



# נציבות שירות המדינה מערך בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה

לראות, להבין, לעצב

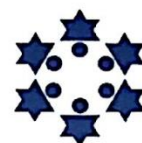


מסמך תורת הבקרה

ירושלים, אוגוסט 2015 | מהדורה 01



## נציב שירות המדינה

נציבות  
שירות  
המדינהכ"ו באב תשע"ה  
11 באוגוסט 20150491-0001-2015-006531  
תיק:**הנדון: פתיחת הנציב למסמכי התורה בתחום בקרת הון אנושי**

נציבות שירות המדינה היא גוף המטה האמון על ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. אנו מצויים בעיצומה של תקופת יישומה של רפורמה מקיפה. עם התקדמות הרפורמה הולך ומתחדד המהלך הממצב את הנציבות כגוף מטה. גופי מטה, במרכז פעילותם, אמונים על גיבוש התורה והכללים ועל יישומם של אלו הלכה למעשה. הן טיבה של התורה והן בחינת יישומה נזקקים למערך בקרה איכותי בגוף המטה. במסגרת הרפורמה המקיפה, הוקם בנציבות אגף בקרת ההון האנושי. בתחילה עסקנו במלאכת ההקמה וכעת אנו בלב העשייה שבנוגע לגיבוש התורה. אך טבעי היה כי שלושה מסמכי תורה, במסגרת פרויקט "עץ הדעת", יוקדשו לנושא הבקרה. ואכן, נעשתה עבודת מטה איכותית ומקצועית בהובלת האגף, תוך שיתוף פעולה גם גורמים נוספים בשירות המדינה ומחוצה לו ויחד עם גורמים מקצועיים. במאמצים והשקעה גובשו מסמכי התורה ב-3 נושאי ליבה; תורת הבקרה, תורת המדידה והערכת ביצועים ותורת ניהול הסיכונים בניהול ההון האנושי. בכך, אנו עדים לעשייה ברוכה וחשובה הן בהתנהלות על בסיס עבודת מטה סדורה והן בכינונו של מערך בקרה בתחומי ניהול ההון האנושי. מסמכי התורה עוסקים בעצם תורת הבקרה ולצידן שני תחומים נוספים, המהווים נדבך מרכזי ומשמעותי בתחומי תורת הניהול. למותר לציין את חשיבותם המכרעת של ההתמודדות הנכונה בעולמנו הניהולי עם התהליכים של ניהול סיכונים ושילוב כלי מדידה והערכת ביצועים. משימתנו, כי מסמכי התורה יהוו, הלכה למעשה, חלק מיסודות ההתנהלות במערך ההון האנושי בשירות המדינה.

יבואו על הברכה כל מי שעמלו ועמלים על גיבוש מסמכי התורה. תודה מיוחדת לסגני, מר מוטי אהרונים, האמון על תחום חשוב זה, לעובדיו ולדר' איריס נחמיה המנהלת את פרויקט "עץ הדעת".

בברכה,  
משה דייך

רח' קפלן, הקריה, ירושלים 91919 מען למכתבים: ת.ד. 34076 מיקוד: 91340 טל: 02-6705495 פקס: 02-5605340  
3 Kaplan St. Hakirya, Jerusalem Israel 91919 P.O.B. 34076 Zip Code: 91340 Tel: 972-2-6705495, Fax: 972-2-5605340  
נפשו אותנו גם בפייסבוק - נציבות שירות המדינה  [naziv@civil-service.gov.il](mailto:naziv@civil-service.gov.il) 



## פתח דבר

נציבות שירות המדינה (נש"מ) מהווה את גוף המטה המקצועי בממשלה האחראי והמוסמך 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.

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, לגוף המתמקד בגיבוש דוקטרינות, אסטרטגיה, מדיניות ותכנון ארוך טווח ומאציל סמכויות למשרדים וליחידות הסמך במטרה לשפר את הגמישות הניהולית ותפעולית שלהם מתוך הנחה שהם קרובים הרבה יותר לעשייה השוטפת בתחומים עליהם הם מופקדים.

מגמה זו מעצבת מציאות חדשה במערכת היחסים שבין הנציבות, המשרדים ויחידות הסמך. מציאות זו נשענת על כללי אסדרה, יצירת תרבות, שפה וכלים האמורים להבטיח את קידום שירות המדינה.

במסמך שלפניכם המניח את התשתית לתורת הבקרה של ההון האנושי בשירות המדינה הושקעה מחשבה רבה שעיקרה גיבוש תורת בקרה המבטיחה פיתוח יכולות, כלים ונהלים התומכים את מודל ההתארגנות והמיקוד החדש של הנציבות והמשרדים.

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

לפיכך, תורת הבקרה מהווה **יכולת יסוד** המאפשרת לנציבות מחד להבטיח את קיום הנחיותיה כרגולטור ומאידך לעדכן ולעצב את התורה והמדיניות בהתאם לצורך.

אני סמוך ובטוח שתורה זו תשמש כלי מרכזי לכל בעלי התפקידים במערך ניהול ההון האנושי להבטיח את מימוש תחומי אחריותם באופן מיטבי.

מסמך זה נכתב במסגרת תכנית "עץ הדעת" לכתיבת מסמכי מדיניות בהתאם לכתב מינוי שניתן על-ידי נציב שירות המדינה בליווי צוות יעוץ חיצוני מטעם חברת מטריקס – אילן רובין, ארנון שרירא, ד"ר חנן מעוז ואלכס ברבר.

בברכה

מוטי אהרוני

סגן נציב שירות המדינה

**תוכן העניינים**

<b>7</b>	<b>תקציר מנהלים</b>
<b>11</b>	<b>פרק 1- מבוא</b>
<b>11</b>	<b>1.1 רקע</b>
<b>12</b>	<b>1.2 מערך הבקרה – הגדרת הצורך</b>
13	1.2.1 מהלך אצילת הסמכויות מנציב שירות המדינה לסמנכ"לים למנהל ומשאבי האנוש ולמנהלים האדמיניסטרטיביים במערכת הבריאות (להלן – הסמנכ"ל)
13	1.2.2 שגרות הניהול והביצוע בתחומי הפעילות של נציבות שירות המדינה
13	1.2.3 הנחיות מדריך התכנון הממשלתי ומדריך לתכנון שנתי להון האנושי במשרדי הממשלה
14	1.2.4 שיפור השירות הממשלתי לציבור
<b>14</b>	<b>1.3 אוגדן מסמכי תורת הבקרה – מבנה ותכולה</b>
<b>16</b>	<b>1.4 מבנה מסמך זה</b>
<b>17</b>	<b>פרק 2- בקרת ניהול הון אנושי – סקירה השוואתית</b>
<b>21</b>	<b>פרק 3- תפיסת בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה</b>
<b>21</b>	<b>3.1 חזון מערך הבקרה</b>
<b>22</b>	<b>3.2 תפיסת הבקרה – עקרונות על</b>
22	3.2.1 מהי בקרה?
23	3.2.2 הסכנה שבבקרה ממוקדת מדידת תוצאות בלבד
24	3.2.3 על ההבדל בין בקרה לביקורת
25	3.2.4 הבקרה בשירות ההון האנושי – עקרונות-על
<b>26</b>	<b>3.3 תהליך הבקרה והשתלבותו במעגל התכנון ותהליך הניהול</b>
<b>28</b>	<b>3.4 סוגי הבקרה</b>
29	3.4.1 בקרה מסכמת
30	3.4.2 בקרה מאבחנת
30	3.4.3 בקרה מעצבת
30	3.4.4 סוגי הבקרה – סיכום
<b>31</b>	<b>3.5 גבולות מערך הבקרה</b>
<b>33</b>	<b>פרק 4- הבקרה בשימוש האסדרה (רגולציה)</b>



<b>33</b>	<b>רקע: הנציבות ואסדרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה</b>	<b>4.1</b>
33	מהי רגולציה (אסדרה)	4.1.1
34	אסדרה ונציבות שירות המדינה	4.1.2
35	מרכיבי האסדרה	4.1.3
36	דגשים ומיקודים	4.1.4
<b>37</b>	<b>עולמות התוכן של ניהול הון אנושי בשירות המדינה</b>	<b>4.2</b>
37	הצורך בהגדרת עולמות התוכן של ניהול הון אנושי	4.2.1
39	מיקוד הבקרה ותעדופה בין עולמות התוכן השונים	4.2.2
<b>40</b>	<b>תפיסה מארגנת: ניהול ההון האנושי, אסדרה והבקרה שביניהם</b>	<b>4.3</b>
<b>41</b>	<b>יישום תפיסת הבקרה: "חליפת" הבקרה</b>	<b>פרק 5-</b>
<b>41</b>	<b>רקע</b>	<b>5.1</b>
<b>42</b>	<b>חלופות ליישום תפיסת הבקרה באשכולות ניהול ההון האנושי</b>	<b>5.2</b>
42	הקריטריונים לבחינת חלופות	5.2.1
43	החלופות	5.2.2
44	דיון בחלופות	5.2.3
<b>46</b>	<b>החלופה הנבחרת: חליפת בקרה מהי?</b>	<b>5.3</b>
<b>48</b>	<b>מרכיבי חליפת בקרה</b>	<b>5.4</b>
48	מטרות ויעדים	5.4.1
49	מקורות (חקיקה)	5.4.2
49	אחריות וסמכות (רישוי)	5.4.3
50	מדידה	5.4.4
51	סיכונים	5.4.5
51	שגרות בקרה	5.4.6
51	ניהול חריגים והמלצות לפעולה	5.4.7
<b>53</b>	<b>השתלבות הבקרה בשגרות הניהול</b>	<b>פרק 6-</b>
<b>53</b>	<b>השתלבות הבקרה בתפיסה המארגנת של ניהול הון אנושי</b>	<b>6.1</b>
<b>53</b>	<b>תשתית תהליכית</b>	<b>6.2</b>
53	עקרון / תרשים מארגן	6.2.1
54	השתלבות הבקרה בשינוי באסטרטגיה, מדיניות, תורה	6.2.2
55	מעטפת בקרה לפרסומי נציבות	6.2.3
55	מעגל התכנון והבקרה השנתי	6.2.4
55	השתלבות הבקרה בשגרות הניהול במשרדים וביחידות הסמך	6.2.5
<b>56</b>	<b>תשתית תרבותית אנושית</b>	<b>6.3</b>
<b>56</b>	<b>תשתית טכנולוגית</b>	<b>6.4</b>



58	נספחים:
58	נספח א' – רשימת חברי הצוות וכתב מינוי
60	נספח ב' – רשימת עולמות התוכן והנושאים הנכללים בהם
65	נספח ג' – פורמט לחליפת בקרה
71	נספח ד' – חליפת בקרה לדוגמה
81	נספח ה' – תבנית למודל מוכנות לאצילה (READINESS)

**תקציר מנהלים****כללי**

החלטת הממשלה מס' 3993 מתאריך 18 בדצמבר 2011 בנושא **שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה מהווה אבן דרך משמעותית בעיצוב תפיסת העולם החדשה לניהול ההון האנושי בשירות המדינה** המתייחסת לתרבות הארגונית, לתפיסות הניהול והעבודה, לתהליכים והמנגנונים הקיימים ובעיקר למערכת הזיקות ויחסי הגומלין שבין הנציבות, המשרדים ויחידות הסמך.

