



נציבות שירות המדינה מערך בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה

לראות, להבין, לעצב



מסמך הקמה

ירושלים, יוני 2014 |

2014-000746



נציב שירות המדינה



נציבות
שירות
המדינה

ירושלים, כ"ז בסיון התשע"ד
25 ביוני 2014

נצ 412-2014

מסמך ההקמה למערך בקרת ניהול ההון האנושי

יזומו, גיבשו וכתבתו של מסמך ההקמה למערך בקרת ניהול ההון האנושי, הם בבחינת אבן דרך מרכזית ביישומה של רפורמה מקיפה בניהול ההון האנושי השירות המדינה. צעדנו בזה עוד כבדת דרך במסע הארוך והמאתגר. מסמך זה הוא פרי תוצר של עמל רב שכלל חשיבה מעמיקה, דיונים, התלבטויות והחלטות שהתקבלו. עבודת המטה שנערכה היא ביטוי נוסף לדרך החדשה אליה יצאנו.

עצם הקמת מערך הבקרה וההכרה בהיותו מעמודי היסוד של הנציבות הם ביטוי מעשי לתפיסתה העדכנית של הנציבות את עצמה, את חזונה ואת מטרותיה. על פי תפיסה זו הנציבות היא גוף המטה המוסמך, האחראי והמקצועי לניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

בגוף מטה שיריעתו רחבה ומגוונת אל מול עשייה רבה ומורכבת, יומיומית, בכלל יחידות הממשלה, תחום הבקרה הוא רב חשיבות ועוצמה. הוא משלים את המעגל של תכנון וביצוע. חשיבות זו חייבה תשומת לב מעמיקה בבניית המערך.

מסמך ההקמה הוא יסודות – ועל היסודות ייבנה הבית. איכותם של היסודות ישליכו על פעולות ההמשך ואני שמח ומברך על עשייתם הרבה של מעטים וטובים, שקיבלו על עצמם את המשימה הקשה והמורכבת, והניחו היסודות והתשתיות להמשך. יבוא על הברכה סגני, מר מוטי אהרונ, שניווט את עבודת המטה וההקמה עם מטען עצום של ניסיון - והדברים ניכרים; וכמובן גם אפרת, ליאב, אלה והיועצים המלווים שטרחו, עמלו, ותרמו רבות כל אחד בתחומו.

בברכה,

משה דיין



פתח דבר

נציבות שירות המדינה, כגוף המטה לניהול ההון האנושי, עומדת בפתח מהלך משמעותי, ארוך ומורכב בהובלת נציב שירות המדינה, במסגרתו יואצלו סמכויות תקינה ופרט למשרדי הממשלה, ליחידות הסמך ולבתי החולים הממשלתיים. מהלך זה מהווה נדבך נוסף לסמכויות רבות שהואצלו במשך שנים רבות בתחומי הפרט והתקן.

החלטות הממשלה בנושא שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ודוח הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה ייחסו חשיבות מרובה להקמת אגף לבקרת ניהול ההון האנושי. משימת העל עליה מופקד האגף היא לוודא כי נציבות שירות המדינה עומדת ביעדה המרכזי שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי והשבחתו.

נציבות שירות המדינה מאצילה מסמכויותיה אך אינה עוצמת את עיניה ומתנתקת מהאחריות המונחת על כתפיה להבטיח את המשך השמירה על תקינות התהליכים ויעילותם. מחובתנו כמשרתי ציבור לוודא כי אזרחי מדינת ישראל מקבלים את השירות הטוב ביותר על-ידי עובדי המדינה הטובים ביותר באופן תקין ויעיל. ומשכך יש לפעול באופן תמידי לשיפור והשבחת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

במציאות הנוכחית לפיה שירות המדינה ככלל ועובדי המדינה כפרטים מצויים חדשות לבקרים תחת עין הביקורת הציבורית, קיימת חשיבות רבה לבחינה מתמדת של עמידת נציבות שירות המדינה ועובדיה במטרות, ביעדים, נורמות, כללים תקנים שהוגדרו. לבחינה זאת יש את היכולת להוות מרכיב משמעותי בשינוי תדמיתו של השירות הציבורי ולהגביר את אמון הציבור בו באמצעות ביסוס מנגנוני תקשור ושקיפות.

בקרה הינה כלי ניהולי חשוב ומרכזי למנהלים בכל שדרת הניהול החל מראש הארגון, צוות ההנהלה, מנהלי אגפים בכל הרמות ועד לעובד הבודד. מערך בקרה איכותי ויעיל יאפשר זיהוי מגמות, פערים וחסמים להשגת יעדי הארגון, הנובעים מעולם ניהול ההון האנושי יאבחן לעומק את הליקויים ויספק המלצות לשינויים ולשיפורים ברמת המדיניות והתורה. אגף הבקרה יפעל ליצירת **"ארגון כלים" עבור הנהלות משרדי הממשלה ויחידות הסמך לביסוס תהליכי בקרה משרדיים ועבור הנהלת נציבות שירות המדינה.**

מסמך זה מניח את היסודות לפעילותו של האגף כסמכות מקצועית עליונה לבקרה על ניהול ההון האנושי בשירות המדינה וסולל את הדרך להמשך פיתוח המתודולוגיה והכלים הנדרשים לשיפור מתמיד של הניהול, באמצעות בסיסו של האגף כ"רשת הביטחון" לרפורמה בניהול ההון האנושי וכן לתחומים נוספים בתחומי אחריותה של נציבות שירות המדינה.

המסמך גובש על-ידי צוות האגף בליווי צוות יועצים המתמחים בהבניית מערך בקרה ומדידת ביצועים במגזר הציבורי והעסקי. תהליך גיבוש המסמך כלל קריאת ספרות מקצועית, סיורים במערכי בקרה בארגונים גדולים ומורכבים כמייקרוסופט, בנק הפועלים וצה"ל, מפגשים עם חברי הנהלה



בנציבות, בעלי תפקידים נוספים, סמנכ"לים בכירים למנהל ומשאבי אנוש ופורום חשיבה לסייעור מוחות שילווה את האגף לאורך כל הדרך.

במסמך זה תינתן סקירה על חשיבותה של הבקרה ככלל ובנציבות שירות המדינה בפרט, סוגי הבקרה והדרכים למימושה, תוצג תפישה תיאורטית חדשנית ובצידה גישה מעשית, ייבחנו גישות בקרה חדשניות הקיימות במגזר הפרטי והציבורי, תינתן סקירה תמציתית למתודולוגיות מדידת ביצועים, ניהול והערכת סיכונים וצורכי מערכות מידע מותאמות בקרה.

לאחר אישור המסמך יחל תהליך מורכב רב שנתי לפיתוח כל אחד מאבני הדרך שהוצגו בהתאם למתווה היישום המוצג בסופו של המסמך. במקביל לכך יפתח האגף ערוצי בקרה בתחומי מיקוד בהתאם לסדרי עדיפויות עדכניים שיקבעו.

כולי אמונה ותקווה כי בידינו הכוח להטמיע שינוי בתפיסת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ומיצובו כניהול לומד לשיפור תמידי, מפיק תובנות ובשל לשינויים וזאת על מנת להבטיח יישום האסטרטגיה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

בברכה

מוטי אהרוני

סגן נציב שירות המדינה

**תוכן העניינים****תקציר מנהלים 8**

פרק 1-	מבוא	15
1.1	רקע	15
1.2	מערך הבקרה – הגדרת הצורך	16
1.2.1	מהלך אצילת הסמכויות מנציב שירות המדינה לסמנכ"לים למנהל ומשאבי האנוש ולמנהלים האדמיניסטרטיביים במערכת הבריאות (להלן – הסמנכ"ל)	15
1.2.2	שגרות הניהול והביצוע בתחומי הפעילות של נציבות שירות המדינה	17
1.2.3	הנחיות מדריך התכנון הממשלתי ומדריך לתכנון שנתי להון האנושי במשרדי הממשלה	17
1.2.4	שיפור השירות הממשלתי לציבור	17
1.3	דגשים והנחות יסוד	17
1.4	מבנה המסמך	18
פרק 2-	עקרונות תפיסת הבקרה	19
2.1	חזון מערך הבקרה	19
2.2	תפיסת הבקרה – עקרונות על	20
2.2.1	מהי בקרה?	20
2.2.2	הסכנה שבבקרה ממוקדת מדידת תוצאות בלבד	22
2.2.3	על ההבדל בין בקרה לביקורת	22
2.2.4	הבקרה בשירות ההון האנושי – עקרונות-על	24
2.3	תהליך הבקרה והשתלבותו במעגל התכנון	25
2.4	סוגי הבקרה	27
2.4.1	בקרה מסכמת	28
2.4.2	בקרה מאבחנת	29
2.4.3	בקרה מעצבת	30
2.4.4	סוגי הבקרה – סיכום	30
2.5	השתלבות מערך הבקרה בתהליכי ניהול ההון האנושי	31
2.5.1	עולמות התוכן לבקרה	31
2.5.2	מעורבות מערך הבקרה בתהליכי הרפורמה	32



33	ביצוע בקורות עומק ופיתוח תשתיות הבקרה – מיקוד הבקרה	2.5.3
34	גבולות מערך הבקרה	2.6
35	מרכיבי מערך הבקרה	2.7
37	מתודולוגיות וכלים לבקרה	פרק 3-
37	מושגי יסוד במדידה ובקרת ביצועים ארגוניים (OPM)	3.1
37	האתגר הארגוני הרחב – יישום מוצלח של האסטרטגיה הארגונית	3.1.1
38	דרכים בסיסיות ליישום אסטרטגיה	3.1.2
38	תצפית מחקרית על כשלים ביישום אסטרטגיה	3.1.3
39	מודלים בסיסים במערך בקרה ארגוני	3.1.4
40	מרכיבים חיוניים במערך הבקרה ארגוני	3.1.5
41	תועלות ותוצרים מרכזיים מקובלים למערך בקרה ומדידה בעל זיקה אסטרטגית	3.1.6
42	בנייה מתודולוגית של מערך מדידה ובקרת ביצועים	3.2
43	ניסוח מדדים אסטרטגיים	3.2.1
44	ניסוח מדדי ביצוע ניהוליים	3.2.2
44	ניסוח מדדי ביצוע תפעוליים	3.2.3
45	כלי מרכזי ראשון - מפות בקרה אסטרטגיות	3.3
45	מפת הבקרה האסטרטגית ככלי ניהולי – עקרונות ונחיצות	3.3.1
46	יצירת מפת בקרה האסטרטגית	3.3.2
47	מדוע מפת בקרה אסטרטגית משמשת כלי מוביל?	3.3.3
47	מפת בקרה אסטרטגית – דוגמה להמחשה	3.3.4
48	הקשר בין מפת הבקרה האסטרטגית לסוגי הבקרה השונים	3.3.5
53	כלי מרכזי שני – הערכה וניהול סיכונים	3.4
55	סיכום: נקודת התחלה לבחירת מתודולוגיית בקרה	3.5
55	מודלים מקובלים בסקטור העסקי והציבורי	3.5.1
56	אימוץ עקרונות בקביעת מדדים	3.5.2
57	התשתית הטכנולוגית תומכת מערך הבקרה	פרק 4-
57	עקרונות מנחים לניהול המידע תומך הבקרה	4.1
57	מקורות המידע, עיבוד מידע והצגת מידע	4.1.1
58	שליפת המידע ורב-מימדיות	4.1.2
58	תמיכה הן ב"יער" והן ב"עצים"	4.1.3
58	השוואתיות והיסטוריה בכל מימד	4.1.4
58	מידע לבקרה המשתלב בתהליכי הדיווח התפעוליים	4.1.5
58	גודש מידע – אויב הבקרה מספר אחד	4.1.6
58	בקרה למנהלים – "אם צריך להסביר את זה, זה מסובך מדי"	4.1.7



58	שימוש במידע גרפי	4.1.8
59	טיוב נתונים	4.1.9
59	מקורות המידע התומכים את מערך הבקרה	4.2
59	מפת מערכות	4.2.1
64	אגף הבקרה – הרעיון המארגן	פרק 5-
64	ייעוד האגף	5.1
64	תפקידים מרכזיים של האגף	5.2
65	קווים מנחים למבנה וארגון	5.3
65	הנחות עבודה לארגון	5.3.1
65	מבני ארגוני שלדי	5.3.2
71	מתווה היישום	פרק 6-
71	אבני הבניין המרכזיות	6.1
72	משימות מרכזיות	6.2
74	נספח – מילון מושגים מרכזיים	
75	נספח – עיקרי הפעילות בשנת הקמת מערך הבקרה	



תקציר מנהלים

בהחלטת הממשלה מס' 481 מיום 30 ליוני 2013 אימצה ממשלת ישראל את עיקרי דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ואת המתווה שהוצע ליישומן ובכלל זה **הקמת אגף בקרה על ניהול ההון האנושי בשירות המדינה**. נציב שירות המדינה אישר במסגרת המבנה הארגוני המתהווה של נציבות שירות המדינה הקמת **אגף עצמאי, מקצועי ובלתי תלוי, בכפיפות ישירה אליו** אשר יופקד על בקרת ניהול ההון האנושי בכל תחומי הפעילות שהנציבות מופקדת עליהם. הקמת יחידת בקרה ייעודית תבטיח שימור נתח משאבי וניהולי קבוע המוקדש לתחום זה ובכך יובטח כי הבקרה לא תידחק לטובת פעילויות נדרשות אחרות.

החל מינואר 2014 פועל אגף בקרה בראשות סגן נציב שירות המדינה, מר מוטי אהרוני.

הצורך בהקמת מערך בקרה בנציבות שירות המדינה מקורו בשלוש אבני בסיס:

מהלך אצילת הסמכויות: נציבות שירות המדינה, כגוף המטה לניהול ההון האנושי, עומדת בפתח מהלך משמעותי, ארוך ומורכב במסגרתו יואצלו סמכויות תקינה ופרט למשרדי הממשלה, ליחידות הסמך ולבתי החולים הממשלתיים. מהלך זה מהווה נדבך נוסף לסמכויות רבות שהואצלו במשך השנים בתחומי הפרט והתקן. במהלך משמעותי זה הופכת נציבות שירות המדינה מגוף ביצוע שתהליך הבקרה מתקיים מעצם סמכות האישור לגוף מטה המחייב מודל עבודה חדש ועדכני אל מול גופי הביצוע.

תהליך אצילת הסמכויות טומן בחובו הזדמנות לצד סיכון שכן נציבות שירות המדינה **מאצילה** מסמכויותיה אך אינה עוצמת את עיניה ומתנתקת מהאחריות המונחת על כתפיה להבטחת תקינות ויעילות בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. במסגרת אצילת הסמכויות ניתן "ייפוי כוח" מנציב שירות המדינה לסמנכ"לים למנהל ומשאבי אנוש ולמנהלים האדמיניסטרטיביים בבתי החולים הממשלתיים לפעול כזרוע הארוכה בניהול ההון האנושי. במהלך זה קיימת מחד הזדמנות להפחתת הברוקרטיה והגדלת הגמישות הניהולית ומנגד סיכון הנובע מחריגה בסמכויות, פגיעה בכללי המינהל התקין ואפשרות להגדלת עלויות, ודפורמציה של ארגון השירות על יחידותיו השונות. מתוך כך נקבע כי הבקרה תהווה **מרכיב מרכזי ותנאי יסוד** בתהליך אצילת הסמכויות.

שגרות הניהול והביצוע בתחומי הפעילות של נציבות שירות המדינה: נציבות שירות המדינה מייצגת את המדינה כמעסיק הגדול במשק. הנציבות עוסקת במגוון רב של תחומים ופעילויות בהם: אישורי תקינה, קביעה ואישור של מבנים ארגוניים, ניהול ועריכת מכרזים ובחינות למועמדים, ניהול הפרט, הדרכה, גמלאות, ניהול הסגל הבכיר ועוד. נציבות שירות המדינה צריכה להבטיח את יישום המדיניות, הכללים, המדדים והציפיות כפי שנקבעו על ידה בכל תחומי עיסוקה וזאת באמצעות מנגנוני ניטור ובקרה מתאימים.



הנחיות מדריך התכנון הממשלתי ומדריך לתכנון שנתי להון האנושי במשרדי הממשלה: מדריך התכנון הממשלתי מהווה מסגרת מארגנת לביצוע תהליכי תכנון ובקרה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. מהלך זה מייצר שפת תכנון ובקרה אחידה ומשותפת, מנגנונים ארגוניים, שגרות ניהול ותרבות בכלל תחומי העשייה הממשלתיים לרבות מנגנוני ניהול ההון האנושי. במסגרת יישום הרפורמה בניהול ההון האנושי והשתלבותה של נציבות שירות המדינה במעגל התכנון הממשלתי גובש קובץ הנחיות לתכנון בתחום ההון האנושי לקראת תכנית העבודה לשנת 2014. תהליך הבקרה על מימוש ההנחיות לתכנון הינו חלק מתחומי פעילות האגף.

מערך הבקרה - חזון וייעוד:

חזון מערך הבקרה: להוות מערך היוזם, מקדם ומעצב מציאות ניהולית ותרבות ארגונית לניהול ההון האנושי בשירות המדינה והשבחתו למען שיפור השירות לאזרח, באמצעות שיטות ומנגנונים למדידה, הערכה ולמידה כאמצעים משמעותיים ופורצי דרך להערכת הביצועים ושיפור מתמיד של התורה והמדיניות.

ייעוד האגף: אגף הבקרה מהווה סמכות מקצועית עליונה לבקרה בתחומי ניהול ההון האנושי במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. האגף מהווה גורם מטה מקצועי המוביל תהליכי בקרה והערכת ביצועים של נציבות שירות המדינה ומערכת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, בנושאים שניצבות שירות המדינה מופקדת עליהם מכוח חוקים, תקנות, החלטות ממשלה, הסכמי שכר, תקשי"ר, נהלים והנחיות ובכלל תחומי ניהול ההון האנושי אשר הסמכויות בעניינם מואצלות למשרדים וליחידות הסמך.

עקרונות בתפישת ההפעלה של הבקרה בשירות המדינה:

דוח ועדת הרפורמה¹ מציג מספר עקרונות-על המהווים מסגרת רעיונית למערך הבקרה:

בקרה, לא ביקורת – דגש על תהליכי בקרה רציפים ודינמיים, שיש עמם הכוונה לשינויים או שיפורים בתפקוד הארגון.

בקרה ככלי לשיפור תהליכי הביצוע – בקרה המתמקדת בהוראה והנחלה, לא ענישה – דגש לשיטות בקרה תומכות ומכוונות, המדגישות למידה והפקת לקחים לצורך שיפור מתמיד.

בקרה כמזינה את התורה – הבקרה מציגה את הקיים בשטח (ובפרט פערים) ובכך מייצרת חוזר וסגירת מעגל מול תהליכי התכנון, גיבוש המדיניות והבניית הידע והתורה המקצועית.

"סגירת חורים" ולא "תפיסת עכברים" – מיקוד בזיהוי ותיקון תהליכים שמובילים לסטיות מנהלים וסטנדרטים ולא במציאת "אשמים".

¹ מתוך דוח ועדת הרפורמה, ירושלים, יוני 2013 – עמודים 215-217.



בקרה מערכתית ואחריות משותפת – האחריות לתהליכי הבקרה תשולב הן בפעילות נציבות שירות המדינה (בהובלת אגף הבקרה), והן כחלק בלתי נפרד מהאחריות הכוללת המוטלת על מנכ"ל המשרד.

מערכת מידע ממוכנת המשלבת תפישת בקרה – תנאי לאצילת הסמכויות למשרד הוא קיומה של תרבות תכנון ובקרה ובשלות לקבלת תפיסת הבקרה במשרד, לצד כלים טכנולוגיים מתאימים שיגובשו בנציבות, לשם שיפור יכולות הבקרה בניהול ההון האנושי.

קיים צורך בבקרה גם ללא אצילת סמכויות – תהליך הרפורמה ואצילת הסמכויות מהווים קטליזטור להקמתו ומיסודו של מערך בקרה לניהול ההון האנושי בשירות המדינה. יחד עם זאת, מערך הבקרה יאפשר קיומה של בקרה איכותית בכלל עולמות התוכן בהם עוסקת נציבות שירות המדינה.

בקרה ניהולית – מהי?

תכנון, מדידה ובקרה איכותיים משפרים את תהליכי הניהול בארגון, על ידי יצירת קשר ברור בין מאמצי העבר, ההווה והעתיד לתוצרי העשייה. מדידה ובקרה מאפשרים לארגון לחלץ תובנות מפעילויות העבר וההווה באופן המהווה תשתית לכיוון מושכל, ביצוע התאמות ותכנון עתידי. בהיעדר תכנון, מדידה ובקרה איכותיים, לא ניתן יהיה לשפוט אם הארגון נע בכיוון הנכון, אם ניתן לטעון להתקדמות והצלחה ואם ניתן לפעול לשפור התפקוד בעתיד.

בקרה הינה **כלי ניהולי** חשוב ומרכזי למנהלים בכל שדרת הניהול החל מראש הארגון, צוות ההנהלה, מנהלי אגפים בכל הרמות ועד לעובד הבודד. מערך בקרה איכותי ויעיל יאפשר זיהוי מגמות, פערים וחסמים להשגת יעדי הארגון, יאבחן לעומק את הליקויים ויספק המלצות לשינויים ולשיפורים ברמת המדיניות והתורה. אגף הבקרה יפעל ליצירת "ארגז כלים" עבור הנהלות משרדי הממשלה ויחידות הסמך לביסוס תהליכי בקרה משרדיים ועבור הנהלת נציבות שירות המדינה.

מערך בקרה מספק את התשובה לשאלות אותן שואל כל מנהל – מה השגנו? מהו הפער? בהיבט ניהול ההון האנושי אמור מערך הבקרה לספק הן להנהלת הנציבות והן לסמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש ומנהל אדמיניסטרטיבי בבית החולים את המענה לשאלות – באיזו מידה אנו מקיימים את הנורמות הנדרשות? באיזו מידה אנו עומדים בתוכנית עליה התחייבנו? מערך בקרה שכזה בוחן את המציאות לאור אמות המידה שהוגדרו ע"י הנציבות (מדיניות הנציב, תורת ניהול ההון האנושי, ההנחיות לתכנון הון אנושי ותוכנית העבודה שאושרה למשרד).

אולם, מערך הבקרה הוא גם זה שיכול לאתגר את המערכת שבתוכה הוא פועל. הוא הכלי הנציבותי שיכול לתקף את אמות המידה עצמן והכלי המשרדי שיכול לבחון את אופן יישומן ואת מידת הצלחתן.

אם מערך הבקרה ישכיל לסייע להנהלת הנציבות על כלל גופי המטה המקצועי ולאגף תורה וניהול הידע בפרט, במתן מענה גם לשאלת היסוד – "מהו ניהול מיטבי של הון אנושי?" הוא יוכל להוות גורם מחולל ומשמעותי, שגם מזין את התורה, יוזם שינויי מדיניות ומעדכן את התכנון עצמו.

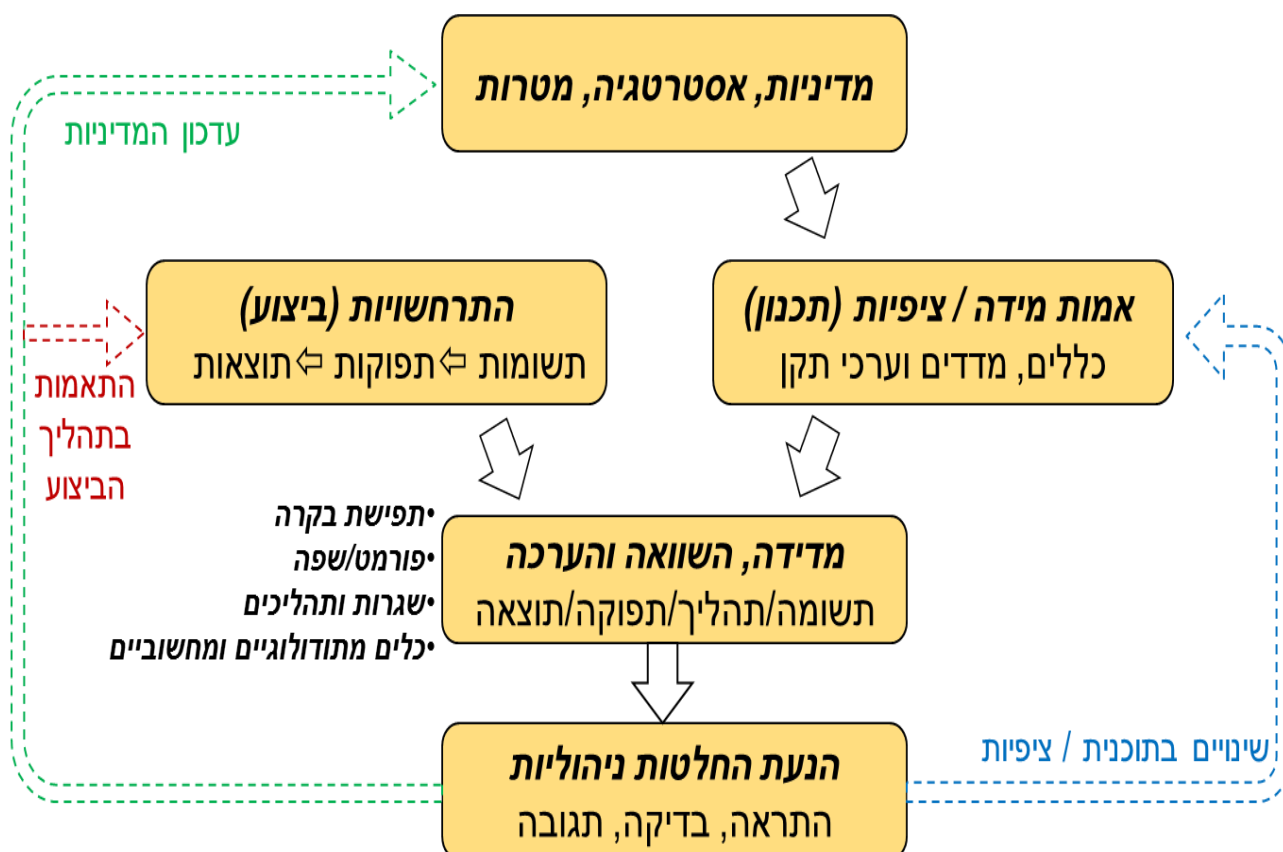


מדובר בתהליך של שינוי תרבותי בשירות המדינה ולפיכך אין המדובר במהלך של קצר של חודשים ספורים אלא תהליך רציף ורב-שנתי.

בקרה והשתלבות בניהול:

תהליך הבקרה, במהותו, הוא תהליך של ניתוח פערים (Gap Analysis), שתכליתו הנעת פעילות ניהולית מתקנת (במידת הצורך). התהליך המוצג כאן בצורה סכמטית, מתקיים הן בהתייחס לתוכנית (יעדים, מדדים, משימות) והן בהתייחס לנורמות או כללים (תקשי"ר, תקנות חוק). כמו-כן, התרשים מייצג תהליך המתקיים בתוך הנציבות ו/או תהליך המתקיים במשרד ובכל רובד ניהולי רלוונטי.

