה בעקבות השתנות של תפיסות ניהול במשרד.

עוזרת מנכ"לית משרד האוצר, המופקדת על תכניות העבודה, מסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2013, כי בימים אלו החל המשרד לבנות תכנית אסטרטגית משרדית, וממנה ייגזרו תכניות העבודה של האגפים. התכנית תורכב מיעדים אסטרטגיים ומפרויקטים אסטרטגיים. קביעת היעדים תיעשה "מלמעלה למטה" (על פי קביעת המטרות והיעדים במשרד ראש הממשלה ובלשכת השר) ו"מלמטה למעלה" (על פי קביעת היעדים באגפים עצמם), ותכניות העבודה של האגפים ייבנו בהלימה ליעדים אלו. נוסף על כך, לשכת מנכ"ל משרד האוצר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2014 כי "כחלק מהליך גיבוש התכנית, הטמעתה ובמטרה לשפר את התיאום והשיתוף בין האגפים, נוסד פורום מורחב של הנהלות האגפים השונים. עם סיום גיבוש התכנית האסטרטגית בוחנת כיום לשכת המנכ"ל את אופן הסדרת הפיקוח, המעקב והבקרה אחר ביצוע ויישום התוכנית האסטרטגית".

2. חלק ניכר מפעילויות אגפי המשרד נוגע למדיניות כלל-משקית במגוון תחומים, ומקצועיותו והתנהלותו של כל אגף יש בהם כדי להשפיע על כלל המשק. לפיכך בתהליכים ארוכי טווח, שתוצאותיהם נראות לעתים לאחר שנים רבות, הכרחי שהאגפים המקצועיים יגדירו אסטרטגיה ממוקדת וייחודית לתחום פעילותם, וזאת מתוך התאמתה לאסטרטגיה הכלל-משרדית.

לאגף החשב הכללי חזון ויעדי-על רב-שנתיים. הוא בנה תכנית אסטרטגית למימושו, וממנה נגזרות תכניות העבודה השנתיות שלו. בשאר האגפים אין תכנון אסטרטגי ארוך טווח. בכמה מן האגפים החל תהליך כזה בשנת 2013, ואולם עד מועד סיום הביקורת הוא טרם הושלם.

מעיון בתכניות העבודה של האגפים שנבדקו במשרד האוצר עולה כי תכניות העבודה השנתיות של האגפים אינן נגזרות מתכנית אסטרטגית אגפית רב-שנתית, למעט אגף החשב הכללי.

אגף המינהל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2014 כי האגף "קבע לעצמו ייעוד/חזון ומטרות רב שנתיות... בדמות התכנית האסטרטגית... אלה הם העקרונות והקווים המנחים אותנו בקביעת תכנית העבודה השנתית של האגף, יעדי אגף המינהל ומימוש המשימות הנגזרות מכך. בכל שנה אנו בוחנים נושאים אלה מחדש, מתקפים ו/או מעדכנים בהתאם לנדרש"⁹.

9 עד חודש יוני 2014, כ-6 חודשים לאחר מועד סיום הביקורת, לא העבירו שאר האגפים שנבדקו את תגובותיהם בעניין זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת משרד האוצר לפעול לכך שכל אגפיו ינהיגו תכנון וחשיבה אסטרטגית רב-שנתיים שמהם ייגזרו תכניות העבודה השנתיות. מן הראוי שבפרקי זמן קבועים ימפה כל אגף את תחומי פעילותו וינתח את יעדיו הרב-שנתיים ואת מידת התאמתם לפעילותו המרכזית. ניתוח זה יאפשר לאגפים להתאים את מטרותיהם, את יעדיהם ואת משימותיהם לפעילויות הליבה שלהם ולקבוע סדרי עדיפויות חדשים ותכניות עבודה המותאמות יותר להשגת המטרות והיעדים.

3. במסמך שהעבירה חברה א' למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 נכתב כי "יש לקחת בחשבון כי מבנה המשרד [האוצר] וההיררכיה בו שונים מהותית ממשרדי ממשלה אחרים, עובדה שהשפיעה ועדיין משפיעה על אופן הטמעת תהליכי עבודה במשרד. בשונה ממשרדי ממשלה אחרים בהם כל יחידות המשרד כפופות ברמה המקצועית והניהולית למנכ"ל המשרד והוא המנהל הישיר של כל מנהלי האגפים והחטיבות, במשרד האוצר יחסי ההיררכיה בין מנכ"ל המשרד לראשי האגפים המרכזיים... אינם היררכיים לגמרי... עובדה זו משפיעה על היכולת לבצע תהליכי שינוי רוחביים".