עיקר השינוי הינו בצמצום משמעותי בעומק ובהיקף ההתערבות של הנציבות בתחומי הפעילות השונים במשרדים וביחידות הסמך, דבר המחייב פיתוח מענה מערכתי המאפשר מחד שיקוף המדיניות ומאידך אכיפת המדיניות וההנחיות במודל העבודה החדש מגוף ביצוע לגוף מטה.

מדובר בתפיסה מארגנת חדשה המעצימה את מיקוד העשייה של הנציבות בפתוח תורות ודוקטרינות, באסטרטגיה ומדיניות, בתכנון ארוך טווח תוך העברת סמכויות רבות למשרדים ויחידות סמך ושימוש ברגולציה 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 לבחינת מידת יישום המדיניות במטרה להבטיח את מידת השגת המטרות והיעדים והציות והוצאה לפועל של הנחיותיו.

נציב שירות המדינה אישר במסגרת המבנה הארגוני המתהווה של נציבות שירות המדינה, הקמת אגף בקרה עצמאי, מקצועי ובלתי תלוי, בכפיפות ישירה אליו אשר יופקד על בקרת ניהול ההון האנושי בכל תחומי הפעילות שהנציבות מופקדת עליהם.

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

- מהלך אצילת הסמכויות מנציב שירות המדינה לסמנכ"לים למנהל ומשאבי האנוש ולמנהלים האדמיניסטרטיביים במערכת הבריאות.
- שגרות הניהול והביצוע בתחומי הפעילות של נציבות שירות המדינה
- הנחיות מדריך התכנון הממשלתי ומדריך לתכנון שנתי להון האנושי במשרדי הממשלה.

**מסמך תורת הבקרה המונח לפניכם, מהווה מסמך מנחה לארגון והפעלת מערך הבקרה במתכונתו החדשה.**

**בקרת ניהול הון אנושי – סקירה השוואתית**

כחלק מגיבוש ועיצוב תורת הבקרה, בוצעה סקירה השוואתית ( Benchmark ) בחברות עסקיות וגופים ממשלתיים בארץ ובעולם לרבות מדינות ה OECD .

המסקנה המרכזית מהמחקר שבוצע כי כיום ישנו מגוון רב של מודלים לניהול ההון האנושי כנגזרת מהסביבה התפקודית השונה ורמת המורכבות והתחרות הקיימים בה ולכך השלכה גם על תפיסות הבקרה. ככל שרמת הביזור ואצילת הסמכויות גבוהה יותר כך יש מגמה לחזק את יכולות הניהול לרבות הבקרה בכל הרמות. השוני בין הארגונים הוא בתמהיל "ארגז הכלים" הנבנה בהתאמה למאפייני הארגון הייחודיים.





## חזון מערך הבקרה

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

## תפיסת הבקרה

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

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

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

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

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

## תהליך הבקרה והשתלבותו במעגל התכנון ותהליך הניהול

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

תהליך הבקרה, במהותו, הוא תהליך של ניתוח פערים (Gap Analysis), שתכליתו הנעת פעילות ניהולית מתקנת (במידת הצורך).

סוגי הבקרה

ניתן להבחין בין שלושה סוגים שונים של בקרה:





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

### גבולות מערך הבקרה

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

בראש מערך הבקרה עומד סגן נציב שירות המדינה לבקרת ניהול ההון האנושי בנציבות, בכפיפות ישירה לנציב שירות המדינה. לאגף הבקרה ממשקי עבודה ותהליכים משותפים עם כלל גורמי הנציבות – מול גורמי המטה הרחביים (דוגמת תכנון אסטרטגי, תורה), מול מומחי התוכן המקצועיים בתחומים השונים (גיוס ומיון, הדרכה, סגל בכיר, ויו"ב) ומול מערך הרפרנטורה. במשרדים וביחידות הסמך, המנכ"ל/סמנכ"ל למנהל ומשאבי האנוש ומנהל אדמיניסטרטיבי בבית החולים האמונים על הפעלת מערך בקרת ניהול ההון האנושי במשרד.

### יישום תפיסת הבקרה באמצעות "חליפת בקרה"

חליפת בקרה הינה 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** (כמתואר בפרק 4-), בהתבסס על תבנית אחודה, פורמטים וכלים רחביים אותם יפתח מערך הבקרה. המאפיינים המפורטים של כל חליפה ייבנו פרטנית, באופן מותאם לאופי ומאפייני עולם התוכן.

### מרכיבי "חליפת בקרה"

חליפת הבקרה הגנרית תכלול את המרכיבים הבאים:

- א. **מטרות ויעדים** – ההישגים אותם מכוונת נציבות שירות המדינה להשיג בעולם התוכן, כפי שנקבעו במדיניות.
- ב. **מקורות** – מקורות השפעה ומקורות תורתיים עליהם "נשענת" הנציבות בעולם תוכן זה ומכוחם פועלים הגורמים השונים בנציבות, במשרדים וביחידות הסמך בתחום זה של ניהול הון אנושי.
- ג. **אחריות וסמכות** – הגורמים האמונים על השגת המטרות והיעדים בהתאם לסמכות שהוענקה להם מתוקף החוק, החלטת ממשלה, או הנחית נציב שירות המדינה.



- ד. **מדידה** – הגדרה של רשימת מדדי ביצוע, תוך שימוש במודל ארבעת התווים (ת<sup>4</sup>-תשומות, תהליכים, תפוקות ותוצאות) לשם קיום מדידה מאוזנת, וכן גיבוש של מפת בקרה מתאימה.
- ה. **סיכונים** – מפת הסיכונים וטבלת סיכונים מפורטת המתייחסת לעוצמות הסיכונים ופעולות לניהולם.
- ו. **שגרות בקרה** – תהליכי הבקרה השונים שתכליתם לוודא ביצוע המדידה וההערכה ברמות השונות.
- ז. **ניהול חריגים והמלצות לפעולה** – הגדרת סוגי חריגות או אירועים הדורשים טיפול וכן המלצות לפעולה של הגורמים בעלי הסמכות באותו עולם תוכן.

### סיכום

מסמך זה מהווה בסיס תורתי מארגן הנשען על שני מסמכי יסוד נוספים המהווים חלק בלתי נפרד ממנו: תורת המדידה והערכת ביצועים ותורת הערה וניהול הסיכונים בניהול הון אנושי במסמך הונחו יסודות מוצקים לגישה המעגנת את תהליך הבקרה כחלק בלתי נפרד מהעשייה הניהולית של המנהלים ברמות השונות הן בתחומי פיתוח ההון האנושי והן בניהול השוטף. פיתוח "ארגז הכלים" המאפשר את תפקודו היעיל של מערך הבקרה בהתאם לעקרונות התורתיים שנקבעו במסמך זה יתבצע כחלק בלתי נפרד משינוי תפיסת הניהול והעבודה של הנציבות.



## מבוא פרק 1-

### 1.1 רקע

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

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

### הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה:

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

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

מטרת העל של הרפורמה היא "התאמת היכולות של שירות המדינה לצרכים המשתנים של הציבור בישראל, באמצעות יצירת תרבות, הנהגה ומכאניזם מערכתי הפועל באופן רציף וקבוע להתאמת שירות המדינה על מבנהו הארגוני, דרכי פעולתו, תמהיל כח העבודה והיכולות של האנשים העובדים בו, לשינויים בסביבה הפנימית והחיצונית שבה הוא פועל"<sup>1</sup>.

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

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

בהחלטת הממשלה מס' 481 מיום 30 ליוני 2013 אימצה ממשלת ישראל את עיקרי דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ואת המתווה שהוצע ליישומן ובכלל זה הקמת **אגף בקרה על ניהול ההון האנושי בשירות המדינה**. נציב שירות המדינה אישר במסגרת

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



המבנה הארגוני המתהווה של נציבות שירות המדינה, הקמת אגף עצמאי, מקצועי ובלתי תלוי, בכפיפות ישירה אליו אשר יופקד על בקרה על ניהול ההון האנושי בכל תחומי הפעילות שהנציבות מופקדת עליהם. הקמת יחידת בקרה ייעודית תבטיח שימור נתח משאבי וניהולי קבוע המוקדש לתחום זה ובכך יובטח כי הבקרה לא תידחק לטובת פעילויות נדרשות אחרות.

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

### השתלבות במעגל התכנון הממשלתי:

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

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

## **1.2 מערך הבקרה – הגדרת הצורך**

מערך הבקרה בנציבות שירות המדינה הוקם כמענה לצרכים הבאים:

- השפעה על תיקוף ועדכון המדיניות בניהול הון אנושי בשירות המדינה, אל מול המציאות המשתנה.
- ווידוא עמידת הגורמים בשירות המדינה (משרדי ממשלה, יחידות סמך ובתי חולים ממשלתיים) באמות המידה והנחיות אותן הגדירה הנציבות.
- יכולת הצגת תמונת הביצועים ברמה מערכתית והשוואתית וזיהוי מגמות.
- זיהוי פערים ובעיות שורש בתחומי ניהול ההון האנושי.
- צמצום סיכונים בתהליכי ניהול הון אנושי בכלל ובפרט על רקע מהלכי אצילה.