תחילתו של התהליך בקביעתה של מדיניות ואסטרטגיה, ממנה נגזרות אמות המידה – המגדירות מה **אמור להיות**. מולן, המציאות מכתובה את הנעשה **בפועל**. מערך הבקרה מאפשר את תהליך המדידה, ההשוואה בין הרצוי למצוי והערכת הפער בין השניים. תמונת הפערים המוצגת תכליתה להניע פעילות ניהולית מתקנת. ראשיתה בעצם ההתראה וזיהוי הפערים ונקיטת פעילות ניהולית לתיקונם, אם על-ידי **עדכון התכנון** ואם על-ידי התאמות **בתהליך הביצוע**. לעיתים מחוללת בדיקת עומק להבנת סיבות השורש לפערים אלה ולעיתים אף מחייבת תיקון הליקוי **ברמת המדיניות** בכדי להבטיח שליקוי זה לא יישנה בעתיד.





סוגי הבקרה:

ניתן להבחין בשלושה סוגים שונים של בקרה שלכל אחד מהם תכלית, אופי, שגרות ותהליכים, כלים מתודולוגיים וטכנולוגיים ולבסוף תוצר אחר. הערך המוסף המשמעותי מושג בעצם הסינרגיה בין שלושת הסוגים והפעלתם במקביל על כלל תחומי העשייה של ניהול ההון האנושי בנציבות ובמשרדים/יחידות סמך/בתי החולים הממשלתיים.



מרכיבי מערך הבקרה:

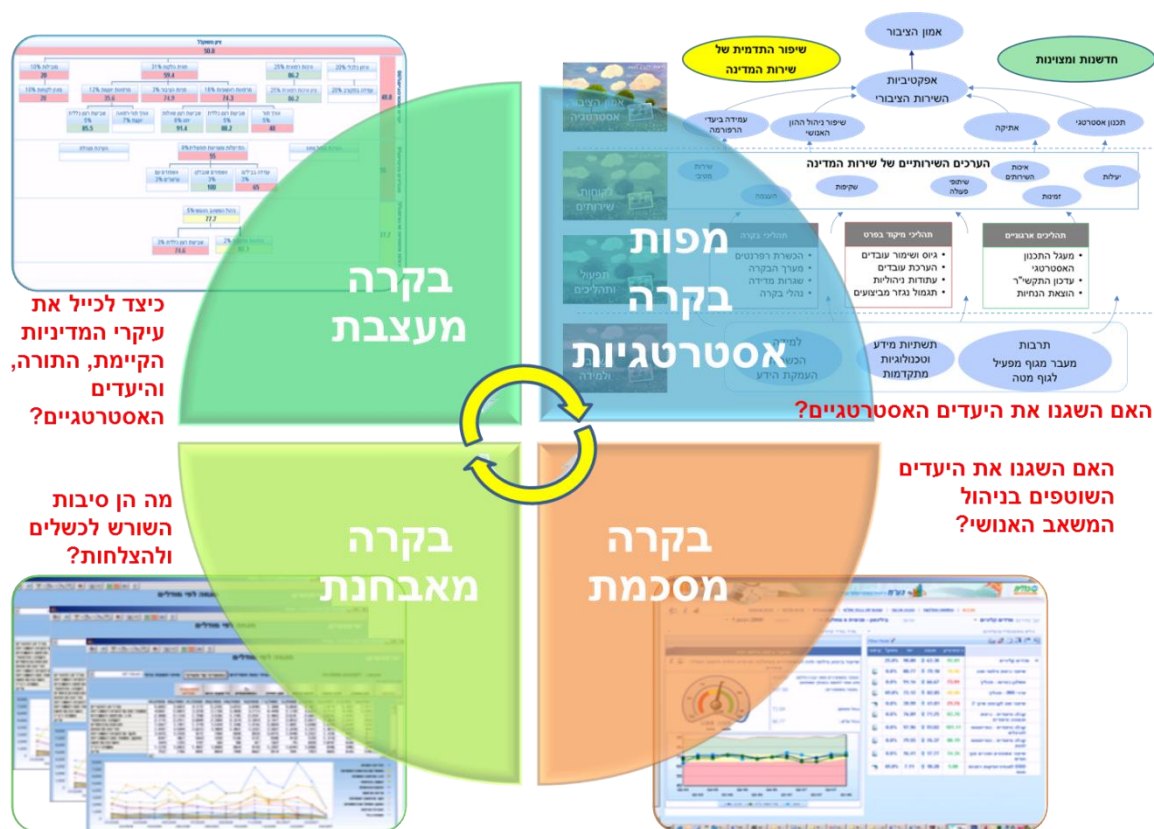
מדיניות בקרה – המדיניות תשקף את תורת הבקרה ותפישת הבקרה כפרופסיה מקצועית ואת האסטרטגיה למימושה. המדיניות ממומשת באמצעות שלושה מרכיבי תשתית תומכים:

- א. **תשתית תרבותית-אנושית** – המרכיבים ה"רכים" ובכלל זה כישורים ומיומנויות של העוסקים בתחום הבקרה וכן אוסף הערכים, אמונות והתנהגויות המאפיינים את מערך הבקרה.
- ב. **תשתית תהליכית-ארגונית** – המרכיבים ה"קשיחים" יותר: מבנה ותפקידים, מנגנונים ונהלים המתארים את תהליכי הבקרה והשתלבותם בתהליכי עבודה ארגוניים אחרים, לרבות הממשקים ויחסי הגומלין בנציבות עצמה בתחום הבקרה.
- ג. **תשתית טכנולוגית** – מערך המידע וניהול המידע תומך הבקרה.



קיימים שני כלים מרכזיים לבקרת ביצועים :

1. מפת בקרה אסטרטגית - הינה כלי ניהולי המתאר את האסטרטגיה של הארגון בצורה ויזואלית ולוגית בתרשים של "דף אחד". המפה מתרגמת את ההצהרות האסטרטגיות הכלליות ליעדים המובנים לכל שכבות הניהול: למדידה, לבקרה ולהערכה של מידת היישום שלהם. מפת המדידה הכוללת מדדים, נתונים, וקשרי השפעה בין המרכיבים ליצירת תמונת ביצועים אחת ומבוקרת. כך לדוגמא:



מפת המדידה מפעילה את שלושת סוגי הבקורות שהוצגו לעיל: את **הבקרה המסכמת** באמצעות הצגת נתוני ביצוע אל מול התכנון, את **הבקרה המאבחנת** באמצעות התחקות אחר שורש הפערים המוצגים במפה, את **הבקרה המעצבת** באמצעות היזון חוזר לתורת ניהול ההון האנושי ולמעגל התכנון האסטרטגי בנציבות ועדכון מפות הבקרה בהתאם.

2. הערכה וניהול סיכונים – מאחר שלא ניתן ואין צורך לקיים מערכת מדידה והערכת ביצועים על כלל הנושאים, קיים צורך למפות את הנושאים בעלי הסיכון באמצעות מתודולוגיה שבאמצעותה מגובשת מפת סיכונים המשקפת את חומרת הסיכונים אחד אל מול האחר (מכפלה של עוצמת



היקף ההשפעה של הסיכון וההסתברות להתרחשות). מפת הסיכונים תאפשר יצירת שיטות ומאפייני הבקרה הנדרשים לכל אחד ממוקדי הסיכון

יישום מערך הבקרה בשירות המדינה:

תהליך יישום מערך הבקרה בשירות המדינה הינו תהליך מורכב ורב שנתי הכולל שש אבני בניין מרכזיות:





מבוא

פרק 1-

1.1 רקע

בשנים האחרונות אנו עדים לשני תהליכים מרכזיים "מחוללי שינוי" להם השפעה מהותית על הניהול הציבורי:

- הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה;
 - יישום והטמעת תהליכי תכנון ובקרה על פי מדריך התכנון הממשלתי והמדריך לתכנון ההון האנושי במשרדי הממשלה.
- מהלכים אלה, משקפים תהליכים המתרחשים במרבית מדינות העולם המערבי, במטרה לשפר יעילות ואפקטיביות של המינהל הממשלתי.

הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה:

על רקע המחאה החברתית והמלצות ועדת טרכטנברג עלה הצורך בשיפור עבודת הסקטור הציבורי ובכלל זה מנגנוני ניהול ההון האנושי.

"גוף ציבורי אין משלו דבר שהרי הוא נאמן הציבור. "ההנאה" האמתית שלו מתבטאת בסופו של דבר ברווחת הציבור משום שפעילות טובה יותר משמעותה... מתן שירות טוב יותר לציבור"²

"ההתייחסות לביקורת במגזר הציבורי צריכה להיות גם בהיקשר לכך שבפתחו של העשור השביעי לקיומה, נמצאת מדינת ישראל בפני אתגרים קשים ומורכבים שלחלקם השפעה מכרעת על קיומה וצביונה כמדינה יהודית ודמוקרטית. התנהלותו התקינה של המינהל הציבורי מהווה מרכיב חשוב להבטחת חוסנה של המדינה ויכולתה להתמודד עם אתגרים אלה. כפועל יוצא מכך מובנת חשיבותם של מנגנוני הפיקוח, הביקורת והאכיפה שאמורים להתמודד עם תופעות של אי הקפדה על הנורמות המחייבות שפוגעות ומערערות את יסודות קיומה של החברה הישראלית כחברה מתוקנת".³

בתאריך 18 בדצמבר 2011 קיבלה הממשלה החלטה מס' 3993 בנושא **שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה**.

מטרת העל של הרפורמה היא "התאמת היכולות של שירות המדינה לצרכים המשתנים של הציבור בישראל, באמצעות יצירת תרבות, הנהגה ומכאניזם מערכתי הפועל באופן רציף וקבוע להתאמת שירות המדינה על מבנהו הארגוני, דרכי פעולתו, תמהיל כח העבודה והיכולות של האנשים העובדים בו, לשינויים בסביבה הפנימית והחיצונית שבה הוא פועל".⁴

² פסק דין שפירא נגד לשכת עורכי הדין (פד"י [1] 325) התוך: הועדה הציבורית לבחינת חוק הביקורת הפנימית התשנ"ב-1992, דין וחשבון, דצמבר 2000, ירושלים, עמ' 7.

³ ד"ר שוקי אמרני, אתיקה וביקורת בשירות הציבורי בישראל, הוצאת לשכת המבקרים הפנימיים ישראל, תל אביב, 2012, עמ' 9.

⁴ דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, יוני 2013, עמ' 4.



המלצות ועדת הרפורמה עוסקות במגוון רחב של תחומי ליבה בעולם ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. יישומן מחייב שינויי פרדיגמות: בתרבות הארגונית, בתפיסות ניהול ועבודה, בתהליכים ובמנגנונים הקיימים.

מהלך אצילת הסמכויות מהווה שינוי מהותי במדיניות ובדפוסי הפעולה בניהול ההון האנושי. במצב הקיים, מתוקף הוראות החוקים המגדירים את סמכויותיה של הנציבות, החלטות ממשלה והוראות התקשי"ר (תקנון שירות המדינה), הנציבות מהווה גורם מאשר למרבית תחומי הפעילות בניהול ההון האנושי ובדרך זו מתקיים מהלך בקרה בעצם תהליך האישור. עיקר השינוי הינו בצמצום משמעותי בעומק ובהיקף ההתערבות של הנציבות בתחומי הפעילות השונים במשרדים וביחידות הסמך, דבר המחייב פיתוח מענה מערכתי המאפשר אכיפת המדיניות וההנחיות במודל העבודה החדש מגוף ביצוע לגוף מטה.

בהחלטת הממשלה מס' 481 מיום 30 ליוני 2013 אימצה ממשלת ישראל את עיקרי דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ואת המתווה שהוצע ליישומן ובכלל זה הקמת אגף בקרה על ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. נציב שירות המדינה אישר במסגרת המבנה הארגוני המתהווה של נציבות שירות המדינה, הקמת אגף עצמאי, מקצועי ובלתי תלוי, בכפיפות ישירה אליו אשר יופקד על בקרה על ניהול ההון האנושי בכל תחומי הפעילות שהנציבות מופקדת עליהם. הקמת יחידת בקרה ייעודית תבטיח שימור נתח משאבי וניהולי קבוע המוקדש לתחום זה ובכך יובטח כי הבקרה לא תידחק לטובת פעילויות נדרשות אחרות.

החל מינואר 2014 פועל אגף בקרה בראשות סגן נציב שירות המדינה, מר מוטי אהרונ.

השתלבות במעגל התכנון הממשלתי:

מדריך התכנון הממשלתי ומדריך לתכנון ההון האנושי, מהווים ביטוי למחויבותה הגוברת של הממשלה לתכנון שיטתי ומשמעותי, ואת הפנמת חשיבותם של התכנון והבקרה לשם שיפור התפקוד של הממשל. עבודה בהתאם למדריך היא, אפוא, חלק מתהליך רחב שנועד להביא לחיזוק עבודת המטה, וליצירת בסיס לניהול איכותי ומעמיק.

החלטת ממשלה מס' 4028 מיום 25 בנובמבר 2011, הטילה על משרדי הממשלה לפעול לפי מעגל התכנון השנתי. נציבות שירות המדינה מתוקף היותה גוף המטה האחראי ומוסמך לתכנון וניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה מופקדת על גיבוש הנחיות לתכנון תוכניות העבודה השנתיות ליחידות משאבי האנוש בתחום ההון האנושי.

1.2 מערך הבקרה – הגדרת הצורך

ארבע אבני בסיס מגדירות את הצורך במערך בקרה בנציבות שירות המדינה:

1.2.1 מהלך אצילת הסמכויות מנציב שירות המדינה לסמנכ"לים למנהל ומשאבי האנוש ולמנהלים האדמיניסטרטיביים במערכת הבריאות (להלן – הסמנכ"ל)

כחלק מחיזוק הגמישות הניהולית ועצמאות התפקוד של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, תוך יצירת מתאם בין סמכות לאחריות, הוגדר סל נושאים שסמכויות ההחלטה ביחס אליהם



תואצל מנציב שירות המדינה לנציגי המשרדים המוסמכים, ראשית במספר מצומצם של משרדי פיילוט ("משרדי נחשון") ולאחר מכן באופן הדרגתי לכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, לרבות בתי החולים הממשלתיים. בהקשר זה יש להתייחס להבחנה בין מהלך של האצלת סמכויות, בו ניתן ייפוי כח המסמיך אדם לפעול כנציגו של אדם אחר, לבין תהליך של ביזור סמכויות, בו מתקיים שינוי מבני בחלוקת הסמכויות בארגון והעברת חלק מהן ממוקד אחד בו הן מרוכזות, למספר מוקדים. בתהליך של האצלת סמכויות האחריות נותרת אצל הגורם המרכזי (המאציל) אשר לו מוקנת הסמכות מתוקף החוק/תקנה.

במסגרת הרפורמה מאציל נציב שירות המדינה סמכויות בנושאי תקן שעל-פי חוק שירות המדינה (מינויים) האחריות נותרת אצלו. משכך, במהלך זה קיימת מחד הזדמנות להפחתת הבירוקרטיה והגדלת הגמישות הניהולית ומנגד סיכון הנובע מחריגה בסמכויות, פגיעה בכללי המינהל התקין ואפשרות להגדלת עלויות, ודפורמציה של ארגון השירות על יחידותיו השונות מתוך כך נקבע כי הבקרה תהווה מרכיב מרכזי ותנאי יסוד בתהליך אצילת הסמכויות.

1.2.2 שגרות הניהול והביצוע בתחומי הפעילות של נציבות שירות המדינה

נציבות שירות המדינה מייצגת את המדינה כמעסיק הגדול במשק. הנציבות עוסקת במגוון רב של תחומים ופעילויות מכוח חוקים, תקנות, החלטות ממשלה, תקשי"ר והסכמי עבודה ובהם: אישורי תקינה, קביעה ואישור של מבנים ארגוניים, ניהול ועריכת מכרזים ובחינות למועמדים, ניהול הפרט, הדרכה, גמלאות, ניהול הסגל הבכיר ועוד.

נציבות שירות המדינה צריכה להבטיח את יישום המדיניות, הכללים, המדדים והציפיות כפי שנקבעו על ידה בכל תחומי עיסוקה וזאת באמצעות מנגנוני ניטור ובקרה מתאימים.

1.2.3 הנחיות מדריך התכנון הממשלתי ומדריך לתכנון שנתי להון האנושי במשרדי הממשלה

מדריך התכנון הממשלתי מהווה מסגרת מארגנת לביצוע תהליכי תכנון ובקרה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. מהלך זה מייצר שפת תכנון ובקרה אחידה ומשותפת, מנגנונים ארגוניים, שגרות ניהול ותרבות בכלל תחומי העשייה הממשלתיים **לרבות מנגנוני ניהול ההון האנושי**. במסגרת יישום הרפורמה בניהול ההון האנושי והשתלבותה של נציבות שירות המדינה במעגל התכנון הממשלתי גובש קובץ הנחיות לתכנון בתחום ההון האנושי לקראת תכנית העבודה שנת 2014. תהליך הבקרה על מימוש ההנחיות הינו חלק מתחומי פעילות האגף.

1.2.4 שיפור השירות הממשלתי לציבור

קיומו של מערך אפקטיבי לבקרה והערכת ביצועים בתחומי ניהול ההון האנושי על משרדי הממשלה ויחידות הסמך יתרום לשיפור בתפקודם וביצועיהם וכפועל יוצא ישיר מכך גם לשיפור השירות הממשלתי לציבור.

1.3 דגשים והנחות יסוד

- תהליך עיצוב מערך הבקרה נעשה על רקע מציאות מתהווה ומשתנה בנציבות שירות המדינה ובמערך ניהול ההון האנושי במשרדים ויחידות הסמך במספר מימדים בו זמנית. פיתוח ומיסוד תורת הבקרה, נוכח מציאות משתנה זו, יחייב יישום הדרגתי, תיקוף ועדכון עיתי.



- מרכיבי הבקרה המשולבים בתהליך הרפורמה ייבנו בהלימה לשיטת יישום הרפורמה (ספירלי, טלסקופי) וללוחות הזמנים המוגדרים בתוכנית העבודה לשנת 2014 שאושרה על ידי נציב שירות המדינה.
- תהליך הקמה, מיסוד והטמעה של מערך מדידה ובקרה המתאים לצרכים שהוצגו לעייל, מחייב שינוי תרבות, תפיסות ניהול ותשתיות תומכות. השינוי ב-DNA ארגוני הינו מהלך מורכב וארוך טווח.
- תנאי יסוד להפעלת מערך בקרה אפקטיבי הינו קיומם של מדדים מוגדרים, מנגנוני ניטור ומדידה ומערכות מידע מותאמות.
- היכולת להתוות את פיתוח מערך הבקרה בעולמות התוכן עליהן מופקדת נציבות שירות המדינה, מותנית בזיהוי, מיפוי והגדרה שלהם, תוך ביצוע תהליך הערכת סיכונים ובחירת הנושאים לטיפול בהתאמה.

1.4 מבנה המסמך

א. פרק 1 – מבוא

מספק רקע ותיאור של הצורך בהקמת מערך הבקרה ומהווה מבוא למסמך זה.

ב. פרק 2 – עקרונות תפיסת הבקרה

מתאר את המסגרת המארגנת המהווה בסיס לתפיסת בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. הפרק מציג את חזון מערך הבקרה, מתחם את מערך הבקרה, מסביר את סוגי הבקרה השונים, מרכיבי הבקרה ותהליך הבקרה.

ג. פרק 3 – מתודולוגיות וכלים לבקרה

פרק זה הינו עיוני במהותו, ומספק סקירה של מושגי היסוד, העקרונות ומתודולוגיות מובילות בעולם בתחום הבקרה והמשוב, וזאת באמצעות מדידת ביצועים ארגוניים.

ד. פרק 4 – התשתית הטכנולוגית תומכת הבקרה

פרק זה מציג עקרונות מנחים לניהול המידע תומך הבקרה וכן מספק סקירה ברמת-על של סביבת העולם התקשובית (תשתית טכנולוגית ומערכות מידע) התומכת את מערך הבקרה.

ה. פרק 5 – אגף הבקרה – הרעיון המארגן

מציג את מודל ההתארגנות, התפיסה והעקרונות שעל פיהם ייבנה אגף הבקרה.

ו. פרק 6 – מתווה היישום

מציג את אבני הבניין המרכזיות של הפרויקט ואת המשימות העיקריות הנכללות בכל אחת מהן. כן מציג הפרק מפת יישום ברמת-על.



פרק 2- עקרונות תפיסת הבקרה

פרק זה מתאר את המסגרת המארגנת המהווה בסיס לתפיסת בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. הפרק מציג את חזון מערך הבקרה, מתחם את מערך הבקרה, מסביר את סוגי הבקרה השונים, מרכיבי הבקרה ותהליך הבקרה.

2.1 חזון מערך הבקרה

להוות מערך בקרה היוזם, מקדם ומעצב מציאות ניהולית ותרבות ארגונית לניהול ההון האנושי בשירות המדינה והשבחתו למען שיפור השירות לאזרח, באמצעות שיטות ומנגנונים למדידה, הערכה ולמידה כאמצעים משמעותיים ופורצי דרך להערכת הביצועים ושיפור מתמיד של התורה והמדיניות.

ביאורים ודגשים לחזון:

- א. מערך בקרה – החזון מתייחס למערך הבקרה הקיים בכלל המשרדים ויחידות הסמך ולא רק לאגף הבקרה הקיים בנציבות שירות המדינה.
- ב. יוזם, מקדם ומעצב מציאות – מערך הבקרה הינו גוף פרו-אקטיבי, אינו רק מגיב לצרכים והוא שותף בעיצוב המציאות הניהולית-תרבותית.
- ג. לניהול והשבחת ההון האנושי – מערך הבקרה הוא חלק משמעותי בתהליך הרפורמה ובנציבות בכלל, המעצבת תפיסה ניהולית חדשנית בניהול משאבי האנוש והשבחת ההון האנושי בשירות המדינה.
- ד. למען שיפור השירות לאזרח – תוצרי מערך הבקרה יובילו לשיפור וייעול ההון האנושי בשירות המדינה וכפועל ישיר מכך יתרמו לשיפור השירות לאזרח.
- ה. שיטות ומנגנונים למדידה, הערכה ולמידה – התפיסות, השיטות והכלים המתקדמים שישמשו את הבקרה יאפשרו למדוד ביצועים מול מדיניות, מול נורמות ויעדים ויספקו כלים להערכה ולמידה ארגונית.
- ו. אמצעים משמעותיים ופורצי דרך – השיפור ביכולות ניהול ההון האנושי בשירות המדינה יהיה (גם) פועל יוצא ישיר של מערך הבקרה, קרי מדובר במערך משמעותי.
- ז. הערכת הביצועים ושיפור מתמיד – הכלים והתפיסות החדשניות יאפשרו מדידה ואף הערכה של הביצוע באופן שוטף וכן היזון חוזר לתורה ולמדיניות, באופן שיאפשר שיפור עתידי של ניהול ההון האנושי.



כנגזר מחזון מערך הבקרה יפעל אגף הבקרה לפיתוח תורה ותפיסה כוללת לבקרה, שיטות מתודולוגיות, כלים וטכנולוגיה תומכת וכפועל יוצא מאלה – שפה ותרבות.

2.2 תפיסת הבקרה – עקרונות על

2.2.1 מהי בקרה?

תכנון, מדידה ובקרה איכותיים משפרים את תהליכי הניהול בארגון, על ידי יצירת קשר ברור בין מאמצי העבר, ההווה והעתיד לתוצרי העשייה. מדידה ובקרה מאפשרים לארגון לחלץ תובנות מפעילויות העבר וההווה באופן המהווה תשתית לכיוון מושכל, ביצוע התאמות ותכנון עתידי. בהיעדר תכנון, מדידה ובקרה איכותיים, לא ניתן יהיה לשפוט האם הארגון נע בכיוון הנכון, האם ניתן לטעון להתקדמות והצלחה והאם ניתן לפעול לשיפור התפקוד בעתיד.

הבקרה הינה **מנגנון ניהולי** למנהלים בכל רמות הארגון שמטרתו להבטיח את איכות העשייה בהיבטי **אפקטיביות** (מידת השגת מטרות ויעדי הארגון) ו**יעילות** (היחס בין התשומות המושקעות בתהליך לבין תוצאותיו). בקרה הינה **תהליך ניהולי רציף** שתכליתו ליזום/לחולל מהלך של תיקון או שינוי כנגזרת מהפער בין הביצוע לבין התכנון. לשם כך מבוצעת בקרה הן על תשומות, הן על תהליכים והן על התוצאות.

נציבות שירות המדינה, כגוף המופקד על ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, פועלת באמצעים של קביעת מדיניות, גיבוש תורה, הנחייה מקצועית והפעלת מדרג אישורים בהתאמה למודל אצילת הסמכויות. המשרדים ויחידות הסמך מביאים לידי ביטוי את הדירקטיבות (נורמות/סמכויות) שקיבלו באמצעות עשייתם השוטפת. עשייה זו משתקפת עוד בשלב התכנון, באמצעות הפעילויות הרלוונטיות בתוכנית העבודה הארגונית.

תהליך התכנון, המבוצע בהתאם לתפיסת מדרוך התכנון הממשלתי⁵ והמדריך לתכנון ההון האנושי⁶ – משלב בתוכו מדידה. אמת-המידה המנוסחת בשלב התכנון (יעדים, מדדים) מגדירה מה אנחנו רוצים להשיג ומהווה בסיס חיוני לניהול. השימוש בשפה של מדידה והישגים נדרשים מניע חשיבה מוכוונת תוצאות ("מה אני רוצה להשיג") ולא רק מוכוונת תשומות ("כמה משאבים עומדים לרשותי") ובכך מגדיל את המיקוד בהשגת תוצאות בעבודת הממשלה.

סמנכ"ל למנהל ומשאבי האנוש ומנהל אדמיניסטרטיבי בבית החולים, מופקדים על המשאב (ההון האנושי) החשוב ביותר במשרד או בבית החולים ומהווים גורמי מפתח בתהליך התכנון. עבודה על פי פורמט תכנון אסטרטגי מובנה, תסייע בביסוס מעמדם של סמנכ"ל למנהל ומשאבי האנוש ומנהל אדמיניסטרטיבי כחברי הנהלה ושותפים אסטרטגים בתהליכי עיצוב המדיניות וקבלת החלטות בדבר תכנית העבודה השנתית.

לשם מה בקרה? הנורמה ותוכנית העבודה משקפים את **הביצוע הנדרש**. איכות העשייה נקבעת בהתאם **לביצוע בפועל**. בכדי להבטיח את איכות העשייה יש לבחון הן את האפקטיביות שלה (המידה

⁵ מדריך התכנון הממשלתי, ירושלים, ספטמבר 2010, גרסה מעודכנת (4.0).

⁶ מדריך לתכנון שנתי ההון האנושי במשרד ממשלתי, ירושלים, אוקטובר 2012, גרסת נספחים 3.



בה היא משיגה את המטרה המבוקשת) והן את יעילותה (עלות-תועלת). לפיכך, תהליך התכנון עצמו אינו שלם ללא תהליך הבקרה.

מערך בקרה מספק את התשובה לשאלות אותן שואל כל מנהל – מה השגנו? מהו הפער? בהיבט ניהול ההון האנושי, אמור מערך הבקרה לספק הן לנציבות והן לסמנכ"ל את המענה לשאלות – באיזו מידה אנו מקיימים את הנורמות הנדרשות? באיזו מידה אנו עומדים בתוכנית עליה התחייבנו? ובמקרים חריגים מדוע לא?

מערך בקרה שכזה בוחן את המציאות **לאור אמות המידה** שהוגדרו ע"י הנציבות (מדיניות הנציב, תורת ניהול ההון האנושי, ההנחיות לתכנון הון אנושי ותוכנית העבודה השנתית המאושרת על ידי הנציב).

