



דו"ח ביצוע החלטות ממשלה לשנת 2022

ספטמבר 2023

רקע

על הדו"ח

במסגרת מהלכיו הרוחביים לשיפור, ייעול וחזקת יכולות הביצוע של הממשלה, אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה מבצע החל משנת 2015 מעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה. אחת לשנה, האגף מרכז את דיווחי הביצוע של כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך ומפרסם לציבור.

הדו"ח המובא בפניכם עוקב אחר דיווחי הביצוע לשנת 2022 ומציג תמונת מצב עדכנית בהתאם לדיווחי משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה נעשה על ידי משרד ראש הממשלה, החל משנת 2015 עם הוספת האחראיות על כך לתקנון עבודת הממשלה ה-34.¹ המעקב מתבצע אחר הסעיפים הביצועיים בהחלטות הממשלה.

בהתאם לתקנון עבודת הממשלה, דו"ח זה אינו כולל מעקב אחר החלטות בענייני חוץ וביטחון, המוטל על ראש המטה לביטחון לאומי, ומעקב אחר החלטות ייעודיות הנוגעות לדיוני התקציב בממשלה, המוטל על הממונה על התקציבים במשרד האוצר.

1 ראו סעיפים 4(ד) ו-88 בתקנון עבודת הממשלה ה-34 מיום 26.5.2015.

שלבי התהליך

1. פירוק - אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה אחראי על פירוק החלטות הממשלה למשימות ביצועיות ברמות רזולציה שונות בהתאם להחלטה, ושליחת המשימות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך הרלוונטיים.
2. דיווח - המשרדים ויחידות הסמך נדרשים להעביר למשרד ראש הממשלה דיווחי ביצוע שנתיים עבור כל משימה שהוקצתה להם.
3. עיבוד ופרסום - משרד ראש הממשלה מרכז את כלל הדיווחים, מעבדם ומפרסמם לציבור הרחב בדף המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה באתר משרד ראש הממשלה.

מהי משימה ביצועית?

תהליך המעקב נעשה אחר החלטות ממשלה ביצועיות בלבד, קרי החלטות שקובעות פעולות אשר צריכות להתבצע לאחר קבלת ההחלטה.²

לדוגמה, החלטה על מינוי אינה קובעת פעולה להמשך משום שהפעולה הנדרשת מבוצעת עצם קבלת ההחלטה. לעומת זאת, החלטה על הקמת מרכז מבקרים מצריכה ביצוע של פעולות שונות לאחר קבלתה.

בהתאם לכך, משימה ביצועית היא פעולה אחת, שצריכה להיעשות על ידי גורם מסוים במועד ספציפי, ושניתן לדווח לגביה האם בוצעה או לא, כמו למשל "למנות צוות", "לגבש תוכנית", "להקצות תקציב" וכיו"ב.

מה כוללים דיווחי הביצוע?

תהליך הדיווח נעשה אחת לשנה, ובמסגרתו משרדי הממשלה ויחידות הסמך נדרשים לדווח על כלל המשימות הביצועיות שבאחריותם.

משימות הדורשות דיווח הן משימות שתאריך היעד לביצוען הוא עד סוף השנה וכן משימות שלא בוצעו בשנים קודמות.

המשרדים ויחידות הסמך מתבקשים לפרט לגבי כל משימה אם היא בוצעה או לא, כאשר עבור משימות שלא בוצעו עליהם להשלים ביאור לציבור וחסמים לאי-ביצוע.

² עם החלטות ממשלה שאינן ביצועיות ומשכך אינן דורשות מעקב, ניתן למנות מינויים, נסיעות, הרשאות לפי חוק נכסי מדינה, תוכניות מתאר, פטור ממכרז ואשרור הסכמים.