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

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

כחלק מחיזוק הגמישות הניהולית ועצמאות התפקוד של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, תוך יצירת מתאם בין סמכות לאחריות, הוגדר סל נושאים שסמכויות ההחלטה ביחס אליהם תואצל מנציב שירות המדינה לנציגי המשרדים המוסמכים, ראשית במספר מצומצם של משרדי פיילוט ("משרדי נחשון") ולאחר מכן באופן הדרגתי לכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, לרבות בתי החולים הממשלתיים. בהקשר זה יש להתייחס להבחנה בין מהלך של האצלת סמכויות, בו ניתן יפוי כח המסמך אדם לפעול כנציגו של אדם אחר, לבין תהליך של ביזור סמכויות, בו מתקיים שינוי מבני בחלוקת הסמכויות בארגון והעברת חלק מהן ממוקד אחד בו הן מרוכזות, למספר מוקדים. בתהליך של האצלת סמכויות האחריות נותרת אצל הגורם המרכזי (המאציל) אשר לו מוקנת הסמכות מתוקף החוק/תקנה.

במסגרת הרפורמה מאציל נציב שירות המדינה סמכויות בנושאי תקן ובנושאי חיי הפרט של העובד שעל-פי חוק שירות המדינה (מינויים) האחריות נותרת אצלו. משכך, מהלך זה טומן בחובו הזדמנות לצד סיכון. הזדמנות להפחתת הבירוקרטיה והגדלת הגמישות הניהולית ומנגד סיכון הנובע, בהתרחש מקרים חריגים, מחריגה בסמכויות, הגדלת עלויות, ושבירת כללי המינהל התקין. מתוך כך נקבע כי הבקרה תהווה מרכיב מרכזי ותנאי יסוד בתהליך אצילת הסמכויות.

### 1.2.2 שגרות הניהול והביצוע בתחומי הפעילות של נציבות שירות המדינה

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

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

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

מדריך התכנון הממשלתי מהווה מסגרת מארגנת לביצוע תהליכי תכנון ובקרה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. מהלך זה מייצר שפת תכנון ובקרה אחידה ומשותפת, מנגנונים ארגוניים, שגרות ניהול ותרבות בכלל תחומי העשייה הממשלתיים **לרבות מנגנוני ניהול ההון האנושי**. במסגרת יישום הרפורמה בניהול ההון האנושי והשתלבותה של נציבות שירות המדינה במעגל התכנון הממשלתי גובש קובץ הנחיות לתכנון בתחום ההון האנושי והוא מפורסם מדי שנה, לקראת תכנית העבודה הרלוונטית.

**1.2.4 שיפור השירות הממשלתי לציבור**

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

**1.3 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 הבקרה<sup>2</sup>. מסמך ההקמה מציג את הרציונל בהקמת מערך הבקרה ואגף הבקרה בנציבות שירות המדינה. המסמך מפרט את עקרונות תפיסת הבקרה, מציג 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.

מבנה האוגדן:

- **תורת הבקרה (מסמך זה)** – הוא המסמך התורתי הבסיסי שכולל עקרונות ומושגים מתחום הבקרה, מציג 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 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.

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



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







## 1.4 מבנה מסמך זה

### א. פרק 1 – מבוא

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

### ב. פרק 2 – סקירה השוואתית – בקרת ניהול הון אנושי בגופים אחרים

מציג דוגמאות ותובנות מתפיסת הבקרה לניהול הון אנושי המתקיימת בארגונים אחרים בישראל ובעולם. הפרק מספק בסיס השוואתי לתפיסה המובאת בהמשך מסמך זה.

### ג. פרק 3 – תפיסת בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה – עקרונות ומרכיבי יסוד

מציג את עקרונות תפיסת הבקרה ומרכיבי היסוד שלה. הפרק מסביר מהי בקרה, תהליך הבקרה, סוגי הבקרה.

### ד. פרק 4 – הבקרה בשימוש הרגולציה

מציג ארבעה מרכיבי יסוד של הרגולציה ומציע מודל מארגן לביסוס הבקרה ככלי ניהולי תומך להסדרת הרגולציה בכלל עולמות התוכן של ניהול הון אנושי בשירות המדינה.

### ה. פרק 5 – יישום תפיסת הבקרה: חליפת הבקרה

מסביר את המודל שגובש לביסוס הבקרה בכל אחד מעולמות התוכן של ניהול הון אנושי ובהתייחס לארבעת מרכיבי היסוד של הרגולטור. מודל חליפת הבקרה אורז ומממש את העקרונות שהוצגו בתפיסת הבקרה, יחד עם שגרות הניהול (גבולות אחריות וסמכות, תהליכים, ממשקים) והכלים המשמשים את הבקרה (מדידה, הערכת ביצועים, ניהול סיכונים).

### ו. פרק 6 – השתלבות הבקרה בשגרות הניהול

מציג את ממשקי העבודה של אגף הבקרה בנציבות מול גורמים משיקים וכן את השתלבות פעילויות הבקרה במטה (נציבות) ובשטח (משרדים ויחידות סמך) בשגרות הניהול השונות.



## **פרק 2- בקרת ניהול הון אנושי – סקירה השוואתית**

**פרק זה מציג דוגמאות ותובנות מתפיסת הבקרה לניהול הון אנושי המתקיימת בארגונים אחרים בישראל ובעולם. הפרק מספק בסיס השוואתי לתפיסה המובאת בהמשך מסמך זה.**

כחלק מגיבוש ועיצוב תורת הבקרה, בוצעה סקירה השוואתית (Benchmark) בחברות עסקיות וגופים ממשלתיים בארץ ובעולם. בין החברות אותן סקרנו ניתן למצוא את רכבת ישראל, שופרסל, בנק הפועלים, בנק לאומי, כימיקלים לישראל, מטריקס, צה"ל, שב"ס, הבנק העולמי (World Bank) ועוד. כמו כן, פנינו לגורם הרלוונטי ב-OECD וקיבלנו ממנו סקרים ומידע אודות עבודות מטה שבוצעו בנושא ניהול הון אנושי ברמה הלאומית, במדינות שונות בעולם. בנוסף, נפגשנו עם גורמים שכיחנו בתפקידים בכירים בשירות המדינה

כל אלו מאפשרים לנו להציג סקירה השוואתית שתהווה בסיס לתפיסת הבקרה במסמך זה.

בבחינת הסקר שבוצע על ידי ה-OECD בשנת 2010 לבחינת ניהול הון אנושי ברמה הלאומית במדינות שונות בעולם נמצא כי אין מודל אחיד או סטנדרט נפוץ למידת ואופן הביזור של ניהול ההון האנושי מהגוף המרכזי לגופי שירות המדינה. עם זאת, כמעט בכל מדינות ה-OECD ישנו גורם המסדיר כללים או הסדרים מיוחדים להעסקת העובדים בשירות המדינה. מבין 36 המדינות שנבחנו, ב-19 מהן גוף ניהול ההון האנושי המרכזי קובע אסטרטגיה בתחום ההון האנושי. 14 מתוך ה-19 (74%) מבצעים גם בקרה, כלומר ב-14 מדינות החברות ב-OECD מרכיב הבקרה מוגדר כמרכיב אסטרטגי לניהול הון אנושי בשירות המדינה.<sup>3</sup>

במחקר אחר של ה-OECD<sup>4</sup>, שבוצע בבליגיה, נמצא כי תנאי מקדים לבקרת ביצועים על המשרדים עצמם הינו מתן מרחב סמכות ואחריות רחב יותר למשרדים עצמם ופיתוח הסגל הבכיר.

כיום, ישנו מגוון רב של מודלים לניהול הון אנושי כנגזרת מהסביבה התפקודית השונה ורמת המורכבות והתחרות הקיימים בה ולכך השלכה גם על תפיסות הבקרה, עולם ניהול ההון האנושי עובר שינוי בתפיסת הבקרה והמידה תוך מיקוד גדל והולך באחריותיות (Accountability).

ככל שרמת הביזור ואצילת הסמכויות גבוהה יותר כך יש מגמה לחזק את יכולות הניהול לרבות הבקרה בכל הרמות החל מגופי המטה המקצועיים וכלה ביחידות הביצוע (המשרדים), תהליכי בקרה מתבססים על מגוון כלים, מתודולוגיות ושיטות מקובלים מעולמות הנדסת תו"נ, חקר ביצועים, מדידה והערכה.

**מה ששונה הוא תמהיל "ארגז הכלים" הנבנה בהתאמה למאפייני הארגון הייחודיים.**

<sup>3</sup> 2010 \* Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries (Updated in 2012)

<sup>4</sup> 2007 OECD Reviews of Human Resource Management in Government. BELGIUM



המקצועיות והמיומנות בהיבטי בקרה של העוסקים בניהול ההון האנושי שונה ומשפיעה על סוג ואיכות הכלים בהם נעשה שימוש בכל אחד מהגופים.

בבחינה של ארגונים שונים הפועלים בישראל כמצוין בפתיח לפרק זה ניתן לזהות אצל רובם מספר מגמות בולטות בתפיסת הבקרה ואופן 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. למשל בבנק לאומי (ולא רק) מוסדו המבנים הארגוניים, תיאורי המשרות, מתחי הדרגות וכדומה. במרבית הארגונים ישנה נטייה ברורה למנוע "אנרכיה ארגונית" באמצעות ניהול מרכזי של נושאים עתירי סיכון, למשל: החלטות על שינויים במבנה הארגוני.

ישנה הבנה במרבית הארגונים כדוגמת, שופרסל, בנק הפועלים, בנק לאומי ועוד שניהול מסלולי פיתוח קריירה, קיום תהליכי הערכה ומסלולי קידום באמצעות עתודות ניהוליות, כל אלה הם בסיס חיוני ליכולת ניהול ההון האנושי באופן איכותי.

ניתן לזהות מגמה נוספת - שינוי דפוסי החשיבה וההתנהלות מארגונים המפעילים מערכות בקרה מוטות הנהלה ו"סגורות" לעובדים ולמנהלים, למערכות 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 **ומגוון** ההון האנושי.
- רמת **הביזור/האצילה** הארגונית.
- **גודל** הארגון – כמות כח האדם.