מנכ"ל משרד האוצר לשעבר מר חיים שני מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 כי הממצאים העולים מדוח זה "הינם רק סימפטום למשרד שאינו מתנהל בצורה היררכית. תהליך תכנוני בארגון 'רגיל' שבו יעדים נגזרים מחזון ותכניות עבודה נבנות ומאושרות בדרך כלל בצורה היררכית מתוך מטרה לממש את היעדים אינו יכול להתבצע באמת [ההדגשה במקור] במשרד האוצר במבנהו הנוכחי". עוד הוסיף המנכ"ל לשעבר בתשובתו כי ניסיונות "לכפות" תהליכי שיתוף וממשק אחיד נחלו הצלחה חלקית בלבד.

אחד המרכיבים המרכזיים ביישום של תהליכי תכנון ופעילות על פי תכניות עבודה המגובשות ברמה המשרדית הוא קיומה של משילות ניהולית המאפשרת הגדרה אחידה ואכיפה של הפעילות המשרדית בידי גורם מוסמך אחד. לדעת משרד מבקר המדינה, מהממצאים עולה שהמשילות הניהולית במשרד האוצר אינה מספקת ואינה מאפשרת הטמעת תהליכי עבודה רוחביים באופן יעיל.

4. בחינת תכניות העבודה של אגפי המשרד מעלה כי משימות רבות המוגדרות באגף אחד כמחייבות שיתוף פעולה עם אגף אחר במשרד אינן מופיעות בתכנית העבודה של האגף האחר, האמור לשתף פעולה.

לדוגמה, בתכנית העבודה לשנת 2012 של צוות באגף התקציבים שפועל מול משרד הבינוי והשיכון נכתב בנוגע לכמה משימות שהן יתבצעו בשיתוף אגף החשב הכללי, ואולם משימות אלו אינן מופיעות בתכנית העבודה של אגף החשב הכללי.

מן הראוי שמשימות שמחייבות שיתופי פעולה בין-אגפיים יופיעו בתכניות העבודה של כל אחד מהאגפים הרלוונטיים.

5. על פי התקשי"ר¹⁰, הנהלות משרדי הממשלה חייבות לתעד בשיטתיות ובמועדים קבועים את מידת השגת היעדים שנקבעו בתכניות העבודה ואת מידת העמידה במדדים שנקבעו בהן ולפרסם את התוצאות.

10 ראו הערה 10 לעיל, סעיף 153.

מהביקורת עולה כי אין במשרד האוצר - ובכלל זה בלשכת המנכ"ל - גוף מרכז ומתכלל שאחראי למעקב, לבקרה ולהפקת לקחים בנושא יישום תכניות העבודה של כל אחד מאגפי המשרד. היעדר מנגנון כזה פוגע בעבודת המטה של המשרד בכל הנוגע לבחינת יישומן של תכניות העבודה ולבחינת השפעותיהן על השגת המטרות והיעדים ועל ביצוע הרפורמות והתהליכים שהמשרד מקדם.

לשכת מנכ"ל משרד האוצר מסרה בתשובתה כי "לקראת בניית תכניות עבודה לשנת 2015 ייבנה תהליך מתכלל, ברמת המשרד, גם בנושא תכניות העבודה האגפיות".

6. בתקשי"ר¹¹ נקבע כי הנהלות משרדי הממשלה נדרשות "להרחיב את השימוש במערכות מידע ככלי עזר ניהולי למעקב ובקרה אחר מימוש היעדים השנתיים והרב שנתיים תוך שימת דגש על זמינות מידע שהינו חיוני ללקוחות החיצוניים ולאנשי המשרד".

