

# מדדים לתפקוד משרדי הממשלה: מתודולוגיה ויישום בעולם ובישראל

גיל בן-ארי ותומר גוטמן\*

נייר מדיניות 2015.04 / נובמבר 2015



\* בוגרי תואר ראשון של בית הספר לכלכלה, המרכז הבינתחומי הרצליה. benari.gil@post.idc.ac.il, gutman.tomer@post.idc.ac.il. העבודה נכתבה בהנחייה ובליווי מקצועי של פרופ' צבי אקשטיין, ד"ר נדון בודו-טרקטנברג וגב' טלי לרום. תודה להערותיהם המועילות של חברי ועדת ההיגוי לפרויקט (ראה נספח ז).

# מכון אהרן למדיניות כלכלית

## על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזק חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן.

צמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה והעלאת הפריון לעובד היא היעד המרכזי של כל המשקים, ובכללם של המשק הישראלי. המדדים המרכזיים לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש, התעסוקה והפריון במשק – נמצאים עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח. חזון המכון הוא לערוך מחקרים כלכליים אשר יניבו הצעות הן לכלי מדיניות חדשניים והן לרפורמות במשק לקידום הצמיחה, התעסוקה והפריון. מטרת מחקרי המדיניות להשפיע על המדיניות המוניטרית והפיסקלית, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחזוק החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן החברתי של ישראל.

היעד העיקרי הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רוחביים, וכן מחקר המתמקד בענפים שונים כדי לבחון ולהמליץ על שימוש מושכל בכלי מדיניות וסדרי עדיפויות שיגרמו לגידול התעסוקה והפריון בכלל ענפי המשק. במסגרת זו ניתן דגש על חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל בחדשנות טכנולוגית, וכן על העצמת ההתייעלות והחדשנות בענפים המסורתיים, ענפי השירותים והסקטור הציבורי. כל זאת נעשה על בסיס מחקרי מוצק והצבת יעדים כמותיים כדי להשיג את חזון המכון.

### ← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), מר שאול שני (סגן יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי אקשטיין, מר ארז ויגודמן, פרופ' אמיר ירון, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

### ← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

### ← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב.

### ← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: [aaron.economics@idc.ac.il](mailto:aaron.economics@idc.ac.il)

אתר: [www.aiep.idc.ac.il](http://www.aiep.idc.ac.il)

## מדדים לתפקוד משרדי הממשלה

פרויקט "מדדים לתפקוד משרדי הממשלה" (שהחל לפעול בבית הספר לכלכלה עוד בטרם הקמת מכון אהרן) נועד לבנות מערכת מדדים למגזר הציבורי בישראל שתסייע לשיפור פעילות הממשלה. מסמך זה מסכם את השלב הראשון של הפרויקט שבמסגרתו בוצעה סקירה מקיפה של מתודולוגיות מדידה במגזר הציבורי בעולם ובישראל. המסמך מציג סוגיות כלליות הקשורות למטרות המדידה, שיטות ליישום המדידה והמגבלות הטמונות בשימוש במדדים, וסוקר את השימוש במדדים במגזר הציבורי בחלוקה למטרותיו השונות – תקצוב מבוסס תוצאות, ניהול מבוסס תוצאות ואחריותיות. כמו כן הוא מספק תיאור נרחב של המודלים הנפוצים, של שתיים ממערכות המדידה המתקדמות בעולם (של אוסטרליה ושל ניו זילנד) ושל מדדי השוואה בינלאומית. לסיכום מוצגות המלצות מספר ליישום המתודולוגיות הנסקרות לצורך שיפור המדידה במגזר הציבורי בישראל והרחבתה:

- תכנון בפרספקטיבה כלל-ממשלתית.
- שימוש במודל לוגי אחיד לבחינת כלל היבטי התפקוד.
- בחינה שוטפת של רלוונטיות התכניות.
- בניית מדדי מצפן לזיהוי הצורך בהתערבות בתכניות.
- מעורבות משרד האוצר.
- בחינת איכות מסמכי הממשלה.

## תוכן העניינים

5	1. רקע
5	1.1 התפתחות המדידה במגזר הציבורי
6	1.2 מטרת המדידה
7	2. מדידת המגזר הציבורי בישראל
7	2.1 האגף לממשל וחברה ותכניות העבודה המשרדיות
9	2.2 מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן
9	2.3 RIA – הערכה של השפעת הרגולציה
10	2.4 מדדי הרצליה לחוסן לאומי
11	3. סוגיות בבניית מדדים והשימוש בהם
11	3.1 יישום המדידה
14	3.2 סיכונים ומגבלות בשימוש במדדים
16	4. מטרת המדידה במגזר הציבורי
16	4.1 תקצוב מבוסס תוצאות (Performance Budgeting)
17	4.2 ניהול מבוסס תוצאות (Performance Management)
19	4.3 אחריותיות (Accountability)
21	5. המלצות
21	5.1 תכנון: פרספקטיבה כלל-ממשלתית
21	5.2 תכנון: מודל לוגי אחיד לבחינת כלל היבטי התפקוד
22	5.3 מעקב שוטף: בחינת רלוונטיות התכניות
22	5.4 בניית המדדים: מדדי מצפן
24	5.5 פיקוח וניהול: מעורבות משרד האוצר
25	5.6 בקרה: בחינת איכות מסמכי הממשלה
25	5.7 המשך הפרויקט
31	נספח א: מושגים בסיסיים
33	נספח ב: מודלים נפוצים למדידת תפקוד המגזר הציבורי
39	נספח ג: מדדים בתכניות העבודה בישראל
41	נספח ד: Benchmarking למדינה מובילה - אוסטרליה
46	נספח ה: Benchmarking למדינה מובילה - ניו זילנד
54	נספח ו: מדדי השוואה בינלאומית
67	נספח ז: עיקרי המלצות ועדת ההיגוי, דצמבר 2012

## 1. רקע

מדדים הם כלי בלתי נפרד מהמגזר העסקי המשמש לניהול, מעקב ושיפור תהליכים, אך גם להצגת תוצאות כלפי חוץ ונטילת אחריות וביקורת (להגדרת מושג המדדים ומושגים בסיסיים נוספים המופיעים בנייר זה ראה נספח א). המדדים נותנים מידע ממוקד על הפרמטרים העיקריים הנמצאים בלב העסק, ומאפשרים להנהלה ולציבור לבצע הערכה בסיסית של הצלחת העסק בהשוואה למתחרים ובהשוואה לתוצאותיו בשנים קודמות. מדדים אלה לרוב פשוטים ואינטואיטיביים, לדוגמה סך כל המכירות בשנה, שיעורי רווחיות, הכנסה ממוצעת ללקוח וכדומה. כל עוד יש לחברה תחום פעילות מוגדר ומצומצם יחסית, ומטרתה העיקרית היא השאת רווחים עבור בעלי המניות, מדדי התפקוד שלה יהיו ברורים.

במגזר הציבורי המצב מורכב יותר: לממשלה יש מספר רב יותר של מטרות, והיא אינה מתמקדת רק ברווחים; חלק מהמטרות אינן בהכרח כלכליות, כגון הקמת מסילת רכבת הרחק מאזורי הביקוש, ולעתים המטרות סותרות זו את זו, לדוגמה, ערכי השוויון והיעילות שהממשלה מקדמת בתחומים רבים באים לרוב זה על חשבון זה. ככל שהמטרות מורכבות יותר, כך גם המדדים מסובכים יותר – לבנייה, למעקב ולהסקת מסקנות. לכן, השימוש במדדים במגזר הציבורי נפוץ פחות מאשר במגזר הפרטי, אך חשיבותם אינה נופלת מאלה של המגזר הפרטי.

### 1.1 התפתחות המדידה במגזר הציבורי

הדרישה לשיפור שירותי הממשלה אינה רעיון חדש, שכן מאז ומתמיד היו ממשלות מעוניינות לראות ולהראות שהכספים שהוציאו השיגו תוצאות. כבר בשנת 1949 המליצה "ועדת הובר" לממשל האמריקאי לבנות מנגנון שיבטיח שהחלטות תקציביות תתקיימנה על בסיס תוצאות מדידות במטרה להעריך את תפוקת שירותי הממשלה. בשנות ה-50 וה-60 של המאה הקודמת החלו מדינות OECD רבות לפעול בכיוון דומה, אך לבסוף לא הצליחו לממש את החזון. רק בשנות ה-90, שנים רבות לאחר שהנושא ירד מסדר היום הציבורי, הוא זכה לעדנה מחודשת בדמות ה-New Public Management. בתקופה שבה נאלצו מדינות רבות להתמודד עם מיתון כלכלי, יחד עם דרישת הציבור לשירותים איכותיים וסירובו לשלם מס בשיעור גבוה, חזר הרעיון להערכה ושיפור תפקוד המגזר הציבורי לכותרות (OECD, 2003).

החשיבות המיוחסת למדידת תפקוד הממשלה עברה שינוי משמעותי עם השנים. בעבר, עיקר המוטיבציה למדידת התפקוד נבע מהרצון לאכוף על משרתי הציבור למלא את תפקידם ולשמור על משמעת תקציבית. מערכות מדידה אלה אמנם עבדו היטב כאשר פעולות הממשלה היו פשוטות וסטנדרטיות, אך הן לא היו מסוגלות להתמודד עם תכניות מורכבות ולא שיפרו את יעילות השירותים ואת האפקטיביות שלהם. לעומתן, מערכות מדידת התפקוד הקיימות כיום צריכות לענות על צרכים מרובים ומורכבים שהמגזר הציבורי מתמודד איתם. בין היתר, על המגזר הציבורי בעידן המודרני לדחוף לשיפור יעילות ההוצאה הציבורית, לקדם ערכים כגון שוויון והוגנות, להיות גמיש מספיק כדי להסתגל במהירות לצרכים משתנים ולשירותים מותאמים אישית ללקוחות, ולהתאים את עצמו לשימוש גובר בשירותים מופרטים. לכן, בשל צרכים מורכבים אלה, עולה הצורך בפיתוח מערכות מתקדמות לבחינת תפקוד המגזר הציבורי (Curristine, 2005). כיום, עיקר הדגש הוא חיזוק השימוש במדדי התפקוד ככלי לשיפור קבלת החלטות, לניהול תכניות העבודה ולקביעת סדרי עדיפויות. בהתאם לכך, מיקוד השיח סביב תוצאות במקום סביב תשומות מעניק למנהלים גמישות רבה יותר אשר אמורה לשפר את יעילות השירות הממשלתי ואת האפקטיביות שלו, ולהוביל לתוצאות טובות יותר עבור הציבור (OECD, 2003).

עם זאת, לא כולם משוכנעים שהמגזר הציבורי מתקדם בכיוון הנכון. הגישה הנהוגה כיום מבטיחה שאם מרפים מהמגבלות על התשומות ומעניקים למנהלי התכניות מידה רבה יותר של גמישות, בתמורה הם יצליחו לשפר את יעילות המשרד, ובו בזמן תגביר פעולה זו גם את האמינות והאחריות שלהם. אולם, לטענת המתנגדים לגישה זו, ישנה חוסר סימטריה בין שני צדי המשוואה. מצד אחד, הקשר בין תקציב התכנית לבין התשומות שלה והתפוקות לטווח הקצר הנו קשר חזק. לכן, הכתבת המשאבים של כל תכנית מאפשרת להעריך את תפוקות התכנית ברמת ודאות גבוהה. מנגד, אין כל ערובה לכך שהתרת קשר זה, המהווה מנגנון בולם ומרסן עבור המשרד, תביא לשיפור בתוצאות. בניגוד לטיב הקשר בין תקציב התכנית לתשומות, עצמת הקשר בין התקציב לתוצאות היא חלשה בהרבה, ולרוב מבוססת על מודלים לוגיים מורכבים אשר ספק אם באמת מתקיימים במציאות (Posner, 2006).

## 1.2 מטרות המדידה

המוטיבציה למדידה ולבחירת תפקוד המגזר הציבורי עשויה לנבוע ממקורות פנימיים של למידה ארגונית ודרישה להתייעלות, או מאילוצים חיצוניים כגון ביקורת ציבורית או פרלמנטרית (אלסטר, חביב וצבע, 2010). אף שבמדינות שונות הרפורמות במדידת התוצאות נבעו מצרכים שונים, ניתן לאפיין מטרות עיקריות שחזרו על עצמן בין מדינות: חיזוק משמעת תקציבית, קביעת סדרי עדיפויות ושיפור יעילות הקצאת המשאבים; שיפור איכות שירותי הממשלה; שיפור השקיפות והאחריותיות (Accountability). בפועל, רוב הרפורמות שביצעו מדינות ה-OECD בעשורים האחרונים לא התמקדו בהיבט אחד בלבד אלא נועדו לשרת בו בזמן מטרות מספר (OECD, 2007).

הבנת המטרה היא שלב בסיסי והכרחי בבניית מערכת מדידה, זאת משום שהמדדים המתאימים ביותר עבור מטרה אחת לא יתאימו עבור מטרה אחרת. מטרות שונות תזדקקנה למדדים מסוגים שונים ובכמות שונה, ולמודל לוגי שונה (להרחבה על המודלים הלוגיים הנפוצים ראה נספח ב). לכן, לפני שמתחילים במלאכת בניית המודל ובחירת המדדים חשוב להבין מהי מטרת המדידה. כך ניתן יהיה לזהות את היבטי התפקוד החשובים ביותר למדידה ולמעקב (OECD, 2003).

קביעת יעדים ברורים לתכניות העבודה עשויה להתברר כמשימה לא פשוטה כאשר לא ברור מהן המטרות הכלליות של המשרד הממשלתי. בהיעדר תרבות תכנונית בארגון, עלול להיווצר מצב שבו קיימות תכניות חופפות או חלקיות הנובעות מהקושי לאזן בין מטרות מרובות בתוך הארגון (Curristine, 2005). השימוש הגובר במדדי תפקוד תרם רבות לקידום החשיבה התכנונית בתוך תהליכי התקצוב וניהול העבודה במגזר הציבורי. מדינות OECD רבות החלו לבסס את החשיבה התקציבית לפי התוצאות הרצויות בעתיד, ולא לפי ההוצאות שנרשמו בעבר. בהתאם לכך, מדינות רבות עברו מתכנון המבוסס על חשיבה לטווח קצר לבניית תכניות אסטרטגיות לטווח של 3-5 שנים המאפשרות קידום מטרות לטווח ארוך יותר (OECD, 2007). התנאי המאפשר להגיע לתוצאות טובות יותר בעתיד הנו שימוש באינפורמציה לצורך למידה מניסיון העבר, ותכנון מושכל של הפעולות שתינקטנה בעתיד.

## 2. מדידת המגזר הציבורי בישראל

### 2.1 האגף לממשל וחברה ותכניות העבודה המשרדיות

עד לפני מספר שנים, לא היה תהליך התקצוב של משרדי הממשלה בישראל מלווה בתכנון עבודה שנתי המבוסס על יעדי מדיניות וסדרי עדיפויות. כתוצאה מכך תהליך התקצוב היה גם תהליך התכנון בפועל, והתכנון הממשלתי היה מבוסס משאבים ולא מבוסס תוצאות ויעדים. כיום, האגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה (לשעבר האגף לתכנון מדיניות) מוביל את התהליכים לשינוי דרך עבודתה של הממשלה ומלווה את תכנון המדיניות הממשלתית. הקמתו של מעגל התכנון במקביל למעגל התקצוב נועדה להבטיח שסדרי העדיפויות הלאומיים יקבלו משקל אמיתי בעת חלוקת התקציב.

החל מ-2011 מפרסם האגף לממשל וחברה את ספר תכניות העבודה השנתי של משרדי הממשלה בישראל. בספר זה מוצגות לעיני הציבור תכניות המתארות את פעילותם העיקרית של משרדי הממשלה, תוך פירוט היעדים המוגדרים שהציבו לעצמם המשרדים ובחינת השגת יעדים אלה. פרסום הספר מבטא את מחויבותה של הממשלה לשקיפות ציבורית ונועד להעלות את אמון הציבור בה (האגף לתכנון מדיניות, 2012). תכניות העבודה מבוססות על "מדריך התכנון הממשלתי" שנכתב באגף, אשר מתווה למשרדי הממשלה מתודולוגיה לתכנון, בניית מדדים ומעקב אחר תוצאות. המדריך נועד לחזק את התכנון הכלל-ממשלתי ולעודד את משרדי הממשלה לחשוב במונחי תועלת לציבור וליצור שפת תכנון אחידה, על מנת לקדם מטרות ויעדים רוחביים אשר מושפעים מפעילות משותפת של משרדים אחדים. כמו כן האגף פועל להקמת אגפי מדיניות במשרדי הממשלה השונים, אשר יקדמו את תכנון המדיניות המשרדית תוך מחויבות למדיניות הכלל-ממשלתית, ויהיו חלק אינטגרלי ממעגל התכנון (האגף לתכנון מדיניות, 2013).

המעבר מחשיבה מבוססת תשומות לתכנון מבוסס תוצאות הגדיל את התמקדות הממשלה ביעדיה ובהשגיה. המדידה, הערכת המצב והתכנון תרמו רבות למנהלי היחידות במשרדים ללמוד מניסיונם ולבצע התאמות, וכתוצאה מכך היוו תמריץ משמעותי לשיפור תפקוד המשרדים. כיום, משרדי הממשלה בישראל מבצעים הערכות מצב במטרה "לפתח הבנה של הנושאים שיש לטפל בהם על בסיס מידע ועובדות... (הערכות מצב אלה מהוות) הזדמנות להסתכל פנימה אל תוך המשרד, לבחון באופן ביקורתי את פעולותיו ולהגדיר כיווני שינוי מרכזיים" (האגף לתכנון מדיניות, 2010).

הערכת המצב המשרדית מאפשרת בראש ובראשונה לבחון מחדש את סדרי העדיפויות של המשרד. בכך היא משפרת את גמישותו הניהולית, ומסייעת לו לקבל החלטות בזמן אמת. כמו כן, הערכת המצב עשויה לתת לגיטימציה לתהליכי חדשנות ושינויי כיוון במדיניות המשרד, להיפטר מתכניות ישנות שאינן תורמות הרבה ולהחליפן בתכניות חדשות. מדובר במהלך לא פופולרי ובעל קושי פוליטי רב (רוב מדינות ה-OECD נוטות להימנע מביטול תכניות לא יעילות, ובמקום זאת מחפשות דרכים לשיפורן [OECD, 2007]). בשל כך, הערכות מצב אלה למעשה נותנות לגיטימציה להתחדשות תכניות העבודה המיושנות ולשינוי אופן אספקת השירותים בישראל, כך שתהיה התאמה בין צרכי המשתנים של הציבור לבין שירותי הממשלה הניתנים לו. תהליך ההתחדשות והתאמת התכניות לצרכים הנם גורמים הכרחיים להתייעלות המשרד, שיפור האפקטיביות שלו ושיפור ה-value for money שהוא מספק לציבור.

כאמור, תכניות העבודה מבוססות על סטנדרט אחיד וזהה לכל המשרדים אשר הוגדר לראשונה במדריך התכנון (להרחבה על המודל הלוגי הישראלי ראה נספח ג). בכך המדריך מטמיע שפה משותפת ומונע בלבול מושגים ושימוש בגישות שונות על ידי משרדים שונים (האגף לתכנון מדיניות, 2010). מהלך זה עשוי לסייע לממשלה להאריך את אופק התכנון לטווח ארוך יותר ולקדם תכניות אסטרטגיות רוחביות מורכבות הדורשות שיתופי פעולה בין-משרדיים, משימה אשר במתכונת העבודה הנוכחית היא מתקשה לבצע (האגף לתכנון מדיניות, 2012).



## מאפייני המדדים בתכניות העבודה המשרדיות

### טווח קצר

ההתנהלות התכנונית של ממשלת ישראל מוגבלת במסגרת תקציב שנתי או דו-שנתי, והמשטר הקואליציוני הנהוג בישראל מאופיין בהחלפת ממשלות ושרים בתדירות גבוהה. מאפיינים אלה יוצרים קושי רב לגבש מטרות כלל-ממשלתיות ותכנוניות עבודה משרדיות לטווח ארוך. ואכן, מספר רב ביותר של תכנויות משרדיות פועלות לקידום מטרות בטווח הקצר בלבד (האגף לתכנון מדיניות, 2010).

### היעדר ראייה כלל-ממשלתית

בהיעדר ראייה כלל-ממשלתית, התכנון בישראל מתבצע בגישת bottom-up מתוך העשייה המשרדית. גישה זו מתאפיינת לרוב בחשיבה קצרת-טווח ונקודתית יחסית, וזאת בניגוד לגישת top-down המקובלת ברוב מדיניות OECD (ראה סעיף 3.1 ונספח ה). בדיוק לשם כך החליטה הממשלה בנובמבר 2012 להקים אגף לאסטרטגיה כלכלית-חברתית במסגרת המועצה הלאומית לכלכלה. מטרתו העיקרית של האגף היא למסד תהליכים כלל-ממשלתיים מעמיקים אשר יתמודדו עם אתגרים ארוכי טווח ואתגרים בין-משרדיים (משרד ראש הממשלה, 2012). כך יתכנס תכנון משרדי הממשלה בישראל כלפי "מעלה" למטרות על של כלל הממשלה, ומטרות המשרדים תיקבענה בהתאם לכך. התכנסות זו תקנה לממשלת ישראל יכולת תכנון רוחבי ותכנון ארוך טווח, ותקדם אותה לקראת מדידה בגישת top-down.

### מדדים הצהרתיים

פרסום ספר תכנוניות העבודה נועד בעיקר לשקף לציבור מה הממשלה עשתה בפועל, ומהווה קבלת אחריות של הממשלה לפעולותיה ולתוצאותיהן. עם זאת, מכיוון שבשלב זה מערכת המדידה עדיין בחיתוליה, קשה לייחס לממשלה אחריות מלאה למדדים המוצגים והם משמשים כ"מדדים הצהרתיים", שמטרתם העיקרית כיום היא להציג לציבור את העובדות – מה השיג המשרד בהשוואה למה שהוא תכנן. חשוב גם לציין בהקשר זה שהמדדים המפורסמים בספר אינם סך כל המדדים שנעשה בהם שימוש תכנוני וניהולי במשרדים.

### שלבי התארגנות

בשונה מרוב המתודולוגיות המקובלות המתייחסות לתהליכי המרת המשאבים לתפוקות כאל קופסה שחורה, מדריך התכנון הישראלי מייחס חשיבות רבה לתהליכים אלה ("שלבי התארגנות"). שלבי ההתארגנות הם כל שרשרת הפעולות שמבצעת המערכת הממשלתית אשר נועדו להמיר את משאבי התכנית לתפוקות. לרוב מדובר ברצף אירועים המתרחשים בזה אחר זה ומהווים את היערכות המערכת הממשלתית למשימה, וללא השלמתם לא תתבצע המשימה (האגף לתכנון מדיניות, 2010).

#### איור 1: מיקום שלבי התארגנות בתוך תהליך הייצור הממשלתי בישראל



מקור: האגף לתכנון מדיניות, 2010.



למעקב אחר שלבי ההתארגנות יש ערך רב בשל הברוקרטיה הסבוכה שבה מתאפיינת מדינת ישראל. ברוב המקרים ביצוע שלב כלשהו מותנה בהשלמת כל השלבים הקודמים לו, ולכן כל עיכוב קטן של שלב אחד עלול לגרום לדחייה בביצוע של כל השלבים הבאים אחריו (צוואר בקבוק), וכך גם לדחיית ביצוע המשימה כולה. מדריך התכנון ממליץ לזהות מראש עבור כל משימה את שלבי ההתארגנות המרכזיים אשר ניתן לעקוב אחריהם, כדי לזהות חסמים אפשריים ולמנוע אותם. דוגמאות לשלבי התארגנות: הפצת תזכיר חוק, גיוס כוח אדם, מינוי ועדה, העברת תקציב, אישור מבנה ארגוני, השלמת התקשרות במכרז, שכירת מבנה, חתימת חוזה.

## 2.2 מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן

בדצמבר 2012 החליטה הממשלה לקבוע מדדים לאיכות חיים, קיימות וחוסן לאומי. מדדים אלה נועדו לספק מידע מקיף וממצה אשר יאפיין את סביבת הפעילות של הממשלה ויהווה בסיס לעיצוב המדיניות הציבורית. כמו כן יאפשרו המדדים לבחון את תוצאותיה של מדיניות זו ולנתח את היעילות והאפקטיביות של הקצאת תקציב הממשלה לצורכי השגת יעדיה. לבסוף, המדדים נועדו גם לאפשר לציבור להעריך את ההתקדמות והשינוי באיכות חייו על בסיס מידע אובייקטיבי ורלוונטי. בנוסף ליעדים אלה הוחלט כי על המדדים הנבחרים לתת ביטוי לפערים בין קהילות ומגזרים בארץ, להתמקד בתוצאות הפעילות הממשלתית ולא במדדי תשומות, לשלב בין מדדים אובייקטיביים לסובייקטיביים ולשאוף לקנה מידה השוואתי-בינלאומי.

דוח הממשלה הראשון בנושא מדדי איכות חיים, שפורסם באוקטובר 2013, קרא תיגר על הקונספציה שצמיחה גבוהה במונחי תמ"ג (תוצר מקומי גולמי) משמעותה שיפור באיכות החיים של אזרחי המדינה, וקרא לבחינה מחודשת של כל המדיניות הכלכלית-חברתית בישראל. ישראל שואפת להיות חלוצה בתחום מדידת איכות חיים והנהגת מדיניות כלכלית-חברתית על בסיס מידע זה, והדוח פרס את התשתית לכך. ועדת ההיגוי לקביעת המדדים כללה נציגות של גופי ממשלה בעלי ניסיון וזיקה לתהליכי מדידה ושילוב מדדים בתהליכי עיצוב מדיניות, ובפרט האגף לממשל וחברה, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד איכות הסביבה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל. תהליך גיבוש המדדים לוהה על ידי ה-OECD ומומחים מהמגזר הציבורי והעסקי, וכן כלל היוועצות עם הציבור.

באפריל 2015 אימצה הממשלה את המלצות ועדת ההיגוי וקבעה מדדים ב-9 תחומים: איכות התעסוקה; ביטחון אישי; בריאות; דיור ותשתיות; חינוך, השכלה וכישורים; מעורבות אזרחית וממשל; סביבה; רווחה אישית וחברתית; רמת חיים חומרית. חלק מהמדדים קיימים ונאספים כיום על ידי גופים ממשלתיים, וחלקם הם מדדים חדשים אשר יפותחו על ידי צוותי עבודה ייעודיים. המדדים יפורסמו אחת לשנה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

## 2.3 RIA – הערכה של השפעת הרגולציה

הערכה של השפעת הרגולציה – Regulatory Impact Assessment, או בקיצור RIA – היא שיטה או תהליך לבחינת גישות שונות לרגולציה קיימת או חלופות אפשרויות לרגולציה חדשה, המיושמת ברוב מדינות ה-OECD מזה עשור. השיטה נועדה לשכלל את תהליך קבלת ההחלטות של הרגולטורים ולוודא שהחלופה הרגולטורית הנבחרת היא הטובה ביותר מבין החלופות הקיימות.

בשנת 2013 פרסם משרד ראש הממשלה טיוטה למדריך ממשלתי לביצוע RIA בישראל, ותכנית מוצעת ליישום הדרגתי במשרדי הממשלה. בשלב הראשון הוחלט על יישום של פיילוט בכמה משרדים, תוך הקמת מטה במשרד ראש הממשלה לליווי המשרדים, במטרה לצבור ניסיון ולבנות את היכולות והכלים לביצוע ה-RIA (משרד ראש הממשלה, 2013ב).

המדריך הממשלתי מגדיר את סדר הפעולות לביצוע RIA (משרד ראש הממשלה, 2013א):

- היערכות לקראת תהליך גיבוש המדיניות – אפיון המצב הקיים, תכנון ואיסוף מידע, התייעצות עם מומחים, גיבוש חלופות שונות וניתוח כל החלופות.
- ניתוח החלופות – מתן אומדנים לעלות ולתועלת המידיים של כל חלופה, ובחינת ההשפעות שלה על כלל המשק.
- בחירת החלופה הטובה ביותר מבין החלופות שנבחנו (כולל החלופה של אי-התערבות), ובניית מערך מידע ובקרה שלפיו תיבחן הרגולציה באופן שוטף וייקבע האם היא עדיין משיגה את מטרתה.
- דיווח ההמלצות הסופיות לציבור.

תהליך ה-RIA נשען על קיום מידע מהימן ומדדים זמינים, איכותיים ומדויקים, ולכן איכות המדידה במגזר הציבורי היא קריטית להצלחתו. על אף שישום RIA דורש משאבים רבים יחסית, ישנן הוכחות חזקות לכך שיש ליישמו השפעה חיובית על קבלת החלטות בנושאי רגולציה (OECD, 2008). יישום השיטה בישראל עשוי לקדם את יעילות ואפקטיביות משרדי הממשלה, ולהגביר את האמון במגזר הציבורי.

## 2.4 מדדי הרצליה לחוסן לאומי

מדדי הרצליה לחוסן לאומי מתפרסמים מדי שנה במסגרת "כנס הרצליה" של המרכז הבינתחומי (מלניק, 2015). הכנס מהווה במה לדיון בסוגיות מדיניות בהשתתפותם של אישים רמי דרג מהארץ ומהעולם בתחומי הממשל, העסקים והאקדמיה, ובסיומו מונפק מסמך אסטרטגי המוגש לממשלה. המדד מורכב מ-9 אינדיקטורים כלכליים (תמ"ג, אבטלה, גרעון תקציבי, אינפלציה ועוד) המקובצים יחד לכדי מדד משוקלל ומשווים בין ישראל ל-26 מדינות OECD. בשנים האחרונות נוספו למדד גם 4 אינדיקטורים חברתיים (בין היתר עוני ומדד ג'יני) על מנת לבטא את הפער שבין ביצועיה החיוביים של כלכלת ישראל ביחס למקבילותיה המערביות לבין הקיפאון במצב החברתי.

