



מעקב אחר יישום מדיניות הממשלה:

סקירה משווה

כתיבה: רמי שוורץ וד"ר נורית יכימוביץ-כהן | אישור: אורלי אלמגור-לוטן

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

תאריך: ד' במרחשוון תשפ"א, 22 באוקטובר 2020

סקירה משווה

תוכן העניינים

1	תמצית	1
4	מבוא: מעקב אחר יישום תוכניות ממשלה	1.1
9	המעקב אחר יישום החלטות הממשלה בישראל: ניטור המבוסס על דיווח עצמי	1.2
15	מבט משווה	1.3
15	3.1 אוסטריה וארצות הברית: מעקב המבוסס על דיווח עצמי לצד מתן כלים מתודולוגיים	3.1
15	3.1.1 אוסטריה	3.1.1
16	3.1.2 ארצות הברית	3.1.2
18	3.2 קנדה ובריטניה: מעקב המבוסס על דיווח עצמי המלווה בבקרה חיצונית	3.2
18	3.2.1 קנדה	3.2.1
21	3.2.2 בריטניה	3.2.2
21	3.3 אוסטרליה: דיווח עצמי ובקרה מרכזית על המתודולוגיה	3.3
24	3.4 דרום אפריקה והודו: מדינות מתפתחות, ביזור, מנגנוני ניטור מגוונים	3.4
25	3.4.1 דרום אפריקה: מנגנוני ניטור מגוונים ובדיקת היישום גם בשטח	3.4.1
28	3.4.2 הודו: מארג דיווח ופיקוח המותאם למורכבות שיטת הממשל	3.4.2
30	4 סיכום ודין	4

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת עפר שלח, יושב-ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה. במסמך מוצג המנגנון למעקב אחר יישום החלטות הממשלה בישראל, לצד מנגנונים למעקב אחר יישום מדיניות הממשלה במדינות האלה: אוסטרליה, ארצות הברית, קנדה, בריטניה, אוסטרליה, דרום אפריקה והודו.

בפתח הדברים נציין שיש שונות גדולה בין המדינות הנסקרות במסמך מבחינת משתנים דמוגרפיים, משטריים וחברתיים-כלכליים. **משתנים אלה ואחרים עשויים להשפיע על מנגנוני המעקב והמתודולוגיות המשמשים בכל מדינה.** כמו כן, לבקשת יושב-ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הפרק העוסק בישראל מתמקד במעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה. לא סקרנו במסמך מנגנונים למעקב אחר יישום כלי מדיניות אחרים של הרשות המבצעת, כדוגמת תוכניות העבודה של משרדי הממשלה. בהתאם לכך, בסקירת המדינות הזרות השתדלנו להתייחס למעקב אחר יישום מדיניות כלל-ממשלתית, ולא לתוכניות עבודה משרדיות. אולם, מכיוון שבמדינות האלה אין בהכרח מנגנון של החלטות ממשלה הזזה לזה הנהוג בארץ, ההשוואה אינה מדויקת ובסקירה נבחנו מנגנונים למעקב אחר כלי מדיניות שונים.

בכל המדינות הפדרליות שנסקרו, הסקירה מתמקדת, ככלל, ברמת הממשל הפדרלית. להלן עיקרי המסמך:

- מעקב אחר יישום החלטות ותוכניות של הממשלה הוא נדבך מרכזי ביכולת של הממשלה לבחון את האופן שבו היא ממלאת את התחייבויותיה לציבור. בין היתר, **מעקב אחר יישום מדיניות מאפשר לממשלה לזהות פערי יישום ולנסות לצמצמם, וכן להסיק מסקנות על דרכי הפעולה שלה.**
- בחלוקה גסה, אפשר להבחין בין **שני סוגים עיקריים של מעקב אחרי יישום תוכניות מדיניות: ניטור (monitoring) והערכה (evaluation).** פעולות ניטור מתבססות בעיקר על איסוף נתונים הנוגעים לעצם ביצוע התוכניות. לעומתן, פעולות הערכה מתבססות בעיקר על הערכת ההשפעות של תוכניות, תוך כדי יישומן או לאחר סיומן. במרבית מדינות ה-OECD נערך מעקב כלשהו על יישום תוכניות ממשלה; בדרך כלל מעקב כזה הוא באחריות מרכז הממשל (center of government), כלומר הגוף הנותן תמיכה ישירה ויעוץ לראש הממשלה ולשרים. אומנם ה-OECD מדגיש במיוחד את החשיבות של פעולות הערכה, אך הוא מציין שרק בחלק קטן של המדינות מרכז הממשל מבצע הערכה במסגרת פעולות המעקב.
- **בישראל, המעקב אחר ביצוע החלטות ממשלה נעשה על ידי צוות מצומצם באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה.** כל החלטה שיש בה "משימות ביצועיות" (למעט החלטות הנוגעות לענייני חוץ וביטחון) נסקרת על ידי הצוות וכל משימה ומשימה בהחלטה מועברת באמצעות מערכת מקוונת ל"אחראי מעקב" במשרד או ברשות הממשלתית הנוגעים לעניין. בתום ביצוע המשימה או לקראת תאריך היעד להשלמתה האחראי נדרש לדווח על סטטוס הביצוע של המשימה: בוצע או לא בוצע. על פי אגף ממשל וחברה, **נכון למועד פרסום דוח 2018, בוצע כ-82% מכלל המשימות הביצועיות בהחלטות ממשלה בשנים 2015-2018.** אף ששיעור הביצוע בדיווח זה הוא גבוה יחסית, נראה כי **לעיתים יש פער בין דיווח של משרדים על סטטוס "ביצוע", לבין יישום בפועל של ההחלטות.** לדוגמה, המעקב משקף ביצוע או אי-ביצוע של החלטות ממשלה על תקצוב תוכניות מסוימות, אך

אינו משקף ניצול או אי-ניצול תקציבים אלה על ידי הגורם המתוקצב. כמו כן, לגורמים המדווחים לאגף ממשל וחברה אין אפשרות לדווח על ביצוע חלקי של משימות. עיון בדוח הביצוע מלמד כי בחלק מהמקרים משימות שלא בוצעו במלואן (כפי שעולה בפירוט המילולי שבדוח) מדווחות כ"בוצע" ונספרות כך בסיכום הנתונים, אף על פי שביצוע חלקי של משימה אמור להיות מדווח כ"לא בוצע".

- **בישראל** המעקב אחר יישום החלטות הממשלה מבוסס **אך ורק על ניטור**, כלומר איסוף של נתונים הנוגעים ליישום התוכניות והשלמת שלבי הביצוע. השפעות ההחלטות בפועל או מידת הצלחתן בהשגת מטרותיהן אינן נבחנות במעקב. ייתכן שהדבר קשור להיקף הבדיקה שנעשית: המעקב של אגף ממשל וחברה **נוגע כמעט לכל החלטת ממשלה שיש בה משימה ביצועית**. בשנים 2015–2018 התקבלו בישראל מאות החלטות ממשלה, והאגף עקב אחר יותר מ-3,000 משימות ביצועיות.

נראה כי במדינות האחרות שנסקרו במסמך **היקף החלטות שאחריהן נעשה מעקב מצומצם יותר**. באוסטריה, לדוגמה, נעשה מעקב רק אחר תוכניות ממשלתיות בעלות תקציב גבוה או השפעה באחד מעשרה תחומים חברתיים-כלכליים מוגדרים. בקנדה נעשה מעקב אחר משימות שהוטלו על משרדי ממשלה ב-12 תחומים חברתיים, כלכליים ותרבותיים שנקבע שהם בראש סדר העדיפות של הממשלה. בדרום אפריקה ובהודו המעקב נעשה בעיקר אחר תוכניות פיתוח ארוכות טווח. למעשה, לא מצאנו עוד מדינה שבה נעשה מעקב אחר היקף כה רחב של החלטות ממשלה כמו בישראל. לעומת זאת, ברוב המדינות שנסקרו **מצאנו, כי פעולות הניטור משולבות עם פעולות הערכה**, כלומר הערכה של השפעת התוכניות ומידת הצלחתן. ייתכן שהבחירה לאסוף מידע על היקף רחב מאוד של החלטות ומשימות באה על חשבון עומק הבדיקה שאפשר לעשות.

- בישראל, הניטור נעשה בעיקר מול הגורמים הממשלתיים שאחראים ליישום המדיניות; **לא נעשה מעקב באמצעות חוליות נוספות בשרשרת ביצוע המדיניות**, כדוגמת הרשויות המקומיות, שבמקרים רבים הן המוציאות אל הפועל בשטח של המשימות שעליהן החליטה הממשלה. **לעומת זאת, בחלק מן המדינות שנסקרו, כגון קנדה, בריטניה, הודו ודרום אפריקה, המעקב עשוי לכלול גם "ירידה לשטח" כדי לוודא שהתוכניות יושמו בפועל.**

- **בישראל איסוף הנתונים על ביצוען או על אי-ביצוען של החלטות ממשלה מבוסס על דיווח עצמי של המשרדים הרלוונטיים, וככלל, לא נעשית בקרה חיצונית על הדיווחים כפי שהם מתקבלים.** על פי גורמים באגף ממשל וחברה, מדיניות זו נובעת מרצון להשאיר את הפיקוח בידי מנהלי המשרדים.

- גם **המדינות האחרות** שנסקרו מסתמכות על דיווח עצמי של המשרדים, אך בחלקן נוסף על דיווח זה גם **נדבך של בקרה חיצונית או הצלבת מידע** ממקורות שונים ומסוגים שונים. כך נעשה בקנדה, בריטניה, דרום אפריקה והודו.

- לעומתן, **אוסטריה וארצות הברית בחרו לוותר על פיקוח חיצוני** כזה, מתוך תפיסה שלפיה בקרה צמודה עשויה להביא לאנטגוניזם מצד הגוף המבוקר או אפילו לניסיונות לקבל הערכה חיובית על ידי ניצול מתוחכם של שיטות המדידה. **במקום זה, במדינות אלה הגוף המקבל את הדיווחים משקיע את משאביו במתן סיוע מתודולוגי לגופים הרלוונטיים** כדי לשפר את יכולות הביצוע והדיווח שלהם.

- **באוסטרליה, מבקר המדינה מבצע מדי שנה בדיקה מדגמית של ארבעה דיווחים מדיווחי ביצוע התוכניות שהרשויות הרלוונטיות מחויבות למסור.** מטרת הבדיקה אינה לזהות שגיאות בדיווח אלא

לבדוק את המתודולוגיה ששימשה להכנת דוחות היישום, והראייה שלו היא רוחבית – איתור בעיות או תובנות שיהיו רלוונטיות לכלל הגופים.

- במדינת ישראל אין ליווי מתודולוגי כזה בקשר להכנת דוחות הביצוע של החלטות ממשלה (אם כי יש ליווי כזה בקשר לתוכניות עבודה).
 - בישראל המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה נעשה על פי הדיווח של כל משרד ומשרד בהתאם לתאריך היעד של כל משימה או לקראת סוף השנה. **אגף ממשל וחברה אינו בודק את התקדמות הביצוע בצורה שוטפת.**
 - לעומת זאת, **בקנדה, בריטניה ודרום אפריקה, לפחות חלק מהדיווחים הם שוטפים ובאמצעות הברית הם תקופתיים; כך הם מספקים מידע על ההתקדמות ביישום החלטות בזמן אמת.**
- למעט בריטניה, בכל המדינות, כולל ישראל, תוצאות המעקב שקופות לציבור.

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת עפר שלח, יושב-ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה. במסמך נבחן את המנגנונים לניטור נתוני היישום של הרשות המבצעת הפועלים בכמה מדינות, ובהן ישראל.

1. מבוא: מעקב אחר יישום תוכניות ממשלה

מעקב אחר יישום החלטות ותוכניות של הממשלה הוא נדבך מרכזי ביכולת של הממשלה לבחון את האופן שבו היא ממלאת את התחייבויותיה לציבור; בין היתר, מעקב אחר יישום המדיניות מאפשר לממשלה לזהות פערי יישום ולהידרש אליהם וכן להסיק מסקנות על דרכי פעולתה.

אפשר להבחין בין שני סוגים עיקריים של מעקב אחר יישום מדיניות: **ניטור** (monitoring) ו**הערכה** (evaluation). למונחים אלה יש לעיתים משמעויות שונות בספרות המקצועית בתחום המדיניות הציבורית והמינהל ציבורי,¹ אך לצורך מסמך זה נשתמש במונחים הללו במשמעויותיהם האלה:

- **ניטור פירושו פעולות לשם מעקב אחר ביצוע או אי-ביצוע של משימה או תוכנית כלשהי.** פעולות ניטור מבוססות בעיקר על איסוף של נתונים הנוגעים ליישום התוכניות והשלמת שלבי ביצוע. במילים אחרות, ניטור הוא מדידה של ביצוע התהליך עצמו (אך לא של השפעותיו). למשל, מדינה מסוימת מציבה לעצמה יעד להעלות את ציוני בחינות הבגרות בפריפריה, ולשם כך נוקטת מדיניות של הקטנת מספר התלמידים בכיתה על ידי הקצאת עוד 500 תקנים למורים ובניית חמישה בתי ספר חדשים. במקרה כזה, פעולות ניטור של הממשלה יוכלו לעקוב אחרי מספר התקנים החדשים שהוקצו לעניין ומספר בתי הספר החדשים שנבנו. עם זאת, במסגרת הניטור לא תיבדק ההשפעה של צעדים אלה על גודל הכיתות או ציוני בחינות הבגרות.
- **הערכה פירושה פעולות לשם מדידת ההשפעה של משימה או תוכנית כלשהי.** פעולות הערכה מתבססות בעיקר על הערכת התוצאות של תוכניות, תוך כדי יישומן או לאחר סיומן.² בדוגמה שלעיל, פעולות הערכה יבחנו את ההשפעות בפועל של הצעדים שננקטו: אם גודל הכיתות הצטמצם ואם ציוני בחינות הבגרות השתפרו.

הגבול בין ניטור להערכה אינו תמיד ברור.³ בדוגמה שלנו, למשל, היה אפשר להציג את הקטנת הכיתות כשלב ביצוע בפני עצמו, כלומר מושא לניטור, ורק את ההשפעה שלה על ציוני בגרות

¹ ראו לדוגמה את הגדרות ה-OECD:

OECD, [Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management](#), 2010, pp. 21–22, 27–28.

² שם, עמ' 21–22.

³ כפי שהעירו ב-

European Commission, [Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners, 2017 Edition \(Abridged Version\)](#), 2017, p. 38.