לפי החלטת הממשלה מדצמבר 2011, "משרד ראש הממשלה בסיוע יחידת 'ממשל זמין' יקדם הטמעת מערכת ממוחשבת במשרדי הממשלה לשם ניהול תוכניות העבודה ולמעקב אחר ביצוען". מחשוב הנתונים מעניק למנהלי היחידות במשרדי הממשלה אפשרויות ניהול טובות יותר ויוצר תשתית מרכזית המאפשרת שיתוף פעולה בין גופים שותפים במשרד ומחוצה לו.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה¹² (להלן - משרד התמ"ת) פיתח בראשית 2011 מערכת ממוחשבת לתכנון ממשלתי רוחבי (תמ"ר). המערכת הוטמעה בכמה משרדי ממשלה ומאפשרת להם מעקב ובקרה על תכניות עבודה. במדריך התכנון נכתב על מערכת זו: "משרד התמ"ת... אפיינ ופיתח מערכת ממוחשבת לניהול תוכניות עבודה, המהווה רכיב משמעותי בגישה המשרדית לניהול ממוקד מטרות. המערכת אינטרנטית, תומכת במתודולוגיית התכנון הממשלתית ומיועדת לניהול, לתכנון ולביצוע תוכניות העבודה המפורטות של יחידות המשרד. יתרונה הגדול של המערכת הוא ביכולתה להפוך את תוכניות העבודה לכלי ניהולי אפקטיבי... בעזרת המערכת ניתן לעקוב אחר ביצוע המשימות, למדוד את התפוקות והתוצאות ולראות בכל שלב את מידת התקדמות המשרד לקראת מימוש יעדיו והגשמת מטרותיו. יתרון נוסף של המערכת טמון בכך שהיא מאפשרת את שימור הידע ואת זמינותו. כמו כן, משמשת המערכת זרו ל-משילות נכונה' על ידי מתן אפשרות לשקיפות התכנון והביצוע הן כלפי פנים והן כלפי חוץ".

נמצא כי משרד האוצר - משרד מטה מרכזי העובד עם כל משרדי הממשלה באופן שוטף - טרם הטמיע מערכת לניהול תכניות העבודה באגפיו השונים. מערכת כזו, אם וכאשר תוטמע בכל אגפי המשרד, יכולה לייעל במידה ניכרת את התכנון, את הבקרה ואת שיתוף הפעולה במשרד.

לשכת מנכ"לית משרד האוצר מסרה בתשובתה כי בכוונת המנכ"לית לקבוע מערכת אחידה לניהול תכניות העבודה שתאפשר בקרה גם ברמה האגפית.

11 ראו הערה 10 לעיל.
12 באפריל 2013 החליטה הממשלה על שינוי שמו של משרד התמ"ת ל"משרד הכלכלה" (החלטת ממשלה מס' 29).

תכניות העבודה באגפי משרד האוצר

הכנת תכניות עבודה באגפי משרד האוצר

במדריך התכנון נקבע כי "עיון החשיבה התוצאתית בעבודת הממשלה מסייע בתהליכי קבלת החלטות ומאפשר לשדרג משמעותית את יכולת המעקב והבקרה אחרי ביצוע משרדי הממשלה. במקביל לכל אלה, מגבירה החשיבה התוצאתית את שקיפות פעולות הממשלה כלפי הציבור".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי אף שמדריך התכנון הופץ למשרדי הממשלה כבר בסוף שנת 2007 ועל פי החלטת הממשלה מסוף 2011 הם חויבו לפעול על פיו, ולמרות החשיבות שבקיומו של תהליך סדור ושיטתי להכנת תכניות עבודה שנתיות, במשרד האוצר טרם הושלם תהליך זה. נמצא כי קיימים הבדלים ניכרים בין האגפים והלשכות השונות במשרד האוצר באופן הכנתן והצגתן של תכניות העבודה ובהטמעת המתודולוגיה של מדריך התכנון בתכניות אלו. להלן כמה דוגמאות:

1. יש תכניות עבודה שאינן כוללות פרטים בסיסיים, כגון פירוט המשימות, לוחות הזמנים והשותפים והאחראים לביצוען. כך למשל עולה מתכניות העבודה של הלשכה המשפטית. גם למטה התקשוב יש תכניות עבודה שאינן כוללות פירוט של האחראים ושל השותפים ולוחות הזמנים לביצוע המשימות.
2. מעיון בתכניות העבודה בכל האגפים והלשכות שנבדקו עולה כי יש משימות שניסוחן אינו בגדר הוראות ברורות לביצוע פעולות, וכי יש הבדלים באופן הצגת המשימות והיעדים לא רק בין האגפים השונים, אלא גם בין יחידות וצוותים בתוך האגפים.
3. ברוב תכניות העבודה של האגפים שנבדקו לא נקבעו סדרי עדיפויות למשימות, וגם בעניין זה אין אחידות בין היחידות או הצוותים בתוך האגפים. כך למשל, כמה צוותים באגף התקציבים ובאגף הכלכלן הראשי נוהגים לתעדף את המשימות בתכנית העבודה - לא כך בשאר הצוותים והאגפים שנבדקו.
4. יש אגפים שאינם מפרטים את שלבי ההתארגנות ואת מדדי תפוקה והתוצאה. כך למשל בתכניות העבודה של הלשכה המשפטית, של חלק מיחידות אגף הכלכלן הראשי ושל מטה התקשוב. נוסף על כך, בתכניות העבודה של אגפים מסוימים אין מדדי תפוקה כמותיים, אף שהדבר אפשרי ונחוץ לפיקוח ולבקרה על השגת היעדים. כך למשל הם נעדרים מתכניות העבודה של אגף המינהל ומחלק מתכניות העבודה של אגף החשב הכללי.
5. יש אגפים שאינם נוהגים לשלב בתכנית העבודה את פעילותם השוטפת, למשל אגף התקציבים ואגף שוק ההון. לדוגמה, בניית תקציב המדינה, אף שנעשית מדי שנה בשנה, אינה מופיעה בתכניות העבודה של אגף התקציבים.