ניתוח נתונים

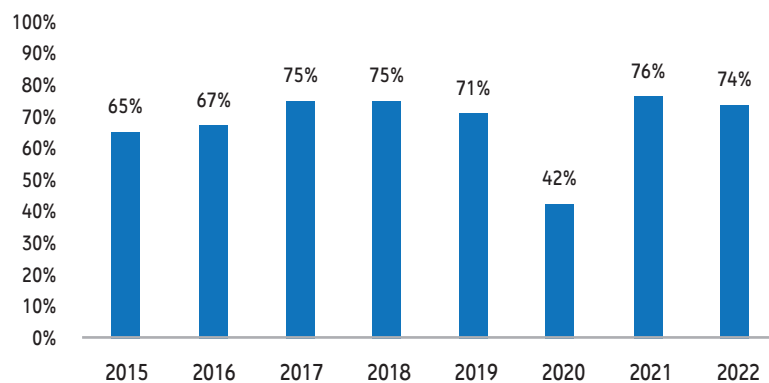
שיעורי ביצוע ממשלתיים לפי שנים

מאז החל תהליך המעקב אחר ביצוע החלטות ממשלה בשנת 2015, אנו עדים על פי רוב למגמת עלייה בשיעורי הביצוע הממשלתיים. ניתן להבחין בחריגה משמעותית מהמגמה בשנת 2020³, כשלאחריה חל תהליך עליה והתייצבות מסוימת.

שיעורי הביצוע הממשלתיים נמדדים בשתי רמות:

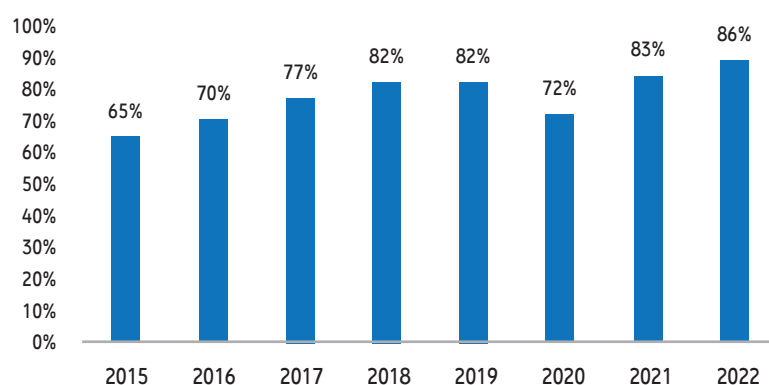
1. **רמה שנתית** - ניתוח שיעורי הביצוע מתייחס למשימות שתאריך היעד לביצוען חל במהלך אותה השנה בלבד.

שיעורי ביצוע שנתיים



2. **רמה מצטברת** - ניתוח שיעורי הביצוע כולל משימות שתאריך היעד לביצוען חל במהלך אותה שנה וכן משימות שלא בוצעו בשנים קודמות.

שיעורי ביצוע מצטברים

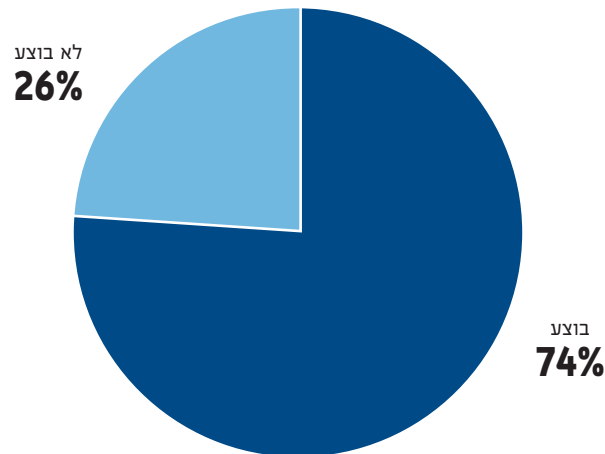


³ במהלך שנת 2020, חלה ירידה ניכרת בשיעורי הביצוע בין היתר בשל התפרצות מגפת הקורונה, היעדר תקציב מדינה וחילופי ממשלות.

שיעור הביצוע לשנת 2022

במהלך שנת 2022 התקבלו 157 החלטות ממשלה למעקב, שנסרקו ופורקו ל-3,044 משימות ביצועיות. מתוכן, 1,214 (39.9%) משימות היו צריכות להתבצע עד לסוף השנה, ואילו היתר צפויות להתבצע בשנים הבאות.

בסך הכל, הממשלה נדרשה לבצע 2,495 משימות שתאריך היעד לביצוען חל בשנת 2022, כאשר מתוכן בוצעו 1,847 משימות (74%).



