



נציבות
שירות
המדינה

אגף בכיר בקרת
ניהול ההון האנושי

לראות, להבין, לעצב

תורת הבקרה, המדידה והערכת הביצועים בהון האנושי

ירושלים,
ינואר 2017
מהדורה 01





נציבות
שירות
המדינה

אגף בכיר בקרת
ניהול ההון האנושי

פתח דבר

נציבות שירות המדינה (נש"מ) מהווה את גוף המטה המקצועי בממשלה, האמון על ניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה.

ההון האנושי בשירות המדינה מונה עשרות אלפי עובדים במשרדים, ביחידות הסמך ובבתי החולים הממשלתיים, במגוון תפקידים ומקצועות אדיר.

בשנים האחרונות משנה נציבות שירות המדינה את פניה: מגוף המרכז בידיו את עיקר סמכויות הביצוע בתחומי הארגון, התקינה וניהול מחזור חיי העובדים, נהפכה הנציבות לגוף שמאציל סמכויות למשרדים וליחידות הסמך ומתמקד בגיבוש דוקטרינות, אסטרטגיה, מדיניות ותכנון ארוך טווח.

הרעיון המרכזי הוא שימוש בבקרה כחלק בלתי נפרד ממנגנוני הניהול החדשים בכל רבדי העשייה במערך ניהול ההון האנושי, תוך ביצוע התאמות הכרחיות לצרכים השונים בהתאם לאופי המשרדים ועולמות התוכן. כך המידע המשתקף בתהליכים אלה יאפשר התערבות וקבלת החלטות מנהלים ברמות השונות בהתאם לצורך.

לפיכך, תורת הבקרה מהווה יכולת יסוד, המאפשרת לנציבות מצד אחד להבטיח את קיום הנחיותיה כרגולטור ומצד שני לעדכן ולעצב את התורה והמדיניות בהתאם לצורך.

תורת הבקרה מאורגנת במסגרת אוגדן הכולל שלושה מסמכים תורתיים המשלימים זה את זה, ויש לראות בהם מכלול שלם. מסמכים אלה מהווים חלק מתכנית "עץ הדעת" של נציבות שירות המדינה והם בבחינת יסוד תורתי מרכזי בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. מדובר בתוצרים שלובים המהווים יחד את תורת ההפעלה של בקרת ההון האנושי בשירות המדינה:

תורת הבקרה - המסמך התורתי הבסיסי, שכולל עקרונות ומושגים מתחום הבקרה ומציג מסגרת מארגנת לבקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

תורת המדידה והערכת הביצועים הארגוניים - מסמך העוסק במושגי היסוד של מדידה והערכת ביצועים, מציג תהליך שיטתי להפעלתם וכן כולל תבניות, כלים ושיטות למדידה ולהערכה ארגוניות בהיבטי ניהול ההון האנושי.

תורת ההערכה וניהול הסיכונים בניהול ההון האנושי - המסמך מספק לנציבות שירות המדינה, משרדי הממשלה ויחידות הסמך עקרונות מנחים, מסגרת מארגנת ותהליך מובנה לניהול הסיכונים בניהול ההון האנושי.

מסמך זה מהווה תקציר של שלוש התורות גם יחד. המסמך נכתב בליווי צוות ייעוץ חיצוני מטעם חברת מטריקס - אילן רובין, ארנון שרירא, ד"ר חנן מעוז, אלכס ברבר ורועי קאיה.

בברכה,

מוטי אהרוני

סגן נציב שירות המדינה



תוכן עניינים

01	פרק 1 < מבוא	5
	1.1 רקע.....	5
	1.2 מערך הבקרה – הגדרת הצורך.....	6
	1.3 אוגדן מסמכי תורת הבקרה – מבנה ותכולה.....	6
02	פרק 2 < בקרת ניהול הון אנושי	9
	סקירה השוואתית.....	9
03	פרק 3 < תפיסת בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה - עקרונות ומרכיבי יסוד	11
	3.1 חזון מערך הבקרה.....	11
	3.2 תפיסת הבקרה – עקרונות-על.....	11
	3.2.1 מהי בקרה?	
	3.2.2 על ההבדל בין בקרה לביקורת	
	3.2.3 הבקרה בשירות ההון האנושי – עקרונות-על	
	3.3 תהליך הבקרה והשתלבותו במעגל התכנון ובתהליך הניהול.....	14
	3.4 סוגי הבקרה.....	16
	3.5 גבולות מערך הבקרה.....	16
04	פרק 4 < הבקרה בשימוש האסדרה (רגולציה)	19
	4.1 רקע: הנציבות ואסדרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.....	19
	4.1.1 מהי אסדרה (רגולציה)	
	4.1.2 אסדרה ונציבות שירות המדינה	
	4.1.3 מיקוד הבקרה ותעדוף של עולמות התוכן השונים	
	4.2 תפיסה מארגנת: ניהול ההון האנושי, אסדרה והבקרה שביניהם.....	21
05	פרק 5 < יישום תפיסת הבקרה: "חליפת" הבקרה	23
	5.1 רקע.....	23
	5.2 חלופות ליישום תפיסת הבקרה בעולמות התוכן של ניהול ההון האנושי.....	23
	5.2.1 הקריטריונים לבחינת חלופות	
	5.2.2 החלופות	
	5.3 החלופה הנבחרת: חליפת בקרה מהי?.....	24
	5.4 מרכיבי חליפת בקרה.....	25
06	פרק 6 < השתלבות הבקרה בשגרות הניהול	27
	6.1 השתלבות הבקרה בתפיסה המארגנת של ניהול הון אנושי.....	27
	6.2 תשתית תהליכית.....	27
07	פרק 7 < תורת המדידה והערכת הביצועים	31
	7.1 רקע.....	31
	7.1.1 מדידה והערכת ביצועים ארגוניים	
	7.1.2 התועלות המרכזיות במדידה ובהערכת ביצועים ארגוניים	
	7.1.3 שרשרת הערך במדידת ביצועים	
	7.1.4 ממדידת ביצועים לניהול ביצועים	
	7.1.5 בקרת ביצועים מערכתית	
	7.2 תהליכי מדידה והערכה ארגוניים.....	34
	7.2.1 שלב 1 - הערכות	
	7.2.2 שלב 2 - מטרות ויעדים	
	7.2.3 שלב 3 - פיתוח מדדים	
	7.2.4 שלב 4 - בחירת מודל המדידה	
	7.2.5 שלב 5 - סרגלי השוואה	
	7.2.6 שלב 6 - נתונים ואיסופם	
	7.2.7 שלב 7 - הערכה ושיפוט	
	7.2.8 שלב 8 - דיווח ושגרות	
	7.2.9 שלב 9 - שיפור ביצועים	
08	פרק 8 < תורת הערכה וניהול סיכונים בניהול ההון האנושי	37
	8.1 רקע.....	37
	8.1.1 עקרונות יסוד וחשיבה בתורת ניהול הסיכונים	
	8.1.2 חיבור תורת ניהול הסיכונים לתורת הבקרה	
	8.1.3 ניהול סיכונים בהון האנושי	
	8.2 תפיסת ההפעלה.....	41
	8.2.1 תפיסת ההפעלה בניהול סיכונים	
	8.2.2 ארגז הכלים בתפיסת ההפעלה	
	8.2.3 סיכום	

01	פרק 1 < מבוא	5
	1.1 רקע.....	5
	1.2 מערך הבקרה – הגדרת הצורך.....	6
	1.3 אוגדן מסמכי תורת הבקרה – מבנה ותכולה.....	6
02	פרק 2 < בקרת ניהול הון אנושי	9
	סקירה השוואתית.....	9
03	פרק 3 < תפיסת בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה - עקרונות ומרכיבי יסוד	11
	3.1 חזון מערך הבקרה.....	11
	3.2 תפיסת הבקרה – עקרונות-על.....	11
	3.2.1 מהי בקרה?	
	3.2.2 על ההבדל בין בקרה לביקורת	
	3.2.3 הבקרה בשירות ההון האנושי – עקרונות-על	
	3.3 תהליך הבקרה והשתלבותו במעגל התכנון ובתהליך הניהול.....	14
	3.4 סוגי הבקרה.....	16
	3.5 גבולות מערך הבקרה.....	16
04	פרק 4 < הבקרה בשימוש האסדרה (רגולציה)	19
	4.1 רקע: הנציבות ואסדרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.....	19
	4.1.1 מהי אסדרה (רגולציה)	
	4.1.2 אסדרה ונציבות שירות המדינה	
	4.1.3 מיקוד הבקרה ותעדוף של עולמות התוכן השונים	
	4.2 תפיסה מארגנת: ניהול ההון האנושי, אסדרה והבקרה שביניהם.....	21
05	פרק 5 < יישום תפיסת הבקרה: "חליפת" הבקרה	23
	5.1 רקע.....	23
	5.2 חלופות ליישום תפיסת הבקרה בעולמות התוכן של ניהול ההון האנושי.....	23
	5.2.1 הקריטריונים לבחינת חלופות	
	5.2.2 החלופות	
	5.3 החלופה הנבחרת: חליפת בקרה מהי?.....	24
	5.4 מרכיבי חליפת בקרה.....	25
06	פרק 6 < השתלבות הבקרה בשגרות הניהול	27
	6.1 השתלבות הבקרה בתפיסה המארגנת של ניהול הון אנושי.....	27
	6.2 תשתית תהליכית.....	27

1.1 < רקע

- בשנים האחרונות אנו עדים לשני תהליכים מרכזיים "מחוללי שינוי" שלהם השפעה מהותית על הניהול הציבורי:
- הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה;
 - יישום והטמעה של תהליכי תכנון ובקרה על פי מדריך התכנון הממשלתי והמדריך לתכנון ההון האנושי במשרדי הממשלה.
- תהליכים אלה משקפים מגמות המתרחשות במרבית מדינות העולם המערבי, במטרה לשפר את היעילות ואת מידת האפקטיביות של המינהל הממשלתי.

הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה:

בתאריך 18 בדצמבר 2011 קיבלה הממשלה את 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. זאת באמצעות יצירת תרבות, הנהגה ומכניזם מערכתי, הפועלים באופן רציף וקבוע להתאמת שירות המדינה (על מבנהו הארגוני, דרכי פעולתו, תמהיל כוח העבודה והיכולות של האנשים העובדים בו) לשינויים בסביבה הפנימית והחיצונית שבה הוא פועל".

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

מהלך אצילת הסמכויות מהווה שינוי מהותי במדיניות ובדפוסי הפעולה בניהול ההון האנושי.

בהחלטת הממשלה מס' 481 מתאריך 30 ביוני 2013, אימצה ממשלת ישראל את עיקרי דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ואת המתווה שהוצע ליישומן ובכלל זה את הקמת אגף בקרה על ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. החל מינואר 2014 פועל אגף בקרה בראשות סגן נציב שירות המדינה, מר מוטי אהרוני.

השתלבות במעגל התכנון הממשלתי:

מדריך התכנון הממשלתי והמדריך לתכנון ההון האנושי מהווים ביטוי למחויבותה הגוברת של הממשלה לתכנון שיטתי ומשמעותי ולהפנמת חשיבותם של התכנון והבקרה לשם שיפור התפקוד של הממשל. עבודה בהתאם למדריך היא אפוא



1 < מבוא

1.1 < רקע

1.2 < מערך הבקרה - הגדרת הצורך

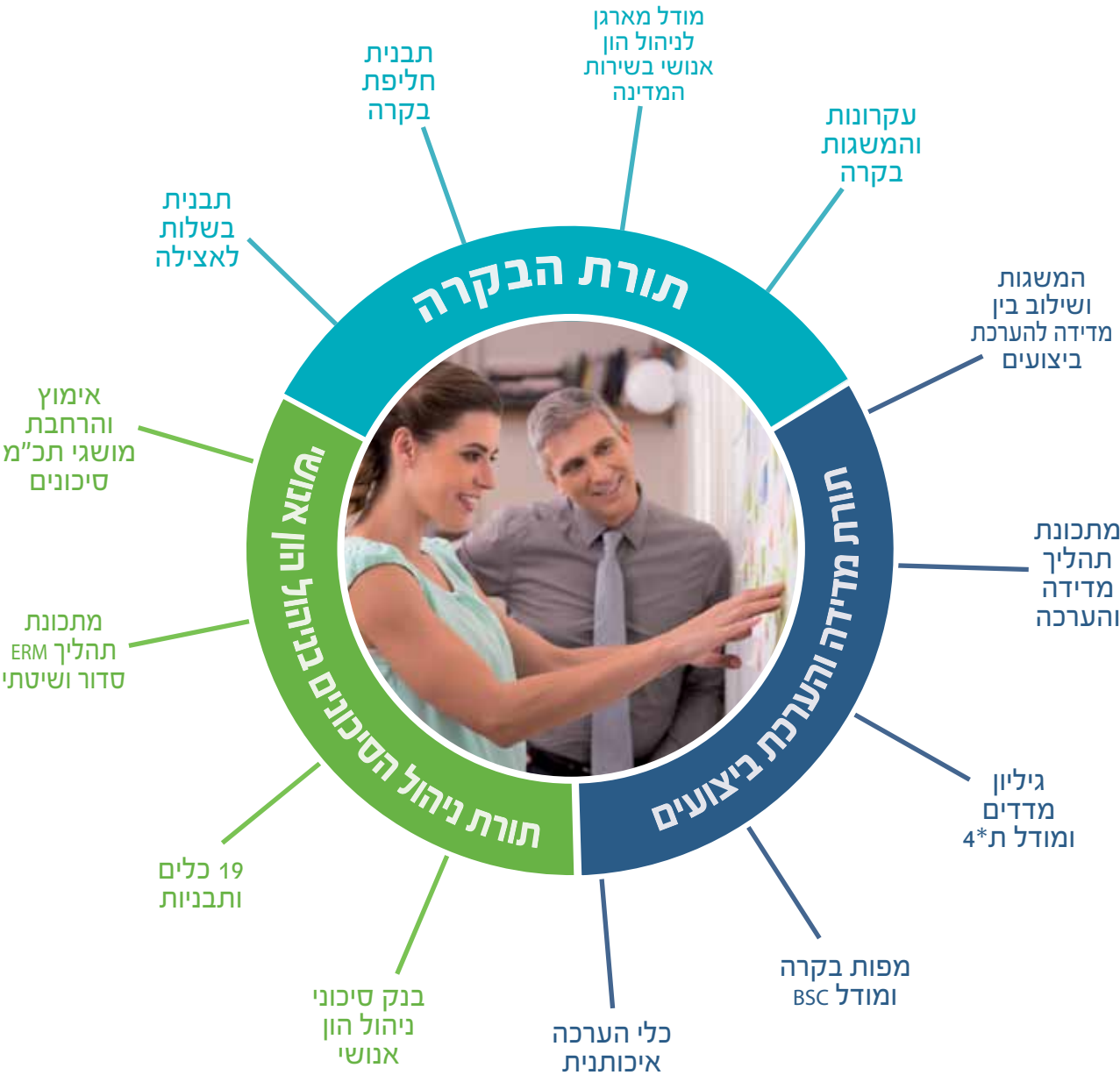
1.3 < אוגדן מסמכי תורת הבקרה - מבנה ותכולה

חלק מתהליך רחב שנועד להביא לחיזוק עבודת המטה וליצירת בסיס לניהול איכותי ומעמיק.

החלטת הממשלה מס' 4028 מתאריך 25 בנובמבר 2011 הטילה על משרדי הממשלה לפעול לפי מעגל התכנון השנתי.

