



נציבות שירות המדינה
המטה ליישום הרפורמה
אגף תורה וניהול ידע

מסמך מדיניות בנושא מדידה והערכה בשירות הבקרה

ירושלים, יוני 2015

מסמך זה גובש כחלק מתוכנית 'עץ הדעת' לגיבוש וכתובת
מדיניות בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה



מר מוטי אהרונ, סגן נציב שירות המדינה, נציבות שירות המדינה גב' אפרת לוי-רחנברג, סגנית מנהל אגף בכיר בקרת ניהול ההון האנושי, נציבות שירות המדינה	ראש הצוות צוות המדיניות
מר לזר דוידוביץ', סגן מנהל אגף בכיר מערכות מידע, נציבות שירות המדינה ד"ר ליאב שדה בק, מנהלת תחום תורה ונהלים, נציבות שירות המדינה	
מר ערן עסיס, מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים מר מתן רוטמן, רכז פרויקטים, אגף תורה וניהול ידע, נציבות שירות המדינה	ליווי מקצועי
גב' ורד פורזיקי, אגף תורה, מחקר וניהול ידע, נציבות שירות המדינה	עריכה

תוכן

4	תקציר מנהלים
10	מטרות המסמך
11	סוגיות ליבה וחלופות לפתרון
11	הגדרת הבעיה
11	סוגיות הליבה
13	המטרה
13	החלופות המוצעות
13	תיאור החלופות
14	דיון בחלופות
16	החלופה המומלצת
17	מדידת והערכת ביצועים ארגונית
27	סקירה התופעה ומגמותיה ברחבי העולם
30	תהליכי מדידה והערכה ארגוניים
56	שימושים ויישומים בבקרת ניהול הון אנושי
62	דו"ח בקרה - דוגמא

תקציר מנהלים

כללי

מדידה והערכה הן פעולות המצויות בלב תפקודו של מערך בקרה באשר הוא. מדובר בתהליך של איסוף שיטתי של נתוני ביצוע בהתייחס למדיניות (אסדרה, נהלים), תשומות, תהליכים, התרחשויות, תופעות, תוצרים (שירותים) ותוצאות (השפעות ארגוניות), וקביעה מקצועית של ערכם ביחס לתקנים ונורמות, כאמצעי לשיפור מתמיד ו/או קבלת החלטות ניהוליות.

בשני העשורים האחרונים מסתמנת קפיצת מדרגה משמעותית בתפיסת ההפעלה של מערכות לניהול הון אנושי, מיחידות המנהלות כ"א במודל מסורתי לתפיסות הרואות במערך ניהול משאבי אנוש כשותף אסטרטגי/עסקי. גישות אלה, טוען פיליפס (P. Philips, 2012 ROI Institute), מייצרות במקביל שינוי מהותי בתפיסת המדידה ובכלי המדידה של הגורמים המופקדים על ניהול משאבי אנוש בארגונים. אם בשנות השישים המוקדמות מוקד המדידה היה בביקורות על יחידות לניהול כ"א, הרי שכיום ניתן לראות מדידה הבוחנת את תרומת יחידות המשא"ן לעסק והערך שהן מייצרות להשגת יעדי הארגון תוך שימוש בכלי מדידה והערכה מתקדמים.

מגמה זו של מדידת ביצועים קורמת עור וגידים גם בעבודת הממשלה. החל משנת 2007 פעל צוות בין משרדי לגיבוש מדריך התכנון הממשלתי. עבודת הצוות פורסמה בדצמבר 2007 ועוגנה במהלך שנת 2008 בהחלטת ממשלה (4085, מיום 14.9.2008) ובהמשך בהחלטת ממשלה נוספת (4028, מיום 25.11.2011). במהלך שנת 2011, קיבלה הממשלה החלטה על הקמת ועדת בראשות נציב שירות המדינה לגיבוש תכנית מפורטת לבצוע רפורמה בניהול ופיתוח הון אנושי בשירות המדינה.

ממצאי הוועדה אשר פורסמו ביוני 2013, הכילו מספר צירי פעולה אשר יש בהם משום השפעה על פיתוח תפיסת מדידה והערכה בעולם ניהול ההון האנושי בשירות המדינה:

★ השתלבות נציבות שירות המדינה ויחידות משאבי אנוש במשרדי הממשלה ויחידות הסמך במעגל התכנון הממשלתי, על בסיס החלטת הממשלה 4028 מיום 25.12.2011. כאשר, "בכל תהליכי התכנון להון אנושי, ברמה המערכתית, ברמה המשרדית וברמת הפרט – תוטמע תרבות ויכולת לתכנון הקשר שבין תשומות לבין ביצועים ותוצאות בשירות המדינה."

★ החלטת נציב שירות המדינה הנגזרת מדו"ח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה על הקמת אגף תכנון אסטרטגי ואגף בקרה על ניהול ההון האנושי בשירות

המדינה, כאגף עצמאי, מקצועי ובלתי תלוי, בכפיפות ישירה אליו אשר יופקד על בקרת ניהול ההון האנושי בכל תחומי הפעילות שהנציבות מופקדת עליהם.

★ הטמעת מדידת בוחן השוואתית של משרדי הממשלה בתחום ניהול ההון האנושי במטרה לשקף תמונת מצב ולתמוך בתהליכי קבלת החלטות.

מדידה והערכה

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

הגדרה זו מקפלת בתוכה מספר מרכיבים:

- א. היכולת לבצע איסוף נתונים היוצרים מידע בעל ערך לגבי יעילות ומועילות הארגון.
- ב. מיקוד תהליכי מדידה והערכה ב"שרשרת הערך" (תשומות, תהליכים, תפוקות ותוצאות).
- ג. איסוף נתונים ומדדים המספקים מידע על "מה קרה" או התרחש והשוואתם לתקנים ונורמות המתוכננים מראש או ידועים.
- ד. היכולת לפתח סטנדרטים ונורמות ביצוע ארגוניים כמרכיב יסודי ביכולת לבצע השוואה של נתוני ביצוע לנתוני תכנון או כל אמת מידה אחרת ולבצע הערכה.
- ה. שיפור מתמיד בפעילות ו/או בקבלת החלטות כתכלית המדידה והערכה.

תהליך מדידה והערכה

על מנת לבצע תהליך אפקטיבי של מדידה והערכה, מוצע מודל רב שלבי:

- א. **שלב 1 – הערכות:** בחינת רמת המוכנות והבשלות הארגונית לבצע תהליך מדידה והערכה ובכלל זה בחינת קיומם של בסיסי נתונים מתוקפים ומהימנים, תהליכי מדידה שיטתיים וסדורים, טכנולוגיה התומכת באיסוף נתונים, אתיקה ארגונית ותרבות המאפשרת למידה מבוססת נתונים.
- ב. **שלב 2 – מטרות ויעדים:** זיהוי מטרות ויעדים של מושא הבקרה, תעדופם ומיפוי הסיכונים. חשיבות רבה נודעת לבצוע שלב זה עם מושא הבקרה ולא על ידי צוות הבקרה.

ג. **שלב 3 – פיתוח מדדים:** שימוש במסגרת בניית מדדים מסוג smart, שימוש במדדים בארבעת המרחבים (תשומות, תהליך, תפוקות ותוצאות), בניית מדדים על בסיס עקרונות מקצועיים ושיתוף הגרומים הרלוונטים בתהליך העבודה

ד. **שלב 4 – בחירת מודל מדידה והערכה:** מדובר בשלב משמעותי במימוש תהליך מדידה והערכה הלכה למעשה. הלכה למעשה, קיימים מודלים רבים למדידה והערכה וכנגזרת כלי מדידה והערכה רבים ומגוונים. אולם, כחלק מפיתוח התורה המקצועית של מדידה והערכה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, עומדת הנחת עבודה (מבוססת ניתוח חלופות) ולפיה המודל המוביל הינו מדידה והערכה המתבססת על 4 התווים (תשומות, תהליך, תפוקות ותוצאות). הפעלת מודלים ושיטות מדידה והערכה נוספות/אחרות תעשה על פי מושא הבקרה ומבחן האפקטיביות והיעילות.

ה. **שלב 5 – סרגלי השוואה:** הגדרת תקני ביצוע, נורמות וקווי יחוס אחרים כאמת מידה לאתחול תהליך המדידה וכבסיס לתהליכי הערכה.

ו. **שלב 6 – נתונים ואיסופם:** איסוף הנתונים נעשה באמצעות כלים המותאמים לאופי וסוג פעילות ההערכה. התורה המקצועית מבחינה בין איסוף נתונים כמותי לאיכותני. במקרה הראשון (כמותי) מדובר בבסיסי מספריים המאפשרים עיבוד סטטיסטי. באיסוף הנתונים האיכותני ניתן לדבר על ראיונות, קבוצות מיקוד, הערכת "שופטים". חשיבות רבה נודעת לשילוב תהליכי סיקור כמרכיב נוסף ביכולת בניית התמונה, וככלי המאפשר בקרה מאבחנת ומעצבת לצד בקורות מסכמות (ראה מסמך תורת הבקרה)

ז. **שלב 7 – הערכה:** תהליך ההערכה הינו בעל אופי סיכומי ושיפוטי בשלב זה מתקיימת השוואת הנתונים אל מול התקנים והנורמות המוגדרות.

ח. **שלב 8 – דיווח ושגרות:** השלבים המסכמים את תהליך המדידה והערכה חשובים לא פחות מתהליך התכנון והבצוע, הואיל ויש ובשלב זה קיים "פוטנציאל נפיצות" גדול. אשר על כן, מומלץ למפות את כל בעלי העניין להם יש לספק גישה לדוחות; להגדיר את טווח הזמן בין איסוף הנתונים, יצירת המדדים, ניתוח התוצאות, ודיווח עליהם על פי תבנית ברורה ופשוטה.

ט. **שלב 9 – שיפור ביצועים ותהליכי קבלת החלטות.**

שימושים ויישומים בבקרת ניהול הון אנושי

בבואנו להפגיש בין התורה המקצועית למדידה והערכה בארגונים לבין פרקטיקות לתהליכי בקרת ניהול הון אנושי בשירות המדינה, עולות צורך בגיבוש מספר מודלים שונים ליישום. זאת בשל השונות הקיימת: ברובד הבקרה (אסטרטגי/תפעולי); במבצע הבקרה (נציבות, משרד); במושא הבקרה (עולם תוכן נושאי, גוף או יחידה ארגונית) בתכלית הבקרה (מסכמת, מאבחנת, מעצבת) ועוד.

תורת הבקרה מאורגנת במסגרת שלושה מסמכים תורתיים המשלימים זה את זה ויש לראותם כמכלול שלם. כל אחד מהמסמכים כולל תבניות, כלים ושיטות שונות לבקרה, למדידה והערכה ארגונית ולניהול סיכונים.

שיטת היישום המוצעת למדידה והערכת ביצועים בתחום ניהול ההון האנושי הינה באמצעות מספר תבניות פונקציונליות. כל אריזה שכזו משלבת בתוכה מספר כלים רלוונטיים מתוך הכלים המתוארים במסמכי התורה והיא מתאימה לצורך אחר.

גיבושה ועדכונה השוטף של כל תבנית מבוצעים ברמה העקרונית בהתאם לתהליך המדידה והערכה המוצג לעיל (החל מהיערכות וקביעת מטרות ויעדים וכלה בהערכה, דיווח ושיפור).

★ **ברובד האסטרטגי** ייעשה שימוש בעיקר בכלים של מפות בקרה¹ ומודל Balanced Score-Card.² כלי מדידה והערכה נוסף בו ייעשה שימוש הוא הרבדים האסטרטגיים מתוכנית העבודה בתחום ההון האנושי (מטרות, יעדים, מדדי תוצאה).

★ **ברובד הניהולי**, בהתייחס לנושאים/עולמות תוכן מקצועיים ייעשה שימוש במודל חליפת הבקרה.³

★ **ברובד התפעול השוטף** ישמשו בעיקר דוחות בקרה⁴ וכן הרובד התפעולי בתוכנית העבודה (משימות, מדדי הצלחה ואבני הדרך).

אפשר כמובן שיעשה שימוש בתבניות אלה לצרכים נוספים – הן של גורמים בנציבות והן במשרדים ויחידות הסמך. אגף הבקרה יפעל להנגשת תבניות וכלים אלה באמצעות יישום או שילוב שלהם בסביבה הטכנולוגית התומכת בניהול הון אנושי.

¹ ראו עמ' 37.

² ראו עמ' 35.

³ ראו עמ' 51.

⁴ ראו עמ' 51.

מבוא

כללי

תהליך "מדידה והערכת ביצועים ארגוניים" הינו תהליך איסוף שיטתי של נתוני ביצוע בהתייחס למדיניות (אסדרה, נהלים), תשומות, תהליכים, התרחשויות, תופעות, תוצרים (שירותים) ותוצאות (השפעות ארגוניות), וקביעה מקצועית של ערכם ביחס לתקנים ונורמות, כאמצעי לשיפור מתמיד ו/או קבלת החלטות ניהוליות.

הגדרה זו מבחינה מחד, בין מדידה להערכה (ועל כך יוסבר בהמשך), ומאידך, מחברת ביניהם בקשר ערכי של תהליך ארגוני ושיטתי, הממוקד בניהול ביצועים ארגוני (Organizational Performance Management), הממקד ארגונים בבניית יכולות תצפית, אבחון, ניתוח, והתבוננות עצמית, על מנת לבסס תהליכי שיפור מתמיד בתחום ניהול ההון האנושי.

הגדרה זו מרמזת כי מדידה קודמת להערכה ויכולה להוות עזמאית באספקת נתוני ביצוע לארגון ולמקבלי ההחלטות, וכי ההערכה נשענת על המדידה, מנתחת, מפיקה לקחים, מסיקה מסקנות ובונה המלצות לתיקון, שיפור, חיזוק או מניעה.

אוגדן מסמכי תורת הבקרה – מבנה ותכולה

תורת הבקרה מאורגנת במסגרת שלושה מסמכים תורתיים המשלימים זה את זה ויש לראותם כמכלול שלם. מסמכים אלה מהווים חלק מתוכנית "עץ הדעת" של נציבות שירות המדינה ומהווים יסוד תורתי מרכזי בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. מדובר בתוצרים שלובים המהווים יחד את תורת ההפעלה של בקרת הון אנושי בשירות המדינה.

שלושת המסמכים מתבססים על מסמך ההקמה של מערך הבקרה⁵. מסמך ההקמה מציג את הרציונל בהקמת מערך הבקרה ואגף הבקרה בנציבות שירות המדינה. המסמך מפרט את עקרונות תפיסת הבקרה, מציע מתודולוגיות וכלים לבקרה, מתייחס לתשתית הטכנולוגית תומכת מערך הבקרה, מציג את הרעיון המארגן (מבנה) של אגף הבקרה ואת המתווה ליישום מערך הבקרה להון אנושי בשירות המדינה. אוגדן מסמכי תורת הבקרה מהווה הרחבה מתודולוגית ותורתית של מסמך ההקמה.

⁵ נציבות שירות המדינה, מערך בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה – מסמך הקמה, ירושלים, יוני 2014 (2014-000746).

מבנה האוגדן:

★ **תורת הבקרה** – הוא המסמך התורתי הבסיסי שכולל עקרונות ומושגים מתחום הבקרה, מציע מסגרת מארגנת לבקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, מציג חלופות ליישום תפישת הבקרה (בהתאם למתודולוגית "עץ הדעת") וכולל תבניות יישומיות משלימות.

★ **תורת המדידה והערכת ביצועים ארגונית (מסמך זה)** – מסמך העוסק במושגי היסוד של מדידה והערכת ביצועים, מציג תהליך שיטתי להפעלתם וכן כולל תבניות, כלים ושיטות למדידה והערכה ארגונית בהיבטי ניהול ההון האנושי.

★ **תורת הערכה 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 בתחום ניהול הסיכונים הארגוני, ניהול סיכונים בהון האנושי, תפישת ההפעלה בניהול סיכונים, ארגז הכלים ליישום והטמעה.

מסמך זה מתבסס על מתודולוגיה ממשלתית שאומצה על-ידי החשב הכללי ופורסמה בהוראת תכ"מ לניהול סיכונים ארגוניים. תורת ניהול הסיכונים בניהול הון אנושי משלימה וממקדת את הוראת התכ"מ לתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

התרשים להלן מתאר את היחס בין 3 מסמכי התורה ואת התרומה הייחודית של כל אחד מהם:



מטרות המסמך

מסמך תורת המדידה וההערכה הינו מרכיב מרכזי בתפישת הכוללת של הבקרה על מנגנוני הניהול של ההון האנושי בשירות המדינה ותוצריו מהווים כלים משמעותיים בשיפור ויעול הניהול בשירות המדינה.