מעבר לכך, מערך הבקרה יכול לאתגר את המערכת שבתוכה הוא פועל. הוא הכלי הנציבותי שביכולתו לתקף את אמות המידה עצמן והכלי המשרדי שיכול לבחון את אופן יישומן ואת מידת הצלחתן.

אם מערך הבקרה ישכיל לסייע להנהלת הנציבות על כלל גופי המטה המקצועי ולאגף תורה וניהול הידע בפרט, במתן מענה גם לשאלת היסוד – "מהו ניהול מיטבי של הון אנושי?" הוא יוכל להוות גורם מחולל ומשמעותי, שגם מזין את התורה, יוזם שינויי מדיניות ומעדכן את התכנון עצמו.

לפיכך, נדרש שמערך הבקרה יתחבר גם למדיניות **הייעודית** של המשרד וישקף את המידה שבה המשאב האנושי תורם להשגתה.

מנהל באשר הוא לא פועל בעצמו, מנהל משיג יעדים באמצעות אחרים: "מנהל הוא אדם האחראי לביצועים של כל האנשים שבהם תלויים הביצועים שלו עצמו"⁷.

השגת המטרות, האסטרטגיה והיעדים הארגוניים תלויה במידת יכולתם של מנהלים בארגון להניע את עובדיהם ולהעריך את רמת ביצועיהם. ניתן לומר כי אפקטיביות ארגונית תלויה באיכות המנהלים ובמידת האחריות שהם לוקחים על עצמם ברמת השטח לביצוע תהליכי מעקב ובקרה על

תכנית העבודה ועל קיום כללי המינהל התקין.

בקרה המאפשרת השוואה של הפער בין הביצוע בפועל (הקיים במשרד/בית חולים) לבין הנורמה (המוגדרת ע"י הנציבות או המשרד/בית חולים עצמו) הינה תנאי יסוד.

בקרה המאפשרת שיפור עמידת המשרדים ובתי החולים בייעודם ובאסטרטגיה שלהם – באמצעות הבטחת ניהול מיטבי של המשאב האנושי – היא ההצלחה האמיתית של מערך הבקרה.

⁷ פיטר פ' דרוקר, אתגרי הניהול במאה ה-21, תרגום: יעל זיסקינד-קלר, הוצאת מטר, ספריית המרכז הישראלי לניהול, 2000



2.2.2 הסכנה שבבקרה ממוקדת מדידת תוצאות בלבד

לא ניתן למדוד הכל, כל הזמן. לפיכך, עצם הגדרת הנושאים הנמדדים הינה גם אמירה לגבי כל מה שאינו נמדד. מדידה עלולה להוביל להתעלמות מן התמונה הכוללת ולריכוז תשומת הלב באותם פרמטרים בודדים.

לעיתים השגת המדד עלולה להיתפס כחשובה יותר מהשגת היעד. המדידה מובילה להתמקדות בתוצאה ולא בתהליך להשגתה. בעולם של ניהול ההון האנושי קל לייצר מדדים כמותיים ותפוקתיים לטווח קצר, אך קשה הרבה יותר להגדיר- מדדי הצלחה בטווח ארוך. לכן, בתחום ניהול ההון האנושי פעמים רבות התהליך חשוב לא פחות מהתוצאה המושגת בשלביו הראשונים, שכן הוא זה שיוביל להשגת המטרה ארוכת הטווח.

כך לדוגמא, גיוס עובדים הינה משימה חשובה של גוף משאבי האנוש בארגון. אלא שתהליך הגיוס תכליתו לייצר הון אנושי שיוכל למלא בהצלחה את משימות הארגון. מיקוד ביעד גיוס כמותי בהעדר התייחסות למדד איכותי - עלול להוביל לכך שנקלטה **כמות** העובדים הדרושה, אך לא העובדים הנכונים לתפקידים הנדרשים. זאת כתוצאה **מתהליך** קליטה לקוי ומיקוד בהשגת יעד כמותי (אותו קל להגדיר) בהתעלם מהאיכות המורכבת יותר להגדרה ומדידה.

סיכון נוסף במערך מדידה שחשוב להיזהר ממנו, הוא המיקוד בתוצאה הנמדדת – "המשתנה המוסבר", ללא הבנת סיבת השורש שגרמה לו. לערכו של משתנה זה ייתכנו משתנים מסבירים רבים – חלקם באחריות הגורם המבצע וחלקם לא. חשוב להיזהר ממתן פרשנות מוטעית לסיבת השינויים בתוצאות הנמדדות.

כך לדוגמא, בתחום ההדרכה נהוג השימוש במדדים רבים. אחד המדדים החשובים הוא ציון מעבר החניכים בקורס (וכפועל יוצא – ממוצע הציונים, התפלגות הציונים וכדומה). לרוב, ציון מעבר נמוך החורג מהנורמה או מממוצעי עבר מדליק "נורה אדומה". אלא **שהסיבה** לציון הנמוך יכולה להיות מוסברת באמצעות גורמים רבים ושונים – מבחן מסכם בעייתי, הדרכה לא איכותית לאורך הקורס, מיון מוקדם כושל או רמה ירודה במיוחד של המשתתפים, וכהנה.

2.2.3 על ההבדל בין בקרה לביקורת

"בקרה" ו"ביקורת" הינם שני מושגים השונים במהותם. באנגלית, מקובל השימוש במילה Audit כדי לתאר ביקורת ובמילה Control לתיאור בקרה. בעברית, השימוש בשורש משותף יוצר לא פעם בלבול בין המושגים.



מאפייני בקרה ניהולית	מאפייני ביקורת	
מבוצע (מונחה) ע"י הגורם האחראי על התכנון והביצוע (המנהל), בסיוע מומחי בקרה	מבוצע ע"י מתבונן מהצד – מבקר עצמאי, אובייקטיבי ובלתי תלוי שאינו מעורב בתהליכי הביצוע של הארגון	גורם מבצע
תוצר הבקרה הינו זיהוי של הפער בין הביצוע לבין הנורמה או התכנון (לאור תורה ונהלים, או יעדים ומדדים מוגדרים) יצירת פעולות תחקיר ובירור סיבת השורש (במידת הצורך) והנעת פעילות מתקנת – קרי החלטות ניהוליות לתיקון הביצוע, התכנון ולעיתים אף המדיניות (המגדירה את הנורמה) עצמה.	תוצר הביקורת הוא דו"ח "ממצאים" המציגים פערים (ליקויים) בין המצב המצוי לבין הנדרש (לאור חוק, תקן או נורמה). ממצאים אלה מועברים לגורם הממונה על היחידה המבוקרת ולהנהלת הארגון.	תוצרים
תהליך ניהולי רציף ורחב ("מקצה לקצה") על כלל מרכיבי העשייה הארגוניים (בהתאם לדרג המבצע את הבקרה).	מבוצעת בכל פעם על נושא אחר (נושא במיקוד) במודל של "פרויקט" חד פעמי.	שיטת ביצוע
הבקרה מתמקדת ב"פארטו" (80/20 ⁸) של העשייה בהתאם למיקוד הניהולי. לפיכך, הבקרה מהווה תמונת-ראי של מדיניות ההנהלה כפי שגובשה בתכנון. בהיעדר נורמה (תורה מוגדרת, מדיניות ותוכנית סדורה), לא ניתן לבצע בקרה!	הביקורת בודקת "קלה כחמורה" – לעיתים אף באופן מדגמי. כחלק מהיותה מנגנון בלתי תלוי ("משקיף מהצד") היא בוחנת את כלל המערכות והמנגנונים בארגון.	גורם מבוקר

חוק הביקורת הפנימית (התשנ"ב, 1992), קובע את חובת קיום הביקורת הפנימית בכל גוף ציבורי על-ידי מבקר פנימי, המבצע את עבודתו על פי התקנים המקצועיים. תכליתה של הביקורת הפנימית לשפר את פעולות הארגון מבחינת שמירה על החוק; על ניהול תקין; על טוהר המידות; על חיסכון ויעילות; ועל תיקון ליקויים עליהם הצביעו גורמי ביקורת חיצוניים לארגון (דוגמת מבקר המדינה במגזר הציבורי).

הן בבקרה והן בביקורת מבוצע תהליך של הערכה והשוואת המצוי אל מול הרצוי. עם זאת, ניתן לזהות את ההבדלים ביניהן במאפיינים הבאים:

מינהל תקין מחייב קיומו של מבקר פנים. למבקר הפנים יעוד משלו המוגדר בחוק ואין לבלבל בינו לבין מערך בקרה שלו תכלית שונה ואחרת.

⁸ עיקרון "פארטו" הוא כלל אצבע, שנוסח על ידי הכלכלן האיטלקי וילפרדו פארטו, וגורס כי בתופעות רבות 80% מהפעילות מקורם ב-20% מהגורמים הפעילים. העיקרון מכוון למיקוד תשומת הלב הניהולית בעיקר (אותם 20% מהפרטים).



מעריך הבקרה, בכדי שיהווה כלי ניהולי אפקטיבי, לא יכול להסתפק רק בחתכי רוחב במבט-על או בביצוע בדיקות מדידה נקודתיות. נדרש כי מערך הבקרה יאפשר למנהל יכולת לבצע בחינת עומק לנושא זה או אחר. בשל כך, מערך הבקרה עושה שימוש גם בשיטות המאפיינות ביקורת ("פרויקט" עומק המאפשר זיהוי ובירור בעיות שורש לנושאים שבמיקוד) כאחד ממנגנוני הבקרה.

אפשר לסכם, איפה, שהבקרה עושה שימוש גם במנגנוני ביקורת, אך מערך הבקרה אינו מהווה גוף ביקורת. הבקרה משתמשת במנגנונים רבים נוספים ותכליתה שונה מזו של הביקורת.

2.2.4 הבקרה בשירות ההון האנושי – עקרונות-על

דוח ועדת הרפורמה⁹ מציג מספר עקרונות-על המהווים מסגרת רעיונית למערך הבקרה:

- **בקה, לא ביקורת** – דגש על תהליכי בקרה רציפים ודינמיים, שיש עמם הכוונה לשינויים או שיפורים כדי לשפר את תפקוד הארגון.
- **בקה ככלי לשיפור תהליכי הביצוע** – בקרה המתמקדת בהוראה והנחלה, לא ענישה – דגש לשיטות בקרה תומכות ומכוונות, המדגישות למידה והפקת לקחים לצורך שיפור מתמיד.
- **בקה כמזינה את התורה** – הבקרה מציגה את הקיים בשטח (ובפרט פערים) ובכך מייצרת היזון חוזר וסגירת מעגל מול תהליכי התכנון, גיבוש המדיניות והבניית הידע והתורה המקצועית.
- **"סגירת חורים" ולא "תפיסת עכברים"** – מיקוד בזיהוי ותיקון תהליכים שמובילים לסטיות מנהלים וסטנדרטים ולא במציאת "אשמים".
- **בקה מערכתית ואחריות משותפת** – האחריות לתהליכי הבקרה תשולב הן בפעילות נציבות שירות המדינה (בהובלת אגף הבקרה), והן כחלק בלתי נפרד מהאחריות הכוללת המוטלת על מנכ"ל המשרד.
- **כלי הבקרה הם חלק ממערך הבקרה** – תנאי לאצילת הסמכויות למשרד הוא קיומה של תרבות תכנון ובקרה ובשלות לקבלת תפיסת הבקרה במשרד, לצד כלים טכנולוגיים מתאימים שיגובשו בנציבות, לשם שיפור יכולות הבקרה בניהול ההון האנושי.
- **יש בקרה גם בלי אצילה** – תהליך הרפורמה ואצילת הסמכויות מהווים קטליזטור להקמתו ומיסודו של מערך בקרה לניהול ההון האנושי בשירות המדינה. יחד עם זאת, מערך הבקרה יאפשר קיומה של בקרה איכותית בכלל עולמות התוכן בהם עוסקת נציבות שירות המדינה.

⁹ מתוך דוח ועדת הרפורמה, ירושלים, יוני 2013 – עמודים 215-217.



2.3 תהליך הבקרה והשתלבותו במעגל התכנון ותהליך הניהול

"מטרת העל של מערכת בקרה היא להיבטי ניהול והתנהלות תקינה, זאת באמצעות תהליכי וידוא יישום מדיניות, כללים, מדדים וציפיות שנקבעו על ידי הגורם המוסמך, הערכת ההתרחשויות והפעילות השוטפת ביחס אליהם, ובמקרה של זיהוי חריגה לחולל תהליכי התראה, בדיקה ותגובה"¹⁰.

תהליך הבקרה, במהותו, הוא תהליך של ניתוח פערים (Gap Analysis), שתכליתו יצירת פעילות ניהולית מתקנת (במידת הצורך). לשם כך, הבקרה נשענת על הגדרת ה"נורמה" שנקבעת במסגרת המדיניות, הכללים (תורה מקצועית, חוקים ונהלים), ותהליך התכנון (מדדים וציפיות הנקבעים בתוכנית העבודה). ניתן אף לומר – שבהיעדר נורמה ברורה ותהליך תכנון איכותי לא תתאפשר בקרה איכותית.

במסגרת תהליך התכנון, המדיניות והכללים מקבלים ביטוי בתוכנית העבודה הארגונית התקופתית, שלה צמודים מדדים המפרשים את ערכה של ה"הצלחה".

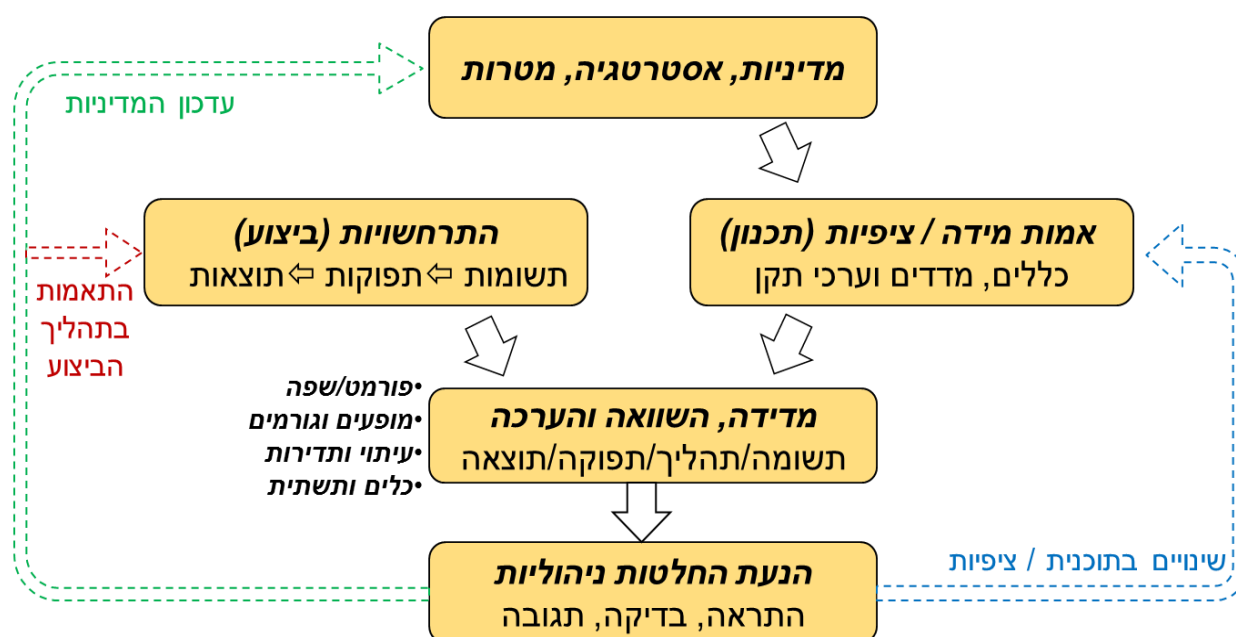
על ציר הזמן, תהליך הבקרה מבוצע ברציפות. ישנם מרכיבים המבוקרים באופן שוטף – זיהוי חריגות מהנורמה המחייבות תשומת לב ניהולית, וכאלה המבוקרים בנקודות זמן רלוונטיות (מופעי בקרה עיתיים).

תהליך הבקרה מחייב מדידה אמינה ומהימנה של הביצוע והשוואתו לנורמה. שלב ההערכה מתייחס לניתוח הפער ומשמעויותיו לצורך **הנעת פעילות מתקנת** – התאמות בתהליך הביצוע, תיאום ציפיות ועדכון התוכנית (רה-תכנון), ואף עדכון המדיניות והכללים במידת הצורך.

לעיתים, ניתוח הפער לבדו אינו מאפשר קבלת החלטה ניהולית בדבר הפעילות המתקנת הנדרשת. במקרים אלה, נכון יהיה לבצע בדיקה מעמיקה יותר לאיתור בעיות השורש שגרמו לפער לשם **אבחון** סוג התיקון הנדרש.

התהליך הניהולי והשתלבות הבקרה בו מוצגים להלן בתרשים 1.

¹⁰ מתוך דוח ועדת הרפורמה, עמ' 215.



תרשים 1. התהליך הניהולי והשתלבות הבקרה בו

תהליך הבקרה, במהותו, הוא תהליך של ניתוח פערים (Gap Analysis), שתכליתו הנעת פעילות ניהולית מתקנת (במידת הצורך). התהליך המוצג כאן בצורה סכמטית, מתקיים הן בהתייחס לתוכנית (יעדים, מדדים, משימות) והן בהתייחס לנורמות או כללים (תקשייר, תקנות חוק). כמו-כן, התרשים מייצג תהליך המתקיים בתוך הנציבות ו/או תהליך המתקיים במשרד ובכל רובד ניהולי רלוונטי.

תחילתו של התהליך בקביעתה של מדיניות ואסטרטגיה, ממנה נגזרות אמות המידה – המגדירות מה אמור להיות. מולן, המציאות מכתובה את הנעשה בפועל. מערך הבקרה מאפשר את תהליך המדידה, ההשוואה בין הרצוי למצוי והערכת הפער בין השניים. תמונת הפערים המוצגת תכליתה להניע פעילות ניהולית מתקנת. ראשיתה בעצם ההתראה וזיהוי הפערים ונקיטת פעילות ניהולית לתיקונם, אם על-ידי עדכון התכנון ואם על-ידי התאמות בתהליך הביצוע. לעיתים מחוללת בדיקת עומק להבנת סיבות השורש לפערים אלה ולעיתים אף מחייבת תיקון הליקוי ברמת המדיניות בכדי להבטיח שליטת זה לא יישנה בעתיד.

למשל, מדיניות הנציבות המתייחסת לתהליך קליטת עובד, באה לידי ביטוי בניסוח כללים מחייבים. לצורך הדוגמא, ניתן שהכלל שינוסח ינחה את המשרדים לקיים מפגש הערכת מנהל בתוך 3 חודשים מיום קליטתו. זוהי אמת המידה. מערך הבקרה יקיים מדידה והשוואה בכלל המשרדים לגבי תקינות התהליך וזיהה את המקומות בהם לא התקיים מפגש הערכה שכזה. בפרט, ייתכן שתזוהה בעיה במשרד זה או אחר, או מול מנהל זה או אחר. ייתכן גם שיתברר שמדובר בתופעה רווחת שמחייבת בדיקה עמוקה יותר להבין את סיבת הפער. מערך הבקרה יוכל להצביע, לצורך הדוגמא, כי הסיבה היא שהוראת הנציבות אינו מוכרת, או שהרציונל שלה אינו ברור. במקרה זה אפשר שיבוצע מהלך הדרכה והסברה שיחדד למנהלים את התועלת בקיום מפגש עובד-מנהל מיד בסיום שלב הקליטה של עובד חדש.

דוגמה אחרת היא, כאשר כחלק ממדיניות ואסטרטגית המשרד מוגדרת מטרה לשפר את יכולות הניהול בדרג הביניים של המשרד. לשם כך, בתוכנית העבודה מגובשת תוכנית הדרכה ניהולית לדרג הביניים ולפיה נדרש כי 50% מהמנהלים ישתתפו ב-3 מפגשי הדרכה בחציון הראשון של השנה. מערך הבקרה יאפשר להציג את שיעור ההשתתפות בפועל ולזהות את הפערים, אזורי הפער (אולי בחטיבה מסוימת % ההשתתפות גבוה/נמוך במיוחד?), הסיבות לפער (למשל – סקר שביעות רצון מאפקטיביות ההדרכה בקרב אוכלוסיות שעברו אותה) ולחולל תגובה ניהולית מתאימה. יכול גם להיות שיימצא שלמרות הרצון לשפר את יכולות הניהול – השתתפות במפגש הדרכה מהסוג המדובר אינה הדרך המתאימה לאוכלוסייה זו. אולי יוחלט בהתאם על שינוי המשימה בהמשך תוכנית העבודה.

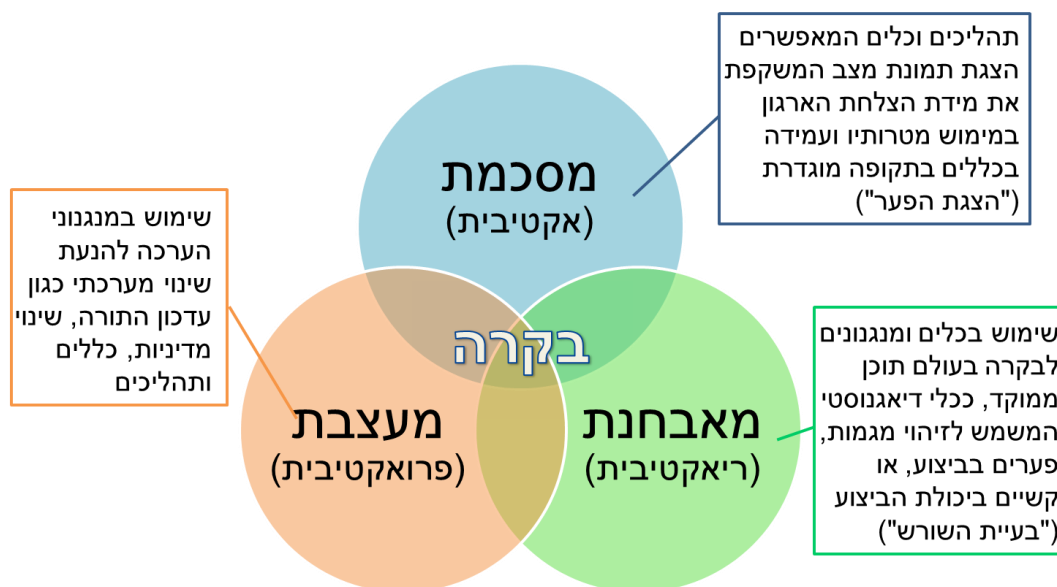


ניתן לסכם ולומר כי: הגורם האמון על הבקרה השוטפת – הוא **המנהל** במסגרת תפקידו. תפקידו של מערך הבקרה לספק למנהלים את הכלים לביצוע הבקרה ולזיהוי הפערים. מסיבה זו, מערך הבקרה שותף גם לתהליכי התכנון והניהול המרכזיים בארגון. מערך הבקרה בהיבט זה הינו גורם **מניע ומקדם** לתהליך הבקרה וכן גורם **מתכלל** של מהלכי הבקרה השונים בכדי לייצר תמונה אינטגרטיבית. נוסף לכל אלה, מערך הבקרה הוא גורם **מאבחן**, המבצע "בקורות עומק" ומהלכי בקרה ומדידה ייעודיים שהמנהלים אינם מסוגלים לבצעם בשוטף.

2.4 סוגי הבקרה

ניתן להבחין בין שלושה סוגים שונים של בקרה:

- **בקרה מסכמת (אקטיבי)** – תהליכים וכלים המאפשרים הצגת תמונת מצב המשקפת את מידת הצלחת הארגון במימוש מטרותיו ועמידה בכללים מוגדרים בתקופת זמן נתונה ("הצגת הפער").
- **בקרה מאבחנת (ריאקטיבי)** – שימוש בכלים ומנגנונים לבקרה בעולם תוכן ממוקד, ככלי דיאגנוסטי המשמש לזיהוי מגמות, פערים בביצוע, או קשיים ביכולת הביצוע ("בעיית השורש").
- **בקרה מעצבת (פרואקטיבי)** – שימוש במנגנוני הערכה להנעת שינוי מערכתי כגון עדכון התורה, שינוי מדיניות, כללים ותהליכים.



תרשים 2. סוגי הבקרה – שלושה מרחבים שלובים



דוגמאות :

ניתן לייצר המחשה של שלושת המושגים מעולם הרפואה :

הבקרה המסכמת הינה תהליך של בדיקת מדדים כגון לחץ דם, דופק וכדומה, של הנבדק. בדיקה זו מבוצעת ע"י אחות מוסמכת, המשווה את התוצאות אל מול **הנורמה** המתאימה לאותו נבדק **ומתריאה** על פערים. כחלק מהבקרה המסכמת אפשר שתתקבל פעילות מתקנת.

הבקרה המאבחנת היא תהליך של בדיקת מעבדה (בדיקת עומק), הנגזרת מתמונת המדדים של הנבדק, במידת הצורך. תהליך זה מבוצע ע"י איש מקצוע מתאים בסביבת המעבדה. תוצר הבדיקה הדיאגנוסטית מיועד להצביע על בעיית השורש של הנבדק.

הבקרה המעצבת היא תהליך של **הערכת** הרופא על בסיס הנתונים המסופקים לו, מאפייני הנבדק והערכתו המקצועית של הרופא. תוצר תהליך זה הוא הנעה של מדיניות שתכליתה מניעת הישנות הבעיה בעתיד. למשל, שינוי הרגלי התזונה של הנבדק, הפסקת עישון וכדומה.

דוגמא חלופית, מעולם התוכן של ניהול המשאב האנושי :

בבואנו לבחון את משך הזמן לאיוש משרה פנויה בשירות המדינה :

הבקרה המסכמת תבחן הפער בין משך הזמן הרצוי שנקבע לאיוש משרה פנויה (77 יום) לבין משך הזמן הממוצע בפועל לאיוש המשרה פנויה, בחתך משרדי או בכלל משרדי הממשלה.

הבקרה המאבחנת תאפשר בחינת עומק בכל אחד משלבי התהליך במיקוד על צווארי הבקבוק. למשל – בניתוח תהליך קבלת המועמדות יימצא כי קיימות פרשנויות שונות לדרישות הסף המעכבות את ההחלטה בדבר עמידה בדרישות הסף. למשל, בתהליך של כינוס וועדת בוחנים יימצא כי בשל מחסור בנציגי ציבור בסקטור מסויים קיים עיכוב בקביעת הרכבי ועדות הבוחנים.

הבקרה המעצבת – תשפיע על חידוד ההנחיות ודרישות הסף בתיאורי התפקידים או הרחבת רשימת נציגי הציבור בסקטורים מסוימים.

2.4.1 בקרה מסכמת

תכלית הבקרה המסכמת היא הבטחת ניהול והתנהלות תקינה של המשרדים והיחידות באמצעות תהליכי וידוא יישום מדיניות, כללים, מדדים וציפיות שנקבעו על ידי הנציבות¹¹. לשם כך נדרשת היכולת לזהות את הפער ולהגדיר את הפעילות המתקנת הנדרשת.

במדריך לתכנון שנתי של ההון האנושי במשרד ממשלתי¹², מתוארות ארבע אבני בניין לתכנון אסטרטגי של הון אנושי : (1) התאמת הארגון למשימותיו ; (2) ניהול כוח האדם הליבתי של המשרד ; (3) פיתוח ההון האנושי ; ו-(4) יחסי עבודה ושכר.