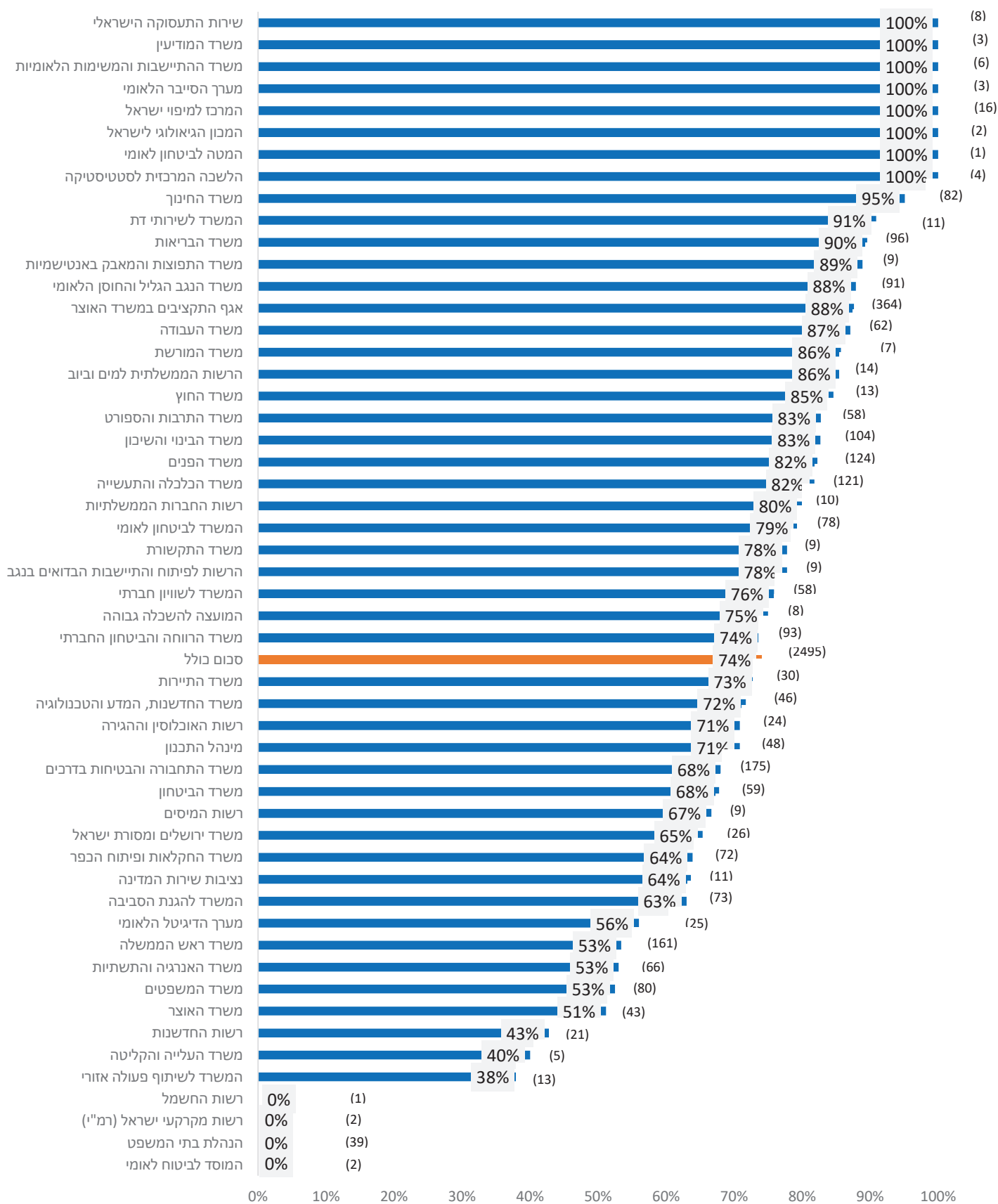
שיעורי ביצוע משרדיים

ב-157 החלטות הממשלה הביצועיות שהתקבלו בשנת 2022, מונו 51 גורמים ממשלתיים החייבים בדיווח לסעיפים השונים. הגורם שחייב בדיווח על ביצוע משימה הוא זה שמונה לנושא בהחלטת הממשלה, כאשר לרוב מדובר במנכ"ל המשרד.