אגף שוק ההון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2014 כי פעילותו השוטפת תלויה בבקשות מן החוץ, כגון בקשות של חברות לאישור פוליסות או למתן היתרים, טיפול בפניות הציבור וכדומה, ולכן אינו נוהג לשלב פעילות זו בתכניות העבודה. אגף התקציבים מסר בתשובתו מפברואר 2014 כי האגף "אינו נוהג לכלול במסגרת תכניות העבודה השנתיות שלו פעילויות שוטפות של האגף ובכלל זה הליך בניית תקציב המדינה. לצד זאת, יש לציין כי במידה והאגף מקדם תכנית עבודה שמטרתה היא שינוי הליך בניית תקציב המדינה היא מובאת במסגרת הליך בניית ואישור תכניות העבודה השנתיות של האגף".

לדעת משרד מבקר המדינה וכפי שעולה ממדריך התכנון, חשיבות רבה נודעת לשילוב הפעילויות השוטפות של האגפים במסגרת תכניות העבודה. הדבר יאפשר למקבלי ההחלטות לבחון את סדר העדיפויות בהתייחס ללוח הזמנים של כלל פעולות האגף.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהנהלת משרד האוצר ומנהלי האגפים יטמיעו תהליך מסודר ושיטתי של תכנון ושל מדידה הכולל הכנת תכניות עבודה מפורטות ומסודרות. לשם כך עליהם לחייב את כל האגפים לפעול על פי המתודולוגיה של מדריך התכנון, כפי שקבעה הממשלה.

מעקב ובקרה של אגפי משרד האוצר על יישומן של תכניות העבודה

בדוח מבקר המדינה 53 נכתב כי "ראוי שתתלווה לתוכנית העבודה השנתית תוכנית המפרטת את מערך הבקרה שיופעל עליה – שיטות הבקרה, הדיווח ומועדי הפעלתן. בתום שנת עבודה, או בתום תקופה, כפי שייקבע, יש להכין דוח על השגת יעדי תוכנית העבודה, הערכת ההישגים והפקת לקחים ליישום"¹³. מהספרות המקצועית עולה כי תכניות עבודה ומדידת ביצועים, לבד מתורמתן לתכנון, הן גם מקור ללמידה וליצירת דיאלוג ושותפות בין הגופים השונים¹⁴. מדידת ביצועים מכילה מידע שיכול לשמש לא רק להערכה, אלא גם ללמידה ולהפקת לקחים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי אין אחידות בין האגפים שנבדקו בנוגע למעקב, לבקרה ולדיווח שיטתיים על יישום תכניות העבודה. להלן כמה דוגמאות:

1. נמצא כי האגפים שנבדקו אינם מנהלים מעקב ובקרה על יישום תכניות העבודה שלהם באופן מסודר ורציף, חוץ מאגף החשב הכללי.
 2. מהמסמכים עולה כי חלק מיחידות מטה התקשוב ומצוותי אגף התקציבים מבצעים מעקב ובקרה, ואילו יתר הצוותים באותם אגפים אינם נוהגים לעשות זאת. הביקורת העלתה כי תכניות העבודה של כל צוות באגף התקציבים תלויות במידה רבה בזהות סגן הממונה על התקציבים המופקד על אותו צוות: יש סגנים המבצעים מעקב ובקרה באופן שוטף ומסודר, ויש מי שאינם מבצעים כל מעקב ובקרה על יישומן.
 3. כמה אגפים מסרו למשרד מבקר המדינה בתקופת הביקורת כי הם מבצעים מעקבים שוטפים על יישומן של תכניות העבודה, ואולם מהמסמכים שנמסרו לביקורת לא ניכר שנעשו מעקבים כאלה. כך למשל, לא נמצאו אסמכתאות לכך שאגף המינהל, אגף שוק ההון, הלשכה המשפטית ואגף הכלכלן הראשי מבצעים מעקב ובקרה באופן שוטף.
- אגף התקציבים מסר בתשובתו כי "מידי שנה מבצע האגף את עבודת המעקב אחר יישום תכניות העבודה ברמה האגפית. מעקב זה הינו אחיד בדרישותיו כלפי הצוותים השונים באגף. בנוסף, הסגנים באגף קובעים (את) רמת המעקב אחר תכניות העבודה ברמת הצוות. מעקב זה באופיו הוא פרטני יותר ועל-כן טבעי כי ייתכנו בו שינויים על צרכיהם של הצוותים השונים באגף".
- אגף שוק ההון מסר בתשובתו כי הוא "ערך בקרה אחר תכניות העבודה ובדק את ההתקדמות בכל התכניות מדי רבעון". אגף המינהל ציין בתשובתו כי הוא "מקיים מעקב ובקרה רבעוני אחר ביצוע

