



סיכום שיעורי הביצוע

של תוכניות העבודה
במשרדי הממשלה
ויחידות הסמך לשנת 2023

תמוז תשפ"ד | יולי 2024

תקציר מנהלים.ות:

הדו"ח מציג את נתוני הביצוע של תוכניות העבודה לשנת 2023, הפרסום הנו מסמך משלים [לספר תוכניות העבודה](#) שפורסם בשנה זו והנו חלק מהמהלך המתמשך להטמעת שגרות תכנון, מעקב ובקרה, חשיבה תוצאתית והטמעת כלי ניהול ברמה המשרדית והממשלתית לשיפור אפקטיביות פעולות המינהל והמדיניות הציבורית.

שיעור הביצוע לשנת 2023 עומד על 72%, ושיעור הביצוע של המדדים המרכזיים בלבד - 66%. שיעור הביצוע הממוצע לשנים 2016-2018 - 76%, שיעור ביצוע משמעותי נוסף לגיבוש תמונת המצב לשנת 2023 הוא שיעור הביצוע של [יישום החלטות הממשלה](#) לשנת 2023 - 74%.

שיעורי הביצוע והיישום של תוכניות העבודה מושפעים מגורמים שונים, חלקם פנים-ממשלתיים וחלקם חיצוניים, החסמים העיקריים שדווחו במקרים של שיעור ביצוע נמוך הם:

- ניהול תקציב ובפרט **קיצוץ תקציבי ואי-בהירות בהסכמה על תקציב בעת קבלת ההחלטה**.
- תכנון וניהול ובפרט **שינוי סדרי עדיפויות**.
- טרם התקבלו נתונים.¹
- Force Major ("כוח עליון").²

מלחמת "חרבות ברזל" השפיעה באופן משמעותי על יישום חלק מהמשימות והעמידה במדדים שתוכננו מכיוון שלרוב הרבעון האחרון כולל פעילות רבה. בשנת 2023 הרבעון האחרון התנהל תחת התמודדות עם מלחמת "חרבות ברזל" וביצוע פעולות אחרות לטובת חיזוק העורף והתמודדות עם מצב החירום. זאת בנוסף לגיוס מילואים של בעלי תפקידים רבים בשירות המדינה.

פרסום זה מצטרף לפרסומי ספר תוכניות העבודה הממשלתי לשנת 2024, ודו"ח המעקב אחר ביצוע משימות החלטות ממשלה לשנת 2023. פרסומים אלו נועדו לתמוך בטיוב העשייה הממשלתית ושיפור השירות לציבור על ידי שיקוף העשייה הממשלתית.

1 חסם זה נפוץ במדדים אשר נמדדים על ידי גופים בין-לאומיים או במדדים התלויים בגורמי מדידה אחרים שבין היתר לאור המלחמה התעכבו תהליכי איסוף הנתונים.

2 חסם זה מבטא השפעה של כוח עליון שלא ניתן לצפות אותו, כגון מלחמה, אסון טבע ועוד. הבחירה בחסם מבטאת את פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" בסוף שנת 2023 והשפעותיה.

על הדו"ח:

תהליך התכנון, המעקב והבקרה מתקיים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך בכל שנה, ומובל על ידי מנכ"ל משרדי הממשלה ויחידות הסמך ואגפי התכנון, המדיניות והאסטרטגיה. תהליך זה הוא חלק ממהלך מתמשך, שמרכז על ידי אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, להטמעת תרבות תכנון ובקרה בעבודת משרדי הממשלה, לקידום חשיבה תוצאתית ולהגברת השקיפות של עבודת הממשלה לציבור. כחלק ממהלך זה מתפרסם ספר תוכניות העבודה לציבור החל משנת 2011,¹ ונתוני הביצוע של התוכניות מתפרסמים החל משנת 2016.² פרסום נתוני הביצוע מתבצע במהלך השנה העוקבת, לאחר איסוף הנתונים מהמשרדים. הדו"ח שלפניכם מציג את שיעורי הביצוע של תוכניות העבודה שפורסמו בשנת 2023.