המעקב אחר יישום החלטות שממשלות מקבלות מאפשר להן לזהות פערי יישום ומסייע בשיפור הביצועים.

יש שני סוגים עיקריים של מעקב כזה: ניטור – מעקב אחר ביצוע של מדיניות על פי השלמת שלבי ביצוע; הערכה – מדידת תוצאות מדיניות והשפעתה בפועל. לעיתים סוגים אלה משולבים יחד.

כמושא להערכה. בכל אופן, נקל לראות שניטור והערכה עשויים להשלים זה את זה, ואכן לעיתים שיטות אלו משולבות יחד בפעולות המעקב של ממשלות.

לכל אחד מסוגי המעקב האלה מטרה אחרת, המצריכה שימוש בכלים מתודולוגיים שונים. **תהליך הניטור בדרך כלל קל יותר לביצוע מתהליך ההערכה, ופעולות הניטור כוללות במקרים רבים בעיקר איסוף נתונים או קבלת דיווחים.** כתוצאה מכך, על פניו תהליך הניטור עשוי לבחון מספר רב יותר של החלטות ממשלה והיקף רב יותר של תחומי מדיניות; אולם המידע המתקבל בתהליך הניטור מוגבל ואינו מאפשר ניתוח מעמיק של צעדי מדיניות. **פעולות הערכה מיועדות לספק מידע מורכב הרבה יותר, ולכן התהליך עשוי להתארך ולדרוש משאבים משמעותיים** אחרים. כתוצאה מכך, היקף המקרים שבהם נעשה שימוש בשיטה זו הוא מצומצם יחסית,⁴ ומחקרי הערכה עשויים להתבצע רק בתחומי מדיניות מסוימים.

בשנת 2018 פרסם ה-OECD דוח על הפעילות של מה שהוא מכנה "מרכז הממשל" (Center of Government, COG), כלומר הגוף בכל אחת מן המדינה החברות בארגון הנותן תמיכה ישירה וייעוץ לראש הממשלה ולשרים.⁵ הדוח התבסס בעיקר על סקר מקיף שהופץ בין נציגי הגופים הללו במדינות השונות, והוא מציג מידע על כל 37 המדינות החברות בארגון, כולל ישראל. בין היתר, נבחן בדוח תפקידו של מרכז הממשל במעקב אחר יישום החלטות מדיניות. **על פי הדוח, ההצלחה של כל תוכנית ממשלתית תלויה ביכולת של מרכז הממשל לפקח על תהליך המדיניות (policy process), משלבי הגיבוש הראשוניים שלה ועד לניטור והערכה של תוצאותיה.**⁶ ה-OECD מציינ שיש חשיבות מיוחדת להערכת השפעתן של מדיניות ותוכניות ולא רק למעקב אחר עצם הפעילות או הביצוע.

עם זאת, בדוח ה-OECD הודגשה גם **הסכנה הטמונה במעקב קפדני מדי אחר יישום תוכניות ממשלתיות.** לטענת מחברי הדוח, חשוב לוודא שמדיניות הפיקוח אינה מכבידה על הגוף המבצע או על הגוף המפקח עצמו. לכן, **כותבי הדוח מדגישים שעל מרכז הממשל להתרכז "בסיוע, תמיכה, וייעוץ ביצועי" במקום לתפקד כ"כלב שמירה [watchdog] או מבקר**

⁴ לדוגמה, ראו:

OECD, [Centre Stage 2: The organisation and functions of the centre of government in OECD countries](#), 2018, p. 9:

"נדמה שניטור מתמקד לרוב ב'לעשות את הדברים נכון' (הקפדה על הנחיות) ולא ב'לעשות את הדברים הנכונים'. כמעט אין אזכור של הערכת ההשפעה של מדיניות על תוצאות חברתיות וכלכליות."

⁵ שם, עמ' 3.

⁶ שם, עמ' 11.

פעולות ניטור בדרך כלל קלות יותר לביצוע ולכן אפשר לבחון בעזרתן היקף יותר גדול של החלטות.

פעולות הערכה מספקות מידע מורכב ומעמיק יותר, אך עשויות לדרוש זמן ומשאבים בהתאם.

ה-OECD מדגישה את החשיבות של פעולות מעקב, ובפרט הערכה, אך מזהיר מפני מעקב קפדני מדי.

[auditor]"⁷. אכן, כפי שנציין בהמשך המסמך, יש מדינות שנמנעות בכוונה מבקרה חיצונית על גופי הביצוע שלהן, ומעדיפות דיווח עצמי בלבד, מתוך החשש הזה בדיוק.⁸

ברוב הגדול של מדינות ה-OECD – 84% – נעשה מעקב כלשהו אחר יישום מדיניות.

ומה⁹ –

- בקרוב ל-90% מהמדינות שבהן קיים מעקב כזה, מרכז הממשל מעורב בתהליך.¹⁰ בדרך כלל, המעקב הוא כללי ומבוסס על החובה של משרדי ממשלה לדווח על התקדמותם ביחס לתוכניות העבודה שלהם.

- **מעל שליש (38%) מהמדינות דיווחו על השימוש ביעדי ביצוע (targets performance) מוגדרים בתהליך המעקב.**¹¹

- **ב-76% מהמדינות מרכז הממשל מבצע מעקב אחר יישום "עדיפויות אסטרטגיות" (strategic priorities) וב-68% מהמדינות הוא גם מקבל דוחות תקופתיים מהמשרדים והרשויות הנוגעים בדבר על יישומן של עדיפויות אלה.**¹²

- **בכמה מדינות מרכז הממשל מעורב באופן פעיל לא רק במעקב אחר ביצוע החלטות ממשלה אלא גם במתן סיוע מתודולוגי ויעוץ למשרדי הממשלה, על מנת לעזור להם להשיג מטרות אסטרטגיות וליישם מדיניות.**¹³

לפי מחברי הדוח, למרות החשיבות של הערכת השפעתן של תוכניות ממשלתיות וההשלכות החברתיות והכלכליות שלהן, כיום רק בחלק קטן של המדינות מרכז הממשל עושה הערכה כזו.¹⁴

בשלהי שנת 2019 הפיץ ה-OECD סקר נוסף, הממוקד בנושא של ניטור והערכה, אך עד היום טרם פורסמו ממצאיו.¹⁵

⁷ שם, עמ' 39.

⁸ להרחבה על הנושא הזה, ראו:

Steven J. Kelman, [Organization Design and Frontline Service Improvement in Government: The Case of Performance Targets in the United Kingdom](#), RWP06-016, April 2006, p. 7.

⁹ OECD, [Centre Stage 2: The organisation and functions of the centre of government in OECD countries](#), 2018, p. 37.

¹⁰ שם, עמ' 12.

¹¹ שם, עמ' 36.

¹² שם, עמ' 38.

¹³ שם, עמ' 36.

¹⁴ שם, עמ' 38-39.

¹⁵ שם, עמ' 37.

¹⁵ סטפן יקובסזון, ראש היחידה לעדות, ניטור והערכה, מינהלת ממשל ציבורי, OECD, דוא"ל, 22 ביולי 2020.

בכ-84% ממדינות ה-OECD נעשה מעקב אחרי יישום מדיניות. מעקב כזה נעשה בדרך כלל על ידי מרכז הממשל, אשר מעורב גם במתן סיוע מתודולוגי ויעוץ למשרדי הממשלה.

למרות חשיבות הדבר, רק במיעוט קטן של המדינות מרכז הממשל מבצע פעולות הערכה במסגרת המעקב.

בהמשך מסמך זה יסקרו שיטות המעקב הנהוגות במדינת ישראל ובעוד כמה מדינות: **אוסטריה, אוסטרליה, ארצות הברית, בריטניה, דרום אפריקה, הודו וקנדה**. מדינות אלה נבחרו מסיבות שונות. מבחינה מהותית, במדינות אלו מצאנו דוגמאות לשיטות מעקב ובקרה שונות, המאפשרות לבחון את הנושא מנקודות מבט מגוונות. מבחינה מתודולוגית, מדינות אלו נבחרו בשל זמינות המידע שהן מפרסמות (ובפרט בשפה האנגלית) על אודות פעילות המעקב שהן מבצעות אחר יישום המדיניות הממשלתית שלהן, בשל הנכונות של נציגי הגופים הרלוונטיים לשתף את מרכז המחקר והמידע בתהליכי עבודתם ובשל התייחסות אליהן בספרות המקצועית והמחקרית.

חשוב לציין **שיש שונות גדולה בין המדינות האלה מבחינת משתנים דמוגרפיים, משטריים ואחרים**. המדינות שנסקרו שונות מאוד זו מזו ומישראל בגודל האוכלוסייה; הן שונות ברמת ההתפתחות שלהן – הודו ודרום אפריקה הן מדינות מתפתחות ואילו יתר המדינות הן מדינות מפותחות; נהוגות בהן שיטות ממשל שונות – רובן מדינות פדרליות, שלא כישראל; יש בהן יחסים שונים בין מרכז הממשל למשרדי הממשלה ויחסים שונים בין השלטון המרכזי (בפרט במדינות הפדרליות) לבין רמות השלטון הנמוכות יותר – שלטון מדינתי, מחוזי או מקומי. נציין כי בכל המדינות הפדרליות שנסקרו, הסקירה מתמקדת, ככלל, ברמת הממשל הפדרלית.

כפי שנראה לאורך המסמך, מאפיינים אלה של המדינות עשויים להשפיע על המדיניות שלהן בעניין המעקב אחר יישום החלטות המדיניות, מטרותיו ואופן ביצועו. גם בהינתן הבדלים אלה, מצאנו כי חלק משיטות המעקב הנהוגות במדינות אלו עשויות להיות מתאימות גם למדינות בעלות מאפיינים שונים, בהתאמות הנדרשות.

לבקשת יושב-ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה, **הפרק העוסק בישראל מתמקד במעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה. לא סקרנו במסמך מנגנונים למעקב אחר יישום כלי מדיניות אחרים** של הרשות המבצעת, כדוגמת תוכניות העבודה של משרדי הממשלה. לכלים אלה יש שיטות מעקב ומדדי מעקב אחרים ואין להניח שמסקנותינו על שיטת המעקב אחר החלטות ממשלה תקפות גם באשר אליהם. לעומת זאת, בחלק המשווה סקרנו גם שיטות מעקב אחרי כלי מדיניות אחרים, הנהוגים במדינות האחרות, מכיוון שבמדינות האלה אין בהכרח מגוון זהה למנגנון החלטות הממשלה הנהוג בארץ. ככל האפשר, מיקדנו את הבדיקה בכלי מדיניות **שמקורם במרכז הממשל ושמיועדים ליישום מדיניות רוחבית** של הממשלה, ולא בתוכניות של משרדים מסוימים.

הסתייגות אחרונה נוגעת **לבחינה הביקורתית של התהליכים**: מטבע הדברים, מרכז המחקר והמידע חשוף למידע מפורט יותר על שיטת המעקב הנהוגה במדינת ישראל ויש לו גישה טובה יותר למידע על התנהלותם בפועל של הגורמים הקשורים לתהליך. הדבר מאפשר לבחון **במבט ביקורתי את המעקב אחר יישום החלטות ממשלה בארץ**. יכולת זו מוגבלת יותר כאשר אנו בוחנים את המצב במדינות האחרות: כאמור, הסקירה על מתודולוגיות המעקב במדינות אחרות

מתבססת בעיקר על מידע שפורסם לציבור על ידי אותה מדינה או על שיחות רשמיות עם נציגיהן. אומנם בכמה מקרים מצאנו דברי ביקורת על תהליכי המעקב הנהוגים במדינות מסוימות, אולם הדבר אינו שכיח. משום כך, החלק המשווה בסקירה מבוסס בעיקר על המדיניות הרשמית של המדינות, ויכולתנו לעמוד על פערים, אם ישנם, בין הדברים כפי שהם מוצגים כלפי חוץ לבין ביצועם בפועל – מוגבלת יחסית.

2. המעקב אחר יישום החלטות הממשלה בישראל: ניטור המבוסס על דיווח עצמי

במדינת ישראל החלטות ממשלה הן כלי מדיניות מרכזי לקידום יעדים ומטרות. **לפי הערכה שפרסם משרד ראש הממשלה בשנת 2016, ממשלות ישראל מקבלות לא פחות מ-4,000 החלטות בממוצע בכל כהונה.**¹⁶ הרוב המוחלט של ההחלטות האלו נוגע להליכים פורמליים ומינהליים, כגון אישור מינויים ודברי חקיקה. **עם זאת, לפי אותה הערכה, כ-10% מהחלטות הממשלה הן מה שמכונה "החלטות ביצועיות".** החלטות אלה מוגדרות על פי תקנון הממשלה כך:

"החלטות העוסקות ביישום מדיניות הממשלה בתחום כלשהו, בין אם באמצעות ביצוע פעולות באופן ישיר, הקצאה מחדש של משאבים בתוך הממשלה ומחוצה לה, שימוש בכלים כלכליים להשגת יעדי מדיניות והתערבות והסדרה של תחום כלשהו באמצעות רגולציה".¹⁷

עד לשנת 2015 לא נעשה ניטור שיטתי של ביצוען או אי-ביצוען של החלטות ממשלה במדינת ישראל. כאשר נעשו פעולות מעקב, הן נעשו בצורה פרטנית רק בנוגע להחלטות מסוימות, והתבצעו בצורה לא אחידה.¹⁸ מצב זה שונה ב-2015, כאשר **נקבע בתקנון לעבודת הממשלה ה-34 כי המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה יהיה אחראי לבצע מעקב אחרי כל החלטת ממשלה ביצועית, על פי ההגדרה לעיל.**¹⁹ עוד נקבע, שהמנהל הכללי של משרד ראש הממשלה אחראי לרכז את הנתונים על אודות כל אותן החלטות ולהציג דוח תקופתי על ההתקדמות בביצוען.²⁰ מוחרגות מזה החלטות ממשלה הנוגעות לענייני חוץ וביטחון, אשר נמצאות בתחום אחריותו של ראש המטה לביטחון לאומי. מכיוון שהמנגנון למעקב אחר יישום החלטות הנוגעות לענייני חוץ וביטחון הוא אחר, ומכיוון שמדובר בחומרים חסויים, מסמך זה לא יעסוק בכך. עם זאת, יש מקום לבחון גם את המנגנון הנוגע אליהן, במסגרת המתאימה.