13 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב, עמ' 49.

14 Robert D. Behn, "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 5 (2003).

יעדי תכניות העבודה של יחידותיו. כל מנהל יחידה מעדכן בסוף הרבעון את סטטוס הביצוע מול התכנון. עדכונים אלה מועלים למצגת מרוכזת שנתיית. כלומר, בכל רבעון מעדכנים את אותה המצגת [ההדגשה במקור] ולכן במסמכים לא ניתן להפריד דיווח ביצוע מול תכנון של כל רבעון".

לדעת משרד מבקר המדינה, תיעוד תהליך המעקב והבקרה ודיווח תורמים לקיומם של הליכי חשיבה ותכנון סדורים, להבניה של שיקול הדעת, לעמידה בחובת ההנמקה ולרציפותו ולשימורו של הזיכרון הארגוני בטווח הקצר והארוך. לנוכח היעדר המסמכים המתעדים עולה ספק בנוגע ליכולת הלמידה והפקת הלקחים מיישומן של תכניות העבודה. אשר לאגף המינהל, הפרדת דיווחי המעקב והבקרה הרבעוניים יאפשרו לו לבצע מעקב והפקת לקחים באופן יעיל יותר.

רציפות בהטמעת תהליכי תכנון, מדידה, בקרה ותיעוד למען הלמידה הארגונית

למידה ארגונית היא תהליך מתוכנן ורציף של שיפור הביצועים של פעולות ארגוניות על ידי שימוש שיטתי ועקבי במנגנוני איסוף מידע, תיעודו, ניתוחו, הפקת לקחים, הפצת מידע והטמעתו. אחד המשאבים החשובים ביותר למיצוי המיטבי של תרבות ארגונית ושל מנהיגות ארגונית הוא הידע המצטבר וההופך לזיכרון ארגוני. יש לטפל בו כחלק מתהליכי העבודה ומנוהלי העבודה הקבועים ומרפואי הניהול בכל הרמות.

להטמעת תרבות של תכנון, של בקרה ושל מדידה יש חשיבות רבה, וזאת בייחוד בארגונים שבהם קיימת תחלופה רבה של מנהלים ושל עובדים מן השורה. כך מתאפשר לשמר את הידע המצטבר ברמות השונות של המערכת ולשמור על הרצף התפעולי והמשכיות העבודה.

הביקורת העלתה כי בשנים 2007-2009 החל מנכ"ל משרד האוצר דאז מר ירום אריאב להטמיע את המתודולוגיה של מדריך התכנון בכל אגפי המשרד, מתוך הגדרת יעדים לאגפים השונים המותאמים למדיניות המשרד הכוללת. לשם כך החל המנכ"ל לרכז ולתכלל בלשכתו את נושא הטמעת תכניות העבודה, ואולם עם סיום כהונתו שונתה מתכונת הטמעת התהליך.

מתברר כי חילופים של נושאי משרות ושינוי תפיסות הניהול השפיעו על אופי הניהול של הכנת תכניות העבודה ושל הבקרה עליהם.

כיום אין באגפי משרד האוצר שנבדקו רציפות בהטמעת תהליכי תכנון, מדידה ובקרה, וקיומם תלוי במידה רבה ביזמתם של בעלי התפקידים הבכירים באגפים. בשנים האחרונות החלו תהליכי הטמעה מסוג זה, אבל הופסקו בעקבות חילופי מנהלים.

לדוגמה, בפגישות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם כמה מסגני הממונה על התקציבים הוסבר כי בשנים האחרונות התחלפו רבים מן הממונים על האגף, ולכן לא בכל שנה אושרו תכניות העבודה של האגף.