¹¹ מתוך דוח ועדת הרפורמה, ירושלים, יוני 2013 – פרק התקציר, עמוד 56.

¹² מדריך לתכנון שנתי ההון האנושי במשרד ממשלתי, ירושלים, אוקטובר 2012, גרסת נספחים 3.



תכנית העבודה להון אנושי במשרד הינה תוצר של תהליך מתודולוגי סדור הנגזר ממדיניות והנחיות בשני צירים – ציר המשרד (בעולם התוכן של המשרד) וציר הנציבות (בעולם ההון האנושי). שנת העבודה כוללת מספר מופעים ותהליכים של תכנון, תקצוב ובקרה ("מעגל התכנון").

הבקרה המסכמת תשתלב בתהליך התכנון השנתי, במטרה לספק היזון חוזר של תמונת הביצוע אל מול התכנון. בפרט, תשתלב הבקרה במופעים/תהליכים המרכזיים הבאים:

מופע/תהליך	מידת מעורבות הבקרה	תכלית מעורבות הבקרה
תכנון, הצגה ואישור תכנית עבודה שנתית לניהול ההון האנושי	בינונית	<ul style="list-style-type: none"> וידוא מתן ביטוי הולם בתכנון לסוגיות/פערים שעלו במחזורי הבקרה הקודמים. וידוא שילוב כלי בקרה בהתאם למדיניות הבקרה ובפרט בהתייחס לביצוע הנדרש (מדדים).
הערכת מצב	גבוהה	<ul style="list-style-type: none"> סיוע באמצעות תשתיות הבקרה הרלוונטיות בביצוע תהליכי בקרת-עומק, ניתוח נתונים ומגמות והצגתם ב"שפה" ניהולית. הנחיית גורמי הבקרה במשרד/יחידה כגורמים פעילים בתהליך הפנים-משרדי
סיכום שנת עבודה	גבוהה מאוד	<ul style="list-style-type: none"> סיוע באמצעות תשתיות הבקרה הרלוונטיות בביצוע תהליכי בקרת-עומק, ניתוח נתונים ומגמות והצגתם ב"שפה" ניהולית. הנחיית גורמי הבקרה במשרד/יחידה כגורמים פעילים בתהליך הפנים-משרדי. ריכוז ניתוח תובנות מערכתי מסיכום השנה ויצירת היזון חוזר למשרדים וליחידות. הנציבות בשיתוף פעולה עם אגפי תורה וניהול ידע ואסטרטגיה. בשיתוף עם הגורם המתכנן¹³ – פעילות לצורך שילוב התובנות בתוכנית לשנה העוקבת; בפעילות הנציבות לשם קידום חסמים, פערי ידע או יכולת יישום, זיהוי סיכונים וצרכים המחייבים התערבות רוחבית (דוגמת פיתוח/התאמת תורה, כלים וכיו"ב) בשיתוף עם הגורם המתכנן אינטגרציה של תהליכי סיכום השנה ויצירת תוצר מתכלל.

2.4.2 בקרה מאבחנת

אגף הבקרה ישמש "כלי העבודה" של הנציבות לצורך אבחון וניתוח **בעיית השורש** בפערים מזוהים או בנושאים שבמיקוד (בשיתוף המשרדים או באופן עצמאי). הבקרה הדיאגנוסטית תסתמך על תשתיות בקרה חיצוניות דוגמת – ניתוח נתונים, שימוש בסקרים ושאלונים. בנוסף, ייתכן שימוש באיסוף מידע ואבחון Bottom-Up, ע"י שימוש בתשתיות שבנה אגף תורה וניהול ידע עבור מנגנוני שיתוף ו"חוכמת ההמונים" (שולחנות עגולים, פורומים וכדומה)

¹³ הגורם המתכנן – אגף תכנון אסטרטגי בנציבות שירות המדינה, סמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש במשרד הממשלה



הבקרה הדיאגנוסטית תופעל אד-הוק, או לפי תוכנית עבודה מוגדרת מראש של הנציבות. **כלי הבקרה הדיאגנוסטית שיפותחו לאגף הבקרה יואצלו גם למשרדים ובכך יאפשרו יכולת של בקרה דיאגנוסטית ליחידות משאבי האנוש בתוך המשרדים/ארגונים בהם הן פועלות.**

2.4.3 בקרה מעצבת

מערך הבקרה יהווה גורם מרכזי בעיצוב התרבות והיכולת לניהול ההון האנושי בשירות המדינה – בפרט בתהליך אצילת הסמכויות (אך לא רק).

תכליתה של בקרה מעצבת הוא בשיפור **יכולת** הביצוע ולא מיקוד בטיפול בפערים עצמם. לפיכך, הבקרה המעצבת מתמקדת **במדיניות מונעת** – כזו שתבטיח אי-הישנות הפערים ושיפור מתמיד של מערך ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. בכך בא לידי ביטוי המרכיב **היוזם** של מערך בקרה המזין את המדיניות, התורה המקצועית ותהליך התכנון ולא רק משקף אותם.

2.4.4 סוגי הבקרה – סיכום

להלן סיכום תמציתי של סוגי הבקרה השונים. יש להדגיש כי החלוקה שבוצעה בין סוגי הבקרה נועדה לחדד את מאפייני המערך. המציאות אינה סינתטית ופעמים רבות מהלך בקרה זה או אחר משלב מספר סוגים בו-זמנית. לפיכך, גם האבחנה שלהלן היא מעט מלאכותית, אך נועדה לבאר את המאפיינים המבדלים והמשלימים זה את זה בין שלושת סוגי הבקרה.

מאפיין / נושא	בקרה מסכמת	בקרה מאבחנת	בקרה מעצבת
שאלת בוחן	מהו הפער?	מדוע הפער?	לאן ואיך לנוע כדי להתגבר על הפער?
מיקוד	סימפטום	בעיית שורש	תוכנית טיפול
אופי גוף הבקרה	אקטיבי – גוף פעיל המבצע ניטור (ברציפות או באופן עיתי)	ריאקטיבי – גוף מגיב, המבצע בדיקה כאשר נדרש לכך	פרואקטיבי – גוף יוזם, שמשפיע על התהליך והתוצאות הבאות שלו
מאפיינים מרכזיים	שיטתית, עיתית (תקופתית), רחבה (מתייחסת לכלל עולמות העשייה)	מדגמית, חד-פעמית (לעיתים אד-הוק), ממוקדת ומעמיקה	מערכתית, לעיתים רוחבית ולעיתים ממוקדת
סוג ההתערבות	פעילות מתקנת – Corrective Action		מדיניות מונעת – Preventive Policy
תוצר	התראה – תמונת ביצוע מול התכנון וזיהוי הפער	בדיקה – תובנות בהיבט עוצמת הפער ובעיות השורש שהובילו להתממשותו	תגובה – הערכת הפער והגדרת הפעילות המתקנת הנדרשת לתיקון הפער (לרוב ברמה האסטרטגית ו/או התשתיתית)
כלי בקרה מרכזיים אופייניים	מדדים, לוחות מחוונים, דוחות (מובנים מראש), סרגלי כלים, מנגנוני התראה אוטומטיים	שאלונים וסקרים, תהליכי משותף ותחקיר (כולל ראיונות), דוחות ושאלות אד-הוק,	שאלונים וסקרים, תהליכי משותף ותחקיר (כולל ראיונות), קבוצות מיקוד ו"שולחנות עגולים"



2.5 השתלבות מערך הבקרה בתהליכי ניהול ההון האנושי

2.5.1 עולמות התוכן לבקרה

מעריך הבקרה יעסוק בכלל עולמות התוכן של ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. חלק מעולמות התוכן הללו מוגדרים היטב במסגרת התקשי"ר, הודעות נש"מ, הנחיות נציב, נהלים והנחיות. חלקם, לעומת זאת, מחייבים הגדרה וחידוד הן של המדיניות והן של אמות המידה הנגזרים ממנה. כפי שהובהר לעיל (ראה סעיף 2.3) – בהיעדר הגדרה ברורה של הנורמה/אמות המידה, לא ניתן לבצע בקרה.

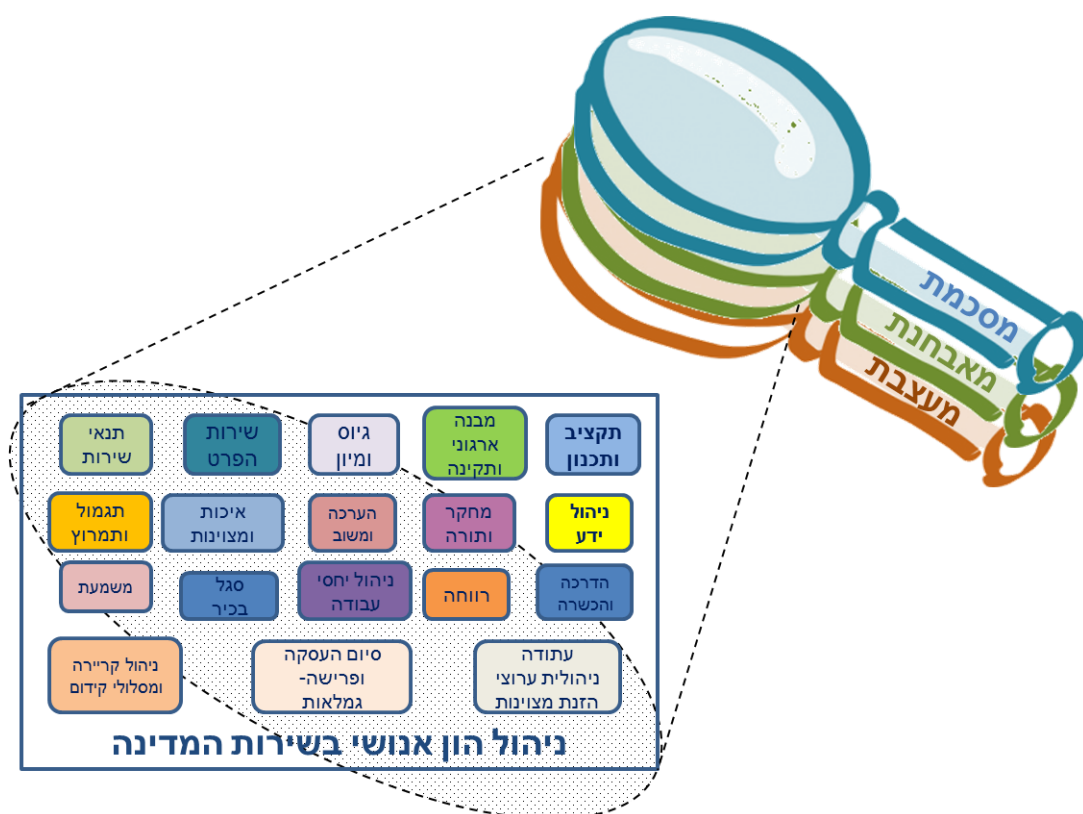
ככלל, ניתן לציין כי הנושאים הנכללים במסגרת הרפורמה הוגדרו היטב ולגביהם מבוצע מהלך מואץ וממוקד להשבת התורה, הגדרת הכללים ואמות המידה. לפיכך, בפרט בנושא אצילת הסמכויות, הבקרה תתייחס לעולמות התוכן הנכללים ברפורמה, בהתייחס ללוחות הזמנים שנקבעו ליישומה. לצד זאת, מעריך הבקרה יסייע במיפוי והסדרת עולמות התוכן הנוספים (גם כאלה שאינם נכללים ברפורמה), כאשר איכות הבקרה בכל נושא תהיה בהלימה לרמת הבשלות התורתית, מקצועית ותכנונית שלו.

ברמת-על, ניתן לציין כי הבקרה תעסוק בעולמות תוכן ההון האנושי הבאים, לפחות:

- תקציב ותכנון
- מבנה ארגוני ותקינה
- גיוס ומיון
- שירות הפרט
- תנאי שירות
- ניהול ידע
- מחקר ותורה
- הערכה ומשוב
- איכות ומצויינות
- תגמול ותמרוץ
- הדרכה והכשרה
- רווחה
- ניהול יחסי עבודה
- ניהול קריירה ומסלולי קידום
- עתודה ניהולית – ערוצי הזנת מצויינות/תכנית צוערים.
- סגל בכיר
- משמעת
- סיום העסקה ופרישה – גמלאות

נכון לראות את שלושת סוגי הבקרה שתוארו לעיל כמנגנון משולב המאפשר בחינה מתמדת של כלל עולמות התוכן בניהול הון אנושי בשירות המדינה, תוך שימוש בשלוש "עדשות" שונות (ראה אילוסטרציה להלן בתרשים 3).

תכליתה של כל "עדשה" להציף מרכיבים אחרים של העשייה בהתאם למאפייני סוג הבקרה.



תרשים 3. בקרה על כלל עולמות התוכן של ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, תוך שימוש ב-3 סוגי הבקרה (אילוסטרציה)

2.5.2 מעורבות מערך הבקרה בתהליכי הרפורמה

לצד העיסוק בתפיסת בקרה שלמה ומקיפה, גיבוש תשתיות בקרה והסדרת תהליכי הבקרה ארוכי-הטווח, מערך הבקרה יידרש לספק פתרונות מהירים לנושאים המואצלים במסגרת הרפורמה. לפיכך, בנושאים אלה תגובש "חליפת בקרה" ממוקדת, שתתקוף על משרדי הנחשון ותתפתח ככל שישוכללו תשתיות הבקרה ויתרחב מהלך האצילה לאור מתווה יישום הרפורמה.

עקרונות ליישום הבקרה בתחומי אצילת הסמכויות ("חליפת בקרה" נושאית):

- שותפות מערך הבקרה בקביעת תורת הבקרה, תהליכי התכנון והגדרת אמות המידה בתחום התוכן.
- וידוא קיומם של תשתיות מידע תומכות, לפחות ברמה מינימלית.
- יצירת הנחיות מפורטות לבקרה בתחום התוכן המבוזר, תוך שימוש בתשתיות הקיימות ולצד זה מיפוי הדרישות לשכלול תשתיות אלה והמשך פיתוחן.
- גיבוש מודל עבודה בנושא והסדרת הממשקים למול הרפרנטים, גופי המטה המקצועי הרלוונטיים והיחידות אליהן מואצלות הסמכויות.
- תיקוף ומשוב על התהליך ותשתיות הבקרה לשם שיפור מתמיד.
- הטמעת שיפורים הנגזרים מהמשך פיתוח תורת הבקרה ותשתיות הבקרה הרוחביות וכן מתובנות ולקחים שעלו משלבים קודמים בתהליך.



2.5.3 ביצוע בקורות עומק ופיתוח תשתיות הבקרה – מיקוד הבקרה

ישנם מנגנוני בקרה רוחביים ו"אוטומטיים" שעם הפעלתם יהפכו לחלק משגרות הניהול השוטפות. למשל, דוחות ביצוע מול תכנון עיתיים, דוחות לזיהוי חריגות ופערים נושאים שיופקו מעת לעת (למשל-% איוש, שביעות רצון, סטטוס תהליכי הערכת עובדים ועוד). מנגנוני הבקרה ה"אוטומטיים" מאפיינים מאוד את הבקרה המסכמת.

לצד אלה, ישנם נושאים לגביהם תבוצע בקרת עומק (בקרה מאבחנת) וכן נושאים שבהם מערך הבקרה ילווה גיבוש מדיניות ותורה מקצועית (כחלק מהבקרה המעצבת). מאחר שמרחב עולמות התוכן של ניהול ההון האנושי ומרחב המערכות בשירות המדינה (גופי הנציבות, משרדים, יחידות סמך, בתי החולים הממשלתיים) מייצרים מגוון נרחב מאוד של נושאים – לא ניתן יהיה לעסוק ברמת עומק בכל הנושאים, כל הזמן ובמקביל.

השאלה הנשאלת, היא, אם כן – "מהם הנושאים שבמיקוד?" ו"כיצד ייקבעו?".

ישנם מספר מקורות שונים היכולים להשפיע על בחירת נושאי המיקוד של מערך הבקרה:

א. מיקוד נציב שירות המדינה – נושאים שבמיקוד הנציבות, שבכוונתה לבחון, לתקן, לזהות יוגדרו כחלק מתוכנית העבודה של מערך הבקרה עצמו.

ב. מגמות ותובנות מהבקרה המסכמת – סוגיות שיצופו כסוגיות רחב או סוגיות בעלות השפעה מערכתית בתהליכי הבקרה השוטפים (למשל, כתוצר מהיערכות המצב של המשרדים) ומערך הבקרה מזהה שברצונו לזהות את שורש התופעה והיקפה.

ג. צרכים העולים מהגורם המתכנן – והנדרשים לצורך קביעת מדיניות או תכנון, כחלק ממעגל התכנון השנתי והרב-שנתי

ד. צרכים העולים מהגורם התורתי ו/או גורמי מטה מקצועיים אחרים והנדרשים לצורך תיקוף מדיניות.

ה. בקשות מגורמים שונים – מתוך מערך הבקרה ומחוצה לו – המעלות צורך בבחינה מעמיקה של נושא זה או אחר.

התעדוף בין הנושאים השונים נכון שיבוצע באופן שיטתי. מנגנון אפשרי לשם כך הוא תהליך של הערכה וניהול סיכונים, כפי שמתואר בפרק 3.

שיטה דומה תונהג גם לגבי עצם פיתוח תשתיות הבקרה עצמן. לא ניתן יהיה להעמיד את כל תשתיות הבקרה וכלי הבקרה "יש מאין". לפיכך, מדובר על תהליך מדורג רב שנתי, שבמהלכו יפותחו ויושלמו הכלים, השיטות והאמצעים לבקרה בכל עולמות התוכן השונים. תעדוף הנושאים יבוצע לאור מדיניות הנציבות.



2.6 גבולות מערך הבקרה

מערך הבקרה מתייחס לכלל הגורמים העוסקים בבקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

במצב הקיים היום, מערך הבקרה אינו מוסדר. הממונים בנציבות על תחומי הפעילות השונים (מומחי התוכן) והרפרנטים של משרדי הממשלה, יחידות הסמך ומערכת הבריאות מהווים גורם בקרה מתוקף סמכותם כגורם מפקח ומאשר. יש בכך ניגוד עניינים מובנה – שבו הגורם המהווה סמכות מאשרת הוא גם הגורם האמון על בקרה.

נוסף על כך, חסרים תפיסת בקרה כוללת לניהול ההון האנושי, כלים מתודולוגיים מתאימים ותשתיות טכנולוגיות תומכות. בשל כך נותרת אחריות כוללת לנושא הבקרה בידי נציב שירות המדינה, אך כמעט ללא יכולת לממש אחריות זו. תהליך אצילת הסמכויות המבוצע כחלק מהרפורמה אף מעצים פער זה, שכן לצד הסמכות המואצלת למשרדים, נדרשת בקרה איכותית של הנציבות על אופן השימוש בה.

לפיכך, נציב שירות המדינה אימץ את הגישה של הקמת מערך בקרה עצמאי ומרכזי ועל-פי תפיסה זו, מערך הבקרה החדש, המוקם בימים אלה, עתיד להיות מערך כולל, המשלב מטה בנציבות שירות המדינה ויחידות קצה במשרדי הממשלה ויחידות הסמך.

בראש מערך הבקרה עומד סגן נציב שירות המדינה לבקרת ניהול ההון האנושי בנציבות, בכפיפות ישירה לנציב שירות המדינה. לאגף הבקרה ממשקי עבודה הדוקים ומובנים עם אגף התכנון האסטרטגי המתהווה ועם אגף תורה וניהול הידע. בנוסף על כך האגף מקיים ממשקים עם כלל גורמי הנציבות, במשרדים וביחידות הסמך, המנכ"ל/סמנכ"ל למנהל ומשאבי האנוש ומנהל אדמיניסטרטיבי בבית החולים האמונים על הפעלת מערך בקרת ניהול ההון האנושי במשרד.

יש לחדד ולומר כי הבקרה עוסקת בכלל עולמות התוכן של ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. ברם, ראוי שמערך הבקרה ישם דגש מיוחד על תהליך השינוי בניהול ההון האנושי ובפרט בממשק שבין הנציבות למשרדים עצמם – כגורם תומך ומאפשר את תהליך השינוי.



תרשים 4. גבולות מערך הבקרה

2.7 מרכיבי מערך הבקרה

מערך הבקרה יהיה מורכב מארבעה מרכיבים מרכזיים, כמוצג בתרשים 5:

- מדיניות בקרה** – המדיניות תשקף את תורת הבקרה ותפיסת הבקרה כפרופסיה מקצועית ואת האסטרטגיה למימושה. בכלל זה המדיניות המוגדרת ברמת הנציבות וכן תרגומה ברמת המשרד. כפי שהוגדר בדוח ועדת הרפורמה¹⁴: "על הנציבות מוטלת האחריות לקביעת מדיניות, נהלים, מדדי הביצוע ונורמות בקרה, ועל המשרד לקיים תהליכי ביצוע המחייבים פעילות על פי נהלי עבודה ברורים, תיעוד, שקיפות מלאה ובקרה פנימית". המדיניות ממומשת באמצעות שלושה מרכיבי תשתית תומכים.
- תשתית תרבותית-אנושית** – תכלול את המרכיבים ה"רכים" ובכלל זה כישורים ומיומנויות של העוסקים בתחום הבקרה וכן אוסף הערכים, אמונות והתנהגויות המאפיינים את מערך הבקרה. תשתית זו תעסוק גם בהכשרת גורמי הבקרה, בבניית המסוגלות לביצוע תפקידם ובשינוי התודעת-תרבותי אותו יידרשו לעבור.
- תשתית תהליכית-ארגונית** – כוללת את המרכיבים ה"קשיחים" יותר ובכלל זה מבנה ותפקידי מערך הבקרה בנציבות ובמשרדים (היבט סטטי), ולצידו מנגנונים ונהלים (המרכיב הדינאמי) המתארים את תהליכי הבקרה והשתלבותם בתהליכי עבודה ארגוניים אחרים.

¹⁴ מתוך דוח ועדת הרפורמה, ירושלים, יוני 2013 – עמוד 216.



מרכיב זה יתייחס גם לממשקים ויחסי הגומלין בתחום הבקרה בין הגורמים בנציבות (הגדרת "גבולות גזרה") ופריסת בעלי התפקידים הייעודיים לנושא ברמת המשרדים.

ד. **תשתית טכנולוגית** – כוללת את מערך המידע וניהול המידע תומך הבקרה. בכלל זה כלי ניהול ההון האנושי הקיימים והחדשים שיפותחו וכלים ייעודיים למדידה, דיווח, תחקור, ניתוח ובקרה שיפותחו עבור הנהלת הנציבות, מומחי התוכן, הנהלות המשרדים, הסמנכ"לים למנהל ומשאבי אנוש והמנהלים האדמיניסטרטיביים של בתי החולים ולעובדי יחידת משאבי האנוש.



תרשים 5. מרכיבי מערך הבקרה

הפרקים הבאים של המסמך עוסקים בכל אחת מתשתיות אלה:

פרק 3 - מפרט את המתודולוגיות והכלים המשמשים לבקרה ומאפשרים את השינוי התרבותי והתהליכי.

פרק 4 - עוסק בתשתית הטכנולוגית

פרק 5 – עוסק בתשתית הארגונית.



פרק 3- מתודולוגיות וכלים לבקרה

פרק זה הינו עיוני במהותו, ומספק סקירת רקע תיאורטית מקצועית של מושגי היסוד, העקרונות ומתודולוגיות מובילות בעולם בתחום הבקרה והמשוב, וזאת באמצעות הצגת תפישה של מדידת ביצועים ארגונית (OPM - Organizational Performance Management), הקושרת יישום אסטרטגיה ארגונית ותכניות עבודה, עם בקרה, מדידה משוב והערכה.

3.1 מושגי יסוד במדידה ובקרת ביצועים ארגונית (OPM)

3.1.1 האתגר הארגוני הרחב – יישום מוצלח של האסטרטגיה הארגונית

תכנון אסטרטגי ויישום אסטרטגי נמצאים על שולחנם של מנהלים ויחידות ארגוניות רבות, ועשויים להיות מוגדרים באופנים שונים.

בכולם נמצא מרכיבים עקרוניים משותפים וביניהם:

(1) תכנון יעדים ארגוניים ארוך טווח;

(2) מעגל ניהולי הכולל תכנון-תקצוב-דיווח;

(3) מבנה ארגוני ומשאבים תומך יישום.

לצד התכנון והיישום האסטרטגיים בונים ארגונים מערכי בקרה ומשוב כחלק ממעגל ה"שיפור המתמיד". עיקר התופעה נובע מהמוטיבציה הבסיסית של ארגונים לספק את רצונם של בעלי העניין המרכזיים (קובעי מדיניות, עובדים, לקוחות, שותפים, ועוד) באמצעות יישום תכניות, השגת יעדים, והקטנת החשיפה לסיכונים.

הדגש:

הקשר בין יישום אסטרטגיה ותכניות עבודה לבין קיומו של מערך-בקרה מוכר כבעל ערך גדול מאד וחיוני לארגון. התנאי השזור בקשר זה הוא שמערך הבקרה, המדידה והמשוב נגזר מסט יעדי העל המרכיב את האסטרטגיה הארגונית, ולא רק מהרצון לבקר, לדווח ולבדוק ציות לתכניות העבודה הארגוניות.

יתירה מזו, ארגונים מבצעים שינויים והתאמות במערך הבקרה, כתוצאה משינוי במיקודים האסטרטגיים, ביעדי העל או במבנה הארגוני הבסיסי של הארגון התומך באסטרטגיה.



3.1.2 דרכים בסיסיות ליישום אסטרטגיה

- מקובל כי ניתן ליישם אסטרטגיות ותכניות עבודה בארגון בכמה דרכים בסיסיות. הדרך שנבחרה על ידי נציבות שירות המדינה בתהליך יישום הרפורמה על ניהול ההון האנושי הינה **יישום באמצעות גופים מואצלים (Loosely-Coupled Networked Units)** שעיקרו האצלת מרכזי הכובד בקבלת ההחלטות לגופי קצה עקב קירבתם והבנתם את מרחבי הליבה.
 - מצוינות ניהולית תושג באמצעות השגת איזונים בין כיווני הפעולה הנדרשים מהמרכז, לבין גמישות תפעולית של יחידות הקצה, בין השגים תהליכים פנימיים (מינהל), לבין תוצאות חיצוניות במונחי שוק.
 - בקרה לתכניות העבודה תיעשה בעיקר על תהליכי קבלת ההחלטות של יחידות הקצה, שיקול הדעת של היחידות, אך גם על התוצאות של היחידות במונחי שוק ובנצ'מרקינג (תהליך דומה קורה בנציבות שירות המדינה).

האתגר ביישום אסטרטגיה גדול מאד בסקטור הציבורי משום שארגונים נדרשים היום לאזן תפישות הפעלה בהם קיים רצון בסיסי לאזן בין ציות למינהל תקין, לחוק, ולקודי אחריות חברתית ואמון הציבור לבין הרצון לעשות את הדברים הנכונים מבחינת תנאי השוק, דרישות הציבור וההשתנות המתמדת של ערכים ואמות מידה, שהן לעיתים מהירים יותר מקצב השינויים בסקטור הציבורי. יחד עם זאת, מקובל לומר כי לכל דרכי יישום האסטרטגיה יש בדרך כלל מכנה משותף ועיקריו:

- הצורך הארגוני לחזור על תהליך היישום האסטרטגי מידי תקופה (גם אם תכניו השתנו).
- ההכרה שיש לערוך מעגל בקרה ומשוב פנימי המשקף את מידת ההצלחה בהשגת היעדים - ולתקן בהתאמה.