בגרף שלפניכם מוצג פילוח שיעורי הביצוע לפי משרדים ויחידות סמך (סך המשימות שתאריך היעד לביצוען חל בשנת 2022 מופיע בסוגריים):⁵

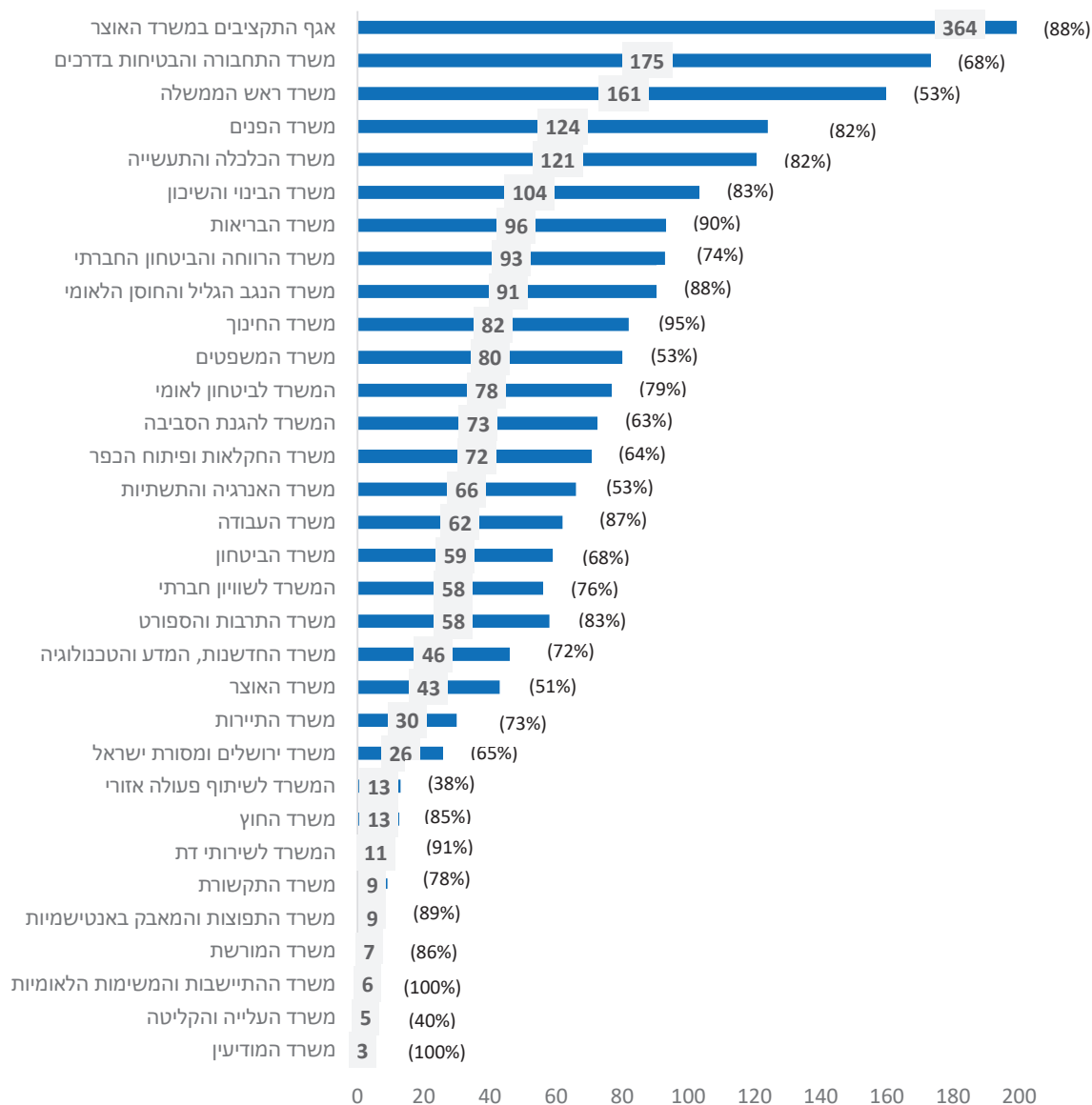
4 כולל משימות שפורקו מהחלטות שהתקבלו לפני שנת 2022.
5 רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) והנהלת בתי המשפט לא העבירו דיווחי ביצוע עדכניים עד למועד פרסום דו"ח זה. משרד התרבות והספורט העביר דיווחים חלקיים בלבד. משימות שעבורן לא התקבל דיווח, סומנו ככאלה שלא בוצעו ובביאור לציבור צוין כי לא נמסר דיווח על ביצוע המשימה מצד הגורם האחראי.