נתוני המעקב אחר הביצוע של תוכניות העבודה פורסמו לציבור בין השנים 2016-2018.³ איסוף הנתונים לשנת 2023 היה מאתגר במיוחד, והתקיים על אף התמודדות עם השפעות מלחמת "חרבות ברזל". מסיבה זו, לפרסום הנתונים של שיעורי הביצוע לשנת 2023 ישנה חשיבות מיוחדת, והם מפורסמים לציבור על אף האתגרים כדי לספק תמונה מהימנה של הנעשה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. כמו כן, פרסום זה מהווה חלק מסדרת מסמכים שפורסמו לאחרונה, ובהם ספר תוכניות העבודה לשנת 2024,⁴ ודו"ח המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה לשנת 2023.⁵

ספר תוכניות העבודה לשנת 2023 הציג את עיקרי תוכניות העבודה במתכונת מצומצמת ביחס לשנים הקודמות, בדגש על המשימות המרכזיות הנמצאות במוקד העשייה של משרדי הממשלה, יחידות הסמך ותאגידים סטטוטוריים השותפים למהלך התכנון הממשלתי.⁶ בהתאמה, הדו"ח שלפניכם מציג את נתוני הביצוע של התוכניות כפי שהתפרסמו.

ככלל, משרדי הממשלה ויחידות הסמך מגבשים תוכנית עבודה מלאה, שעליה מתבצעים תהליכי מעקב ובקרה. התוכנית נבנית בסנכרון עם המטרות והיעדים של המשרד, ומשקפת את כלל העשייה הממשלתית. עם זאת, התוכניות המפורסמות לציבור הן רק חלק מתוכנית העבודה כולה – התמצית המשקפת את עיקרי העבודה של המשרדים. בהתאם לכך, גם שיעורי הביצוע המתפרסמים בדו"ח זה מתייחסים לתמצית שפורסמה לציבור. שיעורי הביצוע של שנת 2023 תואמים גם למבנה של ספר תוכניות העבודה לשנה זו, אך לא מציגים את כלל המטרות והיעדים של המשרד. בהתאם למבנה, הדו"ח מציג את המדדים מרכזיים לעבודת המשרד, ולצידם מספר משימות במיקוד ומדדי הצלחה. כחלק מתהליך הבקרה, המשרדים דיווחו על אופי החסמים כהסבר במקרים של אי מימוש, והם מוצגים כאן בצורה אגרגטיבית.

1 למעט בשנות בחירות, ולכן ספר תוכניות העבודה לא פורסם בשנים 2013, 2015, 2020 ו-2021.

2 למעט בשנים בהן לא התפרסמו תוכניות העבודה.

3 בשנים האחרונות לא פורסמו נתוני הביצוע – בחלק מהן משום שספר תוכניות העבודה הממשלתי לא פורסם (2020-2021 – עקב קיום מערכות בחירות), ובחלק עקב התמודדות עם מגפת הקורונה 2019 – שבה פורסם ספר תוכניות העבודה אך תהליך הבקרה הממשלתי נקטע עם פרוץ המגפה.

4 [קישור לספר תוכניות העבודה לשנת 2024](#).

5 [קישור לדו"ח מעקב ביצוע החלטות הממשלה לשנת 2023](#).

6 בשונה משנים קודמות, ספר תוכניות העבודה לשנת 2023 התפרסם במחצית שנת העבודה, וזאת לאור תהליך כניסתם לתפקיד של השרים והמנכ"לים החדשים, אשר התקיים במהלך הרבעון הראשון של שנת העבודה. עם השלמתו, במהלך הרבעון השני, התקיים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך תהליך לתיקוף ולאישור תוכניות העבודה להמשך שנת 2023, במקביל לאישורו של תקציב המדינה.

נתונים עיקריים:

- שיעור הביצוע של כלל המדדים בתוכניות העבודה לשנת 2023 עומד על 72% ושיעור הביצוע של המדדים המרכזיים עומד על 66%. ממוצע שיעור הביצוע בשנים 2016-2018 עמד על 76%. כמו כן, שיעור הביצוע של יישום החלטות הממשלה לשנת 2023 עומד על 74%.
- הנתונים מציגים את שיעורי הביצוע של 48 גופים ממשלתיים - משרדי ממשלה, יחידות סמך ותאגידים סטטוטוריים. כאמור, ספר תוכניות העבודה לשנת 2023 פורסם **במתכונת מצומצמת**, בדגש על המשימות המרכזיות הנמצאות במוקד העשייה, כך ששיעור הביצוע לשנה זו מורכב מ-349 מדדים מרכזיים לעבודת המשרד ו-917 מדדים בסך-הכל, כולל מדדי הצלחה למשימות במיקוד.⁷
- החסמים העיקריים שדווחו במקרים של שיעור ביצוע נמוך הם:
 - ניהול תקציב⁸
 - טרם התקבלו נתונים⁹
 - תכנון וניהול¹⁰
 - Force Major ("כוח עליון")¹¹