אגף התקציבים מסר בתשובתו כי "מידי שנה מתנהל באגף הליך של תכנון ואישור תכניות העבודה השנתיות... לצד האמור, בשנת 2013 עקב מספר נסיבות חריגות לא התקיים באגף הליך המתואר לעיל. יש לציין כי למעט השנה האמורה, בכל אחת מהשנים בעשור האחרון התקיים באגף הליך תכנון ואישור תכניות העבודה".

בנושא זה מסרה חברה א' למשרד מבקר המדינה כי "לאורך שנתיים - שלוש, ניתן להעריך כי חלק גדול מהסגל הניהולי והעובדים במשרד התחלפו (במיוחד במשרד האוצר שידוע כמשרד בו

מתקיימים 'סבבים' וכוח האדם צעיר יחסית). לא סביר לצפות שכאשר לא מתקיים רצף תכנוני וחלק ניכר מכוח האדם מתחלף יתקיים שימור ידע ויכולות".

חברה ב' מסרה למשרד מבקר המדינה כי "עבודת הצוות המקצועי מטעמנו החלה בחודש דצמבר 2012. כחלוף חמישה חודשים ממועד תחילת העבודה, קרי אפריל 2013, לבקשת המשרד, ולאחר הבחירות הכלליות נתבקשנו להפסיק את עבודתנו, בין היתר, עקב חילופי השר והמנכ"ל".

נוכח תכיפות התחלופה בקרב נושאי התפקידים באגפי משרד האוצר, בהם בכירים רבים, על המשרד להטמיע ביתר שאת ובהקדם תרבות ארגונית הכוללת קיום תהליכי תכנון, מדידה בקרה ותייעוד, זאת כדי לשמור על רצף ניהולי שאיננו תלוי בבעלי התפקידים.

העסקת חברות ייעוץ לצורך הטמעת תרבות של תכנון, בקרה ומדידה

בשנת 2008 פרסם אגף החשב הכללי מכרז מרכזי¹⁵ עבור משרד ראש הממשלה (להלן - המכרז) "בכדי להקים מאגר של חברות יועצים, אשר יעניקו סיוע תהליכי למשרדי הממשלה ויחידות סמך המבקשים להטמיע תרבות ותהליכי עבודה של תכנון, בקרה ומדידה". המכרז הגדיר כמה תפוקות אשר להשגתן נדרשים שירותי הייעוץ, ובהן: יצירת תרבות של תכנון, של בקרה ושל מדידה במשרד הממשלתי לשם קביעה ויישום של מדיניות ולשם עמידה בתפוקות ובתוצאות שהוגדרו למשרד; בניית מתודולוגיה ותהליכי עבודה פנים-משרדיים ליישום מדיניות המשרד באמצעות שילוב נכון של תהליכי תכנון, בקרה ומדידה; העצמת המשרד הממשלתי והעברת הידע הנרכש כך שיוכל לפעול עצמאית על בסיס המתודולוגיה לאחר השלמת הליווי של חברות הייעוץ. במכרז זכו שמונה ספקים, והם נכללו במאגר חברות הייעוץ.

משרד שהיה מעוניין לקבל את שירותי הייעוץ נדרש למנות צוות מקצועי (להלן - הצוות) שתפקידו לסייע למנכ"ל המשרד בבחירת ספק מקרב שמונת הספקים שנבחרו במכרז המרכזי. תהליך הבחירה היה כלהלן: (1) מתוך מאגר החברות היה על המנכ"ל או על הצוות לזמן לפגישה את חמשת הספקים המתאימים ביותר לצורכי המשרד, על פי התרשמותם. בפגישה נדרש הצוות להעריך את מידת התאמתו של כל ספק לצורכי המשרד ואת יכולתו להביא להצלחת הייעוץ; (2) מקרב חמשת הספקים שהוערכו היה על המשרד לבחור שני ספקים ולבקש מהם הצעה מותאמת וממוקדת שיש בה לספק את צרכיו הייחודיים של המשרד; (3) מנכ"ל המשרד והצוות נדרשו לבדוק את הצעות שני הספקים, לבחור באחד מהם ולהביא את הצעת הבחירה לאישור סופי של ועדת המכרזים המשרדית.

בהתאם לתנאי המכרז, בשנת 2009 בחרה ועדת המכרזים של משרד האוצר בחברה א' לספקית שירותי הייעוץ לאגפי המשרד לשם יישום והטמעה של תרבות ותהליכי עבודה של תכנון, בקרה ומדידה. עיקר עבודתה של החברה הייתה הטמעת המתודולוגיה של מדריך התכנון באגפים השונים וליווי האגפים בבניית תכניות עבודה¹⁶.