ניתוח שיעורי ביצוע משרדיים



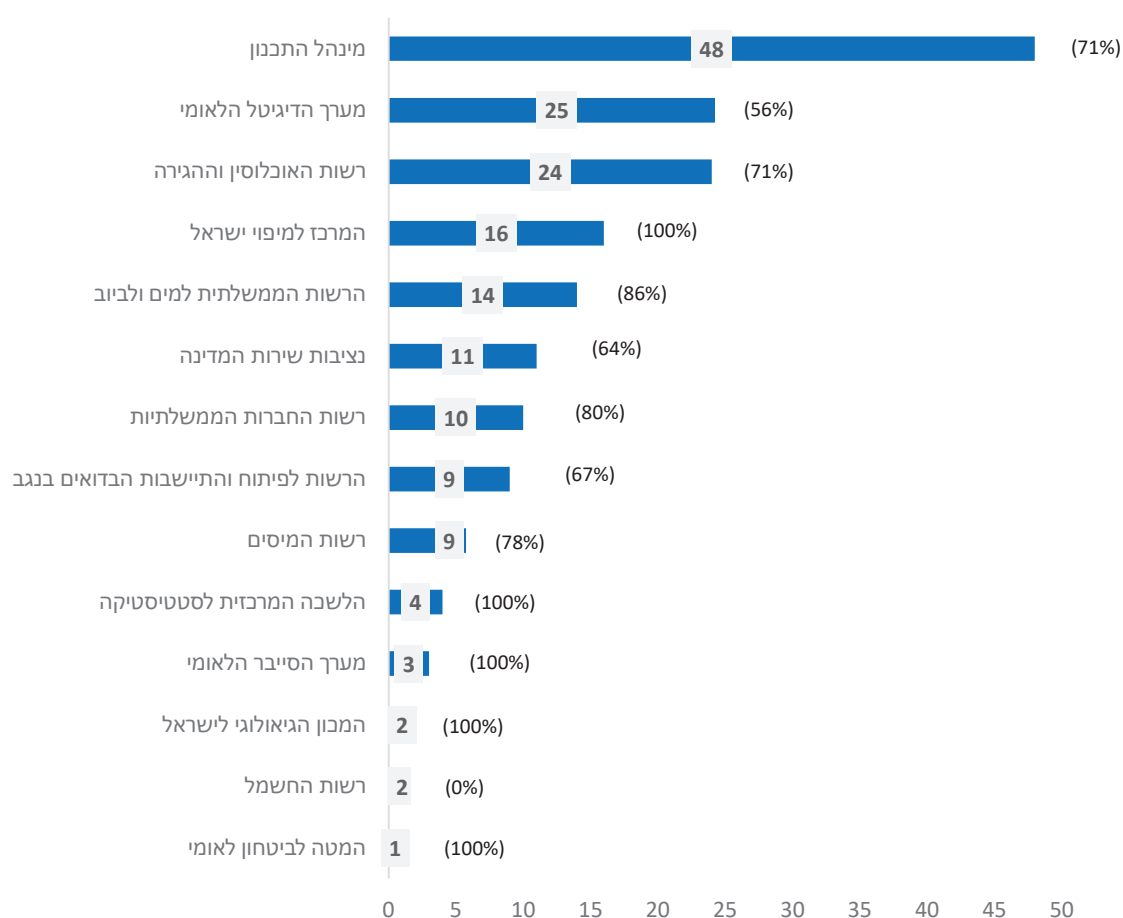
בגרפים הבאים מוצגים פילוחי שיעורי הביצוע לפי כלל המשימות שהוקצו לכל גורם ושתאריך היעד לביצוען חל בשנת 2022, בחלוקה למשרדים ויחידות סמך (שיעור הביצוע של כל גורם מופיע בסוגריים):⁶

ניתוח שיעורי ביצוע לפי כלל המשימות - משרדי ממשלה בלבד



6 לא כולל תאגידים סטטוטוריים.