מבנה הדו"ח ואופן ההצגה:

כחלק מתהליך התייעלות והנגשה, הנתונים מונגשים כעת באמצעות קבצי אקסל המאפשרים ניתוח ועיבוד של הנתונים. בעבר, פורסמו שיעורי הביצוע של תוכניות העבודה בצורה דומה לספר תוכניות העבודה - קובץ סגור המכיל טבלאות וסיכומי שיעור ביצוע. כיום, כלל הקבצים זמינים להורדה באתר אגף ממשל וחברה ובאתר DataGov.¹² הנתונים מוצגים גם כקבצים נפרדים - קובץ עבור כל משרד - וגם כקובץ מלא המכיל את הנתונים של כלל הגופים המשתתפים בדו"ח. תצוגת הקובץ המלא מאפשרת לסנן את העמודות ולהציג מספר משרדים יחד.

הדו"ח מציג את שיעורי הביצוע הממשלתיים - אבל לא מציג דירוג של המשרדים והגופים על-פי שיעור הביצוע. הסיבה לכך היא שההיקפים, המורכבות והאופי של המשימות משתנים מאד ממשרד למשרד. כך, למשל, מדד רב-שנתי שמודד התקדמות של פרויקט תשתית לא דומה כלל למדד חד-שנתי המתמקד בהעברת תמיכות כספיות לשותפים. הניסיון להשוות בניהם מבחינת שיעורי הביצוע עלול ליצור עיוות, ולכן בשלב זה נמנענו מכך, תוך שאנחנו עורכים תהליכי חשיבה לטיוב הנתונים ואופני המדידה השונים.

המדדים המוצגים בדו"ח מתחלקים לשני סוגים עיקריים - מדדים כמותיים ומדדים בינאריים. ההבדל הזה משפיע גם הוא על השוואת בין המדדים, כיוון שמדד בינארי מתאר שתי אפשרויות בלבד - שיעור ביצוע מלא (100%) או אי-ביצוע (0%). מדדים

7 ספרי תוכניות העבודה המתפרסמים במתכונת מלאה כוללים בממוצע כ-2,500 מדדים.

8 חסם זה נוגע למשימות אשר להן נקבע סיכום תקציב לא כתוב אך בעת המימוש התגלו אי הסכמות שהובילו לעיכוב/ביטול, וכן קיצוץ תקציבי עליו החליטה הממשלה.

9 חסם זה נפוץ במדדים אשר נמדדים על ידי גופים בין-לאומיים או במדדים התלויים בגורמי מדידה אחרים שבין היתר לאור המלחמה התעכבו תהליכי איסוף הנתונים.

10 חסם זה מתאר משימות שלא בוצעו עקב שינויים בסדרי העדיפויות ובהן הוחלט להפנות את המשאבים והתשומות הניהוליות לביצוע משימה אחרת.

11 חסם זה מבטא השפעה של כוח עליון שלא ניתן לצפות אותו, כגון מלחמה, אסון טבע ועוד. הבחירה בחסם מבטאת את פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" בסוף שנת 2023 והשפעותיה.

12 קישור לאתר אגף ממשל וחברה; קישור לאתר Data Gov.

אלו נבחרו בהתאם לאופי המשימה שאותה הם אמורים למדוד - ישנם מקרים שבהם זו האופציה המתאימה ביותר. חשוב להדגיש שבניית המדדים ובחירת הסוג שלהם נעשתה על-ידי אגפי התכנון, המדיניות והאסטרטגיה - כל אגף במשרדו.