מטרות מרכזיות של תורת המדידה וההערכה:

- א. הקניית ידע והכרות עם מערכת המושגים והעקרונות להפעלת תהליכי מדידה והערכה.
- ב. הקניית ידע והכרות עם כלים ושיטות בתהליכי מדידה והערכה.
- ג. הדגמת שימוש והפעלה של תהליכי מדידה והערכה בעולם התוכן של ניהול הון האנושי.

קהל היעד:

מסמך זה מיועד לכלל העוסקים בתהליכי מדידה והערכה בניהול ההון האנושי, ובכלל זה יחידות משאבי אנוש במשרדים ויחידות הסמך, ומטה נציבות שירות המדינה על יחידותיו.

סוגיות ליבה וחלופות לפתרון

פרק 2 נכתב על פי הנחיות "המדריך לכתיבת מסמכי מדיניות" שפורסם על ידי נציבות שירות המדינה באוגוסט 2014. הפרק יעסוק בהגדרת הבעיה, בזיהוי סוגיות הליבה העומדות בבסיס הטמעת תהליכי מדידה והערכה בניהול הון אנושי בשירות המדינה, יצירת חלופות לפתרון סוגיות הליבה ובחירת חלופה מועדפת על בסיס קריטריונים.

הגדרת הבעיה

**העדר תורה מקצועית, שיטות, נהלים וכלים לביצוע מדידה והערכה
ארגוניים לביצועים בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה**

סוגיות הליבה

סוגיות הליבה העומדות בבסיס הטמעת תהליכי מדידה והערכה בניהול הון אנושי בשירות המדינה:

א. מדידה והערכה הם תחומי ידע רחבים המעוגנים בתורות מקצועיות, מודלים שיטות וכלים. היקף, עומק ומגוון המודלים והכלים למדידה נגזר מדיסציפלינות אקדמיות שונות, מאוריינטציית המבצעים וממאפייני הארגונים.

הפעלת מערך מדידה והערכה לניהול הון אנושי במשרדי הממשלה ויחידות הסמך מפגיש בין תורה מקצועית רחבה וענפה לבין יחידות ועובדים מקצועיים הנדרשים למגוון משימות והתמחויות. היכולת לקיים תהליכי מדידה והערכה אפקטיביים, רלוונטיים ויעילים מחייבת מענה

לשאלה: מהו המודל האפקטיבי ליישום תהליכי מדידה והערכה ביצועים ארגונית של ניהול הון אנושי בשירות המדינה?

ב. מרכיבי ניהול ההון האנושי באשר הם, אינם מקשה אחת. מדובר במגוון תחומי תוכן ופעילות המרכיבים במעגל חייו של העובד ובכלל זה: תקינה, גיוס, קליטה, הדרכה והכשרה, קידום, פיתוח, פרישה ועוד. מגוון התהליכים ועולמות התוכן, מחייבים מענה לשאלה: **כיצד מודל המדידה וההערכה נותן מענה לבקרה ושיפור ביצועים בעולמות התוכן המגוונים המרכיבים את ניהול ההון האנושי?**

ג. תפיסות מתקדמות בתחום ניהול משאבי אנוש בארגונים רואות ביחידות המשא"ן שותפות אסטרטגיות המייצרות ערך לארגון ויש להן תרומה להשגת מטרות הארגון ומימוש היעדים. בד בבד, מתקיימת פעילות שגרתית של טיפול בפרט במכלול המרכיבים האופרטיביים: נוכחות, ימי מחלה, הכשרה, קבלת דרגות בזמן וכיוב'. מאפיינים אלה משקפים פעילות במישור המערכתי (אסטרטגי) לצד פעילויות במישור האופרטיבי (טקטי). מתוך כך עולה שאלת יסוד: **כיצד מודל המדידה וההערכה יענה על צרכי בקרה על יעדים מערכתיים לצד בקרה על עמידה ביעדים שוטפים בשגרות הפעילות?**

ד. הטמעת תהליכי מדידה והערכה אינם עוד אירוע טכני בחייו של ארגון. מדובר בשינוי מערכתי ותרבותי שיש לו השפעה על דרך ההתנהלות של יחידות ויחידים. הטמעת התהליך מחייבת ניהול שינוי, בניית יכולות טכנולוגיות מותאמות, התאמת תהליכי עבודה והטמעה תרבותית. שאלת יסוד הנובעת מכך הינה: **כיצד מודל המדידה וההערכה ישתלב במרקם הקיים של ניהול ההון האנושי במשרדי הממשלה – אנשים, תהליכים, טכנולוגיה ותרבות ?**

מתוך האמור לעיל ניתן לסכם ולמקד את סוגיות הליבה כמפורט להלן:

- א. אתגרי הבקרה:** הטמעת תפיסת ניהול חדשה, שימוש בכלי עבודה ישים, רתיעה אנושית ממדידה ארגונית, הטמעת ההבחנה בין ביקורת לעומת בקרה.
- ב. אתגרי ניהול הון אנושי:** עולם "רך" שהמדידה בו אינה טריוויאלית, מרובה עולמות תוכן, שונות רבה בין עולמות התוכן.
- ג. אתגרי שירות המדינה:** שינוי תרבותי, שונות ב"בשלות" בין המשרדים לצד תהליך הרפורמה בשירות המדינה.

**גיבוש תורה מקצועית וקווים מנחים להפעלת שיטות וכלים למדידה
והערכת ביצועים לניהול ההון האנושי במסגרת מערך בקרת ניהול ההון
האנושי בשירות המדינה**

החלופות המוצעות

שלב גיבוש החלופות הינו לב ליבה של כל עבודת מטה. עיסוקו בהגדרת הדרכים החלופיות להשגת מטרות העבודה ופתרון סוגיות הליבה. בתוך כך יסקרו: החלופות הרלוונטיות, בחינת החלופות אל מול קריטריונים ישומיים ונורמטיביים, תיאור החלופה הנבחרת ונימוק הבחירה בה.

תיאור החלופות



חלופה א' - מדידה והערכה ישומית:

ממקדת את "אובייקט" המדידה והערכה שלה למרכיבי **תהליך ותוצאה**. פעילות המדידה והערכה הינה סביב שאלות של איך הפעילות בוצעה ומה הן תוצאותיה.

חלופה ב' - מדידה והערכה מערכתית:

ממקדת את אובייקט המדידה והערכה בהסתכלות מערכתית על **תשומות, תהליכים, תפוקות ותוצאות**. תפיסה זו משקפת הרחבה והתפתחות של המודלים המסורתיים לגישות מערכתיות השמות דגש רב יותר על איזונים, השפעה יעילות ואפקטיביות.

חלופה ג' - מדידה והערכה מדעית

נשענת במידה רבה על תפיסת המחקר המדעי. המחקר המדעי, בעיקרו, מביא לבניית ידע חדש, שלא היה ידוע עד כה, או לביסוס תאוריות קיימות תוך שימוש במערכי מחקר ושיטות מחקר העומדים באמות מידה של מחקר מדעי.

דיון בחלופות

הטבלה שלהלן מסכמת את הדיון בחלופות השונות אל מול הקריטריונים ששימשו להשוואה:

קריטריונים	חלופה א תהליכים ותוצאות (2*ת)	חלופה ב' - מדידה והערכה מערכתית (4*ת)	חלופה ג' מודל מחקר/מדעי
אפקטיביות	טובה, מיקוד בתהליכי מדידה והערכה של התהליך ותפוקותיו	טובה מאד, קבלת תמונה רחבה על מכלול השלבים במדידה והערכה	טובה מאד, תהליך שיטתי וסדור, תוקף ומהימנות גבוהים
הוגנות	גבוהה	גבוהה מאד	גבוהה מאד
יעילות	גבוהה - תכולת עבודה ממוקדת. עם זאת, עלול לבלבל מאחר שאין הבחנה בין תוצרי התהליך -	גבוהה - תכולת עבודה רבה בשלב ההקמה	בינונית - תכולת עבודה גבוהה יחסית ומשך ארוך

		תוצרים המהווים הישג ביניים לאלו המהווים את תכלית הפעילות (הצלחות)	
מצוינות	בינונית. חסרונה של החלופה בהתעלמות מהקשר שבין תשומות ליצירת ההצלחה ובזיהוי הישגים ביניים הכרחיים לשם השגת התוצאה הסופית	גבוהה מאוד – יוצרת תרבות מוכוונת הצלחות ותוצאות, אך מאחזת המנתחת גם את הסיבות להצלחה, תפוקות הביניים, התהליכים, והתשומות	מאחר שחתימה למצוינות בעולם ההון האנושי והתרבות הארגונית הם נושאים "רכים", גישה מדעית עלולה להיתפס כמנותקת ולפגוע בערכי המצוינות האנושית
שירותיות	גישה המאפשרת מתן שירות מהיר ממוקד לשטח.	גישה המחייבת זמן התארגנות גבוה, אך התוצר לשטח יהיה משמעותי ולאחר הטמעתה תאפשר שירות מהיר	גישה השמה דגש על עמידה בסטנדרטים מדעיים ופחות על שירותיות
תדמית	טובה. חסרונה בהתעלמות מהתשומות המעסיקות מאוד את הציבור והתועלת שתצמח מהשקעות אלה.	טובה מאד – מאפשרת להציג שקיפות של שירות המדינה בהבנת הקשר שבין התשומות (מכספי משלם המיסים) לבין התהליכים שמתבססים עליהן, הישגי הביניים שהציבור חשוף אליהם (למשל בתוכניות העבודה) והשינוי בסביבה.	בינונית (אקדמאי)
יישומיות מעשית	גבוהה מאד – פשוט וקל יחסית ליישום	גבוהה – מעט מורכב, ניתן ליישום	מורכבות ביישום המעשי
גמישות	גבוהה	גבוהה	בינונית/נמוכה
עלות	בינונית.	בינונית. העלות היא לפי כמות המדדים ולא לפי אופן פיזורם (מספר ה-ת')	גבוהה מאוד

בהסתמך על טבלת דיון החלופות ולטובת בחירת החלופה המתאימה, ניתן דירוג המייצג את המידה בה החלופה נותנת מענה לכל אחד מהקריטריונים, זאת על פי סולם הדירוג הבא:

1- במידה הנמוכה ביותר 2 – במידה מועטה 3 – במידה בינונית 4 – במידה רבה מאוד 5 – במידה רבה מאוד

קריטריונים	חלופה א' תהליכים ותוצאות (2*ת)	חלופה ב' מדידה והערכה מערכתית (4*ת)	חלופה ג' מודל מחקר/מדעי
אפקטיביות	3	5	5
הוגנות	4	5	5
יעילות	4	4	3
מצוינות	3	5	3
שירותיות	4	4	3
תדמית	4	5	3
יישומיות מעשית	5	4	3
גמישות	4	4	2
עלות	3	3	2
סיכום הניקוד הסופי	(3.77)34	(4.33)39	(3.22)29

החלופה המומלצת

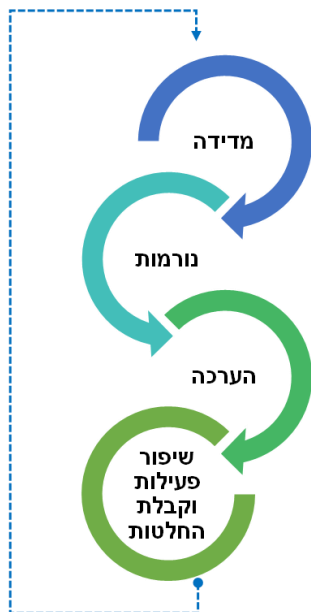
על פי טבלת דירוג החלופות ניתן לראות כי חלופה ב' - מדידה והערכה מערכתית (תשומות, תהליכים, תפוקות ותוצאות) הינה החלופה המומלצת למדידה והערכת ביצועים בניהול הון אנושי בשירות המדינה.

חלופה זו מביאה לידי ביטוי תפיסה מערכתית לתהליכי מדידה והערכה: קבלת תמונה רחבה על מכלול השלבים בניהול הביצועים הארגוני; הבנת הקשר שבין תשומות לתפוקות ותוצאות (מרכיב יסוד בכל ארגון ציבורי הנדרש לשקיפות) לצד ניתוח התהליך; עם מורכבות בינונית בתהליכי היישום. חלופה זו נמצאת בהלימה למדריך התכנון הממשלתי, "מדברת בשפתו" ומאפשרת לארגון לעבוד עם בסיסי ידע והבנה קיימים. חלופה זו, אינה מוציאה מכלל אפשרות, שימוש גם בחלופות אחרות על פי הצורך והמיקוד הנדרש במערך הבקרה.

מידת והערכת ביצועים ארגונית

הגדרות

הספרות המקצועית העוסקת בתהליכי בקרה בארגונים מגדירה מספר רכיבים מרכזיים המתקיימים בתהליכי בקרה: מדיניות ותכנון, התרחשות (תשומות, תהליכים, תפוקות ותוצאות), קביעת תקנים, קביעת מדדים, מדידה ואיסוף נתונים, השוואה והערכה (גלברזון, 1990). יש הרואים בהשוואת ההתרחשות בפועל (מדידה) לתקנים (סטנדרטים) כמהות של תהליך ההערכה (גלברזון, 1990) ובכך את לב הבקרה. מקובל בתהליכי החשיבה הארגונית לתפוש את המדידה וההערכה (של רמות הביצועים הארגוניים) כשתי פעולות מרכזיות בהווית מערך הבקרה הארגוני.



וייס (Weiss, 1998) הגדיר כי "מדידה והערכה הינם בחינה שיטתית של תהליכים או תוצאות של פעילות, והשוואה לסטנדרטים, כאמצעי לשיפור הפעילות או לצורך קבלת החלטות בנוגע אליה".

הגדרה זו טובה משום שהיא ממקדת אלומות אור לאזורים הנכונים לדיון תורתי מהותי ב"מה", ומאפשרת להשלימה בהקשרים ארגוניים (שירות מדינה), ותחומיים (ניהול ההון האנושי).

באילוסטרציה שמשמאל ניתן לראות איך המושגים "מדידה", "השוואה לנורמה" ו"הערכה" משתלבות בתהליך הבקרה הניהולית שתכליתו שיפור פעילות וקבלת החלטות.

באופן מפורש יותר, ניתן להגדיר את הרכיבים המרכזיים הקיימים בתהליכי הערכה ומדידת ביצועים ארגוניים:

א. **איסוף נתונים ובחינה שיטתית** – איסוף שיטתי של נתונים היוצרים מידע בעל ערך לגבי היעילות (ניהול התשומות) או המועילות (ניהול התפוקות) של הארגון ותכניותיו. הדגש על שיטתיות מצביע על אופי מתודולוגי של התהליך, תוך התבססות על כללים וסטנדרטים מקצועיים.

ב. **שרשרת הערך במדידה והערכה** – מדידה והערכה יכולה להתבצע בכל אחד מהשלבים המרכזיים בתהליכי ביצוע: משלב תכנון וגיוס המשאבים (תשומות), דרך ההתרחשויות והפעילויות (תהליכים), המוכוונים לבניית תוצרים ושירותים (תפוקות), ועד להשפעות הסופיות המקוות (תוצאות). שרשרת ערך זו יוצרת את **מודל ת⁴**, עליו נרחיב בהמשך.