ניתוח שיעורי ביצוע לפי כלל המשימות - יחידות סמך בלבד



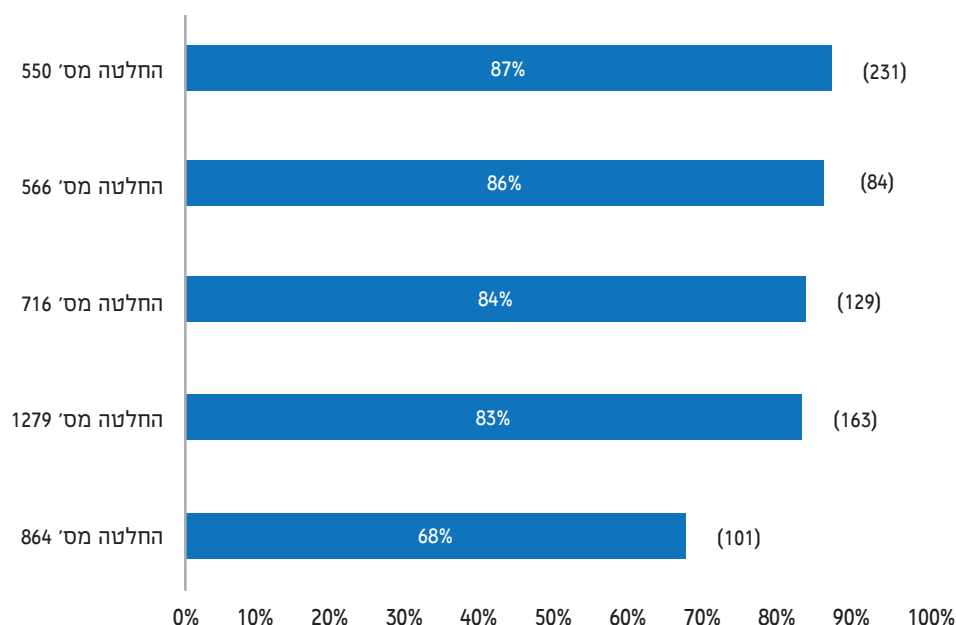
ניתוח שיעור ביצוע של החלטות ממשלה מרכזיות

חמש ההחלטות עם מספר המשימות הביצועיות הגבוה ביותר לשנת 2022, הן ההחלטות הבאות:

1. [החלטה מס' 550](#) מיום 24.10.2021 בנושא "תוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026".
2. [החלטה מס' 1279](#) מיום 14.3.2022 בנושא "תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022 - 2026".
3. [החלטה מס' 716](#) מיום 28.11.2021 בנושא "תוכנית להעצמה ולפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים בגליל ובכרמל לשנים 2021 עד 2023".
4. [החלטה מס' 864](#) מיום 26.12.2021 בנושא "תוכנית לעידוד צמיחה דמוגרפית בת קיימא ביישובי המועצה האזורית גולן וקצרין לשנים 2022 - 2025".
5. [החלטה מס' 566](#) מיום 22.10.2020 בנושא "תוכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי 'עוטף רצועת עזה' לשנים 2021 - 2022".

החלטות גדולות אלו עוסקות בתחומים חברתיים וכלכליים, ומטרתן קידום תוכניות לפיתוח חברתי-כלכלי, צמצום פערים, פיתוח והעצמת יישובים ועידוד צמיחה דמוגרפית.