מכאן, **אין תפיסת בקרה אחידה שהיא Best Practice אבל יש כלים, שיטות ומתודולוגיות מקובלים ה"נאזים" באופן המתאים למאפייני הארגון הייחודיים.**

הספרות המקצועית (גלברזון 1990) דנה בשאלת תפיסת הבקרה מנקודת המוצא הדיסציפלינרית של העוסק בנושא. לפיכך, ניתן לזהות מספר תפישות מובילות, מהן נגזרים שיטות וכלים לבקרה (ובפרט לתהליכי מדידה והערכת ביצועים ארגוניים):

#### א. גישה "רגולטורית"

גישה זו שמה דגש על שמירה מירבית על חוקיות התפקוד ועל פעילות על פי סדרי מינהל תקינים. עיקרה הוא בחינה תפוקות בתחום האסדרה (חוקים, רגולציה, תקנות, נהלים) לצד דגש מועט



הניתן לשיפור תהליכים, למידה ארגונית והיבטי יעילות או מועילות ארגונית. עקרונות המדידה והערכה הנגזרים מגישה זו, שמים דגש על מדידה כמותית ו/או איכותנית של יעדי אסדרה והערכה לצידה על פערים בהשגת היעדים, לקחים והמלצות. כלי משמעותי בו נעשה שימוש בגישה זו הינו מערך ניהול סיכונים ארגוני (ERM = Enterprise Risk Management), שלרוב היום מקובל לראותו כחלק ממערך משילות ובקרה ארגונית רחב יותר (GRC = Governance, Risk, Compliance).

## ב. גישה "כלכלית"

גישה זו לבקרה שמה דגש על מרכזי הכובד של תשומות ותפוקות, והיחסים ביניהם - לשם השגת יעילות ארגונית (הפחתת תשומות), או מועילות ארגונית (העלאת תפוקות), ומתוך כוונה להגיע לרווח (כלכלי) או רווחה (חברתית, כלכלית, ארגונית, אזרחית וכדו'). גישה זו, השכיחה מאוד בחברות עסקיות ופרטיות חודרת גם למגזר הציבורי סביב תחומי פעילות עסקיים קלאסיים של מבחני היתכנות כלכלית לפרוייקטים, בקרה תקציבית על הוצאות, בחינת חלופות להעסקת כ"א וכדו'. גישה זו מתמקדת בהגדרת דפוסי מדידה והערכה המותאמים לבקרה תקציבית וחשבונאית, כלכלית ומשפטית, ונותנת דגש חזק על כלי מדידה כמותיים (ביחס לאיכותניים), מבחינה בין "נתונים" ל"מדדים", ומדגישה פירוק נרחב ועמוק של מטרות (טווח ארוך, אסטרטגיה) ליעדים מדידים (טווח קצר, תכניות עבודה).

## ג. גישה "הנדסית" (או"ש)

בקרה זו מתמקדת בהיבטי תפעול (אך לא רק) תוך דגש על תהליכים שעיקרם המרת תשומות לתפוקות להשגת מטרות ויעדים מוגדרים. בקרה ארגונית-שיטתית תתמקד ביעילות ההמרה (היקף תכולתה, עמידה בלו"ז, מסגרות התקציב הנתונות, והאיכות המושגת). המטרה המרכזית של גישה זו היא לצמצם ליקויים בתהליך העבודה. גישה זו מובילה לתפיסת מדידה והערכה המתבססת על היכולת להבנות תהליכים ופעילויות מובחנים וברורים, הנשענים על תקנים ברורים של ביצוע ואיכות. הגישה רואה את עיקר המדידה ביכולת לבצע השוואה של ביצועים בפועל מול נורמות או קווי תכנון, ואת עיקר ההערכה בלבצע משוב תמידי לתהליך ובעקבותיו פעולות המתקנות או מחזקות אותו.

## ד. גישה "התנהגותית"

גישה זו שמה דגש על תפקוד והתנהגות ברמת המערכת (ארגון) והפרט (עובד). ברמת המערכת מתבצעת בקרה שיש בה דגש תצפיתי וניתוחי של התנהגויות בתחום ניהול ההון האנושי - סביב מדיניות כ"א, תהליכי גיוס, תהליכי איוש, הדרכה, שיטות תימרוץ עוד. ברמת הפרט, תעסוק בקרה בגישה זו בבניית תמונה הערכתית לגבי העמדות וההתנהגויות של הפרטים במבנה הארגוני, תנתח קווי שינוי או חיזוק רצויים, ותשתמש בכך כמרכיב ביישום האסטרטגיה



הארגונית. בתחום ניהול הביצועים (מדידה והערכה) הארגוני, תתמקד הגישה ההתנהגותית בארגון כמערכת מורכבת, ומדידה תיטה להיות איכותנית בעיקרה, תאסוף מידע באמצעות סקרים וראיונות (של הפרט), ותייצר תמונה ארגונית מובנית ומובחנת מכך.

לפיכך, אין ארגון 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.



## **פרק 3- תפיסת בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה – עקרונות ומרכיבי יסוד**

פרק זה מציג את עקרונות תפיסת הבקרה ומרכיבי היסוד שלה. הפרק מסביר מהי בקרה, תהליך הבקרה, סוגי הבקרה. פרק זה מבוסס על מסמך ההקמה של מערך הבקרה (ר' סעיף 1.31.3).

### **3.1 חזון מערך הבקרה**

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

ביאורים ודגשים לחזון:

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

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



## 3.2 תפיסת הבקרה – עקרונות על

### 3.2.1 מהי בקרה?

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

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

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

תהליך התכנון, המבוצע בהתאם לתפיסת מדרוך התכנון הממשלתי<sup>5</sup> והמדריך לתכנון ההון האנושי<sup>6</sup> – משלב בתוכו מדידה. אמת-המידה המנוסחת בשלב התכנון (יעדים, מדדים) מגדירה מה אנחנו רוצים להשיג ומהווה בסיס חיוני לניהול. השימוש בשפה של מדידה והישגים נדרשים מניע חשיבה מוכוונת תוצאות ("מה אני רוצה להשיג") ולא רק מוכוונת תשומות ("כמה משאבים עומדים לרשותי") ובכך מגדיל את המיקוד בהשגת תוצאות בעבודת הממשלה.

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

**לשם מה בקרה?** הנורמה ותוכנית העבודה משקפים את **הביצוע הנדרש**. איכות העשייה נקבעת בהתאם **לביצוע בפועל**. בכדי להבטיח את איכות העשייה יש לבחון הן את האפקטיביות שלה (המידה בה היא משיגה את המטרה המבוקשת) והן את יעילותה (עלות-תועלת). לפיכך, תהליך התכנון עצמו אינו שלם ללא תהליך הבקרה.

מערך בקרה מספק את התשובה לשאלות אותן שואל כל מנהל – מה השגנו? מהו הפער ביחס ליעדים המוצהרים? בהיבט ניהול ההון האנושי, אמור מערך הבקרה לספק הן לנציבות ובכלל זה להנהלת

<sup>5</sup> מדריך התכנון הממשלתי, ירושלים, ספטמבר 2010, גרסה מעודכנת (4.0).

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





הנציבות ובכלל זה לממונים ולרפרנטים והן לסמנכ"ל את המענה לשאלות – באיזו מידה אנו מקיימים את הנורמות הנדרשות? באיזו מידה אנו עומדים בתוכנית עליה התחייבנו?

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

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

אם מערך הבקרה ישכיל 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, נדרש שמערך הבקרה ישקף את המידה שבה המשאב האנושי תורם להשגת המדיניות **היעדים ומשימות הליבה** של המשרד.

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

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

### 3.2.2 הסכנה שבבקרה ממוקדת מדידת תוצאות בלבד

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

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

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

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



כך לדוגמא, בתחום ההדרכה נהוג השימוש במדדים רבים. אחד המדדים החשובים הוא ציון מעבר החניכים בקורס (וכפועל יוצא – ממוצע הציונים, התפלגות הציונים וכדומה).

לרוב, ציון מעבר נמוך החורג מהנורמה או מממוצעי עבר מדליק "נורה אדומה". אלא שהסיבה לציון הנמוך יכולה להיות מוסברת באמצעות גורמים רבים ושונים – מבחן מסכם בעייתי, הדרכה לא איכותית לאורך הקורס, מיון מוקדם כושל או רמה ירודה במיוחד של המשתתפים, וכהנה.

### 3.2.3 על ההבדל בין בקרה לביקורת

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

מאפייני בקרה ניהולית	מאפייני ביקורת	
מבוצע (מונחה) ע"י הגורם האחראי על התכנון והביצוע (המנהל), בסיוע מומחי בקרה	מבוצע ע"י מתבונן מהצד – מבקר בלתי תלוי שאינו מעורב בתהליכי הביצוע של הארגון	גורם מבצע
תוצר הבקרה הינו זיהוי של הפער בין הביצוע לבין הנורמה או התכנון (לאור תורה ונהלים, או יעדים ומדדים מוגדרים) והנעת פעילות מתקנת – קרי החלטות ניהוליות לתיקון הביצוע, התכנון ולעיתים אף המדיניות (המגדירה את הנורמה) עצמה.	תוצר הביקורת הוא "ממצאים" המציגים פערים (ליקויים) בין המצב המצוי לבין הנדרש (לאור חוק, תקן או נורמה). ממצאים אלה מועברים להנהלת הארגון.	תוצרים
תהליך ניהולי רציף ורחב ("מקצה לקצה") על כלל מרכיבי העשייה הארגוניים (בהתאם לדרג המבצע את הבקרה).	מבוצעת בכל פעם על נושא אחר (נושא במיקוד) במודל של "פרויקט" חד פעמי.	שיטת ביצוע
הבקרה מתמקדת ב"פארטו" (80/20 <sup>7</sup> ) של העשייה בהתאם למיקוד הניהולי. לפיכך, הבקרה מהווה תמונת-ראי של מדיניות ההנהלה כפי שגובשה בתכנון. בהיעדר נורמה (תורה מוגדרת, מדיניות ותוכנית סדורה), לא ניתן לבצע בקרה!	הביקורת בודקת "קלה כחמורה" – לעיתים אף באופן מדגמי. כחלק מהיותה מנגנון בלתי תלוי ("משקיף מהצד") היא בוחנת את כלל המערכות והמנגנונים בארגון.	גורם מבוקר

<sup>7</sup> עיקרון "פארטו" הוא כלל אצבע, שנוסח על ידי הכלכלן האיטלקי וילפרדו פארטו, וגורס כי בתופעות רבות 80% מהפעילות מקורם ב-20% מהגורמים הפעילים. העיקרון מכוון למיקוד תשומת הלב הניהולית בעיקר (אותם 20% מהפרטים).