המעקב אחרי ביצוע החלטות ממשלה, למעט כאמור אלה הנוגעות לענייני חוץ וביטחון, נעשה בפועל על ידי אגף ממשל וחברה שבמשרד ראש הממשלה.²¹ באגף כ-30 עובדים ומהם שניים אחראים למעקב. מעקב זה חל על 30 משרדים ו-17 יחידות סמך ותאגידי סטטוטוריים.²² התהליך מתרחש כך: כל החלטת ממשלה נסקרת על ידי האגף מייד עם אישורה. אם היא רלוונטית (קרי – מוגדרת כביצועית), עובדי האגף מפרקים אותה למשימות הביצועיות

¹⁶ משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, [דוח מסכם 2015: דיווחי ביצוע על החלטות ממשלה](#), לא צוין תאריך, עמ' 2, כניסה: 15 בספטמבר 2020.

¹⁷ מזכירות הממשלה, [התקנון לעבודת הממשלה ה-34](#), נספח א', 26 במאי 2015, עמ' 43.

¹⁸ רועי דרור, ראש אגף בכיר ממשל, אגף ממשלה וחברה, משרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 5 ביולי 2020.

¹⁹ מזכירות הממשלה, [התקנון לעבודת הממשלה ה-34](#), סעיף 88 (א), 26 במאי 2015.

²⁰ שם, סעיף 88 (ד).

²¹ המידע על אודות ביצוע המעקב התקבל מהיבה סלימאן זועבי, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 6 ביולי 2020.

²² על פי דוברות משרד ראש הממשלה, [משרד ראש הממשלה מפרסם דוח מסכם למעקב אחר ביצוע החלטות ממשלה ה-34 בשנים 2018](#), 5 בינואר 2020.

כ-10% מכלל החלטות הממשלה בישראל הן "החלטות ביצועיות", כלומר "עוסקות ביישום מדיניות הממשלה בתחום כלשהו".

החל משנת 2015 אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה מבצע מעקב על יישום החלטות ממשלה.

המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה נעשה בצורה מקוונת ומתבסס על דיווח עצמי של כל גוף באשר ל"משימות הביצועיות" שהוטלו עליו. ככלל, אגף ממשל וחברה אינו עוסק בבקרה או באימות חיצוני של הנתונים.

לגוף המדווח יש רק שתי אפשרויות דיווח: בוצע או לא בוצע.

תוצאות המעקב מתפרסמות באתר אינטרנט ייעודי וגם בדוח מסכם בסוף השנה.

שלה כפי שהן מופיעות בנוסח ההחלטה. כל משימה מועברת יחד עם תיאור ראשוני של המאפיינים שלה ותאריך היעד לביצועה ל"אחראי מעקב" במשרד או ברשות הממשלתית הרלוונטית. העברת המשימה וכן המעקב אחרי ביצועה נעשים באמצעות מערכת מקוונת. המשרד המדובר מקבל בקשת דיווח לקראת תאריך היעד שנקבע לאותה משימה. לעיתים אותו אחראי מעקב הוא גם זה שמדווח בפועל על סטטוס הביצוע של המשימה בבוא תאריך היעד, אך על פי רוב הוא מקצה את הטיפול בדיווח לעובד בתחום המסוים של המשימה.

לגורם המדווח יש רק שתי אפשרויות דיווח במערכת: בוצע או לא בוצע. הדיווח "בוצע" פירושו שהמשימה בוצעה במלואה לדעתו של הגורם המדווח. לעומת זאת, גם אי-ביצוע כלל וגם ביצוע חלקי אמורים להיות מדווחים כ"לא בוצע". בעבור כל משימה שלא בוצעה במלואה, המשרד נדרש לספק הסבר המתאר את הסיבות לכך. כמו כן, כל דיווח חייב לקבל אישור סופי של המנהל הכללי של המשרד המדובר (או לעיתים גורם בכיר אחר) לפני סגירתו.²³

המעקב של משרד ראש הממשלה אחר ביצוע או אי-ביצוע של החלטות הממשלה מבוסס באופן כמעט בלעדי על דיווח עצמי של משרדי הממשלה שעליהם מוטלת המשימה. משרדים אלה גם מגדירים לעצמם את המדדים שעל פיהם נקבע סטטוס הביצוע, וגם קובעים אם אותם מדדים הושגו או לא. ככלל, אגף ממשל וחברה אינו עוסק בבקרה עצמאית ואינו מאמת את הנתונים על פי מידע חיצוני. רק לעיתים רחוקות האגף ידרוש ממשרד מסוים לערוך בדיקה מחודשת, כאשר מתגלים פערים בין הדיווח לבין המידע שבידי האגף.²⁴ ההחלטה של אגף ממשל וחברה שלא לעסוק בבקרה אקטיבית נקבעה, בין היתר, מתוך רצון לעודד שיתוף פעולה ודיווח מצד משרדי הממשלה ועובדיהם ומחוסר רצון להיכנס לתחומי האחריות של הדרג המנהל של אותם משרדים.²⁵

כאמור, משרד ראש הממשלה לא רק מבצע את המעקב אחר החלטות ממשלה אלא גם מרכז את הנתונים ומציגם. החל מ-2015 המשרד מפרסם דוח שנתי המסכם את כלל דיווחי הביצוע על החלטות ממשלה.²⁶ נוסף על כך, לאחרונה עלה למרשתת אתר המציג באופן שוטף את המידע העתידי להתפרסם בדוח, כדי לאפשר לציבור לעקוב אחרי ביצוע החלטות ולקבל עדכונים בזמן אמת בלי להמתין לפרסומם של הנתונים בסוף כל שנה.²⁷ פרסום תוצאות המעקב

²³ עיון בדוחות הביצוע של משרד ראש הממשלה מראה שלעיתים לא צוין אם המשימה בוצעה או לא, ולא תמיד נרשם הסבר לאי-ביצוע. על פי אגף ממשל וחברה, בעיה זו מתעוררת באשר להחלטות ממשלה ישנות יותר, לפני שהמערכת המקוונת הוטמעה לפני שנתיים.

²⁴ רועי דרור, שיחת טלפון, 5 ביולי 2020.

²⁵ בהקשר זה ראוי לציין שמחקרים אחדים בתחום המינהל הציבורי הראו שבקרה הדוקה על ביצוע משימות על ידי גורמים ממשלתיים חיצוניים עלולה דווקא לפגוע בתהליכי עבודה ולהוריד רמת האפקטיביות של העובדים. ראו:

Steven J. Kelman, [Organization Design and Frontline Service Improvement in Government: The Case of Performance Targets in the United Kingdom](#), RWP06-016, April 2006, p. 7.

²⁶ הדוחות נמצאים באתר משרד ראש הממשלה, [מעקב אחר החלטות ממשלה](#), כניסה: 9 ביולי 2020.

²⁷ משרד ראש הממשלה, [מעקב החלטות ממשלה](#), כניסה: 15 בספטמבר 2020.

נועד, בין היתר, לאפשר לגורמים במערכת הפוליטית ומחוצה לה לדרוש דין וחשבון מהגופים המדווחים או ממושרד ראש הממשלה עצמו.

בטבלה 1 מוצגים שיעורי הביצוע של החלטות הממשלה בישראל מהשנים 2015–2018, כפי שנמסרו מאגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה. בשנים הללו התקבלו מאות החלטות ממשלה שבהן מעל 3,000 משימות ביצועיות.²⁸ נציין כי אגף ממשל וחברה רושם את נתוני הביצוע לפי משימות ולא לפי החלטה. זאת אומרת, החלטת ממשלה שבה חמש משימות ביצועיות שמהן בוצעו ארבע, תחושב כביצוע של 80%.

לצד שיעורי הביצוע של כל שנה בנפרד, מוצגות בטבלה גם משימות אשר ביצוען נפרס על פני כמה שנים. לדוגמה, אפשר לראות בשורה הראשונה בטבלה שבשנת 2015 בוצעו 65% מכלל המשימות של אותה שנה, ואילו בשנת 2018 בוצעו 83% מכלל המשימות שמקורן בהחלטות ממשלה משנת 2015. בשורה התחתונה מוצגים שיעורי הביצוע המצטברים לכל השנים. **נכון למועד פרסום דוח 2018 בוצעו כ-82% מכל המשימות הביצועיות בהחלטות ממשלה בשנים 2015–2018.**

נכון למועד פרסום הדוח המסכם האחרון, בשנת 2018 בוצעו כ-82% מכלל המשימות הביצועיות שבהחלטות הממשלה שהתקבלו בשנים 2015–2018.

טבלה 1: שיעורי ביצוע משימות בתוך החלטות ממשלה, 2015–2018²⁹

שנה	דוח 2015	דוח 2016	דוח 2017	דוח 2018
2015	65%	76%	82%	83%
2016		67%	79%	86%
2017			75%	88%
2018				75%
סה"כ	65%	70%	77%	82%

שיעורי הביצוע המוצגים בטבלה גבוהים יחסית. עם זאת, יש לבחון נתונים אלה בצורה ביקורתית, נוכח המגבלות של תהליך הניטור שעליו הם מבוססים ובפרט נוכח ההתבססות הכמעט בלעדית על דיווחים עצמיים של המשרדים והיעדר האפשרות לדווח על ביצוע חלקי. עיון בדוגמה אחת של החלטת ממשלה והדיווח עליה ממחיש את **הפער בין הרושם המתקבל מן הדיווח העצמי של המשרדים לבין הנעשה בפועל**, וכן מלמד על כמה מגבלות של צורת המעקב שמבצע אגף ממשל וחברה.

²⁸ היבה סלימאן זועבי, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 9 באוגוסט 2020.
²⁹ שם.

המעקב הישראלי אינו מאפשר דיווח על ביצוע חלקי ואינו מתייחס לפעולות של גורמי ביצוע מחוץ לממשלה, שלעיתים קרובות אחראים ליישום "בשטח" של ההחלטות. כתוצאה מכך עלול להיווצר פער בין דיווח "בוצע" לבין הנעשה בפועל.

החלטת ממשלה 1249 משנת 2016 עוסקת בנושא מניעה וטיפול באלימות במשפחה.³⁰ בין המשימות הביצועיות בהחלטה המופיעות בדוח המסכם של משרד ראש הממשלה: "להגיש לממשלה, תוך חצי שנה מיום הקמתה [של ועדת המנכ"לים בנושא], תוכנית עבודה מפורטת ליישום ההמלצות".³¹ על פי הדוח המסכם לשנת 2018, משימה זו בוצעה בכך ש"תוכנית העבודה הוגשה לממשלה [ו]מודל העבודה מתקצב". לעומת הדיווח על ביצוע המשימה, בסקירה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שפורסמה בשנת 2019 נמצא **שתקצוב התוכנית בפועל היה חלקי בלבד**, וכתוצאה מכך התוכנית אינה מתממשת כפי שתוכננה.³² פער זה גם ממחיש את העובדה שבמערכת המעקב של משרד ראש הממשלה **אין אפשרות לדווח על ביצוע חלקי**, מה שככל הנראה היה מתאים יותר לדיווח זה. מאגף ממשל וחברה נמסר בהקשר זה כי כאמור, במצב של דיווח חלקי יש לדווח "לא בוצע", ואם משרד דיווח "בוצע" על משימה שלא בוצעה במלואה – זה דיווח לא נכון.³³

לעיתים גם ההגדרה של המשימה הביצועית מעלה שאלות. לדוגמה, אחת המשימות בהחלטת ממשלה 2820, שבאה בהמשך להחלטת 1249, היא "להכין בעדיפות עליונה תיקוני חקיקה, הנדרשים לצורך יישום ההמלצות [של ועדת המנכ"לים], ו[ש]השרים יפעלו להעלאתם בוועדת השרים לענייני חקיקה בהקדם האפשרי".³⁴ זאת אומרת, המשימה היא הכנת חקיקה ופעילות השרים לקידומה, אבל לא סיום תהליך החקיקה. אי לכך, על פי הדוח המסכם, משימה זו בוצעה בכך ש"טיוטת החוק אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה", וזאת אף על פי שמצוין שלא היה אפשר להמשיך בתהליך בעקבות פיזור הכנסת ה-20. בהקשר הזה חשוב לציין שאין לאגף ממשל וחברה סמכות לשנות את נוסח החלטות הממשלה, והמשימות מוגדרות באופן צמוד ככל האפשר לנוסח המקורי.³⁵

הדוגמה האחרונה לגבי קידום חקיקה ממחישה מורכבות נוספת במעקב אחר ביצוע החלטות ממשלה: היישום בפועל של המשימות אינו תלוי תמיד רק במשרדים שעליהם הן הוטלו. למשל, משימות הנוגעות לחקיקה, כמו במקרה הזה, תלויות מטבע הדברים גם בכנסת. כמו כן, שירותים רבים בישראל מסופקים על ידי השלטון המקומי. על כן, ביצוע בפועל של חלק מהחלטות הממשלה תלוי גם ברשויות המקומיות. לדוגמה: הממשלה עשויה להחליט על הקצאת מספר מסוים של תקני עובדים סוציאליים לצורך התמודדות עם משימה מסוימת, אולם גיוס

³⁰ החלטה 1249 של הממשלה ה-34, [מניעה וטיפול באלימות במשפחה](#), 10 בפברואר 2016.

³¹ משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, [דוח מסכם 2018: דיווחי ביצוע על החלטות ממשלה](#), לא צוין תאריך, עמ' 324, כניסה: 15 בספטמבר 2020.

³² חדוה קפלינסקי, [מעקב אחר תקצוב התוכנית הבין-משרדית למניעת אלימות במשפחה ולטיפול בה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 בנובמבר 2019.

³³ היבה סלימאן זועבי, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 21 באוקטובר 2020.

³⁴ משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, [דוח מסכם 2018: דיווחי ביצוע על החלטות ממשלה](#), לא צוין תאריך, עמ' 823, כניסה: 15 בספטמבר 2020.

³⁵ היבה סלימאן זועבי, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 21 באוקטובר 2020.

העובדים הללו נעשה על ידי הרשויות המקומיות. כך, אם המשימה הוגדרה כ"הקצאת תקנים" או "תקצוב תקנים" היא עשויה להיות מסומנת כ"בוצע", גם ללא גיוס בפועל של העובדים הללו. אם כן, מעקב החל רק על פעילות הממשלה עשוי אולי להבהיר אם הממשלה ביצעה את משימותיה, אך הוא נותן תמונה חלקית מאוד של יישום מדיניותה בפועל, ואין בכוחו להציע דרכי פעולה להסרת החסמים.