מדדי הרצליה הם ייחודיים בסביבת המדידה הישראלית בשל המודל המשוקלל המאפשר מתן ציון כולל יחיד לחוסנה הלאומי של ישראל ביחס למקבילותיה ב-OECD, תוך מתן ביטוי לממד החברתי בנוסף לזה הכלכלי. בכך הם נוקטים בעמדה המוסיפה על הנתונים האובייקטיביים גם סדרי עדיפויות כלכליים-חברתיים אשר מהווים ממד משמעותי בכל הנוגע להערכת ביצועי הממשלה.

### 3. סוגיות בניית מדדים והשימוש בהם

#### 3.1 יישום המדידה

לאחר ההחלטה להכניס מדדי תפקוד לשגרת העבודה במשרדי הממשלה, נותר לבחור את האסטרטגיה המועדפת ליישום. מכיוון שאין גישה אחת נכונה, ולכל אפשרות שתיבחר יהיו יתרונות וחסרונות, הגוף המתכנן חייב לבחור את אסטרטגיית היישום שתקדם את מטרות המדידה שלו בצורה הטובה ביותר, ולתת את הדעת לסוגיות הבאות (OECD, 2007):

#### Bottom-up מול Top-down

לפי גישת top-down, המטרות והמדדים מוכתבים "מלמעלה" על ידי רשות מפקחת אחת, דוגמת משרד האוצר או משרד ראש הממשלה, ומיושמים "למטה" על ידי המשרדים. באחריות הרשות לקבוע את המטרות הכלליות, ועל משרדי הממשלה לפעול בהתאם להנחיות אלה. מנגד, בגישת bottom-up משרדי הממשלה ממלאים תפקיד מרכזי בקביעת המטרות, בבחירת שיטת המדידה ובמעקב אחר התוצאות, וניתן להם מרחב פעולה לבחור כלי מדיניות ללא אכיפה "מלמעלה". במדינות כגון בריטניה וצ'ילה, הדוגלות בגישת top-down, משרד האוצר ממלא תפקיד מרכזי בקביעת מטרות המשרדים ובפיתוח המדדים המתאימים. לעומת זאת במדינות כגון דנמרק ואיסלנד, שאימצו את גישת bottom-up, משרדי הממשלה אחראים לקביעת המטרות ולבניית המדדים, כשמשרד האוצר ממלא תפקיד של מייעץ בלבד. באופן טבעי, רוב המדינות נמצאות במקום כלשהו באמצע הספקטרום.

הסיכון העיקרי בגישת top-down הוא שהיא עלולה להפוך את המדידה למטלה שיש לעשותה ותו לא, כך שהתפקוד אינו משתפר והנטל הביורוקרטי עולה. זה קורה משום שכאשר המטרות מוכתבות "מלמעלה" המוטיבציה לספק תוצאות טובות עלולה לפחות, בו בזמן שהגמישות הניהולית פוחתת. במקרים קיצוניים גישה זו עלולה אף לעודד התנהגות לא רצויה ברמות "למטה", כגון gaming או רמאות, הכול כדי לעמוד במטרות שהוכתבו. מנגד, לגישה זו יתרונות רבים, ובכלל זה יכולות התיאום הגבוהות בין המשרדים הנובעות משימוש בשפה אחידה, יכולת קבלת החלטות טובה יותר ברמת הממשלה בזכות מידע משותף המתקבל מהמדידה, ולחץ רב יותר המופנה למשרדי הממשלה לבצע את המדידה בהתאם לצורכי הממשלה. בגישת bottom-up, הסיכון העיקרי הוא אי-ביצוע המדידה ברמות הנמוכות בשל היעדר אכיפה "מלמעלה". היעדר האחידות בין המשרדים השונים עלול אף לפגוע בתהליך קבלת ההחלטות של הממשלה, בשל היותו מבוסס על מידע חלקי בלבד. בנוסף, גישה זו עלולה להערים קשיים בהשוואת התפקוד בין המשרדים השונים ובכך לפגוע ביכולת קביעת סדרי עדיפויות לאומיים. כמו כן, שימוש בשיטות שונות בכל משרד וחוסר בשיתוף מידע מעכב פיתוח ומעקב אחר מטרות רוחביות המשותפות למשרדים שונים, ועלול לגרום לבזבוז כספים לטובת מטרות סותרות. מצד שני, יתרונותיה העיקריים של גישה זו נובעים מכך שהיא מחזקת את משרדי הממשלה בכך שהיא מעניקה להם גמישות וחופש פעולה, ובכך שהיא מאפשרת התאמה אישית של תכניות העבודה לצורכי המשרד לפי תפיסתו והבנתו המקצועית.

קביעת הנקודה המתאימה ביותר בספקטרום שבין גישת top-down לבין גישת bottom-up דורשת הבנה וניתוח של המערכת הפוליטית הקיימת במדינה והכרת תרבות העבודה הנהוגה במשרדי הממשלה.

## יישום הדרגתי מול יישום מידי

סוגיה זו עוסקת במשך הזמן הנדרש ליישום השינויים ולהחלת הרפורמה למדידת התפקוד. בגישת היישום ההדרגתי השינויים מתבצעים שלב אחר שלב בתהליך ארוך טווח. גישה זו מאפשרת לפרוס את העלויות הכרוכות ברפורמה על פני מספר רב של שנים, ונותנת זמן למשרדי הממשלה ללמוד את המערכת החדשה ולהיערך לה בהתאם. היא גם מאפשרת ללמוד בזמן אמת מהטעויות בכל שלב, ובכך לשפר וללטש את המערכת בשלבים הבאים. מנגד, משך הזמן שעובר עד ליישום הסופי של הרפורמה הוא חסרון, בעיקר משום שהוא יוצר סיכון של אבדן המומנטום עם השנים.

מנגד, מדינות שפעלו בגישת היישום המידי ("big bang") ביצעו בו בזמן רפורמות רבות ויצרו לחץ רב לביצוע השינויים הנדרשים. גישה זו מציגה את השינויים כחלק מהתמונה הכוללת, מאפיין שעשוי להעלות את הצייתנות בקרב פוליטיקאים ולשמור על מומנטום גבוה. עם זאת, לגישה זו ישנם סיכונים רבים, כגון ביצוע טעויות חמורות הנובעות מקשיי ההסתגלות לרפורמה והיעדר הפריבילגיה ללמוד מטעויות. גישה זו אף דורשת משאבים רבים ותמיכה פוליטית נרחבת, ולכן היא נפוצה יותר במקרים שבהם יש צורך עז בשינוי, דוגמת משבר כלכלי או חילופי ההנהגה הפוליטית.

## מקבץ מדדים מול מדד משוקלל

סוגיה זו קשורה לאופן ההצגה. גישת מקבץ המדדים (Dashboard) כוללת איסוף מספר רב של מדדים בעלי קשר ישיר או עקיף למושא המדידה, והצגתם באופן מסודר ולוגי בהתאם להיבטים החשובים. מקבצי מדדים מתאפיינים בכך שהם עשויים לעטות צורות רבות, כך שמקבץ מדדים אחד צפוי להיראות אחרת לחלוטין ממקבץ מדדים אחר, הן בשל המגוון הרחב של מטרות המדידה<sup>1</sup> והן בשל העובדה שקיימים מודלים לוגיים רבים שניתן להשתמש בהם להצגת הקשרים בין המדדים השונים.<sup>2</sup> המודל הלוגי צריך להיבחר בהתאם למטרות המדידה, ובהתאם להיבטי התפקוד שהוחלט כי הם החשובים ביותר למקבץ מדדים זה. חלק מהמקבצים יכולים להכיל מדדים מקיפים מסוגים שונים המכסים תופעה נרחבת, בעוד שאחרים עשויים להיות ספציפיים ונקודתיים. ישנם מקבצי מדדים המציגים מדדי תוצאה בלבד, בעוד שאחרים יציגו מדדים מסוג תוצאה, תפוקה, תשומה, שוויון ועוד. לעתים הפרשנות של המדדים פשוטה בשל הקשר הסיבתי החזק שלהם לתופעה הנמדדת, ואילו אצל אחרים יש להיזהר ממתן פרשנות, שכן הם בעלי קשר עקיף לתופעה אשר גם הוא מוטל בספק.<sup>3</sup>

החיסרון העיקרי בגישת מקבץ המדדים הינו עומס המידע העלול להיווצר עקב שימוש במספר רב מדי של מדדים. לעתים קרובות יהיה קשה לזהות מגמות, לקבוע סיבתיות ולהסיק מסקנות, שכן ייתכן שמדדים שונים יצביעו בכיוונים הפוכים. כמו כן, וחשוב לא פחות, למקבץ המדדים חסרה היכולת למשוך את אותה תשומת הלב שיש למדד בודד (Stiglitz, Sen and Fitoussi, 2009).

<sup>1</sup> ראה סעיף 1.2.

<sup>2</sup> ראה נספח ב.

<sup>3</sup> לדוגמה, האם שיעור גבוה של תפוסת המיטות בבתי החולים הוא נתון טוב או רע מבחינת תפקוד בתי החולים? מצד אחד זהו נתון טוב, משום שנובע מכך שבתי החולים יעילים בניצול המשאבים שלהם. מצד שני, מדובר בנתון רע משום שהוא חושף פגיעה במוכנות בתי החולים להתמודדות עם אסונות רבי נפגעים.

הגישה השנייה דוגלת במיזוג כל המידע המתקבל מהמדדים הרבים לתוך מדד משוקלל יחיד ( Composite Index). השימוש בגישה זו לצורך השוואת התפקוד בין מדינות הופך לנפוץ יותר, בעיקר כאשר נושא המדידה הוא מורכב או בעל הגדרה מעורפלת (לדוגמה, נושאים סביבתיים-חברתיים כגון קיימות או איכות חיים). היתרון המרכזי של גישה זו הוא הקלות שבה ניתן להשוות את הציון של מדינות שונות ולדרגן ( OECD and Joint Research Center, 2008). עם זאת, לציון עצמו המתקבל מהמדד המשוקלל לרוב אין משמעות אמיתית. במקרה הטוב, כשהמדד המשוקלל מחזיר ציון שאינו טוב, הוא מהווה הזמנה לציבור ולבעלי עניין אחרים להיכנס לעובי הקורה ולבחון לעומק את הפריטים השונים המרכיבים את המדד על מנת לזהות את הגורם הבעייתי (Stiglitz, Sen and Fitoussi 2009).

מדד משוקלל נבנה כאשר מדדים רבים הופכים למדד אחד בעזרת מתודולוגיית שקלול שנקבעה מראש. האינדקס הוא שהמדד ייצג תפיסה רב-ממדית שלא ניתן לבטאה בדרך אחרת בעזרת מדד יחיד. דוגמה טובה לכך היא קיימות: למושג "קיימות" אין הגדרה אחת המקובלת על הכול וניתנת למדידה כמותית. לכן, ניתן לבנות מדד משוקלל למושג "קיימות" המורכב ממספר רב של מדדים מתחומים שונים ( OECD and Joint Research Center, 2008).

עם זאת, שימוש במדד משוקלל עלול להעלות סוגיות בעייתיות אשר חשוב להבין אותן לעומק. ראשית, בנייה שגויה של המדד או פרשנות לא נכונה עלולות להטעות את מתווי המדיניות ולהוביל לקבלת החלטות באופן פשטני מדי ( OECD and Joint Research Center, 2008). שנית, בדומה לגישת מקבץ המדדים, למדד משוקלל חסרה היכולת להסביר באופן ברור וחד-משמעי תופעה מורכבת (כגון קיימות). לבסוף, הביקורת החשובה ביותר הנשמעת בכל עת לגבי השימוש במדדים משוקללים היא ששיטת השקלול של הרכיבים השונים היא לרוב שרירותית, וישנו קושי רב לכמת את התרומה היחסית האמיתית של כל רכיב לתופעה הנמדדת (Stiglitz, Sen and Fitoussi 2009).

חילוקי הדעות בעניין השימוש במדדים משוקללים רבים. תומכי הגישה סבורים שהמדד המשוקלל יכול לתפוס את התופעה הנמדדת בצורה הטובה ביותר והנו בעל משמעות. לכל הפחות, הם משוכנעים שהצגת "השורה התחתונה" היא שימושית ביותר לצורך העצמת ה"באז" התקשורת והעלאת העניין של מתווי המדיניות במדד. מנגד, מתנגדי הגישה סבורים שיש לעצור לאחר שהושג המקבץ הנכון של המדדים ולא לבצע שקלול אשר לטענתם מתבצע באופן שרירותי לחלוטין ואינו תורם להבנת המידע (Stiglitz, Sen and Fitoussi 2009).

מרבית מדינות ה-OECD המשתמשות במדדים לצרכים פנימיים בתהליך התקצוב וניהול תכניות העבודה עוצרות לאחר השגת המדדים המתאימים מבלי לבצע שקלול סופי. עם זאת, ניתן למצוא שימוש נרחב במדדים משוקללים בקרב עבודות מחקר של גופים בינלאומיים, בעיקר כאשר מדובר במדדים לסקירת פעילות תחום ספציפי (להרחבה על מדדי השוואה בינלאומית ראה נספח ו).

## 3.2 סיכונים ומגבלות בשימוש במדדים

### Gaming

עצם השימוש במדדים, במיוחד כאלה המוכתבים "מלמעלה", עלול לתמרץ התנהגות לא ראויה ולא רצויה של היחידות "למטה". בפשטות, המדדים עלולים ליצור עיוות באופן אספקת השירותים הממשלתיים, כך שעובדי המשרד יפעלו לאספקת שירותים באופן מוטה ולא שוויוני במטרה למקסם את ערך המדד. התופעות העיקריות שעלולות להתרחש הן ביצוע פעולות מסוג skimping (מתן שירות חלקי במקום שירות מלא), dumping (הימנעות מטיפול בעניינים המסובכים יותר והיקרים יותר) ו-creaming (מתן שירותים עודפים לציבור שקל ונוח להגיע אליו, וכך גם להפחית הוצאות) (OECD, 2007).

### הזנחת ההיבטים שאינם נמדדים

התמקדות במדדים ספציפיים עלולה להוביל להתנהגות מעוותת של המשרד המתבטאת בניסיון למקסם את ערך המדד, תוך הזנחת מטרת הפעילות עצמה והתעלמות מהתמונה הכוללת (האגף לתכנון מדיניות, 2010). במקרים אלה, המשרד יתמקד בהשגת המדדים החשובים שקל יותר להשיגם ויעוות את אופן הקצאת המשאבים לכיוון תכניות אלה. משאבים אלה יבואו על חשבון תחומי פעילות אחרים פחות חשובים, או כאלה שאינם נמדדים כלל (Curristine, 2005).

### תוקף מבנה

פעמים רבות לא פשוט למצוא את המדדים הנכונים שיציבועו כיצד השירות או התכנית תורמים בפועל להשגת היעד (Curristine, 2005). מצב זה נוצר כאשר אין התאמה או חפיפה גבוהה בין תכונות המדד לבין מושא המדידה. בין אם מדובר במדד המכסה רק חלק קטן מהיבטי התופעה ובין אם במדד המכסה את התופעה כולה יחד עם גורמים נוספים לא רצויים, נוצר מצב שבו המדד נותן אומדן מוטה לתופעה הנמדדת. מצב זה עלול לגרום לעיוות בקבלת החלטות המושפעת מהמידע השגוי המתקבל מהמדד.<sup>4</sup>

### איכות המדדים ומתן פרשנות

בחירת המדדים ופיתוח המודל הלוגי מעלים בעיות פוטנציאליות בנוגע לפרשנות המדד ולקבלת החלטות. ראשית, מדדי תוצאה כשלעצמם עשויים להעלות קשיים משום שהם קשים למדידה, ולעתים אינם זמינים כלל. כאשר הם זמינים הפרשנות שלהם אינה חד-משמעית, שכן הם עשויים להיות מושפעים מגורמים מסבירים רבים. גורמים אלה כוללים גם השפעות חיצוניות שאינן בשליטת הממשלה, עובדה המקשה לכמת את התרומה של התכנית לתוצאות בהשוואה לתרומת הגורמים האחרים. לכן שימוש במדדי תוצאה בלבד עלול להוביל פוליטיקאים להימנעות מקבלת אחריות על התוצאות (Curristine, 2005) ו-Independent Reference Group, 2010).

<sup>4</sup> דוגמה למדד בעל תוקף מבנה לקוי הוא "תוצר מקומי גולמי" (תמ"ג). התמ"ג מבטא את גודל הכלכלה במדינה, והוא נמצא בשימוש כה נרחב עד כי הוא הפך בפועל להיות מדד לרמת הפיתוח הכלכלי-חברתי במדינה, אשר מדינות נשפטות לפיו וממשלות פועלות למקסם אותו. עם זאת, לתמ"ג אין יכולת להסביר האם הפעילות הכלכלית במדינה תורמת מבחינה חברתית או מזיקה (Keeley, 2007). כך למשל, תאונות דרכים מעלות את התמ"ג דרך הגדלת ההוצאות על טיפול רפואי לנפגעים, תשלומים לחברות הגרירה ורכישות של רכבים חדשים, בעוד שמבחינת רווחת התושבים הן כמובן תופעה שלילית מאוד. עוד על מגבלות התמ"ג, ראה OECD Better Life Index ו-Inclusive Wealth Index בנספח 1.

בנוסף, לעתים הפרשנות הניתנת לתוצאות המדד לוקחת כמובן מאליו את איכות המדדים עצמם, אף על פי שישנם מדדים רבים המבוססים על מידע לא אמין וכאלה שנבנו לפי מתודולוגיה רעועה. סיכון זה נפוץ במיוחד כאשר המדדים מוצגים במעטפת יפה ותחת מודל לוגי "נוצץ", וגובר עוד יותר כאשר מדובר במדד משוקלל המבוסס על מספר רב של מקורות מידע שונים (Van de Walle, 2005).

### **תיאום ציפיות**

ציפיות מופרזות הן לעתים אחת הסיבות לכך שהשימוש במדדים ובהערכת תכניות אינו משיג את מטרותיו. פוליטיקאים רבים התומכים במדידה ובהערכה מצפים שהתוצאות תעזורנה לתהליך קבלת ההחלטות באופן מידי, ואינם לוקחים בחשבון כי ברוב המקרים התועלת מהרפורמה מגיעה רק לאחר מספר שנים. חשוב להבין שהמדדים אינם יכולים להוות תחליף לשיקול דעת בקבלת החלטות ולתת תשובה ודאית, אלא רק להוות כלי שימושי למתן מידע משלים ולהפחתת אי-הוודאות (OECD, 1999).

### **עודף מידע**

מקובל לטעון שככל שיש יותר מדדים כך תהליך קבלת ההחלטות משתפר, אולם בפועל שימוש במספר מוגזם מדי של מדדים יוצר עודף מידע הפוגע באיכות קבלת ההחלטות. מקבלי ההחלטות, לרוב שרים או מנהלים בכירים ועסוקים, מסוגלים לעבד כמות מוגבלת של מידע ביחידת זמן. מכיוון שאת רוב ההחלטות עליהם לקבל במסגרת זמן מוגבלת ובתוך סביבה פוליטית מורכבת, עודף מידע צפוי להסיח את דעתם מהעיקר ולפגוע בקצב ובאיכות קבלת ההחלטות (Curristine, 2005 ו- OECD, 2003). אם לצטט את אלברט איינשטיין: "לא כל דבר שניתן למדוד הוא בעל חשיבות, ולא כל דבר בעל חשיבות ניתן למדוד"<sup>5</sup> (Keeley, 2007).

### **זמינות ויציבות הנתונים**

אחד האתגרים העיקריים העומדים בפני מערכות מדדים לתפקוד המגור הציבורי הנו קשיי מדידה, במיוחד כשמדובר במדדי תוצאה. פעילות הממשלה מגוונת מאוד ומכסה מספר רב של תחומים, ובאופן טבעי ישנם תחומים שמסובך יותר למדוד. קל יחסית להשתמש במדדי תפקוד עבור תכניות ממשלתיות המספקות מוצרים או שירותים מוחשיים הניתנים לצפייה, למשל הנפקת דרכונים, וקשה יותר עבור פעילויות בלתי מוחשיות כגון שירותי ייעוץ (Curristine, 2005).

### **משאבים**

איסוף הנתונים כשלעצמו עשוי להיות יקר ולהוות נטל אדמיניסטרטיבי רב. לעתים הרשויות המקומיות נדרשות לבצע את איסוף הנתונים, וכאשר מדובר ברשויות קטנות העלויות הכרוכות עלולות להיות גבוהות בהרבה מהתועלת (Mizell, 2008). כמו כן, המידע הפוטנציאלי הניתן לאיסוף על אודות תפקוד המגור הציבורי הנו עצום, ולכן יש לבצע תיעודף הלוך בחשבון את איכות המידע וחשיבותו מחד ואת העלויות הכרוכות בהשגתו מאידך (Curristine, 2005).

<sup>5</sup> במקור: "Not everything that can be counted counts, and not everything than counts can be counted".



## 4. מטרות המדידה במגזר הציבורי

מטרות המדידה מתחלקות למטרות כלפי פנים ולמטרות כלפי חוץ. כלפי פנים, שני השימושים העיקריים במדדים הם לצורך תקצוב מבוסס תוצאות (Performance Budgeting) וניהול מבוסס תוצאות (Performance Management). כלפי חוץ המטרה העיקרית היא העלאת האחריות של הממשלה (Accountability).

### 4.1 תקצוב מבוסס תוצאות (Performance Budgeting)

לפי ההגדרה המקובלת על ה-OECD, תקצוב מבוסס תוצאות הוא כל תהליך תקצוב הקושר את הקצאת המשאבים לתוצאות הניתנות למדידה (OECD, 2007). תחת הגדרה זו, מדינות OECD רבות מיישמות תקצוב מבוסס תוצאות בצורה כזו או אחרת, אם כי בפועל הקישור בין התוצאות למשאבים הוא חלש וחלקי בלבד. תחת הגדרה מחמירה יותר – שלפיה תקצוב מבוסס תוצאות הנו הקצאת משאבים בהתאם להשגת מטרות, כך שיחולקו משאבים רק בתנאי שהתכנית עמדה ביעדיה בתקופה הקודמת – תקצוב מבוסס תוצאות הנו נדיר ביותר (Curristine, 2005).

ישנן שלוש רמות של תקצוב מבוסס תוצאות המבטאות את עצמת הקשר בין התוצאות למשאבים (OECD, 2007):

- הצגתית בלבד – שילוב של מדדים ומטרות כלליות במסמכים ממשלתיים בנושאי תקציב, ללא כוונה שייעשה בהם שימוש לצורך קבלת החלטות על הקצאת משאבים. המטרה העיקרית של הצגת המדדים היא לחשוף את תמצית האינפורמציה הנמצאת מאחורי הקלעים של מדיניות הממשלה, כדי להגביר את האחריות ואת אמון הציבור בממשלה.
  - שימוש במדדים ככלי עזר לקבלת החלטות בענייני תקציב – הקצאת משאבים בהתאם לתוצאות הרצויות בעתיד או לפי מדדי התוצאה בהווה. באפשרות השנייה המדדים אינם קובעים באופן ישיר את כמות המשאבים שתוקצה אלא רק מהווים גורם נוסף הנלקח בחשבון בעת קבלת ההחלטות.
  - תקצוב לפי נוסחה – הקצאת המשאבים היא פונקציה ישירה של מדדי התפקוד (לרוב מדדי תפוקה), לפי מנגנון אוטומטי או נוסחה שנקבעה מראש. רמה זו מתקיימת בפועל במספר מצומצם של מדינות OECD ובתחומים מוגבלים בלבד, בעיקר בתחומי הבריאות, החינוך וההשכלה הגבוהה, ובעיקר במדינות סקנדינביה (OECD, 2007 ו-Curristine, 2005). אמנם על פניו שימוש בשיטה זו נראה מפתה אולם במקרים רבים הוא עלול להסב נזק רב,<sup>6</sup> ולכן השימוש בו מצומצם ביותר.
- השימושים עיקריים של תקצוב מבוסס תוצאות הם:
- משא ומתן בין משרד ממשלתי לבין האוצר. לרוב, המו"מ בין משרדי הממשלה לבין משרד האוצר במסגרת חלוקת התקציב עוסק בענייני תכנון עבודת המשרד לשנת התקציב הבאה, תוך קישור הפעולות למשאבים הנדרשים. ישנן מדינות המחייבות את משרדי הממשלה לכלול מדדים בהצגת תכניות העבודה למשרד האוצר, ובכך לכמת את המשאבים הדרושים להם כדי להשיג את התוצאות הרצויות (OECD, 2007).

<sup>6</sup> לדוגמה, תקצוב לפי נוסחה גוזר שאם מספר המשתמשים בסמים עולה יש להפחית מתקציבי התכניות לגמילה מסמים, וסביר למדי שזהו אינו המהלך הנכון (Posner, 2006).

- יעילות בהקצאת משאבים. יעילות כזו מתקיימת כאשר ההקצאה מתבצעת בהתאם לסדרי העדיפויות הלאומיים של הממשלה. בתאוריה, את הקצאת המשאבים יש לבצע מחדש עבור כל תקציב שנתי על בסיס מדדי התפקוד הקיימים, כך שעיקר המשאבים יופנה לעבר התכניות המשיגות את המדדים הטובים ביותר, במקום שהשקל השולי המושקע הוא בעל ההשפעה החזקה ביותר. בפועל, זהו כנראה אחד התהליכים המסובכים ביותר לביצוע ולכן רוב המדינות עדיין בונות תקציב בשיטה התוספתית המבוססת על התקציב הקודם עם שינויים (OECD, 2007).
- משמעת פיסקאלית. שמירה על מסגרת התקציב נחשבת לאחת המטרות העיקריות של משרד האוצר במדינות רבות. באופן תאורטי, תקצוב מבוסס תוצאות עשוי לתרום גם למשמעת הפיסקאלית הכוללת. עם זאת, למעט מספר מחקרים ברמת המדינות בארה"ב, אין עדיין מחקרים המצליחים להוכיח שתקצוב מבוסס תוצאות משפיע על משמעת פיסקאלית ברמת כלל הממשלה (OECD, 2007).

## 4.2 ניהול מבוסס תוצאות (Performance Management)

ניהול מבוסס תוצאות כולל שימוש במדדים לצורכי תכנון וניהול תכניות העבודה, שיפור איכות ויעילות השירותים הממשלתיים, ובקרה אחר תכניות העבודה. זהו השימוש העיקרי שמשרדי הממשלה עושים במדדי תפקוד. השימוש במדדים מאפשר למנהלים לענות על שאלות בסיסיות, כגון מהן מטרות העל של המשרד; האם מטרת התכנית תואמת את מטרות העל; וכיצד יש לבנות את התכנית כדי להשיג את התוצאות הרצויות. שאלות אלה מסייעות לחדד את המטרות ולהביא לשיפור באופן אספקת השירותים, הן על ידי הגברת היעילות והאפקטיביות של תכניות והן על ידי עידוד התחדשות ויזמות (OECD, 2007). מערכת מדידת התוצאות כשלעצמה לא בהכרח מביאה לשיפור בתפקוד הממשלה, אלא מהווה אינפורמציה חשובה העשויה לשפר את קבלת ההחלטות (OECD, 2003).

### ניהול תכניות

על מנת לשפר את השירותים והתכניות, ניהול מבוסס תוצאות עושה שימוש במדדי יעילות, מדדי cost-effectiveness ומדדי איכות ושביעות רצון הקהל. לשם המחשה ניתן לתאר את תכניות העבודה המשרדיות באמצעות מודל ה-IOO (Inputs, Outputs, Outcomes), שהוא בין המודלים השימושיים ביותר לבניית מדדי תפקוד במגזר הציבורי (Independent Reference Group, 2010).<sup>7</sup> המודל מתחקה אחר תהליך הייצור הממשלתי ומקשר בין רכיבי הייצור השונים – התשומות, התפוקות והתוצאות של התכנית. כך ניתן לבנות מדדים לבחינת איכות התכניות, יעילותן וה-cost-effectiveness שלהן, ולזהות את התכניות המוצלחות יותר והמוצלחות פחות. כלי זה עשוי לסייע למשרד בתכנון עבודתו ובניהולה, וביכולתו להצביע על התכניות הדורשות שינויים ושיפורים. אם למשרד ניתנת האוטונומיה לכך, הוא יוכל לבצע תהליכים של ארגון מחדש כגון חלוקה של המשאבים בין התכניות בצורה שונה וביטול תכניות מיושנות שאינן עונות עוד על הצרכים (OECD, 2007).

<sup>7</sup> להרחבה על מודל IOO ומודלים נוספים ראה נספח ב. לדוגמה לשימוש במודל בדוח Government at a Glance של OECD ראה נספח ו.

**מדדי יעילות** בודקים את קצב המרת משאבי התכנית לתפוקות שהיא מניבה, ומחושבים על ידי חלוקת התפוקות בתשומות (Productivity Commission, 2012). היעילות מושפעת מאוד מסדר הגודל של השירות. בעוד שבשירותים מסוימים פועל עיקרון התפוקה השולית הפוחתת (כלומר הרחבת השירות גורמת לירידה ביעילות), בשירותים אחרים ניתן יהיה לנצל יתרונות לגודל (New Zealand Government, 2008). שימוש במדדי היעילות עשוי לעזור בהפניית תשומת לבו של המשרד לתכניות היעילות ולתכניות הלא יעילות, לזהות מגמות על פני זמן, ולקבל החלטות באופן מושכל לגבי הקצאת המשאבים בתוך המשרד. המשרד יכול ללמוד אילו תכניות זקוקות למשאבים נוספים כדי לשפר את היעילות ובאילו תכניות מושקעים יותר מדי משאבים, ועל ידי ביצוע ההתאמות הנדרשות הוא יכול להגביר את היעילות הכוללת.

**מדדי cost-effectiveness** בודקים את ההשפעה של משאבי התכנית על התוצאות הרצויות, ומחושבים על ידי חלוקה של התשומות בתוצאות (Productivity Commission, 2012). מדדים אלה מבטאים את ה-value for money של השירות, והם עוזרים להעריך האם השיפור בתוצאות מצדיק את הקצאת המשאבים לתכנית, או שמא ניתן להשיג תשואה גבוהה יותר לשקל השולי במונחי התועלת לציבור אם הוא יושקע במקום אחר (New Zealand Government, 2008). הקשים הקיימים במדדי ה-cost-effectiveness נובעים מהשימוש במדדי תוצאה. בשל העובדה ששירותים שונים עשויים להשפיע על אותה תוצאה, קשה להעריך את עצמת ההשפעה המדויקת שיש לכל אחד מהם על התוצאה הסופית, וקיים קושי לכמת את התרומה של גורמים חיצוניים למדד התוצאה (Independent Reference Group, 2010).