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

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

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

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

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

### 3.2.4 הבקרה בשירות ההון האנושי – עקרונות-על

דוח ועדת הרפורמה<sup>8</sup> מציג מספר עקרונות-על המהווים מסגרת רעיונית למערך הבקרה:

- **בקה, לא ביקורת** – דגש על תהליכי בקרה רציפים ודינמיים, שיש עמם הכוונה לשינויים או שיפורים כדי לשפר את תפקוד הארגון.
- **בקה ככלי לשיפור תהליכי הביצוע** – בקרה המתמקדת בהוראה והנחלה, לא ענישה – דגש לשיטות בקרה תומכות ומכוונות, המדגישות למידה והפקת לקחים לצורך שיפור מתמיד.
- **בקה כמזינה את התורה** – הבקרה מציגה את הקיים בשטח (ובפרט פערים) ובכך מייצרת היזון חוזר וסגירת מעגל מול תהליכי התכנון, גיבוש המדיניות והבניית הידע והתורה המקצועית.
- **"סגירת חורים" ולא "תפיסת עכברים"** – מיקוד בזיהוי ותיקון תהליכים שמובילים לסטיות מנהלים וסטנדרטים ולא במציאת "אשמים".
- **בקה מערכתית ואחריות משותפת** – האחריות לתהליכי הבקרה תשולב הן בפעילות נציבות שירות המדינה (בהובלת אגף הבקרה ותוך התבססות על מערך הרפרנטורה ועל מומחי התוכן בתחומים עליהם הם אמונים), והן כחלק בלתי נפרד מהאחריות הכוללת המוטלת על מנכ"ל המשרד, סמנכ"ל מינהל ומשא"ן והדרגים המקצועיים.

<sup>8</sup> מתוך דוח ועדת הרפורמה, ירושלים, יוני 2013 – עמודים 215-217.



- **כלי הבקרה הם חלק ממערך הבקרה** – תנאי לאצילת הסמכויות למשרד הוא קיומה של תרבות תכנון ובקרה ובשלות לקבלת תפיסת הבקרה במשרד, לצד כלים טכנולוגיים מתאימים שיגובשו בנציבות, לשם שיפור יכולות הבקרה בניהול ההון האנושי.
- **יש בקרה גם בלי אצילה** – תהליך הרפורמה ואצילת הסמכויות מהווים קטליזטור להקמתו ומיסודו של מערך בקרה לניהול ההון האנושי בשירות המדינה. יחד עם זאת, מערך הבקרה יאפשר קיומה של בקרה איכותית בכלל עולמות התוכן בהם עוסקת נציבות שירות המדינה.

### 3.3 תהליך הבקרה והשתלבותו במעגל התכנון ותהליך הניהול

"מטרת העל של מערכת בקרה היא להיבטי ניהול והתנהלות תקינה, זאת באמצעות תהליכי וידוא יישום מדיניות, כללים, מדדים וציפיות שנקבעו על ידי הגורם המוסמך, הערכת ההתרחשויות והפעילות השוטפת ביחס אליהם, ובמקרה של זיהוי חריגה לחולל תהליכי התראה, בדיקה ותגובה"<sup>9</sup>.

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

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

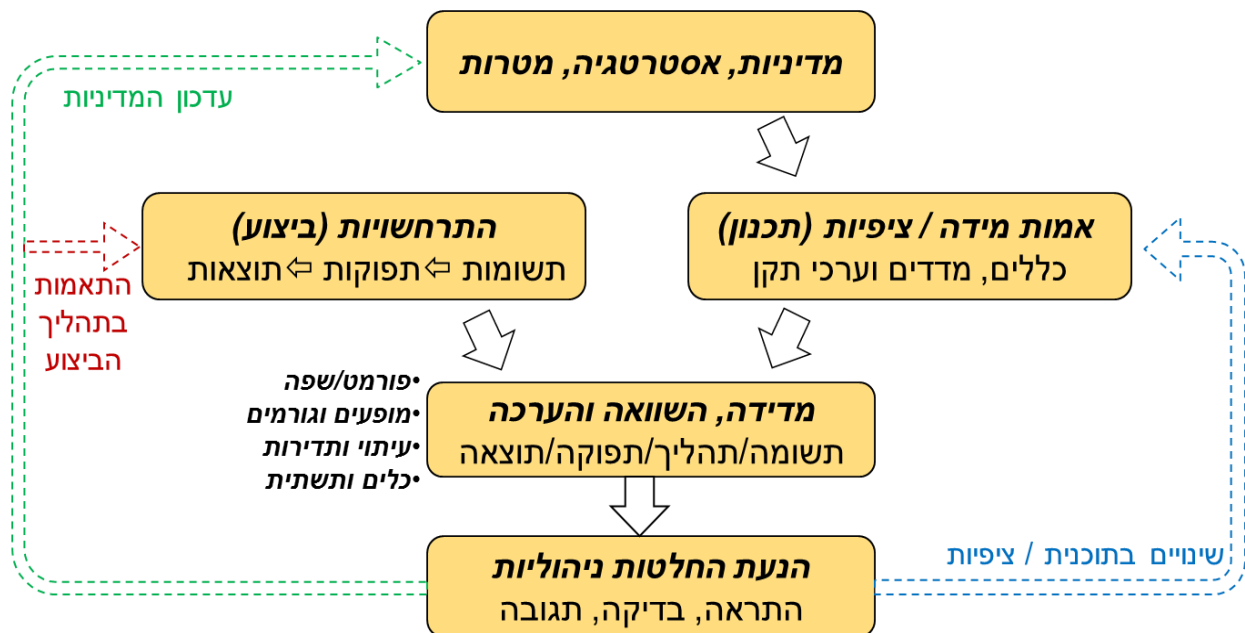
על ציר הזמן, תהליך הבקרה מבוצע ברציפות. ישנם מרכיבים המבוקרים באופן שוטף – זיהוי חריגות מהנורמה המחייבות תשומת לב ניהולית, וכאלה המבוקרים בנקודות זמן רלוונטיות (מופעי בקרה עיתיים).

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

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

התהליך הניהולי והשתלבות הבקרה בו מוצגים להלן בתרשים 1.

<sup>9</sup> מתוך דוח ועדת הרפורמה, עמ' 215.



### תרשים 1. התהליך הניהולי והשתלבות הבקרה בו

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

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

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

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

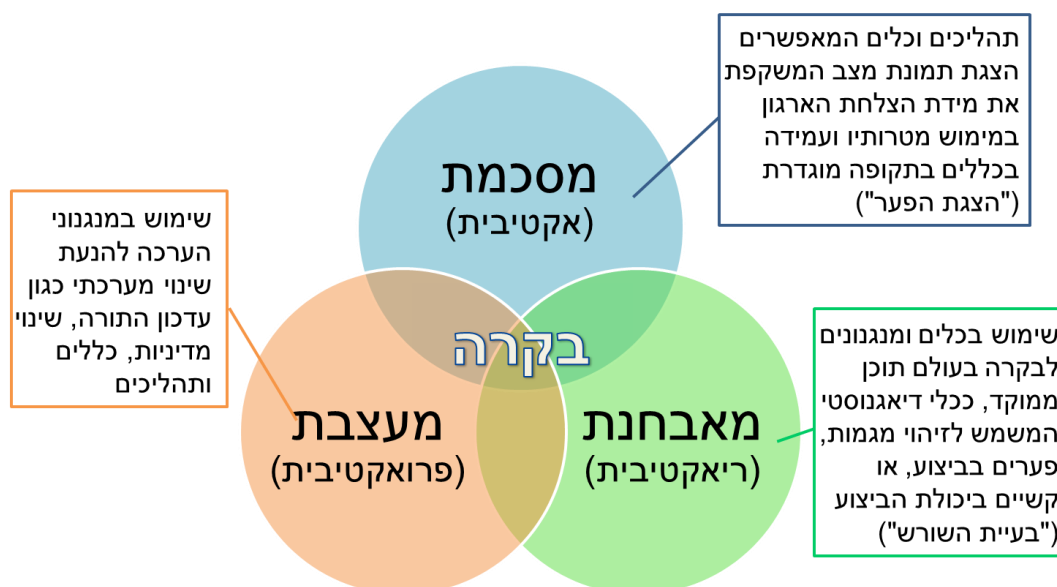


ניתן לסכם ולומר כי: הגורם האמון על הבקרה השוטפת – הוא **המנהל** במסגרת תפקידו. תפקידו של מערך הבקרה לספק למנהלים את הכלים לביצוע הבקרה ולזיהוי הפערים. מסיבה זו, מערך הבקרה שותף גם לתהליכי התכנון והניהול המרכזיים בארגון. מערך הבקרה בהיבט זה הינו גורם **מניע ומקדם** לתהליך הבקרה וכן גורם **מתכלל** של מהלכי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

### 3.4 סוגי הבקרה

ניתן להבחין בין שלושה סוגים שונים של בקרה:

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



### תרשים 2. סוגי הבקרה – שלושה מרחבים שלובים



#### דוגמאות :

ניתן לייצר המחשה של שלושת המושגים מעולם הרפואה :

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

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

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

דוגמא חלופית, מעולם התוכן של ניהול המשאב האנושי :

בבואנו לבחון את משך הזמן לאיוש משרה פנויה בשירות המדינה :

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

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

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

#### 3.4.1 בקרה מסכמת

תכלית הבקרה המסכמת היא הבטחת ניהול והתנהלות תקינה של המשרדים והיחידות באמצעות תהליכי וידוא יישום מדיניות, כללים, מדדים וציפיות שנקבעו על ידי הנציבות<sup>10</sup>. לשם כך נדרשת היכולת לזהות את הפער ולהגדיר את הפעילות המתקנת הנדרשת.

באוגדן למנהל הבכיר בשירות המדינה<sup>11</sup>, מתוארות חמש אבני בניין לתכנון אסטרטגי של הון אנושי: (1) התאמת הארגון למשימותיו; (2) ניהול כוח האדם הליבתי של המשרד; (3) פיתוח ההון האנושי; (4) יחסי עבודה ושכר; (5) תרבות ארגונית והארגון הבלתי פורמלי.