מדריך לקורא - איך נכון לקרוא את שיעורי הביצוע

הנתונים מוצגים באופן שמיועד להקל על הקורא את ההבנה ככל האפשר. כאמור, המדדים תואמים את הפרסום בספר תוכניות העבודה לשנת 2023, בתוספת הבדל מרכזי אחד - עמודת שיעור הביצוע בפועל. לצד עמודה זו מופיעות שתי עמודות נוספות:

- **עמודת "ביאור ציבורי"** - זוהי ההשלמה המילולית לערכי המדד. בעמודה זו מוצג מקור הנתונים של ערכי המדד, ורקע נוסף על המדד - שיטת המדידה, ביאור מונחים מקצועיים, רקע לבניית המדד וחשיבותו וכן הלאה. בנוסף, במקרים שבהם שיעור הביצוע נמוך, מוצג בעמודה הסבר לגורמים שערכו את השלמת המדד.
- **עמודת "הערות משרד ראש הממשלה"** - עמודה זו מציגה הבהרות נקודתיות למדד שלא הוצגו על-ידי המשרד. ההערות מתייחסות בעיקר למקרים בהם המשרד לא דיווח את ערך המדד בפועל, או שהביאור על שיעור הביצוע הנמוך לוקה בחסר.

דוגמא:

להלן מדד מרכזי כפי שהוצג בספר תוכניות העבודה לשנת 2023 (משרד הפנים):

מגמה	2023	2022	רשויות המאגדות באשכולות קיימים/חדשים (מפטבר) ¹
↑	169	165	172 2025 169 2024

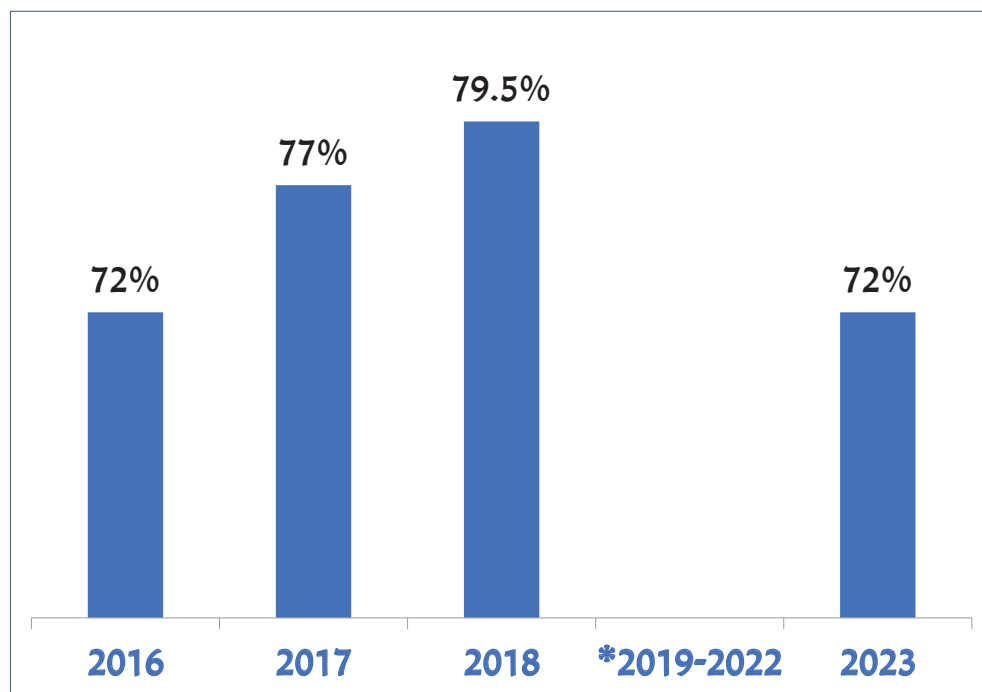
כך מוצג המדד בדיווח שיעורי הביצוע לשנת 2023:

שם המדד	ערך בסיס בשנת 2022	ערך רצוי לשנת 2023	ערך בפועל לשנת 2023	ביאור ציבורי
רשויות המאגדות באשכולות קיימים/חדשים (מפטבר)	165	169	169	מקור הנתונים: אגף בכיר פיתוח אזוריות ביאור: מדד זה מתייחס למספר הרשויות המקומיות באשכולות המוקמות על-מנת לעודד פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה בין הרשויות החברות. האשכול מתבסס על התאגדות וולונטרית של רשויות שכנות על