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

תרשים 1: מתאר את היחס בין שלושת מסמכי התורה ואת התרומה הייחודית של כל אחד מהם:



1.2 < מערך הבקרה - הגדרת הצורך

מערך הבקרה בנציבות שירות המדינה הוקם כמענה לצרכים הבאים:

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

- השפעה על תיקוף ועל עדכון המדיניות בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, אל מול המציאות המשתנה.
- וידוא עמידת הגורמים בשירות המדינה (משרדי ממשלה, יחידות סמך ובתי חולים ממשלתיים) באמות המידה ובהנחיות שאותן הגדירה הנציבות.
- יכולת הצגה של תמונת הביצועים ברמות המערכתית וההשוואתית וזיהוי מגמות.
- זיהוי פערים ובעיות שורש בתחומי ניהול ההון האנושי.
- צמצום סיכונים בתהליכי ניהול ההון האנושי בכלל ועל רקע מהלכי אצילת סמכויות בפרט.
- מהלך אצילת הסמכויות מנציבות שירות המדינה לסמנכ"לים למנהל ומשאבי האנוש ולמנהלים האדמיניסטרטיביים במערכת הבריאות (להלן - הסמנכ"ל)
- שגרות הניהול והביצוע בתחומי הפעילות של נציבות שירות המדינה
- הנחיות מדריך התכנון הממשלתי והמדריך לתכנון שנתי להון האנושי במשרדי הממשלה
- שיפור השירות הממשלתי לציבור

1.3 < אוגדן מסמכי תורת הבקרה - מבנה ותכולה

מבנה האוגדן:

- **תורת הבקרה** - המסמך התורתי הבסיסי שכולל עקרונות ומושגים מתחום הבקרה, מציע מסגרת מארגנת לבקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, מציג חלופות ליישום תפיסת הבקרה (בהתאם למתודולוגיית "עץ הדעת") וכולל תבניות יישומיות משלימות.
- **תורת המדידה והערכת הביצועים הארגוניים** - מסמך העוסק במושגי היסוד של מדידה והערכת ביצועים, מציג תהליך שיטתי להפעלתם וכן כולל תבניות, כלים ושיטות למדידה ולהערכה ארגונית בהיבטי ניהול ההון האנושי.
- **תורת ההערכה וניהול הסיכונים בניהול ההון האנושי** - המסמך מספק לנציבות שירות המדינה, משרדי הממשלה ויחידות הסמך עקרונות מנחים, מסגרת מארגנת ותהליך מובנה לניהול הסיכונים בניהול ההון האנושי. המסמך כולל עקרונות יסוד וחשיבה בתחומים הבאים: ניהול הסיכונים הארגוני, ניהול הסיכונים בהון האנושי, תפיסת ההפעלה בניהול סיכונים וארגז הכלים ליישום ולהטמעה.

² נציבות שירות המדינה, מערך בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה - מסמך הקמה, ירושלים, יוני 2014 (2014-000746).



במרבית הארגונים, דוגמת שופרסל, בנק הפועלים, בנק לאומי ועוד, קיימת הבנה שניהול מסלולי פיתוח קריירה, קיום תהליכי הערכה ופתיחת מסלולי קידום באמצעות עתודות ניהוליות הם בסיס חיוני ליכולת ניהול ההון האנושי באופן איכותי.

מגמה נוספת הקיימת היא שינוי דפוסי החשיבה וההתנהלות. כלומר, במקום מערכות בקרה מוטות הנהלה ש"סגורות" לעובדים ולמנהלים, הארגונים מאמצים מערכות בקרה המאפשרות שקיפות ושותפות במידע ובידע.

הגורמים המשפיעים על מבנה תפיסת הבקרה בתחום ההון האנושי:

- תחום ניהול ההון האנושי נדרש לדיווח בדומה לכלל הגופים העסקיים בארגון.
- רמת החשיפה לסיכונים בעולמות התוכן המנוהלים (למשל שכר).
- מאפייני ההון האנושי והמגוון שלו.
- רמת הביזור/האצילה הארגוניים.
- גודל הארגון - כמות העובדים.

לפיכך, אין ארגון אחד או מודל אחד מושלם שאנחנו רוצים לחקותו. במענה לשאלת היסוד - מהי התפיסה המארגנת ומהם הכלים והשיטות המתאימים ביותר לבקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה - נרצה לאמץ כלים רלוונטיים ושיטות מתאימות קיימות "על המדף" ולהתאימם למאפייני ניהול ההון האנושי הייחודיים לשירות המדינה.

כחלק מגיבושה ועיצובה של תורת הבקרה, בוצעה סקירה השוואתית (Benchmark) בחברות עסקיות ובגופים ממשלתיים בארץ ובעולם. עם החברות והגופים שאותם סקרנו נמנות בין היתר רכבת ישראל, שופרסל, בנק הפועלים, בנק לאומי, כימיקלים לישראל, מטריקס, צה"ל, שב"ס, הבנק העולמי (World Bank), ארגון ה-OECD ועוד. כל אלו מאפשרים לנו להציג סקירה השוואתית המהווה בסיס לתפיסת הבקרה במסמך זה.

סקר שבוצע על ידי ה-OECD בשנת 2010 לבחינת ניהול הון אנושי ברמה הלאומית במדינות שונות בעולם מצא כי אין מודל אחיד או סטנדרט נפוץ למידת הביזור או לאופן הביזור של ניהול ההון האנושי, מהגוף המרכזי לגופי שירות המדינה. עם זאת, כמעט בכל מדינות ה-OECD קיים גורם המסדיר כללים או הסדרים מיוחדים להעסקת העובדים בשירות המדינה.

כיום, קיים מגוון רב של מודלים לניהול הון אנושי כנגזרת של הסביבה התפקודית השונה ושל רמת המורכבות והתחרות הקיימות בה, ויש לכך השלכה גם על תפיסות הבקרה. עולם ניהול ההון האנושי עובר שינוי בתפיסת הבקרה והמדידה תוך כדי מיקוד גדל והולך באחריותיות (Accountability).

בחינה של ארגונים שונים הפועלים בישראל כמצוין בפתיח לפרק זה מעלה כמה מגמות בולטות בתפיסת הבקרה ובאופן מימושה. ברוב הארגונים הבקרה פותחה באופן "טלסקופי" ונשענת על תשתיות טכנולוגיות חזקות ומתקדמות בד בבד עם אסדרה תורתית ותהליכית. כלומר, חלק בלתי נפרד מהיכולת לבצע בקרה איכותית מתבסס על תשתית מקצועית איתנה.



2. בקרת ניהול הון אנושי - סקירה השוואתית

3.1 < חזון מערך הבקרה



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

3.2 < תפיסת הבקרה – עקרונות-על

3.2.1 מהי בקרה?

מידה אנו עומדים בתוכנית שאליה התחייבנו? אם מערך הבקרה ישכיל לספק 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, מערך הבקרה נדרש לשקף את המידה שבה המשאב האנושי תורם להשגת המדיניות, היעדים ומשימות הליבה של המשרד.

לא ניתן למדוד הכול, כל הזמן. לפיכך, הגדרת הנושאים הנמדדים מהווה בעצמה גם אמירה לגבי כל מה שאינו נמדד. מדידה עלולה להוביל להתעלמות מן התמונה הכוללת ולריכוז תשומת הלב באותם פרמטרים בודדים. לעתים השגת המדד עלולה להיתפס כחשובה יותר מהשגת היעד.

בקרה היא מנגנון ניהולי למנהלים בכל רמות הארגון שמטרתו להבטיח את איכות העשייה בהיבטי אפקטיביות (מידת השגת המטרות והיעדים של הארגון) ויעילות (היחס בין התשומות המושקעות בתהליך ובין תוצאותיו). בקרה היא תהליך ניהולי רציף שתכליתו ליזום או לחולל מהלך של תיקון או שינוי כנגזרת של הפער בין הביצוע לתכנון. לשם כך מבוצעת בקרה הן על תשומות, הן על תהליכים והן על התוצאות.

מערך בקרה מספק את התשובה לשאלות שאותן שואל כל מנהל - "מה השגנו?", "מהו הפער ביחס ליעדים המוצהרים?". בהיבט ניהול ההון האנושי, מערך הבקרה אמור לספק הן לנציבות ובכלל זה להנהלת הנציבות (לרבות הממונים והרפרנטים) והן לסמנכ"ל את המענה לשאלות - "באיזו מידה אנו מקיימים את הנורמות הנדרשות?", "באיזו



3 < תפיסת בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה - עקרונות ומרכיבי יסוד

3.1 < חזון מערך הבקרה

3.2 < תפיסת הבקרה - עקרונות-על

3.3 < תהליך הבקרה והשתלבותו במעגל התכנון ובתהליך הניהול

3.4 < סוגי הבקרה



3.2.3 הבקרה בשירות ההון האנושי - עקרונות-על

דוח ועדת הרפורמה⁴ מציג כמה עקרונות-על המהווים מסגרת רעיונית למערך הבקרה:

- **בקרה, לא ביקורת** - דגש על תהליכי בקרה רציפים ודינמיים, שיש עמם הכוונה לשינויים או שיפורים כדי לשפר את תפקוד הארגון.
- **בקרה ככלי לשיפור תהליכי הביצוע** - בקרה המתמקדת בהוראה ובהנחלה, לא בענישה, בדגש על שיטות בקרה תומכות ומכוונות, המדגישות למידה והפקת לקחים לצורך שיפור מתמיד.
- **בקרה 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"** - התמקדות בזיהוי ובתיקון של תהליכים שמובילים לסטיות מנהלים ומסטנדרטים ולא במציאת "אשמים".
- **בקרה מערכתית ואחריות משותפת** - האחריות לתהליכי הבקרה תשולב הן בפעילות נציבות שירות המדינה (בהובלת אגף הבקרה ותוך התבססות על מערך הרפרנטורה ועל מומחי התוכן בתחומים שעליהם הם אמונים) והן כחלק בלתי נפרד מהאחריות הכוללת המוטלת על מנכ"ל המשרד, על סמנכ"ל מינהל ומשא"ן ועל הדרגים המקצועיים.
- **כלי הבקרה הם חלק ממערך הבקרה** - תנאי לאצילת הסמכויות למשרד הוא קיומן 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. עם זאת, מערך הבקרה יאפשר קיומה של בקרה איכותית בכלל עולמות התוכן שבהם עוסקת נציבות שירות המדינה.

3.2.2 על ההבדל בין בקרה לביקורת

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

מאפייני ביקורת	מאפייני בקרה ניהולית
גורם מבצע	מבוצע ע"י מתבונן מהצד - מבקר בלתי תלוי שאינו מעורב בתהליכי הביצוע של הארגון
תוצרים	תוצר הביקורת הוא "ממצאים" המציגים פערים (ליקויים) בין המצב המצוי למצב הנדרש (לאור חוק, תקן או נורמה). ממצאים אלה מועברים להנהלת הארגון.
שיטת ביצוע	מבוצעת בכל פעם בנושא אחר (נושא במיקוד) במודל של "פרויקט" חד פעמי.
גורם מבוקר	הביקורת בודקת "קלה כחמורה" - לעתים אף באופן מדגמי. כחלק מהיותה מנגנון בלתי תלוי ("משקיף מהצד") היא בוחנת את כלל המערכות והמנגנונים בארגון.

מערך הבקרה, כדי שיהווה כלי ניהולי אפקטיבי, לא יכול להסתפק רק בחתכי רוחב במבט-על או בביצוע בדיקות מדידה נקודתיות. מערך הבקרה צריך לאפשר למינהל לבצע בחינת עומק בנושא כזה או אחר. בשל כך, מערך הבקרה עושה שימוש גם בשיטות המאפיינות ביקורת ("פרויקט" עומק המאפשר זיהוי ובירור של בעיות שורש בנושאים שבמיקוד) כאחד ממנגנוני הבקרה.

הן בבקרה והן בביקורת מבוצע תהליך של הערכה ושל השוואת המצוי אל מול הרצוי. עם זאת, אפשר לזהות את ההבדלים ביניהן במאפיינים הבאים:
מינהל תקין מחייב קיומו של מבקר פנים. למבקר הפנים ייעוד משלו המוגדר בחוק ואין לבלבל בינו ובין מערך בקרה שלו תכלית שונה ואחרת.

⁴ מתוך דוח ועדת הרפורמה, ירושלים, יוני 2013 - עמודים 215-217.

³ עיקרון "פארטו" הוא כלל אצבע, שנוסח על ידי הכלכלן האיטלקי וילפרדו פארטו וגורס כי בתופעות רבות, 80% מהפעילות מקורם ב-20% מהגורמים הפעילים. העיקרון מכון למיקוד תשומת הלב הניהולית בעיקר (אותם 20% מהפרטים).

ידי התאמות בתהליך הביצוע. לעתים היא מחוללת בדיקת עומק להבנת סיבות השורש לפערים אלה ולעתים היא אף מחייבת תיקון הליקוי ברמת המדיניות על מנת להבטיח שליקוי זה לא יישנה בעתיד.

לסיכום: 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 הוא גורם המניע ומקדם את תהליך הבקרה וכן גורם מתכלל של מהלכי הבקרה השונים המייצר תמונה אינטגרטיבית. נוסף לכל אלה, מערך הבקרה הוא גורם מאבחן, המבצע "בקורות עומק" ומהלכי בקרה ומדידה ייעודיים שהמנהלים אינם מסוגלים לבצעם באופן שוטף.

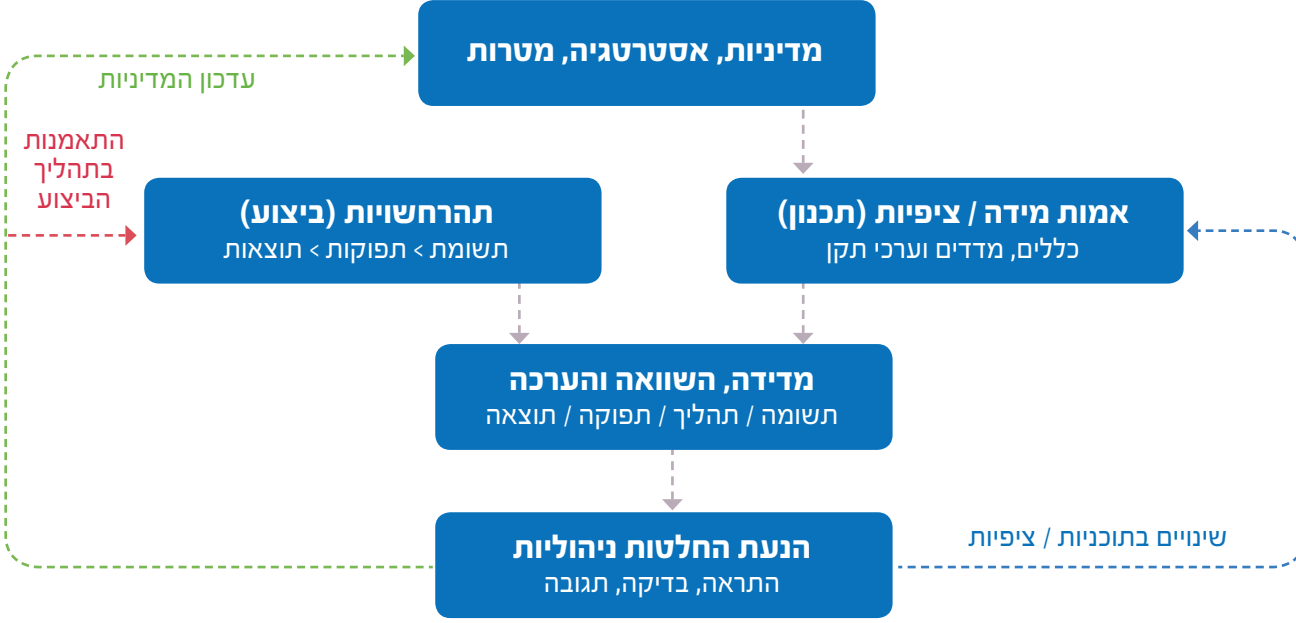
תהליך הבקרה, במהותו, הוא תהליך של ניתוח פערים (Gap Analysis), שתכליתו הנעת פעילות ניהולית מתקנת (במידת הצורך). התהליך, המוצג כאן בצורה סכמטית, מתייחס הן לתכנית (יעדים, מדדים, משימות) והן לנורמות או לכללים (תקשי"ר, תקנות חוק). כמו-כן, התרשים מייצג תהליך המתקיים בנציבות, במשרד או בכל רובד ניהולי רלוונטי. תחילתו של התהליך בקביעתן של מדיניות ואסטרטגיה, שמהן נגזרות אמות המידה - המגדירות מה אמור להיות מולן, המציאות מכתובה את הנעשה בפועל. מערך הבקרה מאפשר את תהליך המדידה, את ההשוואה בין הרצוי למצוי ואת הערכת הפער בין השניים. תמונת הפערים המוצגת תכליתה להניע פעילות ניהולית מתקנת. ראשיתה של פעילות זו בעצם ההתראה וזיהוי הפערים והמשכה בנקיטת צעדים ניהוליים לתיקונם, אם על-ידי עדכון התכנון ואם על-

3.3 < תהליך הבקרה והשתלבותו במעגל התכנון ובתהליך הניהול

"מטרת העל של מערכת בקרה היא להבטיח היבטי ניהול והתנהלות תקינים, באמצעות תהליכי וידוא יישום של מדיניות, כללים, מדדים וציפיות שנקבעו על ידי הגורם המוסמך, וכן באמצעות הערכת ההתרחשויות והפעילות השוטפת ביחס אליהן, ובמקרה של זיהוי חריגה - לחולל תהליכי התראה, בדיקה ותגובה"⁵.