<sup>10</sup> מתוך דוח ועדת הרפורמה, ירושלים, יוני 2013 – פרק התקציר, עמוד 56.

<sup>11</sup> אוגדן למנהל הבכיר בשירות המדינה- מהדורה 02, יולי 2014, עמ' 39.





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

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

### 3.4.2 בקרה מאבחנת

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

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

### 3.4.3 בקרה מעצבת

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

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

### 3.4.4 סוגי הבקרה – סיכום

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

מאפיין / נושא	בקרה מסכמת	בקרה מאבחנת	בקרה מעצבת
<b>שאלת בוחן</b>	מהו הפער?	מדוע הפער?	לאן ואיך לנוע כדי להתגבר על הפער?
<b>מיקוד</b>	סימפטום	בעיית שורש	תוכנית טיפול
<b>אופי גוף הבקרה</b>	אקטיבי – גוף פעיל המבצע ניטור (ברציפות או באופן עיתי)	ריאקטיבי – גוף מגיב, המבצע בדיקה כאשר נדרש לכך	פרואקטיבי – גוף יוזם, שמשפיע על התהליך והתוצאות הבאות שלו
<b>מאפיינים מרכזיים</b>	שיטתית, עיתית (תקופתית), רחבה (מתייחסת לכלל)	מדגמית, חד-פעמית (לעיתים אד-הוק),	מערכתית, לעיתים רוחבית ולעיתים ממוקדת



מאפיין / נושא	בקרה מסכמת	בקרה מאבחנת	בקרה מעצבת
	עולמות העשייה)	ממוקדת ומעמיקה	
<b>סוג ההתערבות</b>	פעילות מתקנת – Corrective Action		מדיניות מונעת – Preventive Policy
<b>תוצר</b>	התראה – תמונת ביצוע מול התכנון וזיהוי הפער	בדיקה – תובנות בהיבט עוצמת הפער ובעיות השורש שהובילו להתממשות	תגובה – הערכת הפער והגדרת הפעילות המתקנת הנדרשת לתיקון הפער (לרוב ברמה האסטרטגית ו/או התשתיתית)
<b>כלי בקרה מרכזיים אופייניים</b>	מדדים, לוחות מחוונים, דוחות (מובנים מראש), סרגלי כלים, מנגנוני התראה אוטומטיים	שאלונים וסקרים, תהליכי משוב ותחקיר (כולל ראיונות), דוחות ושאלות אד-הוק,	שאלונים וסקרים, תהליכי משוב ותחקיר (כולל ראיונות), קבוצות מיקוד ו"שולחנות עגולים"

### 3.5 גבולות מערך הבקרה

מערך הבקרה מתייחס לכלל הגורמים העוסקים בבקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. במצב הקיים היום, מערך הבקרה אינו מוסדר. הממונים בנציבות על תחומי הפעילות השונים (מומחי התוכן) והרפרנטים של משרדי הממשלה, יחידות הסמך ומערכת הבריאות מהווים גורם בקרה מתוקף סמכותם כגורם מפקח ומאשר.

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

לפיכך, נציב שירות המדינה אימץ את הגישה של הקמת מערך בקרה עצמאי ומרכזי ועל-פי תפיסה זו, מערך הבקרה עתיד להיות מערך כולל, המשלב 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 המכ"ל/סמנכ"ל למנהל ומשאבי האנוש, מנהל אדמיניסטרטיבי בבית החולים וסגל ההון האנושי במשרדים, ביחידות הסמך ובתי החולים הממשלתיים, האמונים על הפעלת מערך בקרת ניהול ההון האנושי במשרד.

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



תרשים 3. גבולות מערך הבקרה



## **פרק 4- הבקרה בשימוש האסדרה (רגולציה)**

*פרק זה מציג את תפישת הבקרה המשלבת בין הגישות השונות שהוצגו לעיל, סקירה של ארבעה מרכיבי יסוד של הרגולציה ומציע מודל מארגן לביסוס הבקרה ככלי ניהולי תומך באסדרה של כלל עולמות התוכן של ניהול הון אנושי בשירות המדינה*

### **4.1 רקע: הנציבות ואסדרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה**

נציבות שירות המדינה (נש"מ) מהווה גוף מטה מקצועי האחראי והמוסמך 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 האירגוני 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 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 האנושי בשירות המדינה נקבעו בחוקים שונים הנוגעים לעובדים בשירות המדינה, תקנות משנה, בתקשי"ר (תקנון שירות המדינה), הודעות נציבות שירות המדינה, הנחיות נציב וחוזרי יחידות

#### **4.1.1 מהי רגולציה (אסדרה)**

"רגולציה (אסדרה) 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 ברת קיימא ולחברה שוויונית ובריאה."<sup>12</sup>

בהמשך לכך, תורת הערכת השפעות הרגולציה מגדירה **מהי רגולציה מיטבית**:

**"התערבות מידתית ומאוזנת, המביאה להגשמת תכלית מוגדרת ומצדיקה את השפעתה (הישירה והעקיפה) על החברה ועל המשק".**

הרעיון של יישום אסדרה מיטבית בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה בסיס מנחה בתפיסת אצילת הסמכויות וההבחנה בין תחומי האחריות של הנציבות לבין אלה של המשרדים ויחידות הסמך כפי שיוצג בהמשך.

כלומר: אסדרה מיטבית היא בחירה באופן ורמת ההתערבות של הנציבות לצורך הגשמת מטרת העל שהיא ניהול איכותי של המשאב האנושי במגזר הממשלתי.

<sup>12</sup> מדריך הפחתת הנטל הרגולטורי, מהדורה ראשונה, פבר' 2015, עמ' 5.

**לפיכך היא נשענת על ארבעה עקרונות מרכזיים כמפורט במסמך תורת הערכת השפעות הרגולציה:**

**תכלית ברורה** – אסדרה מיטבית מביאה לידי מימוש תכלית מוגדרת, ועומדת לבחינה לאורה. על כן מובן גם, כי רגולציה אשר אינה משיגה את תכליתה כדוגמת ניהול איכותי של המשאב האנושי (או שאין לה תכלית ברורה) אינה רגולציה מיטבית.

**איזון יתרונות וחסרונות** – ההתערבות של הנציבות נעשית באופן המאזן בין יתרונות וחסרונות, על בסיס ניתוח ההשלכות של הרגולציה.

**שקלול השפעות עקיפות** – לרגולציות רבות יש השפעות אשר חורגות מקהלי היעד וממטרותיהן הישירות. תהליך גיבוש רגולציה מיטבית משקלל את ההשפעות הללו מול תכלית הרגולציה. למשל, כללי ניהול ההון האנושי (תקשי"ר) המשליכים על דימוי עובדי המדינה בעיני הציבור.

**יישום אפקטיבי** – התאמת מנגנוני האכיפה, תוך ביסוס לגיטימציה והתחשבות בדפוסי הציות אשר ביאו להגשמת תכלית הרגולציה באופן הטוב ביותר.

חשוב להבין שאסדרה בכלל, ואסדרה מיטבית בפרט, הינה 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.

**4.1.2 אסדרה ונציבות שירות המדינה**

שירות המדינה חובק את כל עשיית הממשלה, בהיותה הרשות המבצעת. מרחב העשייה הוא עצום. הגיוון הוא רב. סוגי התפקידים הם לאלפים והעובדים מונים עשרות אלפים. היחידות הממשלתיות שונות ורבות. הנציבות נדרשה במהלך שנת 2013 לעסוק בשאלות יסוד באשר למגמת פניו של שירות המדינה. עיקר העשייה התמקדה בזיהוי פעילויות שיש בהן להתניע תהליך אסטרטגי מעצב המניח אבני יסוד ותשתית, כאלו היוצרות גלים מחוללי השפעה ומשני שפה ותרבות ארגונית אשר ייצרו מציאות חדשה שתוביל לקידומו של שירות המדינה.<sup>13</sup>

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 האצלת סמכויות במטרה להביא להפחתת הביורוקרטיה הקיימת כיום. אצילת סמכויות טומנת בחובה גם העצמת סמכויות; בכך מצטמצם הפער בין האחריות הרובצת על כתפי המנהל הכללי של משרד ממשלתי והכפופים לו לבין הסמכויות הנתונות להם.

צריך לזכור כי בסופו של דבר, למנהל בשטח קיים יתרון יחסי, הן בהיבטי הליבה המקצועיים שבמשרדו והן בהימצאות בנתונים, עובדות, פרטים, קשיים, תובנות וכד'. הליך האצילה נועד לנצל את היתרונות היחסיים האמורים למכלול רחב יותר של העשייה הניהולית. אצילת הסמכויות מתקיימת כתהליך משלים לשינוי הנדרש במיקוד פעילותה השוטפת של הנציבות מעיסוק בנושאים טקטיים ופרטניים, לעיסוק בנושאים אסטרטגיים, דוקטרינריים ובתהליכי תכנון בעלי השפעה ארוכת טווח על עיצוב כוח העבודה בשירות המדינה ועל השגת יעדי הממשלה.

<sup>13</sup> דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה – יוני 2013



מדובר בתפיסה מארגנת חדשה המעצימה את מיקוד העשייה של הנציבות בפיתוח תורות ודוקטרינות, באסטרטגיה ומדיניות, בתכנון ארוך טווח תוך העברת סמכויות רבות למשרדים ויחידות סמך ושימוש ברגולציה 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.