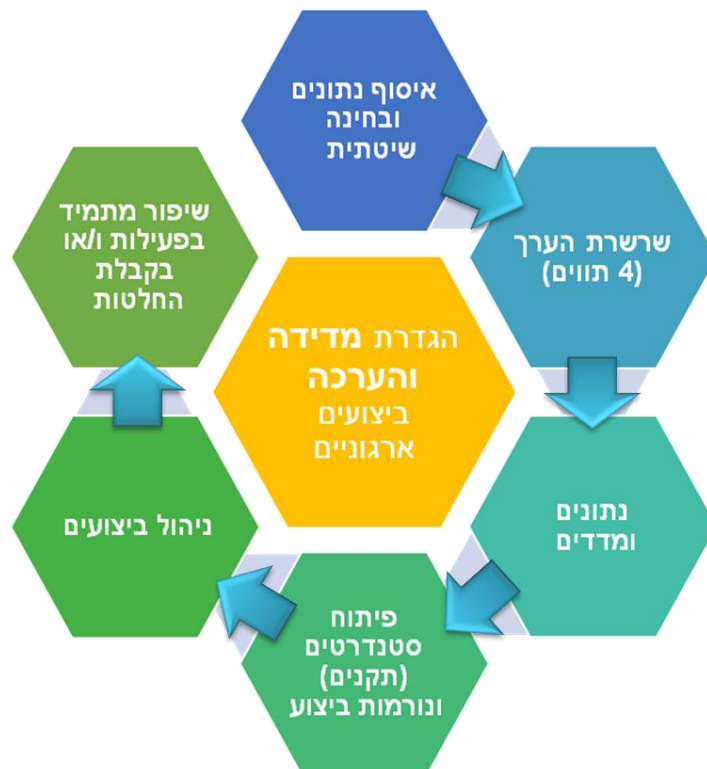
ג. **נתונים ומדדים** – מדידה עוסקת באיסוף נתונים, לצד בניית מדדים. ההבדל העקרוני הוא מהותי. נתון יחיד יכול לשפוך אור על התרחשות או פעילות אם נקנה לנתון זה משמעות יסודית וייחודית במרחב בו הוא פועל. כך למשל, נתון פרישה של עובד מסוים (פרישה בגיל 60), הינו ערך חשוב בניתוח איכותי וכמותי של היבטי סיום עבודתו של העובד. אך נתון פרישתו בגיל 60 איננה מהווה מדד. מדדים נוצרים כאשר מתבצעת מדידה של התרחשות או פעילות והשוואתה לתקנים ונורמות המתוכננים או ידועים מראש. בחירה ושימוש במדדים כמותיים או איכותיים, הינם לב מערך המדידה וההערכה של ביצועים ארגוניים, והם מספקים למעשה שתי מערכות נתונים -

הראשונה על מה באמת קרה או התרחש בתקופת זמן מסוימת, והשנייה תעריך כיצד זה פוגש את הציפיות של הארגון (יעדים) בדיוק באותה התקופה.

ד. **פיתוח סטנדרטים (תקנים) ונורמות ביצוע ארגוניים** – הסטנדרטים הינם מרכיב יסודי ביכולת לבצע השוואה נתוני ביצוע, לנתוני תכנון או כל אמת מידה אחרת, ולבצע הערכה. פיתוח הסטנדרטים הינה אבן דרך יסודית מאד בפיתוח מערך מדידה והערכה מבוסס מדדים, ומצריך משאבי ניהול ותכנון רבים, רגישות ארגונית, והבנה עמוקה בכל מרחבי "ארבעת התווים" המבוקרים ע"י מערך הבקרה.

ה. **ניהול ביצועים** – ניהול הביצועים הינו ביצוע מחזורי (במחזור החיים הארגוני) של תהליכי מדידה והערכה, הכוללים: ניתוח שגרתי של המאמצים (תשומות, תהליכים) או התוצרים (תפוקות, תוצאות) של קבוצת עבודה, תכנית או גוף ארגוני באמצעות השוואת נתונים בין מה שקרה ב"פועל", לבין "אמת מידה" ידועה במקור (בדרך"כ נתוני תכנון, אך לא רק). ייתכנו גם נתונים Benchmark כגון נתוני OECD בתחום תפקודי מסוים, נתוני שנה שעברה וכו'. המיקוד המרכזי של ניהול ביצועים ארגוני איננו נתון במרחב של העובד האינדיבידואל, אלא יותר במרחבי העבודה הארגוניים וביניהם קבוצות עבודה, מבנים ארגוניים, תכניות ופרייקטים, והארגון בכללותו.

ו. **שיפור מתמיד בפעילות ו/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? או הצלחות ודרכי השגה שיש לחקותם או לשכפלם? תהליכי הערכה ומדידת ביצועים ארגוניים הם בעלי מטרה ברורה: לסייע לשפר את הפעילות על ידי עדכון/ שינוי התורה/ המדיניות או לקבל החלטות לגביה.



תרשים 1. תהליכי הערכה ומדידת ביצועים ארגוניים – הרכיבים המרכזיים

המיקוד המרכזי של ניהול ביצועים ארגוני איננו נתון במרחב של העובד האינדיבידואל, אלא יותר במרחבי העבודה הארגוניים וביניהם קבוצות עבודה, מבנים ארגוניים, תכניות ופרויקטים, והארגון בכללותו.

התועלות המרכזיות במדידה והערכת ביצועים ארגוניים

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

א. **הבהרת חזון, ייעוד ומטרות הפעילות** - שימוש חשוב בהערכה ומדידה הוא מיקוד והבהרה של



אגף תורה וניהול ידע, המטה ליישום הרפורמה, נציבות שירות המדינה

מטרות ויעדים של הפעילות הארגונית. פעמים רבות מופעלות תכניות והנחיות (נהלים וחוקים) אשר מטרותיהן לא גובשו ולא הובהרו דיין. ממצאי תהליכי המדידה וההערכה בעקבותיה, יכולים לסייע מאד בהבהרת מטרות הפעילות – בין אם מדובר במטרות שהוגדרו מראש ובין אם כאלה שהתגבשו במהלך הפעילות. במובן זה, הערכה היא מעין מנגנון תיאום, או תיאום מחודש, בין מטרות ובין פעולות מעשיות.

ב. **הגברת השקיפות** (Transparency) פנימית וחיצונית לארגון, בקרב בעלי העניין, בניהול ההון האנושי. עובדים מבקשים מידע שיאפשר להם לבצע בחירות מושכלות בעבודתם, מנהלים וקובעי מדיניות מבקשים מידע שיאפשר להם לבצע החלטות תבוניות, הנהוגות את הארגון בזמן אמת. הארגון מבקש לחלק את הידע הנצבר בקרב בעלי העניין, עובדים, מנהלים, שותפים, ציבור, באורח שיצביע על מינהל תקין, חתירה למצוינות ושמירה על אתיקה מקצועית.

ג. **סיוע בתהליכי שינוי תרבותי ולמידה ארגונית** – ביצוע תהליכי מדידה והערכה הם חלק מהטמעת מנגנוני למידה וניהול ידע ארגוניים. במסגרת זו מהווים תהליכי מדידה והערכה מאיצי ערך בהפיכת מידע לידע, עיצוב תהליכי שינוי ברמת הפרט והארגון, וחיזוק החתירה האישית והקבוצתית להשגת יעדים.

ד. **יצירת מציאות של שיפור מתמיד** - מדידת ביצועים מאפשרת לחלק ולשתף מודלים של הצלחות בין חברי הארגון, לכייל תופעות המצריכות פעילויות מתקנות (Corrective Actions), לאתר בעיות סיכונים ולנטר תופעות למניעתם (Preventive Actions).

שרשרת הערך במדידת ביצועים

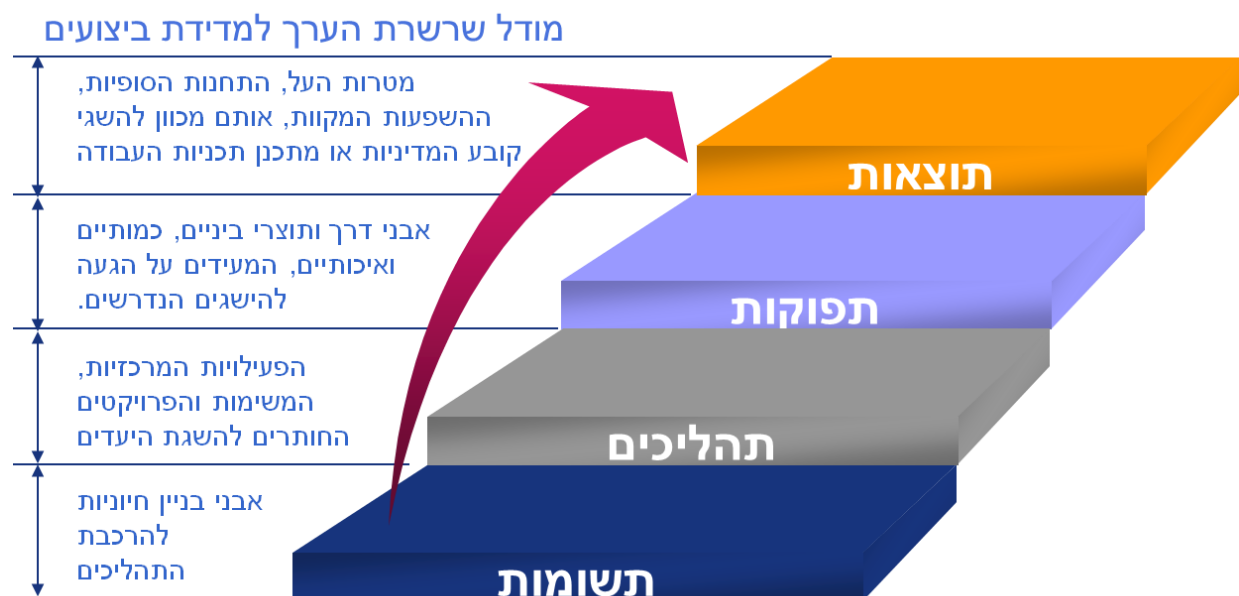
מדידת ביצועים ארגונית נעשית באמצעות בניית מודל לוגי מסוג "שרשרת ערך" הקושר בין תשומות, תהליכים, תוצרים ותוצאות ("ארבעת התווים") בחתירה של הארגון להשגת מטרותיו. שרשרת ערך זו מהווה פלטפורמה מארגנת לסט המדדים (Key Performance Indicators- KPIs) ליחידת תוכן בתחום ניהול ההון האנושי, ובאה לידי ביטוי כרכיב מרכזי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

מודל שרשרת הערך (שם מקורי: בקרה והערכה מבוססת תוצאות – Results-based Measurement and Evaluation) יושם לראשונה ע"י הבנק העולמי⁶, במסגרת פרויקט עדכון מדיניות הבקרה וההערכה בממשל האמריקאי, והחליף מדיניות בקרה והערכה קודמת שנקראה: "בקרה והערכה מבוססת יישום" (Implementation-Focused Measurement and Evaluation).

מודל שרשרת ערך למדידה מתאר את הנחות הארגון לגבי הסדר המארגן של פעולותיו להשגת יעדי הביניים ומטרות העל. הלוגיקה מצויה בשרשרת הערך בין ארבעת ה"תווים" המאכלסים את מערכי המדידה, חובקים את מלוא מרחב הפעילות ועשויים לאותת על הישגים ובעיות באותו המרחב.

ארגונים סוברניים לארגן ולסדר את התשומות (משאבים), תהליכים (פעילויות ופרויקטים), תפוקות (תוצרים ודוחות), ותוצאות (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.

⁶ Binnen and Kusek Rist, 2004, World Bank Publications, Washington D.C.



תרשים 2. מודל שרשרת הערך למדידת ביצועים

רכיבי שרשרת הערך:

- ★ התשומות הינן אבני הבניין החיוניות להרכבת התהליכים ומדידת ביצועים נקשרת בהם בעיקר בקיומם המספיק, זמינותם ואיכותם במעגל החיים הארגוני (עיתוי).
- ★ התהליכים הינם אוסף פעילויות המרכיבות תכניות עבודה ופרויקטים, חד פעמיים או כאילו החוזרים על עצמם, ואשר מהווים את המנגנון המרכזי החותר להשגת היעדים (תוצרים).
- ★ מדידת התפוקות, השגתם או איכותם, נקשרת להשגת יעדים (מטרות כמותיות קצרות טווח), ואינה בהכרח מעידה על השגת התוצאות המקוות.
- ★ מדידת התוצאות נקשרת במודל הלוגי למטרות העל או המרכזיות (אסטרטגיות) אותם המודל הלוגי מכון להשיג בתקופת זמן נתונה. תוצאות יכולות להיות סופיות, או תוצאות ביניים, בשרשרת ערך ארוכה יותר. למשל תכניות רב שנתיות, או השקעות/ניהול שינויים ארוכי טווח בניהול ההון האנושי.



שרשרת ערך במדידת ביצועים מהווה פלטפורמה מארגנת לסט המדדים (KPIs) ליחידת תוכן בתחום ניהול ההון האנושי, ובאה לידי ביטוי כרכיב מרכזי ב"חליפת הבקרה".

מודל שרשרת הערך מאפשר לארגן את המדדים בארבעה אזורים מדידה (Key = KPA's = Performance Areas).

מודל חליפת הבקרה, כולל דוגמאות למדדים באזורים השונים מוצג בפירוט במסמך תורת הבקרה.

הסבר מפורט לגבי אופן הגדרת מדדי KPI ושייכותם לאזור מדידה בשרשרת הערך מובא בהמשך המסמך.

אבחנת החיבור וההבדל בין מדידה להערכה (בניהול ביצועים ארגוני)

כשם שציינו בפרקים הקודמים, מוגדרים תהליכי "מדידה והערכת ביצועים ארגוניים" כאיסוף שיטתי של נתונים על מדיניות (אסדרה, נהלים), תשומות, תהליכים, התרחשויות, תופעות, תוצרים (שירותים) ותוצאות (השפעות ארגוניות), וקביעה מקצועית של ערכם ביחס לתקנים ונורמות, כאמצעי לשיפור מתמיד ו/או קבלת החלטות ניהוליות.

יש מקום לחידוד המובחן בין תהליכי מדידה לתהליכי הערכה, ובכך לשרטט את הבידול של שני המרחבים, ואת עוצמת היותם משלימים זה לזה בתהליכי בקרה ארגונית.

להלן טבלת השוואה, המבוססת על מחקר מקיף שנעשה ע"י הבנק העולמי (2004), בניתוח מערכי שירות שונים בשירות המדינה האמריקאי. במסגרת פיתוח וביסוס תהליכי בקרת הביצועים הארגונית, נדרשה אבחנה בין שני המרחבים (מדידה והערכה), ושזירתם במעגל החיים הארגוני בצורה הרמונית.

מדידה	הערכה
איסוף נתונים שיטתי ← איסוף שיטתי של "נתונים" (אינדיקטור, תצפית ביצוע) או "מדדים" (אינדיקסים, תצפית ביצוע מול אמת מידה, למשל תכנון)	הערכת מהות הפער ← מדוע <u>תשומות</u> מסוימות לא הופעלו? מדוע <u>תהליכים</u> מסוימים לא הבשילו? מדוע <u>תפוקות</u> מסוימות לא הושלמו? ניתוח מדוע <u>תוצאות</u> מסוימות לא הושגו?
בנייה ופרישת מדדים במודל ← מידול (מודל מדידה, למשל "4 תווים", או "BSC"), פרישה המדדים במודל, איזונים, כמות מדדים לבקרת תוכן, כלכלת מדדים	הערכה של הקשרים הסיבתיים בין מדדים ← בודק ומציע קשרים סיבתיים (גורם-השפעה) בין תהליכים ותפוקות ("4 תווים")
המרת מטרות למדדי ביצוע ← המרה של מטרות ויעדים לסט "נתונים" נדרש, ול"מדדים" לבקרה	הערכת רמת המוכנות של יחידה להפעיל סט מדדי ביצוע ← מעריך את רמות המוכנות (Readiness), ורמת היישום של מערך המדידה והבקרה ביחידת תוכן בהון האנושי, או ביחידה ארגונית במבנה הארגוני.
הגדרת תקנים ונורמות ← הגדרה והבהרה של מטרות ויעדים, נורמות/תקנים של הצלחה, הצלחת יתר, אי הצלחה	הערכת השוואתית של הביצועים והסקת מסקנות ← מסביר תופעות של עמידה או אי עמידה ביעדים, הנסיבות והסיבות האפשריות, ניתוח והסקת מסקנות.
פיתוח דוחות והתרעות ← מערך דיווח ניהולי, הודעות והתרעות	הערכה שיפוטית, הפקת לקחים, המלצות לשיפור וקב"ח ← מספק הערכה שיפוטית, סובייקטיבית, או אובייקטיבית למדידה. מדגיש הישגים, נקודות לשיפור, או אזורי בעלי ערך פוטנציאלי לשינוי. מפיק לקחים. ממליץ על כיווני שיפור או שינוי אפשריים ורצויים.