3.1.3 תצפית מחקרית על כשלים ביישום אסטרטגיה

למרות העובדה שארגונים משקיעים מאמצים רבים ביישום אסטרטגיה, עולה מן המחקר הארגוני, כי קיימים כשלים תהליכיים ומבניים, החוזרים על עצמם בארגונים פרטיים וציבוריים. כשלים אלו מפחיתים את האפקטיביות הארגונית ביישום האסטרטגיה ומדללים את השפעתה המקווה. להלן מספר כשלים מתועדים:¹⁵

- א. קיים קושי בהמרת האסטרטגיה ליעדים תפעוליים הפוגשים את רמות הביצוע בארגון.
- ב. חוסר במדדי ביצוע אחידים, פשוטים, שקופים, ובני ניהול והנעה.
- ג. רמת מודעות נמוכה בקרב שכבות הארגון הפנימיות לאסטרטגיה הארגונית, יעדיה ומורכבותה.
- ד. יישום האסטרטגיה לא מחובר ברציפות למעגל הניהולי בארגון: תכנון <תקצוב> תפעול.

¹⁵ מקור: The strategy Focused Organization, Prof Robert Kaplan, 2000

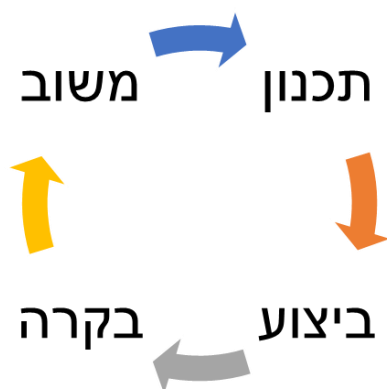


- ה. בלבול בין יישום אסטרטגיה לעמידה במינהל תקין או ביעדי תקציב.
- ו. 60% מהארגונים לא מחברים תקצוב דינמי עם אסטרטגיה.
- ז. 78% מהארגונים לא משנים את התקציב במהלך השנה למרות שינויים מחויבים העולים מהנתיב האסטרטגי.
- ח. 85% מהארגונים מקצים פחות משעה לדיון באסטרטגיה הארגונית ומימושה.
- ט. 70% ממנהלי ארגונים מציינים שהאסטרטגיה שהייתה להם טובה, אך נכשלו בישומה.

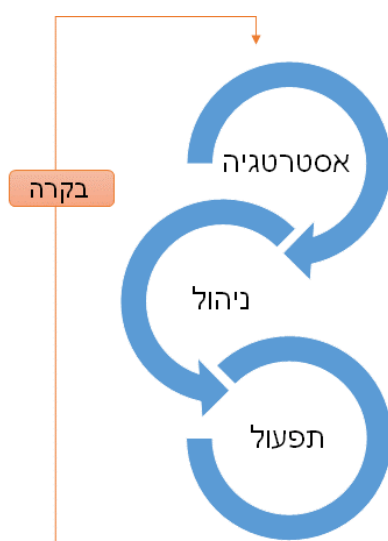
אחת התרופות המשמעותיות לכשלים התהליכיים והמבניים הינה ההכרה הארגונית בצורך במערך **בקרה ומשוב**, שיש בו מנגנונים פנימיים מובנים של הערכה וחזרה עצמית מידי תקופה. מנגנונים מובנים אילו מבוססים על שיטות מדידת ביצועים, כלים מגוונים, שפה אחידה של מדדים ובקורות, ושגרות ניהול בהפעלתם.

3.1.4 מודלים בסיסים במערך בקרה ארגונית

א. **מודל בסיסי של מערך בקרה ניהולי** - מערך זה ממוקד בתהליכי תכנון-ביצוע-בקרה-משוב, המאפיין את מעגל הניהול בארגון. יתרונו של מערך בקרה זה הוא בפשטותו, תפוצתו והפעלתו המנגנונית בארגון. חסרונו המרכזי הוא באי החיבור הקיים (וההכרחי) ליישום האסטרטגיה הארגונית, כך שעלול להתממש סיכון שמעגל הניהול מצוין, ומערך הבקרה מצביע על הצלחה (ביצועים בהתאם לתכנון השנתי) בעוד קיים כשל אסטרטגי (הארגון לא הגיע או לא יגיע ליעדי העל ארוכי הטווח שלו).



ב. **מודל בסיסי של מערך בקרה אסטרטגי** - מערך זה ממוקד בתהליכי ניהול במעגל אסטרטגיה-ניהול-תפעול-בקרה. נקרא גם "מידרג אסטרטגיה-בקרה". במערך זה נוגעת הבקרה בכל מעגלי הניהול המשניים: יישום אסטרטגיה, ניהול הארגון, ניהול התפעול, ומחייבת משוב מלא בין יישום אסטרטגי לתוצאות תפעוליות נאותות.



3.1.5 מרכיבים חיוניים במערך הבקרה ארגונית

- א. **תפישה מתכללת ליישום אסטרטגיה עם מערך הבקרה** - תפישה זו צריכה לחבר בין כל המעגלים הניהוליים הרצויים לארגון: יישום האסטרטגיה, ניהול הארגון, ניהול התפעול, ועוד.
- ב. **שפה אחידה לבקרה ומדידה** – יושג באמצעות בניית מערך בקרה אחיד (Unified) המושתת על מושגי יסוד בתורת הבקרה, המדידה, המשוב וההערכה. מערך אחיד זה כולל מילון מונחים (Lingo) מקצועי ושימושי במדידת ביצועים לכלל הארגון. מילון זה יוצר שפה אחידה, מדדים מוסכמים, פרשנות הנוטה להיות אחידה, ואשר ממזערת ככל שניתן מחלוקות וקונפליקטים.
- ג. **שגרות ניהול משוב והערכה** – שילוב הבקרה כחלק מההתנהלות היומיומית של הארגון באופן מובנה. הסדרת התהליכים הרלוונטיים בארגון, הגורמים המעורבים בהם, העיתוי והמבנה של מופעי בקרה ברמות השונות.
- ד. **כלים מתודולוגיים ומיחשוביים** - בניית פלטפורמה מתודולוגית (תפישתית), ומיחשובית (דיגיטלית) משולבת, לבקרת מדידה של ביצועי הארגון, הכוללת ארגז כלים מגוון מאד, ואשר יכולה לתמוך במעגל תכנון ביצוע, ובמידרג אסטרטגיה בקרה.



ארבעת המרכיבים שלעיל מקובלים בספרות המקצועית הניהולית, והמחקרית האקדמית, כתנאים הכרחיים ליישום מערך בקרה. המרכיבים שלובים זה וזה ומציעים ערכים בסיסיים כגון:

- מערך בקרה מאוזן: תפישה (שיטה) + שפה (תקשורת) + שגרות (ניהול) + כלים (ביצוע)
- מערך בקרה המיושם בקשת פעולה רב תחומית: מתודולוגית, תפעולית, מיחשובית.
- מערך בקרה שעיקרו תרבותי (3 מעגלים) ולא רק טכני (מעגל אחד).

3.1.6 תועלות ותוצרים מרכזיים מקובלים למערך בקרה ומדידה בעל זיקה אסטרטגית

- רלבנטיות** - בנייה ותחזוקה של "תמונת המצב" או "תמונת הביצועים" או "סטטוס בריאות" (Health Status) של מעגלי התכנון והביצוע, מעגלי העבודה והעובדים.
- אמינות** - אספקת משוב מהימן למנהלים באמצעות דוחות ביצוע תקופתיים, שיש בהם שקיפות למספרים, אמינות בניתוח העובדות הניבטות, וקשר לאמות מידה חיצוניות (Benchmarking, Market).
- חיזוי** - הקמת יכולת לחזות ולצפות לתוצאות מסוימת בעקבות השקעה בתהליכים.
- ניראות** - אפשרות להשיג את את הניראות הנכונה, בזמן הנכון, לאנשים הנכונים (אלו האחראים לביצוע – Accountable).
- יצירת ערך** - לצמצם את הזמן המוקדש לפעילויות ארגוניות שאינן יוצרות ערך, על מנת שבאורח טבעי יונהגו היחידות הארגוניות להתמקד במה שנחשב עיקרי.



3.2 בנייה מתודולוגית של מערך מדידה ובקרת ביצועים

ניהול מוצלח של מערך מדידה ובקרת ביצועים מצריך אימוץ מסגרת מדידה תפישתית, המכילה היררכיה של מדדים מקושרים (מערך מדדים). בתוך מסגרת המדידה ומערך המדדים משובצים מדדי ביצוע לאסטרטגיה, מדדי ניהול ותפעול.

פרק זה יפרט את מסגרת המדידה התפישתית ואת עקרונותיה:

- **עקרון מתודולוגי ראשון (נושאי ערך): קביעת נושאי מדידה (Themes) אסטרטגיים.**

בדרך כלל כ-2-5 נושאים מרכזיים הנגזרים מאסטרטגיית הארגון. לדוגמא: "אפקטיביות ארגונית", "יעילות/מצויינות תפעולית" (השגת המטרות במינימום משאבים), צמיחה, ניהול סיכונים.

- **עקרון מתודולוגי שני (אזורי ערך) - אזורי מדידה מרכזיים (KPA – Key Performance Area).**

אזורים המזוהים עם מסגרת המדידה התפישתית שנבחרה. כך למשל במסגרת מדידה מסוג **Balanced Scorecard (BSC)** (לוח תוצאות מאוזן), נמצא ארבעה אזורי מדידה ראשיים: אסטרטגיה וייעוד, לקוחות ושירותים, תפעול ותהליכים, משאבים ולמידה, ובנוסף, כ-4-8 אזורי מדידה משניים כגון: למידה ארגונית, מימוש תהליכי ניהול מבוססי תקשי"ר, איכות ממשקים עם משרדי הממשלה, ניהול סיכונים בתהליכי פרישה, ועוד.

- **עקרון מתודולוגי שלישי (מאיצי ערך) – יצירת מדדי ביצוע מרכזיים (Key Performance Indicator).**

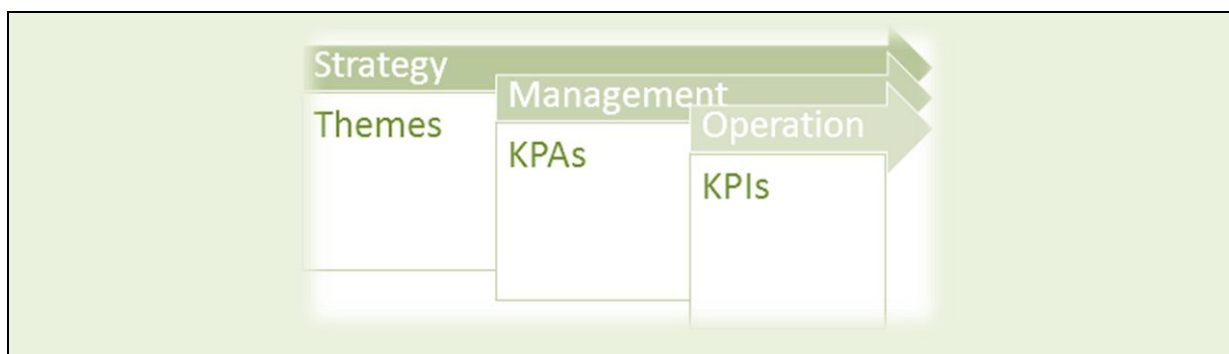
מדדים אלו מזוהים עם מדידה תפעולית של תופעה, תהליך או תוצאה מקווה. המדדים נגזרים מכל אזור מדידה וכמותם נעה בדרך כלל בין 2-4 ממדי מפתח.

המודל שלהלן מסכם את הקשר השלוב בין תימות אסטרטגיות, אזורי בקרה מרכזיים, ומדדי ביצוע. מודל זה מצביע למעשה על השיטה המרכזית וסדר הפעולות הנכון בבואנו לנסח את מערך הביצועים של הארגון. נעשה זאת באמצעות מענה על שלוש שאלות:

(א) מה הן התימות המרכזיות בהפעלת הארגון?

(ב) מה הם אזורי המדידה בתוך התימות, המביאים את מערך הבקרה לשקף את מלוא המטרות האסטרטגיות?

(ג) אילו מדדי מפתח כדאי לפתח בכל אחד מאזורי המדידה, ולאילו פעילויות (Less is More)?



• **עקרון מתודולוגי רביעי – תכנון מוקפד של כלכלת מערך הבקרה:**

כל מאיצי הערך (מדדים) הממוקמים בכל אחד מאזורי הערך מחוברים בקשרי סיבה-תוצאה, או השפעה-תוצאה, על מנת לתאר את תהליך יצירת הערך.

• **עקרון מתודולוגי חמישי – תכנון מוקפד של כלכלת מערך הבקרה:**

דוגמא להמחשה:

- כמות נושאים עשויה להיות בין 2-5.
- כמות אזורים 4-8 לנושא.
- כמות מדדים 2-4 לנושא.

ועל כן, כמות המדדים שתרכיב את מערך הבקרה הראשוני עשויה להיות בין 16-160 מדדים. כל מדד יכול להימדד חודשית (12 פעמים בשנה), רבעונית (4 פעמים בשנה) או שנתית (1 פעם בשנה) ומכאן נובע כי כמות המדידות יכולה לטפס (במקרה שכל המדדים חודשיים) עד כ- 1920-192.

מסקנה מרכזית: כלכלת מערך הבקרה הינה עקרון מתודולוגי מעצב ומנחה מרכזי בניסוח תפישת ההפעלה, והבנתו העמוקה, ויישומו הנכון, מבחינים בין יישום מוצלח ובר-ניהול לבין יישום משעבד משאבים היוצא מכלל שליטה.

3.2.1 ניסוח מדדים אסטרטגיים¹⁶

לאור מורכבותם הברורה תהליכים אסטרטגיים ותכניות העבודה הנגזרות מהם, נדרשים המדדים האסטרטגיים להיות ברורים ופשוטים ככל שניתן.

מדדים אסטרטגיים מאופיינים בדרך כלל במדידה איכותנית, ויעסקו בעיקר ביעדים ארוכי הטווח של הארגון כגון: צמיחה, חדשנות, יעילות, שירות, שיפור תדמית שירות המדינה, מצוינות, תחרותיות משקית, רמת ההון האנושי, תרבות ארגונית, ניהול סיכונים מערכתית, פרויקטים מעצבים שינוי.

¹⁶ ככלל - באחריות האגף הבכיר לתכנון אסטרטגי ובשיתוף אגף הבקרה



3.2.2 ניסוח מדדי ביצוע ניהוליים

הצלחת יישום האסטרטגיה ותכניות העבודה הרב שנתיות מחייבת ראייה מובחנת יותר (Granular), במרחבים ניהוליים המקובלים בכל ארגון גדול וביניהם: מרחב ניהול של תקציב, לקוחות, תפעול, משאבים ועוד.

מדדים ניהוליים של היחידות והאגפים חייבים להיות מקושרים בצורה נכונה (לוגיקה), וברורה (פשוטה) למדדים האסטרטגיים על מנת לבטא את התרומה הניהולית של האגפים והיחידות למימוש האסטרטגיה הכלל-ארגונית.

מדדים ניהוליים מאופיינים בדרך כלל באיזון רחב בין מדידה כמותית לאיכותית ויעסקו למשל באפקטיביות של:

- לדוגמא: תהליכי גיוס - כמות מגויסים בחתכים שונים, % גיוס תכנון מול ביצוע, ניתוח כמותי של פערים על פי מקצועות, כישורים, יחידת ארגונית.
- לדוגמא: יעילות ארגונית תקציבית - עמידה בתקציב יחידה תכנון מול ביצוע, ניצול תקציב פרויקט על פני משך זמן שהוקצב לו, צמצום פערי זמן בין דרישות תקציביות להזמנות ביצוע בפרויקטים הנמצאים בתכנית העבודה השנתית.

3.2.3 ניסוח מדדי ביצוע תפעוליים

נדרשים לטובת מדידה טקטית, מקומית של פרויקטים, תהליכים ומשימות, הן ברמת הארגון והן ברמת הפרט. מדדים אילו מאופיינים בפעילויות קצרות טווח יחסית, ותוצאתם משפיעה על הביצוע הניהולי הכולל של היחידה או הפרט (ראה מדדי ביצוע ניהוליים).

מדדים תפעוליים מאופיינים בדרך כלל בהיבט כמותי חזק, יעסקו למשל ב-% מענה לפעולות שירות ביחידה מסוימת, % יישום של תכנית קליטה ייחודית.

לדוגמא (רשימת חלקית בתחום הניהולי של גיוס ואיוש):

- היחס בין מכרזים פנימיים למכרזים חיצוניים (בגיוס עובדים).
- מספר ממוצע של מועמדים לכל משרה פתוחה במכרז חיצוני/פנימי.
- משך זמן ממוצע לתהליך מכרז חיצוני (מההחלטה על יציאה למכרז עד לאישור העובד/מנהל).
- משך זמן ממוצע לתהליך מכרז פנימי.
- משך זמן ממוצע לתהליך קליטה (מאישור העובד/מנהל עד לתחילת עבודתו בפועל).
- משך זמן ממוצע לאיוש משרות זמניות.



3.3 כלי מרכזי ראשון - מפות בקרה אסטרטגיות

3.3.1 מפת הבקרה האסטרטגית ככלי ניהולי – עקרונות ונחיצות

עבודתם של קפלן ונורטון¹⁷ ביצירת לוח תוצאות מאוזן למדידה ובקרת ביצועים בארגון התחדדה על בסיס יישומים של ארגונים בסקטורים השונים, להכרה יותר רחבה של הצורך במיקוד התכניות, הפעולות והמשימות של הארגון להיות מתועל לעבודה בנתיב המיקוד האסטרטגי שלו¹⁸. משמעות חידוד זה הייתה שלמערכות מדידת הביצועים יש משימת על והיא להיות מצפן ונווט השומר על תנועת הארגון בנתיב המיקוד האסטרטגי שלו, וזאת לשם:

- השגת יעדיו הפנימיים (עובדים, תוצרים)
 - השגת יעדיו החיצוניים (קשרי לקוחות, שירותים)
- משימת על זו, שמרכיביה היו (1) היכולת לראות פני עתיד (בקרה אסטרטגית), ו-(2) היכולת לבחון את המצב הקיים (בקרת משאבים ופעולות פנימית), חייבה מסגרת מדידה ובקרה העשויה לספק תשתית רעיונית ליישומה. בשלב זה ברור היה כי נדרש חיבור חזק בין מערכות ניהול אסטרטגיה למערכות בקרת ביצועים (שעיקרן מדידה והערכה). יתירה מזו, החיבור בין האסטרטגיה לבקרה חידד את התפקיד של מערך הבקרה להציע איזונים בין מתחים אסטרטגיים הקיימים בארגון, לדוגמא:
- בקרת תכנון **לטווח קצר** מול בקרת תכנון **לטווח ארוך**
 - בקרת **תהליכים** לעומת בקרת **תוצאות** "השורה התחתונה"
 - השקעה בהשגת **יעילות** אל מול השקעה **באפקטיביות** ארגונית, ועוד.
 - מדידה **כמותית** של תוצאות אל מול מדידה **איכותית** של ביצועים.

לדידם של קפלן ונורטון, לא היה מדובר בקשר פשוט בין מערך הבקרה לניהול האסטרטגי, אלא בטרנספורמציה שלמה אותה הם כינו מפות אסטרטגיות ארגוניות¹⁹.

מפות אסטרטגיות הינן במהותן הפיזי **דיאגרמות**, ועיקרן הרעיוני הוא **מדידת יעדים באמצעות מיקוד בנושאי ערך, אזורי ערך, ומאיצי ערך, כשם שנסקרו לעיל בסעיף הקודם**.

המפה האסטרטגית מחוברת מחד לתכנית האסטרטגית של הארגון ומתארת כיצד הארגון יוצר ערך לכל בעלי העניין (הנהלה, עובדים, לקוחות, ממשקים ארגוניים אחרים...),

¹⁷ Kaplan, R. S. and D.P. Norton (1996) *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Boston: HBS Press

¹⁸ Kaplan, R. S. and D.P. Norton (2001) *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Competitive Environment*, Boston: HBS Press.

¹⁹ Kaplan, R. S. and D.P. Norton (2005), *Strategy Maps: Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*, Boston, HBS Press



וביחס אליה נבנית - מפה למערך בקרה מאד קונקרטי בהתייחסות - לחלוקת התכנית האסטרטגית לאזורי ערך ולמאפצי ערך המחוברים ביניהם בקשרי סיבה-תוצאה.

הנחת היסוד עקרונית של מפת הבקרה האסטרטגית היא שאם הארגון מייצר ערך נכון, טוב ומתאים ע"י מאפצי הערך המשובצים במפה, הרי שאזורי הערך יגיבו באורח חיובי ודומה, ומכאן שהארגון יימצא על נתיב התנועה האסטרטגי שלו (יישום היעדים, מימוש השליחות). **והפוך מכך, אם הארגון מייצר ערך שגוי, חלש או לא מתאים המשתקף במערך הבקרה של מאפצי הערך המשובצים במפה, הרי שאזורי הערך יגיבו באורח שלילי ויצילו חריגה, ומכאן שהארגון נמצא בסטייה מנתיב התנועה האסטרטגי שלו (אי הצלחה, צורך בפעולות מתקנות).**

סיכום ביניים מפת בקרה אסטרטגית :

פלטפורמה רעיונית המרכזת את תהליך יצירת הערך בארגון באמצעות דיאגרמה הנגזרת מהמפה האסטרטגית של הארגון והמחברת יעדים אסטרטגיים בחיבורי סיבה-תוצאה, השפעה-תוצאה בארבעה מרחבים מומלצים של עשייה ארגונית היוצרת ערך ודורשת בקרה ומדידה : (1) אסטרטגי, (2) לקוחות וממשקים, (3) תהליכים ותפעול, (4) משאבים ולמידה.

3.3.2 יצירת מפת בקרה האסטרטגית

להלן מספר עקרונות וכללים ליצירת המפה האסטרטגית :

- המפה האסטרטגית מתיימרת להיות **על 'דף אחד'** (תמונה אחת), על מנת להיות קלה להבנה, ברורה לפרשנות, ואשר עשויה לשמש כלי יעיל בקידום יצירת הערך הארגוני.
- בדרך-כלל מתמקדת המפה בבנייה ואיכלוס של **ארבעה אזורי** Balanced Score-Card : (1)אסטרטגי ; (2)לקוחות ; (3)תהליכים ; (4)משאבים. אזורי ערך אלה תוקפו בארגונים רבים כסט המתכלל ביותר של אזורי יצירת מערך תועלות בארגון.

בסקטור הציבורי, מקובל כי המפה מוסיפה את מימד השגת הייעוד והשליחות (Mission) הציבורית של הארגון באמצעות מינימום ארבעה אזורי ערך : (1)אמון (Fiduciary) ; (2)בעלי העניין ; (3)לקוחות ; (4)תהליכים ומשאבים.

- אזורי יצירת הערך האסטרטגי והלקוחות מאופיין **בהסתכלות 'החוצה'** – מדידה ובקרה אל מול ערכים חיצוניים לארגון. המרחב ומתמקד בהשגת המטרות ארוכות הטווח בתחומי התייעלות ארגונית, צמיחה והתרחבות, יצירת ערך לבעלי העניין, העלאת הערך הנכסי והתחרותי של הארגון ועוד.

למשל : באיזו מידת אפקטיביות מיושמת תכנית ההאצלה הלכה למעשה.

- אזור יצירת הערך **התהליכי** מאופיין **בהסתכלות 'פנימה'** – מדידה ובקרה של תהליכים פנימיים בארגון המספקים את התוצרים והשירותים של הארגון, ולרבות תפעול, איכות, ממשקים, ועוד.



למשל: באיזו מידה השתפרה איכות הערכת העובדים?

- האזור הבסיסי של משאבים ולמידה, מכיל את כל התשתיות הנדרשות לתמוך בתהליכים, באמצעות ההקצאה של הון אנושי (כ"א, ידע), הון טכנולוגי (מידע, תקשורת), הון ארגוני (מבנה, רגולציה ותאימות, נהלים).

למשל: באיזו מידה השתפרה איכות שכבת הניהול המוגדרת כעתודה ניהולית?

3.3.3 מדוע מפת בקרה אסטרטגית משמשת כלי מוביל?

- מורכבות פשוטה** – באמצעות מיקוד באזורי יצירת ערך ארגוניים בתחומי מדיניות, ניהול לקוחות, ניהול תהליכים, ניהול האיכות, יכולות ליבה, חדשנות, הון אנושי, טכנולוגיות מידע, מבנה ועיצוב הארגון הלומד ועוד, ופרישתם הדיאגרמטית המצומצמת, יכול הארגון ומערך הבקרה לתאר בפשטות יחסית את "מפת הדרכים" הארגונית ליצירת תועלות משמעותיות לעובדים ולמנהלים.
- תקשורתיות** – המפה האסטרטגית היא כלי תקשורת ממצה ראשונה ליצור היערכות מתואמת (Alignment) ותיאום ציפיות בין דרגי הנהלה שונים, בין משרדים שונים (מבנים ארגוניים), ובין קובעי המדיניות למבצעה.
- חיבור חכם בין מרכיבי מערך הבקרה** – המפה האסטרטגית הינה כלי בקרה היכול **לסכם** באמצעות היותו מבחין, **לאבחן** באמצעות ניתוח האזורים ה'מוכים' בבעיית יצירת ערך, או ה'מובילים' בהאצת ערך לארגון, **ולעצב** תכנית יישומית לתיקון או חיזוק לארגון.

3.3.4 מפת בקרה אסטרטגית – דוגמה להמחשה

בתרשים 6 מוצגת מפה אסטרטגית אפשרית לניהול ההון האנושי בשירות המדינה, כדוגמה להמחשה.

הערה: זו דוגמא בלבד ליישום אפשרי לטיפול בהון האנושי!

א. במפה להלן אנו יכולים לראות שישה אזורי ערך: **שניים אנכיים**: חדשנות והשיגיות ושיפור התדמית של שירות המדינה (תימות); **ארבעה אופקיים**: אמון הציבור ואסטרטגיה, לקוחות ושירותים, תפעול ותהליכים, משאבים ולמידה.