**מדדי שביעות רצון** בודקים את שביעות רצון הלקוחות מהשירות המסופק להם על ידי הממשלה, ומחושבים על בסיס דיווחים אישיים של המשתתפים בשירות או בתכנית אשר נותנים ציונים לאלמנטים שונים בתכנית ומצביעים על גורמים לשיפור ולשימור.<sup>8</sup> ניתן להתייחס למדדים אלה כאל מדדי תפוקה או כאל מדדי תוצאה, בהתאם למטרת השירות.<sup>9</sup> אף שאין הם משקפים בהכרח את רמת האיכות האמתית של השירות, שכן מדובר במידע סובייקטיבי המושפע מחוויה אישית ומדיווחים באמצעי התקשורת, שביעות רצון גבוהה יותר לרוב מצביעה על איכות שירות גבוהה יותר (Productivity Commission, 2012). חשיבותם של מדדים אלה היא במתן מידע אמין לגבי העדפות הציבור והתאמת השירותים לצרכיו (Independent Reference Group, 2010).

<sup>8</sup> לדוגמה עבור שאלות כגון "ציין מהי רמת שביעות הרצון שלך מהשירות מ-1 (נמוך) ועד 5 (גבוה)", ניתן לחשב את שיעור שביעות הרצון מהשירות על ידי חלוקה של מספר הלקוחות שהשיבו 4 ומעלה במספר המשיבים הכללי.

<sup>9</sup> לדוגמה, שביעות הרצון של המטופלים היא אחד ממדדי התוצאה של שירותי האמבולנס באוסטרליה משום שאיכות השירות היא אחת המטרות החשובות שלו, בעוד ששביעות רצון הציבור מהמטרה היא מדד תפוקה של שירותי המשטרה שלהם מטרות חשובות יותר (Productivity Commission, 2012).

### **בחינת רלוונטיות התכנית**

מדינות מספר ניסו להתאים את תהליך חלוקת התקציב כך שיבחן את התאמת התכניות השונות למטרות העל של הממשלה. אולם מדינות אלה גילו שלממשלה קשה מאוד לבטל תקצוב של תכניות קיימות אשר כבר אינן תורמות למטרות העל או לקצץ בו. במקום זאת, הפתרון הנפוץ ביותר הוא לבחון לעומק את אותן התכניות יחד עם המשרד הרלוונטי, ולנסות למצוא דרכים לשיפור תוצאות התכנית (OECD, 2007). בקנדה הגישה שונה, והיא פועלת נמרצות במטרה לבטל תכניות שאינן אפקטיביות ואינן מקדמות את מטרות העל של הממשלה. המודל הקנדי להערכת תכניות, הנקרא CI 5 (Core Issues 5), מתמקד ברלוונטיות של התכנית ובודק האם היא עונה על צרכי הציבור, האם היא תואמת את סדר העדיפויות הלאומי והמשרדי והאם השירות שהיא מספקת הוא באחריות הממשלה. רק אם התשובה חיובית המודל ממשיך לבחינת מדדי התפקוד של התכנית (Treasury Board of Canada Secretariat, 2013). גישה זו הופכת את כל מערכת התכנון להיות דינמית יותר ומאפשרת לבטל בקלות תכניות אנכרוניסטיות ולהפנות תקציבים לעבר מטרות חשובות יותר או תכניות שהוכיחו שהן אפקטיביות.

### **השגת תוצאות**

בסופו של דבר, מטרתם העיקרית של משרדי הממשלה היא השגת תוצאות טובות יותר ושיפור המצב הקיים של הפרמטרים העיקריים בתחומי עיסוקם. השימוש במדדי תפקוד נועד לחזק עוד יותר מטרה זו על כל היבטיה השונים, בין היתר על ידי תרומתם לשיפור היעילות והאפקטיביות של התכניות ולהתאמה טובה יותר של התכניות לצורכי המשרד ולמטרותיו. באופן זה, מדדי התפקוד מאפשרים למשרד להשיג תוצאות טובות יותר עבור הציבור.

כדי לאמוד את עצמת ההשפעה של שירותי הממשלה על התוצאות ניתן לבצע גרסיות מסוג סדרות עתיות של משתני התפוקה ומשתני התוצאה – תוצאת ביניים ותוצאה סופית. כך ניתן לנסות לבדוד את השפעת שירותי הממשלה על התוצאות, ולזהות את עצמתה בהשוואה להשפעות חיצוניות אחרות (New Zealand Government, 2008).

סוגיה מרכזית בהקשר זה עוסקת בקביעת היעד הכמותי הרצוי של המדד בסוף התקופה. יעד נמוך מדי אינו מדרבן את המשרד לשפר את התפקוד ולהגיע לתוצאות טובות יותר, בעוד שיעד גבוה מדי היוצר ציפיות מוגזמות ולא ראליות עלול לפגוע במוטיבציה ולהכשיל את המשרד (Curristine, 2005). אם התכנית לא השיגה את מטרותיה יש לבחון תחילה האם היעד הכמותי שנקבע היה ריאלי, ורק אם התשובה חיובית יש לבחון את התכנית לעומק ולהבין האם אי-העמידה ביעד התרחשה בשל השפעת גורמים חיצוניים, או שמא משהו השתבש בתהליך הייצור הממשלתי.

## **4.3 אחריותיות (Accountability)**

ברוב מדינות ה-OECD אשר קידמו שימוש במדידת תוצאות בעשורים האחרונים, שיפור האחריותיות, השקיפות ואמון הציבור בממשלה היה אחת המטרות העיקריות. מדינות אלה החלו לפרסם מידע על שירותי הממשלה שעד אז לא היה זמין, והפכו אותו נגיש הן עבור הפרלמנט והן עבור הציבור. מבחינת הפוליטיקאים, רפורמה זו נועדה לחשוף לציבור את המאמצים שהממשלה משקיעה לשיפור שירותיה, בתקווה שחשיפת מידע מספרי תגביר את האמון בממשלה ותציג אותה כממשלה העומדת במילותיה. ואכן, הציבור הרחב, אשר במקרים רבים לא היה שבע רצון מתפקוד הממשלה, גילה עניין רב בפרסומים אלה. מבחינתו, מדובר היה בלא פחות מדרך חדשה לבחון האם הממשלה מקיימת את הבטחותיה לבוחר (OECD, 2007).

כיום רוב מדינות ה-OECD מפרסמות לציבור מידע על שירותי הממשלה. עם זאת, מידע זה איננו תמיד בר השוואה או פשוט להבנה, וזו בעיה בעיקר עבור מדינות הדוגלות בהשוואה בין הישגי המשרדים השונים ובמעקב אחר הישגי המשרדים לאורך זמן. כדי להתגבר על בעיה זו, מדינות אלה משתמשות לרוב בשיטות כגון Benchmarking או Balanced Scorecard (ראה נספח ב), אשר אמנם מאפשרות ביצוע השוואה אך מסתכנות בפישוט יתר של הנתונים ולכן עלולות לתת תמונה מעוותת.

הפיכת המידע הציבורי לזמין תרם רבות לשינוי אופיו של השיח הציבורי. בעוד שבעבר התבססו טיעונים נגד הממשלה על מידע סובייקטיבי ועל הערכות אישיות, פרסום המדדים אפשר להעלות את רמת השיח הציבורי לדיון המבוסס על עובדות. בכך שירת פרסום המדדים את אחת המטרות החשובות ביותר כלפי חוץ – שיפור שקיפות הממשלה והעלאת אמון הציבור בדרכיה. עם זאת, ואף על פי שישנן הוכחות שאכן עלתה השקיפות במדינות אשר החלו לפרסם את המדדים, חשוב להדגיש כי פרסום המדדים כשלעצמו אינו יכול להיות מטרה סופית. כדי שהרפורמה תהיה אפקטיבית, הפרסום מוכרח להיות רכיב אחד מתוך תכנית גדולה יותר להעלאת אמון הציבור בממשלה (OECD, 2007).

מלבד שיפור השקיפות, שירות נוסף שהמדדים מבצעים הנו יצירת מנגנון לאכיפת ביצוע התחייבויותיהם של נציגי הציבור. כאשר פרסום המדדים הופך לדבר שבשגרה, נוצר אפקט של לחץ נוסף על מנהלי המשרד להשיג תוצאות טובות. בשל הידיעה שאם המדדים שיתפרסמו יציגו תמונה לא טובה המשרד יבוקר קשות על ידי התקשורת, הפרלמנט או הציבור, נוצר לחץ על הדרג הניהולי במשרד לנקוט פעולות על מנת לשפר את ביצועיו (OECD, 1999; OECD, 2007). לכן, האחריותיות משמשת כדי להעמיד את משרדי הממשלה אחראיים אם

הם לא יעמדו בסטנדרט המצופה מהם (Posner, 2006).

עם זאת, לא כולם סבורים כי רפורמת מדידת התוצאות כפי שהתבצעה בפועל אכן תרמה להעלאת האחריותיות והאמון בממשלות, ויש האומרים כי היא אפילו פגעה בהם. מכיוון שאחד המאפיינים העיקריים של הרפורמות ברוב המדינות היה מיקוד תשומת הלב בתוצאות במקום בתשומות, בפועל חיזקו הרפורמות את מנהלי המשרדים. הרציונל, כאמור, טמון בכך שהגמישות הניהולית נחוצה על מנת לשפר את יכולות הניהול וכתוצאה מכך גם את התוצאות. אולם, לפי מתנגדי הרפורמה, מנהלי המשרדים קיבלו בפועל סמכויות רחבות יותר, וכתוצאה מכך עלה הסיכון שהם ינצלו את מעמדם לרעה. סיכון זה, בתורו, פוגע באמון ובביטחון של הציבור בממשלה ולא מעלה אותם (Posner, 2006).

## 5. המלצות

המלצותינו לשיפור המדידה במגזר הציבורי בישראל ולהרחבתה מבוססות על best practices של המדינות והגופים שחקרנו. ההמלצות מתייחסות לכל הרבדים והיישומים של המדידה – החל מרמת התכנון המשרדי, דרך אופן בחירת המדדים הנכונים ובנייתם ועד להצגתם. חלק מההמלצות רלוונטי יותר עבור אגפי התכנון במשרדי הממשלה, וחלק אחר רלוונטי יותר עבור כל גוף חיצוני המעוניין לבחון את תפקוד משרדי הממשלה בישראל בעתיד. להערכתנו, יישום המלצות אלה יגדיל את ערכם של המדדים עבור משרדי הממשלה, ישפר את תהליך קבלת ההחלטות בתהליכי התכנון והניהול ויגביר את השקיפות ואמון הציבור בעשייה הציבורית.

### 5.1 תכנון: פרספקטיבה כלל-ממשלתית

אחד ההיבטים החשובים ביותר בתכנון מדיניות אשר להבנתנו זוכה למשקל חסר במגזר הציבורי בישראל הינו תכנון בפרספקטיבה כלל-ממשלתית. כאמור, בישראל תהליך התכנון והמדידה מיושם בגישת bottom-up אשר אינה לוקחת בחשבון התאמה לסדרי עדיפויות לאומיים. כתוצאה מכך, כיום ישנם בישראל קשיים לבצע תכנון ארוך טווח וליישם תכניות מורכבות התלויות בשיתופי פעולה בין-משרדיים. נושא זה אינו זר למקבלי ההחלטות, ונדמה שכבר היום הוא נמצא בראש סדר העדיפויות של שני הגופים האמונים על התכנון הממשלתי – האגף לממשל וחברה והאגף לאסטרטגיה כלכלית-חברתית במועצה הלאומית לכלכלה. עם זאת, בשל מגבלותיו של המשטר הקואליציוני הנהוג בישראל והשימוש בתקציב שנתי או דו-שנתי, הקושי בתכנון לטווח ארוך אינו צפוי להיעלם וסביר שיוסיף להיות אתגר משמעותי בשנים הבאות עבור שני הגופים. אנו מזהים את מדריך התכנון הניו זילנדי כ-best practice מתודולוגי לתכנון בגישת top-down. בגישה זו מטרותיו העיקריות של המשרד נגזרות הישר מתוך סדרי העדיפויות הלאומיים של הממשלה, ותכניות העבודה המשרדיות נבנות בהתאם למטרות אלה (להרחבה על מתודולוגיית המדידה בניו זילנד ראה נספח ה). הטמעת עקרונות אלה בישראל תחזק את יכולות התכנון לטווח הארוך, תבסס שיתופי פעולה בין-משרדיים ותאפשר ביצוע תכניות רוחביות מורכבות, ובכך תשפר את התפקוד הכולל של הממשלה.

### 5.2 תכנון: מודל לוגי אחיד לבחינת כלל היבטי התפקוד

חרף חשיבותו של מודל לוגי אחיד ככלי מערכתי להטמעת תכנון וניהול מבוסס תוצאות (OECD, 2007), בפועל מערכות מדידה רבות נעדרות מודל לוגי מפורש וברור (Independent Reference Group, 2010). כתוצאה מכך היבטים בעלי חשיבות לציבור (ואף לממשלה) אינם נמדדים ובהתאם אינם זוכים לביטוי הולם בתהליך התכנון והתקצוב המשרדי. גם בישראל, תכניות העבודה המשרדיות אמנם מאורגנות באופן אחיד מאסטרטגיה לתשומות דרך מטרות, יעדים ומשימות (אשר בהתאמה נמדדים בעזרת מדדי תוצאה ומדדי תפוקה), אולם תבנית זו אינה מתייחסת לכלל היבטי התפקוד המשרדי ותוצאותיו ובפרט לנושאי שוויון ויעילות. בהיעדר הגדרה אחידה נוצרים פערים בהיקף ועומק המדידה בין המשרדים השונים. אנו ממליצים על הטמעה של מודל לוגי אחיד למדדי תפקוד בכלל המשרדים, ורואים במודל ה-3E's (יעילות, אפקטיביות ושוויוניות) האוסטרלי best practice בתחום זה. המודל מציג באופן מסודר, ברור ואחיד את התבנית שלפיה ייבחן כל שירות והיבט תפקודי של המשרד, תוך הבנת הקשרים הלוגיים בין המדדים לבין מטרות המשרד והטמעת שפה אחידה חוצת משרדים (להרחבה על מתודולוגיית המדידה באוסטרליה ראה נספח ד). הטמעת מודל אחיד זה כתבנית המדידה של כל המשרדים תחייב סקירה של כלל היבטי התפקוד, תודא שאין היבטים חשובים שאינם נלקחים בחשבון, תכונן את המשרד לפעול לשיפור תוצאותיו בהיבטים הנכללים במודל ותמנע הקצאה חסרה של משאבים ניהוליים ותשומות לאותם היבטים.

### 5.3 מעקב שוטף: בחינת רלוונטיות התכניות

רוב מדינות ה-OECD נוטות להימנע מביטול תכניות שאינן יעילות או שאינן משרתות את מטרותן, ולרוב פועלות כדי ללמוד כיצד ניתן לשפר את יעילות התכניות. המדדים במדינות אלה עוסקים ברמת התפקוד של התכניות, אך לא במידת הרלוונטיות שלהן. הקושי בביטול התכנית נוצר לרוב כאשר קהלי יעד המהווים מוקד כוח פוליטי נהנים מאותה תכנית, ומפעילים לחץ פוליטי על מקבלי ההחלטות בנושא.

בניגוד לכך, במהלך העשור הקודם ביצעה קנדה רפורמה בגישתה להערכת תכניות העבודה במגזר הציבורי הנקראת Results-based Management and Accountability Framework (RMAF). לפי מתודולוגיה זו, כל יחידות הניהול במשרדי הממשלה בקנדה מחויבות לבחון את תפקוד התכניות בהשוואה לתוצאות הרצויות, ולעדכן את סדרי העדיפויות באופן שוטף. בנוסף, גוף מטעם משרד האוצר אחראי לבחינה נוספת של כל תכניות העבודה המשרדיות, בדגש על יעילותן והתאמתן לסדרי העדיפויות הלאומיים. לאחר ניתוח זה, תכניות אשר יוחלט שאינן משמשות עוד את המטרה שלשמה הן נוצרו תבטלנה (OECD, 2007).

הקריטריונים לפיהם נבחנת הרלוונטיות של התכנית הם המידה שבה התכנית עונה על צרכיהם של אזרחי קנדה, עצמת הקשר בין מטרת התכנית לבין סדר העדיפויות הלאומי ומטרותיו האסטרטגיות של המשרד, ותפקיד הממשלה ואחריותה באספקת התכנית (Treasury Board of Canada Secretariat, 2013). רק אם התכנית עדיין רלוונטית ומתאימה לסדר העדיפויות הלאומי, נבחרים מדדי התפקוד שלה.

אנו ממליצים לבחון את יישום הגישה הקנדית לבחינת רלוונטיות תכניות העבודה בישראל. מובן שיש לשקול את כדאיות המהלך ולבחון את קיומו של כוח האדם המתאים לביצוע ההערכות, קיומו של בסיס מידע מספק והאפשרות לבצע את ההערכות בעלות סבירה. אולם חשוב להדגיש כי עצם קיומו של תהליך סדור ומבוקר של בחינת רלוונטיות התכניות תחליש את מנופייהן של קבוצות הלחץ הפוליטיות על פקידי המשרד ובכך תקטין את מספר התכניות אשר נהנות מהקצאת משאבים בלתי יעילה. כמו כן, עידוד המשרד לעדכן ולרענן את תכניותיו בהתאם לסדרי העדיפויות שלו תגביר את הדינאמיות והגמישות של המגזר הציבורי, תשפר את זמן התגובה שלו לשינויים בסביבה החיצונית ותהפוך את השירותים הציבוריים ליעילים יותר, חדשניים יותר, ומותאמים לצורכי הציבור בצורה הטובה ביותר.

### 5.4 בניית המדדים: מדדי מצפן

מדדי תוצאה הם מדדי שורה תחתונה, וככאלה הם נוטים להתעלם מהדרך ומן המנגנונים האחראים לתוצאות. יחד עם זאת, אופטימיזציה של כל פעילות דורשת תיקוף עתי של הנחות העבודה העומדות בבסיסה, תיקוף הדורש מדידה של הסביבה שבה פועלות התכניות המשרדיות. מדידה של סביבת הפעילות של המשרד טומנת בחובה פוטנציאל לזיהוי בזמן אמת של הכשלים והמנופים הדורשים את התערבות המשרד, כך שהיא מהווה למעשה מנגנון של נורות אזהרה.

אנו מציעים מתודולוגיה למדדים מסוג "מדדי מצפן" המורכבת משני שלבים: פירוק התופעה לשלבים על מנת לזהות את החסמים הפוטנציאליים, ובחירת המדד המתאים לפי קריטריונים אחדים.<sup>10</sup>

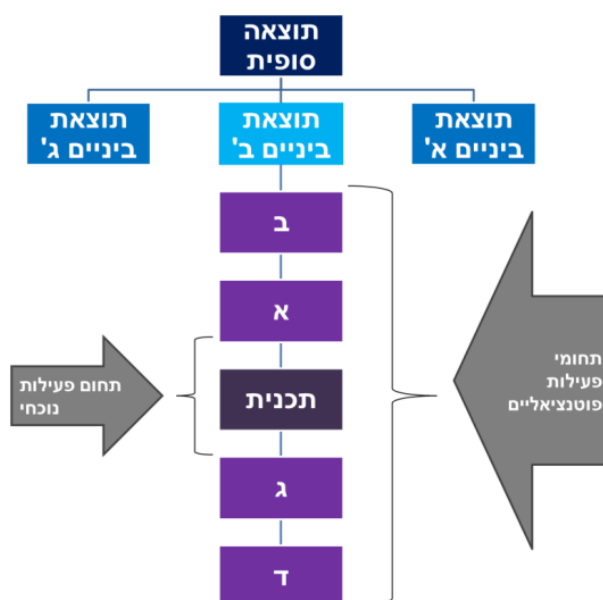
בשלב הראשון יש לזהות את מנגנוני ההשפעה של התכנית על התוצאה הסופית הרצויה, תוך שרשור כל שלבי הביניים בין התכנית לתוצאה הסופית. תהליך זה מתבצע על ידי Reverse Engineering (או אינדוקציה לאחור), כך שעבור כל שתי חוליות סמוכות במנגנון מתבצעת הערכה מה עשוי לפגוע או להעצים את השפעת התכנית במעבר ביניהן. באופן זה עשויים להיחשף חסמים, אפיקי פעולה חדשים והנחות עבודה שאינן מובנות מאליהן.

<sup>10</sup> מתודולוגיה זו פותחה בעבודת סמינריון שכתבנו בשם "מדדים לשימוש משרד הכלכלה להשאת פריון התעשייה המסורתית".



נמחיש את תהליך השרשור עבור לשכת המדען הראשי במשרד הכלכלה, אשר אחת ממטרותיה היא העלאת פריון התעשייה המסורתית בישראל (תוצאה סופית). כפי שמחקרים רבים טוענים, אחת הדרכים העיקריות להעלאת הפריון היא השקעה בחדשנות בענפים אלה, אשר זוהתה כחסם ראשי (משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2007). לכן, לשכת המדען הראשי פועלת כיום בעיקר בתחום מימון מיזמי מחקר ופיתוח (משבצת התכנית באיור 2). יחד עם זאת ישנם שלבים נוספים בתהליך החדשנות אשר צפויים להיות משמעותיים, והקצאת משאבים לטיפול בהם עשויה להניב תשואה גבוהה יותר במונחי פריון. התהליך המחשבתי שיש להפעיל כדי לזהות כמה שיותר חסמים פוטנציאליים הנו התהליך הבא: בהינתן תמיכת המדען הראשי, מה עלול להשתבש החל מקבלת התמיכה ועד השינוי בפריון (שלב א' באיור)? לאחר זיהוי השלב הבא, יש לחזור על התהליך ולחשוב מה עשוי להשתבש בין שלב זה והשינוי בפריון (שלב ב' באיור), וכן הלאה. בנוסף, יש לחשוב אילו גורמים מהווים תנאי הכרחי לכך שחברות תגענה לשלב שבו פועלת לשכת המדען הראשי - שלב הבקשה למימון מחקר ופיתוח. לאחר זיהוי תנאי כזה (שלב ג' באיור) יש לחזור על התהליך שנית (שלב ד' באיור), וכן הלאה.

איור 2: מדדי מצפן – שרשור שלבי הביניים בין התכנית לתוצאה הסופית



בדוגמה זו, ניתן לזהות לפחות שלב אחד שעלול להשתבש בהינתן תמיכת המדען הראשי – כישלון פרויקט המו"פ כתוצאה מטכנולוגיה לא מוצלחת או מהערכה לא נכונה של שוויו הכלכלי של המוצר החדש (שלב א'). בנוסף, ניתן לזהות שלושה תנאים הכרחיים החייבים להתקיים כדי שחברה תגיש בקשה לקבלת תמיכה במו"פ – חישוב נכון של הכדאיות הכלכלית שתקבל מביצוע המו"פ (שלב ג'), זיקה לחדשנות (האם חברות מסוגלות לבנות תכניות מו"פ ולבצע אותה בעצמן – שלב ד'), והתנאי הבסיסי ביותר, שלחברות יש מודעות כלשהי לחשיבות שיש לחדשנות בענף שבו הן פועלות. כל אלה מהווים תנאים הכרחיים לכך שחברה הפועלת בענף תעשייתי תגיש בקשה ללשכת המדען הראשי לתמיכה במו"פ. מעקב אחר השלבים הללו עשוי לזהות חסמים פוטנציאליים המהווים צווארי בקבוק לתחום הפעילות הנוכחי של לשכת המדען הראשי. נטרול חסמים אלה צפוי להוביל חברות נוספות להגיש בקשות לתמיכה במו"פ, ובכך ישתפר הפריון אף יותר. לאחר פירוק התופעה לשלבים, יש לבחור את המדד המתאים על פי השלבים הבאים:<sup>11</sup>

<sup>11</sup> לדוגמאות למדדים שנבנו על פי מתודולוגיה זו ראה בן-ארי וגוטמן (2013), עמ' 32–40.

**רציונל.** ראשית, יש לבחור את שלבי הביניים שיהוו מושאי מדידה, בהתאם לחשיבות השפעתם על התוצאות. אמנם מדידת כלל השלבים תהיה האופטימלית, אך בהינתן מגבלות המשאבים הנדרשים למדידה יש לבחור באלה המוערכים כחסמים המשמעותיים ביותר להצלחת התכנית.

**תוקף מבנה.** לאחר בחירת מושא המדידה, יש להגדיר בדיוק את מאפייניו הקשורים לתוצאות הסופיות, ולבחור בממדד בעל חפיפה מקסימלית עם מאפייני שלב הביניים. כמו כן, יש לבחון את הממדד בהשוואה למדדים חלופיים ולהבטיח שהוא מושפע באופן מינימלי מגורמים חיצוניים.

**אימפקט.** יש לוודא כי קיימים בידי המשרד הכלים להשפיע על הממדד. רק כך תהיה לאינפורמציה שהמדד מספק תרומה עבור המשרד בכל הנוגע לקבלת החלטות, והוא יוכל להגיב במידת הצורך באופן שתוכנן מראש.

**קריטריון.** הממדד הנבחר חייב לספק אינפורמציה אשר על בסיסה ניתן לקבל החלטות. הקריטריון הנו רמת הסף שתיקבע מראש, כך שאם וכאשר יחצה הממדד ערך זה המשרד יתערב.

תהליך הפירוק לשלבים מסוגל לשים את האצבע על החסמים המשמעותיים העלולים לפגוע באפקטיביות התכנית. תכניות שלא יבצעו עבורן תהליך מחשבתי זה, ייתכן שתפעלנה בנקודה שאינה אופטימלית על ציר ההשפעה הממשלתי, ולא תשחררנה את צווארי הבקבוק. הבנת כל החסמים הפוטנציאליים תאפשר למשרד למקד את משאביו בכל צווארי הבקבוק שזוהו ושדורשים טיפול. יתר על כן, מדדים שנבחרו בהתאם לקריטריונים בשלב השני של המתודולוגיה מסוגלים לתת למשרד התראה מתי להתערב וכיצד. כתוצאה מכך, משרד המשתמש במדדים אלה יוכל לזהות מצב שאינו רצוי בזמן אמת ולהגיב במהירות.

שימוש במדדי מצפן עשוי להוות כלי ניהולי שימושי ביותר עבור משרדי הממשלה.<sup>12</sup> אמנם בנייתם של מדדים אלה מצריכה חשיבה ומלאכה רבה, אך משרד שיבנה אותם בצורה נכונה ישיג תמורה הולמת. באופן אופטימלי, משרדי הממשלה יכולים לבנות מדדים מסוג זה עבור כל תכנית, והם יתפקדו כנורות אדומות ויתרעו מתי וכיצד להתערב. רצוי שבנייתם תיעשה כחלק מתהליך בניית התכנית, ובו ייבחנו וייבחרו המדדים המסוגלים להצביע מתי התכנית אינה מתפקדת ומתי המצב הקיים אינו רצוי. כמו כן, חשוב שייקבע מראש הסף שכאשר הממדד מגיע לערך זה – על המשרד להתערב (הקריטריון). באותו אופן, במקום לבחון את הפעולות האפשריות של המשרד רק לאחר שמתגלה ליקוי בתפקוד, רצוי להגדיר מראש את הפעולות שהמשרד יצטרך לנקוט אם הממדד יחצה את הקריטריון שנקבע. למעשה, מדובר בבניית "תכנית מגירה" עבור כל תכנית, כך שהמשרד יהיה מוכן תמיד ויוכל להגיב בזמן אמת.

## 5.5 פיקוח וניהול: מעורבות משרד האוצר

משרד האוצר, ובפרט אגף התקציבים, מעורבים באופן פעיל ועמוק בתהליך התקצוב בישראל. עיצוב התקציב מתחיל במשרד האוצר, בתקשורת (אשר מבקריה רואים בה קצרה ובלתי ממצה) בין אגף התקציבים לבין כל אחד ממשרדי הממשלה בעניין שינויים ורפורמות מבניות שהמשרד מתכנן. על בסיס זה האגף מגבש טיוטה פנימית המועברת לדיון ואישור בממשלה ולאחר מכן בוועדת הכספים של הכנסת. בשני השלבים הללו חברי הפורומים נתקלים בקושי להעמיק בסוגיות הכלכליות והחברתיות הצפות בדיונים, מפאת מגבלות זמן וחוסר כלים מקצועיים. כתוצאה מכך, תיעדוף תכניות על פי תוצאותיהן הצפויות אינו מתבצע על בסיס מתודולוגי ומקצועי דיו, סדרי העדיפויות הממשלתיים אינם מקבלים בהכרח ביטוי הולם, ולמעשה חלקו הארי של התקציב (ובפרט חלוקתו הפנימית בין המשרדים) נקבע על ידי אגף התקציבים כבר בתחילת התהליך.

<sup>12</sup> מדדי מצפן דומים לשלבי ההתארגנות במדריך התכנון הישראלי, שכן בשני המקרים מדובר בפירוק התהליך לשלבי ביניים לזיהוי צווארי בקבוק אפשריים. אולם בעוד שבשלב ההתארגנות הדגש העיקרי הוא בזיהוי החסמים שגורמת הממשלה, הרי שבמדדי מצפן מדובר בעיקר בזיהוי חסמים מצד ציבור המשתמשים של התכנית ואיתור תחומי פעילות נוספים להתערבות הממשלה.

אנו רואים במעורבותו של אגף התקציבים בתהליך בחירת מושאי המדידה ומתודולוגיית מדידתם תנאי הכרחי לשיפור המדידה במגזר הציבורי בישראל ולהעמקתה כחלק מתהליכי תכנון מדיניות. אם האגף לא יקבל את תקפותם של המדדים ולא ינהל שיח שיתופי מול משרדי הממשלה באמצעות שפה אחידה, יש סיכוי רב כי ההחלטות המתקבלות בשלב התקצוב הראשוני לא תסתמכנה על המידע המתקבל מהמדדים.