ממידת ביצועים לניהול ביצועים

השלב הבא לאחר מדידת ביצועים הינו לעשות שימוש מובחן ומושכל במידע על מנת לשפר את שירותי ההון האנושי. מדדי ביצוע הפרושים במקומות הנכונים ברשת העשייה הארגונית, עשויים לספק תמונה טובה על איכות התוצרים הארגוניים. יחד עם זאת ידרש מאמץ ארגוני נוסף, אבחוני ומחקרי, על מנת לקבוע מה הם הפרמטרים שהשפיעו על ההישגים בפועל, חיוביים ושליילים, ולחולל מהניתוח פעילויות תיקון, ייצוב, או חיקוי ושכפול.

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

המרכיבים המרכזיים בניהול ביצועים

- ★ תקני ביצוע: אימוץ ומיסוד תקנים ונורמות בארגון בכל התחומים בהם נקבעים יעדים ומטרות.
- ★ מדדי ביצוע: פיתוח, יישום רשת של מדדים, הפרושה בארגון בנקודות ובצמתים עקרוניים, בכל התחומים בהם נקבעים יעדים ומטרות.
- ★ דוחות ביצוע: בנייה והטמעה של תהליכי איסוף נתונים, תיקוף ומהימנות, דיווח והפצה של מדדי הביצוע, בנקודות זמן החשובות לארגון, בכל התחומים בהם נקבעים יעדים ומטרות.
- ★ תכניות לשיפור האיכות: פיתוח תכניות ותהליכים לניהול האיכות בניהול הביצועים בשלושת המישורים לעיל (תקנים, מדדים ודוחות).



בקרת ביצועים מערכתית

בתחום הבקרה האסטרטגית, ניתן דגש מיוחד, על פרישת מדדים מאוזנת, השואפת להשיג הרמוניה של המאמצים הארגונים בין כוחות דיכוטומיים לגיטימיים שהוא מפעיל להשגת יעדיו.

כך למשל, נמצאים רוב הארגונים במתח מתמיד בין מאמצים לנהל יעדים בטווח הקצר, ובמקביל לשמר את הפעולות הנעשות להשגת המטרות בטווח הארוך.

מתח זה קיים במרחבים דיכוטומיים נוספים כגון, דגש על תכניות עבודה תפעוליות אל מול תכניות עבודה אסטרטגיות, דגש על תקצוב תהליכים, אל מול תקצוב תפוקות ותוצאות, ועוד.

הסכימה להלן מציגה חלק מן הכוחות הפועלים במרחב הארגוני, ואשר בקרת ביצועים אסטרטגית, העושה שימוש בכלי ה-BSC (balanced scorecard), יכולה לתת ביטוי הולם לניהולה.

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.

סקירה התופעה ומגמותיה ברחבי העולם

כחלק מגיבוש ועיצוב תורת מדידה והערכה, ביצענו סקירה השוואתית (Benchmark) בחברות עסקיות וגופים ממשלתיים בארץ ובעולם.

מערך משאבי האנוש בארגונים עסקיים ביצע בשלושת העשורים האחרונים קפיצת מדרגה משמעותית בתפיסת ההפעלה שלו מ"יחידות כ"א" המטפלות בעיקר במנגנון ל "שותפים עסקיים" או בגישות המתקדמות יותר ל - PEOPLE STRATEGIC PARTNER.

גישות אלה, טוען פיליפס (P. Philips, 2012 ROI Institute), מייצרות במקביל שינוי מהותי בתפיסת המדידה של הגורמים המופקדים על ניהול משאבי אנוש בארגונים. אם בשנות השישים המוקדמות **מוקד המדידה היה בביקורות על יחידות המשא"ן הרי שכיום ניתן לראות מדידה הבוחנת את תרומת יחידות המשא"ן לעסק והערך שהן מייצרות להשגת יעדי החברה.**

מסקירה של ארגונים עסקיים, בארץ ובעולם, ניתן להצביע על שיטות וכלי מדידה והערכה מקובלים בניהול ההון האנושי:

1. ניהול על פי יעדים (פרטים, יחידות ארגוניות) – הגדרת יעדים ליחידות השונות במערך משאבי האנוש בארגון ומדידה על עמידה ביעדים.

2. הערכת אפקטיביות הדרכה – כלים מבית מדרשם של קירקפטריק (1950) ופיליפס (1996) להערכת אפקטיביות הדרכה ברמות השונות (1-5).
3. סקרי שביעות רצון ועמידה ב SLA - איסוף נתונים שיטתי על יחידות משאבי אנוש בארגונים כגוף נותן שירות פנימי. ארגונים הנמצאים במקום מתקדם יותר משלבים אמנות שירות פנים ארגוניות ומדידה על עמידה ב SLA.
4. מבחני עלות-תועלת ביחומות ופרויקטים – תהליכי מדידה והערכה תחת המיקוד ביעילות ארגונית. הטמעת תהליכי Lean שיפור תהליכים ומבחני עלות תועלת בפעילויות המשא"ן בארגון.
5. שימוש בסרגלי השוואה, בנצ'מארק עם גורמים חיצוניים כמדד משווה – במקביל להתפתחויות בעולם הניהול, ניתן למצוא שימוש גובר והולך בסרגלי השוואה ובנצ'מארק גם ביחידות משאבי אנוש בארגונים. דוגמאות בולטות: סרגלי שכר המשמשים כלי מרכזי בגיבוש חוזי עבודה, בנצ'מארק בנושא מוטת שליטה, בנצ'מארק בנושא פיתוח עובדים ומנהלים.
6. שימוש בפרמטרים כלכליים: ROI, Payback, NPV – תחרות גוברת והולכת לצד משברים כלכליים הובילו את הארגונים לבחון את פעילויות המשא"ן ב"משקפיים כלכליות". נמצא שימוש גובר והולך בבחינות ROI לפעילויות עתירות משאבים (הדרכה למשל), בחינה התכנות כלכליות למיקור חוץ של פעילויות ועוד.
7. שימוש בכלי מדידה תפעוליים (KPIs), לצד שימוש במסגרות מדידה אסטרטגיות (BSC). - ארגונים בהם יחידות משאבי אנוש מוגדרות כשותף עסקי/אסטרטגי נמדדות על תרומתם לעסק ועמידה ביעדים המייצרים ערך (ישיר או עקיף) לעסק. במקרים מסויימים, מדובר בכלים שיש להם השפעה ישירה גם על מודל התגמולים בחברה.
- בסקירה של אורי סלונים בנושא מדידת ביצועים בשירות הציבורי (כנס הרצליה, 2011) נטען כי "שאלת מדידת התוצאות בעבודת הממשלה מלווה את מרבית מדינות ארגון ה-OECD בשנים האחרונות. הצורך בשקיפות רחבה, לצד בעיית הלגיטימציה של מערכות הממשל באשר הם, הפכה את שאלת הביצועים במגזר הציבורי – והיכולת לתקשר אותם לקהלים רחבים – לשאלה אקוטית." לא יפלא איפוא, שתהליכים אלה הולכים ומוטמעים גם במערכות לניהול הון אנושי בשירות הציבורי. בסקירה שערך הג'וינט (2012) על מגמות מרכזיות בתחום ניהול כוח האדם במגזר הציבורי נמצא כי:
 1. המגזר הממשלתי מאמץ תפיסות ושיטות ניהול הון אנושי מהסקטור הפרטי והעסקי, ובכלל זה דגש על ניהול ביצועים ארגוני (מדידה והערכה).

2. המגזר הממשלתי מטמיע שיטות בקרה והערכה במכלול תחומי פעילות - מרמת הפרט ועד הרמה הארגונית (דוגמאות: דיווחי ביצועים, הערכת תכניות, דירוג יעדים תפעוליים, הגדרת יעדים אסטרטגיים ומדידתם באמצעות BSC).
3. חיבור גדל והולך בין יעדי מערך המשא"ן במגזר הממשלתי ליעדי הארגון והאסטרטגיה שלו.
4. אבחנה מעמיקה בין תהליכי מדידה (תפישה, טכנולוגיה) לתהליכי הערכה (משוב ותרבות).
5. מיקוד הפעילות ב- Performance management ולא ב- Performance bureaucracy.

מערכות לניהול הון אנושי נדרשות לביצועים אפקטיביים ויעילים במכלול תחומי פעולתם, כחלק מתרומתם להשגת מטרות הארגון ויעדיו. תהליכי מדידה והערכה הם כלי בידי הארגון לבחינת הביצועים, למתן משוב ולשיפור מתמיד כדרך חיים.

תהליכי מדידה והערכה ארגוניים

כללי

פרק זה מציג מודל רב שלבי להטמעת תהליכי מדידה והערכה ארגוניים. כוחו של המודל שהוא גנרי ומציג תשעה שלבים מרכזיים המבוצעים בכל תהליך מדידה והערכה ארגוני באשר הוא. עם זאת, תיתכן שונות ברמת העומק של כל שלב; בכלים ובשיטות בהם ייעשה שימוש בתהליך; במשכו של התהליך ובתשומות המושקעות בו ועוד.

התהליך המלא מוצג בתרשים שלהלן. הסעיפים הבאים מפרטים ומרחיבים על שלבי התהליך השונים ועל כלים ושיטות בהם ייעשה שימוש למדידה והערכה ביצועים בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.



תרשים 3. תהליך מדידה והערכה ביצועים

שלב 1: היערכות
(מוכנות ובשלות ארגונית
לתהליך מדידה והערכה,
ידע, נתונים, מדידה,
טכנולוגיה, תרבות,
ערכים)

שלב 1 - הערכות

שלב הערכות לביצוע הערכה ומדידת ביצועים מורכב ממספר שלבים המכוונים לתת תשובות למספר שאלות: מתי נקודת הזמן הראויה לבצע פעילות להערכת נושא/תחום תוכן/פעילות? מהם הנושאים שהערכה צריכה להתמקד בהם? האם לנקוט גישה כמותית או איכותנית? באילו כלים להשתמש? מהן הדרכים הטובות לאיסוף המידע? מה מבנה תהליך ההערכה הנכון?

מתי רצוי להעריך פעילות/תחום תוכן?

ברמה העקרונית ניתן לומר כי, תכנון פעילות מסויימת ותכנון הערכתה הן שתי פעולות שצריכות להיעשות בעת ובעונה אחת, רצוי על ידי שני צוותים שפועלים יחד כצוות משולב של תכנון והערכה. מנקודת ראות זו, התשובה לשאלה מתי אפשר להעריך תכנית היא כמובן: מראשית שלב התכנון ולכל המאוחר מראשית ההפעלה של התכנית.

קביעת המועד הנכון שראוי לבצע בו הערכה היא סוגייה שמחקרים מרבים לדון בה, ואף ניתן לה שם: "הערכת בשלות התכנית להערכה" (Evaluation-ability assessment). וולי (1994) מצביע על שני קריטריונים להתחיל בהערכה:

- ★ מושא ההערכה מתנהל ופועל כמתוכנן (לדוגמא: נוהל בנושא גיוסים מופעל בכלל המשרדים)
- ★ יציבות יחסית של מושא ההערכה (לדוגמא: פעילות הגיוס מתרחשת הלכה למעשה, עברו את חבלי הלידה, המערכות תומכות...)

היכרות עם תחום התוכן המוערך

כשמכשירים אנשים לבצע תהליכי הערכה ומדידה, מוטים להתמקד במתודולוגיה, בעוד שלהכרות ולהבנה עם מרכיבי עולם התוכן המוערך יש שמייחסים חשיבות מועטה. לכאורה, מושא ההערכה נתפס כעניינו של מישהו אחר ולא של המעריך. אולם, הנחת העבודה היא שמבצע התהליך מחוייב ללמוד את התחום בו נדרש תהליך הערכה, להבין מה היו המטרות ביציאה לדרך, ללמוד ולהכיר כיצד

הנושא ממומש הלכה למעשה, להבין כיצד ניתן לחלץ נתונים, איזו מדידה מתאימה לאוכלוסייה בה מתבצע התהליך ועוד. הבנה מעמיקה תעזור למבצע ההערכה לנסח באופן מדויק וממוקד את שאלות ההערכה, לרכז מאמצים באיסוף המידע במקום הנכון ובזמן הנכון, ולייצר ידע רלוונטי ואפקטיבי.

שלבים מומלצים להכרות עם תחום תוכן/פעילות בה מתבצעת בקרה:

- ★ סקירה כללית של עולם התוכן (הרציונאל, התפתחות ושינויים לאורך השנים...)
- ★ הכרות עם מטרות הפעילות
- ★ ההקשר והסביבה המקצועית שהפעילות מתבצעת
- ★ הבנת הפעילות הלכה למעשה: מה עושים? איך מתנהל? כיצד בא לידי ביטוי?
- ★ הכרות עם פעילויות הערכה קודמות על תכניות/פעילויות דומות
- ★ מיקודם ומערך בו מתרחש התהליך/פעילות
- ★ עלות (על פי הצורך)
- ★ מיפוי צרכנים, לקוחות
- ★ הכרות עם סוגיות שקשורות ביישום

מה להעריך?

בשלב זה נשאלת השאלה: על מה להתמקד בהערכת הפעילות/תחום התוכן?

ברמה העקרונית נבקש לטעון כי על שאלה זו נוהגים להשיב בד"כ מזמיני תהליך ההערכה עצמם, אך על המעריך לסייע למזמין ההערכה להגדיר את הדברים שיש, רצוי או אפשר להעריך בהתייחס למטרות וליעדים שהוגדרו לפעילות המוערכת, למוקדי הסיכון שהוערכו.... בבואנו להעריך פעילות/תחום תוכן, עלינו להבהיר לעצמנו ולנסח היטב את התפוקות המתוכננות במונחים הרלוונטיים לעולם התוכן.

גורמים משפיעים על איכות תהליכי הערכה

הואיל ותהליכי מדידה והערכה נועדו לשפר ביצועים ולהשפיע על תהליכי קבלת החלטות, נודעת משמעות רבה מיפוי גורמים משפיעים על איכות התהליך, רמת התוקף והמהימנות שלו. בסעיף זה נבקש לסקור בקצרה גורמים משפיעים:

א. **השפעות חיצוניות:** שינויים בסביבה החיצונית משנים לעיתים את מטרות הפעילות, דרכי היישום שלה, העמדות כלפיה ועוד. משום כך, נדרשת "קריאת מפה" טרם הכניסה לתהליך הערכה, מיפוי המשמעויות וקבלת החלטות באשר למודל המדידה והערכה עיתוי ואופן מימוש. דוגמא מובהקת מהתחום הממשלתי קשורה בנושאי תקציב בתקופת בחירות. למשתנה זה השפעה מהותית על יכולת המימוש של תכניות, לעיתים שינוי מטרות, תכולות ולו"ז.

ב. **גורמים פנימיים** המשפיעים על הביצוע: מימוש ויישום של מדיניות, תהליכים ארגוניים ותכניות מושפע במידה רבה מהדרך בה כווני פעולה אלה מתקבלים בארגון, עמדת ההנהלה כלפיהם, רמת המקצועיות של הגופים המובילים, סוגיות פוליטיות במימוש ועוד. לעיתים, פערי כ"א, בעיות מיכון משפיעים גם הם על דרך המימוש. תהליך הערכה אפקטיבי מחוייב למפות את הגורמים המשפיעים, ולבחון האם ניתן לנטרל אותם או שיש בהם השפעה מהותית שעשויה להטות את פעילות המדידה והערכה. דוגמא לכך: תשתית טכנולוגית? רפורמה? מבנה ארגוני בהתהוות?

ג. **גורמים שמקורם בתהליך ההערכה** עצמו: מחקרי הות'ורן חשפו כבר לפני שנים רבות, כי כל תהליך התערבות מייצר שינוי, לעיתים ללא קשר לתוכן ההתערבות. ברור אפוא, כי פעילות בקרה המתבססת על מדידה והערכה הם "התערבות". מרבית האנשים חשים "מבוקרים" כאשר מודדים אותם, לעיתים בלי קשר לדרג. מתוך כך, פעילות המחוברת ומשתפת את "המבוקרים", משלב התכנון דרך הביצוע והסיכום, מקטינים את החשש.

אתיקה בהערכה ומדידה

חלק מרכזי בשלב ההערכות לתהליכי הערכה ומדידה מתמקד בסוגיות של אתיקה מקצועית.

האגודה האמריקאית להערכה אימצה סטנדרטים במכלול תחומי הערכה החל בתכנון הערכה, בניית תהליך הערכה, איסוף נתונים, עיבודם, ניתוחם ופרשנותם וכלה בתקשורת, חשיפה והשימוש בממצאים. הסטנדרטים מכוונים להדריך את מערכי התכניות, ואלה חמשת עקרונותיהם הכלליים:

א. בדיקה שיטתית – ניהול תהליכי בדיקה המבוססת על נתונים ומידע סביב מושא ההערכה.