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

תרשים 2. התהליך הניהולי והשתלבות הבקרה בו



⁵ מתוך דוח ועדת הרפורמה, עמ' 215.

3.4 < סוגי הבקרה

אפשר להבחין בין שלושה סוגים שונים של בקרה:

- **בקרה מסכמת (אקטיבי)** - תהליכים וכלים המאפשרים הצגת תמונת מצב, המשקפת את מידת הצלחת הארגון במימוש מטרותיו ובעמידתו 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 ושינוי מדיניות, כללים ותהליכים.

יש להדגיש כי המציאות מורכבת יותר מהאבחנה המוזכרת לעיל ופעמים רבות מהלך בקרה כזה או אחר משלב כמה סוגי בקרה בו-זמנית. גם אם החלוקה שבוצעה בין סוגי הבקרה הינה מלאכותית מעט, היא נועדה לחדד ולבאר את מאפייני שלושת סוגי הבקרה אשר מבדילים ומשלימים זה את זה.

3.5 < גבולות מערך הבקרה

נציב שירות המדינה אימץ את הגישה של הקמת מערך בקרה עצמאי ומרכזי, ועל-פי תפיסה זו, מערך הבקרה עתיד להיות מערך כולל, המשלב גוף מטה בנציבות שירות המדינה, ממשקי עבודה ותהליכים משותפים עם מערך הרפרנטורה 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 ממשקים עם כלל גורמי הנציבות וכן עם גורמים העוסקים בניהול הון אנושי במשרדים וביחידות הסמך: המנכ"ל/סמנכ"ל למינהל ומשאבי האנוש, מנהל אדמיניסטרטיבי בבית החולים וסגל ההון האנושי במשרדים, ביחידות הסמך ובתי החולים הממשלתיים, האמונים על הפעלת מערך בקרת ניהול ההון האנושי במשרד.

תרשים 3. סוגי הבקרה - שלושה מרחבים שלובים



4.1 < רקע: הנציבות ואסדרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה

של עובדי המדינה; טיפול במשמעת ואכיפתה בשירות המדינה; קידום האיכות והמצוינות בשירות המדינה; קידום מעמד האישה בשירות המדינה; גיבוש מדיניות תנאי שירות וטיפול בפניות עובדים; מתן ייצוג הולם לקבוצות מיוחדות על-פי חוק המינויים; טיפול בפרישה של עובדים לגמלאות; אתיקה; ניהול הסגל הבכיר; ניהול מערך הקדנציות והרוטציות ועוד.

סמכויות הנציב כרגולטור בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה נקבעו בחוקים שונים הנוגעים לעובדים בשירות המדינה, בתקנות משנה, בתקשי"ר (תקנון שירות המדינה), בהודעות נציבות שירות המדינה, בהנחיות נציב ובחוזרי יחידות.

נציבות שירות המדינה (נש"מ) מהווה גוף מטה מקצועי האחראי ומוסמך לניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה. נש"מ מופקדת על ייזום, הובלה, הכוונה, הנחלה ובקרה של מערך ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, תוך הבטחת ערכיו, מצוינותו ותקינות התנהלותו.

הנציבות אחראית מכוח החוק והחלטות הממשלה לתחומים הבאים:

אישור המבנה הארגוני במשרדי הממשלה וביחידות הסמך; אישור התקנים והעיסוקים בשירות המדינה; קביעת מסלולי הקידום לתפקידים שונים בשירות; קביעת מנגנוני גיוס ומיון, קליטה ומינוי עובדים; הכשרה והדרכה של עובדים לשיפור רמת השכלתם ומיומנותם המקצועית; טיפול בתחום הרווחה

4.1.1 מהי אסדרה (רגולציה)

"אסדרה (רגולציה) היא כלי מרכזי של המדינה לשמירה על אינטרסים ציבוריים ולקידום הכלכלה והחברה, באמצעות קביעת כללי התנהגות מחייבים באופן שהולם את ערכי המדינה ושמייצר תשתית לצמיחה בת קיימא ולחברה שוויונית ובריאה".⁶

הרעיון של יישום אסדרה מיטבית בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה מהווה בסיס מנחה בתפיסת אצילת הסמכויות וההבחנה בין תחומי האחריות של הנציבות ובין אלה של המשרדים ויחידות הסמך כפי שיוצג בהמשך. כלומר, אסדרה מיטבית היא בחירה באופן ההתערבות

וברמת ההתערבות של הנציבות לצורך הגשמת מטרת העל שהיא ניהול איכותי של המשאב האנושי במגזר הממשלתי. חשוב להבין שאסדרה בכלל, ואסדרה מיטבית בפרט, היא צורך של הגורמים המוסדרים (במקרה זה המשרדים ויחידות הסמך) לא פחות מאשר של הגורם המסדיר (הרגולטור). קיומם של כללי התנהגות ברורים וסדורים לכלל שירות המדינה בתחום ניהול ההון האנושי הוא תנאי ליכולתה של הנציבות להאציל סמכויות ביצוע למשרדים ותנאי ליכולתם לממש אחריות זו בצורה איכותית.



4 < הבקרה בשימוש האסדרה (רגולציה)

4.1 < רקע: הנציבות ואסדרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה
4.2 < תפיסה מארגנת: ניהול ההון האנושי, אסדרה והבקרה שביניהם

⁶ מדריך הפחתת הנטל הרגולטורי, מהדורה ראשונה, פבר' 2015, עמ' 5

4.2 < תפיסה מארגנת: ניהול ההון האנושי, אסדרה והבקרה שביניהם

או בחריגות חמורות מבחינה משמעתית או אתית). בתחום יחסי עבודה, יש חשיבות רבה להגדרה של החוקים והכללים כדי למנוע אפשרות של פרשנות וקיום דין לוקאלי. חשוב שמערך הבקרה יספק כלים ותהליכים התומכים בגולציה בעולמות התוכן השונים. למשל, עיגונם של הכללים וה"חוקים" בעולם תוכן מסוים באמצעות מנוע חוקה; אמות מידה ברורות לרישוי (כגון כללים לאצילת סמכות למשרד או ליחידה); כלי מדידה והערכה גמישים ואחידים לכלל שירות המדינה, לשם ביצוע פיקוח ואכיפה באופן שוויוני ויכולת השוואה בין משרדים, יחידות סמך ובתי החולים הממשלתיים לפי אמות מידה זהות;

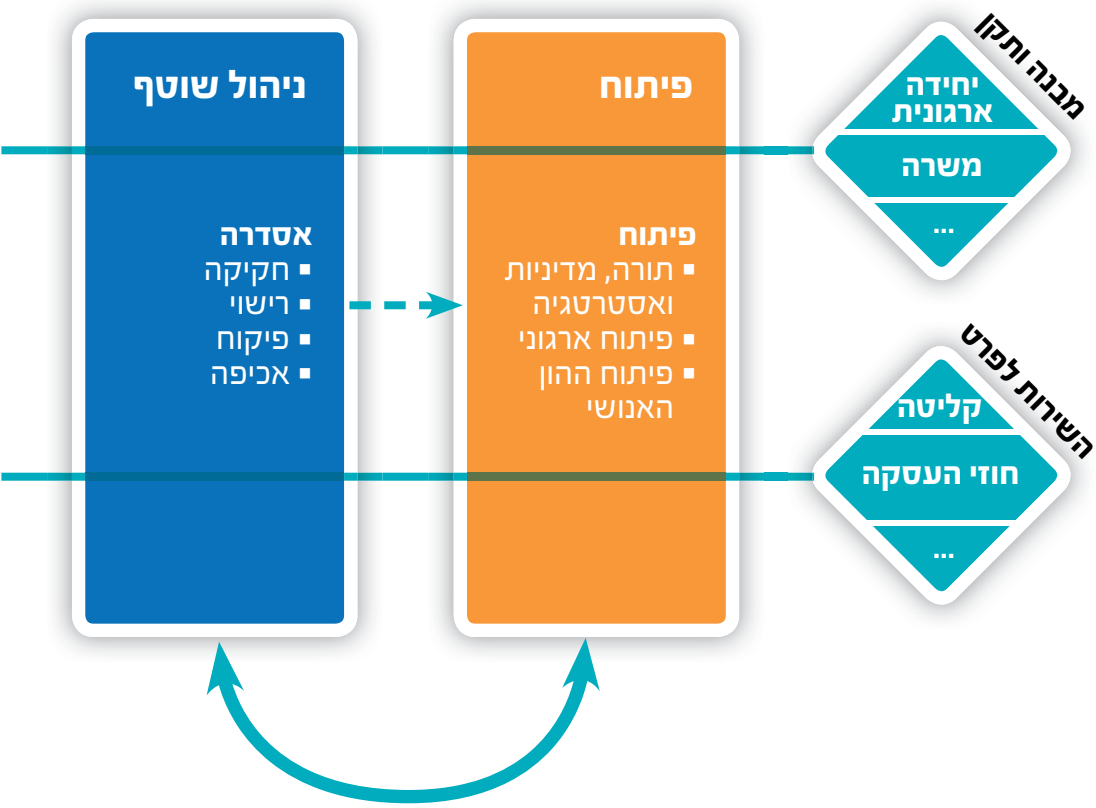
התרשים שלהלן מציג את הקשר בין מרכיבי הפיתוח והניהול השוטף שבפעילות נציבות שירות המדינה. המטריצה המוצגת מדגישה את השונות הקיימת בין עולמות התוכן מצד אחד ואת העובדה שמרכיבי הפיתוח והניהול השוטף מתקיימים במידה זו או אחרת בכל אחד מהם מצד שני. לפיכך, תפקיד הבקרה לייצר תמונת מצב בנקודות המפגש של כל מרכיב רגולציה עם כל עולם תוכן ולאפשר התערבות ניהולית בהתאם לצורך. יש להדגיש כי מרכיבי הרגולציה השונים אפשר שיתקיימו בעוצמה שונה בכל עולם תוכן. למשל, בעולם של משמעת ואתיקה יש חשיבות רבה לפיקוח (זיהוי עבירות משמעת או עבירות אתיות) ואף לאכיפה (טיפול בעבריינים סדרתיים

4.1.2 אסדרה ונציבות שירות המדינה

שירות המדינה חובק את כל עשיית הממשלה, בהיותה הרשות המבצעת. כחלק בלתי נפרד משינוי המציאות בתחום ניהול ההון האנושי במגזר הממשלתי, מוקדה העשייה בחיזוק הגמישות הניהולית והעצמאות התפקודית של יחידות הסמך ומשרדי הממשלה. זאת באמצעות מגמה הולכת וגוברת של אצילת סמכויות במטרה להביא להפחתת הביורוקרטיה הקיימת כיום. אצילת סמכויות תומנת בחובה גם העצמת סמכויות; בכך מצטמצם הפער בין האחריות הרובצת על כתפי המנהל הכללי של משרד ממשלתי והכפופים לו ובין הסמכויות שניתנו להם. מדובר בתפיסה מארגנת חדשה, הממקדת את העשייה של

הנציבות בפיתוח של תורות ודוקטרינות ושל אסטרטגיה ומדיניות ובתכנון ארוך טווח. פיתוח ותכנון אלה נעשים אגב העברת סמכויות רבות למשרדים וליחידות סמך ושימוש בגולציה מיטבית, הנשענת על התערבות מידתית ומאוזנת באמצעות כלים מנחים מסוג תקשי"ר, הוראות נציב, הנחיות רפרנטים ועוד. מהלך שכזה מחייב את הנציבות, ככל רגולטור אחר, להפעיל כלי בקרה ואכיפה במטרה לבחון את מידת השגת המטרות והיעדים ולהבטיח הוצאה לפועל של ההנחיות ועמידה בכללים (מינהל תקין) בתחום ניהול ההון האנושי. כלים אלה יאפשרו לנציבות גם תיקוף של המדיניות ושיפור מתמיד של מנגנוני הניהול.

תרשים 4. תפיסה מארגנת: פיתוח, ניהול שוטף והבקרה שביניהם



4.1.3 מיקוד הבקרה ותעדוף של עולמות התוכן השונים

יש מנגנוני בקרה רוחביים ו"אוטומטיים", שעם הפעלתם יהפכו לחלק משגרות הניהול השוטפות, בפרט דוחות עיתיים של ביצוע מול תכנון - דוחות לזיהוי חריגות ופערים נושאים שיופקו מעת לעת. מנגנוני הבקרה ה"אוטומטיים" מאפיינים מאוד את הבקרה המסכמת. לצד אלה, יש נושאים שלגביהם 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 - אי אפשר לעסוק ברמת עומק בכל הנושאים, כל הזמן ובזמנית. אם כן, השאלות הנשאלות הן - "מהם הנושאים שבמיקוד?" ו"כיצד ייקבעו?".

א. מיקוד נציב שירות המדינה - נושאים שבכוונת הנציב לבחון, לתקן ולזהות יוגדרו כחלק מתכנית העבודה של נציבות שירות המדינה.

ב. מיקוד סגן נציב שירות המדינה לבקרת ניהול ההון אנושי - תחומים או סוגיות הדורשים בקרת עומק מקיפה יוגדרו כחלק מתכנית העבודה של מערך הבקרה עצמו.

ג. מגמות ותובנות מהבקרה המסכמת - סוגיות רוחב או סוגיות בעלות השפעה מערכתית בתהליכי הבקרה השוטפים (למשל, כתוצאה מהערכות המצב של המשרדים) שעשויות לצוף ואשר מערך הבקרה יזהה שברצונו לזהות את שורשיהן ואת היקפן.