בהמשך לנקודה זו יש לציין שהמעקב אחר שיעורי הביצוע של החלטות הממשלה אינו חל על תוצאותיהן בפועל. לדוגמה, הדוח של אגף ממשל וחברה עשוי לשקף ביצוע או אי-ביצוע של החלטת ממשלה על תקצוב תוכניות מסוימות, כמו בדוגמה לעיל, אך ככלל, הוא לא ישקף ביצוע או אי-ביצוע של תקציבים אלה על ידי הגורם המתוקצב. יוצא מהכלל לעניין זה הוא מספר מצומצם של החלטות אשר יש בהן הנחיה מפורשת לבצע בדיקה כזו, לרוב על ידי גורם חיצוני.³⁶ בנוסף, במעקב לא נבדקות השפעות ההחלטות או מידת הצלחתן בהשגת מטרותיהן. כלומר, במעקב אין כל ניסיון להעריך, לפני או אחרי מעשה, את התוצאות הממשיות של החלטת ממשלה ככלי מדיניות. אומנם במספר מצומצם של החלטות ממשלה יש הנחיות מפורשות לביצוע פעולות מעקב והערכה, ובפרט על ידי גורמים חיצוניים, אולם מדובר במיעוט מכלל ההחלטות.³⁷ נציין כי בספרי תוכניות העבודה של משרדי הממשלה והמעקב אחר ביצוען יש התייחסות הן למדדי תפוקה והן למדדי תוצאה.

הערות אלו בעניין אופן המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה בישראל מעלות שאלות על האופן שבו מדינות אחרות בודקות את יישום מדיניותן. בפרקים הבאים נתייחס להיבטים שונים של הנושא, בכמה מדינות. חשוב להעיר כי כאמור, הבדיקה אינה בהכרח של "החלטות ממשלה" במובן דומה לזה שבישראל, שכן במדינות האחרות יש מנגנונים אחרים לתרגום מדיניות הממשלה לתוכניות ופעולות. בכל זאת, אפשר להשוות בצורה כללית יותר את הדרכים שבהן מדינות אחרות עוקבות אחר יישום מדיניות ותוכניות ממשלתיות. השוואה זו תבסס בעיקר על כמה פרמטרים העולים מן הנאמר כאן על המצב במדינת ישראל:

- (1) היקף המעקב: על אילו החלטות או תוכניות הוא חל;
- (2) אוריינטציית המעקב: האם הוא כולל ניטור, הערכה, או את שניהם? האם נבדק בו גם יישום החלטות "בשטח", או שהוא ממוקד רק בביצוע המשימות של הממשלה?
- (3) אופי הבדיקה: האם היא נסמכת על דיווח עצמי או על בקרה חיצונית?
- (4) שקיפות התהליך: עד כמה תוצאות המעקב שקופות למערכת הפוליטית ולציבור הרחב;
- (5) מטרת המעקב: פיקוח, יעוץ למשרדים או פתרון בעיות.

³⁶ דוגמה לכך היא החלטה 922 של הממשלה ה-34, [פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020](#), 31 בדצמבר 2015, סעיף 19.

³⁷ שוב, החלטה 922 היא דוגמה לכך.

המדינות נסקרות בסדר הזה: אוסטרליה, ארצות הברית, קנדה, בריטניה, אוסטרליה, דרום אפריקה, הודו.

3. מבט משווה

3.1 אוסטריה וארצות הברית: מעקב המבוסס על דיווח עצמי לצד מתן כלים מתודולוגיים

כמו בישראל, באוסטריה ובארצות הברית המעקב אחרי יישום תוכניות הממשלה מתבסס על הדיווח העצמי של המשרדים והרשויות, אך אין בו פיקוח חיצוני או אימות של הנתונים, וזאת מתוך כוונה מודעת. אך שלא כבישראל, מדינות אלה מתמקדות במתן סיוע מתודולוגי לגופים הרלוונטיים על מנת לשפר את יכולת הדיווח שלהם. זאת ועוד, בשתי המדינות נבחנות במסגרת המעקב תוצאות החלטות הממשלה ומידת הצלחתן בהשגת מטרותיהן.

3.1.1 אוסטריה

הגוף האחראי למעקב אחרי יישום תוכניות הממשלה הפדרלית באוסטריה הוא היחידה הפדרלית לניהול ביצועים (Federal Performance Management Office; FPMO) אשר נמצאת במשרד הפדרלי לאומנות, התרבות, השירות הציבורי והספורט. תפקיד ה-FPMO הוא לתמוך במשרדים הפדרליים על ידי מתן כלים מתודולוגיים לשיפור ביצועים ועידוד סטנדרטיזציה ותיאום בין המשרדים והרשויות. חלק מרכזי בעבודת ה-FPMO בהקשר זה הוא מעקב אחרי יישום תוכניות ממשלתיות.³⁸

הגופים הפדרליים באוסטריה חייבים להגיש דוח הערכת השפעה (Impact Assessment Report) על היקף גדול מאוד של תוכניות ופרויקטים.³⁹ להלכה, הגשת דוח כזה מחויבת כאשר התוכנית נחשבת לרגולטורית, אך למעשה הדבר נעשה ברוב מוחלט של החלטות הממשלה שיש להן השלכות תקציביות או חברתיות-כלכליות משמעותיות. דוחות ההערכה תחת פיקוחו של ה-FPMO נחלקים לשני סוגים: הערכות ex-ante (לפני מעשה) והערכות ex-post (לאחר מעשה). הערכות ex-ante מיועדות לאמוד את ההשפעות התקציביות, הכלכליות והחברתיות הצפויות של תוכניות ממשלה טרם אישורן (בדומה לדוחות הערכת השפעות רגולציה [RIA] – הנעשים גם בישראל), והן אינן ענייניו של מסמך זה. הערכות ה-ex-post נועדו להעריך את השפעתן בפועל של אותן תוכניות ובכך הן מקבילות לפעולות הניטור וההערכה אשר נסקרות במסמך זה.

על פי המדיניות של אוסטריה, החלטות ממשלה משמעותיות מוערכות בדוח מפורט ובו הגדרת המטרה הכללית, יעדי ביצוע, מדדים ועוד; דוחות אלו נכתבים בדרך כלל כחמש שנים לאחר תחילת יישום ההחלטות. החלטה מוגדרת כמשמעותית אם היא כרוכה בהשפעה פיננסית של לפחות 20 מיליון אירו עבור הממשלה הפדרלית או השפעות סוציו-אקונומיות ניכרות באחד או יותר מעשרה תחומים מוגדרים (ובהם נטל אדמיניסטרטיבי על האזרחים או על

באוסטריה ובארצות הברית המעקב מתבסס על דיווח עצמי של המשרדים והרשויות. גופי המעקב אינם עוסקים בפיקוח חיצוני, אלא במתן סיוע מתודולוגי לגורמים המדווחים.

באוסטריה כל החלטת ממשלה משמעותית מקבלת דוח הערכה ex-post (לאחר מעשה) מפורט, ובו מטרות, יעדי ביצוע ומדדים.

דוחות ההערכה נועדו לשמש בסיס לדיון על תוצאות מדיניות ולסייע בשיפור ביצועים.

³⁸ Federal Minister for Women and Civil Service at the Federal Chancellery, [Performance Management at the Federal Level of Government in Austria](#), 2012, p. 6.

³⁹ רונלד שניידר, סגן ראש המחלקה, היחידה הפדרלית לניהול ביצועים, המשרד הפדרלי לאומנות, התרבות, השירות הציבורי והספורט, דוא"ל, 14 ביוני 2020.

חברות, השפעות על הסביבה, השפעה על השוויון המגדרי ועוד).⁴⁰ על פי רונלד שניידר, מנהל ב-FPMO, כשליש מהפרויקטים הממשלתיים בכל שנה מוגדרים כמשמעותיים ולכן נכתב בעניינם דוח כזה. **דוחות הערכה אלה נועדו לשמש בסיס לדין מעמיק על תוצאות השיגה אותה מדיניות ועל ההיתכנות של התערבות ממשלתית בעתיד.**⁴¹ כמו כן, הם עשויים לסייע לגופים הפדרליים לשפר ביצועים ולהעריך את האפקטיביות של תוכניותיהם.

את דוחות ההערכה כותב המשרד הממשלתי האחראי לתוכנית, כלומר מדובר בדיווח עצמי.⁴² כל משרד מגיש ל-FPMO, באמצעות מערכת מקוונת, טיוטה של הדוחות שלו, לצורך קבלת המלצות ואישור; ה-FPMO אינו מעורב בתהליך ההערכה עצמו ואינו עורך בדיקה חיצונית של הנתונים שהוא מקבל, אלא רק עושה בקרת איכות בסיסית של הדוחות. הנתונים על אודות כל גוף מפורסמים באתר אינטרנט ייעודי; כמו כן, מדי שנה מוגש לפרלמנט האוסטרי דוח שנתי המרכז את המידע מכל הגופים.⁴³ הגשת החומרים לבית הנבחרים היא חלק מובנה מתהליך המעקב, והיא משקפת תפיסה שלפיה יש חשיבות בפיקוח פרלמנטרי על עבודת הרשות המבצעת.

אף שכמו בישראל, ממשלת אוסטריה עוקבת אחר מספר רב של תוכניות ממשלה, לא נהוג אצלה ניטור כולל עם סטטיסטיקות על שיעורי ביצוע כמו במודל הישראלי.⁴⁴ על פי שניידר, הממשלה הפדרלית אינה רואה טעם באיסוף נתונים אלה מאחר שעל פי רוב מדובר על פרויקטים שהם חלק מההסכם הקואליציוני של הממשלה או מהתוכנית הרוחבית שלה. לכן הסיכוי לאי-יישום הוא קטן והשאלה הרלוונטית היא לא אם הם יושמו אלא מהי השפעתם בפועל.

3.1.2 ארצות הברית

בתוך היחידה לניהול ותקציב (Office of Management and Budget) שבממשל הפדרלי יש יחידה בשם היחידה לניהול ביצועים וכוח אדם (Office of Performance and Personnel Management; OPPM). כמו היחידה שתוארה לעיל באוסטריה, גם ה-OPPM אחראית לסייע

⁴⁰ Roland Schneider and Martin Baumhauer, Federal Ministry for Arts, Culture, Civil Service and Sport, "Outcome Orientation in Austria: Performance Management & Regulatory Impact Assessments," May 14th 2019, p. 33–38.

המסמך נשלח למרכז המחקר והמידע של הכנסת מן המחברים.

⁴¹ רונלד שניידר, סגן ראש המחלקה, היחידה הפדרלית לניהול ביצועים, המשרד הפדרלי לאומנות, התרבות, השירות הציבורי והספורט, דוא"ל, 14 ביוני 2020.

⁴² שם.

⁴³ Government of Austria, [Impact Assessment](#), accessed: August 24th 2020; Roland Schneider and Martin Baumhauer, Federal Ministry for Arts, Culture, Civil Service and Sport, "Outcome Orientation in Austria: Performance Management & Regulatory Impact Assessments," May 14th 2019, p. 20.

⁴⁴ רונלד שניידר, סגן ראש המחלקה, היחידה הפדרלית לניהול ביצועים, המשרד הפדרלי לאומנות, התרבות, השירות הציבורי והספורט, דוא"ל, 14 ביוני 2020.

לגופים הפדרליים השונים **לרכוש כלים אפקטיביים להגדרת מטרות, קביעת מדדים, ביצוע ניטור והערכות של תוכניות ממשלתיות**. שלא כ-FMPO האוסטרית, שמקבלת דיווחים על היקף נרחב יחסית של תוכניות ממשלה, ה-OPPM האמריקאית מתמקדת במספר מצומצם יותר של תוכניות, על פי המטרות שהממשלה הפדרלית מגדירה לעצמה. בכל זמן נתון מדובר על כ-100 "מטרות מתועדפות" ועוד 15 "מטרות בין-ארגוניות מתועדפות". כמו אצל מקבילתה האוסטרית, בדוחות שבאחריות ה-OPPM נבחנות ומוערכות תוצאות מדיניות בפועל ומידת הצלחתה.

כמו מקבילה האוסטרית, גם יחידת ה-OPPM עובדת יחד עם הגופים הפדרליים להגדיר יעדים, לקבוע מדדים ולהציב סטנדרטים אחידים לניטור והערכה; אך הדיווח על יישום המשימות ומידת הצלחתן הוא באחריות הגוף עצמו. על פי דאסטין בראון, מנהל ב-OPPM, מדיניות זו **שלא לערוך בקרה חיצונית על ביצוע המשימות, אלא לעזור לגופים האלה לסגל לעצמם את הכלים הנדרשים לכך, נובעת מתפיסה שלפיה זוהי הדרך היעילה ביותר להביא לרמת ביצוע גבוהה בקרב הגופים הפדרליים**.⁴⁵ לשיטתו, בקרה צמודה עלולה להביא לאנטגוניזם מצד הגוף המבוקר, וחמור מכך – היא עלולה ליצור מצב שבו הגוף מקדיש את מאמציו ל-gaming the system, כלומר ניסיון לקבל הערכה חיובית לא בזכות ביצוע מיטבי אלא בגלל ניצול מתחכם של שיטות המדידה.

הסיוע של ה-OPPM לגופים הפדרליים מוגדר במפורש כחלק ממילוי החובות הסטטוטוריות של הממשלה הפדרלית לשקיפות.⁴⁶ אי לכך דוחות הניטור וההערכה שעליהם מפקח ה-OPPM מוצגים באתר אינטרנט ציבורי.⁴⁷

על פי גורמי המקצוע
בארצות הברית,
ההחלטה שלא לערוך
בקרה חיצונית על
הדיווחים נובעת מכך
שבקרה כזו עלולה
דווקא לפגוע בעבודה
של גופי הביצוע.

⁴⁵ דסטין בראון, משנה לסמנכ"ל, היחידה לניהול ותקציב, שיחת טלפון, 23 ביולי 2020.

⁴⁶ לדיון מפורט על החוקים האלה והחובות שהם מטילים על גופים פדרליים ראו:

Clinton T. Brass, [Changes to the Government Performance and Results Act \(GPRA\): Overview of the New Framework of Products and Processes](#), Congressional Research Service, February 29th 2012, pp. 3–12.

⁴⁷ אתר זה נקרא Performance.gov. להרחבה על חובות הדיווח הציבורי של כל גוף ותפקידו של האתר ראו את נוהלי ה-OMB בנושא: Office of Management and Budget, Circular No. A-11, 2020, [section 210](#).