- ב. מיומנות – בביצוע פעילות מדידה והערכה.
- ג. יושרה – הבטחת היושר וההגינות של כל תהליך הערכה.
- ד. כבוד לבני אדם – כיבוד הביטחון, הכבוד והערך העצמי של אנשים, משתתפים, שותפים, לקוחות ובעלי עניין אחרים שעמם באים ביחסי עבודה.
- ה. אחריות כלפי הציבור.
- מרכיב נוסף אותו נבקש להדגיש הינו חסיון המידע האישי. מערך בקרה חשוף ונחשף למידע רב על עובדים, מנהלים ומערכות ארגוניות. בכל מקרה, נכון יהיה להגדיר כי עובדי מערך הבקרה ישמרו על חסיון המידע האישי והארגוני ולא יעשו בו שימוש, אלא למטרות שלשמן נועד. מערך הבקרה רואה בשקיפות ערך רב לקידום המדידה והערכה אך יחד עם זאת יפעל לעמידה בסטנדרטים המחייבים.
- תהליך ההיערכות לבצוע תהליכי הערכה הינו אבן דרך מרכזית בפעילות מערך הבקרה, כבר משלב התכנון. חלק מפעילות זו יבוא לידי ביטוי במודל "חליפת הבקרה" וחלקו ייושם בתהליכי עבודה השוטפים של מערך הבקרה עם כלל בעלי העניין.

שלב 2 – מטרות ויעדים

**שלב 2: מטרות ויעדים
(זיהוי מטרות ויעדים של
מושא הבקרה, תעדופם,
מיפוי סיכונים)**

חשוב להבחין בין מטרות (הישגים רחבים, טווח ארוך, בעיקר איכותיות) לבין יעדים (הישגי ביניים, טווח קצר, בעיקר כמותיים). המושגים "מטרה" ו"יעד" מוגדרים במדריך התכנון הממשלתי⁷ וכן מוסברים במסמך תורת הבקרה.

שלב הגדרת המטרות והיעדים נכון שיעורר דיון במושג ה"הצלחה". מהו ההישג המצופה? מה ייחשב הצלחה (או לעיתים – מה ייחשב אי-הצלחה)? מהו אופיה של אותה הצלחה? מתי תושג?

⁷ מדריך התכנון הממשלתי, ירושלים, ספטמבר 2010, גרסה מעודכנת (4.0).

שלב 3 - פיתוח מדדים

להלן מספר עקרונות חשובים בפיתוח מדדים:

**שלב 3: פיתוח מדדים
(פיתוח, בנייה או בחירה
של מדדי ביצוע)**

- ★ שיתוף בתהליך גורמים שונים במשאב האנושי המעורבים בתהליך המדידה, ומושפעים ממנו.
- ★ שימוש במסגרת בניית מדדים מסוג SMART (רלבנטיות, בר-מדידה, בר-השגה, ריאלי, בעיתוי נכון).
- ★ קיום מסגרת הבדקת מהימנות של המדדים (מדדים לא תלויים בגורם המדידה, מתאפשרת חזרתיות).
- ★ קיום מסגרת הבדקת תקיפות של המדדים (מדדים מודדים את מה שרלבנטי למדידה)
- ★ קיום תהליך ניהול נתונים מובנה ומאורגן: הגדרות של מבנה נתונים וטבלאות מידע, תהליכי איסוף ודרכי ניתוח, וזאת על מנת לקיים אחידות במדידה המגבירה את המהימנות והתקיפות של הממצאים.
- ★ במידת האפשר, בניית מאגר מדדים תקף ומהימן היכול לשמש את הארגון בבניית מפות אסטרטגיות ומפות בקרה תפעוליות.
- ★ בניית מאגרי מידע האוגרים נתונים מכל תחומי המדידה שנבחרו לבקרה וניטור.
- ★ שימוש במדדים מארבעת המרחבים: תשומות, תהליכים, תפוקות ותוצאות, על מנת לקיים ככל האפשר מדידה מאוזנת בין קטבים ארגוניים, בהתאם לחלופה שנבחרה ליישום. יכול על פי העניין גם מדידה רק חלק מהמרחבים.
- התרשים שלהלן מציג אילוסטראטיבית תהליך עקרוני לבניית מדדים צעד-אחר-צעד. הסעיפים הבאים מתארים כל שלב (צעד) ומציגים תבנית יישומית וכלים רלוונטיים.



תרשים 4. בניית מדדים – תהליך עקרוני

צעד 1 – בניית זהות המדד: קידוד, שם ותיאור, אזור מדידה וסיווג "ת4", מה מודד? כיצד מודד? (תבנית)

הגדרת מדד (זהות)				
סימון הפעלה	קוד	שם המדד (2-5 מילים)	אזור מדידה	מה מודד המדד? כיצד הוא ימדוד זאת?
	ממ-1	חדשנות וצמיחה ארגונית	תוצאות	
	ממ-2	שירות לציבור ואמון הציבור	תוצאות	
	ממ-3	חוסן תקציבי והתייעלות	תוצאות	
	ממ-4	שביעות רצון לקוחות	תפוקות	
	ממ-5	פיתוח שירותים חדשים	תפוקות	
	ממ-6	שימור ידע בניהול ההון האנושי	תפוקות	
	ממ-7	תהליכי האצלת סמכויות	תהליכים	
	ממ-8	פרישת מערך בקרה והערכה	תהליכים	
	ממ-9	ניהול פרויקטים ותכניות	תהליכים	
	ממ-10	תשתיות טכנולוגיות לפיתוח	תשומות	
	ממ-11	בטחון מידע אישי וארגוני	תשומות	
	ממ-12	ידע מומחים	תשומות	

צעד 2 – קביעת תכונות המדד: יחידת מידה, סולם-סקלה, קוטביות, תקופה, מועד המדידה, אופי המדד (תבנית)

הגדרת מדד (תכונות)					
יחידת מידה (ש, %, #, דירוג, רייטינג, ימים, שעות.....)	סולם המדידה (בינארי, סדרתי, רווחי, מנתי)	קוטביות (ערכים גבוהים הם...)	תקופת המדד	מועד המדידה	אופי המדד (חד פעמי לתקופה, מצטבר לתקופה)

צעד 3 – הקצאת אחריות: מדדים, מימדים, נתונים (תבנית)

הגדרת מדד (אחריות)			
אחראי ממד (מה)	אחראי מימד (איפה)	מקור נתונים	אחראי נתונים

צעד 4 - בניית נורמות ותקנים: יעד 100%, נורמת התרעה, נורמת כשל (תבנית)

- תקן 100%: מה ייחשב כהצלחה בשיעור של 100%. הערכה ריאלית, נורמלית.
- נורמת התרעה: מהי נקודת הסף שבגינה מקבלי ההחלטות בארגון צריכים לקבל התרעה?
- נורמת כשל: מהי נקודת הסף התחתונה, שתיחשב ככשל ביצועי ביישום המדיניות?

תקנים ונורמות (חישוב אוט')			הגדרת מדד (תקן 100%, נורמות)		
נורמת כשל	נורמת התראה	תקן 100%	נורמת כשל	נורמת התרעה	תקן 100%
(%)	(%)	(%)	(#)	(#)	(#)
50%	67%	100%	3	4	6
76%	90%	100%	נח 380,000	נח 450,000	נח 500,000
50%	75%	100%	נח 400,000	נח 600,000	נח 800,000
75%	88%	100%	6	7	8
33%	67%	100%	1	2	3
60%	80%	100%	15	20	25
72%	83%	100%	115%	105%	90%
25%	50%	100%	7	6	4
80%	90%	100%	80%	90%	100%
33%	75%	100%	20	15	12
50%	75%	100%	6	5	4
75%	88%	100%	6	7	8

צעד 5 – סיכום מבט כולל על הגדרת המדדים, ותיקוף כלכלת המדידה: (תבנית)

להלן המבט הסופי, המצרפי של כל ארבעת השלבים המקדימים לבניית המדדים. התוצאה מודגמת בתבנית טבלאית מלאה הכוללת את הגדרת זהות הממד, לצד תכונותיו, הגדרת המימדים ותחומי

הגדרת מוד (תזונה)		הגדרת מוד (סוכנות)		הגדרת מוד (מסמכים ואחרות)		הגדרת מוד (תקן 100%, נורמות)			תקנים ונורמות (חישוב אוס')			הגדרת מוד (נתונים בפועל, ביטויים)				
קוד	שם המוד (2-5 מילים)	אזור מדידה	יחיד מדידה (% #, % דריב, ריטינג, מינים, שעות.....)	סולם המדידה (כאברי, מסדית, רוחני, מנטי, ...)	מסוכיות ערכים בזכרון (...)	תקופת המוד	שוער המדידה	יחיד המוד (הר עשירי הר עשירי מסוכיות מסוכיות תקופה)	שומד /איפה? שומד/דד? ארגון על תת, ארגונים, (התחום)	אחראי מוד	שוער נורמות	אחראי נורמות	תקנים נורמות (#)	נורמות התקן (%)	נורמות התקן (%)	
1-מזן	דחשנות עצמית ארמיות	התאחדות												50%	3	
2-מזן	שירות לזכרון ואסון העבר	התאחדות												78%	390,000	50%
3-מזן	תחום תעסוקה התעסוקה	התאחדות												56%	450,000	50%
4-מזן	סוכנות נכון לקולות	התאחדות												63%	5	
5-מזן	פיתוח שירותים דשנים	התאחדות												100%	3	
6-מזן	שינוי ידע ביחידה רחוק האסון	התאחדות												88%	22	
7-מזן	התחילי האגלוח מסוכיות	התאחדות												94%	95%	
8-מזן	פרשת בעקר הקדו והמורה	התאחדות												50%	6	
9-מזן	התחילי האגלוח מסוכיות	התאחדות												70%		
10-מזן	התחילי האגלוח מסוכיות	התאחדות												83%	14	
11-מזן	התחילי האגלוח מסוכיות	התאחדות												100%	4	
12-מזן	התחילי האגלוח מסוכיות	התאחדות												88%	7	

האחריות, תקנים ונורמות.

שלב 4 – בחירת מודל המדידה (מפות בקרה אסטרטגיות, חליפת בקרה, דו"ח בקרה, תכניות עבודה)

שלב 4: בחירת מודל המדידה וההערכה (מערכת, חליפת בקרה, דו"ח בקרה)

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.

הסעיפים הבאים מציגים דוגמאות והסבר למודלים שונים בהם אפשר שייעשה שימוש לבקרת ניהול הון אנושי בשירות המדינה.

חלופה מרכזית ראשונה - בניית מודל מדידה והערכה תפעולי ("תווים")

מודל מדידה והערכה תפעולי (4 תווים) הוצג לעיל בשלב בניית המדדים. מדדים תפעוליים מאופיינים בדרך כלל בהיבט כמותי חזק, יעסקו למשל ב-% מענה לפעולות שירות ביחידה מסוימת, % יישום של תכנית קליטה ייחודית.

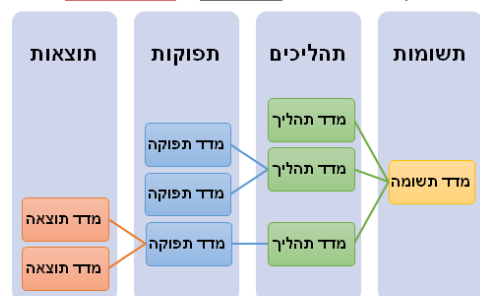
מעבר להצגתם של המדדים בטבלה מארגנת, מודל המדידה והערכה התפעולי מאפשר הצגה ויזואלית של המדדים (KPI's) ואזורי המדידה (KPA's).

עקרון אחד משמעותי במודל הוא אופי הקשר בין המדדים. כאשר מתקיים קשר סיבה-תוצאה בין מדדים מאזורי מדידה שונים תיווצר מפת מדדים **מקושרת**. התרשים שלהלן מציג את מודל המדידה וההערכה התפעולי, בחלופות שונות.

מפת בקרה תפעולית **לא מקושרת** - **בבושקה**



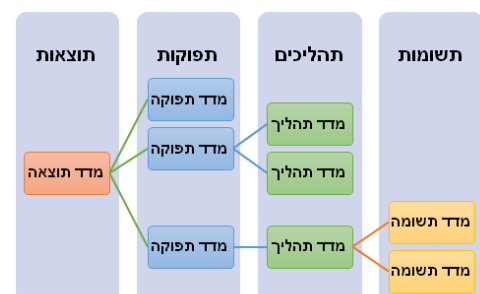
מפת בקרה תפעולית **מקושרת** - **Bottom Up**



מפת בקרה תפעולית **לא מקושרת** - **חרוטית**



מפת בקרה תפעולית **מקושרת** - **Top Down**



מפת בקרה תפעולית **לא מקושרת** - **שעון החול**

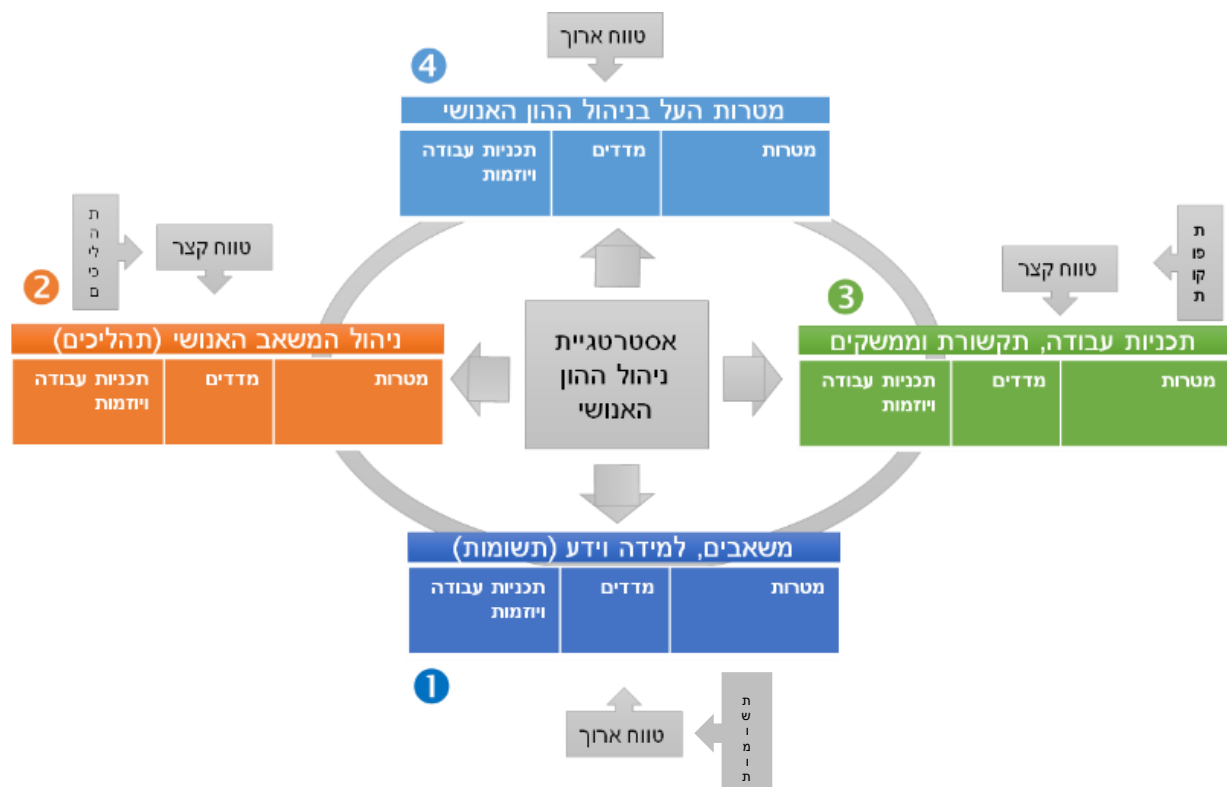


תרשים 5. תבנית מודל מדידה והערכה תפעולי ("4 תווים")

מדידת ביצועים אסטרטגיים באמצעות "לוח הישגים מאוזן" (BSC)

לוח הישגים מאוזן הינו מערך ניהולי, מתודולוגי וטכנולוגי, למדידה וניהול ביצועים ארגוניים, שהכה שורשים בתעשיות רבות וכן במגזר הממשלתי והמלכ"רי, בכל רחבי העולם.