## 5.6 בקרה: בחינת איכות מסמכי הממשלה

בחינת איכות מסמכים ממשלתיים אינה חלק ממערכת למדידת תפקוד, אך קביעת סטנדרט מינימלי של איכות דוחות ממשלתיים היא רלוונטית גם בהקשר תפקוד המגזר הציבורי. כאשר מדינה קובעת לעצמה מטרה לשפר את האחראיות, השקיפות ואמון הציבור, ישנה חשיבות רבה לאיכות הדוחות שהיא מפרסמת לציבור. אם הממשלה מפרסמת דוח ברמה נמוכה (דוח המצטייר כלא אמין, מסובך להבנה או חסר בסיס עובדתי) לא רק שדוח זה לא ישרת את מטרת פרסומו, הוא אף יפגע בה.

מתודולוגיה מומלצת לבחינת איכות מסמכי הממשלה פותחה בניו זילנד על ידי חברת הייעוץ New Zealand Institute of Economic Research (NZIER). כל המסמכים הרלוונטיים נבחנו לפי קריטריונים מוגדרים מראש, מתוך ציפייה לאכוף סטנדרט מסוים אשר יהיה מקובל על השר או בעל עניין אחר שיקרא את המסמך. כל מסמך מקבל ציון סופי מ-1 עד 10, כאשר מסמך בעל ציון נמוך מ-5 נחשב מסמך באיכות גרועה מאוד, ומסמך בעל ציון 9 ומעלה נחשב מסמך מצוין. מתודולוגיה זו מאפשרת למשרד לעקוב אחר איכות הדוחות על פני זמן, לזהות מגמות שיפור, לאתר נקודות חולשה ולבצע השוואה לרמה של משרדים אחרים (NZIER, 2010). הקריטריונים שההערכה מתבצעת לפיהם הם: שפה ותקשורת (רמת ההצגה, הסגנון, הבנת החומר ועוד), ניתוח (הגדרה ברורה של הסוגיה, בחינת ההשלכות, שימוש בביסס תאורטי מוצק, מתן הסברים פשוטים, בחינת חלופות מדיניות ועוד), ביסוס עובדתי (בחינת יישומיות ההמלצות, הישענות על ניסיון מדינות אחרות ועוד) וסיכון (מתן תימוכין לעובדות, דיון בסיכונים, הכנת תכניות מגירה ועוד). לבסוף, ניתנת התרשמות כללית לאיכות המסמך ונקבע הציון המשוקלל. אם ישנו חשש שפרסום הדוחות בישראל אינו משרת את מטרת השקיפות והאחראיות בצורה מספקת, אנו ממליצים לבחון האם כפיית סטנדרט מסוים של דוחות הוא פתרון אפשרי.

## 5.7 המשך הפרויקט

ישנם כיווני פעולה אפשריים אחדים להמשך הפרויקט במסגרת מכון אהרן למדיניות כלכלית במרכז הבינתחומי, והם כוללים:

- בניית מתודולוגיה, הרכבת מודלים לוגיים (Frameworks) והגדרת מדדים המותאמים באופן פרטני לכל אחד ממשרדי הממשלה, באופן שיאפשר שימוש במדדים האופטימליים לכל תכנית או תחום פעילות.
- המשך פעילות למען הגברת המודעות לפעילות התכנונית הנעשית בעולם בקרב משרדי הממשלה בישראל, איתור מערכות תכנון ומדידה מתקדמות והמלצה על הלקחים העיקריים שניתן ללמוד מהן וליישם בישראל.
- יצירת גוף חיצוני המבקר את תפקוד משרדי הממשלה השונים ורשויות ממשלתיות ייעודיות.

## מקורות

1. אלסטר, ס', חביב, ג' וצבע, י' (2010). פיתוח תפיסה ופרקטיקה של מדידה מתמשכת של תוצאות במערכות שירות: לקחים וקווים מנחים מהספרות. מאירס – גוינט – מכון ברוקדייל ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים. נדלה מתוך:  
<http://brookdaleheb.jdc.org.il/Uploads/PublicationsFiles/129-10-OutcomeMeasurements-WEB-HEB.pdf>
2. בן-ארי, ג' וגוטמן, ת' (2013). מדדים לשימוש משרד הכלכלה להשאת פריון התעשייה המסורתית. המרכז הבינתחומי הרצליה, בית הספר לכלכלה.
3. האגף לתכנון מדיניות (2010). מדריך התכנון הממשלתי (גרסה 4.1). נדלה מתוך:  
<http://www.pmo.gov.il/policyplanning/Documents/guide1.pdf>
4. האגף לתכנון מדיניות (2012). ספר תוכניות העבודה לשנת 2012. נדלה מתוך:  
<http://www.pmo.gov.il/policyplanning/Documents/plans2012.pdf>
5. האגף לתכנון מדיניות (2013). חיזוק יכולות תכנון המדיניות במשרדי הממשלה. נדלה מתוך:  
<http://www.pmo.gov.il/policyplanning/subjects/Pages/tichnun.aspx>
6. הרמן, ת', אטמור, נ', הר, א' ולבל, י' (2012). מדד הדמוקרטיה הישראלית 2012. המכון הישראלי לדמוקרטיה. נדלה מתוך:  
<http://www.idi.org.il/media/1112579/%20מדד2012%הדמוקרטיה%הישראלית2012.pdf>
7. מלינק, ר' (2015). מדדי הרצליה 2014 לחוסן לאומי. המרכז הבינתחומי הרצליה, המכון למדיניות ואסטרטגיה). נדלה מתוך:  
<http://www.herzliyaconference.org/Uploads/dbsAttachedFiles/Melnick2015.pdf>
8. משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (2007). דו"ח הוועדה לבחינת אמצעים להעצמת הפריפריה והתעשייה המסורתית. נדלה מתוך:  
<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/89B2854A-C177-4A94-A0DB-600A53E173F4.htm>
9. משרד ראש הממשלה (2012). מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית. נדלה מתוך:  
<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2012/Pages/des5208.aspx>
10. משרד ראש הממשלה (2013א). תורת הערכת השפעת הרגולציה: RIA – Regulatory Impact Assessment – מדריך ממשלתי. נדלה מתוך:  
<http://www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/hashpaotregulatzya.pdf>
11. משרד ראש הממשלה (2013ב). תורת הערכת השפעת הרגולציה: RIA – Regulatory Impact Assessment – מיסוד תהליכי הערכת השפעת הרגולציה. נדלה מתוך:  
<http://www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/tfisatmisud.pdf>
12. SQ ולשכות המסחר ת"א (2013). מדד הבירוקרטיה, סיכום ממצאי רבעון 1 של 2013. נדלה מתוך:  
<http://www.sqm.co.il/index.aspx?id=4248&itemID=4786>

13. Afonso, A., Schuknecht, L. and Tanzi, V. (2003). *Public sector efficiency: An international comparison*. European Central Bank, Working Paper No. 242. Retrieved from:  
<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp242.pdf>
14. Australian Government (Department of Finance and Deregulation) (2010). *Performance information and indicators*. Retrieved from:  
<http://www.finance.gov.au/financial-framework/financial-management-policy-guidance/docs/KPI-guidance.pdf>
15. Curristine, T. (2005). "Government performance: Lessons and challenges". *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 127–151. Retrieved from:  
<http://www.oecd.org/gov/budgeting/43481160.pdf>
16. Independent Reference Group (2010). *Review of the report on government services' performance indicator framework, report to the steering committee for the review of government service provision*. Retrieved from:  
[http://www.pc.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0006/102957/independent-reference-group-report.pdf](http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0006/102957/independent-reference-group-report.pdf)
17. Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues*. The World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. Retrieved from:  
<http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/09/24/00015834920100924120727/Rendered/PDF/WPS5430.pdf>
18. Keeley, B. (2007). *Human capital: How what you know shapes your life*. OECD. Retrieved from:  
<http://www.oecd.org/insights/humancapitalhowwhatyouknowshapessyourlife.htm>
19. Mizell, L. (2008). *Promoting performance: Using indicators to enhance the effectiveness of sub-central spending* (No. 5). OECD Publishing. Retrieved from:  
<http://www.oecd.org/ctp/federalism/40832141.pdf>
20. New Zealand Government (State Services Commission and The Treasury) (2008). *Performance measurement: Advice and examples on how to develop effective frameworks*. Retrieved from:  
[http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable\\_files/performance-measurement.pdf](http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/performance-measurement.pdf)
21. New Zealand Ministry of Agriculture and Forestry (2011). *Annual report 2010-11*. Retrieved from:  
<http://www.parliament.nz/resource/0000179228>

22. New Zealand Ministry of Health (2011). *Annual report for the year ended 30 June 2011: Including the director-general of health's annual report on the state of public health*. Retrieved from:  
<http://www.health.govt.nz/publication/annual-report-year-ended-30-june-2011>
23. New Zealand Ministry of Justice (2013). *Annual report: 1 July 2012-30 June 2013*. Retrieved from:  
<http://www.justice.govt.nz/publications/global-publications/m/ministry-of-justice-annual-report-1-july-2012201330-june-2013>
24. New Zealand Ministry of Transport (2013). *Annual report 2013/13: Report for the Ministry of Transport for the year ended 30 June 2013*. Retrieved from:  
<http://www.transport.govt.nz/assets/Uploads/About/Documents/Annual-Report-2012-13.pdf>
25. NZIER (2010). *Review of quality of policy advice: Fifth assessment*. Retrieved from:  
<http://www.parliament.nz/resource/0000131930>
26. OECD and Joint Research Center (2008). *Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide*. Retrieved from:  
<http://www.oecd.org/std/42495745.pdf>
27. OECD (1999). *Improving evaluation practices: Best practice guidelines for evaluation and background paper*. Retrieved from:  
[http://ec.europa.eu/dgs/information\\_society/evaluation/data/pdf/lib\\_master/oecd\\_01e91637\\_improving\\_evaluation\\_practices.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/information_society/evaluation/data/pdf/lib_master/oecd_01e91637_improving_evaluation_practices.pdf)
28. OECD (2003). *Public sector modernisation: Governing for performance*. Retrieved from:  
[http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PUMA\(2003\)20](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PUMA(2003)20)
29. OECD (2007). *Performance budgeting in OECD countries*. Retrieved from:  
<http://www.oecd.org/gov/budgeting/performancebudgetinginoecdcountries.htm>
30. OECD (2008). *Building an institutional framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for policy makers* (version 1.1). Retrieved from:  
<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf>
31. OECD (2011a). *Government at a glance 2011*. Retrieved from:  
<http://www.oecd.org/inclusive-growth/Government%20at%20a%20Glance%202011.pdf>
32. OECD (2011b). *Health at a glance 2011: OECD indicators*. Retrieved from:  
<http://www.oecd.org/els/health-systems/49105858.pdf>

33. OECD (2011c). *OECD better life initiative: Executive summary*. Retrieved from:  
<http://www.oecdbetterlifeindex.org/media/bli/documents/EXECUTIVE-SUMMARY.pdf>
34. OECD (2013a). *Education at a glance 2013: OECD indicators*. Retrieved from:  
[http://www.oecd.org/edu/eag2013%20\(eng\)--FINAL%2020%20June%202013.pdf](http://www.oecd.org/edu/eag2013%20(eng)--FINAL%2020%20June%202013.pdf)
35. OECD (2013b). *OECD better life index*. Retrieved from:  
<http://www.oecdbetterlifeindex.org/>
36. OECD (2013c). *The OECD's peer review process*. Retrieved from:  
<http://www.oecd.org/site/peerreview/>
37. Posner, L. P. (2006). "Accountability institutions and the policy process: The United States experience". *OECD Journal on Budgeting*, 5(3), 71–97. Retrieved from:  
<http://www.oecd.org/unitedstates/43480233.pdf>
38. Productivity Commission (2012). *Report on government services 2012: Volume 1*. Retrieved from:  
<http://www.pc.gov.au/gsp/rogs/2012>
39. State Services Commission (2013). *State Services Commissioner – Role and functions*. Retrieved from:  
<http://www.ssc.govt.nz/sscer>
40. Stiglitz, J. E., Sen, A. and Fitoussi, J. P. (2009). *Report by the Commission on the measurement of economic performance and social progress*. Retrieved from:  
[http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf)
41. The World Bank (2013a). *Doing business 2013: Smarter regulations for small and medium-size enterprises*. Retrieved from:  
<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>
42. The World Bank (2013b). *Doing business: A joint publication and project by the World Bank and IFC*. Retrieved from:  
<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Miscellaneous/What-is-Doing-Business.pdf>
43. Treasury Board of Canada Secretariat (2013). *Assessing program resource utilization when evaluating federal programs*. Retrieved from:  
<http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/pubs/ci5-qf5/ci5-qf5-eng.pdf>
44. UNU-IHDP and UNEP (2012). *Inclusive Wealth Report 2012. Measuring progress toward sustainability*. Retrieved from:  
[http://www.unep.org/pdf/IWR\\_2012.pdf](http://www.unep.org/pdf/IWR_2012.pdf)



- 
45. Van de Walle, S. (2005). *Measuring bureaucratic quality in governance indicators. Paper for the 8th public management research conference*. Retrieved from:  
<http://www2.ku.edu/~pmranet/conferences/USC2005/USC2005papers/pmra.vandewalle.2005.pdf>
46. World Economic Forum (2011). *The global competitiveness report 2011-2012*. Retrieved from:  
[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf)

## נספח א: מושגים בסיסיים

### מדדים

מדדים הם אינפורמציה תמציתית, כמותית או איכותנית, המסוגלת להצביע על המיקום היחסי של הישות הנמדדת בתחום המוגדר, ולהוות כלי עזר לקבלת החלטות.

### מטרות

המטרות הן המצב הרצוי שהמשרד הממשלתי מנסה לקדם (אלסטר, חביב וצבע, 2010). מטרות יכולות להיות לטווח קצר או לטווח ארוך, להתייחס למצב הרצוי בכלל האוכלוסייה או רק בקבוצה ספציפית, לכסות תחום בין-משרדי או להיות תחת אחריות משרד ספציפי. דוגמה למטרה: הפחתת מספר ההרוגים מתאונות דרכים.

### תכניות

תכניות הן הפעולות שהמשרד נוקט להשגת המטרות. דוגמה לתכנית: תמיכה במחקר ופיתוח בתעשייה במסגרת קרן המו"פ.

### תשומות

תשומות (inputs) הן משאבי הארגון המוקצים לביצוע התכניות, במונחי תקצוב כספי, כוח אדם, ציוד ומבנים. דוגמה לתשומות: מספר הכבאיות בשימוש שירותי הכבאות.

### תפוקות

תפוקות (outputs) הן הפעולות שהשירות הממשלתי מבצע, בהינתן המשאבים, על מנת לקדם את המטרה. התפוקות מתארות את השינוי שיש לו קשר ישיר לביצוע הממשלתי. היקף ההשתתפות של קהל היעד בשירותי הממשלה נחשב אף הוא כמדד תפוקה. חשוב לזכור שתפוקות התכנית מוגדרות בהינתן התוצאה הרצויה. דוגמה לתפוקות: עבור היעד "הפחתת שיעור המעשנים באוכלוסייה", מדדי תפוקה אפשריים הנם שיעור המס הקבוע בחוק על סיגריות, ומספר בתי הספר המשתתפים בתכנית "בתי ספר נקיים מעישון" (האגף לתכנון מדיניות, 2012).

### תהליכים

התהליכים הם האופן שבו השירות הממשלתי פועל בעודו ממיר את משאבי התכנית לתפוקות.

## **תוצאות**

תוצאות (outcomes) הן השינוי שהתכנית שואפת להשיג בסביבה החיצונית – אצל קבוצת היעד, בקהילה, במשק או בחברה. תוצאות יכולות להיות במושגים של טווח קצר, בינוני או ארוך, בהתאם להגדרת התכנית. כמו כן, מתבצעת אבחנה בין תוצאות סופיות לבין תוצאות ביניים. בעוד שהתוצאות הסופיות חשובות בפני עצמן ומשקפות את מטרת התכנית, תוצאות הביניים הן צעד חשוב לקראת השגת התוצאה הסופית (אלסטר, חביב וצבע, 2010). חשוב לזכור שהמשרד הממשלתי יכול להשפיע על התוצאות אך אינו יכול לקבוע מה הן תהיינה, שכן הן מושפעות הן מפעילות המשרד והן מגורמים חיצוניים (Productivity Commission, 2012). דוגמה לתוצאות: עבור המטרה "הפחתה בהתעללויות בילדים", התוצאה הסופית היא הפחתה בשכיחות ההתעללויות בילדים. תוצאות ביניים אפשריות היא עלייה בהערכה העצמית של ההורים, שכן הסיכוי שהורה יתעלל בילדיו פוחת ככל שעולה ההערכה העצמית של ההורה (אלסטר, חביב וצבע, 2010). עבור היעד "הפחתת שיעור המעשנים באוכלוסייה", מדד תוצאה אפשרי הוא שיעור בני הנוער המעשנים בכיתה ח' במגזר היהודי (האגף לתכנון מדיניות, 2012).

## **מדדי Proxy**

בהיעדר אמצעי מדידה המתאימים למדידת תופעה מסוימת, לעתים ניתן להשתמש במשתנה אחר כדי לייצג את התופעה הרצויה. מדדים מסוג זה נקראים מדדי proxy, והם מהווים תחליף למשתנה הרצוי. השימוש בשיטה זו צריך להיעשות בזהירות רבה, ורק כאשר אין אלטרנטיבה למדידה ישירה. כאשר נעשה שימוש במדדי proxy יש להצדיק באופן לוגי את השימוש בהם, ולהסביר בצורה מספקת מדוע שינויים במדד הנבחר מצביעים על שינויים דומים בתופעה הרצויה. דוגמה למדד proxy: מספר התלונות שהוגשו בשנה לשירותי טיפול בקשישים (לכל 1000 תושבים) משמש כמדד proxy לאיכות הטיפול. מכיוון שאין דרך ישירה למדוד את איכות הטיפול, סביר להניח שמספר תלונות גבוה מעיד על ירידה באיכות הטיפול, ולהפך (Productivity Commission, 2012).

## **מודל לוגי (Framework)**

המודל הלוגי (Framework) הוא תרשים ויזואלי העוזר לפשט את התכנית לצורך הבנת התהליך, הבנת הקשרים בין המדדים השונים, ובחינת ההשפעה של המשרד. המודל השכיח ביותר בהקשר מדידת תוצאות במגזר הציבורי הנו מודל IOO, מודל המקשר את התשומות, התפוקות והתוצאות של התכנית, ומתחקה אחר תהליך הייצור הממשלתי. מודל זה עוזר להבהיר את מטרתה העיקרית של התכנית, לזהות את התשומות והתפוקות החיוניות להשגת מטרה זו, והוא מהווה כלי חשוב לתכנון תכניות (אלסטר, חביב וצבע, 2010). מודל זה ומודלים לוגיים נפוצים נוספים מתוארים בנספח ב.

## נספח ב: מודלים נפוצים למדידת תפקוד המגזר הציבורי

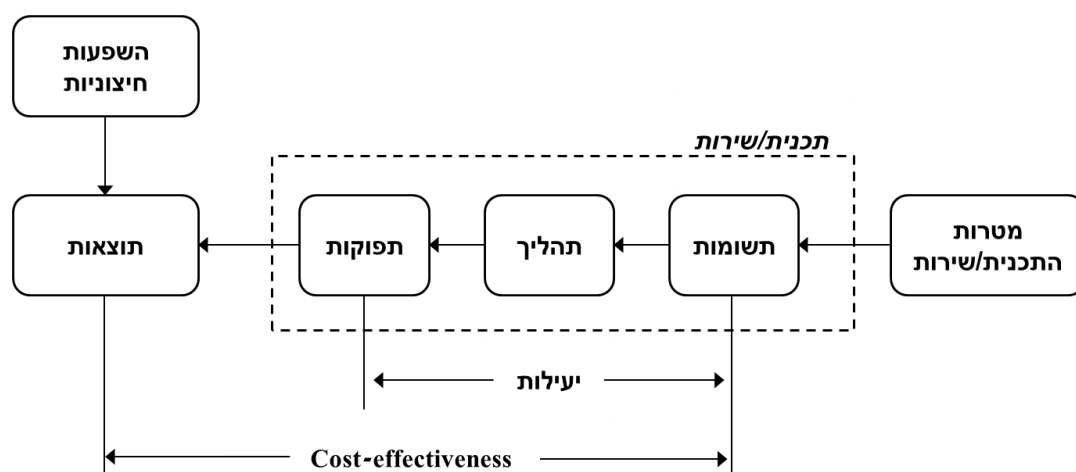
ישנן טכניקות רבות שנעשה בהן שימוש עבור מערכות מדידת התפקוד במגזר הציבורי ברחבי העולם, ומערכות אלה עשויות לעטות צורות שונות ומגוונות. עם זאת, למרות שלל המודלים הקיימים, ברוב המערכות הקיימות ניתן למצוא מאפיינים דומים רבים. בהמשך מוצגים שני המודלים הנפוצים ביותר – ה-IOO וה-3E's, וכן שלושה מודלים נוספים – ה-Balanced Scorecard (הלקוח מהמגזר הפרטי (Independent Reference Group, 2010)), ה-Best Value (הפועל להשגת שיפור מתמיד בשירותי הממשלה, וה-5 CI המשמש לבחינת הרלוונטיות של תכניות. לאחר מכן מתוארות שיטות נפוצות לניתוח מתקדם יותר של תוצאות המדידה, שמטרתן להעריך את רמת התפקוד של התכנית.

### מודלים לוגיים נפוצים

#### IOO

מודל IOO (Inputs, Outputs, Outcomes) הוא ככל הנראה המודל הלוגי הנפוץ ביותר להערכת מדדי תפקוד במגזר הציבורי.<sup>13</sup> הוא מתחקה אחר תהליך הייצור הממשלתי ובוחרן כיצד משאבי התכנית מומרים לתפוקות, וכיצד אלה משפיעות על התוצאות. אחד היתרונות של מודל זה הנו שהוא מאפשר לבצע חלוקה מסדר שני של מדדי התוצאה ומדדי התפוקה לפי היבטים שונים לבחינת התפקוד, כגון רמת האיכות של השירות או מידת השוויוניות/הוגנות שלו. זוהי תכונה חזקה של המודל, משום שתכניות רבות נשפטות לפי קריטריונים מסוג זה. בנוסף, המודל מאפשר לחשב את ה-value for money של השירות על ידי קישור מדדי התוצאה למדדי התשומה (Independent Reference Group, 2010).

איור 3: מודל IOO



המקור: Productivity Commission, 2012.

<sup>13</sup> בין היתר, IOO הוא המודל הלוגי שעליו מבוססים דוחות Health at a Glance ו-Government at a Glance של ה-OECD, ראה נספח ו.

### 3E's

מודל 3E's (Economy, Efficiency, Effectiveness) אף הוא עוקב אחר שלבים בתהליך הייצור הממשלתי. קטגוריית Economy מתייחסת לעלות השירות הממשלתי; ה-Efficiency היא קצב המרת המשאבים לתפוקות, או היעילות, וה-Effectiveness היא המידה שבה הממשלה מצליחה להשיג את מטרותיה ויעדיה. בשונה מה-IOO, מודל זה מתקשה להסביר את רמת התפקוד במונחים של איכות או שוויון למשל, משום שהוא אינו מבצע את ההבחנה הנדרשת (Independent Reference Group, 2010).

איור 4: מודל 3E's

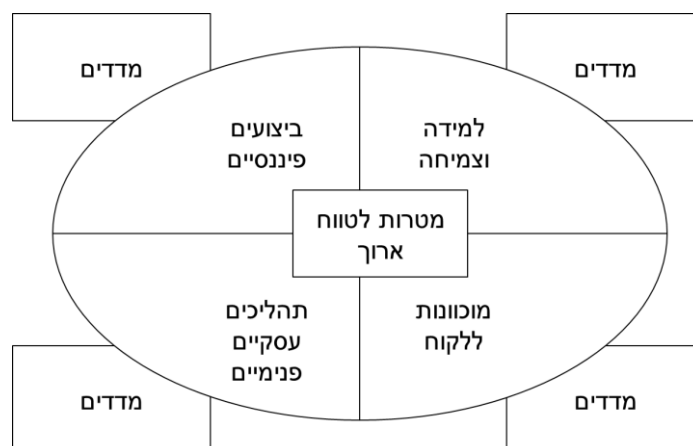


מקור: Independent Reference Group, 2010.

### Balanced Scorecard

מודל Balanced Scorecard פותח בבית הספר למנהל עסקים של אוניברסיטת הרווארד ותוכנן במקור עבור המגזר הפרטי. המודל בוחן את התפקוד לפי ארבעה היבטים: ביצועים פיננסיים, מוכוונות ללקוח, תהליכים עסקיים פנימיים ולמידה וצמיחה. לאחר שהמודל עבר התאמה עבור המגזר הציבורי, את המשבצת המרכזית תפסו מטרות ארוכות טווח (במקור עבור המגזר הפרטי, משבצת זו הייתה שמורה עבור הביצועים הפיננסיים). גישת ה-Balanced Scorecard מקשרת באופן ישיר מדדים מכל אחד מהיבטים אל המטרות הארוכות הטווח. מודל מוצלח מאזן בין מדדים לטווח קצר ומדדים לטווח ארוך, מדדים פיננסיים ומדדים שאינם פיננסיים, והיבטים כלפי פנים וכלפי חוץ (Independent Reference Group, 2010).

איור 5: מודל Balanced Scorecard



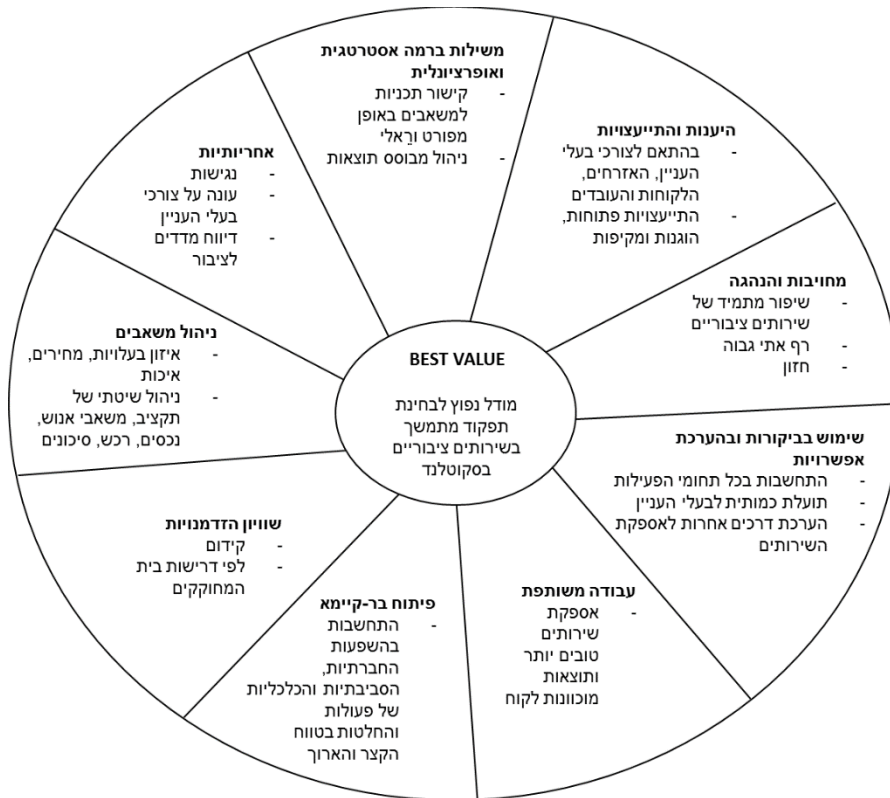
מקור: Independent Reference Group, 2010.

## Best Value

מודל Best Value נכנס לשימוש בבריטניה בשנת 2000, והדגש העיקרי בו הוא השגת שיפור מתמשך ומתמיד בשירותים הציבוריים. מודל זה מנתח את תפקוד הממשלה לפי ארבעה ממדים שהם חיוניים לצורך קבלת פרספקטיבה מאוזנת (Independent Reference Group, 2010):

- מטרות אסטרטגיות: מדוע השירות קיים ומה בכוונתו להשיג.
- תוצאות אספקת השירותים: מידת האפקטיביות של השירות, עד כמה הוא מצליח להשיג את המטרות האסטרטגיות.
- איכות: רמת האיכות של השירות.
- זמינות לכול: הקלות שבה ניתן להשיג את השירות ומידת השוויון בנגישות אליו.

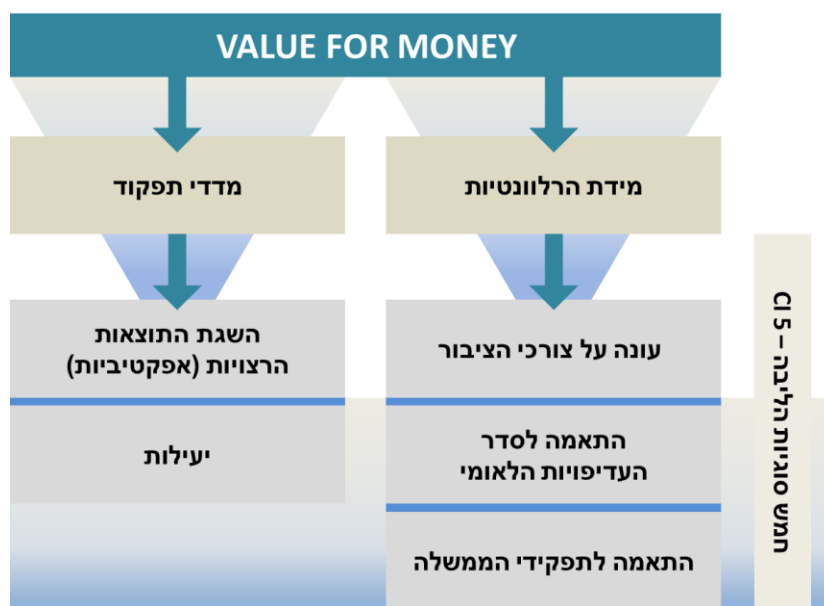
### איור 6: דוגמה למודל Best Value בסקוטלנד



מקור: Independent Reference Group, 2010.