- העמודה הראשונה מציגה את **נוסח המדד** כפי שפורסם.
- העמודה השנייה מציגה את **ערך הבסיס**, כלומר, הערך שנמדד בשנת 2022, מה שמהווה את נקודת הייחוס לערך שתוכנן לשנת 2023.
- העמודה השלישית מציגה את **הערך הרצוי**, כלומר הערך שתוכנן לביצוע בשנת 2023.
- העמודה הרביעית מציגה את **הערך בפועל** לשנת 2023, כלומר, הנתונים שהתקבלו בסוף שנת 2023.
- העמודה החמישית מציגה את **הביאור הציבורי**, המכיל במקרה זה את מקור הנתונים, ורקע לבניית המדד.

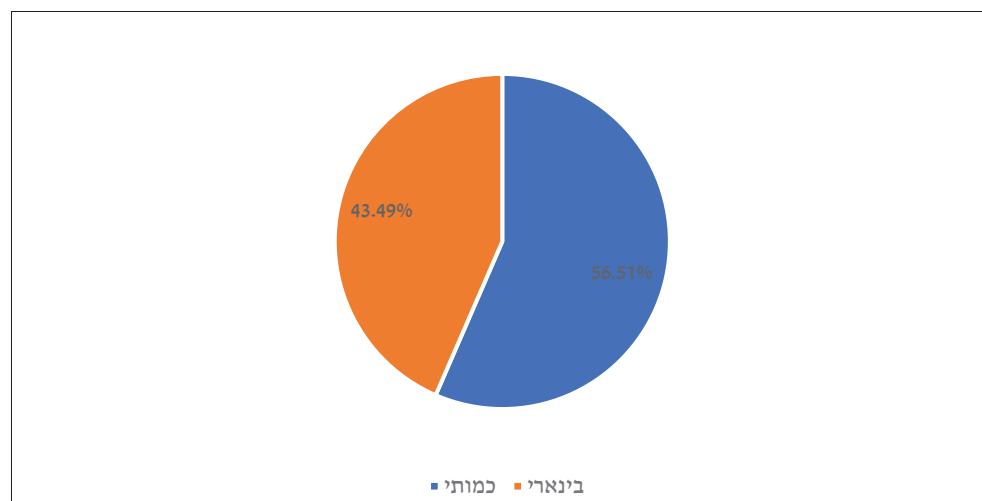
כפי שניתן לראות, הערכים המתוכננים לשנים 2024-2025 אינם מופיעים בטבלת שיעורי הביצוע, על אף שפורסמו בספר תוכניות העבודה. נתוני הביצוע לשנים אלה יפורסמו בהתאם למועד הביצוע שלהם, כלומר, בסוף השנים 2024 ו-2025, יחד עם כלל נתוני הביצוע הממשלתיים.