ד. צרכים העולים מהגורם המתכנן - צרכים הנדרשים לצורך קביעת מדיניות או תכנון, כחלק ממעגל התכנון השנתי והרב-שנתי

ה. צרכים העולים מהגורם התורתי או מגורמי מטה מקצועיים אחרים, הנדרשים לצורך תיקוף מדיניות.

ו. בקשות מגורמים שונים - בקשות המעלות צורך בבחינה מעמיקה של נושא זה או אחר.

יש מנגנוני בקרה רוחביים ו"אוטומטיים", שעם הפעלתם יהפכו לחלק משגרות הניהול השוטפות, בפרט דוחות עיתיים של ביצוע מול תכנון - דוחות לזיהוי חריגות ופערים נושאים שיופקו מעת לעת. מנגנוני הבקרה ה"אוטומטיים" מאפיינים מאוד את הבקרה המסכמת. לצד אלה, יש נושאים שלגביהם 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 - אי אפשר לעסוק ברמת עומק בכל הנושאים, כל הזמן ובזמנית. אם כן, השאלות הנשאלות הן - "מהם הנושאים שבמיקוד?" ו"כיצד ייקבעו?".

5.1 < רקע

ב. יעילות⁷ - פיתוח, הטמעה ותחזוקה של תשתיות בקרה (נהלים ותהליכים, מומחי בקרה, מערכות מידע ויכולות טכנולוגיות) גוזלים משאבים ארגוניים. נדרש כי היישום יהיה יעיל ככל האפשר.

הסעיפים שלהלן עוסקים בשאלה של בחירת המודל המארגן המתאים ביותר לבקרה של עולמות התוכן המקצועיים הנכללים תחת דיסציפלינת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

בבואנו ליישם מערך בקרה לניהול ההון האנושי בשירות המדינה, שיתבסס על העקרונות והתפיסה שהוצגו בפרקים הקודמים, בחרנו לבחון כמה חלופות ליישום. קיימים כמה קריטריונים המסייעים בתהליך בחירת החלופה המתאימה ליישום תפיסת הבקרה, אגב התייחסות לשני עקרונות יסוד ליישום תפיסת הבקרה:

א. אפקטיביות⁸ - עולמות התוכן בניהול ההון האנושי בשירות המדינה רבים ומגוונים. בקרה אפקטיבית צריכה להיות מותאמת למטרות (השונות) של כל עולם תוכן.

5.2 < חלופות ליישום תפיסת הבקרה בעולמות התוכן של ניהול ההון האנושי

5.2.1 הקריטריונים לבחינת חלופות

- **מענה לשונות הקיימת בין עולמות התוכן:** המידה שבה החלופה מכילה את השונות הקיימת בין מאפייני עולמות התוכן השונים
- **האחדה:** המידה שבה החלופה מאפשרת שימוש באותם שיטות, מנגנונים וכלים (רוחביים וגנריים) ללא תלות בעולם התוכן
- **אפקטיביות:** המידה שבה החלופה מאפשרת לזהות פערים, לכמת אותם ולאפשר פעילות ניהולית מתקנת בכל נושא מבוקר.
- **יעילות:** המידה שבה החלופה מבטיחה הפקת תוצאה מרבית מיישום תפיסת הבקרה ביחס להשקעה שתושקע באותה חלופה
- **שירותיות:** המידה שבה החלופה המוצעת תשפר את השירות שמעניק אגף הבקרה ללקוחותיו
- **יישומיות:** יישום תפיסת הבקרה בהתחשב בקושי או באי יכולת לבצע את הפתרון המוצע, לאור פרמטרים כגון חסמים ארגוניים, חסמים טכנולוגיים, יכולת מקצועית ויכולת פיקוח.
- **גמישות בעולם תוכן (אנכי):** יכולת התאמה לשינויים או חזרה לאחור בשל שינויים בעולם התוכן.
- **גמישות בפלטפורמה (רוחבי):** יכולת התאמה לשינויים או חזרה לאחור בשל שינויים בפלטפורמות, בכלים או בטכנולוגיה.



5 < יישום תפיסת הבקרה: "חליפת" הבקרה

5.1 < רקע

5.2 < חלופות ליישום תפיסת הבקרה בעולמות התוכן של ניהול ההון האנושי

5.3 < החלופות

5.4 < החלופה הנבחרת: חליפת בקרה מהי?

5.5 < מרכיבי חליפת בקרה

⁷ כהגדרתה במדריך לכתיבת מסמכי מדיניות של תכנית "עץ הדעת", עמ' 16: ביצוע הפעולות הנכונות, שיאפשרו להשיג במידה מרבית את מטרת המדיניות.

⁸ ביצוע הפעולות בצורה נכונה. עד כמה המדיניות מבטיחה הפקת תוצאה מרבית ביחס להשקעה שתושקע בה.

תרשים 5. חליפת בקרה לכל עולם תוכן מקצועי (אילוסטרציה)



באשר לנושאים נוספים שבהם נדרשת בקרה (כגון פרק בקרה במסמך, סעיף בקרה בנוהל וכד'), הללו ייבנו תוך אימוץ המרכיבים הרלוונטיים ממודל חליפת הבקרה המלא. למשל, פרק בקרה שיתלווה להנחיית נציב בנושא הארכת שירות מעבר לגיל פרישה יכלול הגדרה של שגרות הבקרה (דוגמאות: הנציב יפרסם מדי שנה רשימת משרות בביקוש, כלומר במצוקה או במחסור; באחריות סמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש במשרד או ביחידה להציג תכנית פרישה שנתית). הפרק יכלול גם התייחסות למדדים המרכזיים שעל-פיהם יימדדו המשרדים או היחידות שאליהם הואצלה הסמכות להארכת שירות. עם זאת, הפרק לא יכלול בהכרח את כל המאפיינים או המרכיבים של חליפת הבקרה המלאה.

5.4 < מרכיבי חליפת בקרה

חליפת הבקרה הגנרית תכלול את המרכיבים הבאים:

- ה. **סיכונים** - מפת הסיכונים וטבלת סיכונים מפורטת המתייחסת לעוצמות הסיכונים ולפעולות לניהולם.
- ו. **שגרות בקרה** - תהליכי הבקרה השונים שתכליתם לוודא ביצוע של המדידה ושל ההערכה ברמות השונות (מטה נש"מ-מומחה תוכן/רפרנט, אגף בקרה, הנהלת משרד, אגף משאבי אנוש).
- ז. **ניהול חריגים והמלצות לפעולה** - הגדרת סוגי חריגות או אירועים הדורשים טיפול וכן המלצות לפעולה של הגורמים בעלי הסמכות באותו עולם תוכן.

- א. **מטרות ויעדים** - ההישגים שאותם נציבות שירות המדינה מקווה להשיג בעולם התוכן, כפי שנקבעו במדיניות.
- ב. **מקורות** - מקורות השפעה ומקורות תורתיים שעליהם "נשענת" הנציבות בעולם תוכן זה ומכוחם פועלים הגורמים השונים בנציבות, במשרדים וביחידות הסמך בתחום זה של ניהול ההון האנושי.
- ג. **אחריות וסמכות** - הגורמים האמונים על השגת המטרות והיעדים בהתאם לסמכות שהוענקה להם מתוקף החוק, החלטת ממשלה או הנחיית נציב שירות המדינה.
- ד. **מדידה** - הגדרה של רשימת מדדי ביצוע, תוך שימוש במודל המתייחס לארבעה אזורי מדידה (מודל "ת4" - תשומות, תהליכים, תפוקות ותוצאות - יורחב בהמשך) לשם קיום מדידה מאוזנת, וכן גיבוש של מפת בקרה מתאימה.

5.2.2 החלופות

בבואנו לבחור בחלופה מיטבית ליישום תפיסת הבקרה, בחנו שלוש חלופות:

■ חלופה א' - מערך בקרה אחוד:

יישום תפיסת בקרה אחודה, באמצעות פיתוח כלי בקרה המתאימים מראש לכלל עולמות התוכן לניהול ההון האנושי בשירות המדינה. דוגמאות לכלי בקרה: גיבוש מערך מדדים אחד הכולל את כל עולמות התוכן, מיכון מערך מדדים זה באופן שיאפשר דוחות, גיבוש רשימת הסיכונים לכלל עולמות התוכן.

■ חלופה ב' - מערכי בקרה נפרדים:

פיתוח מודל יישום תפיסת בקרה נפרד לכל עולם תוכן של ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, בהתאם למאפייניו. בחלופה זו יפותחו עבור כל עולם תוכן המתודולוגיות המתאימות, הכלים הרלוונטיים וכו'.

■ חלופה ג' - חליפת בקרה מודולרית:

יישום תפיסת הבקרה באמצעות תבנית חליפת בקרה אחידה, המשלבת מרכיבים מתחום המדדים, הערכה, סמכות ואחריות, סיכונים, שגרות בקרה ועוד. בחלופה זו הפורמט הוא אחוד, המרכיבים הם אחודים וכך גם הכלים והשגרות. היישום עצמו - מבחינת תוכן המדדים, זהות הגורמים המעורבים, תדירות השגרות הרלוונטית והסיכונים הספציפיים - מבוצע בהתאמה לעולם התוכן.

ניתן דירוג המייצג את המידה שבה החלופה נותנת מענה לכל אחד מהקריטריונים. סולם הדירוג נע בין 1 ל-5, כאשר 1 מציין "במידה הנמוכה ביותר" ו-5 מציין "במידה רבה מאוד".

תוצאות הדירוג שבוצע היו כדלקמן:

חלופה א' - 3

חלופה ב' - 3.12

חלופה ג' - 4.25

אם כן, אפשר לראות כי חלופה ג' היא החלופה המיטבית ליישום מודל תפיסת הבקרה לניהול ההון האנושי בשירות המדינה. חלופה ג' משלבת את היתרונות והתועלות שבחלופות א' וב', מביאה ליישום מעשי ואפקטיבי של תפיסת הבקרה ויעילותה מבטאת יחס עלות-תועלת אידיאלי. חלופה זו נותנת מענה לשונות שקיימת ומתאימה עצמה לכל עולם תוכן, על הקצב, הבשלות והסיכון שלו, אגב שימוש בכלי בקרה אחודים.

בחלופה זו התגובה לשינויים תהיה אפקטיבית יותר, והשינויים שיידרשו ישפיעו על עולם התוכן ועל תכולת חליפת הבקרה ללא השפעה רוחבית על תפיסת הבקרה ומרכיביה. למשל, במקרה של שינוי המדיניות לאור הנחיית נציב חדשה המשפיעה על עולם תוכן, אפשר יהיה לבצע התאמות בתוך תבנית חליפת הבקרה הקיימת ללא צורך בשינוי חליפת בקרה אחרת.

5.3 < החלופה הנבחרת: חליפת בקרה מהי?

הנציבות כרגולטור של עולם תוכן זה; גיבוש המדדים שישמשו לבחינת השגת המטרות; הגדרה של שגרות הבקרה (תהליכי הניהול) הרלוונטיים; מיפוי של הגורמים המעורבים ושל בעלי העניין; בחירת הכלים שיעשה בהם שימוש (למשל שאלון או סקר, דוח מסוים ממערכת מרכב"ה וכדומה). החליפה תכלול כנספחים את כל הכלים הנוספים הנדרשים לשם הפעלת הבקרה על עולם התוכן (למשל נוסח השאלון, השדות שיופיעו בדוח וכיו"ב).

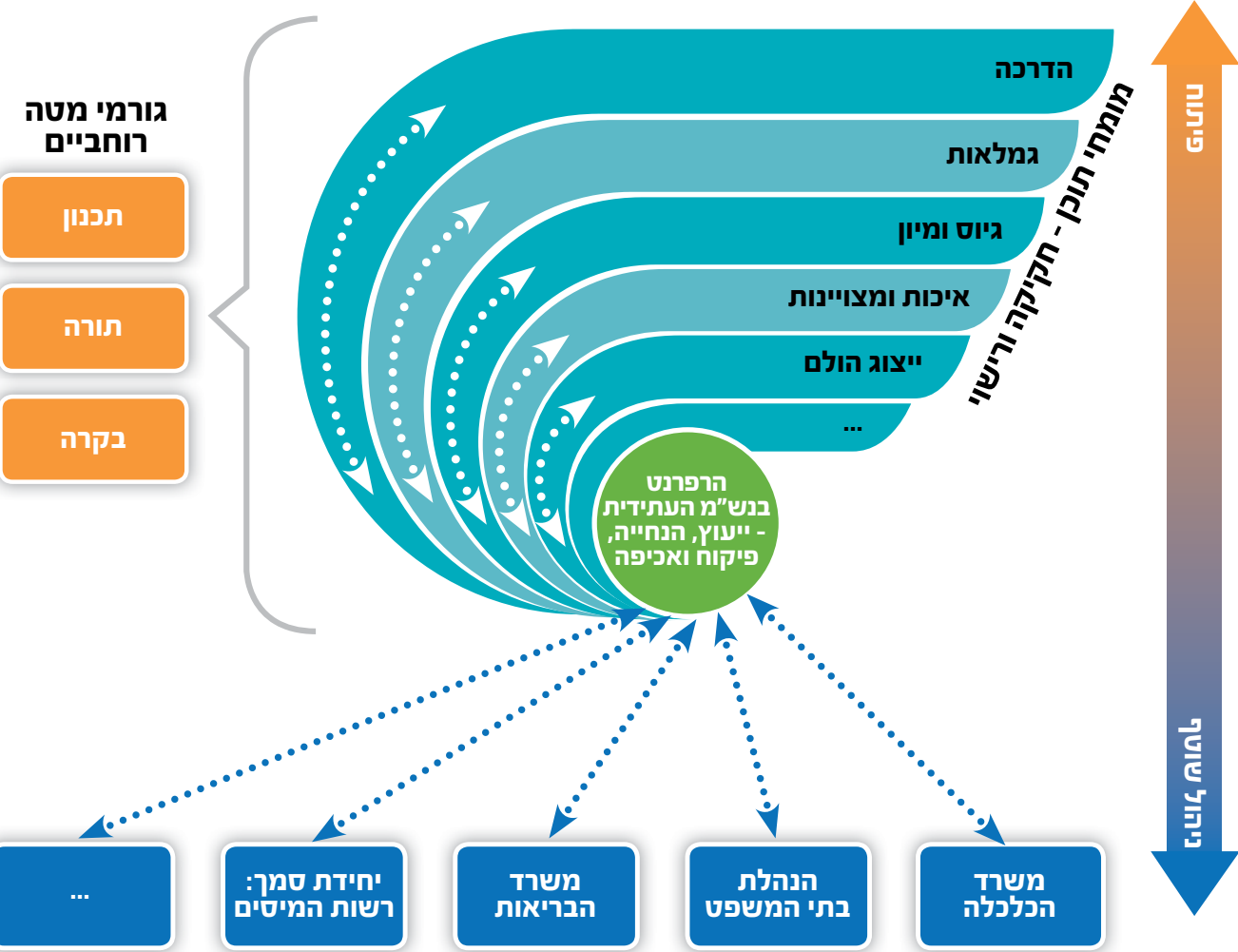
חליפת בקרה היא מערך ניהולי, ייעודי לתחום עשייה, שעיקרו בקרת מדיניות וביצועים. החליפה נבנית באמצעות פיתוח סט מדדים למטרות וניסוח שגרות ניהול, מדידה והערכה. אגף הבקרה יוביל לגיבוש חליפות בקרה לעולמות התוכן של ניהול ההון האנושי, בהתבסס על תבנית אחודה ופורמטים וכלים רוחביים שאותם יפתח מערך הבקרה. המאפיינים המפורטים של כל חליפה ייבנו פרטנית, באופן שמותאם לאופי ולמאפיינים של עולם התוכן. גיבוש חליפת בקרה לעולם התוכן יכלול: ניסוח של מטרות

6.1 < השתלבות הבקרה בתפיסה המארגנת של ניהול הון אנושי

אפשר להציג את מערך הבקרה כ"נשען" על שלושה יסודות: תשתית תהליכית, תשתית תרבותית-אנושית ותשתית טכנולוגית. הסעיפים הבאים מתייחסים למרכיבים אלה.