בגרף הבא מוצגים שיעורי הביצוע השנתיים של החלטות אלה, עבור משימות שתאריך היעד לביצוען חל עד סוף שנת 2022 (סך המשימות מופיע בסוגריים):

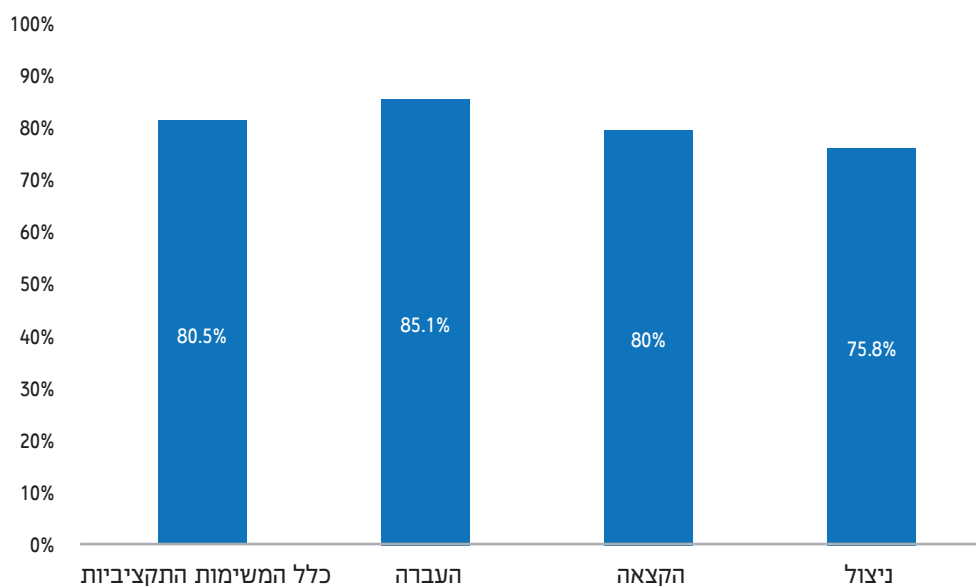


ניתוח שיעור ביצוע של משימות תקציביות

משימות תקציביות הן אלה העוסקות בהקצאת או העברת תקציבים לטובת הפעילויות האמורות בהחלטה. ישנם שלושה סוגים של משימות תקציביות:

1. **הקצאה** - המשרד נדרש להקצות תקציב לטובת פעילות מסוימת.
2. **העברה** - המשרד נדרש להעביר תקציב למשרד אחר, לטובת פעילות מסוימת.
3. **מימוש** - ניצול סך כל התקציב שהועבר למשרד ממשרדים אחרים, לטובת פעילות מסוימת.

מתוך 2,437 המשימות שתאריך היעד לביצוען חל בשנת 2022, 1,372 הן משימות תקציביות (56.3%). בגרף הבא מוצגים שיעורי הביצוע השנתיים של כלל המשימות התקציביות, בחלוקה לשלושת הסוגים השונים ובהתבסס על דיווחי המשרדים:

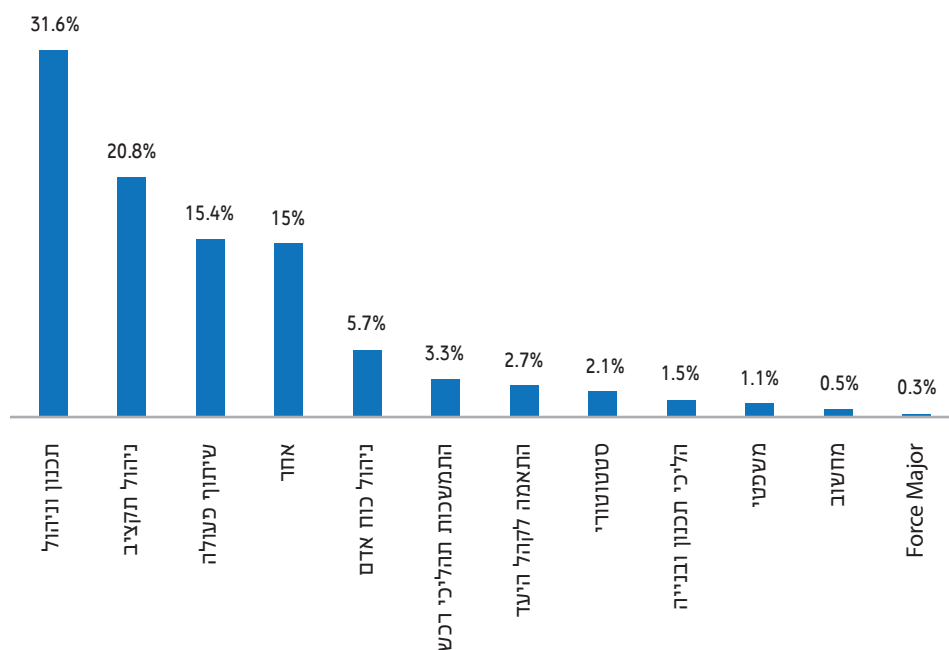


חסמי ביצוע מרכזיים

עבור כל משימה שלא בוצעה, המשרדים נדרשים לדווח על החסם הראשי והחסם המשני שעיקבו או מנעו את ביצועה.

מניתוח הנתונים, עולה כי שלושת החסמים הבולטים בביצוע החלטות הממשלה לשנת 2022 משקפים פערים בנוגע ל:

1. תכנון וניהול, ובפרט הערכת חסר בהיקף המשימה.
 2. שיתוף פעולה, ובפרט עיכוב בביצוע של גורם מחוץ למשרד.
 3. ניהול תקציב, ובפרט אי-העברת דרישה תקציבית לטובת הנושא.
- הגרף הבא מציג את שכיחותו של כל חסם ראשי, בהתבסס על דיווחי הביצוע של המשרדים לשנת 2022:⁷



בהתאם לתמונת מצב זו, משרד ראש הממשלה בוחן קידומם של מהלכים להתמודדות עם שלושת החסמים הבולטים הבאים: תכנון וניהול, ניהול תקציב ושיתוף פעולה.

7 עבור משימות שתאריך היעד לביצוען חל עד סוף 2022.

תובנות מרכזיות וסיכום

1. תהליך המעקב ככלי לקידום הביצוע של החלטות הממשלה

ריכוז שנתי של דיווחי ביצוע החלטות הממשלה ופרסומם לציבור, מהווה בסיס לבחינת התקדמות הממשלה בסוגיות חברתיות וכלכליות, מעלה את המודעות לנושא ומגדיל את שיעורי הביצוע באופן מתמשך. בהתאם לתפיסות בין-לאומיות רווחות, מעקב שיטתי ומסודר לאורך זמן מכוון לשיפור האפקטיביות הממשלתית והגדלת אמון הציבור במוסדות השלטון.

2. אופן ניסוח החלטות הממשלה משפיע על ביצוען

במסגרת תהליכי פירוק החלטות הממשלה למשימות ביצועיות וריכוז הדיווחים מול משרדי הממשלה ויחידות הסמך, עלו מספר פערים מהותיים הנוגעים לאופן כתיבת ההחלטות, שמקשים על יישומן:

- א. ניסוח בשפה עמומה ונתונה לפרשנות, שאינה ברורה דייה לקורא ולגורמים שאחראים על ביצוען.
- ב. היעדר לוחות זמנים ברורים לביצוע או קביעתם באופן שלא מאפשר יישום מלא של הפעולות.
- ג. הגדרת מספר גורמים אחראים לביצוע משימה אחת או היעדר גורם אחראי מוביל לביצוע המשימה.
- ד. סיכום תקציבי שאינו מובן וחד משמעי - לעיתים לא ברור מי הגורם האחראי על הקצאת, העברת או איגום הכספים.
- ה. חוסר סנכרון במשרד המוביל או בין המשרדים - במקרים מסוימים הגורמים המדווחים כלל לא מכירים את הסעיפים הרלוונטיים לגביהם, ונודע להם עליהם רק בעת תהליך הדיווח.

שומרים על קשר

אנו רואים חשיבות רבה בחיזוק וייעול יכולות הביצוע של הממשלה, ומאמינים כי מעקב שיטתי אחר דיווחי הביצוע של החלטות הממשלה ופרסומם לציבור, מהווים אבן בוחן וכלי לשיפור מתמיד בקידום מדיניות הממשלה בסוגיות חברתיות וכלכליות.

להתייחסויות, הצעות ייעול או רעיונות לניתוחים נוספים, ניתן לפנות אלינו לכתובת המייל הבאה: GovDecisions@pmo.gov.il.

נשמח לסייע בכל שאלה או בקשה,

אגף ממשל וחברה,

משרד ראש הממשלה