- ★ השגת "היערכות מתואמת" (Alignment) בין תכניות העבודה ופעילויות הארגון לאסטרטגיה והחזון שלו,
- ★ שיפור התקשורת הפנימית והחיצונית בין כל בעלי העניין,
- ★ ניטור ובקרה של ביצועי הארגון ובעיקר, הביצועים ב"פועל" אל מול יעדי ה"תכנון" והמטרות האסטרטגיות.
- ★ בניית מבט "מאוזן" ומתומצת (באמצעות לוח מחוונים) של מערך מדידת הביצועים הארגוני בין קטבים ניהוליים ובעיקר:
 - יעדי טווח קצר אל מול מטרות טווח ארוך
 - יעדים תפעוליים אל מול יעדים אסטרטגיים
- ★ תשומות ותהליכים (שורה עליונה) אל מול תפוקות ותוצאות (שורה תחתונה)



תרשים 6. לוח הישגים מאחזן (Balanced Score-Card) - אילוסטרציה

לוח הישגים מאחזן הינו "מערכת ניהולית" (ולא רק "מערכת מדידה) המאפשרת לארגון להבהיר את האסטרטגיה והחזון שלו באמצעות תרגום יעיל לסט מדדים ותכניות עבודה. הוא מספק "היזון חוזר" על ביצועי ארגון המשאבים, בניית התהליכים, השגת התפוקות ומדידת ההשפעות, על מנת לאמץ גישה של שיפור מתמיד בביצועים וההישגים האסטרטגיים.

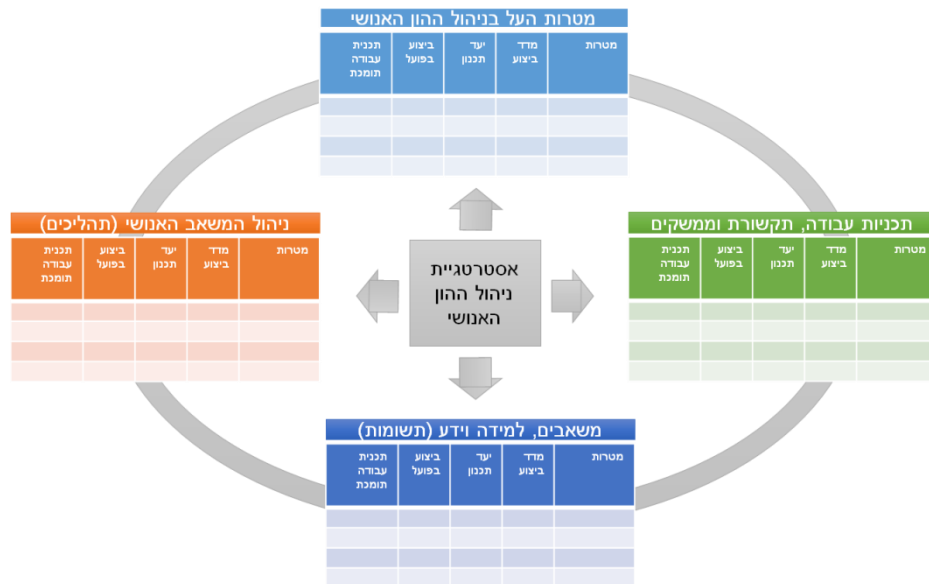
כשלוח ההישגים המאחזן מיושם ומוטמע באורח מלא, משיג הארגון מסגרת מרכזית אחת למדידה ובקרה של המערך האסטרטגי שלו.

"לוח הישגים מאחזן" (תבנית) (בקרה אסטרטגית)

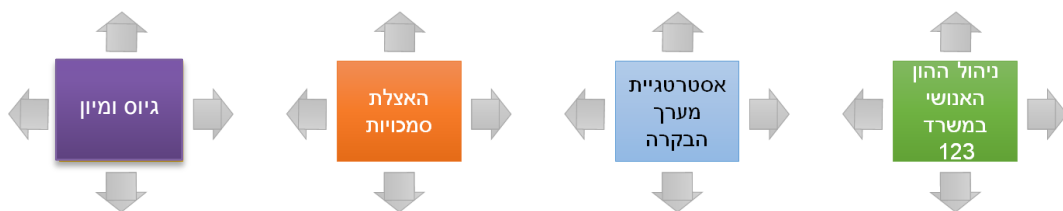
לוח ההישגים המאחזן מורכב בדרך כלל סביב "תחום אסטרטגי" שיכול להיות:

- ★ רכיב במבנה הארגוני (כל הארגון, אגף, יחידה ארגונית)
- ★ תכניות עבודה, פרויקטים, ופעילויות בעלות היקף משמעותי (למשל רפורמה)

★ נושא עקרוני במרחב התוכן של הארגון (אשכולות פעילות כגון, האצלת סמכות, תקינה, ניהול הידע בשירות המדינה ועוד).



הפעלת לוח ההישגים המאוזן בתחומים שונים במערך ניהול ההון האנושי תחומי ליבה אסטרטגיים שסביבם יכול מערך הבקרה לבנות "לוחות הישגים מאוזנים" (תבנית) (בקרה אסטרטגית). להלן מספר דוגמאות.



מפות בקרה אסטרטגיות בניהול ההון האנושי

מפות אסטרטגיות הינן במהותן הפיזי **דיאגרמות**, ועיקרן הרעיוני הוא **מדידת יעדים באמצעות מיקוד בנושאי ערך (נושאי מדידה אסטרטגיים)**, **אזורי ערך (אזורי מדידה מרכזיים = KPA's)**, ו**מאיצי ערך (המדדים עצמם = KPI's)**.

מפת הבקרה האסטרטגית מחוברת מחד לתכנית האסטרטגית של הארגון כפי שמשתקפת מהמפה האסטרטגית) ומתארת כיצד הארגון יוצר ערך לכל בעלי העניין (הנהלה, עובדים, לקוחות, ממשקים ארגוניים אחרים...), ביחס אליה נבנית - מפה למערך בקרה מאד קונקרטי בהתייחסות - לחלוקת התכנית האסטרטגית לאזורי ערך ולמאיצי ערך המחוברים ביניהם בקשרי סיבה-תוצאה.

הנחת היסוד עקרונית של מפת הבקרה האסטרטגית היא שאם הארגון מייצר ערך נכון, טוב ומתאים ע"י מאיצי 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 מאיצי הערך המשובצים במפה, הרי שאזורי הערך יגיבו באורח שלילי ויציגו חריגה, ומכאן שהארגון נמצא בסטייה מנתיב התנועה האסטרטגי שלו (אי הצלחה, צורך בפעולות מתקנות).

מפות בקרה אסטרטגיות הינן כלי תקשורת המספר סיפור על כיצד נוצרים ומתפתחים ערכי הפעילות בארגון, ובעולם ניהול ההון האנושי, כיצד חותר שירות המדינה ויחידותיו להשיג את מטרות העל בניהול ההון האנושי, כגון מצויינות, אתיקה, גמשיות ניהולית, איכות השירות ואמון הציבור.

המפות מראות באופן לוגי, צעד אחר צעד, את החיבור בין מטרות אסטרטגיות (מתוארות בצורות אליפטיות במפה), בשרשרת ערך של קשרי סיבה-תוצאה. לוגיקה זו, ניתנת לתיאור באורח כללי כדלקמן:

- ★ שיפור הביצועים במרחב הראשון (תחתון) של משאבים, ידע ולמידה (תשומות) יאפשר לארגון,
- ★ לשפר את סדרת יעדי הביניים במרחב השני (מעליו) של ניהול המשאב האנושי (תהליכים),
- ★ וכתוצאה מכך, יאפשר את מימוש תכניות העבודה, התוצרים והממשקים (תפוקות) המתוכננים והמקווים,
- ★ כחלק מהחתימה המתמדת להשגת מטרות העל, והמטרות המרכזיות בניהול ההון האנושי.

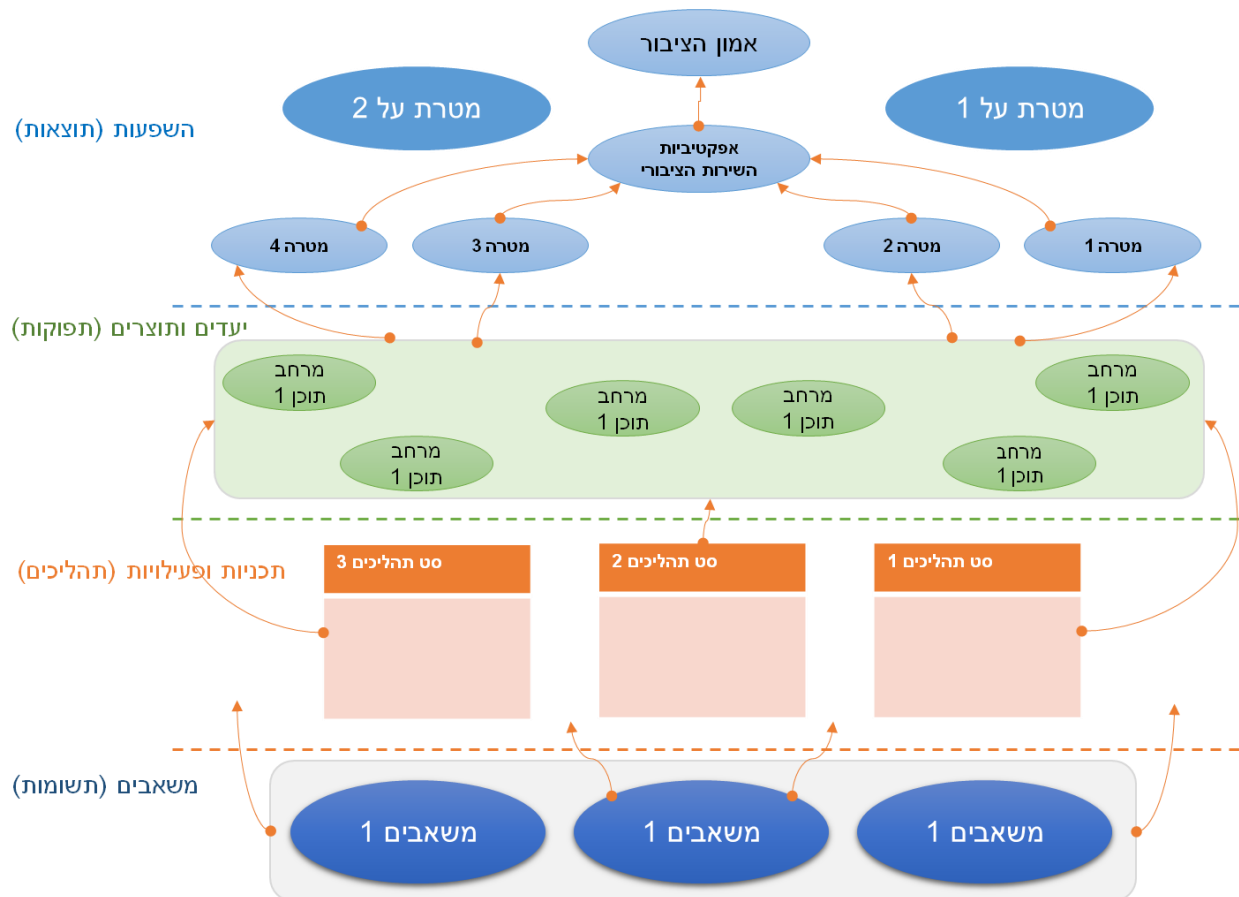
מהות וערך בשימוש במפות אסטרטגיות

- ★ מעניק "מבט חזותי" על התחום האסטרטגי שנבחר (ראה/י הסבר לעיל).
- ★ מפשט את היכולת לראות את ה"תמונה הכללית" של התחום האסטרטגי, שלבים וקשרים.
- ★ מאפשר לחולל דיון באמות הסיפים של התחום האסטרטגי. (למשל, האם הגדרנו את הרכיבים המרכזיים? מה חסר? מה דרגת הקודי הניבטת מהמפה? ועוד..)

- ★ מספק מסגרת חשיבה אחת, המרכזת ב"נמל עגינה" אחד את כל המטרות זו לצד זו, ולכל אחת תכנית עבודה להשגתה. מסגרת זו מסייעת לארגון להתרחק לרגע מנקודת המבט "כיצד אני משפר את עבודתי" למבט ניהולי רחב " כיצד הארגון משיג את מטרותיו".
- ★ מספק מסגרת דיווחית חכמה. המפה מקושרת למלוא מערך המדדים (KPIs), ובאורח מדויק למדדים "מובילים" (Leading), ומדדים "מאחרים" (Lagging), ומאפשרת מבט מאוחד ויחיד, ומהימן, על ביצועי הארגון.

תבנית מפות אסטרטגיות (תבנית) (בקרה אסטרטגית)

התבנית שלהלן הינה אילוסטרציה עקרונית:



שלב 5 - סרגלי השוואה

שלב 5: סרגלי השוואה
(ניסוח סרגלי השוואה, קו
בסיס, תקן, נורמה,
Benchmark)

- ★ הגדרת תקן ביצוע, נורמה, או כל קו בסיס שרירותי אחר, שישמש כאמת ייחוס זמנית או קבועה באיתחול תהליך המדידה. תקן ביצוע זה הינו בר-שינוי מידי תקופה ומאפשר לכייל את רף הביצועים של הארגון.
- ★ אמת ייחוס יכולה להיות ביצועי השנה שעברה, ביצועים של ארגונים דומים, ביצועים של ממוצע הענף, ועוד.
- ★ ניסוח קו הבסיס הינו חלק מהגדרת "מה ייחשב כהצלחה?" בעת בניית מדדים.

שלב זה נשמע, על פניו, טריוויאלי. אולם, פעמים רבות בהיעדר בנצ'מרק, קביעת סרגל ההשוואה הינה המרכיב הקשה ביותר בתהליך המדידה וההערכה.

שלב 6 - נתונים ואיסופם

שלב 6: נתונים ואיסופם
(שיטות איסוף נתונים,
כמותי, איכותני, סולמות,
תיקוף ומהימנות)

- כלים ושיטות בתהליכי איסוף נתונים**
בתהליכי מדידה והערכה נאספים נתונים ומידע, הם נבחנו ומשמשים להסקת מסקנות וקבלת החלטות. איסוף הנתונים נעשה באמצעות כלים המותאמים לאופי וסוג פעילות ההערכה.
- בפרק זה נסקור כלים ושיטות בתהליכי מדידה והערכה.

א. איסוף נתונים כמותי ואיכותני

במדידה והערכה קיימים מודלים שמקורם בגישה כמותית או בגישה האיכותנית. במדידה והערכה כמותית, המדידה היא מספרית בעיקרה ולכן הניתוח יהיה סטטיסטי. מדידה זו מאפשרת לזהות יחסיות בין משתנים, לבחון מקבץ משתנים מרובים ולייצר השוואה בין קבוצות. מדידה והערכה איכותנית מתבססת על ראיונות ועל טכניקות של תצפיות, כך שהניתוח הוא מילולי ופרשני. חשוב להדגיש כי הערכה כמותית אינה "אובייקטיבית" יותר מהערכה איכותנית. בשני המקרים, כתלות בשיטת הבצוע, ניתן לקבל מסקנות אמינות ומהימנות.

מדידה והערכה כמותית מייצרת תוצר מדיד, מדויק יחסית וכמית (ניתן להבין מה גודלו באופן יחסי או מוחלט). מנגד, מדידה במודל הערכה איכותנית מדברת במונחים כללים יותר – "קצת", "הרבה" – שמייצרים תמונה כללית בדבר היחסים ולא מוחלטת.

ב. בקרת תכנית ופעילות באמצעות איסוף נתונים ממשתתפיה

דרך פשוטה ביותר לבקר פעילות/תחום תוכן/נושא היא לבצע תשאול (איסוף נתונים) של האנשים המעורבים בה.. מדובר בגישה שהיא סובייקטיבית המשלבת הערכה אל מול מי שהפעילות משפיעה עליו באופן ישיר או עקיף. גישה זו, למרות חולשתה המתודולוגית, היא מרכיב משמעותי בבניית תמונה בעלת ערך מזווית הראייה של השותף לפעילות. ככלל, נכון יהיה להגדיר כי סוג זה של פעילות לא עומד בפני עצמו כי אם משולב במערך הערכה רחב ומקיף יותר.