15 מכרז מרכזי מספר מ-2008-42, "מתן שירותי ייעוץ להטמעת תרבות ותהליכי עבודה של תכנון, בקרה ומדידה בעבודת משרדי הממשלה ויחידות הסמך".

16 חברה א' עבדה עם האגפים האלה במשרד האוצר: לשכת המנכ"ל, האגף לקשרים בינלאומיים, אגף כלכלה ומחקר, אגף דוברות והסברה, מינהל הכנסות המדינה, הלשכה המשפטית, אגף התקציבים, אגף שכר והסכמי עבודה, אגף המינהל, רשות החברות ואגף החשב הכללי.

בהסכם שנחתם בין משרד האוצר לבין חברה א' באוגוסט 2009 הוגדרו אבני הדרך (שלבי הביצוע) עד להשלמת העבודה במלואה. תקופת ההתקשרות להשגת היעדים נקבעה לשנה עם אופציה להארכה עד שנתיים נוספות¹⁷. בנובמבר 2010 נחתמה בין משרד האוצר לבין חברה א' תוספת להסכם העיקרי, ועל פיה ניתן לממש את האופציה הראשונה שבמסגרת ההסכם העיקרי ולהאריך את תקופת ההתקשרות בשנה. ממסמכים שצירף אגף המינהל בתשובתו עולה כי בסך הכול שילם משרד האוצר לחברה א' בשנים 2009-2012 סכום כולל של כ-1.7 מיליון ש"ח.

1. כאמור, תקופת ההתקשרות עם חברה א' לוותה בין היתר בתחלופה של בעלי תפקידים מרכזיים בהנהלת משרד האוצר, דבר שהשפיע על תפיסת העבודה ועל יחסי הגומלין בין מנהלי האגפים. הביקורת העלתה כי במהלך התקופה, אף שהנהלת משרד האוצר אימצה את מדריך התכנון, היא לא תמיד חייבה את אגפי המשרד לפעול על פי המתודולוגיה שבו ולא חייבה אותם להיעזר בשירותיה של חברה א', ולמעשה הותירה לאגפים חופש פעולה באימוץ ובהטמעה של התהליך. זאת ועוד, האגפים שבחרו לעבוד עם החברה הגדירו באופן עצמאי את תכולת העבודה, את אבני הדרך ואת לוחות הזמנים לקבלת הייעוץ.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משהחליטה הנהלת משרד האוצר לפעול בהתאם למדריך התכנון ומשנרכשו שירותיה של חברה א' למטרה זו, היה עליה להנחות את כלל אגפי המשרד לעבוד על פי מתודולוגיה זהה, שתאפשר יצירת שפה אחידה ושתייעל את שיתוף הפעולה בין האגפים ואת יכולת המעקב, הבקרה והפקת הלקחים.

2. בשנת 2011, עם סיום הסכם ההתקשרות, סיימה חברה א' את עבודתה עם משרד האוצר. בדצמבר 2012 בחר המשרד בחברת ייעוץ אחרת¹⁸. תהליך בחירתה היה זהה לתהליך בחירתה של חברה א'.

בסעיף 5.6.1.1 במכרז נקבע כי "אחת לחצי שנה יעביר הזוכה בפועל למזמין תיעוד מלא של התהליך והעבודה שנעשתה על ידי יועציו, ובכלל זה מסמכי הכנה ועבודה, רישומי פגישות, סיכומי דיונים ועיקרי תובנות שהתגבשו אצל הזוכה בפועל במהלך העבודה. במסגרת זו, יימסר דיווח מרכז של הפעולות שנעשו על ידי הזוכה בפועל, קשיים ואתגרים שהתגלו במהלך העבודה, תובנות ולקחים שהתגבשו אצל עובדיו". על פי סעיף 5.6.1.2 באותו מכרז: "אחת לשנה יגבש, יכתוב, יערוך ויפיק הזוכה בפועל מסמך עבודה, אשר יסכם את התהליכים שנעשו ובעיקר את התובנות המרכזיות מנקודת מבטו. המסמך יוכן ברמה תכנית ועיצובית אשר תאפשר הפצתו לגורמים בממשלה ומחוצה לה, על פי שיקול דעתו של המזמין. מסמך זה אמור לסכם את כלל הידע שנצבר על ידי הזוכה בפועל, לצורך שימוש עתידי בו בהקשרים שונים".

הביקורת העלתה כי בתקופת ההתקשרות התבצע תהליך בקרה על פי תפיסתו הניהולית של הצוות הבכיר במשרד, תפיסה שהשתנתה לעתים עם חילופי עובדים בצוות, ולא בהכרח על פי תנאי המכרזים וההסכמים שנחתמו. כך אפוא את הבקרה המקצועית על התוצרים ביצעו לעתים ראשי האגפים שבחרו להשתמש בשירותי הייעוץ, ואילו האחראי בלשכת המנכ"ל ביצע בקרה תקציבית בלבד.