שיעור הביצוע הממשלתי¹³



* בשנים אלו לא פורסמו נתוני הביצוע

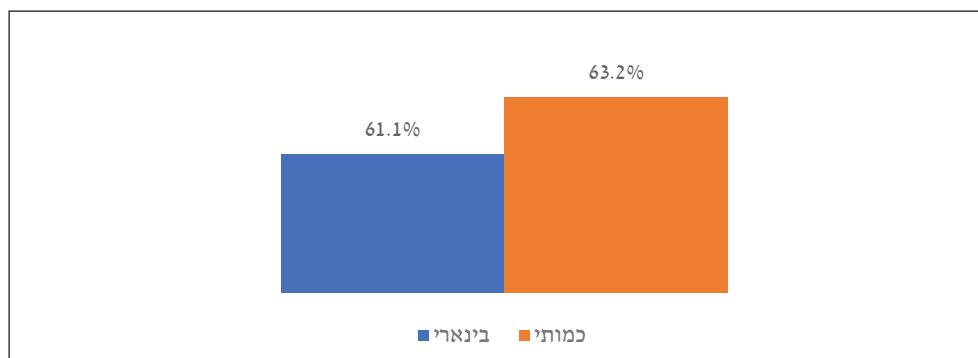
חלוקה לסוגי מדדים: כמותיים ובינאריים¹⁴



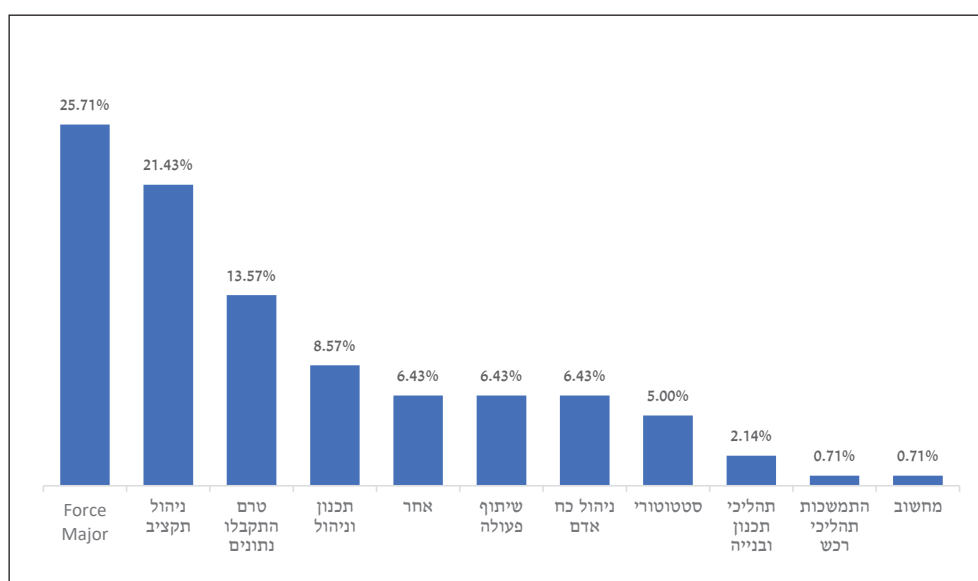
¹³ נתוני הביצוע לשנת 2022 נותחו על-ידי אגף ממשל וחברה אך לא פורסמו במלואם לציבור.

¹⁴ מדדים בינאריים הם מדדים המשקפים משימות שאינן ניתנות למדידה באופן חלקי אלא רק כ-"בוצע/לא בוצע". מדדים כמותיים, לעומת זאת, מציגים טווח רחב יותר של השלמת המשימה.

שיעור ביצוע מדדים כמותיים ובינאריים:¹⁵



שיעור חסמים – כלל המדדים, תוכניות עבודה 2023:



¹⁵ שיעור הביצוע המוצג כאן מתייחס רק לשיעורי ביצוע בין 0% ל-100%, כך שמדדים שהושלמו בשיעור ביצוע גבוה מהמתוכנן (למעלה מ-100%) חושבו כשיעור ביצוע של 100%.

תובנות עיקריות:

• שיעור הביצוע:

מאז שהחלו להתפרסם נתוני הביצוע של תוכניות העבודה ניתן להבחין כי בין השנים 2016-2018 חלה עליה קלה בשיעור הביצוע. לצד זאת, יש להזכיר כי אופן המדידה והיקפיה השתנו. בין השנים 2019-2022 לא פורסמו נתוני הביצוע עקב מערכות הבחירות וההתמודדות עם מגפת הקורונה. עם התייצבות תהליכי הבקרה אנו נמשיך להעמיק את יכולות התכנון, המעקב והבקרה.

הירידה בשיעור הביצוע בשנת 2023 לצד השפעות המלחמה משקפת מעין חזרה "לנקודת ההתחלה" (72%). בנוסף, בשנים בהן מוקמת ממשלה חדשה נדרשים שלבי התארגנות לביצוע משימות חדשות. מסיבה זו, ובדומה לניהול תוכניות חומש ויישום החלטות ממשלה, שנת 2023 מתאפיינת בתהליכי הקמת הממשלה וכניסת הנהלה חדשה במשרדים השונים.

• השפעת מלחמת חרבות ברזל על הרבעון האחרון של 2023

במקרים רבים, המדדים המופיעים בספר תוכניות העבודה מתוכננים לביצוע עד סוף שנת העבודה. כיוון שכך, הרבעון האחרון בשנה מנקז מאמצים רבים לסגירת המשימות ולהשלמת המדדים. כידוע, בשנה זו הרבעון האחרון התנהל תחת השפעות מצב החירום ומלחמת "חרבות ברזל", כך שמדדים רבים הושלמו בשיעור ביצוע נמוך. עם זאת, יש לציין כי על-פי החלטה ניהולית בוצעו פעולות רבות אחרות לטובת חיזוק העורף והתמודדות עם מצב החירום. בנוסף, בעלי תפקידים ועובדים רבים נקראו לשירות מילואים משמעותי וארוך, מה שגרר פגיעה בהשלמת משימות השגרה.