6.2 < תשתית תהליכית

התרשים הבא מציג את האופן שבו התפיסה המארגנת שהוצגה לעיל מיושמת במתכונת העבודה המתוכננת (העתידיה) של נציבות שירות המדינה. יש לסייג ולהדגיש שחלק מתיאורי העיסוק של תפקידים אלה נמצאים בהתהוות ובבנייה בימים אלה ולפיכך האיור מציג את הרעיון המארגן ברמה התפיסתית.



6 < השתלבות הבקרה בשגרות הניהול

- 6.1 < השתלבות הבקרה בתפיסה המארגנת של ניהול הון אנושי
- 6.2 < תשתית תהליכית
- 6.3 < תשתית תרבותית-אנושית
- 6.4 < תשתית טכנולוגית

6.2.3 מעגל התכנון והבקרה השנתי

אגף הבקרה יהיה שותף פעיל בתהליך הערכת המצב ויסייע באיסוף נתונים ובהצגת תמונת מצב באמצעות תוצרי הבקרה השונים (בקרה מסכמת ובקורות עומק בנושאים רלוונטיים). ככל שהמדיניות שתגובש בתהליך זה תחייב שינוי או עדכון גם של חליפות בקרה, הללו יבוצעו כמתואר בסעיף 6.2.1 לעיל. בתהליך התכנון יסייע אגף הבקרה בהגדרה

6.2.4 תהליכים אסטרטגיים בארגון הנוגעים לתחום ההון האנושי

לעתים מתחוללים בארגון מהלכים אסטרטגיים הנוגעים גם, ובעיקר, בניהול הון אנושי.

אגף הבקרה יהיה שותף לתהליכים אלה כגורם מטה מקצועי המהווה חלק מהנהלת נציבות שירות המדינה, וזאת בתיאום עם מערך הרפרנטים ועם מומחי התוכן הרלוונטיים לתחומים אלה.

6.3 < תשתית תרבותית-אנושית

למגוון קהלי יעד המעורבים בפעילות הבקרה). מערך הבקרה יעשה שימוש בתשתיות החדשות במסגרת הרפורמה בניהול ההון האנושי וכן בתשתיות הקיימות בשירות המדינה, לשם העצמה ועיצוב של ניהול ההון האנושי כמקצוע ובפרט של תהליכי הבקרה השלובים בו.

הבקרה היא חלק אינטגרלי מהתרבות הניהולית בשירות המדינה. תפיסת הבקרה ככלי ניהולי יוצרת דפוס חשיבה חדש למנהלים ומטמיעה שפה שמונחלת מהנציבות למשרדים וליחידות הסמך. בניית תרבות של בקרת ניהול הון אנושי בשירות המדינה היא תהליך הדרגתי ומתמשך, אשר יערב מרכיבים מחוללי שינוי (לדוגמה הכשרות וקורסים

6.4 < תשתית טכנולוגית

התשתית הטכנולוגית מהווה כלי מרכזי ביכולת הניהול השוטף והבקרה. היעדרה של תשתית טכנולוגית עדכנית וזמינה הוא אחד הסיכונים המרכזיים העומדים בפני תהליך האצילה והיכולת לבצע בקרה בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. בהיעדר תשתית טכנולוגית מתאימה ומסד נתונים מעודכן ואמין (טיוב נתונים) יהיה קשה לאסוף את המידע על הנעשה בכל משרד בכל עולם תוכן, על ערכי המדדים השונים ועוד.

הרפרנט ישמש כחוליה מקשרת ומשמעותית מול המשרדים, ויהיה מעורב בגיבוש המדיניות עם מומחה התוכן ובהבאתה לידי יישום במערך המשרדים שעליהם הוא אחראי, וכך גם לגבי האחריות על הבקרה השוטפת של יישום המדיניות. משכך - הרפרנט יהיה משולב ומעורב בשגרות הניהול והבקרה כחלק מתפקידו, ובפרט בשגרות הבקרה המסכמת. כהמשך למיפוי שבוצע ולאפיון של עולמות התוכן השונים לניהול הון אנושי, יוגדרו מומחי תוכן לכל נושא ונושא. מומחי התוכן שותפים בגיבוש המדיניות בתחומי מומחיותם והם האמונים על הובלת פיתוח התורה המקצועית ועל תרגום המדיניות להנחיות מקצועיות. מומחי התוכן נסמכים על מערך הבקרה כולו לשם היזון חוזר, תיקון ועדכון של התורה והמדיניות (בקרה מעצבת). אגף הבקרה יהיה שותף בפיתוח כלי הבקרה המשמשים לשם כך - בפרט חליפות הבקרה הנושאות או חליפות בקרה "רזות" המהוות חלק מהנהלים ומסמכי התורה השונים.

לצד זאת, במקרים שבהם יש להגיע לשורש הבעיה (בקרה מאבחנת) או לבצע עבודת ניתוח מערכתית עבור נושאים אסטרטגיים, "יפגש" אגף הבקרה באופן בלתי אמצעי עם השטח על מנת לבחון מקרוב את שורש הבעיה ויוביל את גיבוש דוחות הבקרה ואת מהלכי הבקרה הרלוונטיים.

כמוצג לעיל, מערך הבקרה ישמש כמומחה תוכן וכמנחה מקצועי בתחום הבקרה. במסגרת תפקידו ייצר המערך כלים ויתמוך במנהלים ברמות השונות - מערך הרפרנטים, מומחי התוכן של האשכולות השונים בנציבות והמנהלים הרלוונטיים במשרדים עצמם. האחריות על ביצוע תהליכי הבקרה הניהולית היא של המנהלים עצמם, של הרפרנטים ושל מומחי התוכן בכל הרמות. יש להדגיש ש"מקומו" של אגף הבקרה (בהיבט של תפיסת תפקיד) מקביל לזה של אגף התכנון האסטרטגי ושל אגף התורה. כפועל יוצא, יגובשו ממשקי עבודה סדורים וגבולות סמכות ואחריות (מי מוביל, מי שותף ומהי מידת השותפות) בין אגפי המטה המקצועי התומך, כך שתהליכי האסטרטגיה, התכנון, התורה, המחקר והבקרה יהיו שלובים וקוהרנטיים עבור "צרכניהם".

בעידן האצילה וכתוצאה מהמבנה הארגוני העתידי של הנציבות - תפקיד הרפרנט מרכזי ומשמעותי בתפיסת ההפעלה של נש"מ (ובפרט במימוש תפיסת הבקרה). כמתואר בדוח הרפורמה: "הרפרנט ישמש תמיד ככתובת אחת ונציג הנציבות, על כל תחומי פעילותה, מול משרדי הממשלה ויחידות הסמך. נוסף לכך, הרפרנט משמש כגורם שדרכו מתקיים היזון חוזר בתוך תהליכי העבודה. רק כך תתאפשר יצירת מעגל סגור בתהליכי הנחיה, ליווי, בקרה וקבלת החלטות".

6.2.1 השתלבות הבקרה בשינוי באסטרטגיה, במדיניות, בתורה

כפי שצוין לעיל, מבנה חליפת הבקרה בעולם תוכן מסוים, תחילתו בשיקוף האסטרטגיה ומדיניות הנציבות בתחום זה. אם מדיניות זו משתנה או אם התורה מתעדכנת, נדרש עדכון של חליפת הבקרה בהתאם לכך.

בנוסף לאמור לעיל, תשמש תכנית העבודה בהיבטי ניהול ההון האנושי ככלי מרכזי, הן לניסוח ולהצגה של האסטרטגיה

6.2.2 מעטפת בקרה לפרסומי נציבות

נציבות שירות המדינה מפרסמת מעת לעת הנחיות, חוזרים וניירות מטה שונים. אגף הבקרה ישתלב בפרסומים אלה כדי להבטיח את קיומה של מעטפת בקרה מתאימה. מעטפת הבקרה תגובש, בדומה לחליפת בקרה, בשיתוף מומחה התוכן הרלוונטי.

⁹ דוח ועדת הרפורמה, עמ' 219

7.1 < רקע

הרואות במערך ניהול משאבי אנוש שותף אסטרטגי או עסקי. גישות אלה מייצרות שינוי מהותי בתפיסת המדידה ובכלי המדידה של הגורמים המופקדים על ניהול משאבי אנוש בארגונים. אם בשנות ה-60 המוקדמות היו הביקורות על יחידות לניהול כוח אדם במוקד המדידה, הרי שכיום אפשר לראות מדידה הבוחנת את תרומת יחידות המשא"ן לעסק ואת הערך שהן מייצרות להשגת יעדי הארגון, אגב שימוש בכלי מדידה והערכה מתקדמים. מגמה זו של מדידת ביצועים קורמת עור וגידים גם בעבודת הממשלה בשנים האחרונות.

מדידה והערכה הן פעולות המצויות בלב תפקודו של מערך בקרה באשר הוא. מדובר בתהליך של איסוף שיטתי של נתוני ביצוע בהתייחס למדיניות (אסדרה, נהלים), לתשומות, לתהליכים, להתרחשויות, לתופעות, לתוצרים (שירותים) ולתוצאות (השפעות ארגוניות), ובקביעה מקצועית של ערכי אותם נתונים ביחס לתקנים ולנורמות, כאמצעי לשיפור מתמיד ולקבלת החלטות ניהוליות. בשני העשורים האחרונים מסתמנת קפיצת מדרגה משמעותית בתפיסת ההפעלה של מערכות לניהול הון אנושי, מיחידות המנהלות כוח אדם במודל מסורתי לתפיסות

7.1.1 מדידה והערכת ביצועים ארגוניים

בבואנו לעסוק בעולם מדידה והערכה, נבקש להגדיר את מרחב העיסוק. וייס (1998) הגדיר כי "מדידה והערכה הן בחינה שיטתית של תהליכים או תוצאות של פעילות והשוואה לסטנדרטים, כאמצעי לשיפור הפעילות או לצורך קבלת החלטות בנוגע אליה".

באופן מפורש יותר, אפשר להגדיר את הרכיבים המרכזיים בתהליכי הערכה ומדידת ביצועים ארגוניים לעתים כתוב מדידה והערכת ביצועים ארגונית ולעתים ארגוניים - האם תרצו שנאחד? באופן הבא: נשמח לאיחוד

ד. פיתוח סטנדרטים (תקנים) ונורמות ביצוע ארגוניים - הסטנדרטים הם מרכיב יסודי ביכולת להשוות בין נתוני ביצוע לנתוני תכנון או כל אמת מידה אחרת, וביכולת לבצע הערכה.

ה. ניהול ביצועים - ניהול הביצועים הוא ביצוע מחזורי (במחזור החיים הארגוני) של תהליכי מדידה והערכה, הכוללים: ניתוח שגרתי של המאמצים (תשומות, תהליכים) או של התוצרים (תפוקות, תוצאות) של קבוצת עבודה, תכנית או גוף ארגוני, באמצעות השוואת נתונים בין מה שקרה ב"פועל" ל"אמת מידה" ידועה מראש.

ו. שיפור מתמיד בפעילות או בקבלת החלטות - רכיב זה של ההגדרה מנסה להשיב על השאלות: לאיזה צורך מתבצעים תהליכי מדידה והערכה ארגוניים? האם מתקיימת התקדמות לקראת יעדים מכוונים? האם קיימים בעיות או סיכונים המצריכים תשומת לב ניהולית? האם קיימות הצלחות ודרכי השגה שיש לחקון או לשכפל?

א. איסוף נתונים ובחינתם באופן שיטתי - איסוף שיטתי של נתונים היוצרים מידע בעל ערך לגבי היעילות (ניהול התשומות) או המועילות (ניהול התפוקות) של הארגון ותכניותיו.

ב. שרשרת הערך במדידה והערכה - מדידה והערכה יכולות להתבצע בכל אחד מהשלבים המרכזיים בתהליכי ביצוע: משלב תכנון המשאבים וגיוסם (תשומות), דרך ההתרחשויות והפעילויות (תהליכים) המכוונות לבניית תוצרים ושירותים (תפוקות) ועד להשפעות הסופיות (המקוות) (תוצאות). שרשרת ערך זו יוצרת את מודל ת,4, שעליו נרחיב בהמשך.

ג. נתונים ומדדים - מדידה עוסקת באיסוף נתונים לצד בניית מדדים. מדדים נוצרים כאשר מתבצעות מדידה של התרחשות או פעילות והשוואה של התוצאות לתקנים ולנורמות המתוכננים או ידועים מראש. בחירה ושימוש במדדים כמותיים או איכותיים הם לב מערך המדידה וההערכה של ביצועים ארגוניים, והם מספקים למעשה שתי מערכות נתונים - הראשונה בוחנת את מה שבאמת קרה או התרחש בתקופת זמן מסוימת, והשנייה משווה את תוצאות המדידה לציפיות של הארגון (יעדים) באותה תקופה.



7 < תורת המדידה והערכת ביצועים

7.1 < רקע

7.2 < תהליכי מדידה והערכה ארגוניים

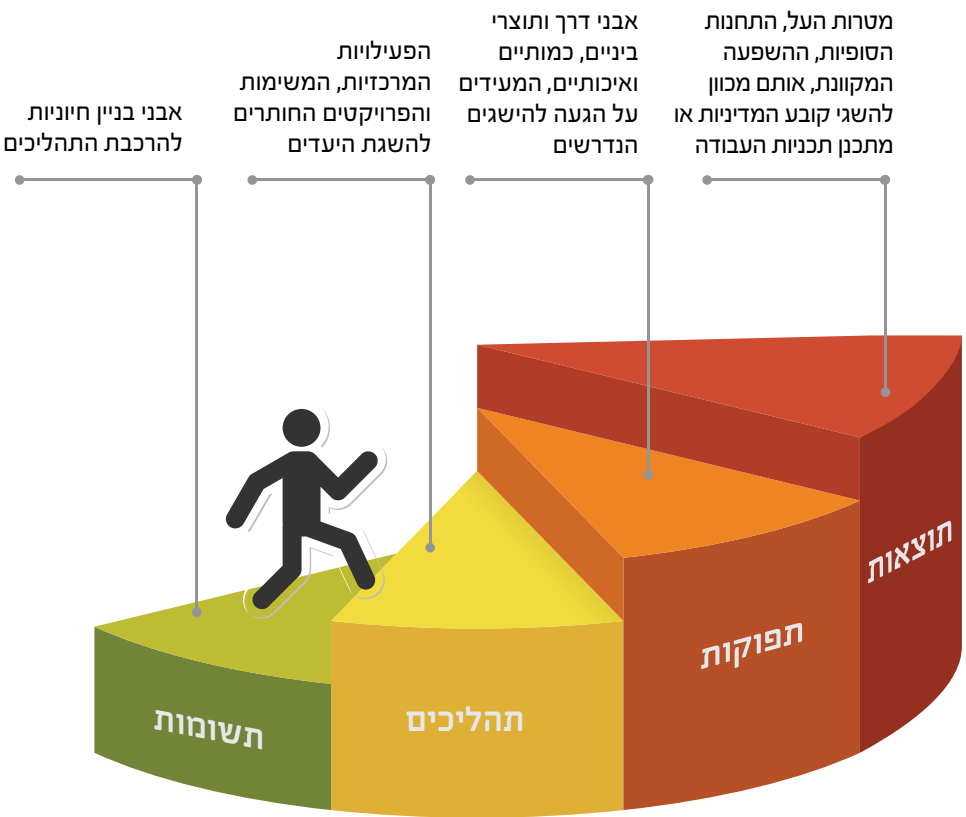
7.1.3 שרשרת הערך במדידת ביצועים

שבמערכי המדידה, החובקות את מלוא מרחב הפעילות ועשויות לאותת על הישגים ולחילופין על בעיות באותו מרחב. ארגונים סוברניים מארגנים ומסדרים את התשומות (משאבים), את התהליכים (פעילויות ופרויקטים), את התפוקות (תוצרים ודוחות) ואת התוצאות (שינויים והשפעות) באורח שלדעתם ישיג את המטרות של הארגון בתקופה נתונה. לארגון ולסדר יש משמעות גדולה בסיכוי להשיג את היעדים והמטרות, והוא גוזר מבנה ותצורה למערך המדידה המלווה.