17 בהסכם העיקרי נקבעו אבני הדרך האלה: (1) בניית מתודולוגיה; (2) ליווי הכנתן של תכניות עבודה באגפים ובהנהלת המשרד; (3) מעקב ותחקיר באגפים ובהנהלת המשרד.

18 חברה ב' החלה לעבוד עם האגפים האלה: אגף כלכלה והכנסות המדינה, אגף המינהל, אגף דוברות והסברה, הלשכה המשפטית, אגף שכר והסכמי עבודה, אגף שוק ההון, רשות החברות הממשלתיות, מטה התקשוב, הרשות לזכויות ניצולי השואה והמדפיס הממשלתי.

מהבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי עם סיום ההתקשרות עם חברה א' לא ביצע משרד האוצר תהליך הפקת לקחים, ובכלל זה לא נבחנו ההתקשרות עם החברה, תהליכי העבודה עמה ותוצריה. עוד עולה כי, שלא כנדרש במסמכי המכרז, עד מועד סיום הביקורת לא המציאו חברות א' וב' להנהלת המשרד סיכום של תהליכי עבודתן, לא סיכום שנתי ולא חצי שנתי.

חברה ב' מסרה למשרד מבקר המדינה כי "במהלך התקופה שמתחילת העבודה, שנמשכה כאמור חמישה חודשים בלבד, הועברו לכל אגף מסמכים רלוונטיים, תוצרים, סיכומי פגישות, תובנות עיקריות וכו'... לנוכח העובדה שחלפו רק חמישה חודשים מתחילת העבודה, ולאור העובדה שבתקופה בה בוצעה העבודה העברנו לגופים השונים מסמכים, תובנות ותוצרים שונים, ניתן היה להבין כי אין מקום להגשת דו"ח חצי שנתי מקום בו מחד נפסקה עבודה טרם חלוף המועד שנקבע להגשת דוחות, ומאידך, בפועל הועברו דוחות שוטפים לכל הגופים הרלוונטיים".

יש לעקוב מעקב שיטתי ולהפיק לקחים בעניין התפוקות והתוצרים המתקבלים מהטמעת תהליכים באמצעות שירותי ייעוץ. בחינתם של תהליכי העבודה הפנימיים הנלווים לפעילות זו תשפר את איכות שירותיה של החברה המייעצת, וזאת לאורך זמן וללא תלות בזהותה ובזהות נושאי התפקידים במשרד עצמו.

סיכום

הממצאים ברוב זה מלמדים כי משרד האוצר לא עשה די הצורך להטמיע תהליכי תכנון, בקרה ומדידה בכל אגפיו. במשרד אין גורם תכנון שמתווה תכנית אסטרטגית משרדית ומוודא שתכניות העבודה של האגפים נגזרו ממנה והותאמו לה. בשל אי-ההטמעה של תכנון ופיקוח מרכזי המשותף לכלל האגפים קשה לשפר את שיתוף הפעולה ביניהם, והדבר מלמד שהמשילות הניהולית אינה מספקת. משרד מבקר המדינה מעיר כי הממצאים מחייבים שתוגבר מעורבותו של שר האוצר בהטמעת תהליכי התכנון והבקרה המשרדיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, התמשכות הטמעתם של תהליכי התכנון, הבקרה והמדידה והעסקת חברות הייעוץ לאורך זמן רב ללא הפקת לקחים - כל אלה מלמדים על ליקוי מתמשך בעבודת הנהלת המשרד בכל הנוגע לתהליכי התכנון והניהול של המשרד.

תכניות העבודה הן כלי ניהול חשוב למימוש יעדיהם של משרדי הממשלה ושל ממשלת ישראל. הן מאפשרות למקבלי ההחלטות לתכנן את המשימות הנדרשות להשגת יעדיהם, לבחון את מידת השגתם, לשנות את התכניות בהתאם - ובכך לייעל את עבודת משרדי הממשלה. מן הראוי שמשרד האוצר יטמיע בהקדם תרבות של תכנון, של מדידה ושל בקרה, שכן הוא מוביל נושאים ורפורמות שהם בליבת הפעילות הכלכלית של מדינת ישראל ובהיקפים של מיליארדי שקלים. להיעדרן של תכניות עבודה מסודרות עלולה להיות השפעה מהותית על כלל המשק.