3.2 קנדה ובריטניה: מעקב המבוסס על דיווח עצמי המלווה בבקרה חיצונית

יש קווי דמיון רבים בין קנדה לבריטניה בפעולות המעקב על יישום תוכניות ממשלתיות. בשתי המדינות פועלת יחידה ייעודית הכפופה לראש הממשלה, אשר תפקידה לערוך מעקב זה, ובשתייהן המעקב כולל לא רק ניטור של ביצוע תוכניות אלא גם הערכה של תוצאותיהן ומידת הצלחתן. כמו כן, בשתי המדינות יש שילוב בין דיווח עצמי של המשרדים, לבין בדיקות עצמאיות שגוף הבקרה עושה. כמו כן, הן בקנדה והן בבריטניה היחידה הייעודית עובדת מול משרדי הממשלה כדי לפתור בעיות יישום ולסייע להם לרכוש כלים מתודולוגיים לשיפור תהליכי עבודה. בעוד שפעולות המעקב בקנדה שקופות מאוד לציבור, רמת השקיפות בבריטניה היא פחותה. גם המידע שקיבלנו מקנדה במענה על בקשת המידע שלנו בנושא זה היה רב מזה שנמסר לנו על ידי בריטניה. לכן, בפרק זה נציג בפירוט את שיטת המעקב בקנדה, ולאחר מכן נצביע רק על כמה נקודות מרכזיות בקשר לשיטה הנהוגה בבריטניה.

3.2.1 קנדה

בקנדה המעקב אחר יישום מדיניות הממשלה הפדרלית נעשה על ידי יחידה ייעודית הנקראת **יחידת תוצאות ויישום** (Results and Delivery Unit; RDU) שהיא חלק מהמועצה המלכותית (Privy Council) – גוף מייצע בתוך משרד ראש הממשלה הקנדי. היחידה הוקמה ב-2016, ותפקידה לסייע לראש הממשלה ולקבינט לעקוב אחרי ההתקדמות בנושאי מדיניות חשובים, כפי שאלו נקבעים על ידי ראש הממשלה.⁴⁸ בנוסף, כאמור, היחידה עוזרת למשרדי הממשלה לפתור בעיות יישום ולשפר את תהליכי העבודה שלהם על ידי מתן כלים להגדרת מטרות וקביעת מדדים להערכה.

ה-RDU מנטרת יישום של מדיניות שמבוססת על **איגרות מנדט (Mandate Letters)**. עם הקמת הממשלה, ראש הממשלה משגר אל השרים את האיגרות האלה, שבהן מפורטות ההתחייבויות העיקריות שכל משרד אמור לעמוד בהן.⁴⁹ התחייבויות אלה, והמשימות הנגזרות מהן, נוגעות ל-12 תחומים אשר הממשלה קבעה כי הם בראש סדר העדיפויות שלה: ממשלה הוגנת ושקופה, חיזוק מעמד הביניים, בטיחות וביטחון ועוד.⁵⁰ כל משרד נדרש להגיש התייחסות תקופתית לאיגרת המנדט שלו, ולפרט בה את התקדמותו והישגיו במשימות שהממשלה הטילה עליו.⁵¹

בקנדה ובריטניה יש יחידה ייעודית הכפופה לראש הממשלה אשר תפקידה לבצע מעקב אחר החלטות ממשלה; המעקב כולל גם הערכה של התוצאות ומידת הצלחתן.

בקנדה מעקב הביצוע מתמקד באיגרות מנדט, אשר ראש הממשלה משגר אל השרים ובהן מפורטות ההתחייבויות העיקריות של כל משרד.

ממשלת קנדה מקבלת דיווחים על ביצוע תוכניות בצורה שוטפת וגם פועלת לאמת את הדיווחים ולהעריך את תוצאות המדיניות לפי מדדים יעדים שנקבעו מראש.

⁴⁸ Alex Smith, [Does Reporting on Results Make a Difference?](#) Parliamentary Information and Research Service, Canadian Library of Parliament, p. 3.

⁴⁹ את האיגרות המלאות אפשר לראות כאן:

Government of Canada, Office of the Prime Minister, [Mandate Letters](#), accessed: August 11th 2020.

⁵⁰ הפילוח לפי תחום נמצא באתר המעקב אחר איגרות המנדט:

Government of Canada, Privy Council Office, [Mandate Letter Tracker](#), accessed: August 11th 2020.

⁵¹ רוב האינפורמציה על פעילות ה-RDU בקנדה התקבלה מאת ברוס ונג, אנליסט בכיר, יחידת תוצאות ויישום, המועצה המלכותית, שיחת טלפון, 3 באוגוסט 2020.

יצוין כי ניסוח איגרות המנדט הוא חלק מהתהליך הפוליטי של הרכבת הממשלה והקמתה, וה-RDU אינה מעורבת בו, אלא רק במעקב אחר יישום המשימות בפועל ובמתן סיוע מתודולוגי למשרדים הרלוונטיים בקביעת מדדים ובאיסוף נתונים.⁵²

על פניה, 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 ביצוען 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. בדרך כלל, ה-RDU מקבלת את הדיווחים כל חודשיים, אך פרק הזמן עשוי להשתנות בהתאם לאופי המשימות. שנית, כפי שמתואר לעיל, אגף ממשל וחברה מקבל דיווחים בינאריים: בוצע או לא בוצע. 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. כאמור, בישראל המעקב אחרי הביצוע מבוסס על דיווחים עצמיים של המשרדים, וככלל אין תהליך פיקוח או בקרה של משרד ראש הממשלה על רמת הדיוק של הדיווחים או על מהימנותם. מנגד, ה-RDU הקנדית 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.

ראוי לציין שה-RDU אינה גוף מחקרי גרידא. בעקבות תוצאות הבדיקה הבלתי התלויה שהיחידה עורכת, אנשי ה-RDU עשויים להיפגש עם נציגי המשרדים הרלוונטיים, ולעיתים רחוקות יותר – גם עם השר הנוגע בדבר או עם ראש הממשלה, ולדון בבעיות יישום או ביצוע כדי למצוא פתרונות. במילים אחרות, 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, למעשה, ה-RDU נוטלת חלק פעיל במתן סיוע למשרדים המתקשים לבצע את המשימות המוטלות עליהם.

⁵² שם.

פעולות המעקב
בקנדה מאפשרות
לזהות בזמן אמת
פערי ביצוע ומסייעות
לשפר את רמת
הביצוע של
המשרדים.

מידע מפורט העולה
 מן המעקב מפורסם
 באתר אינטרנט
 ציבורי. על פי גורמים
 מקצועיים בקנדה,
 קבלת משוב
 מאזרחים וביקורת
 של הפרלמנט הם
 דברים שבשגרה.

השילוב בין החובה של המשרדים למסור דיווחים תקופתיים לבין הבדיקה העצמאית של ה-RDU עצמה, מאפשר לזהות פערי יישום בסמוך למועד היווצרותם. בזכות זה אפשר לזהות את החסמים ולטפל בהם, וכך להעלות את שיעורי הביצוע "תוך כדי תנועה".

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 איגרות מנדט".⁵³ אתר זה מציג את המשימות שבאיגרות 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 של המשרדים וכן מאפשר למשתמשים לעיין בתוצאות לפי פרמטרים: תחום, משרד, סטטוס ביצוע ועוד. על פי ברוס ואנג, אנליסט בכיר ב-RDU, בזכות אתר זה, **קבלת משוב מאזרחים על פרטי המעקב או אזכור שלהם בתקשורת הוא דבר שבשגרה**.⁵⁴ כמו כן, הנתונים שהממשלה מציגה באתר עולים לעיתים לדיונים בפרלמנט **וחשופים לביקורת של הרשות המחוקקת**.

בתקופת כהונתו הראשונה של ג'סטין טרודו בראשות ממשלת קנדה, בין נובמבר 2015 ליוני 2019, ה-RDU עקב אחר 289 התחייבויות של משרדי הממשלה.⁵⁵ 219 מהן הגדירה הממשלה בקטגוריה "בוצעו במלואן", 65 – בקטגוריה "התקדמות נעשתה", ועוד חמש "לא בוצעו". מכאן שלפי פרסומי ממשלת קנדה, **76% מההתחייבויות בוצעו במלואן, ובסך הכול 98% בוצעו באופן מלא או חלקי**. המשימות של ממשלת טרודו השנייה, אשר נבחרה באוקטובר 2019, הוגדרו באיגרות מנדט ששוגרו לשרים בדצמבר 2019. נתוני היישום והביצוע טרם פורסמו, בעקבות שדרוג מתמשך של אתר האינטרנט שבו מפורסמים נתוני המעקב.

על פי נתונים אלו נראה שהיקף המשימות שאחריהן נעשה המעקב בקנדה מצומצם בהרבה מהיקף המשימות שנמצא במעקב של משרד ראש הממשלה בישראל (עם כי איננו יודעים מה היקף של כל "משימה" בכל אחת מהמדינות). על פי נתונים שנמסרו מאגף ממשל וחברה, בשנים 2015–2018 נעשה מעקב על יותר מ-3,000 משימות שנקבעו במאות החלטות ממשלה.⁵⁶

אפשר להמחיש את התנהלות הדברים על ידי שתי דוגמאות מאיגרת המנדט של השרה למעמד האישה של קנדה.⁵⁷ ראש הממשלה הקנדי הטיל על השרה אחריות "להבטיח שהמינויים

⁵³ Government of Canada, Privy Council Office, [Mandate Letter Tracker](#), accessed: August 11th 2020.

⁵⁴ ברוס ואנג, אנליסט בכיר, יחידת תוצאות ויישום, המועצה המלכותית, שיחת טלפון, 3 באוגוסט 2020.

⁵⁵ Government of Canada, Privy Council Office, [Mandate Letter Tracker](#), accessed: August 11th 2020.

⁵⁶ היבה סלימאן זועבי, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 9 באוגוסט 2020.

⁵⁷ למידע על האיגרות בפילוח לפי קטגוריית עדיפות והמעקב אחר ביצוען ראו:

Government of Canada, Privy Council Office, [Mandate Letter Tracker](#), accessed: August 11th 2020.

הבכירים של הממשלה מבוססים על כישורים ומתוך שוויון מגדרי". התחייבות זו של השרה שובצה ברשימת 12 התחומים החשובים לממשלה בקטגוריה שכותרתה "קנדה מגוונת ומכילה". על פי המעקב של ה-RDU על יישום האיגרת של השרה, משימה זו בוצעה במלואה, שכן מאז סוף 2015 נשים מונו ביותר ממחצית המינויים האמורים, ונרשמה עלייה של 15% בשיעור הנשים בתפקידים אלה, והוא הגיע ל-49%. עוד משימה שהוטלה על המשרד (יחד עם כמה גורמים נוספים), גם היא תחת הכותרת "קנדה מגוונת ומכילה", היא "להבטיח שהפרלמנט ומוסדות פדרליים הם נקיים מהטרדה ואלימות מינית". על פי המעקב של ה-RDU, משימה זו בוצעה באופן חלקי והיא נרשמה בקטגוריה "התקדמות נעשית". קביעה זו באה על סמך קידום הסדרה סטטוטורית של הנושא, לצד עדכון נוהלי בית הנבחרים הקנדי בעניין הטרדה מינית, הפצת מידע על הטרדה מינית לכלל עובדי הבית, והדרכת נציגי הפרלמנט ועוזריהם בנושא.

3.2.2 בריטניה

בממשלת בריטניה יש יחידה דומה לזו שבקנדה, והיא נקראת יחידת היישום של ראש הממשלה (**Prime Minister's Implementation Unit; PMIU**). יחידה זו שייכת גם היא למשרד ראש הממשלה (משרד הקבינט) ותפקידה לתמוך ביישום תוכניות הממשלה ומדיניותה. בניגוד ל-RDU הקנדית, פעילות ה-PMIU אינה שקופה לציבור. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל גורמים ביחידה בשאלות באשר לצורות עבודתה, אולם גם התשובות שמסרו עובדי היחידה לא סיפקו מידע רב עליה.

בתוך היחידה יש כמה "צוותים תמטיים" האחראים למעקב בתחומי מדיניות נפרדים כגון רווחה, בריאות, חינוך ועוד.⁵⁸ לצד צוותים אלה פועל גם "צוות אסטרטגיה", האחראי למעקב אחר מנעד רחב יותר של פעילויות ממשלתיות. נוסף על כך, היחידה בבריטניה, כמו מקבילתה בקנדה, עוסקת לא רק במעקב אחר ביצוע תוכניות, אלא גם מסייעת לגופים בממשלה להתגבר על חסמים ובעיות יישום. כמו כן, גם בבריטניה **המעקב מתבסס לא רק על נתוני ביצוע המתקבלים מהגופים המבוקרים אלא גם על מחקר בלתי תלוי, מידע ממקורות חיצוניים, ועבודת שטח**.⁵⁹ כמו שצינו באשר לקנדה, יש קשר בין הדברים. הבדיקה העצמאית של ה-PMIU הבריטית היא שמאפשרת לצוותים להצביע על בעיות יישום ולהציע פתרונות. כאמור, המידע על שיעורי ביצוע והערכת התוצאות אשר נאספים על ידי ה-PMIU **אינו מפורסם לציבור**.

3.3 אוסטרליה: דיווח עצמי ובקרה מרכזית על המתודולוגיה

באוסטרליה המשרדים הממשלתיים וגופים ציבוריים רבים אחרים מחויבים לפרסם מדי שנה דוחות על יישום התוכניות השנתיות שלהם – הן התוכניות התקציביות והן התוכניות הלא

⁵⁸ National Audit Office, [Departmental Overview 2019: Cabinet Office](#), January 2020, p. 4.

⁵⁹ Jemma Fisher, Deputy Director Strategy Unit, Prime Minister's Implementation Unit, reply to request from the Research and Information Center of the Knesset, August 20th 2020.

בבריטניה פעולות המעקב מתבססות לא רק על הדיווח של המשרדים, אלא גם על מחקר בלתי תלוי ועבודת שטח של גוף הבקרה.

באוסטרליה החוק מחייב את משרדי הממשלה וגופים נוספים בהכנת דוחות ביצוע שנתיים. על פי החוק, דוחות אלו צריכים לכלול מידע רלוונטי, אמין ושלים.

מבקר המדינה האוסטרלי חיבר כללים מפורטים לבקרה על דוחות הביצוע. אחת לשנה הוא מפרסם דוחות ביקורת שבדקים באופן מדגמי את דוחות היישום של ארבעה גופים מדווחים.