ב. המפה פורטת כיצד האזורים יוצרים ערך באמצעות מאיצי ערך:

- **אזורי הערך הרוחביים:**

- אמון הציבור, אסטרטגיה – 4 מאיצים
- לקוחות, שירותים – 7 מאיצים
- תפעול ותהליכים – 11 מאיצים (הארגון שם דגש יותר על תהליכים ורפורמה)
- משאבים ולמידה – 3 מאיצים

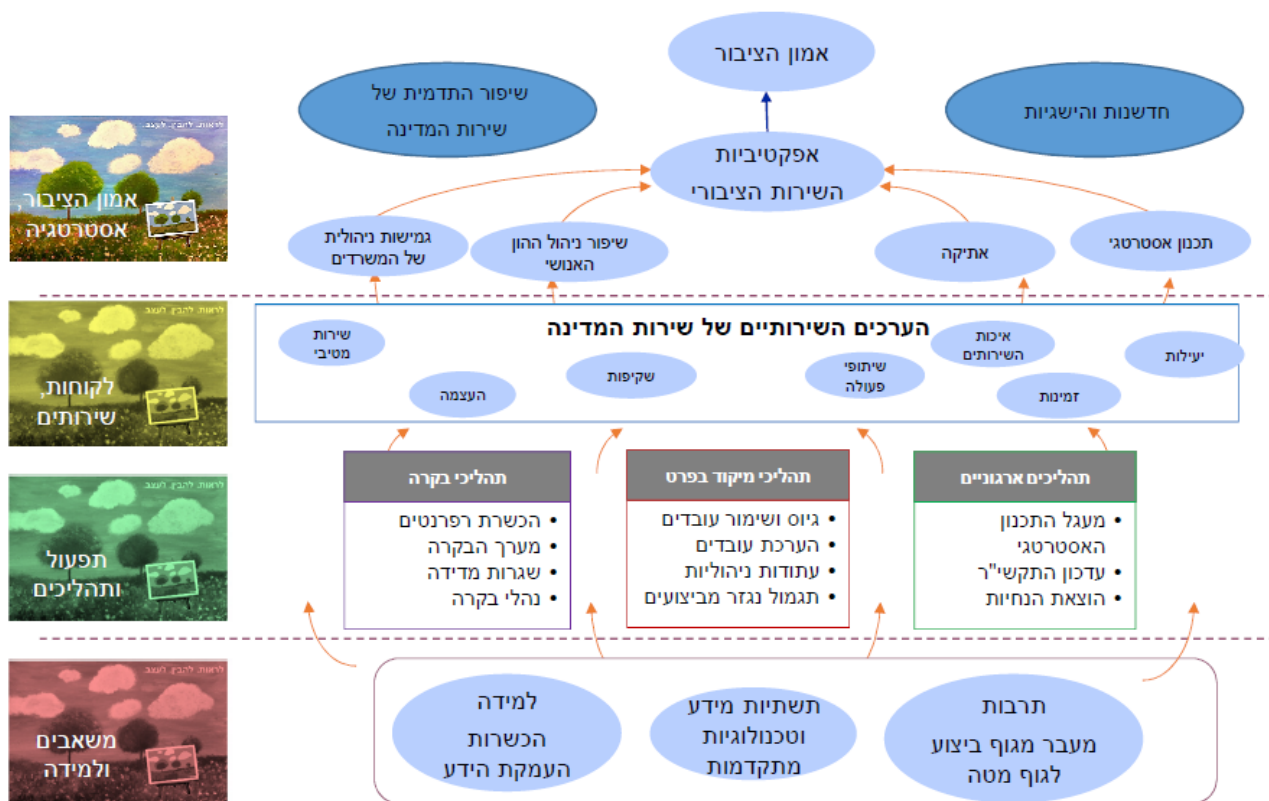


- אזורי הערך האנכיים:

○ חדשנות והישגיות – 15 מאיצים (הארגון שם דגש יותר על חדשנות, התחדשות, חתירה ליעדים)

○ שיפור התדמית – 10 מאיצים

בניית "מפת דרכים" אסטרטגית במערך הבקרה, המבהירה כיצד נ.ש.מ יוצרת ערך לשולחיה ולקוחותיה



תרשים 6. מפת אסטרטגית – דוגמה להמחשה

3.3.5 הקשר בין מפת הבקרה האסטרטגית לסוגי הבקרה השונים

מפת הבקרה האסטרטגית מייצרת את תמונת המאקרו המשמשת את מערך הבקרה במענה לשאלת המפתח: **האם (ועד כמה) הושגו היעדים האסטרטגיים?**

תמונת המצב המוצגת במפה משמשת כעוגן וכגורם מניע לבקרה, על סוגיה השונים. בפרט –

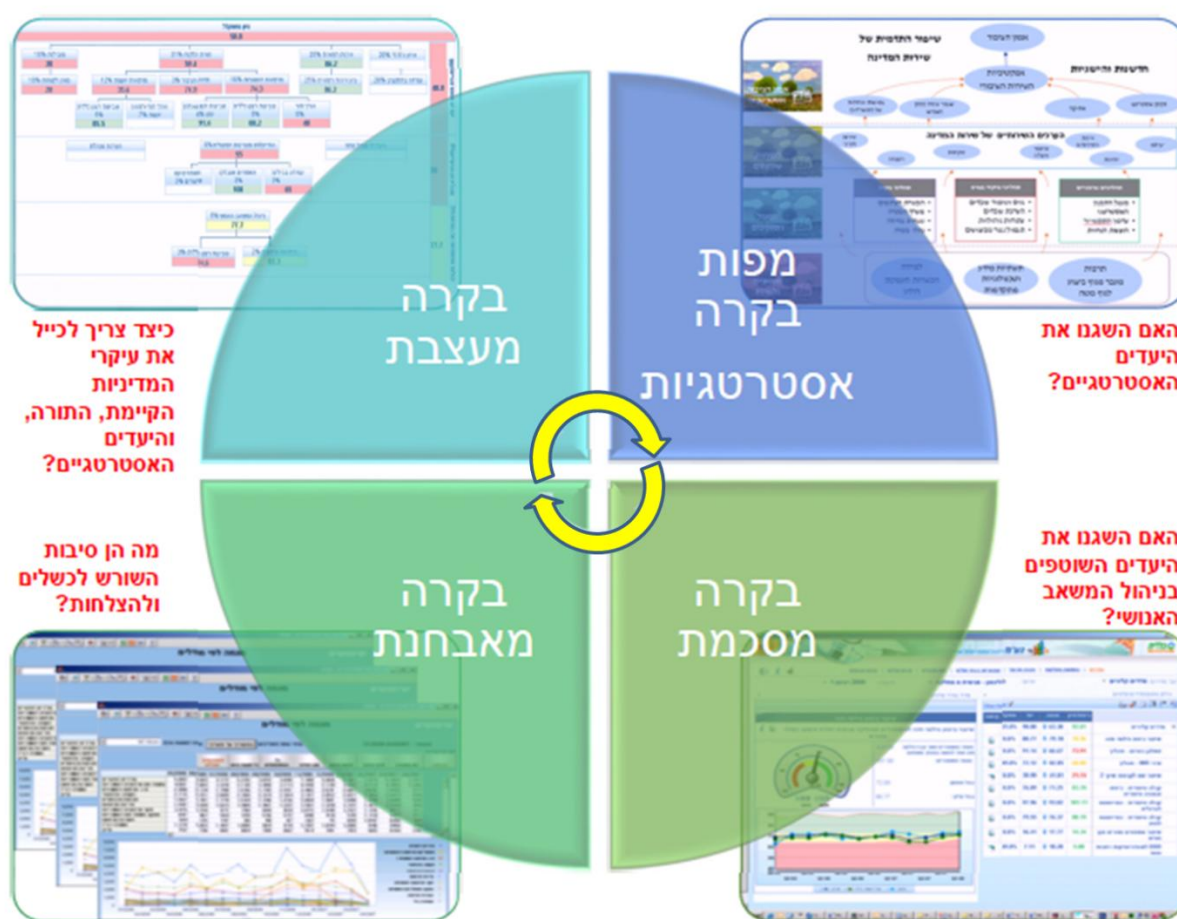
א. **הבקרה המסכמת** מסתייעת במפה בכדי להצביע על תמונת הביצוע מול התכנון, באמצעות המדדים השלובים בה.



ב. **הבקרה המאבחנת** מתחקה אחר יחסי הסיבה-תוצאה ומתוך המפה לצאת לתהליך החוקר את סיבת השורש לפערים מרכזיים המוצגים בה (למשל – למדדים "אדומים", לפערים בהשגת תימה ארגונית, או לפערים המתגלים כמערכתיים).

ג. **הבקרה המעצבת** משתמשת במפה ככלי המשקף את המדיניות הקיימת ומאפשרת תיקוף של המפה עצמה והתאמות שלה – בניסוח היעדים האסטרטגיים, הנושאים הנמדדים, יחסי הגומלין בין ה"אובייקטים" המוצגים במפה ובכך להניע מהלך מתקן מדיניות, תורה ואסטרטגיה.

להלן תרשימים המציגים את הקשר התהליכי בין סוגי הבקרה למפת הבקרה האסטרטגית:

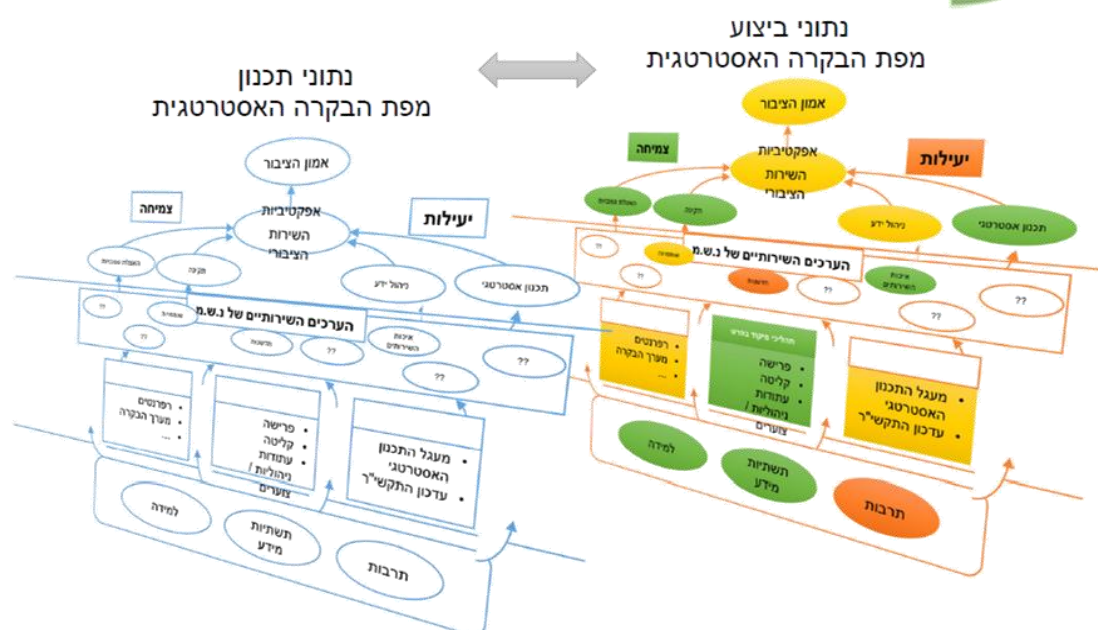


תרשים 7. הקשר בין מפת הבקרה האסטרטגית לסוגי הבקרה השונים



בקרה
מסכמת

כשמפה אסטרטגית פוגשת בקרה מסכמת < השוואה בין תכנון לביצוע בפועל



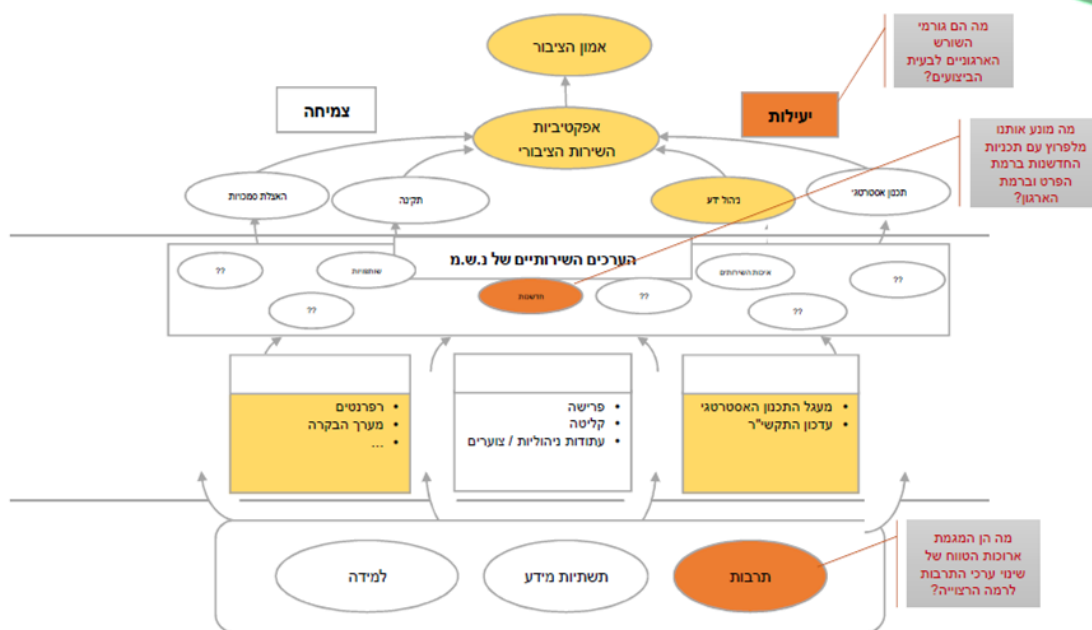
מפת הבקרה הכחולה עם נתוני תכנון מתרגמת ומשקפת את ההישגים הנדרשים (תכנון/אמות מידה)
מפת הבקרה הצבעונית עם נתוני הביצוע מציגה את תוצאות בקרת הביצועים והעמידה בהישגים הנדרשים.

תרשים 8. השימוש במפה האסטרטגית לבקרה מסכמת (אילוסטרציה)



כשמפה אסטרטגית פוגשת בקרה מאבחנת << התחקות אחר בעיות שורש ומגמות שינוי

בקרה
מאבחנת



הבקרה המאבחנת מתמקדת במפה האסטרטגית באזורי תת-ביצוע וחוקרת באמצעות כלים מגוונים את הסיבות והנסיבות לחריגה מציפיות הביצוע.

תרשים 9. השימוש במפה האסטרטגית לבקרה מאבחנת (אילוסטרציה)



הבקרה המעצבת פורשת את המפה המרכזית ליחידות. הפרישה מבטיחה מחד "יישור קו בקרתי אסטרטגי" עם המפה המרכזית בנציבות שירות המדינה, ומאידך, מאפשרת הגוונה של היעדים לליבות השונות של היחידות.

תרשים 10. השימוש במפה האסטרטגית לבקרה מעצבת (אילוסטרציה)



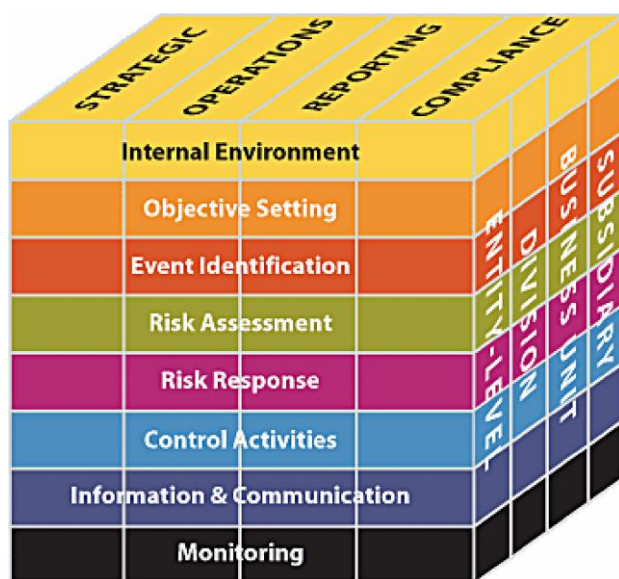
3.4 כלי מרכזי שני – הערכה וניהול סיכונים

קיימים מספר מודלים מרכזיים להערכה וניהול סיכונים בארגון.

דוגמא למודל נפוץ המקובל בקרב ארגונים בסקטור הפרטי והציבורי פותח על ידי COSO²⁰ ומגדיר מדדים לבדיקת אפקטיביות של בקורות הארגון, תוך התייחסות לחמישה תחומים עיקריים: סביבת בקרה, ניהול סיכונים, פעילויות בקרה, מידע ותקשורת, ניטור. COSO פיתח גם מדריך מפורט ליישום המודל, המדגים כיצד פעולות הבקרה, שנועדו להקטין את הסיכונים הכרוכים בפעילות הארגון, תורמות להשגת יעדי העסקיים.

על פי עקרונות המודל של COSO, למערך הבקרה בארגון קיימות ארבע מטרות עיקריות:

1. להגביר את אפקטיביות ויעילות פעולות הבקרה, המדידה, המשוב וההערכה.
2. להבטיח את מהימנות הדיווח הבקרתי על גווניו.
3. לוודא תאימות לרגולציות והחוקים הרלוונטיים בפעילות הארגונית.
4. להעריך (זיהוי, מיפוי, אומדן) את הסיכונים הכרוכים בכל שלעיל, ולנהל (מדיניות, טיפול, ניטור) אותם באורח רציף.



המודל מתואר כקובייה שנועדה לציין כי ניהול סיכונים הוא:

1. תהליך בעל 7 שלבים (ניתוח הסביבה, יעדי הארגון הראשיים, זיהוי אירועי סיכון, אומדן הסיכון, תגובה אפשרית, פעילויות בקרה, תקשורת ארגונית, ניטור מתמיד)
2. הנעשה ב-4 מרחבים שונים שלסוגי סיכון (סיכונים אסטרטגיים, סיכונים תפעוליים, סיכונים תקציב וייעוד, סיכונים ציות)
3. בחתך נכון ומתאים של המבנה הארגוני הנבחר ע"י ההנהלה.

²⁰ COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, <http://www.coso.org>



בספרות המקצועית העוסקת בנושא הערכת סיכונים הוגדרו מספר אומדנים בהערכת סיכונים :

א. עוצמה והיקף (Impact or Vulnerability) ההשפעה של הסיכון - מידת הנזק הצפוי כתוצאה מבעיות תפקוד/חריגה מנורמות וכללים. הנזק יכול להימדד במונחים כספיים, ערכיים, ארגוניים ועוד.

ב. ההסתברות להתרחשות (Probability) - מה ההסתברות שהסיכון אכן יתרחש.

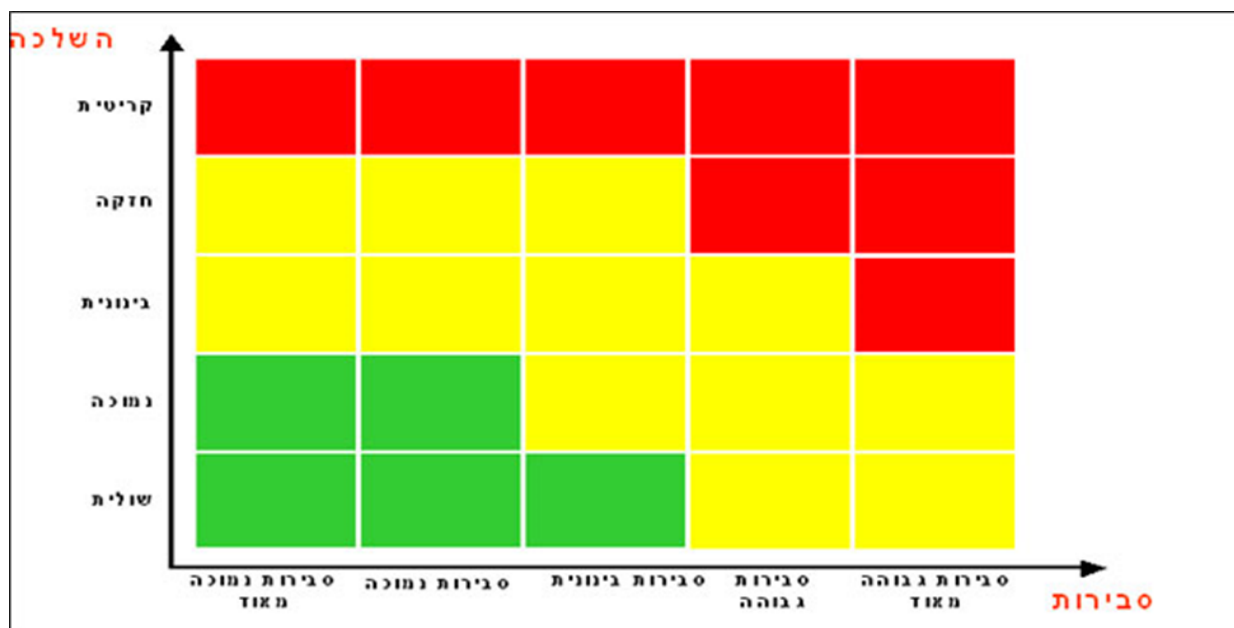
ג. חומרה (Severity) – המכפלה של שני האומדנים שלעיל, המתארת את ההשפעה הכללית שיש לסיכון אחד מול אחר.

לרוב נהוג להעריך את עוצמת הסיכון היחסית על פי מכפלה של ערך הסתברות האירוע בעוצמת ההשפעה של אירוע. את ערך ההסתברות נהוג להגדיר במדרג יחסי, כגון : 1 עד 5, ואת עוצמת ההשפעה אף היא נתונה כערך במדרג יחסי.

מערך בקרה יעיל ואפקטיבי יפתח מנגנוני תיעדוף על מנת למפות את הנושאים בעלי הסיכון ממכלל תחומי ניהול ההון האנושי שנציבות שירות המדינה אמונה עליהם. הדבר יעשה באמצעות מתודולוגיה של מפת סיכונים המשקפת את חומרת הסיכונים אחד אל מול האחר (מכפלה של עוצמת היקף ההשפעה של הסיכון וההסתברות להתרחשות). מפת הסיכונים תאפשר יצירת שיטות ומאפייני הבקרה הנדרשים לכל אחד ממוקדי הסיכון. תהליך גיבוש מפת הסיכונים יתבצע באמצעות מפגשים אישיים עם בעלי עניין מרכזיים בנציבות ובמשרדי הממשלה ויחידות הסמך וקבוצות מיקוד בהתאם לנושאים שונים על פי "אזורי הערך" שבמפה.

כך לדוגמא: באמצעות קבוצת מיקוד בנושא האצלת סמכויות בתחום התקינה ניתן יהיה להעריך את הסיכון שבחוסר עמידה בכללי האצילה בנושא זה. למה זה יכול לגרום (חריגה בתקציב), מה ההסתברות שמצב כזה יתרחש ולפיכך, מה עוצמת הסיכון. עוצמת הסיכון תגדיר בהמשך את מאפייני הבקרה הנדרשים.

בתרשים 11 מוצגת מפת סיכונים לדוגמא.



תרשים 11. מפת סיכונים – דוגמה להמחשה

על פי המפה, האזור האדום מתאר סיכונים שמופּו כבעלי סבירות גבוהה להתרחשות עם אימפקט (קריטיות) שלילית גבוהה לארגון.

3.5 סיכום: נקודת התחלה לבחירת מתודולוגיית בקרת ביצועים ארגונית

נקודת התחלה טובה ליצירת מערך בקרת ביצועים ארגוני בסקטור הציבורי הינה לבנות "מודל מדידה ובקרה רחב יריעה", שעשוי לשקף את מעגל התכנון והאסטרטגיה, לצד התפעול (פעילויות), הפרויקטים והמשימות הנגזרות.

3.5.1 מודלים מקובלים בסקטור העסקי והציבורי

- **לוח תוצאות מאוזן – BSC - Balanced Scorecard**: מתודולוגיה מובילה המיושמת בהצלחה באלפי ארגונים בעולם! מהווה כלי מתודולוגי לניהול ובקרת המידה שבה מבוצעת האסטרטגיה הארגונית. מתודולוגיה זו מייצרת תמהיל מאוזן ומובנה של מדדי בקרה מתחומים שונים של העשייה הארגונית ויוצרת זיקה סדורה בין תשומות, תהליכים וביצועים.
- **מערך תרומה כלכלית – EVA - Economic Value Added**: כלי ומדד עסקי מקובל בתחום של הערכת שווי חברות שתכליתו חישוב ההפרש בין הערך הכלכלי שהחברה "מייצרת" לבין עלות ההון הנדרש לפעילותה. מתודולוגיות שפותחו על בסיס מדד זה מאפשרות חישוב הערך של תהליכים/כיוונים עסקיים במודל דומה ובכך מדידה של תועלת האסטרטגיה הארגונית למקסום הערך עבור הארגון.
- **מערך צמצום טעויות בביצוע – 6 Sigma**: מתודולוגיה וכלים המתמקדים בשיפור תהליכים תוך התמקדות בצמצום הסיבות לכשל בביצוע (למשל ע"י צמצום השונות בין תהליכים), ויצירת מערך ניהול איכות המשולב בתהליכי העבודה ובשגרות הניהול.



3.5.2 אימוץ עקרונות בקביעת מדדים

מתודולוגית מדידת ביצועים ארגונית יכולה לסייע לארגון להחליט על מדדי הביצוע (אסטרטגיים, ניהוליים, תפעוליים, תשתיתיים) המתאימים ביותר ולספק בתהליך הנחיות מתודולוגיות בעיצוב ויישום, טפסים מובנים, כלי ניתוח וחקירה, והמלצות יישומיות בעיצוב ופרישת מדדים בשגרות הניהול הארגוניות.

דוגמא ליישום שיטתי של מתודולוגיית בקרת ביצועים ארגונית:

- בחירת מתודולוגיית בקרת ביצועים ארגונית.
- גיבוש מפות בקרה אסטרטגיות (תהליך של קביעת הנושאים, אזורים ומדדי מפתח באמצעות סדנאות/קבוצות מיקוד/שאלונים).
- שיתוף גורמים כגון סמנכ"ל למנהל ומשאבי האנוש ומנהל אדמיניסטרטיבי בבית החולים, מנהלי אגפים, מנהלי משאבי אנוש, הנהלת נש"מ.
- אישור נציב שירות המדינה.
- משך הזמן הצפוי – מיקוד בעולמות התוכן של הרפורמה (4 חודשים) לצד מיפוי כלל עולמות התוכן (משך דומה, יכול להיעשות במקביל לכמה יחידות).

דוגמא ליישום שיטתי בניסוח מדד בודד:

- שם הממד – למשל: רמת השירות הבין משרדית.
- הגדרת הממד - מה אני מודד?
- מימד - איפוא אני מודד את מה שאני מודד?
- תכונות הממד – יחידות מידה, תקופות, מה נחשב להצלחה (תקנים, מינהל תקין, רגולציה, אמות מידה בשוק, מומחים חיצוניים, אחר).
- כלי המדידה – למשל נתוני שאלון.
- נושא הממד – ממשקים בין משרדיים.
- אחריות ארגונית לממד – יחידה א'.
- אחריות ניהולית לממד – מנהל ב'.
- וכך הלאה...



פרק 4- התשתית הטכנולוגית תומכת מערך הבקרה

פרק זה מציג עקרונות מנחים לניהול המידע תומך הבקרה וכן מספק סקירה ברמת-על של סביבת העולם התקשובית (תשתית טכנולוגית ומערכות מידע) התומכת את מערך הבקרה.

4.1 עקרונות מנחים לניהול המידע תומך הבקרה

בכדי שהפתרונות המחשוביים הנבנים לניהול ההון האנושי בשירות המדינה יוכלו לספק תשתית מתאימה לתפיסת הבקרה, יש לתת את הדעת על העקרונות הבאים:

- א. אבחנה בין מקורות המידע, תהליכי עיבוד מידע וסביבת הצגת מידע.
- ב. יכולות שלילת המידע ורב-מימדיות.
- ג. יכולת לראות תמונה סיכומית ("היער") וגם לצלול לתמונת עומק ("העצים").
- ד. יכולת השוואה בין עולמות תוכן וישויות ארגוניות לאורך זמן – ניתוח מגמות.
- ה. איסוף מידע לבקרה כחלק מובנה בתהליכי העבודה ולא כתהליך עבודה בפני עצמו.
- ו. מניעת גודש מידע.
- ז. בקרה למנהלים – "אם צריך להסביר את זה, זה מסובך מדי".
- ח. שימוש במידע גרפי בשכבת התצוגה – "כי תמונה שווה אלף מילים".
- ט. מיפוי של מערכות מקומיות קיימות ובחינת זרימת/איסוף המידע למאגר ארצי לטובת הבקרה.
- י. טיוב נתונים – מיצוב בסיס נתונים שעליו ישען מערך הבקרה באמצעות תהליך של טיוב נתונים.