• החסמים העיקריים לשנת 2023:

דיווח נתוני הביצוע של תוכניות העבודה כולל גם דיווח על חסמים שגרמו לשיעור ביצוע נמוך. החסמים הניתנים לבחירה לקוחים מתוך קטלוג החסמים הממשלתי (ראו נספח א' למסמך זה).

- ניהול תקציב ובפרט **קיצוץ תקציבי ואי-בהירות בהסכמה על תקציב בעת קבלת ההחלטה.**

- תכנון וניהול ובפרט **שינוי סדרי עדיפויות.**

- טרם התקבלו נתונים.

- Force Major ("כוח עליון") - החסם מבטא את פרוץ **מלחמת "חרבות ברזל"** והשפעותיה.

נראה כי החסמים משקפים שתי מגמות עיקריות: הראשונה היא התנהלות תחת מצב חירום וחוסר ודאות תקציבית, והשנייה קשורה לרציפות תהליך התכנון, המעקב והבקרה. כאשר התהליך מתבצע באופן סדור, הוא מתאפיין בהעברה מסודרת של הנתונים וטיוב שגרות עבודה כמו גם מעקב ובקרה פנימית במשרדים וביחידות הסמך.

• **תוכניות עבודה ככלי ניהולי:**

שגרות המעקב והבקרה אחר ביצוע תוכניות העבודה משרתות את הנהלת המשרדים ויחידות הסמך. הפרסום של נתוני הביצוע הוא חלק מן השגרות הללו - מצד אחד הפרסום מסייע לשקף לציבור את העשייה הממשלתית, ומן הצד השני הוא מסייע להנהלת המשרד לקבל תמונה מהימנה על הנעשה במשרד, ועל החסמים המרכזיים במקרה של אי-ביצוע. כאמור, הפרסום מתבצע אחת לשנה בלבד, בעוד שהמעקב והבקרה מתבצעים לאורך השנה כולה, בתדירות משתנה לפי צרכי הארגון וההנהלה.

סיכום, תודות ומבט להמשך:

נתוני הביצוע של משרדי הממשלה ויחידות הסמך משקפים את העשייה הממשלתית הרחבה. עשייה זו כוללת מאמצים רבים, המכוונים כולם לשיפור החיים האזרחיים במדינה במגוון תחומים. אנו ממשיכים לפעול על טיוב העשייה הממשלתית עבור חיבוריות גבוהה יותר בין חלקי הממשלה השונים, תכנון משותף ושיעורי ביצוע גבוהים לטובת כלל אזרחי המדינה.

פרסום זה הוא תוצר של תהליכי עבודה של משרתי. ציבור רבים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, בעבודה משותפת עם מנכ"לי המשרדים ויחידות הסמך. התוצר משקף את המסירות של משרתי. ציבור ופועלם למען הציבור, כתוצאה מתהליכי השיפור, הלמידה והפקת הלקחים במקביל לתהליכי היישום לאור מדיניות הדרג הנבחר.

הערכתנו העמוקה נתונה לאגפי התכנון, המדיניות והאסטרטגיה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, ולסמנכ"ליות ולסמנכ"לים העומדים בראשם, על השמירה על תהליכי התכנון, המעקב והבקרה ופעולותיהם הרבות לחיזוק ושיפור העשייה הציבורית המסורה והמקצועית.

נשמח לעמוד בקשר במייל זה:

GovDecisions@pmo.gov.il

תודתנו לכלל העוסקים במלאכה,

אגף ממשל וחברה

משרד ראש הממשלה

עורכים: סברינה בושילוב, מרדכי (מדי) רוטנברג

צוות המערכת: עדו קמחי פלדהורן, אליענה זלר, עידו פילץ, טל פלג, נעמה בן שושן

סמנכ"לית ממשל וחברה: עו"ד לירון הנץ