### 4.1.3 מרכיבי האסדרה

ככלל, כל גורם אסדרה (ובכלל זה גם נציבות שירות המדינה) מממש את אחריותו באמצעות ארבעה מרכיבי עשייה מרכזיים:

- **חקיקה** – מערכת החוקים, חקיקת משנה, כללים תקנות ונהלים המסדירים את אופן ההתנהלות וההתנהגות בעולם תוכן מוגדר הנמצא בתחומי אחריותו של הרגולטור. מתוקף כך, מופקדת הנציבות על אסדרה של כל הקשור לארגון, תקינה וניהול מחזור חיי העובד בשירות הממשלתי, באמצעות התקשי"ר, הודעות נש"מ והנחיות נציב.
- **רישוי** – מדובר בכלים שרגולטורים עושים בהם שימוש ובאמצעותם מבטיחים את יכולת הגופים המפוקחים לעמוד בדרישות ובהנחיות הרגולטור כדוגמת: מתן רישיונות (זמניים או קבועים), ביצוע בחינות ועמידה בהם, מתן הסמכות והרשאות ועוד.
- במטרה להבטיח מימוש נאות של הסמכויות המואצלות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך ישנו הכרח לוודא את רמת המוכנות של הגופים ובעלי התפקידים הרלוונטיים לקבלת סמכויות בעולמות התוכן השונים בהם הנציבות עוסקת ובהמשך גם להערכה עיתית תקופתית. במסגרת אצילת הסמכויות ניתן ייפוי כוח מטעם נציב שירות המדינה המאשר את האצילה, קובע את האחראי לפעול מטעמו בתנאים ובמגבלות המפורטים במסמך האצילה.
- **פיקוח** – מנגנון הפיקוח מיועד לאסוף מידע על העמידה ברגולציה. ניהול הסיכונים מאפשר למקד את הפיקוח בעולמות תוכן ונושאים המציבים את הסיכון הרב ביותר. הפיקוח צריך להיות מונחה למידה ושיפור וצריך לסייע ככל שניתן למשרדים ויחידות הסמך לצמצם את הסיכון שהם מציבים. ובכך פיקוח המנוהל באופן זה עתיד להוביל לצמצום דרישות הפיקוח. מנגנוני הפיקוח הם רבים ומגוונים, כגון: חיוב בהגשת דוחות עיתיים מסוגים שונים, הפעלת מנגנוני הרשאה, ביקורות מסוגים שונים מערך פיקוח ובקרה מיושם גם באמצעות מערכות ממוכנות (בקורות מגלות, מתריאות וחוסמות).
- **אכיפה** – מנגנון האכיפה מיועד להוציא לפועל את הנחיות הרגולציה בהתאם למידע שנאסף. הוראות הרגולציה קובעות את אסטרטגיית ההתערבות, אך ניתן להוציא אותן לפועל בדרכים שונות. מימוש עקבי של מדיניות הענישה בהתאם למידת הסיכון מאפשר לפתח הרתעה אפקטיבית. עקביות אכיפה נוגעת לעוצמת הסנקציה בפועל כמו גם לאחידות הסנקציה. כך שאותה עבירה 'תזכה' באותה סנקציה. למשל, חריגה משיא תקנים מאושר במשרד מעל X אחוזים, תגרום לביטול האצילה בתחום התקינה למשך t זמן.



#### 4.1.4 דגשים ומיקודים

- הדיון במונח "רגולציה" מתקיים לרוב בהקשר שבין המדינה כרגולטור לגופים שונים הפועלים במשק המוסדר, כגון: רשות ההגבלים העסקיים כלפי גופים מסחריים. יש לזכור שהנציבות אינה רגולטור קלאסי אלא היא פועלת לאסדרה **בתוך** שירות המדינה בדומה לגורמי אסדרה פנימיים נוספים.
- אבחנה זו יש בה כדי לשנות את אופי מערכת היחסים שבין הגורם האמון על האסדרה לבין המערכת עליה הוא מופקד, אך אין בה כדי לשנות את כלליות המושגים והעקרונות שצוינו לעיל.
- לפיכך, לשם הבטחת אסדרה מיטבית וצמצום נטל בירוקרטי ונטל העמידה בדרישות הרגולציה תפעל הנציבות באמצעים משלימים, כגון:
  - **הטמעה והדרכה** – סיוע למשרדים בהבנת המוטל עליהם, הכללים וההנחיות, ובניית מסוגלות של הסגל הבכיר העוסק בניהול הון אנושי לפעילות הנדרשת מהם במסגרת האצילה.
  - **קידום תשתיות טכנולוגיות רוחביות** – הבניית הכללים והנתונים הנדרשים ככל הניתן בתהליכי עבודה ממוכנים (מנוע חוקה) ושדות הזנה והצגה בכלים הממוחשבים התומכים את ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.
  - **ניהול סיכונים בתחומי ניהול ההון האנושי** – לשם שילוב שיקולי עלות/תועלת בקביעת מדיניות, כללים והנחיות ובתהליכי הבקרה המתקיימים לניטורם (הן במשרדים והן בנציבות).





## 4.2 עולמות התוכן של ניהול הון אנושי בשירות המדינה

### 4.2.1 הצורך בהגדרת עולמות התוכן של ניהול הון אנושי

כפי שהוגדר במסמך ההקמה של מערך בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה<sup>14</sup>, מערך הבקרה יעסוק בכלל עולמות התוכן של ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. חלק מעולמות התוכן הללו מוגדרים היטב במסגרת התקשי"ר, הודעות נש"מ, הנחיות נציב, נהלים והנחיות. חלקם, לעומת זאת, מחייבים הגדרה וחיזוק הן של המדיניות והן של אמות המידה הנגזרים ממנה. כפי שהובהר לעיל (ראה פרק 3-) – בהיעדר הגדרה ברורה של הנורמה/אמות המידה, לא ניתן לבצע בקרה.

לפיכך, חובתו של מערך הבקרה, כגורם מעצב, לסייע במיפוי והסדרת עולמות התוכן השונים, כאשר איכות הבקרה בכל נושא תהיה בהלימה לרמת הבשלות התורתית, מקצועית ותכנונית שלו.

### מפה ראשונית של עולמות התוכן (אשכולות) של ניהול הון אנושי בשירות המדינה מוצגת ב

תרשים 4 (מפה זו הינה בגדר הצעה שתתעדכן מעת לעת)

סדר עולמות התוכן:

1. מבנה ארגוני ותקינה
2. מעגל חיי העובד
3. גיוס ומיון
4. פיתוח הון אנושי
5. יחסי עבודה
6. משמעת
7. אתיקה

<sup>14</sup> נציבות שירות המדינה, מערך בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה – מסמך הקמה, ירושלים, יוני 2014 (2014-000746)



מבנה ארגוני ותקינה

- עיסוק (תיאור תפקיד)
- משרה
- יחידה ארגונית/משרד יחידת סמך
- כלכלת הון אנושי - תכנון כוח אדם וניהול תקציב

מעגל חיי עובד - פרט

- קליטה ואוריינטציה לשירות
- דרגות
- רווחת הפרט
- נוכחות והיעדרות
- סוגי העסקה
- סיום העסקה
- תנאי שירות
- זכויות סוציאליות
- פניות עובדים
- זכויות עובדים

גיוס ומיון

- אופן מילוי משרות מתוך שירות המדינה
- אופן מילוי משרות מחוץ לשירות המדינה
- תהליכי המיון
- שלבי המיון

פיתוח הון אנושי

- היבטים פיננסיים (תגמול ותמרוץ, מצויינות ופריזון עבודה)
- ניהול קריירה וניוד פנימי
- שיפור מנגנונים (תהליכי עבודה, תכנון, בקרה, תורה, ניהול ידע)

יחסי עבודה

- משכורת ושכר
- מבנה העסקה

משמעת

- סייגים וחובות עובד

אתיקה

תרשים 4. עולמות התוכן של ניהול הון אנושי בשירות המדינה בחלוקה לתחומים

**4.2.2 מיקוד הבקרה ותעדופה בין עולמות התוכן השונים**

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

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

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

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

- א. מיקוד נציב שירות המדינה – נושאים שבמיקוד הנציב, שבכוונתו לבחון, לתקן, לזהות יוגדרו כחלק מתוכנית העבודה של מערך הבקרה עצמו.
- ב. מיקוד סגן נציב שירות המדינה לבקרת ניהול ההון האנושי – תחומים או סוגיות הדורשות בקרת עומק מקיפה.
- ג. מגמות ותובנות מהבקרה המסכמת – סוגיות שיצופו כסוגיות רוחב או סוגיות בעלות השפעה מערכתית בתהליכי הבקרה השוטפים (למשל, כתוצר מהערכות המצב של המשרדים) ומערך הבקרה מזהה שברצונו לזהות את שורש התופעה והיקפה.
- ד. צרכים העולים מהגורם המתכנן – והנדרשים לצורך קביעת מדיניות או תכנון, כחלק ממעגל התכנון השנתי והרב-שנתי.
- ה. צרכים העולים מהגורם התורתי ו/או גורמי מטה מקצועיים אחרים והנדרשים לצורך תיקוף מדיניות.
- ו. בקשות מגורמים שונים – המעלות צורך בבחינה מעמיקה של נושא זה או אחר.

התעדוף בין הנושאים השונים נכון שיבוצע באופן שיטתי. אחד המנגנונים המרכזיים שבהם ייעשה שימוש הוא תהליך של הערכה וניהול סיכונים, כפי שמתואר במסמך תורת סיכונים ניהול הון אנושי<sup>15</sup>.