4.1.1 מקורות המידע, עיבוד מידע והצגת מידע

בבואנו לדון במידע תומך הבקרה, חשוב להבדיל בין שכבות שונות של המידע:

- א. **מקורות המידע (נתונים)** – זוהי השכבה הבסיסית בה נוצר המידע המשמש גם לבקרה. מידע זה מוזן במערכות מידע תפעוליות, על ידי משתמשים (ידנית), או מערכות תפעוליות אחרות (אוטומטית). שכבת מקורות המידע היא "חומר הגלם" למידע תומך הבקרה. בשכבה זו נמצאות מערכות המידע דוגמת מערכת מרכז"ה.
- ב. **עיבוד מידע** – עיבוד מידע מאפשר לייצר ממידע קיים מידע חדש. עיבוד מידע בסיסי מאפשר יצירה של מידע סיכומי (סכום, ממוצע, מקסימום וכד') מתוך מצבור של נתונים פרטניים. כמו-כן, מאפשר עיבוד המידע שילוב של מידע ממקורות שונים (מימדים שונים) לכדי מידע רב-מימדי. בשכבה זו נמצאות מערכות דוגמת מנוע החוקה או שכבת ETL (Extract, Transform, Load) של מערכת הבינה העסקית (BI).



ג. **הצגת המידע** – שכבת הצגת המידע עוסקת בהנגשת המילים והמספרים לכדי תמונה. שכבה זו כוללת דוחות וגרפים – של מערכות המידע השונות ובפרט של מערכת הבינה העסקית (BI)

4.1.2 שליפת המידע ורב-מימדיות

בכדי לאפשר לדלות מידע חשוב לבקרה, ובפרט לצורך הבקרה המאבחנת, נדרשת יכולת מתקדמת לסינון ושליפת המידע בחתכים שונים. בעוד ששכבת התצוגה (דוחות) נבנית "מבפנים החוצה", שליפת המידע מבוצעת "מבחוץ פנימה". כלומר, יכולות השליפה מתבססות על כך שכל משתמש ירצה לראות את "מה שמעניין" אותו, מהזווית שדרכה הוא מתבונן על עולם ניהול ההון האנושי בכלל ו/או תחום או נושא מסויים בפרט וללא קשר לאופן שבו המידע עצמו נבנה במערכת.

נדרש שמערך המידע יאפשר יכולת שליפה מתקדמת והשוואה בין עולמות תוכן שונים לטובת הבקרה.

4.1.3 תמיכה הן ב"יער" והן ב"עצים"

הבקרה הניהולית מחייבת את יכולת הצגת התמונה הסיכומית ("היער"), בעוד שבקרה מאבחנת מחייבת יכולת צלילה לפרטים ("העצים") והבנת תמונת עומק. נדרש שהמערכות/דוחות התומכים את הבקרה יאפשרו הצגה ברורה של חריגים ומעבר מהכללי לפרטי ולהיפך (drill down/up).

4.1.4 השוואתיות והיסטוריה בכל מימד

נדרשת אפשרות ליצירת דוחות השוואתיים – בין עולמות תוכן, ישויות ארגוניות וכדומה וכן לאורך זמן, בכדי להציג מגמות. יכולות זו נדרשת בשכבת התצוגה, אך מחייבת קיום המידע הרלוונטי במימדים השונים.

4.1.5 מידע לבקרה המשתלב בתהליכי הדיווח התפעוליים

הזנת מידע ייעודי לטובת דיווחי בקרה הינה מכשול מרכזי של מערכות בקרה שונות. נדרש שככל הניתן, המידע המשמש לבקרה יוזן במערכות המידע התפעוליות כחלק מתהליכי הדיווח והפעולות השוטפות.

4.1.6 גודש מידע – אויב הבקרה מספר אחד

בתהליכי ניהול ההון האנושי מיוצר מידע רב. לא ניתן לעשות שימוש בכל המידע הזה לצורכי בקרה שהיא גם יעילה ואפקטיבית. לכן, יש לזכור שלא כל המידע מקדם את יכולת הבקרה. מגיעה הנקודה שבה – Less Is More. עומס היתר שגודש המידע יעמיס על מערכת הבקרה יפגע בעצם יכולתה של הבקרה לחלץ מהמידע תובנות משמעותיות (ידע), המאפשרות הנעת פעילות מתקנת.

4.1.7 בקרה למנהלים – "אם צריך להסביר את זה, זה מסובך מדי"

הנמענים המרכזיים של מערך הבקרה הינם מנהלים בדרגים השונים. לפיכך, המידע תומך הבקרה ובפרט הדוחות, הינם מידע ניהולי. ככזה – נדרש שהכלים בהם יעשה שימוש יהיו פשוטים ואינטואיטיביים כמידת הניתן.

4.1.8 שימוש במידע גרפי

מאחר ש"תמונה שווה אלף מילים" – חשוב שכלי הבקרה, ובפרט כלי התצוגה, יכללו יכולות הצגה גרפית מתקדמות.



4.1.9 טיוב נתונים

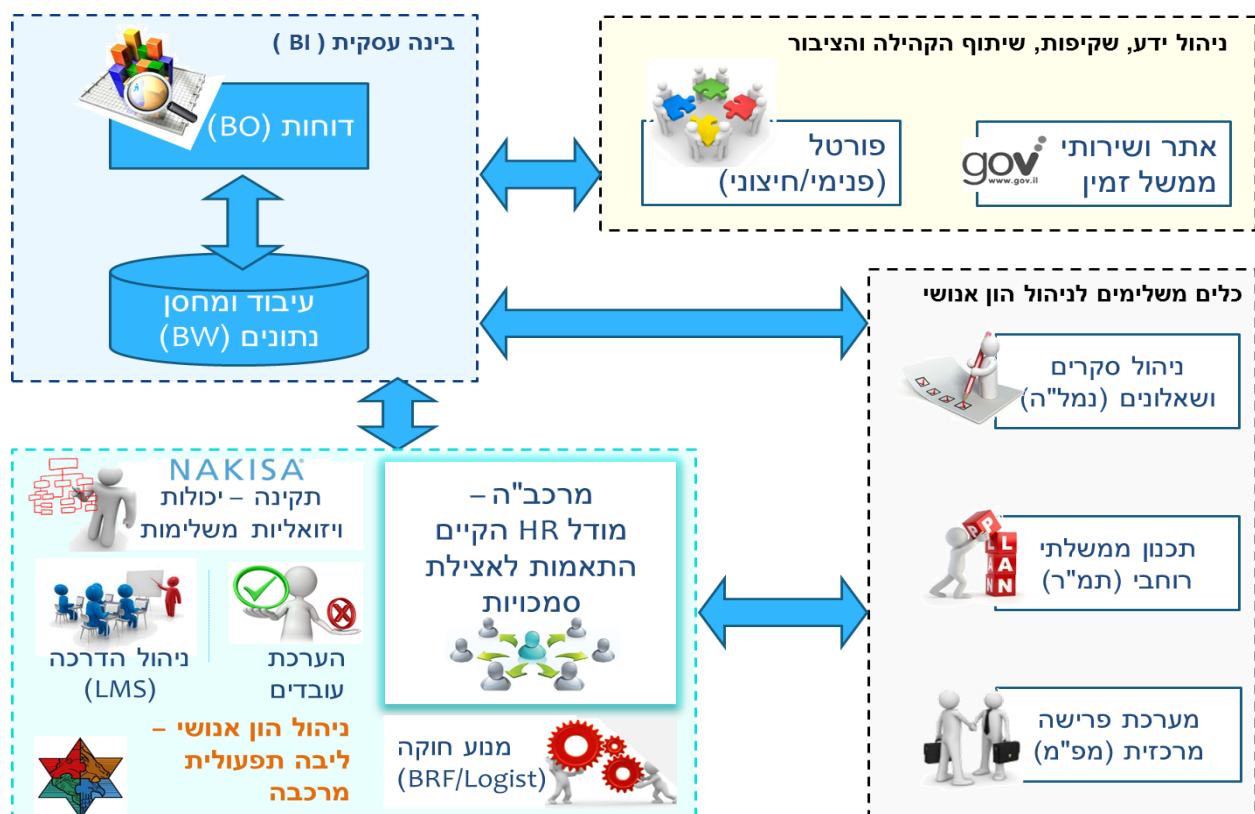
הנחת העבודה הסמויה בבסיס כל מערכת בקרה הנסמכת על נתונים הינה שהנתונים אמינים ולפיכך הם משקפים נכונה את תמונת המצב וניתוח של נתונים אלה יאפשר לגבש תובנות משמעותיות. כחלק ממהלך גיבוש מערך הכלים תומכי הבקרה והמידע נדרש לוודא קיומו של תהליך טיוב נתונים בכלל המערכות ובפרט במערכת הליבה התפעולית (מרכב"ה).

ניתן לסכם ולומר כי: נדרשת יכולת הצגת תמונת מצב אמינה ועדכנית, רב-ממדית, אד הוק, המאפשרת זיהוי סטיות ברמת הביצוע למול התכנון והנעת פעולות מתקנות ותהליכי ושיפור. משכך, **טיוב הנתונים במערכות המידע הוא קריטי** ליכולת הנציבות, המשרדים ויחידות הסמך לנהל בצורה מיטבית את ההון האנושי, בהיבטי תכנון, בקרה וקבלת החלטות.

4.2 מקורות המידע התומכים את מערך הבקרה

4.2.1 מפת מערכות²¹

תרשים 12 להלן מציג את מפת מערכות המידע המרכזיות התומכות את מערך הבקרה.



תרשים 12. מפת מערכות

²¹ מערכות מידע נוספות רלוונטיות - מודל פיננסי במרכב"ה ומערכת מל"ם



4.2.1.1 סביבת הליבה התפעולית – מערכת מרכב"ה

מודול ה-HR במערכת מרכב"ה הינו מערכת המידע התפעולית המרכזית התומכת את תהליכי ניהול ההון האנושי. בשל כך, סביבה זו מהווה מועמד טבעי ומוביל לכל יישום תפעולי חדש הנדרש לטובת אצילת הסמכויות ותהליכי העבודה החדשים הנגזרים מהרפורמה.

א. **אצילת סמכויות** – התאמות במערכת SAP (תשתית מרכב"ה), בהתאם למרכיבי הפעילות הנכללים באצילת הסמכויות. חוקי מידע אלו יהוו מקור לנתונים דוגמת שינויי תקינה ביחידה מסוימת וברמת בכירות של מעמדי משרה מסוימים.

ב. **הערכת עובדים** – מודול מדף הקיים ב-SAP, שיותאם לסביבת מרכב"ה. מודול זה יהווה מקור מידע לנתונים הנאספים בתהליך הערכת עובדים. בתהליך החדש יבוצע קישור ליעדים הקיימים בתוכנית העבודה. היום תהליכי הערכת עובדים מבוצעים רק בחלק מהמשרדים ולא קיים כלי אחיד/רוחבי התומך בתהליך זה.

ג. **ניהול הדרכה (LMS)** – מודול מדף הקיים ב-SAP, שיותאם לסביבת מרכב"ה. מערכות ניהול הדרכה (LMS = Learning Management Systems) תומכות בתהליך.

ד. **מנוע חוקה** – מערכת ייעודית (על בסיס מודול ייעודי של SAP או מוצר מדף אחר), המהווה כלי משלים המתממשק למערכת הליבה התפעולית (מרכב"ה) ומערכות נוספות במידת הצורך.

תרומתה של המערכת בהבנייה של לוגיקת זרימת המידע בהתאם לתהליכי העבודה השונים. באפשרות מנוע חוקה להגביל, לאפשר, לנתב ולהתריע בהתאם לפעולות המשתמש. בהיבט הבקרה היא תהווה כלי להטמעה ואף אכיפת התורה המקצועית (ובכך תצמצם פערים ביישום התורה), כלי לאבחון המדיניות והפעולות שבוצעו לאורה (ניתוח לאחור של התהליך הממודל במערכת) וכלי לזיהוי וקבלת התראות בדבר חריגות או סוגיות הדורשות בקרה.

ה. **NAKISA** – מדובר במוצר מדף המתממשק למרכב"ה. יתרונו ביכולת הויזואלית להציג את תהליכי התקינה תוך שימוש בעצים ארגוניים ולא רק מידע אלפא-נומרי, כמקובל במרכב"ה. לאור אצילת הסמכויות, יהווה כלי זה עזר מרכזי למשרדים עצמם שאינם מתורגלים בתהליכי התקינה במרכב"ה. בהיבט הבקרה כלי זה עשוי לשמש עזר לזיהוי פערים (בקרה מאבחנת) ותיקוף המדיניות (בקרה מעצבת). יש להדגיש שהוא מהווה עזר משלים למרכב"ה ואינו מחליף אותה בביצוע התהליכים התפעוליים עצמם.

ו. **מודול פיננסי במרכב"ה** – מערכת המידע התפעולית המרכזית התומכת את תהליכי הפעולות

החשבונאיות ואת התהליכים הפיננסיים המרכזיים הכולל מודול FI – המשמש לניהול החשבונות והמידע החשבונאי לרבות לקוחות, ספקים ונכסים ולצורכי דיווח חיצוני. ומודל FM – מודול ניהול ובקרה תקציבית (Fund Management Area)

ז. **מל"ם** – מערכת השכר אשר מנהלת את מערך תלושי השכר של שירות המדינה. תתכן התממשקות למערכת לצורך קבלת נתונים מתלושי השכר לצרכי בקרה.



תהליך מרכזי המובל על ידי מטה הרפורמה שם דגש על יצירת שפה אחידה סולם אחיד בתקשורת שבין מודל משאבי אנוש, מודל פיננסי במרכבה ומערכת מל"ם לצורך קבלת תמונת מצב אחודה שתמנע עיוותים ופערים בהצגת הנתונים הקיימים כיום דבר אשר יקשה על קיום תהליכי בקרה.

בהיבט הבקרה, חשוב שמערך הבקרה יהיה מעורב בתהליך גיבוש ויישום מערכות אלה. חשוב לציין שמערכות אלה (יחד עם הקיים היום במרכב"ה) יהוו את מקור המידע המרכזי אודות תהליכי תכנון וביצוע ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. לפיכך, ההיזון החוזר של מערך הבקרה הוא קריטי לאורך תהליך יישום והתאמת מערכות אלה ושילובן במערכת התפעולית המרכזית של ניהול ההון האנושי במשרדים.

4.2.1.2 כלים משלימים לניהול ההון האנושי

א. **מערכת תמ"ר** (תכנון ממשלתי רוחבי) – מערכת ייעודית של הממשלה לניהול תוכנית העבודה במשרדים וביחידות הסמך. המערכת תומכת במרכיבי התכנון (מטרות, יעדים, משימות ומדדים) והבקרה אחר תוכנית העבודה. בפרט, תוכנית העבודה לניהול ההון האנושי של המשרד תיבנה על גבי מערכת זו ובה יעודכנו נתוני הביצוע אל מול התכנון. לצורך ביצוע בקרה אפקטיבית על מעגל התכנון השנתי יש לודא כי לאגף הבקרה תינתן הרשאה לצפות ולנתח מגמות רוחביות בתכניות העבודה לניהול ההון האנושי של כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

ב. **ניהול סקרים ושאלונים** – מדובר במערכת ייעודית (נמל"ה) שתהווה כלי לאיסוף מידע ועיבוד שלו. כלי זה יהווה מרכיב מרכזי ביכולת האנליטית של מערך הבקרה לטובת בקורות עומק מאבחנות וגם מנגנון לאיסוף מידע השוואתי לטובת בקרה מסכמת.

ג. **מערכת פרישה מרכזית (מפ"מ)** – מדובר במערכת פרישה מרכזית המרכזת בתוכה את כל תחום הגימלאות והתנאים המועדפים. מפ"מ חשופה רק לאגף הגימלאות בנציבות ולמינהל הגימלאות במשרד האוצר במסגרת מערך ההרשאות. למערכת יש ממשק עם מערכת מרכב"ה הנזונה מדיווח של המשרדים ויחידת הסמך.

4.2.1.3 בינה עסקית

מערך הבינה העסקית בנוי לרוב משלוש שכבות עקרוניות:

א. **מנוע ETL** – כלי ש"גוזר" מידע רלוונטי בתהליך שיטתי מבסיסי מידע תפעוליים, מארגן אותם במבנה נתונים מסוים (למשל יוצר קשר וזיקות בין נתונים אלה סביב מכנה משותף) ושומר אותם בבסיס נתונים ארגוני המכונה "מחסן נתונים" (DWH).

פירוש השם, ETL, נגזר מהפעולות אותן הוא מבצע: Extract – חילוץ המידע ממקורותיו, Transform – ביצוע התמרה/טרנספורמציה של המידע לפורמט מתאים, Load – טעינת המידע במבנה המתאים למחסן הנתונים הארגוני.



ב. **שכבת מחסן הנתונים** – מחסן נתונים ארגוני הינו מאגר מידע (Database) המשלב נתונים מכלל מערכות המידע המרכזיות של הארגון. מטרתו של מאגר זה להוות את "האמת האחת" של המידע הארגוני ולאפשר יצירת שכבת דו"חות ניהוליים על בסיסו. מודול מחסן הנתונים של מערכת SAP נקרא BW.

תרומתו בהנגשת המידע שמקורו במערכות ובסיסי נתונים שונים לסביבה אחת, שבה נעשית גם התאמה בין עולמות התוכן השונים לכדי עולם אחד, רב-מימדי.

למשל, אם במערכת אחת מוגדרים עולמות התוכן של ניהול הון אנושי ואילו במערכת אחרת מתקבלים נתוני הביצוע של כל המשרדים, בנייה נכונה של מחסן הנתונים תאפשר חיתוך של נתוני הביצוע לפי עולמות התוכן המשא"ניים.

ג. **שכבת הדוחות** – בהתבסס על כלי הדוחות המתקדם של SAP, BO = Business Objects. שכבה זו היא מחולל דוחות חזק, המאפשר יצירת דוחות מנהלים ולוחות מחוונים (**dashboard**) – טבלאיים וגרפיים – הכוללים אפשרויות תחקור: drill-down (צלילה מהכלל אל הפרט), אגרגציה (סכימה, מיצוע, מגמות), חתכים וכדומה. שכבה זו היא כלי מרכזי של הבקרה על כל סוגיה, ובפרט הבקרה המסכמת.

מערך הבינה העסקית (BI) הוא כלי מרכזי של הבקרה, על כל סוגיה. לפיכך, נדרשת מעורבות של אגף הבקרה בהבניה של כלי זה, עיצוב הדוחות ויכולות התחקור שייתמכו בו. מגבלות של מערך ה-BI, ככל שיהיו כאלה, עלולות להוות חסם ליכולות הבקרה אחר ניהול הון אנושי בשירות המדינה.

4.2.1.4 מערך ניהול הידע, שיתוף ושקיפות

מעריך זה נסמך בעיקר על הכלים הקיימים והמפותחים במדינה, במסגרת "ממשל זמין" (בפרט, טפסים מקוונים). אגף תורה וניהול ידע מוביל תהליך של פיתוח הכלים הטכנולוגיים הנ"ל. יש לציין בפרט את אתר האינטרנט של הנציבות וכן את מרכיבים התומכים הון אנושי באתרי המשרדים. בנוסף, סביבת הפורטל הינה פלטפורמה מצוינת לניהול הידע (הן הידע התורתי בניהול הון אנושי המגדיר את הנורמה הנדרשת עבור מערך הבקרה והן הידע הייחודי בנושא בקרה), לשיתוף קהילת מערך הבקרה וליצירת דיאלוג דו-כיווני עם קהילת ניהול ההון האנושי, קהילת עובדי המדינה וקהילת אזרחי המדינה.

מנגנונים של היזון חוזר מהשטח – "חכמת ההמונים" – וכן פלטפורמות שיח רחב כגון "שולחנות עגולים" הינם תשתיות מצוינות לתקשורת ותיקשור, לתיקוף התורה והמדיניות ולקבלת היזון חוזר שיאפשרו למערך הבקרה להביא ערך מוסף לנציבות שירות המדינה ולפעול לשיפור יכולות ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.



ככלל, מערך הבקרה יעשה שימוש בעיקר בכלים הקיימים בשירות המדינה למטרות אלה, אך נדרש שהוא ייחשף לכלים ויהיה שותף בתהליכי התאמת מערכות המידע לצורכי ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

חלק ניכר ממערכות המידע המצוינות לעיל קיימות וחלקן מתוכננות להיות מפותחות במהלך שנת 2014, בהתאם לתכנית העבודה של נציבות שירות המדינה.



פרק 5- אגף הבקרה – הרעיון המארגן

פרק זה מציג את מודל ההתארגנות, התפיסה והעקרונות שעל פיהם ייבנה אגף הבקרה.

5.1 ייעוד האגף

אגף הבקרה מהווה סמכות מקצועית עליונה לבקרה בתחומי ניהול ההון האנושי במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. האגף מהווה גורם מטה מקצועי המוביל תהליכי בקרה והערכת ביצועים של מערכת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה בנושאים שנציבות שירות המדינה מופקדת עליהם מכוח חוקים, תקנות, החלטות ממשלה, הסכמי שכר, תקשי"ר, נהלים והנחיות ובכלל תחומי ניהול ההון האנושי אשר הסמכויות בעניינם מואצלות למשרדים ויחידות הסמך.

5.2 תפקידים מרכזיים של האגף

- מהווה סמכות מקצועית עליונה עבור משרדי הממשלה, יחידות הסמך ובתי החולים הממשלתיים בנושאי בקרה ומדידת ביצועים ארגוניים בתחומי ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.
- אחריות כוללת להקמה, מיסוד והפעלה של מערך בקרה בנציבות שירות המדינה, במשרדים וביחידות הסמך, לרבות הכשרתו ופיתוחו. אחריות כוללת לפיתוח תורת הבקרה והתאמתה לתחומי העיסוק של נציבות שירות המדינה.
- אחריות לגיבוש מדיניות, כללים, ונהלים לבצוע בקרה בתחומים שנציבות שירות המדינה מופקדת עליהם.
- אחריות לפיתוח מנגנונים, כלים, ומדדים לבצוע תהליכי בקרה לצורך הבטחת מימוש המדיניות והאסטרטגיה, ניהול יעיל והתנהלות תקינה בניהול ההון האנושי.
- אחריות על איסוף וריכוז נתונים ומידע במטרה לאתר מגמות בעת ביצוע תהליכי בקרה וניטור לצורך יעול תהליכי ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ו/או ביצוע שינויים ברמת המדיניות והאסטרטגיה. תהליך זה יבוצע בשיתוף עם אגף תכנון אסטרטגי, אגף תורה וניהול הידע (יחידת המחקר), ואגפי המטה בנציבות.
- אחריות להפעלת מנגנוני בקרה שתכליתם לחולל תהליכי התראה, בדיקה והתערבות מנהלים ברמת משרדי הממשלה ויחידות הסמך.
- אחריות כוללת לשילוב והגדרת תהליכי הבקרה במסגרת מעגל התכנון הממשלתי בתחומי ניהול המשאב האנושי.
- פיתוח והפעלת מנגנוני משוב והפקת לקחים.
- פיתוח והפעלת כלי סיקור לניטור מגמות, עמדות וצרכים בנושאי בקרה.
- אחריות להגדרת דרישות לפיתוח מערכות מידע ותומכות תהליכי בקרה.
- אחריות לניהול הידע המקצועי בנושאי בקרה בכלל ובקרת הון אנושי בפרט.
- ייצוג נציבות שירות המדינה בוועדות ופורומים שונים בכל הנוגע לנושאי בקרה והערכה.



5.3 קווים מנחים למבנה וארגון

5.3.1 הנחות עבודה לארגון

- המבנה יתמוך את הייעוד והתפקידים ;
- המבנה יתמוך את צורכי הרפורמה ;
- המבנה יתמוך את סוגי הבקרה השונים : המסכמת, מאבחנת ומעצבת ;
- מבנה פונקציונלי לפי התמחויות.

5.3.2 מבני ארגוני שלדי

המבנה הארגוני (הארכיטקטורה) מהווה בסיס ותשתית לקיום ייעודו של הארגון ולמימוש תחומי אחריותו. בנוסף, משקף המבנה המוצע את תפיסת ההפעלה המוצעת לניהול מערך הבקרה בנציבות שירות המדינה.

ארבע אבני יסוד בבסיס המבנה, המתוארות בסעיפים הבאים.

5.3.2.1 תורה ונהלים

א. תחומי עיסוק

- יחידה ארגונית אשר אמונה על גיבוש ועדכון התורה המקצועית והמתודולוגיה בתחום הבקרה, עיצוב המדיניות וכנגזרת תהליכי עבודה ונהלים, פיתוח ומיסוד כלי בקרה, שיטות מדידה ומדדים.
- היחידה תהיה אחראית לאפיון מערכות המידע הנדרשות למערך הבקרה, ותהיה שותפה יחד עם אגף מערכות מידע בנציבות לפיתוח מאגרי מידע, דו"חות ויכולות BI לצרכי המערך.
- יחידת תורה ונהלים תגבש את תפיסת ההפעלה של מערך הבקרה ביחידות משאבי האנוש במשרדי הממשלה ויחידות הסמך ותפתח תכנים להדרכה והכשרה בתחום הבקרה לכלל בעלי העניין.
- על מנת לאפשר יכולת לבצע ניטור בנושאים ותחומים נבחרים, תפתח היחידה יכולות סיקור (מתודולוגיה וכלים).

ב. פרופיל ממלאי תפקיד

פרופיל ממלאי התפקיד נדרש להביא בחשבון את היות האגף גוף מטה מקצועי המגדיר ומטמיע תורה וכלים לבקרה על ניהול ההון האנושי. מתוך כך, נדרשת היכרות טובה עם עולמות התוכן המקצועיים בניהול ההון האנושי, ידע והבנה בעולם המדידה לצד יכולות אנליטיות, המשגה וכתובה של מסמכים וניירות עמדה.

השכלות אקדמיות רלבנטיות לתפקיד מהדיסציפלינות הבאות :



- הנדסת תעשייה וניהול
- סטטיסטיקה
- ניהול ואבטחת איכות
- כלכלה, מינהל עסקים ומשאבי אנוש

5.3.2.2 ניתוח ועיבוד מידע (אנליסטים)

א. תחומי עיסוק

- יחידת האנליסטים אמונה על איסוף מידע ונתונים, ניתוח המידע והפיכתו לכלל ידע לפעולה. תפקיד האנליסט מחייב יכולת תכנון, וניהול תכנית עבודה לביצוע תהליכי ניטור והערכה, אנליזה וגיבוש המלצות לכלל הפעילות המבוקרת על ידי מערך הבקרה בנציבות שירות המדינה. פעילות האנליסטים תתבסס על הפקת מידע ממערכות ממוכנות לצד בניית בסיסי מידע איכותניים בתהליכים שאינם ממוכנים. פעילות האנליסטים תעשה בשיתוף פעולה הדוק עם שני גורמים בנציבות: יחידת המחקר באגף תורה וניהול הידע והרפרנטים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. באופן שכאשר תימצא מגמה או תחום הדורש בירור מעמיק תעשה פנייה לרפרנטים ו/או ליחידת המחקר לביצוע תהליך משלים של מחקר מעמיק וסיוע בהפקת נתונים רלוונטים. פעילות האנליסטים הינה מרובת ממשקים:
- היזון חוזר ליחידות משאבי אנוש במשרדי הממשלה ויחידות הסמך ;
 - פעילות מול היחידות המקצועיות בנציבות שירות המדינה ;
 - תאום וסנכרון הפעילות מול הרפרנטים המקצועיים של נציבות שירות המדינה ;
 - פעילות שוטפת מול אנשי התורה ונהלים באגף כחלק מההיזון החוזר שתכליתו להעריך, לתקף ולעדכן את התורה והנהלים.