ג. איסוף נתונים באמצעות שיפוט מומחים

שיפוט מומחים מתבסס על שימוש בדעתם של אנשים בעלי ידע שאינם מעורבים באופן ישיר בפעילות ואשר חוות דעתם נחשבת ומקובלת על כלל בעלי העניין. מרכיב זה יבוא לידי ביטוי בעיקרה באיסוף נתונים, מדידה והערכת תהליכים ופחות מזה בהערכת תוצאות.

ד. איסוף נתונים באמצעות סקרים

סקרים נועדו לאסוף מידע בנקודת זמן מסוימת במטרה לתאר מצב קיים או כדי לגבש סטנדרטים שלעומתם יהיה אפשר להשוות תמונת מצב קיימת. לאור זאת, קיימת שונות במאפייני הסקרים ומידת מורכבותם. ישנם סקרים המספקים תמונה לגבי שכיחות של תופעה ואופן התנהלותה. לדוגמא: מספר העובדים העוסקים בעבודות פרטיות ולעומתם, סקרים המבקשים לבחון קשר בין משתנים לדוגמא: הסיבות בגינן עובדים עוסקים בעבודות פרטיות – קשר בין רמת ההכנסה במדינה למניע לעבודה פרטית. סקרים נבדלים גם בהיקפם: הם יכולים להקיף מגוון נושאים או נושא בדיד, הם יכולים להיות מופצים בתפוצה רחבה (כלל השותפים לפעילות) או צרה (מדגם).

קצרה היריעה מלעסוק בכלל העקרונות המתודולוגיים לבצוע סקרים. אולם, במסמך זה נבקש לציין מספר "כללי אצבע" אשר יהוו תשתית לפעילות אגף הבקרה בנציבות שירות המדינה, בתהליכי הערכה אותם הוא מבצע על פי ייעודו.

להלן תרשים המתאר את "כללי אצבע" בביצוע סקר:

מה הוא מבקש למדוד? לשם מה?	מטרת הסקר
מעגל הליבה – אוכלוסייה לה ממוען הסקר מעגלים נוספים – מהם היינו רוצים לקבל מידע רלוונטי	אוכלוסיית יעד
אוכלוסייה מדגם	מודל הסיקור
סקרי עמדות: סולם 1-7 שאלונים העוסקים בהערכה (התנהגותית): סולם 1-6	מבנה השאלון – סולמות הערכה
הפצת סקר ממוכנת העברת שאלוני "נייר ועפרון" סקר טלפוני ריאיון?	שיטת הביצוע
הגדרת משך זמן נתון לבצוע הסקר	משך ביצוע
שיטת איסוף המידע וניתוח הנתונים תרבות (משמעת) ארגונית אנונימיות שיתוף הלקוח בהעברת הסקרים.	דגשים לתכנון

1) מטרת הסקר – שאלת היסוד בבואנו לתכנן סקר הינה: מה הוא מבקש לבדוק ולמדוד? ולשם מה? מענה לשאלות אלה יאפשר לנו לבנות סקר מותאם ורלוונטי לעולם התוכן, להגדיר את שיטת המדידה, סולמות הערכה, מודל ההפצה, אוכלוסיית הסקר ועוד.

2) אוכלוסיית הסקר – בשלב ראשון ננסה למפות את האוכלוסייה לה מיועד הסקר, כנגזרת ממטרות הסיקור. בהקשר זה, נכון למפות אוכלוסיות במספר מעגלים: מעגל הליבה - אוכלוסייה לה ממוען הסקר, מעגלים נוספים - מהם היינו רוצים לקבל מידע רלוונטי שילובה בתהליך הסיקור מחייב "הערכת מצב" מקצועית באשר לתוצרים שיתקבלו ממנה,

"עלויות הסיקור", זמינות האוכלוסייה, אחוז הענות צפוי ועוד. לאחר מיפוי האוכלוסיות, תתקבל החלטה באשר למודל הסיקור – אוכלוסייה או מדגם. במידה ויוחלט על בצוע מדגם, נדרש לבחון סוג המדגם (אשכולות, שכבות...).

הקף הסיקור הינו משתנה קריטי בתהליך התכנון. נכון יהיה לבחון את היקף המסוקרים, פריסתם הג', שיטת הביצוע (מערכת ממוכנת או נייר ועפרון) ומשאבים נוספים לבצוע (כיתות מחשב, מיילים...), משך זמן לבצוע ועוד.

באפיון אוכלוסיית הסיקור נכון לבחון מי הדרג המסוקר ומה השיטה המועדפת אל מול הדרג הנתון.

3) מבנה השאלון - מדובר בשלב מתודולוגי לגיבוש מבנה השאלון והשאלות הנשאלות בו. ככלל, מומלץ לנסח שאלון קצר וממוקד העומד בכללים המתודולוגיים של מבנה וניסוח שאלות. מרכיב מהותי במבנה השאלון הינו סולמות הערכה. בהקשר זה מומלץ להבנות מודל פעולה אחד ושיטתי בהתאם למהות הסיקור:

- סקרי עמדות: סולם 1-7

- שאלונים העוסקים בהערכה (התנהגותית): סולם 1-6

4) שיטת הבצוע – מרכיב מרכזי במערכת השיקולים קשור בשיטת הבצוע: הפצת סקר ממוכנת, העברת שאלוני "נייר ועפרון", סקר טלפוני. לכל שיטה היתרונות והחסרונות שלה. ככלל, מרבית הארגונים פועלים כיום באמצעים ממוכנים להעברת סקרים. בהקשר זה יש לקחת בחשבון ממצאי מחקר המלמדים על אחוז הענות נמוך יחסית (סביב 30%) לסקרים המועברים באמצעים ממוכנים. נתון זה מחייב פעילות תקשור מוקדמת לתהליך העברה, מודול של תזכורות ומעקב שוטף.

5) משך ביצוע – הגדרת משך זמן נתון לבצוע הסקר וסגירתו הינו מרכיב קריטי בתהליך המדידה והערכה. בקשר זה, נכון יהיה לבצע סיקור בפרק זמן קצר יחסית לכלל האוכלוסייה, במטרה למנוע "זיהום" התהליך כתוצאה משינויים חיצוניים ו/או פנימיים.

6) שיטת איסוף המידע וניתוח הנתונים – מרכיבים אלה ישולבו כחלק מתהליך התכנון ביציאה לסיקור.

7) תרבות (משמעת ארגונית) הארגון ביחס למדידה והערכה – כחלק מתהליך התכנון לבצוע סיקור, תלקח בחשבון תרבות הארגון, המשמעת הארגונית ונסיונות קודמים לבצוע סקרים בארגון הנוכחי או דומה לו.

8) אנונימיות – מרכיב זה מהווה קריטריון משמעותי בגיבוש מודל הסיקור ודרך העברתו. נדרשת חשיבה מקדימה באשר למשמעויות הנגזרות מסוגית האנונימיות, יכול המימוש והתקשור הנגזר מכך.

9) שיתוף הלקוח בהעברת הסקרים – ככלל, לבצוע מיטבי ואפקטיבי של תהליכי סיקור נדרשת פעילות "המקדמת ומחברת" אל הלקוח (אליו ממוען הסקר) באמצעות תקשור מקדים, שיתוף בהכנה, הסברת הרציונאל, הסברים לגבי השימוש בנתונים ועוד.

ה. איסוף נתונים באמצעות ראיונות

ראיונות שהם שיח בין המערך למקור מידע אנושי, יכולים להיות פורמאליים או בלתי פורמאליים. מערך בקרה באשר הוא ישאף לבצע ראיונות פורמאליים ככלי עזר באיסוף המידע הנדרש לו בתהליך הערכה. הראיון יכול שיתבצע בשלבים הראשונים של התהליך, במהלכו או בסיומו כתלות בצורך. קיימים שני סוגים של ראיונות – פתוח וסגור. השימוש בהם יהיה כתלות במאפייני הפעילות וצרכי המערך.

בתהליכי בקרה מאבחנת, בהם נדרשת מדידה והערכה הממוקדים בליבון סוגיות שורש, מהווה הראיון כלי מרכזי בקבלת תמונה איכותנית של הממצאים ופרשנות עליהם. מגבלת הראיון ככלי מחקר מתוקף מוכרת וידועה במחקר בספרות המחקרית, ולכן נכון יהיה להשתמש בכלי זה בשמורה וכמרכיב נוסף "בהעשרת התמונה, הידע וההבנה" ולא ככלי בדיד לבצוע הערכה.

ו. תוקף ומהימנות במדידה והערכה

מהימנות ותוקף של תהליכי מדידה והערכה הם אבן יסוד בתהליך המקצועי, על בסיסו ניתן לקבל החלטות ולשפר ביצועים.

מהימנות - שאלת המהימנות ניתנת להתייחסות משתי זוויות ראייה:

האחת, האם בכל מדידה באותה קבוצה נקבל את אותה התוצאה או תוצאה דומה? בבסיס שאלה זו עומדת הנחה של יציבות הכלים והמידה שניתן לסמוך עליהם.

השנייה, האם הממצאים והתוצאות המתקבלות מתהליך המדידה הם "ממצאים אמיתיים" של התכונה הנמדדת? עד כמה התמונה המתקבלת אכן משקפת את המציאות? המהימנות אם כן, היא אומדן למידת הדיוק של הציונים המופקים ממכשיר המדידה.

תוקף - מבחן התוקף עוסק בשאלה: האם המבחן אמנם מודד את מה שהוא צריך ואמור למדוד? שאלת התוקף והמהימנות של כלי המדידה והערכה רלוונטית לעיסוקי מערך הבקרה. מחד, אם הנחת היסוד היא שארגונים ואנשים משתנים, אזי היכולת לקבל את אותה התוצאה או תוצאה דומה בכל מדידה, אינה עומדת במבחן המציאות. מנגד, מערך הבקרה שואף להפעיל כלים ושיטות מדידה תקפות ומהימנות, שיגבירו את רמת האמינות שלו ויכול ההשפעה. יכולת זו מחייבת תכנון מקצועי של מערך המדידה והערכה, ובחינה שוטפת ושיטתית של הכלים, השיטות והנתונים.

שלב 7 – הערכה ושיפוט

שלב 7: הערכה
(Evaluation)
(השוואה "בפועל" מול
סרגלים, אופי סיכומי
ושיפוטי)

★ מדד להערכת ביצועים מכונה "אינדקס" והוא נמדד באחוזים (%).

★ האינדקס מכיל שני אלמנטים: מונה (נומרטור) – מבטא את נתוני המדידה בפועל, וכן מכנה (דנומינרטור) המבטא את נתוני קו הבסיס, אמת הייחוס, תקן הביצוע או הנורמה.

★ האינדקס מבטא בדבר"כ את הביצוע בפועל אל מול המצופה (המתוכנן).

★ האינדקס יכול לבטא (כתלות בקו הבסיס ואמת הייחוס) את הביצוע בפועל אל מול ה-Benchmark.

★ חשוב להגדיר הצלחה. האינדקס מאותת על תפישת ההצלחה ביחס לקו הבסיס. ישנן שלוש הגדרות בסיסיות לתפישת הצלחה במדידת ביצועים:

- הצלחה המבטאת עמידה ברף מינימלי או מקובל של ביצועים.
- הצלחה המבטאת שיפור (דלתא) כלשהוא ביחס לתקופה הקודמת.
- הצלחה המבטאת התמודדות עם רף אתגרי המבטא מורכבות בביצוע.

שלב 8 - דיווח ושגרות

שלב 8: דיווח ושגרות
(דיווח תוצאות, שילוב
בקלנדר בארגוני, הפצות,
התרעות, דוח מסכם)

בשלב זה, אם לא בוצע קודם, חשוב למפות את כל בעלי העניין להם יש לספק גישה לדוחות. שקיפות ונגישות הם חלק בלתי נפרד מעולם מדידה אמין ומניע.

★ חשוב להגדיר את טווח הזמן בין איסוף הנתונים, יצירת

המדדים, ניתוח התוצאות, ודיווח עליהם. ככל שפרקי הזמן בין הפעולות קצר, כך משמעות הדוחות כרלבנטיים לקבלת החלטות עולה.

★ מקובל כי דיווח תוצאות ראוי שיהיה בצורה מצמצמת ופשוטה. במידת הצורך יאפשרו הדוחות יתר העמקה באמצעות קידוח נתונים (Drill Down).

תבנית סיכום ודיווח של ממצאי מדידה והערכה

פעילות המדידה הסתיימה, אספנו מידע, ניתחנו ופרשנו את הממצאים. עתה יש להעלות את הדברים בצורה מסודרת על הכתב. שלב זה אינן קל, בין השאר משום שאנו עסוקים במידה רבה במיפוי וניתוח "מפל המשמעויות" הנגזר מכתיבת המסמך והפצתו. פרק זה מטרתו לסייע בידי הכותב לכתוב **דו"ח הערכה מסכם**.

ככלל, על הדו"ח המסכם להיות כתוב בכתיבה פשוטה, קצרה וברורה, להתייחס לשאלות עליהן התבקש תהליך הערכה להשיב, לייצר תמונת ממצאים ברורה, ולגבש המלצות וכווני פעולה אופרטיביים.

להלן ראשי פרקים כלליים לדוח הערכה:

א. פתח דבר

ב. תקציר מנהלים

ג. מבוא

1) תיאור כללי של נושא /תחום/פעילות הבקרה: מטרות ויעדים, מקורות, אחריות וסמכות

2) השאלות בהן דן תהליך הערכה (מה היו מטרות ההערכה)

ד. שיטה

1) שיטת המדידה: מערך מדידה, שיטת איסוף, שיטת ניתוח

ה. תוצאות

1) ממצאים

2) מגבלות הממצאים (אם רלוונטי)

(3) מסקנות

ו. **המלצות לפעולה**

ז. **הכרת תודה לשותפים ומסייעים** (בפתח דבר)

ח. **נספחים**

(1) מתודולוגיה מפורטת

(2) טבלאות נתונים

(3) ראיונות

(4) ביבליוגרפיה

דגשים נוספים בהגשת דו"חות הערכה:

א. שיתוף טרם פרסום תפיסות מתקדמות של בקרה והערכה שמות דגש על הטמעת תרבות למידה והפקת לקחים ולא על חיפוש אשמים. מתוך כך, מומלץ להציג את דו"ח ההערכה לשותפי העניין טרם הפצתו לרמה ממונה. בדרך זו, ניתן מענה לשני מרכיבי יסוד בתהליך למידה אפקטיבי: תיקוף הדו"ח וממצאיו וצמצום התנגדויות.

ב. תזמון – הצגת הדו"ח במועד הנכון וקרוב ככל הניתן למועד הסיכום. בהירות – הדו"ח צריך להיות ברור, ממקוד וקריא. פחות חומר תוכני ושפה גבוהה ויותר ידע ומידע רלוונטים לגופי הבצוע.

ג. תרשימים – שימוש בתרשימים עשוי לסייע ולחסוך מלל רב.

ד. הסבר מנומק בדבר מגבלות ההערכה (במידה והיו)

ה. המלצות אופרטיביות וישימיות יגבירו את סיכויי ההטמעה של ממצאי הדו"ח

ו. למידה ולא אשמה – חשיבות רבה נודעת לשימוש בכלי הערכה ככלים המעודדים למידה ושיפור ביצועים ולא חיפוש אשמים. למרכיב זה השלכה מהותית על היכולת של מערך הבקרה להוביל תהליכי בקרה, מדידה והערכה לאורך זמן תוך שיתוף פעולה של כלל בעלי העניין. הואיל ומדובר בשינוי תרבותי, כתיבת הדו"ח הפצתו והדיון סביבו יהוו "מנגנונים מרכזיים" להטמעה ויישום.

שלב 9 - שיפור ביצועים

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

הפעולות המתקנות יכול שיכללו:

★ תכנון מדדים חדשים, והסרת מדדים שאינם מתאימים.

שלב 9: שיפור ביצועים
(תכנון שיפור ביצועים ותהליכי קבה"ח, ניהול האיכות להשבחת המדידה, משוב "מפועל למוכר")

★ כיול קווי הבסיס וסרגלי ההערכה/בנצ'מרק.

★ תכנון פעולות לבקרת איכות המדידה (4 מבחנים: פרישה, איזונים, מהימנות, תקיפות).

שימושים ויישומים בבקרת ניהול הון אנושי

פרק זה מהווה נקודת מפגש בין התורה המקצועית העומדת בבסיס תהליכי מדידה לתורת הבקרה לניהול הון אנושי בשירות המדינה ומתוך כך, בין התורה המקצועית למדידה והערכה בארגונים לבין פרקטיקות למדידה והערכה בניהול הון אנושי בשירות המדינה.