תקציביות. חובה זו נקבעה בחוק (Public Governance Performance and PGPA Act) (Accountability Act 2013).⁶⁰ נכון ליולי 2020 רשומים באוסטרליה 187 גופים שמחויבים בדיווח זה.⁶¹ דוחות היישום, המבוססים על **דיווח עצמי**, מתפרסמים באתר משרד האוצר.⁶² דוחות יישום אלו דומים במהותם לדוח יישום תוכניות העבודה של משרדי הממשלה בישראל, אך בחרנו לתאר אותם במסגרת זו בשל **תהליך הביקורת הייחודי שמשרד מבקר המדינה האוסטרלי עורך: ביקורת על הבקרה, שאותה נתאר להלן.**

הסטנדרטים לאיכות דוחות היישום נקבעו בתהליך שבו השתתפו משרד האוצר הפדרלי ומבקר המדינה. כאמור, הדרישה לדיווח תקופתי עולה מלשון החוק (PGPA Act), אך לא הוגדר בחוק סטנדרט מינימלי לאיכות הדיווח של המשרדים; משרד האוצר קבע את **המאפיינים הכלליים של מידע "טוב"** על היישום: מידע זה צריך להיות **רלוונטי, אמין ושלים**. 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.⁶³ מבקר המדינה של אוסטרליה אף פרסם בשנת 2014 מדריך ליישום מוצלח של מדיניות ובו פרק המתמקד בניטור נתוני היישום.⁶⁴ מאז שנת 2016 **המבקר מפרסם מדי שנה דוח ובו ניתוח מדגמי של דוחות הביצוע של ארבעה מהגופים שחייבים בדוחות יישום.**⁶⁵ בדוח זה המבקר בוחן את **המתודולוגיה שבה נאספו ודווחו נתוני היישום**, והוא מפרט שורה ארוכה של סוגיות שיש לבחון באשר לקריטריונים השונים; בהמשך נביא דוגמאות לכמה מקריטריונים אלו. למעשה, **מבקר המדינה משמש בודק חיצוני של הדיווח העצמי של הגופים המדווחים. מטרת הבדיקה אינה לאתר פערים**

⁶⁰ [Public Governance Performance and accountability Act 2013](#); Australian Government, [Measuring](#), accessed: August 3rd 2020.

⁶¹ Australian Government, Department of Finance, [List of Commonwealth entities and companies under the Public Governance, Performance and Accountability Act 2013 \(PGPA Act\)](#), July 1st 2020.

⁶² Australian Government, Department of Finance, [Reporting](#), accessed: August 2nd 2020.

Australian Government, Department of Finance, [Transparency Portal](#), accessed: July 29th 2020.

⁶³ Australian National Audit Office, The Auditor-General Auditor-General Report No.17 2018–19 Performance Audit, [Implementation of the Annual Performance Statements Requirements 2017–18](#), Appendix 5.

⁶⁴ Australian Government, Department of Prime Minister and cabinet, [Successful Implementation of Policy Initiatives](#), October 2014, Chapter 8.

⁶⁵ בדוח הביקורת האחרון, מהשנים 2017–2018 נבדקו דוחות הביצוע של ארבעת הגופים האלו: משרד המשפטים (באוסטרליה שר המשפטים הוא גם היועץ המשפטי לממשלה), משרד החינוך וההכשרה, משרד החוץ והמסחר ומשרד ראש הממשלה והקבינט.

Australian National Audit Office, The Auditor-General Auditor-General Report No.17 2018–19 Performance Audit, [Implementation of the Annual Performance Statements Requirements 2017–18](#).

בדוח הביקורת שקדם לו נבדקו דוחות הביצוע של ארבעה גופים אחרים: משרד הסביבה והאנרגיה, משרד התעסוקה, נציבות הסחר וההשקעות ונציבות הספורט. מדגם זה כולל שני משרדי ממשלה, תאגיד וארגון שאינו תאגיד; בכך הדוח מכסה מגוון סוגי ארגוני ממשל ומאפשר ניסוח תובנות שיהיו רלוונטיות לארגונים נוספים. [צריך ליישר לימין, משום מה זה לא מצליח אצלי]

Australian National Audit Office, The Auditor-General, Auditor-General Report No.17 2018–19, Performance Audit, [Implementation of the Annual Performance Statements Requirements 2016-17](#).

מדוחות היישום של
מבקר המדינה עלולות
מסקנות כלליות,
שיכולות להיות
רלוונטיות לכלל
הגופים המדווחים.

ביישום, אלא ללמוד מדוחות היישום של ארבעת הגופים הנבחרים על הדרך הנכונה להכנת דוחות יישום, ולהגיע לתובנות כלליות יותר, שיהיה אפשר ליישמן גם בשאר הגופים המדווחים.⁶⁶ כדי להגיע לתובנות שיהיו רלוונטיות למספר רב של גופים, מבקר המדינה בוחר לנתח את דוחות היישום של גופים מכמה סוגים, הן משרדי ממשלה והן גופים ציבוריים.⁶⁷ להלן נביא כמה 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 מפיקים 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. כמו כן, מידע זה צריך להיות ללא הטיות ושגיאות כגון אלה: איסוף מידע חלקי או איסוף נתונים ממדגם לא מייצג; איסוף מידע מאנשים שהתנהגותם עשויה להשתנות עקב מודעותם לכך שהמידע עליהם נאסף; הטיות הנובעות מדעה קדומה של הגורמים האוספים את המידע על תוצאות התהליך; שגיאות בתהליך איסוף המידע וניתוחו. קריטריון **השלמות** מורכב משאלות כמו האם המדדים שנבחרו לניטור היישום משקפים תמונה מלאה ומאוזנת של יישום המדיניות? האם מדדים אלו משקפים יעילות ואפקטיביות? האם נעשה שימוש גם במדדים כמותיים וגם במדדים איכותניים? לאיזה פרק זמן הם מתייחסים?⁶⁸

להלן נביא לדוגמה את אחד המדדים שהגדיר מבקר המדינה ושנבדק במסגרת הבדיקה של דוחות היישום. במדריך ליישום מוצלח של מדיניות, שכתב כאמור מבקר המדינה,⁶⁹ הוזכרה החשיבות של **מעורבות בעלי עניין שונים בתהליך הניטור** ובין היתר – גורמים שמיישמים את הפרויקטים, גורמים שמושפעים מהפרויקטים וגורמים שמעבירים את ממצאי הניטור לדרג המקבל את ההחלטות. הומלץ לערב גורמים אלו כבר בשלב מוקדם של תכנון תהליכי הניטור וההערכה, כדי לקדם שיתוף פעולה וקבלה (acceptance) של תוצאות התהליכים, גם אם אלו אינן חיוביות.⁷⁰ מבקר המדינה בוחן במבט ביקורתי את אופן איסוף המידע מבעלי העניין. בדוח

⁶⁶ Australian National Audit Office, The Auditor-General, Auditor-General Report No.17 2018–19 Performance Audit, [Implementation of the Annual Performance Statements Requirements 2017–18](#) Appendix 5.

⁶⁷ Australian National Audit Office, [Implementation of the Annual Performance Statements Requirements 2016–17](#), March 28th 2018.

⁶⁸ Australian National Audit Office, The Auditor-General, Auditor-General Report No.17 2018–19 Performance Audit, [Implementation of the Annual Performance Statements Requirements 2017–18](#) Appendix 5.

על פי הנחיות מבקר המדינה, בעת הבקרה בעניין זה על המבקרים לשאול: האם מוכרים נתונים תומכים? האם ננקטו צעדים כדי לוודא שהנתונים והמתודולוגיה מתאימים? האם יש גורם שאחראי לשמירת הנתונים ולמתודולוגיה?

⁶⁹ Australian Government, Department of Prime Minister and Cabinet, [Successful Implementation of Policy Initiatives](#), October 2014, Chapter 8.

⁷⁰ שם, עמ' 59.

המדגמי האחרון מצאנו התייחסות לשימוש בסקרים שנערכו בקרב בעלי עניין, ושימוש לאישוש המידע שעלה בדיווח העצמי של הגופים המדווחים. בין היתר המבקר שאל אם סקרים אלו רלוונטיים ומה איכות הצד המתודולוגי של עריכתם ושל השימוש בהם, למשל – מהן אמות המידה להצלחה, כיצד נבחרים בעלי העניין שישתתפו בסקר ובדיעבד – מהו שיעור ההיענות שלהם להשתתפות בסקר?⁷¹

לסיכום, באוסטרליה המעקב אחר יישום המדיניות נעשה באמצעות דיווח עצמי, אך הרשויות מצאו לנכון להוסיף עליו תהליך מובנה שבו נערכת ביקורת על המתודולוגיה של דוחות הבקרה.

3.4 דרום אפריקה והודו: מדינות מתפתחות, ביזור, מנגנוני ניטור מגוונים

בפרק זה נציג את מנגנוני הניטור והבקרה על יישום חלק ממדיניות הממשלה בשתי מדינות, דרום אפריקה והודו. בחרנו להציג מדינות אלו זו בצד זו בשל מאפיינים דומים שיש במנגנוני הניטור של שתיהן. נוסף על כך, שתיהן מדינות מתפתחות, המתמודדות עם אתגרים בתחום רמת החיים הבסיסית של תושביהן.⁷² נושאים כמו אספקת מים וחשמל, מיגור העוני וביטחון תזונתי נמצאים על סדר יומן, לצד סוגיות שבהן עוסקות גם מדינות מערביות: דיור, תעסוקה, חינוך, סביבה ופנאי. בשתי המדינות מופעלות **תוכניות פיתוח לטווח ארוך**, המטפלות במגוון רחב של נושאים, ובמסגרתן מושקעים משאבים רבים. בשתיהן נראה, לפחות על בסיס המידע שהמדינות מפרסמות, שניתנת תשומת לב מיוחדת לניהול, ניטור ופיקוח של תוכניות אלה.

- **דרום אפריקה מופעלת תוכנית הפיתוח הלאומית** (National development Plan,) (NDP), אשר מטרתה היא מיגור העוני וצמצום האי-שוויון. לתוכנית יעדים בתחומים רבים: דיור, חשמל, מים, סניטציה, תחבורה ציבורית, חינוך והכשרה מקצועית, בריאות ותזונה, בטיחות וביטחון, רווחה, תעסוקה, סביבה ופנאי. התוכנית הושקה בשנת 2013, מתוך כוונה לממש את היעדים עד שנת 2030.⁷³ נציין שיעדי תוכנית זו הם חלק מיעדי הפיתוח הבר-קיימא של האו"ם.⁷⁴

⁷¹ Australian National Audit Office, The Auditor-General, Auditor-General Report No.17 2018–19 Performance Audit, [Implementation of the Annual Performance Statements Requirements 2017–18](#), pp. 70–71.

⁷² מדינות מתפתחות מוגדרות באמצעות מדד הפיתוח האנושי של האו"ם. בסוף שנת 2018 מדד הפיתוח האנושי של דרום אפריקה היה במקום ה-113 בעולם וזה של הודו היה במקום ה-129 (מ-189). לצורך השוואה נציין שישראל הייתה במקום ה-22.

United Nations Development Program, Human Development Reports, [Human Development Data \(1990–2018\)](#), retrieved: September 8th 2020.

⁷³ Republic of South Africa, Department: Planning, Monitoring and Evaluation, National Development Plan, [Vision 2030](#), accessed: July 26th 2020.

⁷⁴ [South Africa's Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development "Solving Complex Challenges Together"](#), Voluntary National Review Report 2019.

בדרום אפריקה
ובהודו משימת
המעקב אחר יישום
התוכניות הוטלה על
משרדים ממשלתיים
יעודיים.

בדרום אפריקה
המעקב אחר יישום
המדיניות כולל מגוון
מנגנונים: דיווח עצמי
לצד ניטור ברשויות
המקומיות וניטור
המבוסס על מידע
מהציבור ובדיקת
היישום בשטח.

- **בהודו מופעלת תוכנית 20 הנקודות** (Twenty Point Programme, TPP) שמטרתה למגר את העוני ולהעלות את רמת החיים של העניים באמצעות קידום תחומים רבים ובהם תעסוקה, חינוך, רווחה, דיור, חקלאות, מי שתייה, ייעור והגנה על הסביבה ואספקת אנרגיה באזורים כפריים. תוכנית זו פועלת מאז שנת 1975 ובשנת 2006 היא נבנתה מחדש.⁷⁵ כאמור, בישראל הבקרה על יישום החלטות הממשלה נעשית ביחידה קטנה במשרד ראש הממשלה. **בדרום אפריקה ובהודו משימת ניטור היישום הוטלה על משרד ממשלתי ייעודי.** בדרום אפריקה המשרד האחראי למשימה זו הוא **משרד התכנון, הניטור וההערכה** (Department of Planning, Monitoring and Evaluation, **DPME**)⁷⁶ ובהודו משימה זו הופקדה בידי **המשרד לענייני סטטיסטיקה ויישום תוכניות** (Ministry of Statistics and Programme Implementation, **MoSPI**).⁷⁷ **משרדים ממשלתיים אלו מפעילים מנגנוני ניטור ובקרה שפיתחו, המותאמים בין היתר לרמות הממשל המורכבות במדינות אלו ולצרכים העולים מן השטח.** להלן יוצגו חלקים עיקריים ממנגנוני הניטור בשתי המדינות.

3.4.1 דרום אפריקה: מנגנוני ניטור מגוונים ובדיקת היישום גם בשטח

בדרום אפריקה המידע על יישום תוכנית הפיתוח הלאומית מנוטר בהסתמך על **מגוון מנגנונים**, חלקם מבוססים על דיווח עצמי וחלקם נערכת הצלבת נתונים **ממקורות שונים ונקטים צעדים לשיתוף הציבור וגורמי שטח אחרים כדי לנטר את יישום המדיניות בשטח.**⁷⁸ שיטת דיווח אחת הנהוגה בדרום אפריקה מבוססת על דיווח עצמי של גורמי הביצוע, בדומה לשיטות הנהוגות בישראל ובמדינות מערביות אחרות שסקרנו: במסגרת תוכנית החומש לשנים 2014–2019, ששמה "תוכנית הפעולה" (Programme of Action, POA) מנוטרים 14 תחומים על

⁷⁵ תוכנית זו פועלת מאז שנת 1975 ובשנת 2006 היא נבנתה מחדש. מטרת התוכנית למגר את העוני ולהעלות את רמת החיים של העניים, מתוך התייחסות לתחומים רבים, ובהם תעסוקה, חינוך, רווחה, דיור, חקלאות, מי שתייה, ייעור והגנה על הסביבה ואספקת אנרגיה באזורים כפריים, שם.

⁷⁶ Republic of South Africa, Department: Planning, Monitoring and Evaluation, [About Us](#), accessed: August 9th 2020.

⁷⁷ המשרד לענייני סטטיסטיקה ויישום תוכניות מופקד על עוד שני סוגי תוכניות: 1. **ניטור תשתיות ופרויקטים** – במסגרת זו המשרד עוקב אחר התקדמות פרויקטים בתחום התשתיות, ואחר כל תוכניות הסקטור המרכזי, שעלותן 1.5 מיליארד רופי (כ-20 מיליון דולר ארה"ב) ומעלה. 2. **תוכניות הפיתוח האזוריות של חברי הפרלמנט** – פרויקטים שחברי הפרלמנט יוזמים לטובת כלל הציבור באזורי הבחירה שלהם, בהתאם לצרכים המקומיים. בין הפרויקטים: בינוי ספריות, בתי ספר, דרכי גישה, גשרים קטנים, מרכזים קהילתיים, מחשוב בתי ספר וכדומה.