מדידת ביצועים ארגוניים נעשית באמצעות בניית מודל לוגי מסוג "שרשרת ערך", הקושר בין תשומות, תהליכים, תוצרים ותוצאות ("ארבע התווים") בחתירה של הארגון להשגת מטרותיו. שרשרת ערך זו מהווה פלטפורמה מארגנת לסט המדדים (Key Performance Indicators - KPIs) ליחידת תוכן בתחום ניהול ההון האנושי, והיא באה לידי ביטוי כרכיב מרכזי ב"חליפת הבקרה".

מודל שרשרת ערך למדידה מתאר את הנחות הארגון לגבי הסדר המארגן של פעולותיו להשגת יעדי הביניים ומטרות העל. הלוגיקה מצויה בשרשרת הערך בין ארבע התווים

תרשים 7. מודל שרשרת הערך למדידת ביצועים



7.1.4 ממדידת ביצועים לניהול ביצועים

ניהול ביצועים מתקיים כאשר ארגון משתמש במדידת ביצועים לצד תקנים ונורמות (Standards and Norms) על מנת להשיג מבט השוואתי, ריאלי ומפוכח על ההישגים הנדרשים לו.

7.1.5 בקרת ביצועים מערכתית

בקרת ביצועים אסטרטגית, העושה שימוש בכלי ה-BSC, נותנת ביטוי לנושאים אסטרטגיים הנמצאים במרחב תוכן אסטרטגי של ארגון, החשוף לכוחות דיכוטומיים. בבקרה אסטרטגית זו, נפרש סט מדדים בצורה מאוזנת במרחב התוכן, לצד נהלי הערכה המקפידים על קיומו של איזון זה.

תרשים 6. תהליכי הערכה ומדידת ביצועים ארגוניים - הרכיבים המרכזיים



7.1.2 התועלות המרכזיות במדידה והערכת ביצועים ארגוניים

להלן המטרות והתועלות המרכזיות (עונות על השאלות לשם מה?), המתקיימות במדידה והערכת ביצועים ארגוניים:

- א. הבהרת החזון, הייעוד והמטרות של הפעילות.
- ב. הגברת השקיפות הפנימית והחיצונית לארגון.
- ג. סיוע בתהליכי שינוי תרבותי ולמידה ארגונית.
- ד. יצירת מציאות של שיפור מתמיד.

7.2 < תהליכי מדידה והערכה ארגוניים

להלן מודל רב-שלבי להטמעת תהליכי מדידה והערכה ארגוניים. כוחו של המודל בהיותו גנרי ומציג תשעה שלבים מרכזיים המבוצעים בכל תהליך מדידה והערכה ארגוני באשר הוא. עם זאת, תיתכן שונות ברמת העומק של כל שלב; בכלים ובשיטות שבהם ייעשה שימוש בתהליך; במשכו

של התהליך ובתשומות המושקעות בו ועוד. התהליך המלא מוצג בתרשים שלהלן. הסעיפים הבאים מרחיבים על שלבי התהליך השונים ועל כלים ושיטות שבהם ייעשה שימוש למדידה ולהערכת ביצועים בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.



7.2.1 שלב 1 - הערכות

שלב ההערכות לביצוע הערכה ומדידת ביצועים מורכב מכמה שלבים המכוונים לתת תשובות לכמה שאלות: מהי נקודת הזמן הראויה לביצוע פעילות להערכת נושא, תחום תוכן או פעילות? מהם הנושאים שההערכה צריכה להתמקד בהם? האם לנקוט גישה כמותית או איכותנית? באילו כלים להשתמש? מהן הדרכים הטובות לאיסוף המידע? מה מבנה תהליך ההערכה הנכון?

7.2.2 שלב 2 - מטרות ויעדים

חשוב להבחין בין מטרות (הישגים רחבים, טווח ארוך, בעיקר איכותיות) ובין יעדים (הישגי ביניים, טווח קצר, בעיקר כמותיים). המושגים "מטרה" ו"יעד" מוגדרים במדריך התכנון הממשלתי¹⁰ וכן מוסברים במסמך תורת הבקרה. שלב הגדרת המטרות והיעדים נכון שיעורר דיון במושג ה"הצלחה". מהו ההישג המצופה? מה ייחשב להצלחה (או לעתים - לאי הצלחה)? מהו אופיה של אותה הצלחה? מתי תושג?

7.2.3 שלב 3 - פיתוח מדדים

להלן כמה עקרונות חשובים בפיתוח מדדים:

- א. שיתוף גורמים שונים במשאב האנושי המעורבים בתהליך המדידה ומושפעים ממנו.
- ב. שימוש במסגרת בניית מדדים מסוג SMART (רלבנטיות, בר מדידה, בר השגה, ריאלי, בעיתוי נכון).
- ג. קיום מסגרת הבודקת מהימנות של המדדים (מדדים שאינם תלויים בגורם המדידה, מתאפשרת חזרתיות).
- ד. קיום מסגרת הבודקת את תקפות המדדים (מדדים מודדים את מה שרלבנטי למדידה).
- ה. קיום תהליך ניהול נתונים מובנה ומאורגן: הגדרה של מבנה נתונים וטבלאות מידע, של תהליכי איסוף ושל דרכי ניתוח, על מנת לקיים אחידות במדידה המגבירה את המהימנות והתקפות של הממצאים.
- ו. במידת האפשר, בניית מאגר מדדים תקף ומהימן היכול לשמש את הארגון בבניית מפות אסטרטגיות ומפות בקרה תפעוליות.
- ז. בניית מאגרי מידע האוגרים נתונים מכל תחומי המדידה שנבחרו לבקרה ולניטור.
- ח. שימוש במדדים מארבעת המרחבים: תשומות, תהליכים, תפוקות ותוצאות, על מנת לקיים מדידה מאוזנת ככל האפשר בין קטבים ארגוניים, בהתאם לחלופה שנבחרה ליישום. אפשר למדוד רק חלק מהמרחבים על פי הצורך.

7.2.4 שלב 4 - בחירת מודל המדידה (מפות בקרה אסטרטגיות, חליפת בקרה, דוח בקרה, תכניות עבודה)

שלב זה מהווה אבן דרך משמעותית במימוש תהליך מדידה והערכה הלכה למעשה. פונקציית המטרה לשמה מתבצעת הבקרה תגדיר את מודל המדידה והערכה בו נשתמש. מודל המדידה הוא התבנית המארגנת את כלל מרכיבי תהליך המדידה וההערכה (המטרות, המדדים, ערכי הנורמה/הסף, ערכי הביצוע ומשמעותם וכיו"ב) ומאפשרת הצגתם והנגשתם. למשל, בתהליכים בהם נדרש לקבל תמונה מערכתית על מימוש האסטרטגיה הארגונית ייעשה שימוש במודלים כגון מפות בקרה אסטרטגיות ולוח הישגים מאוזן (BSC); בתהליכים בהם נדרשת תמונת עומק אחר הגורמים לתופעה מסוימת יגובש דוח בקרה מאבחן; וכדומה.

7.2.5 שלב 5 - סרגלי השוואה

- א. הגדרת תקן ביצוע, נורמה או כל קו בסיס שרירותי אחר, שישמש כנקודת ייחוס זמנית או קבועה באתחול תהליך המדידה. תקן ביצוע זה הוא בר שינוי מדי תקופה ומאפשר לכייל את רף הביצועים של הארגון.
- ב. נקודת הייחוס יכולה להיות ביצועי השנה שעברה, ביצועים של ארגונים דומים, ביצועים של ממוצע הענף ועוד.
- ג. ניסוח קו הבסיס הוא חלק מהגדרת "מה ייחשב להצלחה?" בעת בניית מדדים.

7.2.6 שלב 6 - נתונים ואיסופם

בתהליכי מדידה והערכה נאספים נתונים ומידע, הנבחנים ומשמשים להסקת מסקנות ולקבלת החלטות. איסוף הנתונים נעשה באמצעות כלים המותאמים לאופי ולסוג הפעילות של ההערכה.

הכלים והשיטות שבהם נשתמש בתהליכי מדידה והערכה:

- א. איסוף נתונים כמותי ואיכותי
- ב. בקרת תכנית ופעילות באמצעות איסוף נתונים ממשותתפיהן
- ג. איסוף נתונים באמצעות שיפוט מומחים
- ד. איסוף נתונים באמצעות סקרים
- ה. איסוף נתונים באמצעות ראיונות
- ו. תקפות ומהימנות במדידה והערכה - מהימנות ותקפות של תהליכי מדידה והערכה הן אבני יסוד בתהליך המקצועי, ועל בסיסן אפשר לקבל החלטות ולשפר ביצועים.

7.2.7 שלב 7 - הערכה ושיפוט

- א. מדד להערכת ביצועים מכונה "אינדקס" והוא נמדד באחוזים (%).
- ב. חשוב להגדיר הצלחה. האינדקס מאותת על תפיסת ההצלחה ביחס לקו הבסיס.

7.2.8 שלב 8 - דיווח ושגרות

- א. בשלב זה, חשוב למפות את כל בעלי העניין שלהם יש לספק גישה לדוחות (אם המיפוי לא בוצע קודם). שקיפות ונגישות הן חלק בלתי נפרד מעולם מדידה אמין ומניע.
- ב. חשוב להגדיר את טווח הזמן בין איסוף הנתונים, יצירת המדדים, ניתוח התוצאות והדיווח עליהן. ככל שפרקי הזמן בין הפעולות קצרים יותר, כך עולה הרלבנטיות של הדוחות לקבלת ההחלטות.
- ג. תבנית סיכום ודיווח של ממצאי מדידה והערכה - ככלל, על הדוח המסכם להיות כתוב בשפה פשוטה, קצרה וברורה, להתייחס לשאלות שעליהן התבקש תהליך הערכה להשיב, לייצר תמונת ממצאים ברורה ולגבש המלצות וכיווני פעולה אופרטיביים.

להלן ראשי פרקים כלליים לדוח הערכה:

- פתח דבר
- תקציר מנהלים
- תוצאות
- מבוא
- המלצות לפעולה
- שיטה
- נספחים

7.2.9 שלב 9 - שיפור ביצועים

שלב זה, האחרון בתהליך התכנון והערכת הביצועים, הוא שלב "סגירת המעגל" ותכנון פעולות מתקנות.

¹⁰ מדריך התכנון הממשלתי, ירושלים, ספט' 2010, גרסה מעודכנת (4.0).



8.1 < רקע

תפיסת הפעלה יישומית, כוללת בקרות על דרכי משילות, מלווה בשיטות למדידת ביצועים ונשזרת בכלל ההערכה הארגונית. התורה תתחקה אחר האופן שבו מרכיבים במסגרת החשיבה שתאומץ יתרמו להצלחה ארוכת הטווח של ההון האנושי בשירות המדינה, והנחתה הסדורה היא כי ניהול סיכונים צריך להיות משולב כחלק בלתי נפרד ממערך הבקרה הפנים-ארגוני, מושתת על מתודולוגיות מדידה והערכה ומשובץ בלוח השגרות, הניהול והדיווח בארגון.

במסגרת מטרה זו, אנו מניחים הנחה יסודית ונורמטיבית - כי ארגון ההון האנושי בשירות המדינה מתקיים כדי להשיג את מטרותיו. הוא עושה זאת עם מנהליו ועובדיו, באמצעות תכנון אסטרטגי וניסוח תכניות עבודה המכוונים כולם להשגת המטרות והיעדים. ניהול הסיכונים בהקשר להנחה יסודית זו נועד, מצד אחד, לזהות את המכשולים והאתגרים אשר עלולים למנוע מהארגון להשיג את מטרותיו ויעדיו, ומצד שני, להניח תשתית לפעילויות שמפחיתות סיכונים, מסירות מכשולים ונערכות מראש לאתגרים.

מסמך התורה שלהלן מספק לנציבות שירות המדינה ולהנהלות משרדי הממשלה ויחידות הסמך עקרונות מנחים, מסגרת מארגנת ותהליך מובנה לניהול הסיכונים בניהול ההון האנושי. המסמך משתלב עם מסמכי תורת הבקרה ותורת המדידה וההערכה כמסגרת ניהולית רחבה לבקרה פנים-ארגונית. על פי כך, מסמך זה עוסק בהערכת סיכונים, במונחים של השפעת אי הוודאות על השגת יעדים הקשורים למפה האסטרטגית של ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, יותר מאשר בהערכת סכנות (Hazards) המתרחשות במפתיע, ללא קשר ליעדי הארגון.

בשני העשורים האחרונים, התפתחו מסגרות חשיבה לניהול סיכונים ארגוני (ERM – Enterprise Risk Management) במסגרת מיסוד מערך הבקרה הפנים ארגוני (Internal Control Framework). אלו נועדו לסייע לארגונים ממשלתיים ועסקיים להשביח את מערך בקרת היעדים וניטור הביצועים הכלל-ארגוני.

מסגרות חשיבה אלו הפכו במהרה לגישות ולמתודולוגיות סדורות, אשר תמכו ביישום של ניהול סיכונים כלל-ארגוני. כך, בעקבות השימוש המושכל והנאות בהן, התחדדו מסגרות חשיבה אלו לכלל נורמות ותקנים בארגונים רבים בעולם ובישראל בתחומי ניהול מגוונים, בהם ניהול אסטרטגי, כספים, תפעול, הון אנושי ועוד.

צמיחתה של מסגרת המשלבת בקרה וניהול סיכונים התאפשרה לאור ריבוי הקולות הציבוריים המדברים בזכות רגולציה ומשילות, בקרה וביקורת עסקית, אذרחות וצרכנות מוגנות. היא גם "תודלקה" על ידי כוחות חחיקה ותקשורת, והובילה לחיזוק מעמדו של מערך הבקרה הארגוני. מערך זה, שעיקרו בקרה פנים-ארגונית מאמץ היום, בעולם ובישראל, יכולות ניהול סיכונים שיש בהן עקרונות יסוד ותפיסות, שפה אחידה ומקובלת וכיוון מנחה, בהיר ושלם. כל אלה מסבירים מהו ניהול סיכונים ארגוני, כיצד הוא נשזר בניהול ההון האנושי, מהי תפיסת הפעלתו הסדורה ועל אילו כלים מעשיים ומוכחים הוא נשען.