ב. פרופיל ממלאי תפקיד

- תפקיד האנליסט אינו מתמצה בניתוח הנתונים, כי אם בגיבוש המלצות לפעילות מתקנת. מתוך כך נגזר פרופיל העיסוק של האנליסט כבעל כישורים ויכולות במספר תחומים:
- יכולת אנליטית
 - הבנה וידע בניתוח נתונים – כמותי ואיכותני
 - ידע בעבודה על מערכות ממוכנות
 - הבנה וידע בתהליכי משאבי אנוש



- יכולת כתיבה של ניירות עמדה

השכלות אקדמיות רלבנטיות לתפקיד מהדיסציפלינות הבאות :

- הנדסת תעשייה וניהול
- סטטיסטיקה
- כלכלה/מינהל עסקים/ משאבי אנוש
- חקר ביצועים
- מדעי ההתנהגות – ידע בשיטות מחקר

5.3.2.3 הפעלה ותשתיות בקרה

א. תחומי עיסוק

יחידת ההפעלה מייצרת את המעטפת והתשתית התפעולית של תהליכי הבקרה בנציבות ובמשרדי הממשלה ויחידות הסמך.

היחידה אמונה על תפעול מערכות המדידה והבקרה, תפעול והפעלה של מערכות סיקור והטמעת מערכות מדידה ובקרה בכלל היחידות הרלוונטיות.

היחידה משמשת כרפרנט אגף הבקרה מול יחידות הנציבות, משרדי ממשלה, אגפי משאבי אנוש במשרדים וביחידות הסמך במודל של "מרכז תמיכה" (HELP DESK).

ב. פרופיל ממלאי תפקיד

- ידע, הבנה ומיומנות בתפעול מערכות המידע והטמעת מערכות
- יכולת עבודה בממשקים מרובים
- מתן שירות

השכלות אקדמיות רלבנטיות לתפקיד מהדיסציפלינות הבאות :

- מערכות מידע
- הנדסת תעשייה וניהול
- הדרכה והטמעת מערכות מידע
- ניהול ומנהל עסקים



5.3.2.4 רפרנט בקרה באגפי משאבי אנוש במשרדי הממשלה, ביחידות סמך ובמערכת הבריאות
במסמך הרפורמה²² הוגדר כי "הגדרות האחריות לתהליכי הבקרה ייבנו בראייה מערכתית, שבה הבקרה משולבת הן בפעילות נציבות שירות המדינה כקובעת המדיניות ומתקינה תקנות ונהלים, והן כחלק בלתי נפרד מאחריות הניהולית הכוללת המוטלת על המנכ"ל. על המנכ"ל לפעול להשגת יעדי הארגון ולקיים מערך בקרה כמרכיב בפעילות השוטפת של המשרד."

בגיבוש עקרונות הבקרה כחלק מתהליך אצילת הסמכויות נקבע כי סמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש ומנהל אדמיניסטרטיבי בבית החולים יהווה גורם אחראי על ניהול המהלך על פי הכללים והנורמות שנקבעו.

מתוך כך, עולה הצורך בהגדרת מנגנון התומך את יכולת המנכ"ל וסמנכ"ל מינהל ומשאבי אנוש ומנהל אדמיניסטרטיבי בבית החולים לבצע תהליכי בקרה פנים ארגונית, על פי מדיניות מערך הבקרה בנציבות שירות המדינה.

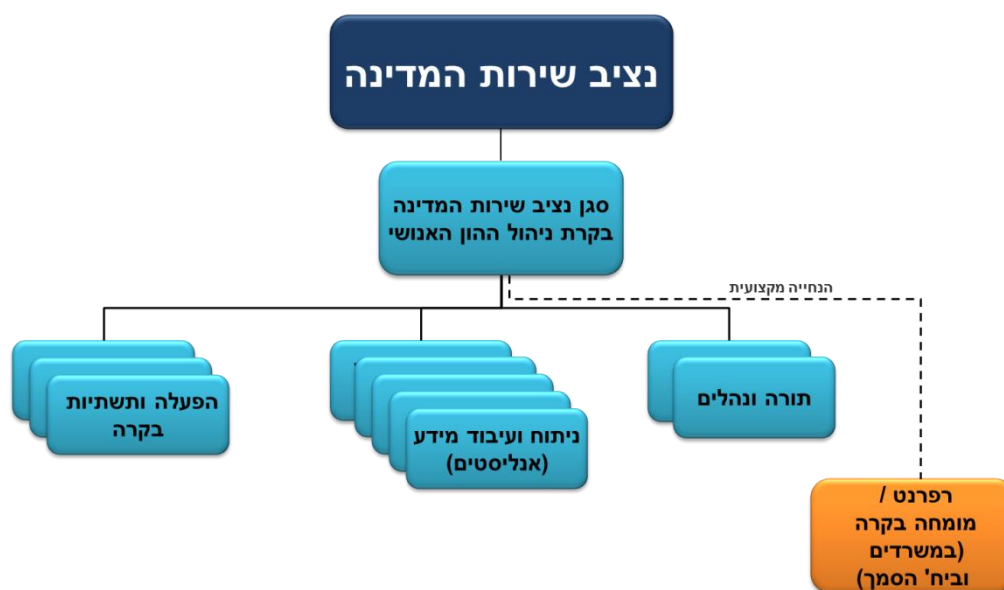
מומלץ להגדיר ממלא משרה אשר ימלא (גם) תפקיד **רפרנט בקרה/מומחה בקרה** במשרדי הממשלה ויחידות הסמך בכפיפות ניהולית לסמנכ"ל מינהל ומשאבי אנוש ומנהל אדמיניסטרטיבי בבית החולים. רפרנט בקרה/מומחה הבקרה יעברו תהליך הכשרה ייעודי והתמחות בתחום הבקרה והאנליזה ויונחו תורתית- מקצועית על ידי אגף הבקרה לניהול ההון האנושי. היקף המשרה והתקינה הנדרשת יגזרו ממאפייני הארגון, אשר ייקבעו בהמשך.

א. תחומי עיסוק

- רפרנט המשרד/יחידת הסמך יונחה מקצועית על-ידי אגף בקרת ניהול ההון האנושי בנציבות שירות המדינה ויהיה כפוף מנהלית לסמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש.
- שותף בבניית תשתית הבקרה על ניהול ההון האנושי במשרד/יחידת הסמך.
- ביצוע פעילות בקרה כנגזרת ממדיניות ותכנית עבודה של מערך הבקרה
- שותף בבניית תמונת בקרה פנים ארגונית למנכ"ל המשרד/יחידת סמך עבור סמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש ומנהל אדמיניסטרטיבי בבית החולים.
- סיוע בחניכה וליווי של בעלי התפקידים העוסקים בניהול ההון האנושי בשימוש מושכל בכלי הבקרה לטובת שיפור וייעול תהליכי הניהול.

מבנה ארגוני פונקציונאלי מוצע (רמה 1 ו-2) מוצג להלן בתרשים 13.

²² שם, עמ' 56



תרשים 13. מערך הבקרה – מבנה ארגוני מוצע (רמה 1 ו-2)

5.3.2.5 דגשים למבנה וארגון

א. כחלק מתהליך ההתארגנות של מערך הבקרה נדרש להקים תשתית ארגונית ראשונית אשר תוכל לבנות ולמסד את המערך כמרכיב ביכולת הפעלת הרפורמה בכלל ובקרב יחידות "הנחשון" בפרט.

ב. מתוך כך, נכון יהיה להגדיר תנאי סף להפעלת המערך בהיבט כמות כ"א נדרשת:

- איוש תפקידים לנושא תורה ונהלים.
- איוש תפקידים לתחום הפעלה ותשתיות בקרה – רצוי מתחום מערכות מידע.
- איוש תפקידים לתחומי ניתוח ועיבוד מידע (אנליסט) – בניית תשתית ניתוח ועיבוד הנתונים.

ג. הגדרת רפרנט בקרה על ניהול ההון האנושי במשרדי ממשלה ויחידות סמך בשני שלבים:

(1) שלב א: מינוי רפרנט בקרה ביחידות הנחשון – הגדרת היקף המשרה ותכולתה, הוצאת כתב מינוי והכשרה מותאמת.

(2) שלב ב: מינוי רפרנטים / מומחי בקרה, במשרדי ממשלה ויחידות סמך.

5.3.2.6 ממשקים

אגף הבקרה, כגוף מטה בהנהלת נציבות שירות המדינה יקיים ממשקי עבודה מול גורמים בנציבות שירות המדינה, משרדי הממשלה, יחידות הסמך ובתי החולים הממשלתיים. על רקע הרפורמה המתגבשת, חלק מגורמים אלה נמצאים בתהליך שינוי. לפיכך, אופי ומהות הממשקים מתעצב "תוך כדי תנועה" ויוגדר באופן מדויק בהמשך. ככלל, ניתן לציין בכלליות את הממשקים הבאים:



א. **גורמי המטה בנציבות.** ממשק מרכזי של אגף הבקרה הינו מול יחידות המטה המקצועי בנציבות שירות המדינה. ממשק זה מאופיין בדפוסי עבודה ומערכות יחסים שיש בהם ממשק פונקציונאלי, תיאום וסנכרון, יחסי ספק לקוח ועד לשותפות. כך לדוגמא:

- אגף הבקרה כמנחה מקצועי ומגבש תורה בתחומו יפעל בתיאום עם אגף תורה וניהול הידע. במסגרת ממשקי העבודה יגובש נוהל לפיו לכל מסמך מדיניות ותורה תגובש "חליפת בקרה" מותאמת במהלך גיבוש התפישה התורתית.
- תהליכי הבקרה המשקפים את תהליך התכנון יגובשו במשותף עם אגף תכנון אסטרטגי. במסגרת פיתוח ממשקי העבודה יגובש נוהל הפעלה לשילוב הבקרה במעגל התכנון השנתי;
- התשתיות הטכנולוגיות הנדרשות לבקרה יגובשו בתיאום ובאמצעות אגף מערכות מידע; ועוד.

ב. **מטה הרפורמה בנציבות.** בפרט, סדר העדיפויות המוכתב מתהליך הרפורמה - בתהליך אצילת הסמכויות והעבודה מול משרדי "נחשון" ישפיע על המיקוד ותעדוף פעילות אגף הבקרה. לממשק זה השפעה רבה על עיצוב מהלך הרפורמה תוך יצירת מערכת איזונים ומשום חוזר.

ג. **חטיבת ההפעלה/רפרנטורה בנציבות.** הבקרה, מטיבה, פועלת גם על הציר שבין מטה (אגף הבקרה) לשדה (משרדים ויחידות סמך). מודל העבודה מול המשרדים ויחידות הסמך יגובש בתיאום עם הגורמים האמונים על ממשק זה בנציבות.

ד. **משרדי הממשלה, יחידות הסמך ובתי החולים הממשלתיים.** בפרט, הרפרנטים והגורמים במשרדים וביחידות הסמך המונחים מקצועית בנושאי בקרת ניהול ההון האנושי על ידי האגף.

ה. **גורמים נוספים בשירות המדינה ובכלל.** מערך העיסוק בהון האנושי "חונה" גם במשרדי ממשלה נוספים כדוגמת משרד האוצר – הממונה על השכר ואגף התקציבים. במעלה הדרך יוגדר אופי הממשק ויוסדרו מנגנונים ותהליכי עבודה כנגזרת מהצורך.



פרק 6- מתווה היישום

6.1 אבני הבניין המרכזיות

מתווה הפרויקט כולל שש (6) אבני בניין מרכזיות וכל אחת מהן מהווה חבילת פעילויות המרכיבות את הפרויקט בצעדיו הבאים.

חבילת הפעילות הראשונה הינה **בניית התורה והנהלים של מערך הבקרה**. חבילת פעילויות זו מתמסכת לאורך כל חיי הפרויקט, מתעדכנת ברציפות ככל שהיישום מתקדם ופוגש את היחידות הארגוניות.

חבילת הפעילות השנייה הינה **המבנה הארגוני**. חבילת פעילות זו מבססת את הקמתו של מערך הבקרה, מבנה, תפקידים, סמכויות, כוח אדם, תקציב פעילות, ממשקים ותקשורת. זו תפישת התשתית היסודית ביותר של מערך הבקרה.

חבילת הפעילות השלישית הינה **מפות הבקרה האסטרטגיות** לנציבות שירות המדינה וליחידות הארגוניות. מפות אלו יגדירו את אזורי המדידה והמדדים שירכיבו את הבקרה הארגונית והיחידתית. חבילה זו תיבנה עם בעלי העניין בנציבות וביחידות השונות ותהווה את התשתית להפעלת המדידה והמשוב.

חבילת הפעילות הרביעית הינה **כלים טכנולוגיים ויישומם**. חבילה זו תניח תשתיות לקיומן של מערכות מידע מאפשרות, אוספות ומציגות, ובכך תנגיש את הנתונים לניתוח ולדיווח לכל בעלי העניין. אמינות ומהימנות הנתונים המדווחים קריטית להצלחת מערך הבקרה ויישומו, מערכות המידע תבטחנה קיום נאות לכך.

חבילת הפעילות החמישית הינה **הדרכה והטמעה** בקרב הנציבות ובקרב היחידות הארגוניות המעורבות. בשנת 2014 הדגש יינתן למשרדי נחשון, וליחידות הנציבות. חבילת פעילות זו כוללת עבודה בצמידות ליחידות, בניית המפות וההכשרה, וליווי צמוד ביישום והטמעת המודלים והשגרות.

חבילת הפעילות השישית הינה **תקשור** הפרויקט, ערכיו, התקדמותו ושגרות הניהול המצופות ה"נולדות" בעקבותיו. חבילת פעילות זו נפרשת לאורך כל חיי הפרויקט ומעבר לו, ומיועדת להבטיח מעורבות אמיתית, בעלת ערך ותורמת של בעלי העניין בפרויקט. תקשור מוצלח הינו אבן בסיס לפרויקט מוצלח והוא כולל פעילויות היגוי, הסברה, מעורבות ושיתוף רבים.



תרשים 14. מתווה הפרויקט – 6 אבני בניין מרכזיות

6.2 משימות מרכזיות

הפרויקט של הקמת מערך הבקרה הינו פרויקט רב-שנתי, כאשר תכנית הפרויקט תפורק למשימות שנתיות המוגדרות בתוכנית העבודה של הנציבות. הפרויקט נשען על שש אבני בניין (חבילות פעילויות מרכזיות). כמוצג לעיל ובהתייחס ליישום הרפורמה בתחום ההון האנושי בשירות המדינה אשר תתבצע בשיטה תהליכית טלסקופית בין השנים 2014-2018 ובכלל זה אצילת הסמכויות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך.

במקביל יפתח האגף מנגנוני בקרה על נושאים שוטפים שיקבעו כתחומי מיקוד.

בעגה המקצועית נקרא מבנה היררכי זה WBS – Work Breakdown Structure. המבנה מציג למעשה את התשתית הפרויקטלית לניסוח תכולת הפרויקט.

תשתית זו דורשת ביצוע תהליך תכנון מדוקדק יותר אשר יכיל:

- פירוק המשימות למשימות משנה, במידת הצורך;
- לוחות זמנים לכל משימה;
- ציוות משאבים;
- מיפוי תלויות של משימות ומשאבים ביישומם;
- הערכות סיכונים;
- ועוד.



מתווה היישום שלב ב'

#	אבני בניין - סלי פעילות מרכזיים	משימות מרכזיות
1	תורה ונהלים	גבוש תורת הבקרה לרבות טרמינולוגיה ושיטות הביצוע (מסכמת, מאבחנת, מעצבת)
1	תורה ונהלים	בניית תהליך הבקרה המשלים את תהליך התכנון על פי מדריך התכנון הממשלתי ועל פי מדריך התכנון השנתי של ההון האנושי
1	תורה ונהלים	בניית תורה ושיטות עבודה המהוות בסיס לניהול שוטף במשרדים ויחידות הסמך
1	תורה ונהלים	גיבוש תורת מדידה (מדדים, בקורות, סיכונים)
1	תורה ונהלים	גיבוש שגרות ניהול ארגונית במערך הבקרה
1	תורה ונהלים	גיבוש מודלים תורתיים ליצירת תהליכים משתפים להשבחת התורה באמצעות הפרייה הדדית
2	מבנה ארגוני	בניית היעוד והמבנה הארגוני
2	מבנה ארגוני	הגדרת תפקידים ותקינה מפורטת
2	מבנה ארגוני	הכנת תיאורי תפקיד מפורטים
2	מבנה ארגוני	ביצוע מהלך של "הקמה" וגיבוש הצוות
2	מבנה ארגוני	הגדרת תהליכים וממשקים בתוך האגף
2	מבנה ארגוני	כתיבת נהלים
3	מפות בקרה אסטרטגיות	גיבוש עקרונות מפת הבקרה האסטרטגית לנשם (ארבעה אזורי מדידה)
3	מפות בקרה אסטרטגיות	ניסוח ובניית המדדים הארגוניים המרכזיים
3	מפות בקרה אסטרטגיות	בניית מפות הבקרה האסטרטגיות לנחשונים 6*
3	מפות בקרה אסטרטגיות	מיפוי מקורות הנתונים ושגרות האיסוף
3	מפות בקרה אסטרטגיות	תיקוף מפות הבקרה האסטרטגיות עם היחידות הארגוניות והמנהלים
3	מפות בקרה אסטרטגיות	קביעת שגרות ניהול ארגוניות בתיקשור ותחזוקה של מפות הבקרה האסטרטגיות
4	כלים טכנולוגיים	מיפוי מערכות המידע הקיימות, הנמצאות בתהליך הקמה, והנדרשות למערך הבקרה
4	כלים טכנולוגיים	אפיון מערכת מידע לבניית ותחזוקה של נתונים ומדדים.
4	כלים טכנולוגיים	מיפוי מקורות הנתונים הנדרשים לכל מדד.
4	כלים טכנולוגיים	עיצוב ופיתוח מערכת המידע והדיווח (BI, DWH) למערך הבקרה
4	כלים טכנולוגיים	פיילוט בנחשון, הערכה ותיקונים
4	כלים טכנולוגיים	פרישה במשרדי נחשון
5	הדרכה והטמעה	קיום מפגשי מיקוד לביצוע הערכת סיכונים
5	הדרכה והטמעה	פתוח מערכי הדרכה והכשרה לצרכים השונים
5	הדרכה והטמעה	סדנת הדרכה בתורת מערך הבקרה
5	הדרכה והטמעה	סדנת הדרכה במדידה, מדדים, ומפות בקרה אסטרטגיות
5	הדרכה והטמעה	סדנת פיתוח מדדי בקרה בנחשונים 6*
5	הדרכה והטמעה	ביצוע תהליך הכשרה יעודי לרפרנטים בנציבות, משרדים ויחידות הסמך
6	תיקשור ארגוני	תיקשור תהליך הארגון של מערך הבקרה
6	תיקשור ארגוני	מפגשים עם משרדי נחשון - בניית מערכי הבקרה לכל משרד בצורה משתפת
6	תיקשור ארגוני	תיקוף מפת הבקרה האסטרטגית של נ.ש.מ עם מטה הנציבות והרפורמה ואישורה מול נציב שירות המדינה
6	תיקשור ארגוני	תיקוף מפות הבקרה האסטרטגיות עם משרדי נחשון (הנהלות)
6	תיקשור ארגוני	רתימת מובילי דעה משמעותיים לתהליך והפיכתם לשגרירים
6	תיקשור ארגוני	מיפוי כל ההכשרות בתחומי המש"ן והפיכתם לתשתית עבורינו להעברת הבשורה באמצעות השתלבות בהדרכות

נספח – מילון מושגים מרכזיים²³

פירוש / הגדרה / המשגה	מושג
מועילות- Effectiveness - ישנן מספר גישות שעומדות בבסיס תפיסת המועילות כאשר כולן יחד או מרביתן מבטאות את השימוש בו להשגת התמורה עבור המשאבים שהושקעו, השגת היעדים, האם התוצאות מניחות את הדעת, האם אופן ביצוע הפעולות מניח את הדעת וכן בחינה משולבת של התוצאה, התהליך וזיהוי דרכים חלופיות לשיפור היעדים לארגון. כל אחת מהגישות מתמקדת בפן מסוים וראוי לשלב את המרכיבים העיקריים של הגישות השונות, כדי להעריך את האפקטיביות של הפעולה המתכללת הנבדקת.	אפקטיביות
Efficiency- בדיקה האם הארגון יכול להשיג תפוקה גדולה יותר באמצעות שימוש באותם תשומות וגורמי ייצור בהם משתמש הארגון.	יעילות
Legality- בדיקה האם הארגון מקיים את דרישות החוק שמוצב כתקן נורמטיבי ובהשוואה אליו נבדקת התנהגות הארגון או היחידה.	חוקיות
Moral Integrity - בדיקה האם מעשה או חוסר מעשה (מחדל) מהווה סטייה מהמידות הטובות לפיהן נדרש האדם הסביר לפעול. תקן קשה לבדיקה והערכה מאחר והחוקים שמתייחסים אליו אינם מפרטים את התנאים והנסיבות שלפיהם ניתן לקבוע כי הייתה פגיעה בטוהר המידות. מקובל לפיכך כי מקומה של הפגיעה בטוהר המידות הוא בשטח האפור שבין עבירה פלילית לבין פגיעה במינהל התקין.	טוהר המידות
Regularity- בדיקה האם פעולות הארגון תקינות והאם הן על פי כללי המינהל התקין.	סדירות
Economy- בדיקה האם הארגון יכול להשיג תפוקה מסוימת באמצעות שימוש בפחות תשומות וגורמי ייצור בהם משתמש הארגון.	חיסכון
תהליך שתכליתו לשפר את פעולות הארגון מבחינת שמירה על החוק; על ניהול תקין; על טוהר המידות; על חיסכון ויעילות; ועל תיקון ליקויים עליהם הצביעו גורמי ביקורת חיצוניים לארגון	ביקורת
מנגנון ניהולי שמטרתו להבטיח את איכות העשייה בהיבטי אפקטיביות ויעילות. בקרה הינה תהליך ניהולי רציף שתכליתו לזיום/לחולל מהלך של תיקון או שינוי כנגזרת מהפער בין הביצוע לתכנון	בקרה
שימוש בכלים ומנגנונים לבקרה בעולם תוכן ממוקד, ככלי דיאגנוסטי המשמש לזיהוי מגמות, פערים בביצוע, או קשיים ביכולת הביצוע ("בעיית השורש")	בקרה מאבחנת
תהליכים וכלים המאפשרים הצגת תמונת מצב המשקפת את מידת הצלחת הארגון במימוש מטרותיו ועמידה בכללים מוגדרים בתקופת זמן נתונה (זיהוי הפער)	בקרה מסכמת

²³ בהגדרת חלק מהמושגים נעשה שימוש ב: ד"ר שוקי אמרני, אתיקה וביקורת בשירות הציבורי בישראל, הוצאת לשכת המבקרים הפנימיים ישראל, תל אביב, 2012, עמ' 16-17.



שימוש במנגנוני הערכה להנעת שינוי מערכתי כגון עדכון התורה, שינוי מדיניות, כללים ותהליכים	בקרה מעצבת
כלי מתודולוגי לניהול ובקרת המידה שבה מבוצעת האסטרטגיה הארגונית	סרגל כלים מאוזן
מתודולוגיה בתחום ניהול איכות המתמקדת במערך צמצום טעויות בביצוע	6 Sigma
ראה ביקורת	Audit
Balanced Score Card : ראה סרגל כלים מאוזן	BSC
Business Intelligence – בינה עסקית – ארכיטקטורה טכנולוגיות (ולרוב גם כלי או מספר כלים) שתכליתה איסוף מידע ממקורות שונים לסביבה אחודה והפקת דוחות ניהוליים רב-מימדיים מתוך הסביבה האחודה	BI
ראה בקרה	Control
Extract, Transform, Load : שכבה לוגית במערך בינה עסקית (BI)	ETL
Economic Value Added : מדד כלכלי לחישוב ערך חברות שיש לו גם יישומים כמתודולוגיה ניהול ובקרה ארגונית.	EVA
Organizational Performance Management – מדידת ביצועים ארגונית	OPM

נספח – עיקרי הפעילות בשנת הקמת מערך הבקרה

רבעון תחום פעילות	Q1	Q2	Q3	Q4
תפיסת הפעלה	גיבוש מסמך הקמה הכולל הגדרת חזון ייעוד ומבנה ארגוני	אישור מסמך הקמה על ידי הנציב	אישור מסמך מתודולוגיה, מדריך בקרה ומסמך מערך מדידה של מדדי מפתח נבחרים במסגרת כלל הנושאים שהנציבות אמונה עליהם	הפצת מסמך המתודולוגיה ומדריך הבקרה במשרדי נחשון ותיקוף מדדים נבחרים בהנחיות לתכנון לשנת 2015.
תשתית ארגונית	המשך התקשרות עם ספק לליווי הקמת אגף הבקרה וביסוס פעילותו	אישור המבנה הארגוני על ידי הנציב	התנעת גיוס עובדים בהתאם למבנה הארגוני שאושר	
תשתיות מחשוב	השתתפות בהשלמת מסמך הדרישות של מערכת SAP HR	מיפוי תחומי פעילות נבחרים במערכות המידע הקיימות והנתונים בתוכן ומידת יכולתן לתמוך בפעילות אגף הבקרה	השלמת מסמך דרישות בדגש על תהליכי בקרה, דוחות, מאגרי מידע והגדרת פערים	בדיקת היתכנות ולו"ז לביצוע מסמך דרישות וכניסה ליישום, השתתפות באפיון ההתאמות הנדרשות במערכת SAP HR
גיבוש ממשקי עבודה	פגישות עם הנהלת הנציבות והנהלות משרדי נחשון ומשרדים נבחרים לאיתור צמתי בקרה על פי סקר סיכונים		פגישות התנעה עם הנהלת משרדי נחשון להצגת יעדי הבקרה המשותפים וכלי המדידה שיופעלו בפיילוט	הפצת הנחיות במשרדי נחשון
השתלבות במעגל התכנון השנתי של כלל משרדי הממשלה, במיקוד על נחשון	השתתפות בתהליך סיכום שנת העבודה 2013 ותהליך תובנות מתחקירים בתחום ההון האנושי השתתפות בתחקור והפקת לקחים ביחס לתכנית עבודה 2013 במשרדי נחשון והשתתפות בתיקוף המודל על בסיס הליך הפקת התובנות במשרדי נחשון	השתלבות בגיבוש הערכת מצב הון אנושי בכל משרדי הממשלה ובמיקוד למשרדי נחשון	השתלבות בגיבוש כלל הנתונים הנדרשים לתכנון תכנית עבודה בדגש על בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה	השתלבות בהוצאת הנחיות בתחום הבקרה לתכנון שנת 2015 למשרדי נחשון בגיבוש תכנית העבודה להון האנושי לשנת 2015 בדגש על תחום הבקרה. והשתתפות בהטמעת מודל תחקור והפקת תובנות בכלל משרדי הממשלה