Government of India, Ministry of Statistics and Program Implementation, [About Ministry](#), updated: July 10th 2020; [Programme Implementation \(PI\) Wing](#), updated: July 10th 2020.

⁷⁸ Republic of South Africa, Department: Planning, Monitoring and Evaluation, [Annual Report 2018/19](#), pp. 22–23; Republic of South Africa, Department: Planning, Monitoring and Evaluation, [Programme of Action](#), accessed: August 3rd 2020.

ממצאי הדיווח העצמי מרוכזים באתר אינטרנט ייעודי:

Republic of South Africa, Department: Planning, Monitoring and Evaluation, [Programme of Action, Progress Table](#), accessed: September 8th 2020.

ידי גורמים ממשלתיים המדווחים על ההישגים שלהם עצמם.⁷⁹ לא נרחיב על אודות השימוש בשיטה זו.

נוסף על כך, בדרום אפריקה מנגנון הניטור בוחן גם את רמת הממשל **המקומית**, בין היתר באמצעות **מנגנון ניטור ברשויות המקומיות** (Local Management Improvement Model, LGMIM).⁸⁰ הצורך בניטור מסוג זה נבע מהשונויות הגדולה בין הרשויות המקומיות, שמקשה עליהן לבצע את תפקידן, ומעלה את הצורך בניטור של יכולותיהן ותפקודן. במסגרת זו, משרד התכנון, הניטור וההערכה קבע שיש לעקוב אחר שישה תחומי מפתח: תכנון ויישום, ניהול משאבי אנוש, ניהול תקציב, שירות, שיתוף קהילה וממשל.⁸¹ **הניטור ברשויות המקומיות מבוסס, בין היתר, על דיווח עצמי** באמצעות ציונים שכל גוף נותן לעצמו. לפי משרד התכנון, הניטור וההערכה, **לדיווח העצמי של הרשויות המקומיות יש יתרונות** ובהם הגברת המחויבות והמוטיבציה לשיפור, ושכלול היכולת לזהות פערי ידע והבנה של המדיניות; אפשר שיתרונות אלו הם תוצאה של **הגברת המעורבות** של הגורמים המדווחים בחשיבה על ההישגים שאליהם הגיעו ועל הקשיים והמכשולים העומדים בדרכם. עם זאת, **המשרד אינו מסתפק בדיווח העצמי, והניטור ברשויות המקומיות מסתמך גם על מידע המכונה "מידע שניוני"**, שמקורו בגופים נוספים: **משרדי ממשלה אחרים (ברמה הלאומית או ברמת הפרובינציאלית של דרום אפריקה) ודוחות של גופי פיקוח.**⁸²

נוסף על הדיווחים העצמיים של גורמים רשמיים, משרד התכנון, הניטור וההערכה דוגל **באיסוף מידע מהשטח**. לשם כך הוקמו מנגנונים מסוגים שונים ולהלן נציין שניים מהם. אחת הדרכים לניטור השפעת התוכניות בשטח מכונה **ניטור המבוסס על האזרחים** (Citizen-Based Monitoring, CBM). סוג זה של ניטור לא נועד להחליף את הניטור הקיים, אלא לחזק אותו באמצעות **ידע שנמצא בידי הציבור ובידי גורמי מקצוע הפועלים בשטח**, ובכך לסייע למקבלי ההחלטות **להתאים את המדיניות לצרכים העולים מהשטח**. מנגנון זה החל לפעול כתוכנית ניסיונית בשנת 2013, במוסדות ציבוריים שבהם האזרחים מקבלים שירות: תחנות משטרה, מרפאות, בתי חולים ומוסדות רווחה. **המידע נאסף באמצעות סקרים משני סוגים: סקרים שנערכים בקרב אזרחים**, הכוללים שאלות על השירות שהם מקבלים, ו**סקרים בקרב אנשי**

⁷⁹ Republic of South Africa, Department: Planning, Monitoring and Evaluation, [Programme of Action](#), accessed: August 3rd 2020.

⁸⁰ Republic of South Africa, Department: Planning, Monitoring and Evaluation, [Overview of LGMIM](#), accessed: August 3rd 2020.

The Presidency, Republic of South Africa, Department: Planning, Monitoring and Evaluation, [Local Government Management Improvement Model \(LGMIM\) Implementation Guide 2014–15](#).

⁸¹ שם.

⁸² מקורו של מידע זה במדריך לפיקוח מסוג LGMIM. לא מפורט במדריך על אילו גורמי פיקוח נוספים הוא מסתמך, שם, עמ' 20.

צוות, שנועדו להעלות תובנות באשר לניהול המוסדות. ממצאי התהליך מועברים הן למוסדות שבהם נערך הניטור, למטרת שיפור והתייעלות, והן לדרגים גבוהים יותר.⁸³

לפי נייר מדיניות של מועצת האו"ם לחברה וכלכלה (ECOSOC), לניטור המבוסס על האזרחים יש יתרונות ובהם **מעורבות אזרחים** במערכות הממשל וקידום **שיתוף פעולה** ולמידה של כל הצדדים המעורבים; זאת לצד היתרון של **זיהוי בעיות** כמו מגבלות תקציב, היעדר מידע או היעדר יכולת.⁸⁴ עם זאת, בנייר המדיניות (משנת 2015) נכתב כי במדינות מתפתחות באפריקה, המפעילות מנגנוני ניטור המסתמכים על מעורבות האזרחים, מנגנונים אלו אינם נחשבים למרכזיים. אין בידינו מידע על התפתחות סוג זה של ניטור ועל המקום שהוא תופס כיום.

המשרד מקדם את הקשר עם השטח גם באמצעות **"ניטור יישום תוכניות בקו החזית"** (Frontline Service Delivery Monitoring, FSDM) באמצעות ביקורים במוסדות הרלוונטיים – תהליך מובנה ובו כמה שלבים: השלב הראשון הוא ביקור בטרם תחילת התוכנית ואחריו פגישת משוב שבה נקבעת תוכנית לצמצום הפערים שהתגלו; בהמשך מתקיימים ביקורי מעקב, ובהם נאספים נתונים ונערכים ראיונות עם אזרחים ועם אנשי צוות. במסגרת הפרויקט מכינים טפסים ושאלונים ייעודיים לליווי הביקורים.⁸⁵

נקודה למחשבה: מנגנון ניטור מהיר

אחד מנדבכי הניטור בדרום אפריקה הוא **מתודולוגיה לניטור מהיר, על בסיס שבועי**, בתחומים שהממשלה סבורה שנדרש בהם שינוי מהיר: כלכלת האוקיינוס, בריאות, חינוך, מכרות, סביבה, חקלאות, פסולת. בפרויקטים אלו ניתן **דגש לניטור התוצאות ולא לניטור התשומות**. במסגרת זו הרשויות פועלות בשיתוף פעולה עם גורמים במגזר הציבורי, במגזר הפרטי, בארגוני החברה האזרחית ובאקדמיה (שיתופי הפעולה מכונים "מעבדות"). ה"מעבדות" עוסקות בקביעת סדרי עדיפויות, בפתרון בעיות, בבניית תוכניות התערבות וביישום. באתר האינטרנט של התוכנית נכתב כי תוצרי ה"מעבדות" הן תוכניות מפורטות, המלוות במחויבות ציבורית מצד הגורמים שהיו מעורבים בדיונים.⁸⁶

⁸³ Republic of South Africa, Department: Planning, Monitoring and Evaluation, [Citizen-based Monitoring](#), accessed: August 4th 2020.

Republic of South Africa, Department: Planning, Monitoring and Evaluation, [Piloting a model for citizen-based monitoring at frontline government facilities](#), accessed: August 4th 2020.

⁸⁴ ECOSOC Development Cooperation Forum, [Citizen Monitoring of Development Cooperation to Support Implementation of the 2030 Agenda, 2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs](#), October 2015.

⁸⁵ [Frontline Service Delivery Monitoring, Information Brochure](#).

The Presidency, Republic of South Africa, Department: Planning, Monitoring and Evaluation, [Frontline Service Delivery Monitoring \(FSDM\) Operational Guide Framework 2016–2017](#).

⁸⁶ פרויקטים אלו נקראים Phakisa, ביטוי שפירושו "למהר" בשפת ססות'ו, אחת השפות המדוברות בדרום אפריקה.

מנגנון מסוג זה עשוי לסייע בקבלת החלטות בלוח זמנים קצר ובכך לתרום להתמודדות עם אתגרים בשעת משבר.

כאמור, כמעט לא מצאנו כתיבה ביקורתית על תהליכי הניטור והבקרה במדינות שסקרנו, ובפרט בדרום אפריקה. עם זאת, לעניין האחרונה, דוח של ארגון Transparency international ציין לטובה את פעילות משרד התכנון, הניטור וההערכה בדרום אפריקה, בקובעו כי היא נחשבת אפקטיבית ביישום רפורמות שמקיפות מגזרים שונים ורמות ממשל שונות, הודות לכמה גורמים: **עיצוב הפעילות בעזרת מומחים וידע בין-לאומי, קבלת משב והטמעת המסקנות העולות ממנו, התאמה לצרכים מקומיים, שיתוף פעולה עם בעלי עניין, פיתוח הדרגתי של מערכת הניטור והבקרה, שיתוף מידע ותקצוב מספק.**⁸⁷

3.4.2 הודו: מארג דיווח ופיקוח המותאם למורכבות שיטת הממשל

הודו מאופיינת בשיטת ממשל מורכבת: פדרציה המחולקת ל-28 מדינות ושבע טריטוריות איחוד.⁸⁸ בהודו יש ממשלה מרכזית, ולכל אחת מהמדינות יש ממשלה משלה. כאמור לעיל, בהודו יש משרד ממשלתי מרכזי שמופקד על הפיקוח על יישום חלק ממדיניות הממשלה. גם בממשלות המדינתיות יש משרד ייעודי לעניין זה. בהתאם למורכבות זו, הודו מפעילה **מארג** דיווח ופיקוח על יישום צעדי המדיניות. **ממבנה** המארג אפשר ללמוד שהשלטון המרכזי מודע לאפשרות שהמשאבים שהוא משקיע בתוכנית עלולים שלא להגיע ל"משתמשי הקצה", או להיות מנוצלים שלא ביעילות, ולכן **נבדק גם יישום התוכנית בשטח, מעבר לדיווחי הגורמים הממשלתיים**. מנגנוני הניטור כוללים איסוף נתונים בכמה רמות: רמה מרכזית, מדינתית, מחוזית, רמת תת-יחידות של מחוזות – המכונות "בלוקים" – ואף רמת הכפר. מטבע הדברים, הדיווח על היישום עובר **"מלמטה למעלה"** והפיקוח נעשה **"מלמעלה למטה"**; אך נוסף על כך, דיווחים על היישום והיועצות בנוגע אליו עוברים גם באופן **רוחבי**, בהתאם לדגשים שקבע המשרד לענייני סטטיסטיקה ויישום תוכניות.

בדומה לשאר המדינות שסקרנו, גם בהודו הנתונים על יישום היעדים מבוססים על דיווח עצמי, ולשם כך עומדת לרשות הגורמים המדווחים מערכת מקוונת המאפשרת דיווח חודשי ושנתי.⁸⁹ נתונים אלו עוברים סטנדרטיזציה ומדווחים במסגרת דוחות שנתיים של המשרד לענייני

בהודו נבנה מארג ניטור ודיווח המותאם לשיטת הממשל המורכבת במדינה. לגורמי ממשל שונים יש תפקיד בניטור היישום, הן ברמת הממשלה המרכזית והן ברמה המדינתית.

Republic of South Africa, Department: Planning, Monitoring and Evaluation, [Operation Phakisa](#), accessed: 3 August 2020.

⁸⁷ Jennifer Schoeberlein, [National strategies for Advancing Good Governance in Africa](#), Transparency International (2020), May 27th 2020.

⁸⁸ למדינות יש ממשלות נבחרות משל עצמן, ואילו טריטוריות האיחוד נשלטות על ידי אדמיניסטרטור שהשלטון הפדרלי המרכזי ממנה, מכון היצוא, [הודו, סקירה כלכלית, 2018](#), כניסה: 23 בספטמבר 2020.

⁸⁹ Government of India, Ministry of Statistics and Program Implementation, [Twenty Point Programme – 2006 Progress Report for the Period April 2017–March 2018](#).

בהודו יישום תוכנית
20 הנקודות נבדק הן
באמצעות מערך
טכנולוגי שכולל
דיווחים מקוונים והן
באמצעות ביקורים
בשטח, עד לרמת
הכפר.

סטטיסטיקה ויישום תוכנית; דוחות אלו מתפרסמים באינטרנט.⁹⁰ בדוחות ניתן ממד כמותי לשיעור היישום של היעדים השונים באופן ידידותי לקורא: יעדים שהושגו בשיעור גדול מ-90% מקבלים ציון טוב מאוד; יעדים שהושגו בשיעור 80%-90% מהיעד מקבלים ציון טוב ויעדים שהושגו בשיעור של 80% או פחות מקבלים ציון בלתי מספיק.⁹¹ ציונים אלו מוצגים בין היתר לפי מדינות או טריטוריות.

נזכיר שתוכנית 20 הנקודות היא רק חלק ממדיניות הממשלה בהודו, וככל הנראה יש החלטות מדיניות נוספות שאינן מנוטרות במסגרת זו.

נוסף על איסוף הנתונים באמצעות המערכת המקוונת, המשרד לענייני סטטיסטיקה ויישום תוכניות מפקח על יישום התוכניות בדרכים נוספות ובהן ביקורים של נציגי המשרד

בשטח, במטרה להעריך את הצלחת יישום התוכניות במדינות שונות ברמת המחוז וברמת הבלוק.⁹² אין בידינו מידע על היקף הביקורים ועל מידת ההצלחה שלהם באיתור פערים ביישום.