מטרת העל בכתיבת המסמך "תורת הערכה וניהול סיכונים בניהול ההון האנושי" היא לשפר את מערך ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, באמצעות הגשת תורה סדורה בתחומי ניהול סיכונים ארגוני בשירות ההון האנושי. תורה זו מעמידה מסגרת חשיבה תיאורטית מבוססת, מזקקת



8 < תורת הערכה וניהול סיכונים בניהול ההון האנושי

8.1 < רקע

8.2 < תפיסת ההפעלה



8.1.2 חיבור תורת ניהול הסיכונים לתורת הבקרה

- תורת הבקרה:**

 - מסגרת מארגנת לשילוב הבקרה בניהול השוטף ובפיתוח תחומי ההון האנושי בהתייחס למרכיבי הרגולציה.
 - שימוש בתבנית אחודה, "חליפת בקרה", ומיפוי עולמות התוכן של ניהול ההון האנושי.

תורת המדידה והערכת ביצועים:

 - תהליך סדור ושיטתי המשלב בין אסכולת המדידה לאסכולת ההערכה.
 - סט כלים למדידת ביצועים (מול מערך התכנון הממשלתי ותכניות העבודה) מיחידות הנציבות ולרבות המשרדים.
- תורת ניהול הסיכונים בהון אנושי:**

 - תורת ניהול הסיכונים היא חלק אינטגרלי מתהליך הבקרה ונועדה לתמוך בהשגת היעדים ובניהול האתגרים בניהול ההון האנושי בשירות המדינה.
 - התורה בנויה כתהליך עבודה סדור ושיטתי, הדומה לתפיסה המרכזית שגובשה בחשכ"ל, ומשלבת את הארגז הכלים של שתי התורות שלעיל.
 - מכילה ארגז כלים מרכזי ובו: סקר סיכונים ומפת סיכונים יחידתית, דוחות סיכונים וחיפופות, קטלוג סיכונים HR. ארגז הכלים מכון לשפר את הניהול כמקצוע בכלל ואת תחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה בפרט.

8.1.3 ניהול סיכונים בהון האנושי

סקירה של הספרות העוסקת בניהול סיכונים ארגוני מצביעה על סיכונים עסקיים וארגוניים כלליים הקושרים את ניהול ההון האנושי עם ניהול סיכונים. סיכונים אלו מסווגים לקטגוריות מרכזיות שבהן פועל ניהול ההון האנושי, ושבתורן מהוות את הבסיס ליצירת קטלוג (בנק) הסיכונים בניהול ההון האנושי.



8.1.1 עקרונות יסוד וחשיבה בתורת ניהול הסיכונים

- המילה "סיכון" באנגלית - Risk - מקורה במילה האיטלקית "Riscare", שפירושה להעז, והיא מאותתת על הטבע הבסיסי של חברות, עסקים וארגונים להציב יעדים ולהעז עבור תמורה (Risk for Reward) [זולו, 2010]. סיכונים הם "אירועים עתידיים בלתי ודאיים", שאם לא יזוהו ויטופלו כראוי, עלולים להשפיע לרעה על היכולת של הארגון להשיג את יעדיו.
- הארגון הבינלאומי לתקינה (ISO), בתקן ISO-31000, מגדיר סיכון:**
- "כ'השפעה' שיש לאי ודאות על היעדים. השפעה זו יכולה להיות צפויה או לא צפויה, שלילית או חיובית, ואשר הארגון ערוך או לא ערוך אליה (במרחב '4 התווים'). נוסף לכך, כשסיכון מתממש הוא הופך להיות 'בעיה' (וודאות מלאה)".
- ומהגדרת הסיכון - להתוויית מסגרת לניהול הסיכונים הארגוניים. ארגונים רבים מאתגרים זה שנים ממכשכש כוחות חיצוניים הלוחץ עליהם לאמץ מסגרת לניהול סיכונים מובנית ומשולבת.
- המסגרת הארגונית לניהול סיכונים נוסחה על ידי ארגון COSO והוגדרה:**
- "כתהליך, המונחה ומונהג על ידי ההנהלה הבכירה בארגון, מיושם בתכנון הכלל-ארגוני בעולמות התוכן הפנימיים שבהם הוא פועל, מעוצב לזהות אירועים פוטנציאליים המשפיעים (לרעה או לטובה) ומניח תשתית לניהול הסיכונים המזוהים במסגרת ה'תיאבון לסיכון' הקיים בארגון. זאת על מנת
- לספק מידה סבירה של ביטחון בהקשר של השגת היעדים של הארגון".
- המסגרת לניהול סיכונים מהווה על פי COSO חלק מ"מערך הבקרה הארגוני", המוגדר:**
- "כתהליך המונחה ומונהג על ידי ההנהלה הבכירה בארגון, המעוצב לספק מידה סבירה של ביטחון בהקשר של השגת היעדים הארגוניים בתחומי האסטרטגיה, התפעול, הדיווח והציות".
- נוסף לכך, הגדרות אלו מציבות בסיס לעקרונות יסוד שבבסיס המסגרת התפיסתית לניהול סיכונים ארגוני:**
- ניהול סיכונים ארגוני הוא תהליך רציף ומתמשך הזורם בהוויית הארגון
 - המושפע מאנשים בכל רמה במבנה הארגוני
 - המתחיל מנקודת התכנון האסטרטגית ומהיעדים הכלל-ארגוניים שהוצבו
 - המיושם לרוחב ולעומק הארגון, בכל יחידה ארגונית, וכולל תפיסה מרכזת הרואה בסיכונים היחידה הארגונית מכלול (פורטפוליו סיכונים, תיק הסיכונים היחידתי)
 - המעוצב לזיהוי אירועים, שבקרתם תשפיע על הארגון
 - המכויל למפוח אירועים בהתאם ל"תאבון הסיכון" הארגוני
 - המאפשר לתכנן מראש תגובות ופעילויות להסרה או להפחתה של הסיכון, ובכך מספק מידה סבירה של ביטחון בהשגת היעדים - למנהלי היחידות ולהנהלה הבכירה

8.2 < תפיסת ההפעלה

8.2.1 תפיסת ההפעלה בניהול סיכונים

המרכיבים המרכזיים בתפיסת ההפעלה נשענים במסמך תורה זה על מסגרת COSO [קוסו, 2004¹¹], ומכילים שמונה (8) מרכיבים מרכזיים בתהליך (שרשרת) כולל של הערכת סיכונים וניהול סיכונים. חלק ממרכיבים אלו משולבים בתהליכי הבקרה הפנים-ארגוניים ומופעלים כחלק מתורת הבקרה ותורת המדידה וההערכה.

להלן תרשים זרימה של תפיסת ההפעלה בניהול סיכונים:



מוצג בתרשים מרחב ניהול הסיכונים. מרחב זה מכיל בתוכו פעילויות ניהוליות לטיפול בסיכונים והפעלת שגרות ניהוליות ומנגנוני ניטור ותקשור רציפים, כחלק ממעטפת הבקרה הארגונית השלמה.

אפשר לזהות בתרשים כמה מרחבים שונים של התהליך. תחילתו במרחב הבקרה, כפי שהוסבר לעיל. המשכו (שלבים 3-4) בתהליך של סקר סיכונים, שהוא תהליך מרכזי ומהותי לשם זיהוי והגדרה נכונה של הסיכונים וביצוע תהליך הערכה המאפשר כימות ותעדוף שלהם. לבסוף (שלבים 5-8),

סיכונים מרכזיים בחלוקה לקטגוריות השונות:

- **אסטרטגיה - יישום אסטרטגיית הארגון באמצעות מימוש אסטרטגיית ניהול המשאב האנושי (תכניות ופרייקטים)**
 - סיכון מרכזי בניהול אסטרטגי של משאבי האנוש יכול להיות בתכולתו, בישימותו ובמידת ההלימה שלו לאסטרטגיית הארגון.
 - סיכון מרכזי בניהול אסטרטגי של משאבי האנוש יכול להיות אי היכולת לבנות מבנה ארגוני תומך אסטרטגיה ולאיישו במשאבים (Resources) ברמות כישורים והתאמה מרבית.
 - סיכון מרכזי בניהול אסטרטגי של משאבי האנוש יכול להיות אי היכולת של ההנהלה לתרגם כראוי את האסטרטגיה למרחבים ומדדים תפעוליים, כך שהאסטרטגיה לא תשתקף בחלקה הנכון על שולחנו של כל עובד.
- **תפעול - הפעלה שוטפת של הארגון (מחזור הפרט, מחזור הארגון)**
 - הסיכון המרכזי יכול להיות ניהול לא נכון של התפעול של ההון האנושי בארגון, לרבות שיטות הנדסיות למדידת ביצועים, לבקרת תקינה, לניהול העבודה, להשבחת תהליכי הגיוס, למיצוי תהליכי ההכשרה וליצירת סביבה של שיפור ומצינויות.
- **שירות - תמיכה ושירות בסביבה הארגונית**
 - הסיכון המרכזי יכול להיות אי יכולת המערך לזהות, לנתח ולהבין את השינויים בזמן התרחשותם, ואי יכולתו לספק את התשתיות הדרושות (ארוכות טווח וקצרות טווח) לארגון כדי להתקדם ליעדיו.
 - הסיכון המרכזי יכול להיות אי היכולת של מערך ההון האנושי לתחזק הלימה בין אסטרטגיית ניהול משאבי אנוש לאסטרטגיית הארגון.

¹¹ Enterprise Risk Management - Integrated Framework, Executive Summary, by the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, September 2004

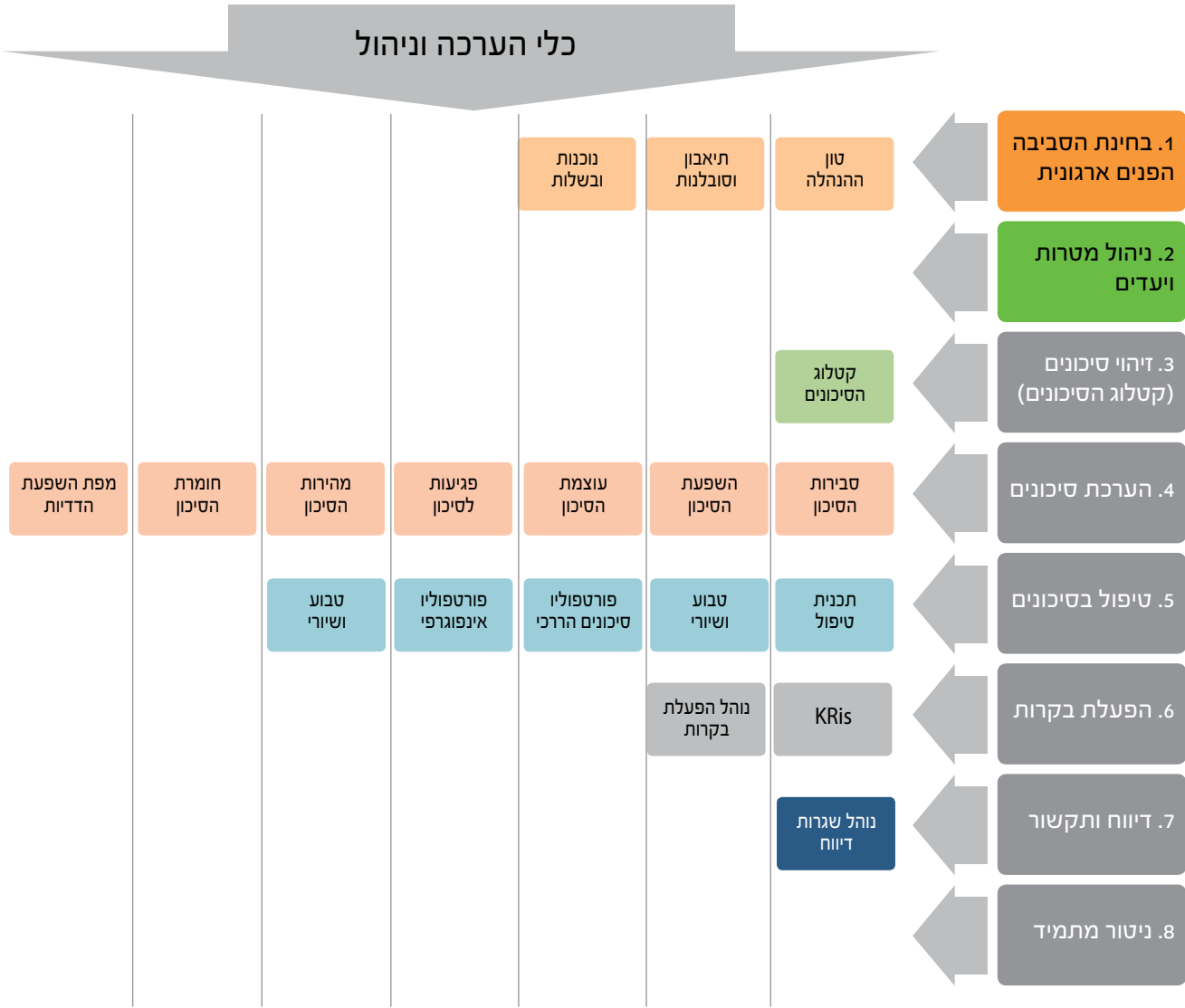
8.2.2 ארגז הכלים בתפיסת ההפעלה

מסמך תורת ניהול הסיכונים בניהול הון אנושי מציג סל עשיר ומגוון של כלים מעשיים ליישום תפיסת ניהול הסיכונים הארגונית. סל זה כולל 19 כלים מרכזיים, הפרושים על מרכיבי תרשים הזרימה של תהליך ניהול הסיכונים הארגוני, כשם שהוצג קודם לכן. להלן מוצגים כלים נבחרים מתוך הסל הכולל.

פרישה זו של הכלים מבטיחה יכולת הפעלה יישומית, גמישה

וכזו התומכת במלוא תהליך ניהול הסיכונים, הן ברמת ניהול הסקר להערכת הסיכונים, והן ברמת תכניות הטיפול לבקרת הסיכונים.

סל הכלים, המסווג על פי תרשים הזרימה, מבוסס על תורת ניהול הסיכונים ומתאים ל"ניהול ההון האנושי בשירות המדינה".



תיאבון הסיכון

התיאבון לסיכון מוגדר כ"רמת הסיכון שארגון מוכן לקחת על עצמו, בהיבטים פונקציונליים של פעילותו, וזאת בטרם נקיטת פעולה הכרחית לטיפול ברמת סיכון זו". רמת התיאבון הנאותה תלויה בסוגי הפעילות של הארגון ובהם פעילות כלכלית (פיננסית, חשבונאית, תכנון ותקצוב), בטיחות ובריאות, תפעול, פיתוח וחדשנות, חברה, התנהגות

פיתוח סרגלי מדידה והערכה

ניתוח הסיכונים המסורתי התייחס לסיכון כאל פונקציה משוקללת של "הסתברות" ו"השפעה", ואכן, שני משתנים אלו הם גורמים חשובים בתהליך ההערכה והכימות.

■ סרגל מדידה והערכה ל"השפעה" של הסיכון

רוב הארגונים מגדירים סרגלי מדידה בניהול סיכונים כ"הסתברות", "השפעה" וממדים אחרים. סרגלים אלו מכילים רמות שונות של דירוג והגדרות התומכות בפרשנות עקבית וביישום אחיד של כלל חברי הארגון ובעלי העניין המרכיבים והסובבים אותו. ככל שהסרגל תיאורי, רב ממדי ועקבי יותר, כך תהא פרשנותו נוטה להיות אחידה בקרב קוראיו. ה"טריק" הוא למצוא את האיזון העדין בין פשטות ניסוחית (Simplicity) ובין עמקות מקצועית (Comprehensiveness).