המודל הקנדי להערכת תכניות, הנקרא CI 5 (Core Issues 5), מכיל חמש סוגיות ליבה - שלוש עוסקות במידת הרלוונטיות של התכנית למטרות הממשלה ושתיים עוסקות בתוצאותיה. הסוגיה הראשונה בוחנת את המידה שבה התכנית עונה על צרכיהם של אזרחי קנדה. הסוגיה השנייה מעריכה את עצמת הקשר בין מטרת התכנית לבין סדר העדיפויות הלאומי ומטרותיו האסטרטגיות של המשרד. הסוגיה השלישית בוחנת את תפקיד הממשלה ואחריותה באספקת התכנית. הסוגיה הרביעית, הראשונה בהיבט מדדי התפקוד, עוסקת בהתקדמות התכנית לכיוון התוצאות הרצויות ועמידה ביעדיה. לבסוף, הסוגיה האחרונה בוחנת את יעילות ניצול המשאבים של התכנית.

איור 7: מודל CI 5 הקנדי



המקור: Treasury Board of Canada Secretariat, 2013.

## שיטות לניתוח תוצאות המדידה

### ניתוח Cost-Effectiveness

ניתוח cost-effectiveness מודד את העלויות הנדרשות להשגת כל "יחידה" של תוצאה. זהו למעשה יחס בין משתנה תשומה למשתנה תוצאה המבטא את התשואה שמשגיג השירות הממשלתי במונחי התוצאות הרצויות לציבור. נהוג לעקוב אחר ה-cost-effectiveness של תכנית לאורך זמן ולזהות מגמות, או לחלופין להשוות את ה-cost-effectiveness של תכניות שונות בעלות מטרות דומות, ובכך לבחור את התכנית המוצלחת יותר (Treasury Board of Canada Secretariat, 2013).



מדריך התכנון הניו זילנדי מציע לפעול לפי השלבים הבאים על מנת לבנות מדדי cost-effectiveness : ראשית, יש לייחס לכל תפוקה שהתכנית מניבה את העלויות שלה (שלב האמור להיות פשוט, משום שנתוני התשומות לרוב זמינים בניו זילנד). שנית, יש להבין את הקשר הסיבתי בין תפוקות התכנית לבין ההשפעה על התוצאות – זהו ה"אימפקט"<sup>14</sup> של התכנית. לאחר שהובנו הקשרים הלוגיים בין התפוקות לבין האימפקט מגיע השלב החשוב ביותר, והוא שימוש בעלויות שחושבו עבור כל תפוקה במטרה לנסות להעריך את העלויות הכרוכות בהשגת כל אימפקט. הקושי טמון בעובדה שלעתים ייתכנו תפוקות שונות התורמות לאימפקט אחד, ותפוקה אחת התורמת לאימפקטים שונים. במקרים אלה יש לנסות להעריך את התמונה הכוללת. בשלב האחרון, יש לבצע אגרציה של כל העלויות שחושבו ברמת האימפקט, ועל ידי חלוקה באימפקט עצמו מתקבל מדד ה-cost-effectiveness. כשהמדד נבנה בצורה זו, הוא מאפשר לנסות להעריך את ההשפעה המבודדת של כל תכנית על מטרת העל ביחס לתקציב שהושקע בה. לוח 1 ממחיש את ה-value for money בתחום הבטיחות בדרכים בניו זילנד, ומדגימה בעזרת מדדי תוצאה אחדים, תפוקה ותשומה כיצד לעלייה בתקציב המוקצה לשיפור הבטיחות בדרכים היו השפעות חיוביות.

**לוח 1: מדדים בתחום הבטיחות בדרכים בניו זילנד**

20-22% -	תאונות דרכים קטלניות
>22% -	מספר מיטות ללילה בבתי החולים
11-400% +	דוחות על עבירות הקשורות בבטיחות
14% -	מכוניות שנסעו מעל 110 קמ"ש
14% -	תאונות קטלניות אשר נגרמו ממהירות מופרזת
23% +	חגירת חגורת בטיחות במושב האחורי
22% -	מקרי מוות כתוצאה מאי-חגירת חגורת בטיחות
23% +	בדיקות שכרות לנהגים (ינשוף)
14% -	עבירות של נהיגה בשכרות
27% +	תקציב האכיפה והחינוך בנושא בטיחות בדרכים

מקור: New Zealand Government, 2008.

### **ניתוח עלות-תועלת**

ניתוח עלות-תועלת מסוג cost-benefit מצמיד ערך כספי לכל העלויות והתמורות המיוחסות לתכנית בהווה ובעתיד, ומחשב להן ערך מהווך. כלי זה מהווה מנגנון ליצירת מכנה משותף בין תכניות השונות בתכלית זו מזו אשר אחרת לא היו בנות השוואה. באופן זה מקבלי ההחלטות מסוגלים לבחור את התכנית בעלת הערך המהווך הגבוה ביותר. עם זאת, נהוג יותר להשתמש בכלי זה כדי לבחור בחלופה היעילה ביותר כאשר מדובר על תכניות בעלות מטרה דומה או זהה אך בעלות אופן ביצוע שונה (Treasury Board of Canada Secretariat, 2013).

<sup>14</sup> להסבר מפורט והרחבה על האימפקט ראה נספח ה.

## **ניתוח יעילות**

יעילות התכנית נמדדת לפי היחס בין התפוקות לתשומות המבטא את יכולת התכנית להמיר את המשאבים לתפוקות. מעבר לחישוב פשוט של יחס זה, ישנן גישות נוספות לניתוח יעילות של תכניות:

- השוואת העלות ליחידת תפוקה כפי שנמדדה בפועל לסטנדרט מקובל. זהו למעשה benchmarking של היעילות.
- השוואת העלות ליחידת תפוקה כפי שנמדדה בפועל לעלות המתוכננת – השוואת תכנון מול ביצוע בהקשר של יעילות.
- ניתוח תהליך הייצור וחיפוש אחר "צווארי בקבוק" העלולים לפגוע בקצב ייצור התפוקות.
- השוואת יעילות של תכניות חלופיות הקיימות בפועל או בתאוריה ( Treasury Board of Canada Secretariat, 2013).

## נספח ג: מדדים בתכניות העבודה בישראל

כחלק מעקרון השימוש בשפה אחידה בכל משרדי הממשלה, מדריך התכנון מגדיר את תכניות העבודה של המשרדים בעזרת שלוש רמות: מטרות, יעדים ומשימות. המטרות הן ההישגים הרחבים שהמשרד שואף להגיע אליהם, והן הרמה הגבוהה ביותר מבחינתו. הן משקפות את חזונו של המשרד ואת ערכי היסוד שלו, בהתחשב בקווי היסוד של הממשלה. המטרות נמדדות באמצעות מדדי תוצאה, לרוב באופק רב-שנתי. הרמה השנייה היא היעדים המבטאים את הישגי הביניים של המשרד ואשר עמידה בהם חיונית על מנת לקדם את המשרד לעבר המטרה שאליה הם כפופים. גם היעדים נמדדים לרוב בעזרת מדדי תוצאה, אך לרוב מדובר במדדים לתקופה קצרה יותר של שנה. בניגוד למטרות, אשר מגדירות את כיוון השינוי הרצוי אך אינן שמות דגש על גודל השינוי, היעדים חייבים להגדיר מראש מהו גודלו של השינוי המיוחל (כל עוד מדובר במדד כמותי). לבסוף, המשימות הן העשייה המשרדית המתבטאת בפעולותיו הממשיות של המשרד להגשמת יעדיו. בניגוד למטרות וליעדים, כאן לא נמדדת באופן ישיר התרומה של פעולות אלה לציבור, אלא נמדדת פעילות המשרד נטו. המשימות נמדדות בשני מישורים: המישור הראשון הוא מישור הכמות, כלומר מהי התפוקה שסיפקה המשימה, והמישור השני הוא מישור הזמן הבודק האם המשרד ביצע את הפעולות ההכרחיות לקידום המשימה (שלבי ההתארגנות) בלוח זמנים ברור (האגף לתכנון מדיניות, 2010).

כדוגמה למודל הלוגי הישראלי מוצגת אחת מהמטרות (מתוך 7) של משרד הבריאות המופיעות בספר תכניות העבודה לשנת 2012, אחד היעדים הכפופים לה והמשימות הנלוות אליו.

### לוח 2: מטרה מספר 3 של משרד הבריאות בישראל ומדדי התוצאה הבוחנים אותה

#### 3 קידום תחום בריאות הציבור

מדדי תוצאה:	ערך 2011	Q2	Q4	מועד סיום	ערך במועד
שיעור המעשנים בקרב מבוגרים מעל גיל 18 (מגזר ערבי)	27.2%	26.6%	26.0%	12/2015	25.0%
שיעור המעשנים בקרב מבוגרים מעל גיל 18 (מגזר יהודי)	22.0%	21.5%	21.0%	12/2015	19.0%
שיעור השמנת יתר בבני 25 ומעלה	22.9% <sup>12</sup>	22.3%	21.7%	12/2015	20.0%
צריכה יומית ממוצעת של מלח (בגרם)	9-10	9	9	12/2015	7
היארעות שנתית של מחלות מעיים <sup>13</sup> ל-100,000 תושבים	113.3 <sup>14</sup>	110	107	12/2014	90.8
שיעור כיסוי חיסון ממוצע בבתי הספר	82.0%	90.0%	95.0%	12/2012	-

מקור: האגף לתכנון מדיניות, 2012.

ערך 2011 מציין את הערך שהיה למדד בשנת 2011 ואשר בהשוואה אליו תיבחן התקדמות המשרד; Q2 ו-Q4 מציינים את ערכי המדד שהתקבלו בסוף המחצית הראשונה של שנת 2012 ובסוף שנת 2012, בהתאמה; מועד סיום הנו התאריך שהמשרד הגדיר כמועד אשר בו ייבחן האם הוא הגיע לערך הרצוי, וערך במועד הוא היעד הכמותי של המדד אשר המשרד שואף להגיע אליו, ובהשוואה אליו המדד יוגדר כהצלחה או ככישלון. למטרה של קידום התחום של בריאות הציבור כפופים ארבעה יעדים: הפחתת שיעור המעשנים באוכלוסייה, קידום אורח חיים פעיל ובריא, צמצום החשיפה להשפעות מזיקות ושיפור יכולת המניעה של המחלות.

לוח 3: יעד 3.1 של משרד הבריאות בישראל, המשימות המרכזיות לקידומו, מדדי התפוקה של המשימות ומדדי התוצאה של היעד

### יעד 3.1: הפחתת שיעור המעשנים באוכלוסייה

#### משימות מרכזיות:

- העלאת שיעור המס על טבק ומוצרי
- הפעלת פיילוט בתי ספר נקיים מעישון
- הערכת פיילוט מחוז נקי מעישון במחוז הצפון
- קביעת אמות מידה לטיפול משותף של משרד הבריאות והמטרה בתלונות וחקירה של עברות בתחום העישון (אופן הטיפול לאחר החלת החוקים)

מדדי תפוקה:					
ערך במועד	מועד סיום	Q4	Q2	ערך 2011	
-	2/2012	-	76.0%	74.0%	שיעור המס הקבוע בחוק על סיגריות
-	2/2012	-	100.0%	25.0%	שיעור המס הקבוע בחוק על נרגילות, ביחס למס על טבק
-	12/2012	5	5	-	בתי ספר המשתתפים בתכנית "בתי ספר נקיים מעישון"
-	12/2012	✓	-	-	קיום דוח הערכה לפיילוט מחוז נקי מעישון
-	12/2012	✓	-	-	קיום אמות מידה לטיפול משותף של משה"ב והמטרה בתלונות וחקירה של עברות בתחום העישון
מדדי תוצאה:					
ערך במועד	מועד סיום	Q4	Q2	ערך 2011	
3.6%	12/2015	3.9%	4.0%	4.0% (2009)	שיעור בני הנוער המעשנים בכיתה ח' (מגזר ערבי)
6.0%	12/2015	6.5%	6.6%	6.6% (2008)	שיעור בני הנוער המעשנים בכיתה ח' (מגזר יהודי)

מקור: האגף לתכנון מדיניות, 2012.

## נספח ד: Benchmarking למדינה מובילה - אוסטרליה

אוסטרליה היא מדינה שעושה שימוש מתקדם במדדים במגזר הציבורי, ומשתמשת במתודולוגיה מקיפה וכוללת שהיא בנתה ושכללה עם השנים. בעבודה זו התמקדנו בעיקר ב"ועדת הפריזון" האוסטרלית (Productivity Commission) ובמודל הלוגי שהיא פיתחה. בנוסף, מוצגים עיקרי הדברים ממדריך התכנון האוסטרלי שפורסם על ידי משרד האוצר ועוסק בהבנת סוגי התכניות הממשלתיות ואפיון המדדים המתאימים לכל סוג.

### Productivity Commission

ה-Productivity Commission היא גוף מחקר עצמאי המייעץ לממשלת אוסטרליה בנושאי כלכלה, חברה וסביבה, ומטרתו לסייע לממשלה לנהל מדיניות חכמה לטווח ארוך, תוך שימת דגש על יעילות ופריזון. מדי שנה הארגון מפרסם דוח מקיף המפרט את הביצועים של שירותי הממשלה בשנה האחרונה, דוח הידוע בשם Report on Government Services (RoGS). דוח זה בוחן מספר רב של שירותי ממשלה בצורה שיטתית ומפורטת, תוך שימוש במודל לוגי מקיף ואחיד לכל השירותים.

### Report on Government Services: RoGS

ל-RoGS שימושים רבים באוסטרליה, ובין היתר הוא מסייע לממשלה לנהל תקצוב אסטרטגי, לקבל החלטות מדיניות, לבצע הערכות לכלי מדיניות שונים ולשפר את האחריותיות. ה-Productivity Commission מאמינה שהדוח אף תורם לשיפור התוצאות בכך שהוא מסייע למשרדים לזהות נקודות חולשה, ובכך שהוא מעודד דיון על בסיס מידע השוואתי (Productivity Commission, 2012). הדוח מציג תמונת מצב כוללת עבור שישה סקטורים המכילים יחד חמישה עשר תחומי פעילות שונים.

#### לוח 4: תחומי הפעילות הנסקרים בדוח שירותי הממשלה באוסטרליה

יילדות וחינוך	משפט	ניהול מצבי חירום
שירותי ילדים	משטרה	מכבי אש
חינוך	בתי המשפט	שירותי אמבולנס
לימודי הכשרה מקצועית (VET)	שירות בתי הסוהר	שירותי חילוץ והצלה
בריאות	שירותים קהילתיים	דיור ומחוסרי בית
בתי חולים ציבוריים	טיפול בקשישים	דיור
טיפול בסיסי וקהילתי	שירותים לאנשים בעלי מוגבלות	שירותים למחוסרי בית
בריאות הנפש	שירותי סעד והגנה	

מקור: Productivity Commission, 2012.

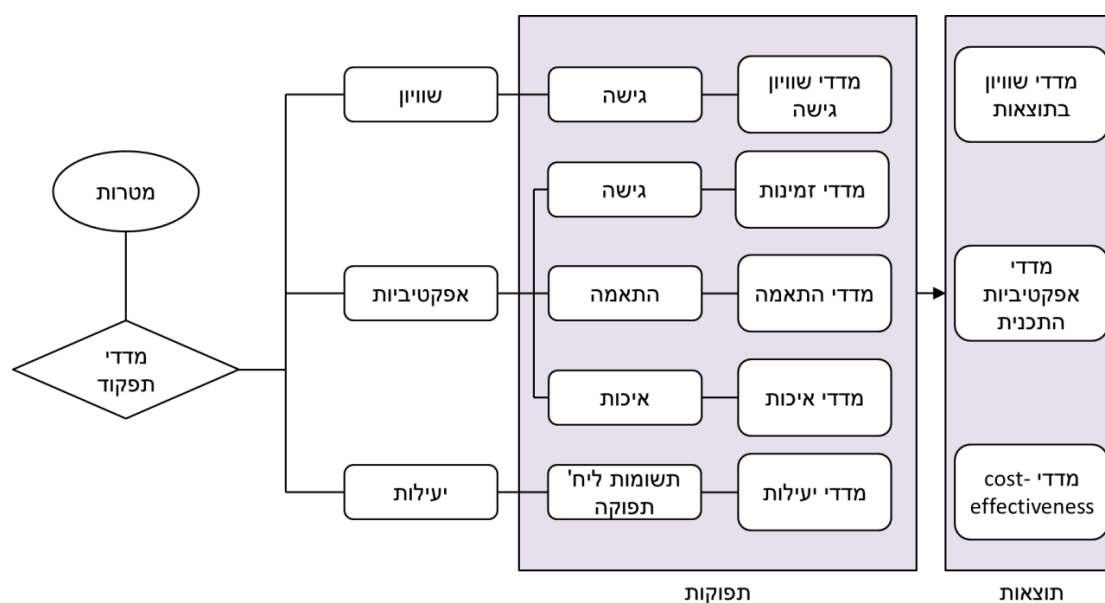
אחד מיתרונותיו הבולטים של הדוח הנו הוא מציג השוואה בין המדדים השונים גם לפי חלוקה גאוגרפית. על ידי השוואת תוצאות בין המחוזות השונים במדינה ניתן בקלות רבה לזהות באילו מחוזות דרוש שיפור ובאילו תחומי פעילות. מחוזות אלה יוכלו לזהות את המחוזות שהצטיינו בתחום הרלוונטי וללמוד על התהליכים שלהם להשגת התוצאות. כמו כן, כתוצאה מהשוואה נוצרת אווירה תחרותית העשויה לתמרץ את המחוזות השונים להשתפר.

## המודל הלוגי

ה-RoGS משתמש במודל לוגי אחיד עבור כל שירותי הממשלה המופיעים בו. בכך הוא כופה שימוש בשפה אחידה בין משרדי הממשלה השונים, וזו מסייעת בין היתר לשירותים מסוימים ללמוד מאחרים, לקדם מטרות משותפות ולתת מענה אחיד ומפורש לסוגיות נוספות העולות במדידה (לדוגמה, כיצד למדוד איכות) (Independent Reference Group, 2010).

בגרסתו הראשונה של הדוח שפורסמה בשנת 1995 היה המודל הלוגי מבוסס על מודל 3E's שנחשב בזמנו ל-best practice במגזר הציבורי. עם זאת, במהלך השנים הגיעה ה-Productivity Commission למסקנה ששוויון/הוגנות, היבט שחסר במודל, הנו רכיב הכרחי לבחינת תפקוד שירותי הממשלה. לדבריהם, מטרות הממשלה היא לספק שירותים בהתאם לצרכיו של הציבור, והיבט זה נועד לבחון האם הממשלה עומדת במטרה זו. לכן, לאחר שנים מספר הוחלף רכיב ה-Economy ברכיב ה-Equity הבוחן הוגנות ושוויון (Independent Reference Group, 2010).

איור 8: המודל הלוגי הנוכחי של ה-RoGS



מקור: Productivity Commission, 2012.

המודל הלוגי בגרסתו הנוכחית מהווה שילוב של מודל IOO ומודל 3E's. החלוקה של מדדי התוצאה והתפוקה לתת-קטגוריות של שוויון ואיכות, לדוגמה, הנם מאפיינים של מודל IOO. בנוסף, ניתן לראות את ההפרדה המתבצעת בין מדדי התוצאה למדדי התפוקה, הפרדה שנועדה להדגיש את החשיבות העליונה הניתנת לתוצאות. בניגוד למודלים רבים הנכשלים בכך שהם אינם מצליחים לעקוב אחר ההיגיון הלוגי של השירות הממשלתי, ה-RoGS עושה זאת באופן מפורש לפי כל ההיבטים הרלוונטיים. לכן, המודל הלוגי הוא ללא ספק אחת ממעלותיו החשובות של ה-RoGS (Independent Reference Group, 2010).

ההיבט הראשון במודל ה-RoGS הוא היבט ה**שוויון (Equity)**, והוא בוחן את המידה שבה השירות מוענק באופן אחיד לכל האוכלוסיות הרלוונטיות. המדדים מציגים את הפער בתוצאות ובתפוקות בין אוכלוסיות מיוחדות לבין כלל האוכלוסייה. באופן טבעי, ההגדרה של אוכלוסיות מיוחדות תלויה בהקשר, כאשר לרוב ההבחנה מתבצעת לפי אחד המאפיינים הבאים: מיקום גאוגרפי (תושבי הערים המרכזיות מול תושבי הפריפריה), גיל (קשישים או ילדים בהשוואה לכלל האוכלוסייה), מוגבלויות פיזיות, מין ושפה. ישנם שני סוגים של "שוויון" הבאים לידי ביטוי במדדים אלה: הראשון מתייחס לאספקת שירותים באופן שווה לכולם (שוויון במדדי התפוקה), בעוד שהשני עוסק באספקת שירותים באופן לא שוויוני אך הוגן, בהתאם לצרכי האוכלוסייה המיוחדת (צמצום הפערים במדדי התוצאה) (Productivity Commission, 2012).

ההיבט השני במודל הוא ה**אפקטיביות (Effectiveness)**, והוא בוחן עד כמה התכניות המופעלות משיגות את מטרתן, ומחלק את המדדים לפי שלוש קטגוריות: גישה, התאמה ואיכות.

- מדדי **גישה (Access)** מציגים את מידת הנגישות והזמינות של השירות הממשלתי לציבור. הזמינות מוגדרת הן מבחינת זמנים (Timeliness): משך הזמן שעובר בין הרגע שבו האזרח זקוק לשירות לבין מועד אספקת השירות בפועל, והן מבחינת עלות כספית (Affordability): עלות ההשתתפות העצמית המוטלת על הציבור בגין השירות).
- מדדי **התאמה (Appropriateness)** בודקים עד כמה השירות הממשלתי המוצע עונה באופן מספק על צרכי הציבור, בהשוואה לשירות אחר שיכול היה להינתן במקומו.
- מדדי **איכות (Quality)** בוחנים עד כמה השירות מסופק בצורה הטובה ביותר האפשרית. צורות נפוצות של איכות השירות הן שביעות רצון הציבור ובטיחות השירות.

ההיבט השלישי והאחרון במודל הוא ה**יעילות (Efficiency)**, והוא בוחן את יכולתה של התכנית לנצל בצורה טובה את משאביה כדי להשיג תפוקות, וכמו כן את עצמת ההשפעה של התכנית על התוצאות בהינתן משאביה. המדדים הרלוונטיים להיבט זה הם מדדי Cost-effectiveness (במונחי value for money) ויעילות תפעולית הנמדדת לפי יחס תשומות ליחידת תפוקה.

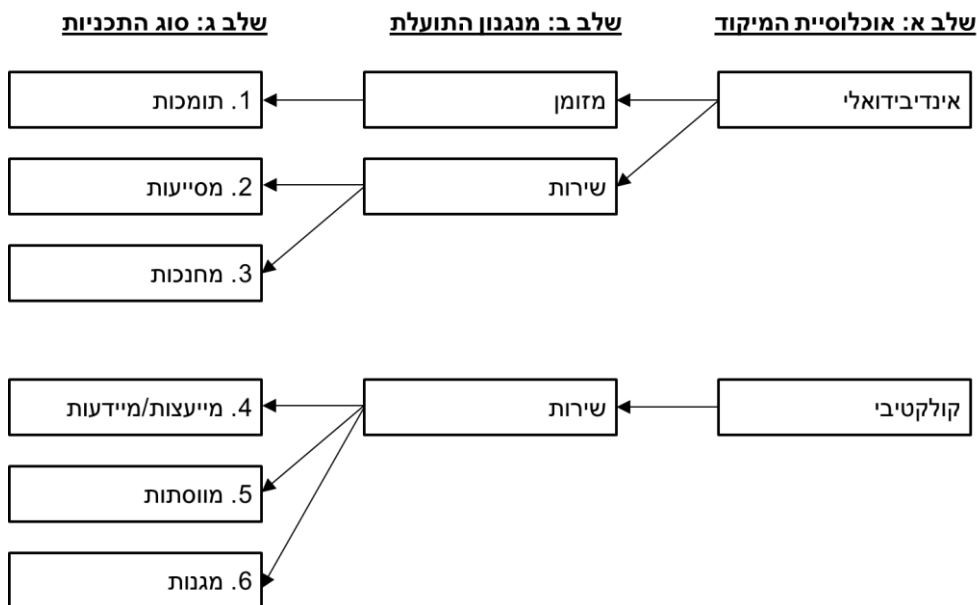
השימוש במודל לוגי אחיד עבור כל השירותים השונים מביא עמו יתרונות רבים. ראשית, הוא מאפשר למשרדים שונים ללמוד זה מזה ומעודד שימוש במדדים זהים עבור מטרות משותפות של משרדים שונים. בנוסף, יש ביכולתו לתת פתרונות אחידים וכוללים לסוגיות מורכבות הנובעות מהמדידה בקרב משרדים שונים (Independent Reference Group, 2010). עם זאת, אחד החסרונות של מודל כללי היא שלעתים הוא עלול להחמיץ את הקשר בין מטרת השירות לבין מטרות הממשלה. מודל ה-RoGS הוא אמנם מודל מוכוון תוצאות, אך משום שהוא עוקב אחר תהליך הייצור הממשלתי לעתים נראה שהוא מדווח על מספר רב של מדדי תפוקה ותשומה. ואכן, אחד הדגשים לשיפור המודל הלוגי שמציעה ה-Independent Reference Group (2010) הנו לבחון את כל הקשרים הלוגיים שבין המדדים לבין המטרות בדוח זה, ובמידת הצורך לבצע שינויים.

### מדריך התכנון האוסטרלי ומודל לסיווג תכניות

משרדי הממשלה באוסטרליה מחויבים לדווח לפרלמנט הכול על אודות תכניות העבודה שלהם, החל ממטרות התכנית ועד המדדים הרלוונטיים. לשם כך, משרד האוצר האוסטרלי פרסם מדריך הנועד לסייע לרשויות לבנות ולפתח את מערכות המדידה שלהן בצורה הטובה ביותר. המדריך אינו מתיימר להסביר מהי מערכת טובה ומהי מערכת גרועה. מטרתו העיקרית היא להוות כלי עזר בסיסי אשר עליו יוכלו להישען הרשויות בבניית מדדיהן (Australian Government, 2010).

אחד הנושאים המעניינים ביותר במדריך הוא הדרך שבה הוא מציע לסווג תכניות. הוא פיתח מודל בשם Program Classification Matrix אשר נועד לסייע למשרדים לזהות את סוגי התכניות אשר הם מפעילים, ובהתאם לכך לפתח מדדים מתאימים ולדווח. המודל בנוי לפי השלבים הבאים: בשלב הראשון יש לזהות את אוכלוסיית המיקוד של התכנית – האם קהל היעד הוא אנשים יחידים (אינדיבידואלי, לדוגמה תכניות מסוג דמי אבטלה, קצבת זקנה או מענקי מחקר), או קבוצת אנשים (קולקטיבי, לדוגמה תכניות בתחומי הביטחון או התשתיות). בשלב השני יש לזהות את המנגנון שדרכו קהל היעד נהנה מהשירות – עבור תכניות לקהל יעד אינדיבידואלי המנגנון יכול להיות מזומן (מענקים, הנחות) או שירות (שירותי בריאות, שירותי דיור), ועבור תכניות לקהל יעד קולקטיבי המנגנון האפשרי היחיד הנו אספקת שירותים. השלב השלישי הנו למעשה תוצאה של חיבור שני השלבים הראשונים, והוא מאפשר לזהות מהו סוג התכנית שבשימוש המשרד. זיהוי נכון של סוג התכנית עשוי לסייע בתהליך קבלת ההחלטות ובהתאמת המדדים לכל תכנית.

איור 9: שלושת השלבים הראשונים של מודל Program Classification Matrix



מקור: Australian Government, 2010.

לבסוף, שלבים ארבע עד שש משלימים את המודל בכך שהם עוזרים לזהות את מנגנון אספקת השירות (תשלומי העברה, אספקת שירות באופן ישיר, או אספקת שירות דרך צד ג), לפתח את המדדים המותאמים לסוג התכנית, ולדווח על הממצאים לפרלמנט ולציבור. המדריך מרחיב ומפרט על ששת סוגי התכניות שזוהו, ומסביר מהם המאפיינים הנדרשים מהמדדים שייבחרו עבור כל סוג תכנית.



**תכניות תומכות** הן תכניות אשר נותנות הטבות כספיות לאנשים יחידים, דוגמת תשלומי העברה, סובסידיות, פטורים והקלות במס. המדדים לבחינת תכניות תומכות צריכים להציג מידע על אודות זמינות השירותים ושיעורי השימוש של הציבור.

דוגמאות למדדים שימושיים עבור תכניות אלה: שיעור המשתמשים בתכניות מבין סך הזכאים, המודעות לתכניות בקרב קהל היעד, ומשך התקופה שבה הפרט מקבל את הקצבה.

**תכניות מסייעות** מספקות שירות ציבורי לאנשים יחידים במטרה לעזור להם. שירותים אלה לרוב מסופקים דרך צד ג, אך גם תיתכן אספקה ישירה דרך הממשלה עצמה. מדדים עבור תכניות מסייעות לרוב צריכים להציג מידע על אודות זמינות השירותים ושיעור המשתמשים.

מדדים לדוגמה: שיעור המשתמשים בשירות מבין סך הזכאים, שיעור הפניות לתמיכה המקבלות מענה תוך זמן מוגדר מראש, ושביעות רצון הלקוחות.

**תכניות מחנכות** מספקות שירותי חינוך, השכלה והכשרה לאנשים יחידים, במטרה לשפר את יכולתם לרכוש ידע וכישורים. ההנחה הרווחת היא שהשכלה היא המפתח להרחבת אפשרויות התעסוקה ומקסום יכולת ההשתכרות, וכתוצאה מכך היא השער לחיים טובים יותר. המדדים עבור תכניות מחנכות צריכים אף הם להציג מידע על אודות זמינות השירותים ושיעור המשתמשים.

מדדים לדוגמה עבור תכניות אלה: שיעור המשתמשים בתכניות חינוך שאינן בגדר חובה (למשל השכלה מקצועית), רמת הנגישות לשירותים אלה (לדוגמה, על ידי תכניות תומכות הנותנות מלגות לסטודנטים ומשפרות את הנגישות לתכניות מחנכות), והפערים ברמת הפיריון של משתתפי התכנית בהשוואה לקבוצת היעד שלא השתתפה.