מודל מארגן

כפי שהוסבר לעיל, המודל המארגן הינו תפיסה מסדרת לקיבוץ מרכיבי המדידה וההערכה, הצגה והנגשה של תוצאותיהם. המודל המארגן קשור קשר הדוק למטרת תהליך המדידה וההערכה, רובד הבקרה, הגורמים המפעילים את התהליך וצרכני תוצריו וכיו"ב.

המודלים המארגנים לבקרת ניהול הון אנושי בשירות המדינה, כפי שמוצגים באוגדן מסמכי תורת הבקרה, הינם רעיונות תפישתיים, מבוססי מתודולוגית מדף המקובלת בספרות המקצועית.

יישומם של מודלים אלה פעמים רבות מבוצע במסגרת מערכת מידע תומכת – דוגמת הצגה של מפות בכלי BI; הצגת של ביצוע מול תכנון תוכנית העבודה במערכת לניהול תוכניות עבודה ומשימות; הערכת והצגת הסיכונים במערכות לניהול סיכונים ארגוניים ועוד.

אין ספק שאחד מאתגרי מערך הבקרה ונציבות שירות המדינה יהיה בקיומו של מערך טכנולוגי תומך מקיף, עדכני וישים. נחיצותו של מערך טכנולוגי גוברת ככל שעוסקים במדידה והערכת ביצועים שוטפת ברובד התפעולי שכן במקרים אלה מדובר בנתונים רבים, קצב עדכון גבוה, עבודה הדוקה עם מערכות המידע לניהול הון אנושי (בפרט, מרכב"ה).

כפי שהוגדר בדוח ועדת הרפורמה: "תנאי נוסף לאצילה יהיה קיומה של מערכת מידע ממוכנת, שבה משולבת תפיסת הבקרה, הכוללת התראות חריגה בזמן אמת, כחלק מתפיסה של ' Built-in control"⁸

הטבלה שלהלן מסכמת את סוגי התבניות המרכזיות בהן ייעשה שימוש, מפרטת לגבי כל תבנית לאיזה רובד בקרה מיועדת (אסטרטגי, ניהולי, תפעולי) והגורם הצפוי לעשות בה שימוש מירבי (בנציבות ובמשרדים).

מעבר למוסבר בטבלה, אפשר כמובן שייעשה שימוש בכלים אלה גם לשימושים נוספים.

⁸ דוח ועדת הרפורמה, עמ' 216.

הסעיפים הבאים מציגים כל כלי בקצרה ומפנים להמשך קריאה באוגדן הבקרה.

בטבלה שלהלן מוצג מודל רעיוני מארגן לבצוע תהליכי מדידה והערכה במסגרת מערך בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

מפה אסטרטגית	ממפת בקרה אסטרטגית	חליפות בקרה	דו"חות בקרה	תכניות עבודה	
✓	✓		✓	✓	רובד אסטרטגי
גורם מוביל - נציבות	אגף תכנון אסטרטגי בשיתוף אגף הבקרה	אגף הבקרה בשיתוף אגף תכנון אסטרטגי +	+ מומחי תוכן אגף בקרה	אגף הבקרה + מומחי תוכן	הנהלת הנציבות + אגף תכנון אסטרטגי
גורם מוביל - משרד ממשלתי	סמנכ"ל למינהל ומשא"נ	סמנכ"ל מינהל ומשאבי אנוש	סמנכ"ל מינהל ומשאבי אנוש	משאבי אנוש	סמנכ"ל מינהל ומשא"נ + אגף תכנון
		✓	✓	✓	נושאים/תחומי תוכן
גורם מוביל - נציבות			+ אגף הבקרה מומחה תוכן	מומחה תוכן/אגף הבקרה	מומחה תוכן + אגף תכנון אסטרטגי
גורם מוביל - משרד ממשלתי			מנהל מחלקה מקצועית משאבי אנוש		מינהל ומשא"נ + אגף תכנון
				✓	פעילות שוטפת
גורם מוביל - נציבות				✓	חט' הפעלה + אגף תכנון אסטרטגי
גורם מוביל - משרד ממשלתי					מינהל ומשא"נ + אגף תכנון
					מנהל מחלקה מקצועית משאבי אנוש

כל אחד מכלי הבקרה המוצגים לעיל מהווה "אריזה" פונקציונלית לשם תכנון וביצוע תהליך מדידה והערכת ביצועים. תהליך גיבושו ועדכונו השוטף של כל כלי מבוצע בהתאם לשיטה שהוצגה בפרקים הקודמים (החל מהיערכות וקביעת מטרות ויעדים וכלה בהערכה, דיווח ושיפור).

כל "אריזה" שכזו מגלמת בתוכה שימוש בכלי תשתית מתודולוגיים או פיזיים רלוונטיים כגון –

★ הגדרה של מדדים (למשל: במפת בקרה יהיו אלה מדדי ליבה KPI ; בחליפת הבקרה הגדרת המדדים יהיו במודל ת⁴; בדוח יהיו אלה מדדים מסבירים מתאימים).

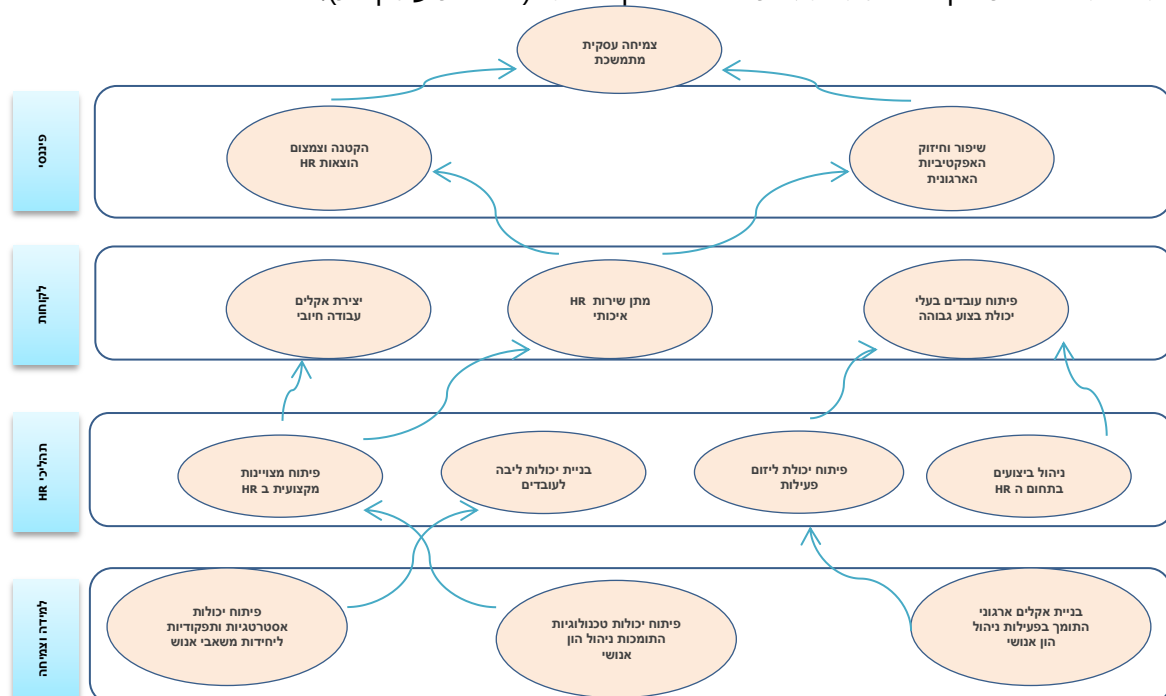
★ איסוף מידע (למשל: במפת בקרה הנתונים ייאספו לרוב באופן ממוכן במודל היררכי על-ידי מדדי משנה המאפשרים את חישובו של מדד ה- KPI ; בדוח בקרה ייתכן שימוש בשאלונים וסקרים).

- ★ ניהול סיכונים (למשל: ברובד האסטרטגי תגובש מפת סיכונים מערכתית לנציבות או למשרד; בחליפת הבקרה יופיע פרק סיכונים; במשימות תוכנית העבודה ייתכנו סיכונים פרויקטליים).
- ★ מערכות מידע תומכות בקרה (למשל: במפות הבקרה ייעשה שימוש בכלי BI, ניהול הסיכונים אפשר שיעשה במערכת ייעודית, בקרת תוכניות העבודה תבוצע באמצעות מערכת תמ"ר; איסוף ודיווח מידע איכותני ("רף") אפשר שיתבצע במערכת הסיקור נמלה; איסוף ודיווח מידע כמותי יתבצע בדוחות הקיימים מערכת מרכב"ה, המערכות התומכות ומערכת הבינה העסקית (BI); בקרה שוטפת תבוצע באמצעות מנוע החוקה וההתראות הקיימות במערכת הליבה מרכב"ה).

מדדי על מערכתיים (מפות בקרה ו"לוח השגים מאחז") - דוגמא

השימוש במפות בקרה אסטרטגיות בניהול ההון האנושי ומדידת ביצועים אסטרטגיים באמצעות "לוח השגים מאחז" (BSC) מאפשרים לנציבות שירות המדינה לבצע ניטור ובקרה על ביצועי הארגון ופעילויותיו אל מול היעדים והמטרות האסטרטגיות שהוגדרו. מדובר במערך ניהולי ומתודולוגי המופעל בראייה מרכזית, על ידי אגפי התכנון והבקרה בנציבות שירות המדינה, כנגזרת ממטרות ויעדים מערכתיים שהוגדרו במפות הבקרה האסטרטגיות.

דוגמא לשימוש במפות בקרה אסטרטגיות בניהול ההון האנושי (חברות עסקיות):



דוגמא לשימוש ב"לוח הישגים מאחזן" בעולם ניהול ההון האנושי בחברות עסקיות:



מדדים מקובלים בתחום ניהול הון אנושי בחברות עסקיות:

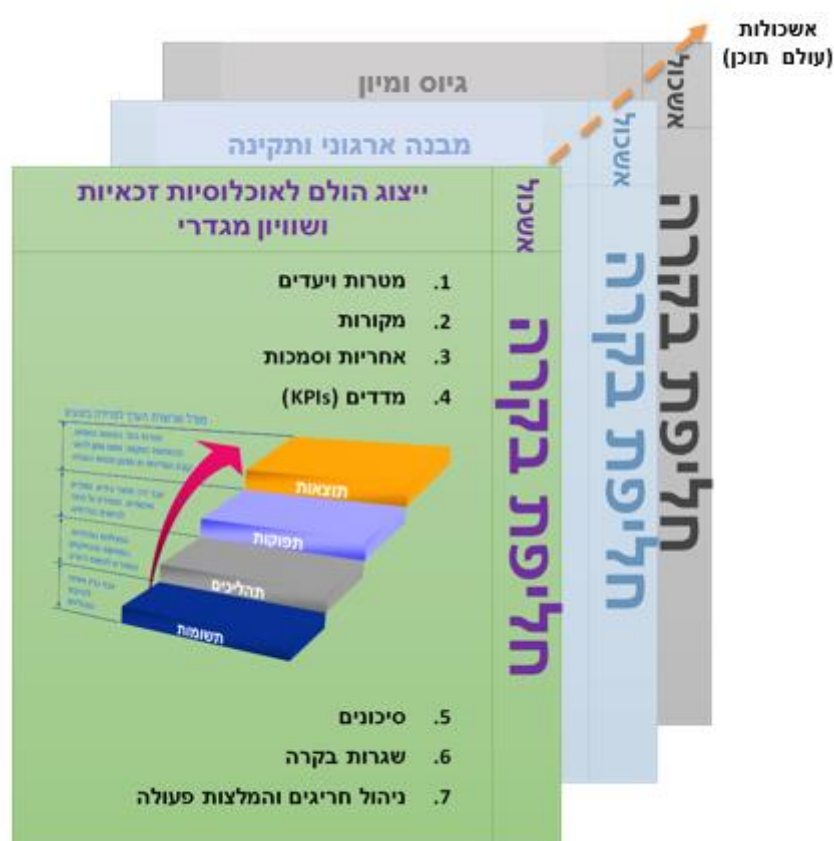
תחום תוכן	מדדים מקובלים
גיוס ושיבוץ	משך זמן לגיוס
	משך זמן למילוי "שורה ריקה"
	מספר פונים לכל משרה
	אחוז מועמדים מקרב העתודות הניהוליות
	איכות הפונים לאיוש משרות
שביעות רצון ושימור עובדים	אחוז תחלופה (כללי); אחוז "נוטשים" מקרב הפוטנציאל הגבוה (קבוצת איכות)
	נוכחות בעבודה
	שביעות רצון עובדים (על פי סקרי שביעות רצון)
	ביצועים
ניוד	ניוד עובדים בתוך יחידות; בין יחידות
שירות	עמידה ב SLA; סקרי שביעות רצון משירותי היחידה
יחסי עבודה	מספר שביתות/עיצומים במהלך שנה
הדרכה והכשרה	הקפי פעילות (תשומה)

אפקטיביות הדרכה (שביעות רצון לומדים ועד תרומה לארגון)	
יכולת לאייש מקרב עובדי החברה	שדרה ניהולית
אחוז תקלות; אחוז תביעות בבתי דין לעבודה	מקצועיות
צמצום עלויות העסקה; צמצום עלויות תהליכי משא"ן	יעילות

חליפות בקרה - דוגמא

חליפת בקרה הינה מערך ניהולי, ייעודי לתחום עשייה, שעיקרו בקרת שיקוף מדיניות וביצועים. החליפה נבנית באמצעות פיתוח סט מדדים למטרות, מדידה והערכה וניסוח שגרות ניהול.

חליפת הבקרה יכולה להוות תבנית מתאימה גם לצרכים נוספים. למשל – פרק בקרה במסמך תורתי של הנציבות, בקרה ברמת המשרד ועוד. במקרה של חלופות אלה אפשר שלא ייעשה שימוש בכל מרכיבי התבנית ותגובש חליפת בקרה "רזה".



לתיאור מפורט של מרכיבי חליפת הבקרה כמו גם חליפת בקרה לדוגמה ראה מסמך תורת בקרת ניהול הון אנושי בשירות המדינה.

דו"ח בקרה - דוגמא

דו"ח בקרה הינו כלי הנותן מענה לבצוע תהליכי מדידה והערכה בתחומי תוכן/נושאים בתפעול שוטף ובשגרות העבודה של ניהול הון אנושי בשירות המדינה. הדו"ח מובחן מחליפות הבקרה, בהיותו מכוון לנושאים ותחומי תוכן שאינן מבוקרים באופן קבוע על ידי מערך הבקרה. להלן מקרה בוחן ודוגמא מדו"ח בקרה אותו פרסמה הנציבות:⁹

הצורך

במסגרת תהליך ההערכות של נציבות שירות המדינה לכינונה של הממשלה ה - 34, ביצע אגף בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, בקרת עומק בנושא מימוש נוהל איוש לשכות מנכ"ל ומוקבלי מנכ"ל במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. תהליך הבקרה ובחינת האפקטיביות מהווים תשתית לנציב שירות המדינה לקבל החלטות באשר לנושאים אשר יש לשמר ולחזק לצד נושאים ופעילויות בהם נדרשת התאמה ושינוי בנוהל הקיים.

שיטה

בפעילות הבקרה שולבו שלושת מעגלי הבקרה – מסכמת, מאבחנת ומעצבת – במטרה לייצר תמונת עומק ורוחב של מימוש המדיניות והנהלים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. תהליך העבודה כלל **איסוף נתונים** על מימוש הנוהל הלכה למעשה, **בצוע שאלון עמדות** לדרג הניהולי המעורב בתהליך (מנכ"לים וסמנכ"לים) ואוכלוסיית העוזרים והיועצים, **סיכום והערכה** וגיבוש **המלצות** לפעולה.

תוצאות

- ☉ פרסום ממצאי דו"ח הבקרה לכלל בכלל העניין בנציבות שירות המדינה, במשרדי הממשלה ויחידות הסמך ובקרב שותפי תפקיד רלוונטים
- ☉ גיבוש המלצות לנציב שירות המדינה.
- ☉ התנעת עבודת מטה לשינוי והתאמת הנהלים בהתאמה לממצאי הדו"ח וסיכום נציב שירות המדינה.

⁹ "יישום מדיניות איוש לשכות מנכ"לים ומוקבליהם במשרדי הממשלה ויחידות הסמך" (מרץ 2015)