■ סרגל מדידה והערכה ל"הסתברות" הסיכון

הסתברות להתרחשות מייצגת את האפשרות שאירוע סיכון יתממש. הסתברות יכולה להיות מבוססת באמצעים איכותניים (תדירות, שכיחות, אפשרות, אי סבירות, נדירות) או בסרגל מנתי כאחוזי הסתברות (%) או כתדירות מופעים (פעם בחצי שנה, פעמיים בשנה וכד'). לעתים, משתמשים בניהול ההון האנושי בתיאור ההסתברות להתרחשות סיכון בסרגל אישי ואיכותני, כגון "אירוע סיכון יכול להתרחש כמה פעמים במהלך התפתחות הקריירה" או "אירוע סיכון לא צפוי להתרחש כלל במהלך התפתחות קריירה".

■ סרגל מדידה והערכה ל"פגיעות" לסיכון

פגיעות ארגונית מתייחסת לרגישות הארגון לאירועי סיכון מבחינת רמת המוכנות של הארגון, גמישותו והסתגלותו להתמודדות בעת התממשות הסיכון. ארגון יהיה פגיע יותר אם רמת המוכנות שלו להתמודדות בעת התרחשות הסיכון נמוכה או אם רמת ההתאוששות שלו אטית וכך הלאה.

הפגיעות קשורה לדירוגי ההשפעה וההסתברות, וכך:

□ ככל שהארגון פגיע יותר, כך תהיה ההשפעה הממשית של התרחשות הסיכון גבוהה יותר.

□ אם תכניות הטיפול והבקורות (KRIs) לא יהיו במקומן או לא יעוצבו כהלכה, ההסתברות להתרחשות אירוע סיכון תגדל וכך גם פגיעות הארגון.

הערכה של רמת הפגיעות הקיימת בארגון מאפשרת לארגונים למדוד עד כמה הם אפקטיביים בניהול הסיכונים. כלומר, הארגונים משתמשים בהערכת הסיכון להנחת תכניות טיפול ובקורות המסייעות להפחתת ההשפעה השלילית או לחיזוק יכולת ההתאוששות הארגונית.

■ סרגל מדידה והערכה ל"מהירות" הסיכון

פרק זמן זה מבטא במונחים ארגוניים תוך כמה זמן יפגוש הארגון את השפעת הסיכון מרגע קרות גורם הסיכון, ועד כמה הוא צריך להיערך, כדי שיהיה בידו הסיפק להגיב, לממש תכנית טיפול ולמצער את ההשפעה.

תיק הסיכונים של הארגון (פורטפוליו הסיכונים)

לאחר שהסיכונים הארגוניים זוהו, הוערכו, מופו ותועדפו, אפשר לקבץ אותם לרשימה מושכלת, המכונה "תיק הסיכונים של הארגון" או "פורטפוליו הסיכונים הארגוני".

פורטפוליו הסיכונים הארגוני מרכיב למעשה את פרופיל הסיכון של היחידה הארגונית ובעל תכונות מרכזיות כדלקמן: מכיל רשימה סופית של סיכונים, בכמות שהיא בת-ניהול (כמות המשאבים לנהל את הרשימה סבירה ומקובלת על מנהלי הארגון).

מכיל רשימה מתועדפת של סיכונים, המייצגת את "טון" ההנהלה באשר לניהול סיכונים ולתיאבון הסיכון של הארגון. מכיל רשימה מנותחת של הסיכונים באורח המאפשר למערך הבקרה לבקר את גורמי הסיכון, השפעות הסיכון, הפגיעות של הארגון הנובעת מכך, מהירות הסיכון, אסטרטגיית הטיפול, תכניות הטיפול.

אסטרטגיות טיפול בסיכונים - פרישת השיטות לצד ניתוח גורמי סיכון והשפעות

להלן תוצג דיאגרמה המתארת את כלי מיפוי גורמי הסיכון וההשפעה (Bow-Tie Diagram), לצד פרישה של אסטרטגיות הטיפול השונות.

אפשר להבחין כי מגוון האסטרטגיות לטיפול בסיכון אינן פועלות בהכרח על הסיכון עצמו, אלא נפרשות לאורך שרשרת הערך במערכת הסיכונים - החל 1) מתנאי הסביבה המעניקים חיות לסיכון, דרך 2) גורמי הסיכון המסייעים להתעברותו והתרחשותו, 3) ישירות על הסיכון בעת התרחשותו, וכלה ב-4) השפעותיו על הארגון וביכולת לצמצמם ולהתאושש מהם.

מפת סיכונים רב-ממדית

מפת סיכונים משולבת מארגנת בדיאגרמה אחת ארבעה ממדים שונים לניתוח הסיכון - הסתברות, השפעה, פגיעות ומהירות. מפה זו נחשבת למורכבת, אך ערכה רב בזיהוי, במיפוי ובאבחון של הסיכונים בתיק הארגוני.

מפת עוצמת הסיכונים - הסתברות והשפעה

עוצמת הסיכון המצרפי מחושבת כמכפלת ההסתברות בהשפעה וקובעת את מיקום חמשת סיכוני העל בתיק הסיכונים.

מפת חומרת הסיכונים - פגיעות והשפעה

חומרת הסיכון המצרפי במקרה זה מחושבת כמכפלת הפגיעות בהשפעה. סביר כי מיקומי הסיכונים בתיק השתנו, ביחס למפה שבסעיף הקודם.

סיכון גלום (טבוע) וסיכון שיורי

בעת הערכת סיכונים חשוב לקבוע את רמות הסיכון המצרפיות, הגלומות והשיוריות. על פי המסגרת לניהול סיכונים ארגוני [קוסו 2004], רווחות שתי גישות להתייחסות לרמות הסיכון השונות.

על פי הראשונה, הסיכון הגלום שווה לסיכון המצרפי, מחושב על פי מכפלת ההסתברות בהשפעה ומבטא למעשה את כלל הסיכון בהיעדר עיצוב תכניות טיפול להפחתת אפקט ההשפעה או רמת ההסתברות. הסיכון השיורי המתאים לכך הינו רמת הסיכון שתיוותר לאחר שההנהלה ניסחה את תכנית הטיפול להפחתת הסיכון באחד מציריו או בשניהם.

על פי הגישה השנייה, ארגונים מפרשים את הסיכון הגלום כפלח הסיכון המשפט לא היה לגמרי ברור, מקווה שתיקנו נכון הניתן להפחתה מהסיכון המצרפי באמצעות תכניות טיפול שעוצבו לעניין זה, ואת הסיכון השיורי כסיכון שיוותר לאחר שתינקט התכנית, או במילים אחרות, יתרת הסיכון שתכנית הטיפול אינה מעוצבת לטפל בו.

לסיכום, אין גישה נכונה או מתאימה יותר. מקובל כי הגישה הראשונה ממוקדת יותר במועילות (Effectiveness) הבקורות על הסביבה, בעוד השנייה מתייחסת יותר לאופציות השונות של תכניות הטיפול ולעוצמת השפעתן. אנו ממליצים כי בתורת ניהול הסיכונים להון האנושי תינקט הגישה השנייה, עקב בהירותה הרבה יחסית ויכולתה למקד השוואה בין תכניות שונות לטיפול בסיכונים.

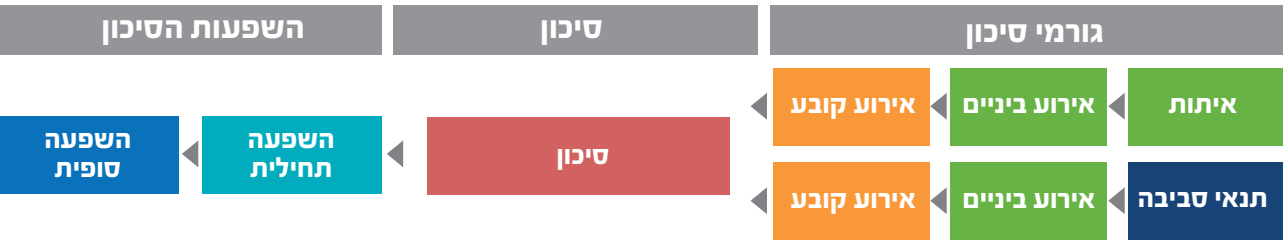
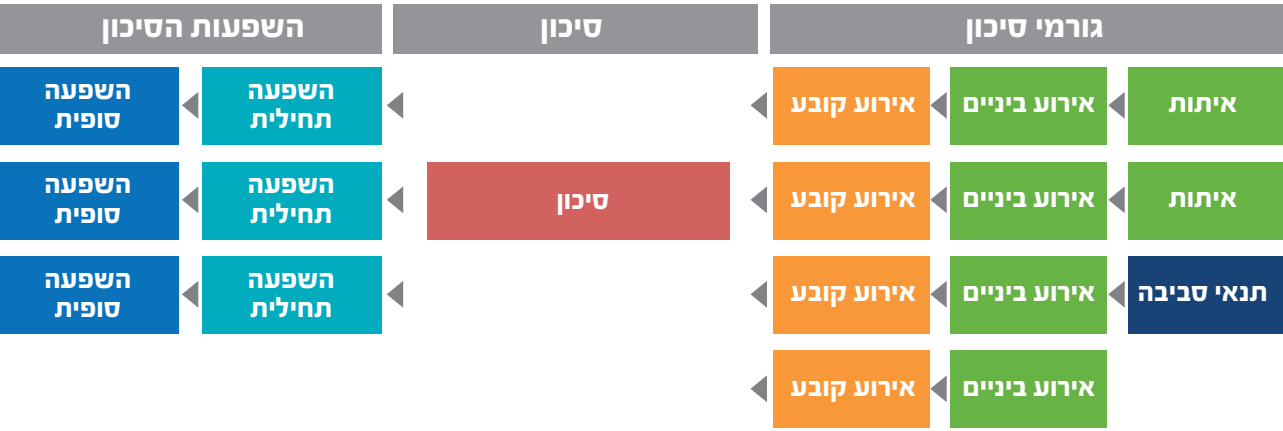
מפת קשרים ותלויות בין סיכונים

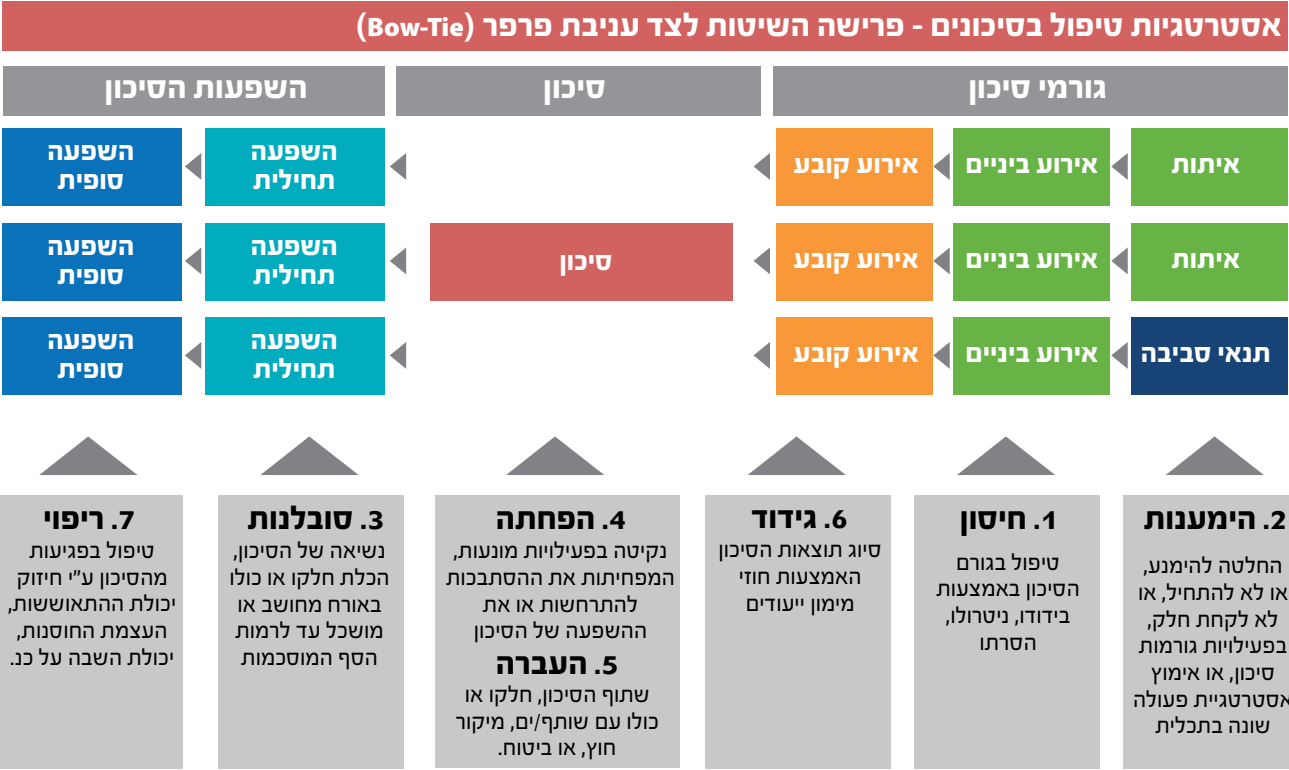
"מפת ההשפעות ההדדיות בין הסיכונים" היא כלי הערכה גרפי, יעיל ופשוט, המציג את רשימת הסיכונים אשר תועדפו בתיק הסיכונים של הארגון, הן בציר ה-X והן בציר ה-Y. ההשפעות ההדדיות יכולת להיות מסומנות בסימון גרפי פשוט ("p"), במחווון איכותני ("גבוה", "בינוני", "נמוך") או במחווון כמותי ("%"). כאשר קיימים נתונים היסטוריים (סדרות עיתיות), יכולה מפת ההשפעות ההדדיות להיות מבוטאת במונחים כמותיים (מטריצת קורלציות סטטיסטיות) ולשפוך אור על קשרים והקשרים שאינם ברורים מאליהם. שימוש בטכניקה כמותית מעין זה יכול להיות מועיל במיוחד בתחומי

מפת סיכונים משולבות

אפשר להציג את תיק הסיכונים הארגוני על גבי מפה משולבת, המכילה שני אזורים מרכזיים, הפוכים ומשלימים, בתורת ניהול הסיכונים. האזור הראשון מכיל את הסיכונים השליליים, המתארים השפעות מזיקות שיש על הארגון, והשני - את הסיכונים ה"חיוביים", המתארים אובדן הזדמנויות (צמיחה, התפתחות) הנקרות בדרכו של הארגון.

מפת גורמי סיכון והשפעות (דיאגרמת פרפר Bow-Tie)





סיכום

כפי שהוצג לעיל, תורת ההערכה וניהול הסיכונים שזורה ושלובה בתורת בקרה ארגונית. תהליך ניהול הסיכונים "יוצא" מאותה ראשית צירים של תהליכי הבקרה, המדידה והערכת הביצועים - בהבנת הסביבה הארגונית ובהגדרה ברורה של מטרות ויעדים המהווים עוגן הן עבור הבקרה והן עבור ניהול

¹² עיקרון "פארטו" הוא כלל אצבע, שנוסח על ידי הכלכלן האיטלקי וילפרדו פארטו וגורס כי בתופעות רבות, 80% מהפעילות מקורם ב-20% מהגורמים הפעילים. העיקרון מכון למיקוד תשומת הלב הניהולית בעיקר (אותם 20% מהפרטים).