**תכניות מייצעות** מספקות הכוונה וייעוץ לציבור כדי להוביל לשינוי התנהגות, על סמך ההנחה שהממשלה יודעת מה טוב עבור הציבור. תכניות אלה עשויות לעודד התנהגות חיובית, או לחילופין לנסות להפחית התנהגות שלילית. **תכניות מייצעות** מספקות לציבור מידע על אודות נושא ספציפי במטרה שהציבור יקבל החלטות מושכלות יותר בסוגיה זו. תכניות אלה מעלות את המודעות בקרב הציבור לסוגיה, על סמך ההנחה שהאנשים אינטליגנטיים מספיק כדי לקבל החלטות טובות יותר על דעת עצמם בהינתן המידע. עבור שני סוגי התכניות קהל היעד הנו לרוב כלל הציבור, ובאופן טבעי גם המידע המסופק צריך להיות זמין לכולם.

מדדים לדוגמה: השינוי בהתנהגות בקרב הציבור (השינוי בשיעור המעשנים), ושיעור המבקרים במוסד תרבותי ציבורי (לדוגמה שיעור המבקרים בגלריה הלאומית אשר מספקת מידע לכלל מבקריה).

**תכניות מווסתות** בונות ומיישמות חוקים ורגולציות במטרה להגיע לרמת ההתערבות האופטימלית ולהשפיע על התנהגות הציבור. ההנחה היא שכל תכנית רגולטורית משפיעה על התנהגות הציבור בעזרת תמריצים חיוביים ושליליים, ולכן יש לפקח על התכנית על מנת לזהות האם הרגולציה עדיין משיגה את מטרתה, והאם הציבור עדיין מציית לה.

מדדים לדוגמה: מספר ההפרות של חוקי הרגולציה, וההשפעה של התכנית על הענף הרלוונטי במונחי פיריון, יעילות, בטיחות ועוד.

לבסוף, **תכניות מגנות** מספקות ביטחון לציבור על ידי אכיפת חוקים, הבטחת שלטון החוק וקידום הסדר הציבורי. באופן טבעי, קהל היעד של תכניות אלה הנו כלל הציבור. בנוסף, בשל חשיבות הנושא, תכניות אלה מסופקות על ידי הממשלה באופן ישיר ולא על ידי צד ג.

מדדים לדוגמה: יכולת הרתעה (לדוגמה השינוי בשיעור הנהגים הנתפסים נוהגים כשהם שיכורים כתוצאה מבדיקות שכרות אקראיות של משטרת התנועה), וזמני התגובה של שירותי הביטחון לדרישת הממשלה.

לסיכום, מודל Program Classification Matrix עוזר לזהות את סוג התכנית המופעלת על ידי המשרד הממשלתי, בהתאם למטרת התכנית וקהל היעד. הוא מסייע בחידוד המטרה והבנתה, ומסביר מהם סוגי המדדים המתאימים לכל סוג תכנית. בכך המודל מסייע להבין לעומק את התכנית ולמקד את החיפוש אחר המדדים המתאימים ביותר.

## נספח ה: Benchmarking למדינה מובילה - ניו זילנד

בדומה לאוסטרליה, גם ניו זילנד משתמשת במתודולוגיה מתקדמת למדידת תוצאות במגזר הציבורי. בנספח זה מוצגים עיקרי המתודולוגיה של מדריך התכנון הניו זילנדי, ולאחר מכן הדוח השנתי של משרד הבריאות של ניו זילנד הממחיש כיצד מתודולוגיה זו מיושמת בפועל.

### מדריך התכנון הניו זילנדי

מדריך התכנון של ניו זילנד מציג את השלבים העיקריים הדרושים לבניית מערכות למדידת תפקוד עבור משרדי הממשלה אשר ישתלבו בתוך המערכת הכלל-ממשלתית. שימוש במדריך זה עשוי לסייע למשרד לפקח על עבודתו, לשפר את אופן אספקת השירותים ולהציג התקדמות לעבר התוצאות הרצויות, ובכך להוכיח את הערך המוסף של פעילותו. מעבר לכך, בניית המערכת מנקודת מבט כלל-ממשלתית מאפשרת לחזק את התיאום בין כל זרועות הממשלה על ידי הבהרת המטרות המשותפות והתאמת אסטרטגיות (New Zealand Government, 2008).

המדריך פורסם על ידי משרד האוצר בשיתוף עם ה-SSC State Services Commission. מבין מטרות ה-SSC ניתן למצוא: קידום נושא השירות הציבורי בניו זילנד, קידום שיתוף פעולה בין רשויות, הערכת התפקוד ושיאפה לתוצאות טובות יותר המושגות באופן יעיל ואפקטיבי (State Services Commission, 2013). מדריך התכנון של ניו זילנד אינו מוצג כאן במלואו, ובמקום זאת בחרנו להדגיש את התובנות העיקריות שלו ואת מאפייניו הייחודיים: הראייה הכלל-ממשלתית וגישת ה-top-down, הוספת שכבת הביניים "אימפקט", חלוקת התוצאות הרצויות לטווחי זמן שונים – קצר, בינוני וארוך – וזיהוי בעלי עניין חשובים (New Zealand Government, 2008).

### ראייה כלל-ממשלתית וגישת Top-down

מערכות מדידה אשר מחזיקות מעמד לאורך זמן חייבות ראייה ארוכת טווח. מכיוון שפיתוח מערכת מקיפה וכוללת, בחינתה והטמעתה ברוטינות העבודה עלולים להימשך זמן רב, מדריך התכנון ממליץ לפעול בגישת ההחלה ההדרגתית. ראשית, יש להתחיל בתכנון סדרי העדיפויות המידיים של המשרד ופעולותיו השוטפות, ורק לאחר מכן ניתן להתרחב ולפתח מערכת תפקוד כוללת על שלל ההיבטים. המדריך מדגיש את החשיבות של ביצוע תיאום ציפיות מחדש בכל שלב ושלב. חשוב שכל בעלי העניין, בעיקר מנהלי המשרד והשרים, יבינו בדיוק מה המערכת צפויה לספק בכל שלב. בטווח הקצר, המערכת חייבת לענות על הדרישות של הפרלמנט, השרים האחראיים, מנהלי המשרד ובעלי עניין אחרים, אחרת יהיה קשה מאוד להמשיך לשמור על רמת התמיכה הציבורית במערכת, החיונית לצורך המשך פיתוחה והרחבתה (New Zealand Government, 2008).

בניגוד למדינות רבות שבהן כל משרד מגדיר לעצמו את מטרות העל שלו כפי שהוא רואה אותן או בהתאם להסכמים קואליציוניים, בניו זילנד מטרות העל מוכתבות "מלמעלה" על ידי הממשלה, וניכר שהן קבועות על פני זמן. מטרות העל אינן ביטוי לפעילויות שהמשרד מתכנן לבצע, אלא להפך – תכניות העבודה התקופתיות הן אלה שנגזרות ממטרות העל לטווח הארוך. מטרות העל הן לרוב כוללות ומקיפות ביותר ומייצגות את חזון המשרד והצידוק לקיומו.

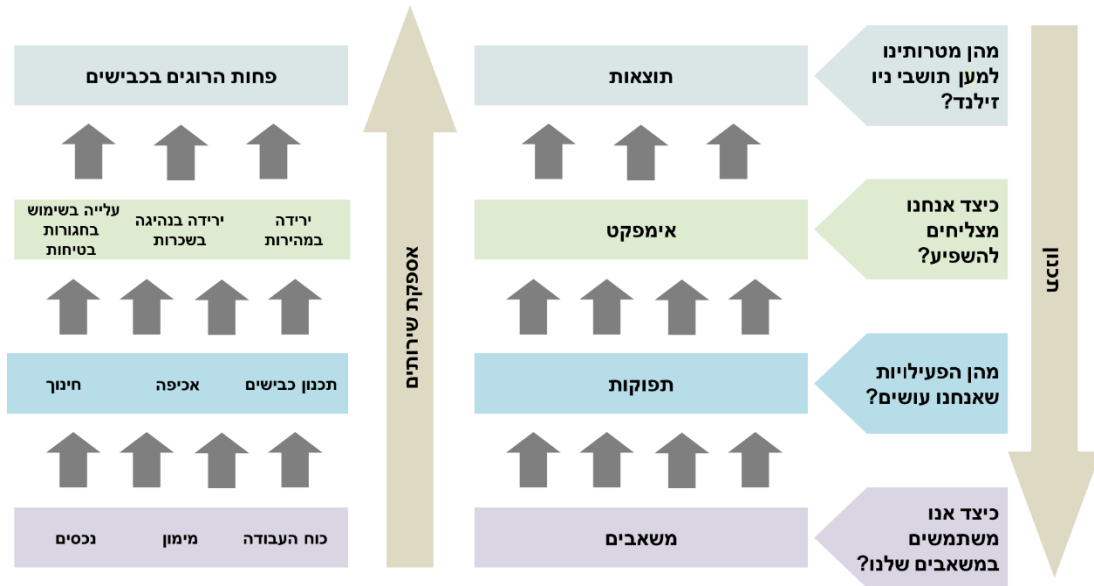
לדוגמה, מטרת העל של משרד המשפטים של ניו זילנד היא "חברה בטוחה והוגנת" (New Zealand Ministry of Justice, 2013); המטרה הכללית של משרד התחבורה היא "מערכת תחבורה הממקסמת את הרווחה הכלכלית והחברתית של ניו זילנד, וממזערת את הפגיעה בה" (New Zealand Ministry of Transport, 2013); מטרת העל של משרד הבריאות הן: אזרחי ניו זילנד חיים יותר, בריאים יותר ועצמאיים יותר, ותמיכה בצמיחה הכלכלית בניו זילנד (New Zealand Ministry of Health, 2011); ומטרות העל של משרד החקלאות הן צמיחה כלכלית בת-קיימא ושגשוג לאזרחי ניו זילנד, אזרחי ניו זילנד בריאים יותר, והבטחת תועלת כלכלית, חברתית ותרבותית מהסביבה (New Zealand Ministry of Agriculture and Forestry, 2011). במטרות אלה אין ולו רמיזה קטנה על הפעולות שהמשרד מתכנן לנקוט, אלא רק הצהרת החזון הכללי של המשרד ושל הממשלה אשר תכניות ופעולות המשרד חייבות ליישר עמו. יתרה מכך, ניתן לראות שמטרות העל של כל המשרדים דומות מאוד זו לזו, והן מוגדרות לטווח ארוך ביותר עם אופק כמעט אינסופי. הסיבה לכך היא שמטרות על אלה הוכתבו מלמעלה, והן משקפות את מטרות העל של הממשלה כולה תוך התייחסות לתחומי ההשפעה של כל משרד. ניתן להכליל ולומר שמטרת העל של כל משרד ממשלתי בניו זילנד היא השגת התוצאות הטובות ביותר עבור תושבי המדינה בהיבטים שעליהם הוא מסוגל להשפיע.

### **שכבת האימפקט**

בשונה ממודלים לוגיים רבים המשתמשים במשתני תפוקה ובמשתני תוצאה בלבד, המדריך הניו זילנדי כופה שימוש בסוג נוסף של מדדים – האימפקט. משתנה האימפקט מנסה לתפוס את ההשפעה של השירותים ושל התערבות הממשלה על תוצאות הציבור, ולטענת המדריך מדובר בחלק אינטגרלי ממערכות המדידה המשרדיות. משמעות האימפקט זהה למשמעות של תוצאות ביניים, והוא מהווה שלב ביניים בין התפוקות לבין התוצאות. הגדילה של משתני האימפקט היא בכך שיחסית זול למדוד אותם, ולרוב הם ניתנים למדידה מיד לאחר שלב אספקת השירות. לכן הם שימושיים לצורך קבלת החלטות עוד יותר ממדדי תוצאה, שכן את אלה ניתן למדוד במקרים רבים רק לאחר שנים. במקרים מסוימים ביכולתם להצביע בדיוק על הפעולות שיש לנקוט כדי לשפר את התפקוד, ולכן הם מהווים מוקד עניין בכל רמות הניהול (New Zealand Government, 2008).

בצדו הימני של האזור ניתן לראות את המודל הכללי, וצדו השמאלי ממחיש את השימוש במודל עבור המטרה של הפחתת מספר ההרוגים בתאונות דרכים. ניתן להבחין כיצד משאבי התכנית משמשים לאספקת התפוקות, ואלה בתמורה גורמות לאימפקט ולתוצאות. תהליך אספקת השירותים מתבצע מלמטה למעלה, החל מהמשאבים ועד לתוצאות, בעוד שהתכנון מתבצע מהכיוון ההפוך – ראשית כול מהתוצאות הרצויות, דרך תפוקות התכנית ועד למשאבים הנדרשים. ריבוי החצים בין שכבה לשכבה מסמל את העובדה שכל תפוקה עשויה להשפיע על כמה תוצאות שונות, וכל תוצאה עשויה להיות מושפעת מכמה תפוקות.

## איור 10: המודל הלוגי של מדריך התכנון של ניו זילנד



מקור: New Zealand Government, 2008.

החשיבות הניתנת לשכבת האימפקט במדריך זה היא אמנם ייחודית, אולם לא רק ניו זילנד עושה שימוש במדדים מסוג זה. גם ב-RoGS האוסטרלי ישנה התייחסות למדדי האימפקט, אם כי באופן עקיף ולא כדגש עיקרי. ה-Productivity Commission מסבירה שבשל העובדה שלעתים בלתי אפשרי למדוד תוצאות, ניתן להשתמש במדדי תפוקה כ-proxy לתוצאות במקרים שבהם הקשר ביניהם ברור (Productivity Commission, 2012). לטענתם, השימוש שהם עושים במדדי תפוקה כ-proxy למדדי תוצאה דומה לשימוש הנעשה במקומות אחרים במדדי תוצאות ביניים. ההיגיון העומד מאחורי שתי הגישות הנו שמדד המסוגל להראות שיפורים בטווח הקצר עשוי לסייע לעקוב אחר השפעת התכנית בטווח הארוך (Independent Reference Group, 2010). עם זאת, באוסטרליה מדדים אלה אינם מקבלים תשומת לב מיוחדת, בעוד שבניו זילנד מכירים בחשיבותם הרבה לקבלת החלטות, ולכן הם מוצגים בשכבה נפרדת ממדדי התוצאה והתפוקה.

### תוצאות לטווח קצר, בינוני וארוך

ניתן לעקוב אחר ההתקדמות לעבר השגת התוצאות הרצויות בעזרת חלוקת התוצאות לטווחי זמן שונים. כאמור, שימוש בתוצאות ביניים מאפשר לזהות את תרומתו הישירה של המשרד ולקבל החלטות במהירות. לוח 5 מציג דוגמאות למדדי תוצאה ואימפקט לטווח קצר, בינוני וארוך, ומסבירה באילו מקרים נהוג להשתמש בכל סוג.

לוח 5: מדדים לטווח קצר, בינוני וארוך בניו זילנד

מדד התוצאה / אימפקט	מיקוד המדד	דוגמאות למדדים נפוצים
טווח קצר	שיעור המסיימים ידע שנשמר קיצור תורים מקבלי השירות שינוי התמריצים השפעות לא רצויות	% המסיימים / מוסמכים / בשירות % המשימות המרכזיות שזוכרים זמן המתנה ממוצע / אורך התור % העניים עם יותר כסף % הסבורים שהשינוי ברגולציה תרם מספר תקריות גבוה, ירידה בשיעורי ההישרדות
טווח בינוני	שינוי קוגניטיבי שינוי התנהגותי הפחתת סיכון שינוי אורח חיים הישרדות השפעות לא רצויות	% המודעים לסיכונים / מסוגלים להשתמש ברעיון החדש % המשקיעים / החוסכים / הנגמלים / העובדים פחות נהגים שיכורים % המועסקים / קריירה חדשה / נקי מפשיעה % הנותרים בחיים לאחר 30 יום / משך הזמן ללא תקרית בריחת אקדמאים, צריכה מופרזת
טווח ארוך / תוצאה סופית	שיפור מצרפי יותר שוויוני Cost-effectiveness השפעות לא רצויות	יותר בריאות / עושר / שמחה פערם קטנים בין עשירונים / אזורים גאוגרפיים פחות עלויות על תאונות / מיתות ביחס לשיפור בתוצאות עלייה בתלות בשירותי הרווחה

מקור: New Zealand Government, 2008.

**זיהוי בעלי עניין**

המדריך הניו זילנדי מציג שיטה לזיהוי בעלי עניין חשובים, ומסביר כיצד יש להתחשב בהם בעת פיתוח מערכת המדידה במשרד ויישומה. להגדרתו, בעל עניין הוא כל מי שמשפיע או מושפע מהשגת מטרה משותפת. מטרה משותפת עשויה להיות תוצאה רצויה, כמה תוצאות רצויות או מתן שירות נקודתי. בעלי עניין חשובים הם לרוב משרדי ממשלה אחרים, גופים אחרים, או אגפים אחרים של אותו משרד ממשלתי. מכיוון שטיב מערכת היחסים בין המשרד לבין בעלי העניין משתנה בין בעל עניין למשנהו, חשוב לבחון את סוג הקשר ובהתאם לכך להחליט כיצד על המשרד להתנהל מול אותו בעל העניין (New Zealand Government, 2008).

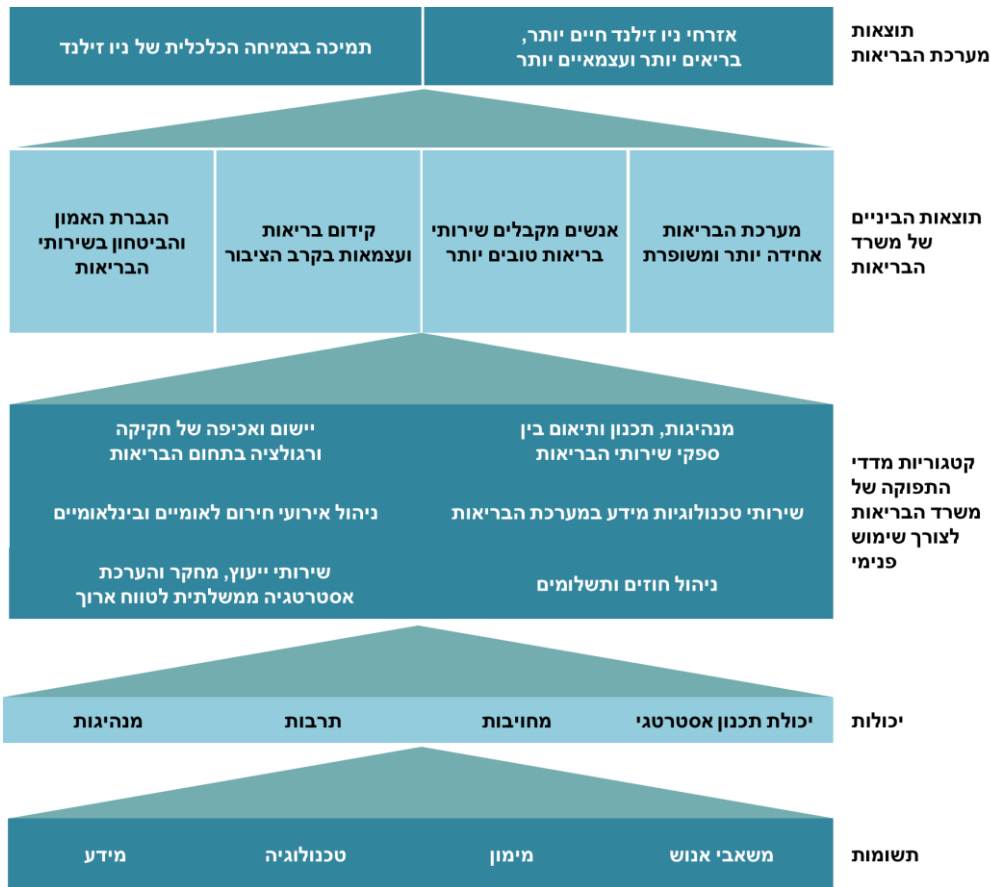
הכלי לזיהוי בעלי העניין החשובים נקרא "ניתוח בעלי עניין". ניתוח זה מאפשר לזהות מיהם בעלי העניין, מהן המטרות המשותפות, ומה טיב מערכת היחסים בינם לבין המשרד. הניתוח משתמש בשני פרמטרים עיקריים לאפיון מערכת היחסים: עצמתו והשפעתו של בעל העניין, ומידת העניין שלו במטרה המשותפת. לאחר זיהוי בעלי העניין החשובים ניתן אף לבחון את מערכת היחסים שלהם עם בעלי עניין חשובים אחרים. לבסוף, תוצאות הניתוח עשויות לסייע למשרד לדרג את בעלי העניין לפי סדר חשיבותם, ולבנות אסטרטגיה להתנהלות מול בעלי העניין שזוהו כחשובים ביותר.

הדרך המומלצת לפעול בשיתוף פעולה עם בעלי העניין החשובים היא בניית תכנית עבודה. בתכנית העבודה יש להגדיר באופן מפורש עם מי צריך לדבר ועל מה על מנת להבטיח את שיתוף הפעולה וקידום מערכת המדידה לאורך כל התהליך. התכנית תסייע להבין כיצד כל בעלי העניין מקושרים, ובעזרתה ניתן יהיה להגדיר את התוצאות והתפוקות המשותפות אשר תהיינה הבסיס לבחירת גישה משותפת לאיסוף נתונים, הגדרת המדדים ודיווח. זו הדרך להבטיח שבעלי העניין החשובים יהיו מרוצים, יתרמו להשגת המטרות המשותפות ולא יהיו למכשול.

**יישום במשרד הבריאות**

כל משרדי הממשלה של ניו זילנד מחויבים על פי חוק לפרסם דוח שנתי לסיכום פעילותם בשנה שחלפה, ובו עליהם לפרוס את החזון שלהם, המטרות העיקריות להגשמת החזון ומדדים רלוונטיים להצגת התפקוד. להלן מוצגים עיקרי הדוח שפרסם משרד הבריאות של ניו זילנד עבור השנה שהסתיימה ב-30 ביוני 2011. הדוח מחולק לשלושה חלקים. החלק הראשון מציג את הראייה הכללית של מערכת הבריאות בניו זילנד ובכלל זה את המודל הלוגי הכללי ויעדי הבריאות של הממשלה. בחלק השני מוצגים מדדי המצב הקיים של בריאות הציבור במדינה, החל מתוחלת החיים ועד שיעורי תמותה ממחלות שונות. בחלקו השלישי והאחרון של הדוח מוצגים מדדים לתפקוד מערכת הבריאות המחולקים לפי היבטי התפקוד השונים – איכות, נגישות, יעילות ועוד (New Zealand Ministry of Health, 2011).

**איור 11: המודל הלוגי הכללי של משרד הבריאות בניו זילנד**



מקור: New Zealand Ministry of Health, 2011.

ניתן להבחין באמצעות מודל זה בחשיבות הראייה הכלל-ממשלתית בניו זילנד.<sup>15</sup> התוצאות הרצויות של מערכת הבריאות, שהן מטרות העל או החזון של המשרד, מוגדרות במישור הגבוה ביותר – אזרחי המדינה חיים יותר, בריאים יותר ועצמאיים יותר, תוך כדי תמיכה בצמיחה הכלכלית של ניו זילנד. מתוך כך מוגדרות תוצאות הביניים של המשרד, שגם הן מוגדרות במישור גבוה – מערכת בריאות משופרת, למשל, היא מטרת על אשר אינה מרמזת מהן הדרכים הננקטות לקידומה. בשל כך, המשרד מגדיר כיצד הוא מתכוון להשיג את השיפור הנכסף על ידי הצגת יעדי הבריאות של הממשלה. יעדים אלה, שישה במספר, מציגים את הפוקוס העיקרי של הממשלה ושל משרד הבריאות להשגת שיפור המצב הבריאותי ואיכות הטיפול הרפואי במדינה. משרד הבריאות מסביר כי ההתמקדות במספר מצומצם של יעדים ספציפיים מאפשר להציג שיפורים בכמה תחומים חשובים באופן מדיד. באופן זה אמנם לא מוצגת התמונה הכוללת לתפקוד כללי של המשרד, אך ניתן ביטוי לסדרי העדיפויות הלאומיים, וניתן לבחון האם המשרד עומד ביעדים החשובים ביותר לממשלה.

#### לוח 6: יעדי הבריאות הלאומיים של ניו זילנד, והמדדים לבחינת השגתם

יעדי בריאות	מדדים
קיצור זמני ההמתנה במחלקות אשפוז	95% מהמטופלים יאושפזו וישוחררו או יועברו למחלקה הרלוונטית תוך 6 שעות
שיפור הזמינות לניתוחים מתוכננים מראש	כמות הניתוחים המתוכננים מראש תעלה בממוצע של 4000 כל שנה (ניתוחים שלא כתוצאה מתאונה או מחלה, אלא כאלה שנועדו לשפר את איכות החיים של המטופל)
קיצור זמני ההמתנה לטיפול בסרטן	100% מהמטופלים הזקוקים להקרנות יטופלו תוך 4 שבועות
העלאת שיעור החיסונים	95% מילדים בני שנתיים יחוסנו עד יולי 2012
מתן עזרה טובה יותר לנגמלים מעישון	95% מהמאושפזים המעשנים יקבלו ייעוץ ועזרה לגמילה מעישון עד יולי 2012
שיפור השירותים לחולי סוכרת ומחלות לב	עלייה בשיעור קבוצת הסיכון למחלות לב שנבדקו בחמש השנים האחרונות עלייה בשיעור חולי הסוכרת שהשתתפו בביקורת השנתית הניתנת בחינם עלייה בשיעור חולי הסוכרת שזכו לטיפול טוב יותר

מקור: New Zealand Ministry of Health, 2011.

כאמור, מבחינת משרד הבריאות של ניו זילנד, ששת היעדים האלה מייצגים את סדר העדיפויות הלאומי בתחום הבריאות בניו זילנד, ולכן משתמשים במדדים אלה כדי לבחון האם המשרד מתקדם לעבר התוצאות הרצויות. המיקוד במספר כה מצומצם של מדדים משמעותיים נובע מגישת ה-top-down הנהוגה במגזר הציבורי בניו זילנד, המכתיבה למשרדים את מטרות הממשלה "מלמעלה". כתוצאה מכך, המשרדים מתמקדים בעיקר במדדים המשקפים את סדר העדיפויות הלאומי, התמקדות המאפשרת חשיבה ממוקדת ותכנון לטווח ארוך. בנוסף, ניתן להסיק שפרסום מספר מצומצם כל כך של מדדים נועד בעיקר לשפר את אופן הציבור בממשלה ואת האחראיות. באיור המודל הלוגי ניתן לראות כי ישנם עוד מדדים רבים בשימוש המשרד (בשכבת מדדי התפוקה לשימוש פנימי). עם זאת, מצוין באופן מפורש כי מדדים אלה הנם לשימוש פנימי, וניתן להסיק שהם אינם אמורים לעורר עניין רב בקרב הציבור.

<sup>15</sup> הגדרת חזון משרד הבריאות נובעת מראייה כלל-ממשלתית של ייעודו של המשרד, באופן דומה להגדרת מטרות העל של משרדי התחבורה והמשפטים שהוצגו לעיל.

חלקו השני של הדוח מתאר את מצב הבריאות הכללי במדינה. מצב הבריאות מתואר על ידי מדדי תוצאה מסוג מדדי המצב הקיים, מדדים המשקפים את תמונת המצב של בריאות הציבור ברמה הגבוהה ביותר מבלי להיכנס לעומק ולחפש הסברים, החל מהמדדים הנפוצים ביותר בתחום הבריאות, כגון תוחלת חיים ותמותת תינוקות, ועד שיעורי התחלואה במחלות רבות. מטרת חלק זה של הדוח היא, כאמור, להציג את התמונה הכוללת של מצב הבריאות בניו זילנד, ולהראות היכן חלו שיפורים במצב הבריאות הכללי והיכן חלו התפתחויות שליליות. עם זאת, בחלק זה אין קבלת אחריות של המשרד לתוצאות, לא קיים ניתוח של הגורמים העשויים להסביר את התוצאות, וחסר דיון על אודות יכולתו של המשרד להשפיע. במקרה הטוב, מדדים אלה עשויים להצביע באופן מרומז היכן כדאי למשרד להתערב אם ישנן הרעות משמעותיות לאורך זמן. בכל מצב אחר, עושה רושם שקשה להסיק מסקנות מדיניות קונקרטיות מחלק זה.

#### לוח 7: מדדי מצב הבריאות בניו זילנד

קטגוריה	מדדים
תמותה	תוחלת חיים, תמותת תינוקות, שיעורי תמותה לפי סיבת המוות
סרטן	מספר חולי סרטן חדשים, שיעורי תמותה מסרטן, שיעורי הישרדות
מחלות לב	שיעורי תמותה ממחלות לב
נכות	שיעור הנכים הזקוקים לסיוע, שיעור הסובלים מפיגור שכלי
בריאות הנפש	מצב בריאות הנפש, שיעורי התאבדות
בריאות הפה	טיפול עששת וסתימות לילדים, שיעורי יישור שיניים
קשישים	שיעור בני 85 ומעלה המתגוררים בבית אבות, שיעור האשפוזים בקרב בני 85 ומעלה אשר נבעו מנפילה
ילדים ונוער	שיעורי ההנקה בגיל 6 חודשים, שיעורי אשפוז ילדים כתוצאה מפציעה
מחלות שאינן מדבקות	שכיחות של: השמנת יתר, עישון, צריכת אלכוהול ברמה מסוכנת
מחלות מדבקות	שכיחות של: קדחת שיגרנית, חיידק הניסריה מינינגיטיס, שפעת, חצבת, מחלות מין, שחפת

מקור: New Zealand Ministry of Health, 2011.

החלק השלישי והאחרון מציג את ההתקדמות בששת יעדי הבריאות של הממשלה שהוצגו בחלקו הראשון של הדוח. שלב זה מהווה בחינת האפקטיביות של משרד הבריאות בעמידה ביעדיו החשובים ביותר. בהמשך מוצגים מדדי תפקוד נוספים למערכת הבריאות לפי היבטים שונים, באופן דומה למודל הלוגי של ה-RoGS האוסטרלי.