כמו כן, הממשלה המרכזית מנטרת את יישום התוכנית לא רק באמצעות המשרד לענייני סטטיסטיקה ויישום תוכניות אלא גם באמצעות משרדי הממשלה המרכזית הרלוונטיים ובאמצעות הממשלות המקומיות. גופים אלו משתמשים בדוחות ביצוע תקופתיים ויוצאים לביקורים בשטח, ובהם גם ביקורי פתע.⁹³ נציין כי הממשלה המרכזית בהודו הטילה על משרדי הממשלה לשפר את מערכות הניטור שלהם ולבדוק אם ממצאי הניטור הפיזי תואמים את ממצאי הניטור התקציבי. כמו כן, הממשלה המרכזית בהודו ביקשה לחזק את יחידות הניטור המקומיות, ולהשגיח שצוותיהן לא יופנו למשימות אחרות.⁹⁴

גם לממשלות המדינות והטריטוריות יש תפקיד בניטור היישום. לכל אחת מממשלות אלו יש משרד העוסק בתכנון, ובכל אחד ממשרדים אלו יש יחידה לניטור והערכה. יחידות אלו אוספות נתונים ברמת המחוז, הבלוק והכפר. המידע והנתונים מועברים "מלמטה למעלה": כפר

Government of India, Ministry of Statistics and Program Implementation, [Monthly Progress Report](#), accessed: July 12th 2020.

⁹⁰ בשנתיים הראשונות לתוכנית אכן נערך ניטור חודשי של 22 נושאים; לאחר מכן, בתהליך שנמשך כמה שנים, התווספו נושאים ותדירות הניטור פחתה. כיום 21 (מ-65) נושאים מנוטרים אחת לרבעון, והשאר מנוטרים אחת לשנה.

Government of India, Ministry of Statistics and Program Implementation, [Twenty Point Programme – 2006 Progress Report for the Period April 2017–March 2018](#).

⁹¹ שם.

⁹² Government of India, Ministry of Statistics and Program Implementation, [Twenty Point Programme – 2006 Guidelines](#), pp. 26–27.

⁹³ שם.

⁹⁴ נוסף על האמור, משרדי הממשלה המרכזית צריכים לערוך מחקרים להערכת יעילותן של תוכניות שדווח על יישומן, אך מסמך זה אינו עוסק בהערכת היעילות של תוכניות אלו.

Government of India, Ministry of Statistics and Program Implementation, [Twenty Point Programme – 2006 Guidelines](#), p. 28.

← **בלוק** ← **מחוז** ← **יחידת הניטור של משרד התכנון המדינתי**. יחידות הניטור של משרדי התכנון במדינות מקבלות מידע על היישום גם מהמשרדים המדינתיים הנוגעים לעניין.⁹⁵

אמצעים נוספים ל"ירידה לשטח" ושיתוף הציבור

נוסף על הגורמים הרשמיים שהוזכרו לעיל, לפי הנחיות המשרד לסטטיסטיקה וליישום תוכניות, אפשר להסתייע בגופים נוספים לאיסוף הנתונים על יישום התוכניות ברמה המקומית. בין היתר, אפשר להסתייע בארגונים לא ממשלתיים (Non-Governmental Organizations, NGO), ככל שאלו מעורבים בפועל בפעילות בכפרים. מדיניות המשרד כוללת גם ניטור על ידי הפנצ'איאט – מועצות הכפרים העממיות. מועצות אלו נבחרות על ידי הציבור ויש להן כמה סמכויות שנקבעו בחקיקה. לפי ההנחיות, כדי להסתייע בהן לאיסוף מידע על יישום התוכניות בפועל, יש להכשירן לכך ולקדם סטנדרטיזציה של מערכות הדיווח.⁹⁶

נסכם כי בהודו מצאנו מארג מורכב של פיקוח ובקרה המותאם לשיטת המשטר ולתרבות המקומית. **לקח אוניברסלי שאפשר ללמוד ממערך הפיקוח בהודו ומדגשים מיוחדים שניתנו לגורמים המפקחים הוא שלא תמיד מאמצים ומשאבים של השלטון המרכזי מגיעים ליישום בשטח וכן כי יש לעקוב לא רק אחר התשומות אלא גם אחר תוצאות המדיניות.**

4. סיכום ודיון

במסמך בדקנו כיצד כמה מדינות שעוקבות אחר יישום המדיניות הממשלתית בהן. המדינות שסקרנו נבדלות זו מזו בגודלן, בשיטת הממשל שלהן, ברמת הפיתוח ובתרבות הארגונית והפוליטית. ייתכן שמכאן נובעים לפחות חלק מההבדלים בין השיטות והמנגנונים שמדינות אלו בחרו למעקב אחר היישום. להלן נדון בכמה סוגיות שעולות מסקירת המנגנונים שמופעלים במדינות אלו.

היקף החלטות שנבחרות למעקב

כאמור, בישראל כל החלטות הממשלה הביצועיות (כלומר החלטות המניעות תהליכי עבודה, למעט החלטות הנוגעות לתחומי חוץ וביטחון) נמצאות במעקב של אגף ממשל וחברה. מעקב זה הוא מצד אחד רחב היקף, אך שני מצד בסיסי. עם זאת, החלטות ממשלה מסוימות מקבלות מעקב ייעודי ומעמיק יותר. לעומת ישראל, **רוב המדינות שסקרנו בחרו להתמקד במעקב אחר היישום של חלק מצעדי המדיניות שהן נוקטות ולא של כולם**. נראה כי ככלל, רוב המדינות האחרות בוחרות להתמקד בתחומים העומדים בראש סדר העדיפויות שלהן, למשל תוכניות

⁹⁵ שם, עמ' 29.

⁹⁶ Government of India, Ministry of Statistics and Program Implementation, [Twenty Point Programme – 2006 Guidelines](#).

פיתוח ארוכות טווח במדינות המתפתחות, או החלטות הממשלה שיש להן השפעה תקציבית או חברתית-כלכלית ניכרת, כמו באוסטריה.

בקרה על השיטות לאיסוף הנתונים

בישראל לא נערכת בקרה על שיטת איסוף הנתונים ואין תהליך מובנה לבקרה על הנתונים עצמם, להוציא מקרים שבהם מתעוררות שאלות נקודתיות. מדוחות הביקורת הייעודיים שמפרסם מבקר המדינה באוסטרליה, המתמקדים בשיטות איסוף הנתונים, עולה כי **שיטות איסוף המידע עשויות לקבוע את תוצאות האיסוף (וכתוצאה מכך גם את המסקנות ואת הפעולות בעקבותיהן)**, וכי מבט ביקורתי על שיטות האיסוף עשוי להביא לשיפור דוחות הביצוע ולהופכם לרלוונטיים, אמינים ומלאים יותר. באוסטרליה ההכרה בצורך בטיוב השיטות לאיסוף הנתונים קידמה את פעילות מבקר המדינה בתחום זה; באוסטריה, קנדה, בריטניה וארצות הברית היחידה הרלוונטית במרכז הממשל תומכת במשרדי הממשלה בגיבוש המתודולוגיה הנדרשת לצורך מעקב מיטבי.

הסתמכות על דיווח עצמי לעומת בדיקות חיצוניות והצלבת נתונים

כל המדינות שסקרנו, ובכלל זה ישראל, מסתמכות על דיווח עצמי של גופי הביצוע; אולם יש מדינות שאינן מסתפקות בכך, ומוסיפות על דיווחים אלו נדבך של בקרה חיצונית או הצלבת מידע ממקורות שונים ומסוגים שונים.

בקנדה, לדוגמה, משרד ראש הממשלה מאמת את הדיווחים של המשרדים אל מול המדדים שנקבעו מראש. בבריטניה איסוף המידע כולל גם בדיקה בשטח ומחקר בלתי תלוי. שיטה זו מאפשרת גם זיהוי של פערי ביצוע בזמן אמת ועבודה מול גורמי הביצוע כדי לשפר את תהליכי עבודתם.

גישתן של דרום אפריקה והודו מלמדת כי **שילוב נתונים מסוגים שונים עשוי לסייע לבסס את מהימנותם** (למשל, בדיקה אם ממצאי הניטור התקציבי עולים בקנה אחד עם ממצאי הניטור הפיזי), וכי **באמצעות גיוון בשיטות איסוף הנתונים** אפשר לספק למקבלי החלטות מידע מנקודות מבט שונות (למשל מידע שמגיע מרמות ממשל שונות, ומידע שמגיע מאזרחים, תצפיות וביקורים בשטח).

עם זאת, כמו בישראל, יש מדינות שבהן אין בקרה חיצונית על הדיווחים. באוסטריה ובארצות הברית לדוגמה, הדגש הוא על מתן כלים מתודולוגיים המסייעים למשרדים לדווח בצורה איכותית ויעילה, אך כאמור אין ניסיון לאמת את הדיווחים, או שיש בקרת איכות בסיסית, כמו באוסטריה. הסיבות לכך הן בין השאר חשש מיצירת לחץ של הגופים המדווחים על משרדי הממשלה או אנטגוניזם כלפי מרכז הממשל, שעלול לפגוע בתפקודם של גורמי הביצוע.

סוגי מעקב: ניטור מול הערכה

סוגיה נוספת שעולה מבחינת אופן המעקב במדינות השונות היא ההבחנה בין ניטור להערכה. כאמור, פעולות ניטור מתבססות בעיקר על איסוף של נתונים הנוגעים לעצם ביצוע התוכניות. לעומתן, פעולות הערכה מתבססות בעיקר על הערכת **ההשפעות** של תוכניות, תוך כדי יישומן או לאחר סיומן. בדוגמה שהוצגה בפרק המבוא – העלאת ציוני בחינות הבגרות על ידי הקטנת מספר התלמידים בכיתה – פעולות ניטור יבדקו את מספר התלמידים בכיתות, אם הוקצו תקנים חדשים למורים או אם הועברו תקציבים לבניית בתי ספר חדשים; ואילו פעולות הערכה יבחנו את השפעתם של צעדים אלו על ציוני בחינות הבגרות וכך יתנו מענה על השאלה אם מטרות המדיניות הושגו.

ככלל, מנגנון המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה בישראל מבוסס אך ורק על שיטת הניטור. מובן שבצורת דיווח זו **אי אפשר לדעת אם הושגו יעדי התוכניות.** בניגוד לכך, במדינות אחרות שהוצגו בסקירה, המעקב עוסק גם בהערכה, כלומר מדידת ההשפעה של יישום מדיניות. מעקב כזה נועד לבחון את מידת ההצלחה של החלטות הממשלה בהשגת המטרות שלהן.

ניטור הגעת צעדי המדיניות לשטח

מסמך זה עסק בצעדי מדיניות שנקבעים ומתוקצבים על ידי ממשלות, ויש לתת את הדעת לכך **שצעדים אלו נועדו להיטיב עם הציבור ולהגיע לשטח.** מבחינת מנגנוני היישום של כמה מדינות עולה שיש אצלן מודעות לכך שלא תמיד ההשקעה המדינית מגיעה לכלל יישום בשטח; יתר על כן, גם במקרים שבהם היישום מגיע לשטח, אין הדבר מעיד בהכרח על איכות, יעילות ואפקטיביות של הצעדים שננקטו.

במקרים רבים המדיניות אינה מועברת ישירות מהממשלה אל האזרח, ונדרשת מעורבות של גורמים נוספים – ממשלתיים, עירוניים, פרטיים, ארגוני מגזר שלישי, וכמובן הציבור עצמו. עם זאת, **מצאנו שבישראל הניטור נעשה בעיקר על ידי הגורמים הממשלתיים שאחראים ליישום המדיניות** ורק על המשימות שבתחום אחריותם; לא נערך מעקב באמצעות חוליות נוספות בשרשרת העברת המדיניות "מלמעלה למטה", כדוגמת הרשויות המקומיות, שבמקרים רבים אחראיות לביצוע תוכניות הממשלה, או ארגוני מגזר שלישי שמתוקצבים על ידי הממשלה לצורך ביצוע פעולות שונות. כך, במסגרת הניטור של **אגף ממשל וחברה** במשרד ראש הממשלה נשאלות שאלות כמו האם התוכנית גובשה על ידי המשרד הנוגע בדבר? האם הועבר התקציב? האם קודמה החקיקה? מובן שהתשובות על שאלות אלו **לא בהכרח יסייעו בהבנת היישום בשטח של החלטה** – האם התוכנית יושמה בפועל? האם התקציב שהועבר אכן מנוצל על ידי גורמי הביצוע, והאם החוק שקידמה הממשלה אכן התקבל על ידי הכנסת?

לעומת זאת, שיטות המעקב **במדינות אחרות**, עשויות לכלול גם "ירידה לשטח" במטרה **לוודא שהתוכניות ייושמו בפועל.** שאיפה זו להגיע לשטח ולוודא שההשקעה המדינית אכן

מגיעה אל התושבים בולטת במיוחד בהודו ובדרום אפריקה, שתי מדינות מתפתחות שעדיין עומדות בפני אתגרים בתחום מיגור העוני והשגת רמת חיים מינימלית. בהודו הניטור מגיע עד לרמת הכפר ובחלק ממנגנוני הניטור נעשים ביקורים ואף ביקורי פתע. בדרום אפריקה ניטור היישום מגיע לרמת הרשויות המקומיות, ומופעלים תהליכים מובנים לאיסוף מידע מהציבור ומגורמים אחרים שמעורבים ביישום המדיניות.

ניטור היישום בשטח מספק תובנות על אופן הפעלת התוכניות ועל קשיים שלא נצפו טרם החלה הפעלתן. תובנות אלו בכוחן לסייע בפתרון בעיות ולקדם את יישום התוכניות.

פרסום תוצרי הניטור והשימוש בהם

אחת הסוגיות העולות בקשר לניטור יישום החלטות הממשלה קשורה בלקוחות של דיווחי היישום ובערוצים שבהם התוצאות מדווחות. בישראל תוצר הפיקוח הוא **מסמך פומבי** שמתפרסם אחת לשנה ועשוי לשרת **מגוון רחב של גורמים מפקחים או בעלי עניין** – משרד ראש הממשלה (שמלכתחילה יזם את המעקב אחר החלטות הממשלה), גורמים רשמיים נוספים: משרדי הממשלה, מבקר המדינה והכנסת; גורמים פרטיים; ארגוני המגזר השלישי ועוד. עם זאת, כפי שהערנו, המידע המפורסם בדוחות של אגף ממשל וחברה הוא בסיסי.

גם במרבית המדינות שסקרנו, תוצרי הבדיקה הם פומביים ומתפרסמים לכל הפחות באתרי האינטרנט הממשלתיים; לעיתים הם גם מועברים לפרלמנט. באוסטריה, לדוגמה, המעקב אחר יישום החלטות נתפס כחלק חשוב מהפיקוח של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת. מודל אחר מצאנו בבריטניה: שם שיעורי הביצוע של החלטות הממשלה והערכת התוצאות **אינם מועברים לידיעת הציבור**, אלא מיועדים רק למטרות פנימיות – איתור בעיות ביישום ושיפור תהליכי העבודה.