מדדים אלה נותנים תמונה רחבה יותר על הדרכים הספציפיות שמשרד הבריאות נוקט בהן כדי לנסות לשפר את תפקוד המשרד ולהשיג התקדמות לעבר יעדי הבריאות של הממשלה והתוצאות הרצויות של המשרד. בשונה ממדדי המצב הקיים בחלקו הקודם של הדוח, כאן המשרד מציג את כיווני הפעולה שלו, ולמעשה מקבל אחריות על התוצאות. זהו ההסבר שהמשרד נותן לאופן שבו הוא מתכנן להשיג את היעדים, תוך שהוא מציג מדדים עיקריים להיבטי התפקוד השונים. בכך הוא גם מזמין את הציבור ללמוד על פעולותיו לקידום מערכת הבריאות ולשפוט אותו על הישגיו וכישלונותיו.



לוח 8: מדדים לתפקוד מערכת הבריאות בניו זילנד

מדדי איכות	מדדי זמינות ונגישות	מדדי שביעות רצון
אשפוזים לא הכרחיים	מספר הביקורים הממוצע אצל רופא משפחה בשנה	שיעורי שביעות הרצון עבור שירותי בריאות מרכזיים
אשפוזים חוזרים תוך 28 יום	שיעור הקובעים תור אצל רופא משפחה שהצליחו לקבוע תור תוך 24 שעות מהמועד הרצוי	שיעור בעיות תיאום בין גופים שונים (פירוט על הבעיות השונות)
אשפוזים ראשונים לשירותי בריאות הנפש	שיעור האזרחים שביקרו אצל רופא שיניים בשנה האחרונה	השוואה בינלאומית של מדדי שביעות הרצון הנ"ל
שיעור מטופלי בריאות הנפש לטווח ארוך אשר השתמשו בשירות לתכנון מניעת הידרדרות מצב נפשי	שיעור הנשים בגילאים 50-69 שערכו סריקת שד בשנתיים האחרונות	<b>מדדי יעילות ופריין</b>
שיעורי תמותה שניתן היה להימנע ממנה	שיעור הביקורים אצל רופא מומחה בתחום בריאות הנפש ו/או התמכרויות	שיעור הניתוחים שבהם שוחררו המטופלים לביתם באותו היום
שיעורי תמותה בבתי החולים		שהות ממוצעת בבתי החולים
		פריין הרופאים והאחיות

מקור: New Zealand Ministry of Health, 2011.

## נספח ו: מדדי השוואה בינלאומית

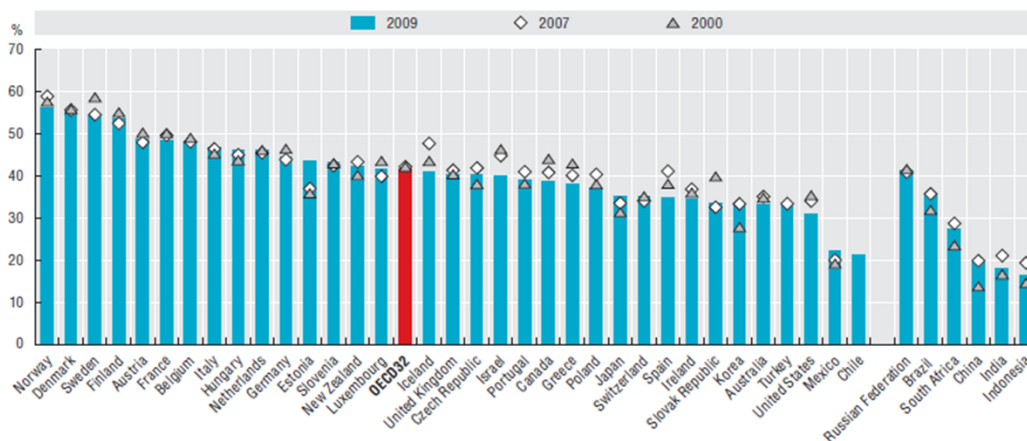
ניתן לחלק את מדדי ההשוואה הבינלאומית לשתי קבוצות עיקריות: מדדי פעילות המציגים מדדי תפוקה, תשומה, תוצאה ויחסי יעילות ומנסים לתת הסברים אפשריים לתוצאות, ומדדי המצב הקיים העוסקים בהצגת תוצאות בלבד. חלקו הראשון של פרק זה מציג מדדי פעילות, בעיקר על פי דוחות ה-OECD הפורסים מדדים מקיפים לפעילות הממשלה במגוון תחומים. חלקו השני של הפרק מציג את מדדי המצב הקיים אשר נותנים סקירת מצב כללית בתחום ממוקד, ולרוב בעלי אגנדה לקידום המודעות והפעילות בתחום זה.

### מדדי פעילות

מדדי פעילות הנם מקבץ מדדים המאגד בתוכו מדדים מסוגים שונים, לרוב תשומות, תפוקות ותוצאות. המטרה היא לנסות ולקשר ככל הניתן בין התוצאות שהתקבלו לבין הפעולות שהממשלה מבצעת ועשויות להסביר את התוצאות. מדדים אלה מציגים כיצד פעל המשרד (כמה כסף השקיע, אילו שירותים סיפק) ומה התוצאה שהתקבלה, ומנסים להראות קשר סיבתי מסוים. בניגוד למדדים הנבנים מתוך תכניות העבודה המשרדיות, מדדים אלה לרוב קבועים לאורך זמן. תכונה זו הופכת אותם לבני השוואה. משום כך, ה-OECD דוגל בהצגת דירוג המדינות החברות בו לפי כל מדד שמוצג, כך שכל מדינה יכולה לראות באילו תחומים היא מובילה, באילו היא מפגרת, מיהן המדינות המתקדמות בכל תחום וכיצד היא עומדת בהשוואה לממוצע ה-OECD. דירוגים אלה עשויים לסייע למדינה לאתר את ה-best practices בתחום שברצונה לשפר.

איור 12: דוגמה למדדי הדירוג של ה-OECD, מתוך דוח Government at a Glance

### הכנסות הממשלה כאחוז מהתמ"ג



מקור: OECD, 2011a.

אופן ההצגה של מדדי הפעילות עשוי להשתנות בין גוף אחד למשנהו. לדוגמה, ארגון ה-OECD מבצע לרוב חלוקה לפי תחום פעילות עיקרי, ולכל תחום פעילות מוצגים המדדים הרלוונטיים ללא הפרדה מבנית בין סוגי המדדים השונים. כך מוצגים מדדי תוצאה, תפוקה ותשומה לצד מדדים לשוויון, יעילות ו-cost-effectiveness. עם זאת, זו אינה הדרך המקובלת היחידה.

ה-Productivity Commission באוסטרליה מפרידה את התפוקות מהתוצאות ומחלקת את מדדי התפוקה לפי ממדים של שוויון, אפקטיביות ויעילות (ראה נספח ד). גם מדריך התכנון הניו זילנדי מציע מתודולוגיה שונה: הוא מחלק את המדדים לפי תוצאה, תפוקה ושלב ביניים: אימפקט. בנוסף, הוא מבצע הפרדה בין מטרות לטווח קצר, בינוני וארוך (ראה נספח ה). לאור דוגמאות אלה, ניתן להסיק שאין עיקרון מנחה הקובע מהו הסטנדרט המקובל לשימוש. ובכל זאת, חשוב לוודא שאופן ההצגה שנבחר מתאים לקהל היעד.

### **OECD ותהליך ה-Peer Review**

במשטרים דמוקרטיים, המגזר הציבורי שואף לבחור בכלי המדיניות הטובים ביותר עבור אזרחי המדינה. משום שבחירת כלי מדיניות היא בהגדרה ניתוח ex-ante, בפועל לא תמיד ניתן להעריך בצורה טובה מספיק כיצד תשפיע כל חלופת מדיניות, ומה היה קורה לו הייתה הממשלה פועלת אחרת. בדיוק לשם כך קיים תהליך ה-peer review של ארגון ה-OECD, המעודד את המדינות החברות בו לבחור כלי מדיניות על בסיס ניסיונותיהן של מדינות אחרות. הוא משוכנע שבעזרת כלי זה ניתן למצוא best practices ולקבל החלטות מדיניות בצורה מושכלת יותר (OECD, 2013c).

גישת ה-peer review היא למעשה בחינת התפקוד או התהליכים של מדינה אחת על ידי מדינות אחרות. מדינה הרוצה ללמוד מהי הדרך הטובה ביותר להגיע ליעד מסוים יכולה ללמוד רבות ממדינות אחרות שנתקלו באותה בעיה, ולבחון אילו פעולות שביצעו הצליחו ואילו כשלו. המטרה העיקרית של התהליך היא לסייע למדינה הנבחנת לשפר את קביעת המדיניות שלה, לאמץ best practices וליישר קו עם סטנדרטים מקובלים ומוכחים בעולם. הגישה נשענת על אמון המדינות זו בזו ועל הביטחון שלהן בשיטה. ניתן לבצע peer review בנושאים שונים ומגוונים (כלכלה, ממשל, בריאות, סביבה ועוד), עבור מדינה אחת בכל עת, או עבור מדינות מספר בו בזמן.

ארגון ה-OECD מסייע למדינות לנהל מדיניות טובה יותר עבור אזרחיהן כבר למעלה מ-50 שנה. הוא מהווה מקום מפגש עבור מנהיגים ומתווי מדיניות שבו יוכלו לעבוד יחד, לשתף התנסויות ולמצוא פתרונות עבור בעיות משותפות. כמו כן, ה-OECD תומך בפיתוח מדדים איכותיים ובני השוואה בזירה הבינלאומית המאפשרים להבין מהם הגורמים המניעים שינויים כלכליים, חברתיים וסביבתיים (OECD, 2011c). באופן ספציפי, הארגון שם לו למטרה לשפר את יעילות הקצאת המשאבים ולקדם ניהול אפקטיבי במגזר הציבורי (OECD, 2007).

### **סדרת At a Glance**

סדרת ה-At a Glance של ה-OECD מכילה דוחות תקופתיים (לרוב שנתיים או דו-שנתיים) המחולקים לפי נושאים ומציגים סקירה של המצב הקיים ו/או הפעילות הנעשית בנושא, בצירוף אוסף מרשים ומקיף של מדדים מסוגים שונים. התחומים הנסקרים הנם כלליים ומקיפים וכוללים מספר רב של היבטים. בכלם ניכר הדגש על בחירת מדדים בני השוואה בינלאומית. סדרת הדוחות כוללת, בין היתר: Entrepreneurship at a Glance, Health at a Glance, Government at a Glance, Society at a Glance, Education at a Glance, OECD Science Technology and Industry Scoreboard.

כאמור, אחד הקריטריונים החשובים ביותר בבחירת המדדים בדוחות אלה הוא יכולת ההשוואה הבינלאומית. מבחינת הממשלה, מדדים כאלה מאפשרים לה לזהות אילו מדינות מנהלות מדיניות אפקטיבית, ובאילו מדינות הגופים הנמדדים יעילים יותר. מבחינת קהל היעד, לדברי ה-OECD דוחות אלה עשויים לעניין הן את הממשלות (למידה מניסיון מדינות אחרות), הן את האקדמיה (שימוש במידע לצורך ניתוחים מורכבים) והן את הציבור הרחב (פיקוח על המצב הקיים ועל הנעשה בתחום) (OECD, 2013a).

לכל דוח יש המודל הלוגי שלו, וכל מודל עשוי להיות שונה לחלוטין. לדוגמה, דוח ה-Education at a Glance העוסק בחינוך מבצע חלוקה ראשונית לפי ה"שחקנים" – מערכת החינוך ככלל, דרך מוסדות החינוך, ועד לתלמידים ולמורים. לאחר מכן הוא מבצע חלוקה משנית לפי שלב ההשפעה של הממד – תוצאות (מהו המצב הקיים, על מה רוצים להשפיע), מנופים (כלי מדיניות שבידי המדינה) ואירועים מקדימים למנופים (תנאים הכרחיים שחייבים להתקיים על מנת לאפשר שינוי). ולבסוף, הדוח מבצע חלוקה אחרונה לפי ההיבטים השונים לבחינת התפקוד – שוויון, איכות, אפקטיביות ויעילות (OECD, 2013a).

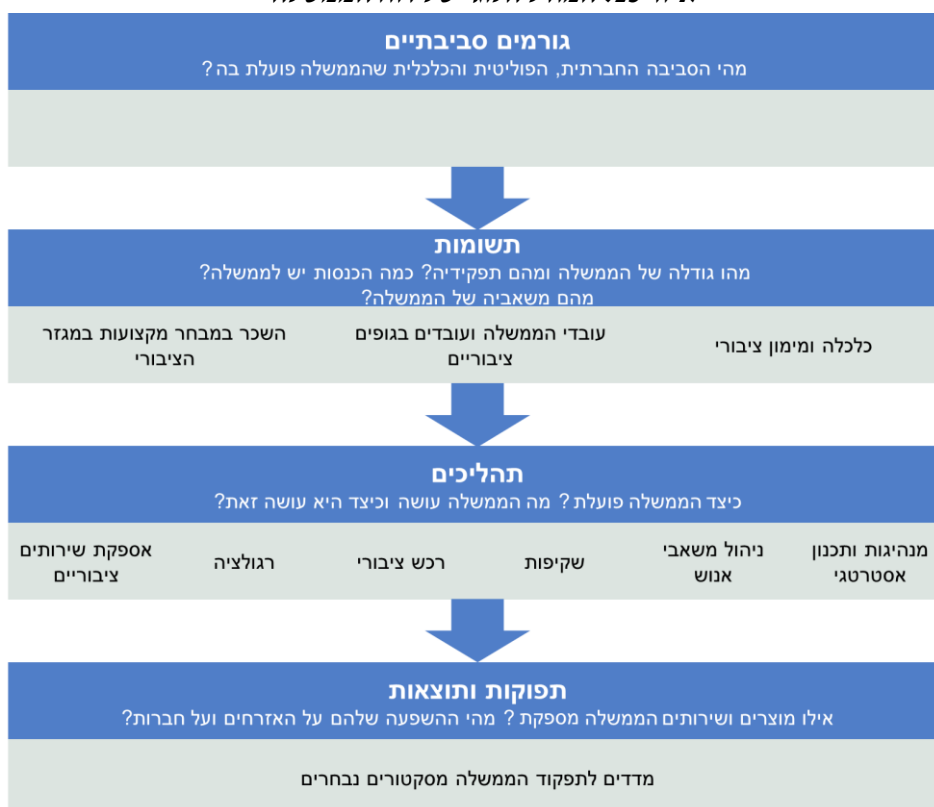
לעומת זאת, המודל הלוגי של דוח ה-Health at a Glance העוסק בבריאות מבצע חלוקה בהתאם לתהליך הייצור הממשלתי: החל ממשאבי מערכת הבריאות (כוח אדם), דרך מדדי תפקוד המערכת (איכות הטיפול, גישה לשירותים, עלויות), בחינת גורמים שאינם רפואיים המשפיעים על הבריאות (למשל עישון והשמנת יתר), ולבסוף מדדי המצב הבריאותי (מדדי התוצאה) (OECD, 2011b).

מתוך כל סדרת ה-At a Glance, דוח ה-Government at a Glance העוסק בשירותי הממשלה הוא המעניין והחשוב ביותר לצורך מסמך זה. בהתאם לרוח ה-OECD, מטרתו העיקרית של הדוח היא לקדם מדיניות מבוססת תוצאות, ולעודד למידה והפקת לקחים מניסיון מדינות אחרות. השאיפה העיקרית היא שפעולות אלה תעלנה את התפקוד של הממשלה בכל ההיבטים (OECD, 2011a). לפי ה-OECD, הן קובעי המדיניות והן האזרחים זקוקים למידע על התשומות, התפוקות והתוצאות של השירותים הציבוריים על מנת להעריך את תפקוד הממשלה. מידע זה יסייע לקבלת החלטות על תכנון מדיניות והקצאת משאבים בצורה מושכלת, ובו בזמן להוות בסיס מוצק המאפשר דיון ציבורי בנושא רפורמות במדיניות ציבורית.

חלק מהנושאים המוצגים בדוח הם נושאי ליבה הנשארים קבועים מגרסה לגרסה, וחלקם משתנים תקופתיים המתחלפים בין מהדורה למהדורה, כשבכל מהדורה ניתן דגש על נושא אחר. למשל, בדוח שפורסם בשנת 2011 הושם הדגש על ניהול משאבי אנוש ועל רגולציה.

בדומה למדדים בדוח הבריאות, המודל הלוגי של דוח הממשלה מבוסס אף הוא על תהליך הייצור הממשלתי: מדדי תשומה, תפוקה ותוצאה.

### איור 13: המודל הלוגי של דוח הממשלה<sup>16</sup>



מקור: OECD, 2011a.

### OECD Better Life Index

החל מימיו הראשונים של ה-OECD ב-1961 ועד היום, המדד הנפוץ ביותר למדידת התפתחות כלכלית וחברתית במדינה היה ונותר תוצר מקומי גולמי – תמ"ג. עם זאת, מדד זה לוקה בחסר בכך שאין הוא מכסה אספקטים רבים הרלוונטיים לאיכות החיים של הציבור ולרווחתו (OECD, 2011a). האם התמ"ג מסוגל להצביע על שיפור בתחום החינוך, על התפתחויות בתחום איכות הסביבה או על רכיבים נוספים תחת הקטגוריה של איכות חיים?

חסרונות אלה של התמ"ג הביאו להקמת "הוועדה למדידת תפקוד כלכלי וקידום חברתי", המוכרת גם כ"ועדת שטיגליץ-סן-פיטוסי". הוועדה הוקמה בשנת 2008 על ידי נשיא צרפת דאז, ניקולא סרקוזי, והתבקשה לאפיין את מגבלותיו של התמ"ג כמדד לתפקוד כלכלי ולקידום חברתי, לקבוע מהו המידע המשלים הנחוץ לצורך בניית מדדים מדויקים יותר לקידום חברתי, להעריך את היתכנותם של כלי מדידה חלופיים ולדון כיצד יש להציג את המידע בצורה הטובה ביותר (Stiglitz, Sen and Fitoussi 2009). ההמלצות המרכזיות של הוועדה היו: הצורך לעבור משימוש במדדי ייצור דוגמת התמ"ג אל מדדי צריכה והכנסה הקשורים באופן ישיר לרווחת התושבים; הצורך להתחשב גם במשתנים מאזניים דוגמת רכוש הציבור, ולא רק במשתני זרם כגון הכנסה וצריכה, והצורך לעבור משימוש בממוצע ההכנסה/צריכה בלבד לשימוש גם בהתפלגות הנותנת את התמונה הכוללת ומאפשרת טיפול באי-שוויון.

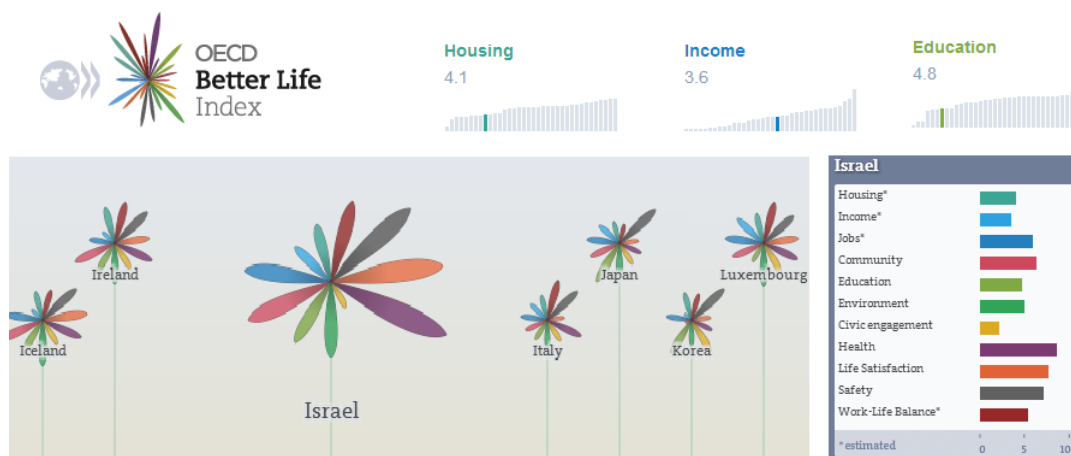
<sup>16</sup> המדד "הכנסות הממשלה כאחוז מהתמ"ג" שהוצג לעיל לקוח מתוך הפרק "כלכלה ומימון ציבורי" הנמצא במקטע תשומות הממשלה.

בהתאם להמלצות הוועדה, מדד ה-Better Life של ה-OECD מציע גישה אחרת למדידת רווחה חברתית ואיכות חיים, כשהוא עובר ממדדים המבוססים על התמ"ג למדדים בתחומים שונים המשפיעים על חיי היומיום של הציבור. מדד ה-Better Life מכיל 11 מדדים, והם מאפשרים הבנה טובה יותר של הגורמים המשפיעים על רווחת הציבור: דיור, הכנסה, תעסוקה, קהילה, חינוך, סביבה, מחויבות אזרחית, בריאות, שביעות רצון מהחיים, ביטחון אישי ואיזון בין העבודה לפנאי (OECD, 2011c).

הדוח נגיש באופן אינטראקטיבי דרך האינטרנט, והוא מאפשר לקורא לבחור משקלות שונים לכל אחד מ-11 המדדים, בהתאם לחשיבות האישית שהוא מעניק לכל נושא. כך ניתנת לו היכולת להשוות את איכות החיים בין מדינות ה-OECD באופן המעניק חשיבות זהה לכל המדדים, או לפי השקפתו האישית. הרציונל נובע מכך שאין הגדרה מדויקת למושג "איכות חיים", והיא משתנה מאדם לאדם בהתאם לתפיסתו. כמו כן, ניתן ללמוד איך מתן עדיפות לרכיבים מסוימים על פני אחרים משפיע על התמונה הכוללת.

כפי שניתן לראות, בחלקו העליון של האיור מוצג הדירוג היחסי של ישראל במדדי הדיור, ההכנסה והחינוך; בצד ימין מוצג הציון של ישראל בכל אחד מהמדדים, ובצד שמאל מוצג המעמד המשוקלל של ישראל ביחס למדינות אחרות כשהוא מחושב על ידי הקצאת משקלות שווים לכל המדדים. בהתאם לכך, אם נחליט להגדיל את משקל המדדים שישראל חזקה בהם, בריאות ושביעות רצון מהחיים, הציון המשוקלל של ישראל יעלה.

#### איור 14: דוגמה מהדוח האינטראקטיבי של מדד ה-Better Life



מקור: OECD, 2013b.

מדד ה-Better Life משמש בעיקר להצגה כלפי חוץ של מדדי איכות החיים. עד כה, מדדים לאיכות חיים נותרו בגדר מדדים להצגה בלבד, ללא שימוש של ממש לצורכי קביעת מדיניות. עם זאת, לפני חודשים מספר יצאה ממשלת ישראל ביזמה חדשה המתכננת לשלב מדדים מסוג זה בתהליכי קבלת ההחלטות. מדובר ביזמה משותפת של משרדי ממשלה אחדים השואפת להנהיג מדיניות כלכלית-חברתית על בסיס מדדי איכות חיים, ולא על בסיס מדדי ייצור דוגמת התמ"ג. מדד ה-Better Life מהווה אחת מאבני היסוד הבסיסיות ליזמה הישראלית.

## מדדי המצב הקיים

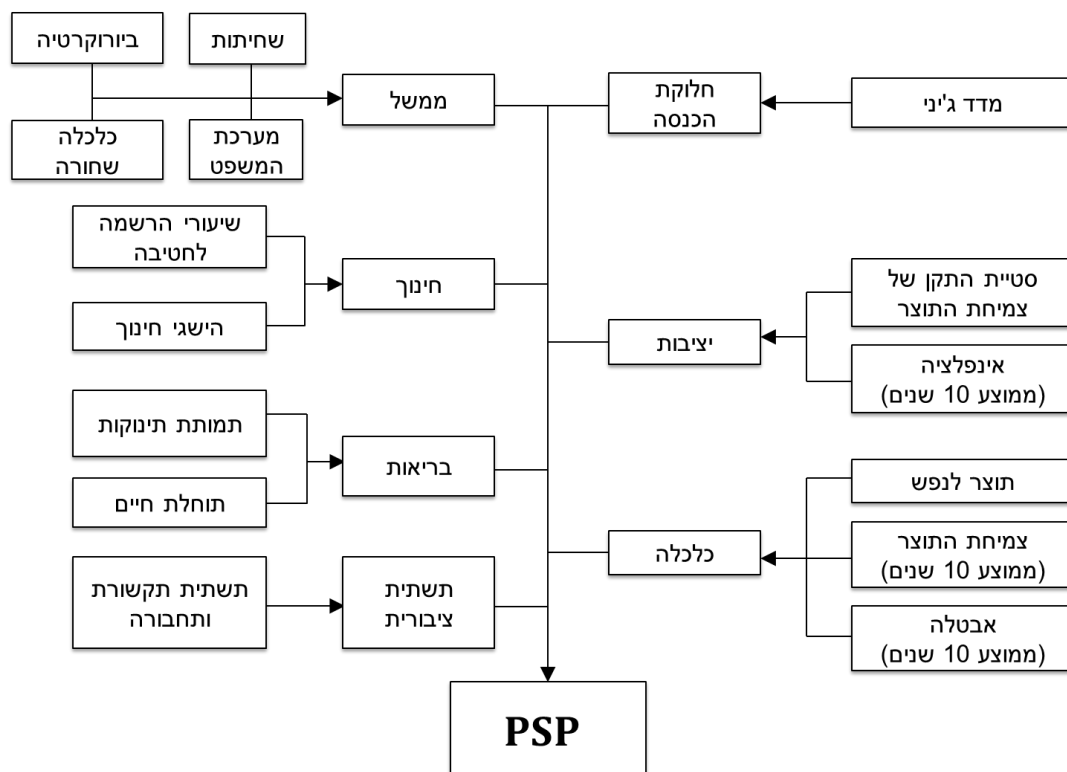
הסוג השני של מדדי השוואה בינלאומית הוא מדדי המצב הקיים. מדדים אלה מציגים אינפורמציה לגבי התוצאות של המדינה או הסקטור הנמדד, מבלי לנסות לכמת את השפעת הממשלה ולהסביר את התוצאות. משום כך, במדדים אלה אחריות המדינה לתוצאות חלשה יותר, ולרוב אין בהם המלצות פעולה קונקרטיות. ובכל זאת, מדדים אלה מסוגלים להצביע על מצב קיים שאינו רצוי, ולהזמין את הממשלה לחפש פתרון. מדדי המצב הקיים עשויים להיות מוצגים הן כמקבץ מדדים והן כמדד משוקלל. השימוש בהם נפוץ גם ככלי לדירוג מדינות בהתאם למושא ההשוואה (לדוגמה המגזר הציבורי ככלל, או תחום ספציפי יותר כמו תחרותיות המשק), וגם ככלי למעקב עצמי של המשרד הממשלתי (ראה מדדי מצב הבריאות הכללי בניו זילנד בנספח ה).

## Public Sector Efficiency

בעבודת מחקר של הבנק המרכזי האירופאי הוצגו שני מדדים משוקללים המעניקים ציונים לתפקוד המגזר הציבורי (PSP: Public Sector Performance) וליעילות המגזר הציבורי (PSE: Public Sector Efficiency) (Afonso, Schuknecht and Tanzi, 2003).

תפקוד המגזר הציבורי הוגדר כתוצאות המדיניות הציבורית בלבד, והוא פונקציה של מדדים כלכליים וחברתיים המחולקים לשבע קטגוריות: ממשל, חינוך, בריאות, תשתית ציבורית, חלוקת הכנסה, יציבות וכלכלה. כל קטגוריה היא ממוצע משוקלל של עד ארבעה מדדים שונים.

איור 15: מודל PSP



מקור: Afonso, Schuknecht and Tanzi, 2003.

ציון ה-PSP המשוקלל של כל מדינה מחושב לפי הנוסחה  $PSP_i = \sum_{j=1}^n PSP_{ij}$ , כאשר  $PSP_{ij} = f(I)$ . כלומר, ציון ה-PSP של מדינה  $i$  הנו סכום הציונים שלה בכל אחת משבע הקטגוריות (המצוינות באות  $j$ ), וציון המדינה בכל אחת מהקטגוריות הוא פונקציה של המדדים ( $I$ : Indicators) של הקטגוריה. לצורך השוואה נוחה של הנתונים, ממוצע המדינות בכל קטגוריה מנורמל ל-1, וכך ניתן להציג בפשטות את הפער באחוזים בין כל מדינה לממוצע<sup>17</sup>.

כאמור, מדד ה-PSP מציג את התוצאות של המדינה מבלי לקחת בחשבון את ההוצאה הציבורית הדרושה להשגת תוצאות אלה. לכן קיים גם מדד ה-PSE, אשר מטרתו להציג את תוצאות המדינה ביחס למשאבים שהושקעו, ולבצע את ההשוואה במונחי יעילות. מדד ה-PSE מחושב לפי הנוסחה  $PSE_i = \frac{PSP_i}{PEX_i}$ . כלומר, ציון ה-PSE של מדינה  $i$  הנו שקלול של ציון ה-PSP שלה ביחס לרמת ההוצאות הציבוריות (PEX: Public Expenditure), בכל קטגוריה בנפרד. במילים אחרות, מדובר בממוצע משוקלל של היעילות של המדינה לפי כל אחת משבע הקטגוריות. עם זאת, פונקציית ההוצאה הציבורית לכל קטגוריה לא תמיד ברורה. בעוד שבקטגוריות הבריאות והחינוך מדובר בהוצאה הציבורית על בריאות וחינוך בהתאמה, עבור יתר הקטגוריות ייחוס ההוצאה הציבורית אינו טריוויאלי. במצבים אלה, מתברי המדד מציעים להשתמש במשתני proxy. לדוגמה, תשלומי העברה וסובסידיות מהווים proxy להוצאה הציבורית בקטגוריית חלוקת ההכנסה.

### Worldwide Governance Indicators

ה-Worldwide Governance Indicators (WGI) הוא פרויקט של ה-World Bank לפיתוח מדדים לכלל הממשלה, במטרה לאפשר השוואה בין מדינות. המדדים נלקחים מ-31 מאגרי מידע שונים אשר במצטר מכילים מאות מדדים, ומתנקזים לבסוף לשישה ממדים שלפיהם הממשלה נבחנת. כל המדדים מבוססים על מידע סובייקטיבי, ומנסים לבחון כיצד הממשלה משתקפת בעיני הציבור (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2010).

ה-WGI מגדיר מהו אופייה של הממשלה לפי שלושה תחומים: האופן שבו הממשלה נבחרת, מוחלפת ומפוקחת; יכולת הממשלה לקבוע וליישם מדיניות, והכבוד שהציבור רוחש למוסדות המדינה. מתוך הגדרה זו צומחים ששת ממדי ההערכה של הממשלה:

**יכולת ביטוי ואחריותיות** בוחנת כיצד נתפסת מידת השתתפותם של האזרחים בבחירת הממשלה, וכמון כן את קיומם של חופש הביטוי, חופש ההתאגדות ותקשורת חופשית.

**יציבות פוליטית והיעדר טרור ואלימות** בוחנת כיצד נתפס הסיכוי שהממשלה תופל בדרכים אלימות או בדרכים שנוגדות את החוקה, כולל טרור והסתה לאלימות.

**אפקטיביות הממשלה** בוחנת את האיכות (כפי שהיא נתפסת) של שירותי הממשלה, משרתי הציבור (בדגש על עצמאותם מהשפעות פוליטיות), והממשלה עצמה ביכולתה לגבש מדיניות וליישמה, ובכונותה לעמוד בהתחייבויותיה.

ממד ה**רגולציה** בוחן את יכולת הממשלה לגבש וליישם מדיניות טובה, ורגולציה התומכת בפיתוח המגזר הפרטי.

<sup>17</sup> מכיוון שמדובר במדד משוקלל, הנרמול אינו יוצר בעיה מתודולוגית. במדד משוקלל הערך המספרי המתקבל הנו חסר משמעות, ומה שחשוב יותר הוא הדירוג היחסי בין המדינות והשינויים על פני זמן.



**שלטון החוק** בוחן את מידת האמון שיש לציבור בחוקי המדינה ומידת הציות להם, בדגש על אכיפת חוזים, זכויות קניין, המשטרה ובתי המשפט. כמו כן, הממד כולל את הסבירות לביצוע פשע ומעשי אלימות. לבסוף, **ריסון השחיתות** בוחן כיצד נתפסת מידת השימוש בכוח ציבורי למטרות אישיות, וקשרי הון-שלטון. כאמור, מדד זה מבוסס על אינפורמציה סובייקטיבית בלבד הלקוחה בין היתר מהערכות מומחים ומשאלונים שנענו על ידי אזרחים וחברות. למרות הקשיים העלולים לנבוע משימוש במידע סובייקטיבי, מחברי הדוח סבורים כי אין זה פוגע באמינות ממצאיו. לטענתם, מידע המבוסס על תפיסת הציבור הנו בעל ערך רב בכל הקשור להערכת הממשלה, משום שאנשים נוטים לקבל החלטות על בסיס תחושתם ודעתם. כמו כן, גם חברות מקבלות החלטות השקעה על בסיס האופן שבו הן תופסות את הסביבה העסקית ואת מדיניות הממשלה. לכן, מחברי הדוח טוענים שישנו ערך גם למידה שבה נתפסת הממשלה בעיני אזרחיה, אף על פי שמדובר בנתון סובייקטיבי.

## **מדדי נישה**

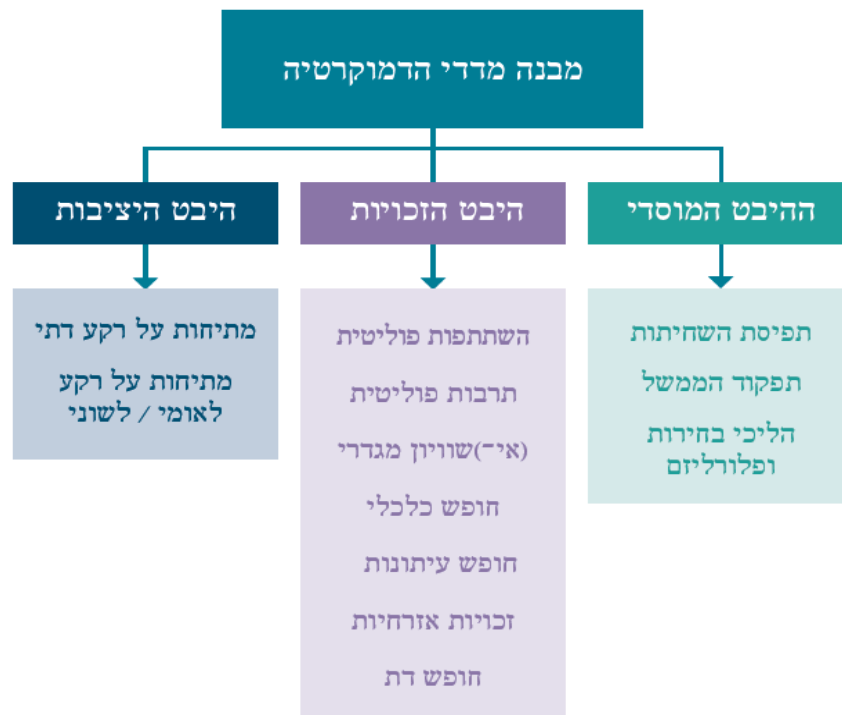
"מדדי נישה" מציגים לרוב סקירה ודירוג של מדינות שונות בתחום מסוים וספציפי, בשונה מאוד ממדדים לתפקוד הממשלה או המגזר הציבורי ככלל. בניגוד למדדים הבוחנים את תפקודו או את תוצאותיו של משרד ממשלתי ספציפי, כאן לרוב לא ברור בדיוק מיהו הגוף האמון על תוצאות המדד. נדמה כי למעשה מדובר בתחום שלרוב אינו מוגדר בצורה מפורשת, או שאינו המטרה הראשונית והעיקרית של משרד כלשהו. לכן, ניתן לומר שלכל גופי הממשלה ישנה תרומה כלשהי לערכו של המדד, אך היא נעשית בצורה עקיפה ולא תמיד מכוונת. בשל התמקדותן של סקירות אלה בתחום נקודתי מאוד, הגופים המפרסמים אותן מקדמים לרוב אג'נדה ברורה ודוחפים לקידום הנושא בשיח הציבורי והגברת המודעות בקרב הגורמים הרלוונטיים. התוצר של מדדים אלה מופיע לרוב בצורת דירוג מדינות המבטא ניסיון לתת למדינות דרבון נוסף לנקוט פעולות אשר תשפרנה את דירוגן. להלן דוגמאות בולטות למדדים מסוג זה.

## **מדד הדמוקרטיה**

מדד הדמוקרטיה הישראלית מתפרסם אחת לשנה על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה. מטרתו העיקרית היא לתפוס את עמדות הציבור כלפי ההיבטים השונים של הזירה הפוליטית והזירה החברתית-כלכלית בישראל, ולזהות מגמות של שינוי על פני זמן. מכיוון שמדידה כמותית ומוסכמת לערך "דמוקרטיה" כנראה בלתי אפשרית, ישנם גופים רבים בעולם המפרסמים מדדי דמוקרטיה משלהם, כל אחד מכסה תחום מעט שונה. בדוח השנתי של המכון הישראלי לדמוקרטיה, בנוסף לממצאי המדדים הישראליים המחולקים לפי "היבטי-על של התפקוד הדמוקרטי", מוצגים גם מדדי דמוקרטיה מובילים בעולם יחד עם דירוגה של ישראל בכל מדד (הרמן, אטמור, הלר ולבל, 2012).

מבין הגופים המפרסמים את המדדים הבינלאומיים ניתן למצוא את ה-OECD, Economist Intelligence Unit ו-UNDP. רוב מדדי הדמוקרטיה הנם מדדים מסוג מדד משוקלל הנותן ציונים הנעים על סקלה מוגדרת (לרוב מ-0 עד 10) ומבוססים על שאלוני מומחים. ההשוואה מתבצעת הן ביחס למדינות אחרות והן על פני זמן. ניכר שמדדים אלה נועדו להגביר את המודעות לנושא ולעודד ממשלות לנקוט פעולות על מנת לקדם את ערכי הדמוקרטיה.

## איור 16: מדדי המכון הישראלי לדמוקרטיה



מקור: הרמן, אטמור, הלר ולבל, 2012.

### מדד הביורוקרטיה

מדד הביורוקרטיה של איגוד לשכות המסחר וחברת SQ בודק את איכות השירות וחווית הלקוח במשרדי הממשלה ובגופים הממשלתיים השונים בישראל – משרדי הבריאות, התחבורה, הפנים, האוצר (רשות המסים) והכלכלה, יחד עם המוסד לביטוח לאומי ומערכת בתי המשפט. המדד מורכב מארבעה קריטריונים: זמינות נציגים, זמן הטיפול בפנייה, יחס אישי ואיכות הפתרונות. המדד בוחן גם תהליכים המתרחשים במשרדים כגון הנפקת רישיונות, הוצאת/חידוש דרכון, תשלומים למשרדים ועוד (SQ ולשכות המסחר ת"א, 2013).

מדד הביורוקרטיה בישראל מתפרסם אחת לרבעון החל משנת 2008. המדד המכסה את תוצאות הרבעון הראשון של שנת 2013 היה ציון השיא של המדד מאז תחילת המדידה, והוא עמד על 6.97. עם זאת, לדברי מנכ"ל SQ, שי חיון, "ציון מדד קרוב ל-7 משקף עדיין רמה בינונית של שירות שרחוקה מלספק את הציבור ואת העסקים בישראל". לדבריו, במגזר הפרטי ישנו מספר זעום בלבד של עסקים רציניים אשר מדד השירות שלהם נמוך מ-8, כשמרביתם נמצאים על נורמה של מעל 8.4. ציון נמוך מ-7 במגזר הפרטי הוא בגדר ציון נכשל ומוביל ארגונים לקריסה עסקית עקב נטישת לקוחות. עם זאת, נשיא איגוד לשכות המסחר, עו"ד אוריאל לין, משוכנע שלמדד הביורוקרטיה יש השפעה ניכרת "בחיזוק המודעות של משרדי הממשלה לשפר את השירות לאזרח ולמגזר העסקי".

## Doing Business

דוח ה-Doing Business מתפרסם מדי שנה על ידי ה-World Bank והוא מודד את יעילות החוקים, הרגולציות ומוסדות המדינה, ואת השפעתם על חברות קטנות ובינוניות. הדוח משווה מדינות שונות לאורך זמן, וכך הוא מנסה לעודד מדינות לנהל רגולציות יעילות יותר, תוך שהוא מציע להן benchmarks לביצוע רפורמות ברגולציה. הדוח הראשון התפרסם בשנת 2003, וכיום הוא כולל 11 נושאים ומקיף 185 מדינות (The World Bank, 2013b).

הנושאים הנמדדים מחולקים לשתי קטגוריות. הראשונה היא מורכבות ועלות תהליך הרגולציה – מהם התהליכים, העלויות ו/או משך הזמן שעובר עד להקמת עסק, השגת היתרי בנייה, חיבור לחשמל, רישום נכס, תשלום מסים וסחר בינלאומי. הקטגוריה השנייה היא עצמת מוסדות החוק במדינה – מידת היעילות, האפקטיביות, העצמות ו/או החולשות של בתי המשפט בעניין אכיפת חוזים, הגנה חוקית על משקיעים, קבלת אשראי, פתרונות במצבי חדלות פירעון לאחר פשיטת רגל וחוקי עבודה.

המטרה העיקרית של הדוח היא לעודד שיפורים במדיניות הרגולטורית של מדינות ולעקוב אחריהם, ומאז 2004 הוא מנה יותר מ-1750 שיפורים בעולם בתחומים הנמדדים. הנחת היסוד של הדוח היא שעל מנת לקיים פעילות כלכלית נחוצה מערכת חוקים טובה ושקופה. רגולציה טובה היא כזו שמאזנת בין הצורך להגן על הסביבה העסקית מצד אחד, ומנגד אינה גורמת לעיוותים קשים הכרוכים בעלויות גבוהות על עסקים ללא כל הצדקה. הדוח יוצא מנקודת הנחה שקיים קשר הדוק בין עצמת מוסדות החוק במדינה לבין יעילות הרגולציה, ולכן מתמקד בנושאים אלה (The World Bank, 2013a).

הדוח דוגל בשימוש במדדים כמותיים ואובייקטיביים ככל הניתן, כאשר רובם מבוססים על חוקי המדינה ועל המדיניות הרגולטורית הרשמית. מדדי העלות מבוססים על העלויות הרשמיות כפי שהן מופיעות בחוק, וכשאלה אינן בנמצא, הם מבוססים על ניסיון מהמציאות – העלויות כפי שנמדדו בפועל בכמה מקרים. מדדי הזמן מבוססים אף הם על מקרים מהמציאות. האנשים הנבחרים לענות על השאלון בכל מדינה הם בעלי מקצוע מומחים בנושא הנמדד, או בכירי ממשל שזהו תחום עיסוקם – לרוב שופטים, עורכי דין או נוטריונים. לבסוף, כל מדינה מקבלת דירוג כללי ודירוג לפי כל נושא ותת-נושא (תהליכים, זמן ועלות בנפרד).

## Global Competitiveness Index

דוח זה מתפרסם מדי שנה על ידי ה-World Economic Forum, ומטרתו לדרג את מידת התחרותיות של כלכלות העולם. תחרותיות כשלעצמה אינה מושג שניתן למדוד ולשקף בעזרת מדד אחד בלבד, לכן יש חשיבות רבה לאופן שבו המודל הלוגי הנבחר מקיף את הנושא על כל היבטיו, ולאמינות הנתונים שבהם נעשה שימוש כדי לבנות את המדדים.

דוח ה-Global Competitiveness מנסה לבחון את כל הגורמים המסוגלים לאפשר למדינות לחוות צמיחה כלכלית מתמשכת. מטרת המדד היא לאפשר לאנשי עסקים ולקובעי המדיניות לזהות מכשולים המעכבים תחרותיות, ולהקל בזיהוי אסטרטגיות להסרת המכשולים. באופן פורמלי, הדוח מגדיר תחרותיות כ"כל המוסדות, המדיניות והגורמים אשר קובעים את רמת הפיריון של המדינה". במילים אחרות, כלכלות תחרותיות יותר מסוגלות לייצר רמת הכנסה גבוהה יותר עבור אזרחיהן (World Economic Forum, 2011). המודל הלוגי של הדוח מחלק את המדדים התורמים לתחרותיות ל-12 עמודי תווך אשר כל אחד מהם מכיל מספר רב של מדדים. 12 עמודי התווך מחולקים לשלוש קבוצות:

**קבוצה א:** הדרישות הבסיסיות – מוסדות המדינה, תשתיות, סביבה מקרו-כלכלית, בריאות וחינוך בסיסי.  
**קבוצה ב:** מקדמי היעילות – השכלה גבוהה והכשרה, יעילות שוק המוצרים, יעילות שוק העבודה, פיתוח שוק ההון, מוכנות טכנולוגית וגודל שוק.

**קבוצה ג:** חדשנות ותחכום – תחכום עסקי וחדשנות.

החלוקה לקבוצות מאפשרת לזהות את האתגרים העיקריים שמולם ניצבות מדינות הנמצאות בשלבים שונים של פיתוח כלכלי. מדינות העולם המפותח משקיעות מאמצים רבים יותר בעמודי התווך של קבוצה ג: על מנת להצליח לשמור על רמת תחרותיות גבוהה עליהן להוביל ביזמות ובחדשנות. לעומתן, למדינות העולם השלישי אין כמעט עניין בעמודי התווך של קבוצה ג, כשמבחינתן הדגש העיקרי הוא על רכיבי קבוצה א: השקעה בתשתיות וברמה בסיסית של חינוך ובריאות. החלוקה לקבוצות מאפשרת גם להקצות משקלות שונים לכל קבוצת עמודי תווך בעת שקלול הציון הסופי של כל מדינה, בהתאם לרמת הפיתוח של המדינה: עבור מדינות בעלות תמ"ג לנפש הנמוך מ-2,000 דולר, השקלול מתבצע לפי מפתח של 60% קבוצה א, 35% קבוצה ב ו-5% קבוצה ג. עבור מדינות בעלות תמ"ג לנפש של יותר מ-17,000 דולר, המפתח הוא 20%, 50%, 30% בהתאמה.

### איור 17: גיליון הציונים של ישראל ברמת עמודי התווך

#### Global Competitiveness Index

	Rank (out of 139)	Score (1-7)
<b>GCI 2010–2011</b> .....	<b>24</b>	<b>4.9</b>
GCI 2009–2010 (out of 133).....	27	4.8
GCI 2008–2009 (out of 134).....	23	5.0
<b>Basic requirements</b> .....	<b>39</b>	<b>5.1</b>
1st pillar: Institutions.....	33	4.8
2nd pillar: Infrastructure.....	34	4.9
3rd pillar: Macroeconomic environment.....	60	4.7
4th pillar: Health and primary education.....	46	6.0
<b>Efficiency enhancers</b> .....	<b>23</b>	<b>4.7</b>
5th pillar: Higher education and training.....	33	4.8
6th pillar: Goods market efficiency.....	37	4.6
7th pillar: Labor market efficiency.....	19	4.9
8th pillar: Financial market development.....	14	5.1
9th pillar: Technological readiness.....	26	4.9
10th pillar: Market size.....	53	4.2
<b>Innovation and sophistication factors</b> .....	<b>11</b>	<b>5.0</b>
11th pillar: Business sophistication.....	26	4.8
12th pillar: Innovation.....	6	5.3

#### Stage of development



מקור: World Economic Forum, 2011.

כאמור, כל עמוד תווך מורכב ממדדים מספר, והציון של כל מדד נע בסקלה מ-1 (נמוך) ועד 7 (גבוה). עם זאת, רוב המדדים אינם מדדים כמותיים אובייקטיביים, אלא מדדים סובייקטיביים המושגים באמצעות סקרי דעות מומחים (Executive Opinion Surveys). זוהי חולשתו העיקרית של המדד.<sup>18</sup> את הסקר עצמו ה- World Economic Forum מבצע ברחבי העולם באמצעות שותפים בכל מדינה (בישראל מדובר בהתאחדות התעשיינים) אשר אחראים לביצוע הסקר. בשנת 2011, ממוצע הנשאלים בכל מדינה עמד על 98.

<sup>18</sup> לדוגמה, בעמוד התווך הראשון, "מוסדות", אחד המדדים הוא "משוא פנים של פקידי ממשל", והשאלה שנשאלת בסקר היא: "דרג מ-1 עד 7 כמה פקידי ממשל במדינה שלך מטים את הכף לטובת אנשים או חברות מקושרות היטב בכל הנוגע להחלטות מדיניות או חוזים".

מעבר לציון המשוקלל הכללי ולדירוג, כל מדינה מקבלת גיליון ציונים מפורט המציג את הציון והדירוג שלה, הן עבור כל עמוד תוך והן עבור כל מדד ספציפי. כל מדינה יכולה להשוות את ציונה לציון הממוצע של מדינות אחרות הנמצאות באותה רמת פיתוח כלכלי, וכך לזהות בקלות את נקודות העצמה והחולשה היחסיות שלה. בנוסף, גיליון הציונים של כל מדינה מכיל את רשימת הגורמים הבעייתיים ביותר לביצוע עסקים, כפי שעלו מסקר דעות המומחים. בין הגורמים הללו ניתן למנות אי-יציבות שלטונית, קושי בגישה למימון, שחיתות ופשעה. בישראל, הגורם שנבחר לבעייתיות ביותר בשנת 2011 היה בירוקרטיה ממשלתית.

### **Inclusive Wealth Index**

בדומה למדד ה-Better Life של ה-OECD, מדד ה-Inclusive Wealth של האו"ם נולד מתוך הצורך לתת תמונה טובה יותר במקומות שבהם התמ"ג נכשל. בעוד שמדד ה-Better Life מתעתד לתת תמונה טובה בתחום איכות החיים, מדד זה מציע עצמו כאלטרנטיבה מוחלטת לתמ"ג כמדד כלכלי, תוך דגש על נגיעתו בנושאים סביבתיים וקיימות.

מדד ה-Inclusive Wealth מנסה לתת אינדיקציה לעושר האמיתי של המדינה. הוא עושה זאת בעזרת הגדרת ארבעה סוגים של מלאי הון, אשר כולם יחדיו מרכיבים את רמת העושר של המדינה: מלאי הון אנושי (Human Capital), מלאי הון טבעי (Natural Capital), מלאי הון מיוצר (Manufactured Capital) ומלאי הון חברתי (Social Capital) (UNU-IHDP and UNEP, 2012).

הדוח הראשון בסדרה יצא בשנת 2012 ושם דגש על מלאי ההון הטבעי. מלאי ההון הטבעי כולל יערות, חוות דגים, דלק מאובנים, מחצבים ושטחים חקלאיים. גורמים נוספים הנכללים בו אך טרם ניתנים למדידה הם, לדוגמה, האטמוספירה והאוקיינוסים. הדוח השני בסדרה עתיד לצאת בשנת 2014 והוא ישים דגש על מלאי ההון החברתי; מלאי הון זה לא נכלל בדוח הראשון בשל היעדר נתונים מספקים. מלאי ההון החברתי צפוי לכלול את יעילות הקצאת המשאבים במדינה, אפקטיביות המוסדות הרגולטוריים ואמון הציבור בשלטון החוק.

המדד עוזר להבחין בשינויים בגודלם של מלאי ההון השונים על פני זמן, וזאת בניגוד לתמ"ג העוסק רק בהון מיוצר. כתוצאה מכך יש מדינות המציגות צמיחה מהירה במונחי תמ"ג, אך בפועל הן עושות זאת על ידי דלדול אוצרות הטבע של המדינה. פעולה זו פוגעת בדורות העתיד, אך מכיוון שאינה נלקחת בחשבון בתמ"ג, על פניו נראה כי המצב במדינות אלה תקין ואינו מצריך את התערבות הממשלה. כתוצאה מכך, מדינה כזו נמצאת במסלול שאינו בר-קיימא. לכן, לטענת מחברי הדוח, בשיטת המדידה המבוססת על תמ"ג הנהוגה כיום, ישנו עיוות בסיסי בהקצאת המשאבים לטובת מקסום התמ"ג על חשבון משאבי הטבע של המדינה.

תכונה חשובה נוספת של מדד ה-Inclusive Wealth היא התבססותו על משתנים מאזניים. מאפיין זה מאפשר לממשלה לקבל החלטות באופן מושכל לגבי בחירת אפיקי ההשקעה במלאי ששיגו את התשואות הגבוהות ביותר ויגדילו את הבסיס היצרני במדינה. התמ"ג, שהוא משתנה תזרימי, אינו מאפשר לעשות זאת בצורה מספקת.

מבין מסקנות הדוח הראשון ניתן להבחין שכמעט כל המדינות שנכללו בו רשמו הידלדלות – לעתים משמעותית – במלאי ההון הטבעי בין השנים 1990–2008 (19 מתוך 20 מדינות). רוב המדינות שרשמו צמיחה במונחי תמ"ג אמנם השיגו זאת גם במונחי ה-Inclusive Wealth, אך צמיחה זו נבעה מכך שכולן רשמו צמיחה במלאי ההון האנושי, וזו איזנה את ההידלדלות במלאי ההון הטבעי. ממצא נוסף של הדוח הוא שהצמיחה במונחי Inclusive Wealth הייתה נמוכה באופן ניכר מאשר במונחי תמ"ג (לדוגמה, ברזיל והודו רשמו צמיחה של 34%-ו-120% של התמ"ג בתקופה הנמדדת, אך צמיחה זעומה של 3%-ו-9% בלבד במונחי Inclusive Wealth, בהתאמה).

חשוב לציין שדוח זה אינו חף מאג'נדה. הוא מנסה לעודד מדינות לקבל החלטות מתוך שיקולי סביבה וחברה ולא רק ממניעים כספיים, על מנת לקדם את רווחת הציבור ואת נושא הקיימות בד בבד. הוא מבוסס על מסקנות "ועדת שטיגליץ-סן-פיטוסי" הקובעות שיש לבנות מדד מוצלח יותר מהתמ"ג אשר ישמש למדידת רווחה חברתית. בהתאם לכך, ולפי המלצות הוועדה,<sup>19</sup> דוח זה מציע שיטת מדידה חלופית לתמ"ג המבוססת על משתנים מאזניים וזונחת את ההתמקדות בהיבט היצרני במדינה בלבד, ובכך הוא מנסה לעקוף את מגרעותיו של התמ"ג (UNU-IHDP and UNEP, 2012, ו-Stiglitz, Sen and Fitoussi, 2009).

---

<sup>19</sup> ראה OECD Better Life Index לעיל.

## נספח ז: עיקרי המלצות ועדת ההיגוי, דצמבר 2012

רענן דינור (לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה):

1. רצוי וחשוב לחשוף למשרדי הממשלה את סקירת המדדים הקיימים בעולם, משום שלמרות שבשנים האחרונות נעשו צעדים מאוד משמעותיים בתחום התכנון הם לא חלחו מספיק לעומק, והמשרדים ובפרט דרגי העבודה עדיין אינם מודעים לפעילות שנעשית בעולם ולאפשרות ללמוד ממנה. למשל, מערך ההכשרה המקצועית במשרד התמ"ת צריך לייבא מדדים מהמערכת הגרמנית.
2. חשוב לוודא שכלי התכנון והמדידה מתאימים למבנה השלטוני בישראל. בהקשר זה, ראוי לציין מחקר של פרופ' אמנון רובינשטיין שבדק את יעילות השלטון המקומי ברשויות נטולות מענק ביחס ליעילות של השלטון המרכזי, ומצא יעילות גבוהה יותר ושביעות רצון גבוהה יותר בשלטון המקומי.
3. בכל משרדי הממשלה מתקיים אפקט ראציט כתוצאה מכך שחלק ניכר מהתקציב הוא בלתי גמיש, ולכן היכולת של המשרד להתמודד עם שינויים על ידי הסטת תקציבים מוגבלת לתחום התוספת. התוצאה היא שהיכולת לבצע את תכניות העבודה מוגבלת מראש משום שלא ניתן ליעד תקציבים לפעילויות באופן גמיש ועל פי סדרי עדיפויות משתנים. גמישות תקציבית (היחס בין התקציב הגמיש לקשיח) צריכה להיות חלק מהמדדים לפעילות המשרדים והממשלה.

חיים שני (לשעבר מנכ"ל משרד האוצר):

1. למרות הפעילות המצוינת בשנים האחרונות בתחום תכניות העבודה, בנושא המדדים עדיין יש ואקום מאוד גדול ולכן יש מקום לפעילות של המרכז הבינתחומי, אך חשוב להגדיר מהו היקף הפעילות – החל מקבוצת סטודנטים שבודקת מספר מדדים נקודתיים ועד להקמת ועדה מייעצת בדומה למתכונת האוסטרלית.
2. נושא מרכזי שהסקירה לא עסקה בו ולא מתבצע כיום הוא תכנון מול ביצוע של התקציב, בשתי רמות – ראשית האם התקציב שהוקצה לפעילות מסוימת הושקע, ושנית האם התוצאה שלשמה יועד הושגה.
3. במערכת הקיימת חסרה מאוד הסתכלות אינטגרטיבית top-down, כיום רק משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר הם בעלי יכולת לראיה כוללת והיעדים אינם מוגדרים באופן זה.

שרון קדמי (לשעבר מנכ"ל משרד הכלכלה):

1. אני מרים את הכפפה ומזמין את המרכז הבינתחומי לשמש כוועדה מייעצת לענייני מדדים של משרד התמ"ת, החל מתכנית עבודה 2013. הפעילות יכולה להתייחס לכלל המשרד, ליחידה ספציפית (כמו תעסוקה והון אנושי או המדען הראשי) או לתכנית ספציפית (כמו תכנית החממות). יש יתרון לכך שפעילות כזו תיעשה על ידי גוף חיצוני, משום שגם האגף לתכנון מדיניות הוא לא בלתי תלוי.
2. אכן יש צורך בראיה כלל משקית top-down, אבל לא בהכרח משרד האוצר הוא שצריך לעשות זאת. אגף התקציבים הוא בעל ראיה כלל תקציבית ולא כלל מערכתית אמתית.

סמי פרידריך (מנכ"ל שלדור):

1. קיימת מגמת אוניברסלית של מעבר לתהליכי מדידה יותר מפורטים, והמרכז הבינתחומי צריך לצרף את קולו למגמה הזו. הדגש כמוסד אקדמי צריך להיות על שיקוף לממשלה של המצב הקיים בארץ ובעולם ולא על פעילות ביצועית ספציפית במשרדים, מה גם שאי אפשר לצפות במסגרת כוח העבודה הקיים לפעילות כזו.
  2. חשוב לחשוף את הנושא לתקשורת ולציבור ולהפוך את הציבור למנוף תובעני שדורש מהממשלה לקבוע מדדים ולהשתפר בהשגתם.
  3. המיומנות של הגדרת מודל ו-"grid" דוגמת אלה שהוצגו בסקירה אינה פשוטה. מטרה אפשרית של פעילות המרכז הבינתחומי היא ללמוד את המיומנות הזו, להפיץ אותה ולגרום למשרדים להשתמש בה, כך שכל תכנית בכל משרד ממשלתי תהיה מלווה במדדים ברורים.
  4. האגף לאסטרטגיה כלכלית-חברתית שיוקם במשרד ראש הממשלה ויעסוק בהגדרת יעדים ובניית תהליכים top-down יגדיר נורמות של איכות להצגת תכניות. המרכז הבינתחומי יכול להשתלב בתהליך כדי שנורמות אלה ייכללו גם הגדרה של מדדים בכל תכנית.
  5. הועדה האוסטרלית נקראת ועדת הפריזון, ולא בכדי. כאשר מדובר במשרדים תפעוליים יש מקום לשימוש במדדי ביצוע בדומה למגזר העסקי, אך מדדים כאלה לא מקיפים את כל הממשלה, ויש להיזהר מיתר מכניזציה – צריך למדוד יחידות אופרטיביות ולא משרד שלם. כאשר הממשלה הופכת להיות פחות מתפעלת ויותר קובעת מדיניות, יש צורך במדדים מסוג אחר משום שאז הם נדרשים לבדוק תהליכי מדיניות, תכנון ורגולציה.
- חברים נוספים בוועדת ההיגוי: רוני נפתלי, צבי אקשטיין, נדן בודו-טרכטנברג וטלי לרום.