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

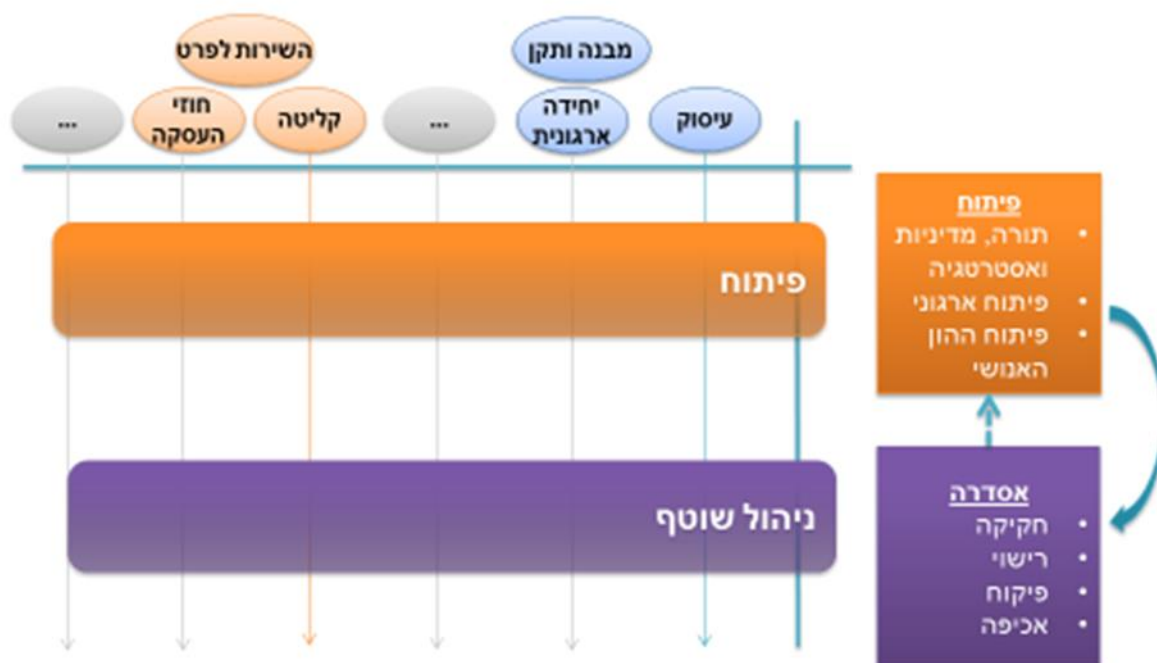
<sup>15</sup> תורת ניהול הסיכונים לניהול הון אנושי בשירות המדינה

**4.3 תפיסה מארגנת: ניהול ההון האנושי, אסדרה והבקרה שביניהם**

התרשים שלהלן מציג כאילוטרציה את הקשר בין מרכיבי הפיתוח והניהול השוטף שבפעילות נציבות שירות המדינה. המטרצה המוצגת מדגישה את השונות הקיימת בין עולמות התוכן מחד ואת העובדה שמרכיבי הפיתוח והניהול השוטף מתקיימים במידה זו או אחרת בכל אחד מהם. לפיכך, הבקרה תפקידה 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 ישנה חשיבות רבה לפיקוח (זיהוי עבירות משמעת או עבירות אתיות) ואף אכיפה (טיפול בעבריינים סדרתיים או בחריגות חמורות מבחינה משמעתית או אתית). בתחום יחסי עבודה ישנה חשיבות רבה להגדרה של החוקים והכללים בכדי למנוע אפשרות של פרשנות וקיום דין לוקאלי.

מערך הבקרה חשוב שיספק כלים ותהליכים התומכים ברגולציה בעולמות התוכן השונים. בפרט, למשל – עיגונם של הכללים וה"חוקים" בעולם תוכן מסוים באמצעות מנוע חוקה; אמות מידה ברורות לרישוי (למשל – כללים לאצילת סמכות למשרד/יחידה); 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;

**תרשים 5. תפיסה מארגנת: פיתוח ניהול שוטף והבקרה שביניהם**

**פרק 5- יישום תפיסת הבקרה: "חליפת" הבקרה**

*פרק זה מסביר את המודל שגובש לביסוס הבקרה בכל אחד מעולמות התוכן של ניהול הון אנושי ובהתייחס לארבעת מרכיבי היסוד של הרגולטור. מודל חליפת הבקרה אורז ומממש את העקרונות שהוצגו בתפיסת הבקרה, יחד עם שגרות הניהול (גבולות אחריות וסמכות, תהליכים, ממשקים) והכלים המשמשים את הבקרה (מדידה, הערכת ביצועים, ניהול סיכונים).*

**5.1 רקע**

בבואנו ליישם מערך בקרה לניהול הון אנושי בשירות המדינה, שיתבסס על העקרונות והתפישה שהוצגו בפרקים הקודמים, בחרנו לבחון מספר חלופות שונות ליישום. קיימים מספר קריטריונים המסייעים בתהליך בחירת החלופה המתאימה למודל יישום תפיסת הבקרה, זאת תוך התייחסות לשני עקרונות יסוד ליישום תפיסת הבקרה:

- א. **אפקטיביות**<sup>16</sup> – עולמות התוכן לניהול ההון האנושי בשירות המדינה הם רבים ומגוונים. בקרה אפקטיבית צריכה להיות מותאמת למטרות (השונות) של כל עולם תוכן,
- ב. **יעילות**<sup>17</sup> – פיתוח, הטמעה ותחזוקה של תשתיות בקרה (נהלים ותהליכים, מומחי בקרה, מערכות מידע ויכולות טכנולוגיות) גוזל משאבים ארגוניים. נדרש כי היישום יהיה יעיל כמידת הניתן.

טרם הדיון בחלופות חשוב לבאר נקודה חשובה. יישום הבקרה אחר ניהול ההון האנושי בשירות המדינה נסמך על תהליך מדידה והערכת ביצועים ה"ארוז" במספר "מארגים קונספטואליים" שונים.

מארג אחד שכזה, למשל, הינו תוכנית העבודה השנתית. תוכנית העבודה מהווה כלי תכנוני וכלי בקרתי כאחד. התוכנית משקפת את האסטרטגיה (מטרות, יעדים) ואת הפעילויות המתוכננות להתבצע (משימות) וההישגים המצופים (מדדים) לשם יישום אסטרטגיה זו. תוכנית העבודה משקפת גם את שהתבצע בפועל ומידת השגת ההישגים המתוכננים. לפיכך, תוכנית העבודה הינה "מארג קונספטואלי" בו עתידה בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה לעשות שימוש. מבנה כלי זה ואופן השימוש בו מתוארים בהרחבה כאמור במדריך התכנון הממשלתי ובמדריך לתכנון שנתי להון האנושי במשרדי הממשלה.

תיאור מסכם של סוגי המארגים הקונספטואליים אשר ישמשו את מערך הבקרה לשם ביצוע והצגת תהליכים של מדידה והערכת ביצועים מובא במסמך תורת המדידה והערכת הביצועים.

<sup>16</sup> כהגדרתה במדריך לכתיבת מסמכי מדיניות של תוכנית "עץ הדעת", עמ' 16: ביצוע הפעולות הנכונות, שיאפשרו להשיג במידה מרבית את מטרות המדיניות.

<sup>17</sup> שם: ביצוע הפעולות בצורה נכונה. עד כמה המדיניות מבטיחה שתופק תוצאה מרבית ביחס להשקעה שתושקע בה.



לפיכך, הסעיפים שלהלן מתמקדים בשאלה ממוקדת יותר של בחירת המודל המארגן המתאים ביותר לבקרה של עולמות התוכן המקצועיים (אשכולות) הנכללים תחת דיסציפלינת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

## 5.2 חלופות ליישום תפיסת הבקרה באשכולות ניהול ההון האנושי

### 5.2.1 הקריטריונים לבחינת חלופות

#### • מענה לשונות הקיימת בין עולמות התוכן:

המידה בה החלופה מכילה את השונות הקיימת בין מאפייני עולמות התוכן השונים

##### ○ מאפייני עולם התוכן המקצועי –

- מורכבות: מידת המורכבות של עולם התוכן.
- היתכנות השינוי: האם צפוי שיהיה שינוי בעולם התוכן.
- מידת ההשפעה: מיהו קהל היעד עליו משפיע עולם התוכן.
- שונות בין המשרדים/יחידות: עד כמה עולם התוכן מיושם באופן שונה בין משרדים, יחידות סמך ובתי חולים ממשלתיים (בשל גודל הארגון, אופי הארגון, תרבות ארגונית וכדומה).

##### ○ בשלות תורתית ו"חוקית" –

- עולם תוכן מוגדר היטב לעומת עולם תוכן שלא הוסדר עדיין על ידי הנציבות – בהיבטי חוקים, החלטות ממשלה, תקשי"ר, נהלים והנחיות נציב וכיו"ב.

##### ○ שונות ביישום ובהטמעה –

- באיזו מידה קיימת שונות בדרך שבה מיושמת ומוטמעת של נהלים ותהליכים בין היחידות והמשרדים השונים, זאת ייתכן מסיבות היסטוריות, שונות בין מנהלי משאבי אנוש כגון יישום מעגל התכנון, תוכניות העבודה וכדומה.

#### • האחדה:

המידה בה החלופה מאפשרת שימוש באותם שיטות, מנגנונים וכלים (רוחביים וגנריים) ללא תלות בעולם התוכן

- פיתוח כלים רוחביים וגנריים – כלי בקרה רוחביים מאפשרים בקרה וניהול של עולמות התוכן, באמצעות בסיסי מידע ודוחות משותפים.

- מכנה משותף – השאיפה היא שהדברים יישענו על אותם תפישות, תשתיות ומרכיבים, ללא תלות בעולמות התוכן עליהם אנו מכילים את מערך הבקרה.

#### • אפקטיביות

המידה בה החלופה מאפשרת לזהות פערים, לכמת אותם ולאפשר פעילות ניהולית מתקנת בכל נושא מבוקר.



- חלופה אפקטיבית תאפשר לבצע את הפעולות הנכונות שיאפשרו את יישום תפישת הבקרה, השגת מטרותיה. יישום הבקרה כך שתאפשר למקבלי ההחלטות מידע אודות הצלחת אצילת עולם התוכן (מסכמת, מאבחנת, ומעצבת).

#### • יעילות

המידה בה החלופה מבטיחה שתופק תוצאה מרבית מיישום תפישת הבקרה ביחס להשקעה שתושקע בה

#### • שירותיות

המידה בה החלופה המוצעת תשפר את השירות שמעניק אגף הבקרה ללקוחותיו

- פשטות
- שקיפות
- נגישות

- **יישומיות** יישום תפישת הבקרה בהתחשב בקושי או אי יכולת לביצוע של 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, כלים או טכנולוגיה.

### 5.2.2 החלופות

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

חלופה א' – מערך בקרה אחוד ;

חלופה ב' – מערכי בקרה נפרדים ;

חלופה ג' – חליפת בקרה מודולרית.

להלן פירוט אודות כל חלופה:

#### • חלופה א' – מערכת בקרה אחוד:

יישום תפישת בקרה אחודה, באמצעות פיתוח כלי בקרה המתאימים מראש לכלל עולמות התוכן לניהול ההון האנושי בשירות המדינה. לדוגמא: 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 תפישת בקרה נפרד לכל עולם תוכן לניהול ההון האנושי בשירות המדינה, זאת בהתאם למאפייניו. בחלופה זו יפותחו עבור כל עולם תוכן המתודולוגיות המתאימות, הכלים הרלוונטיים וכו'.

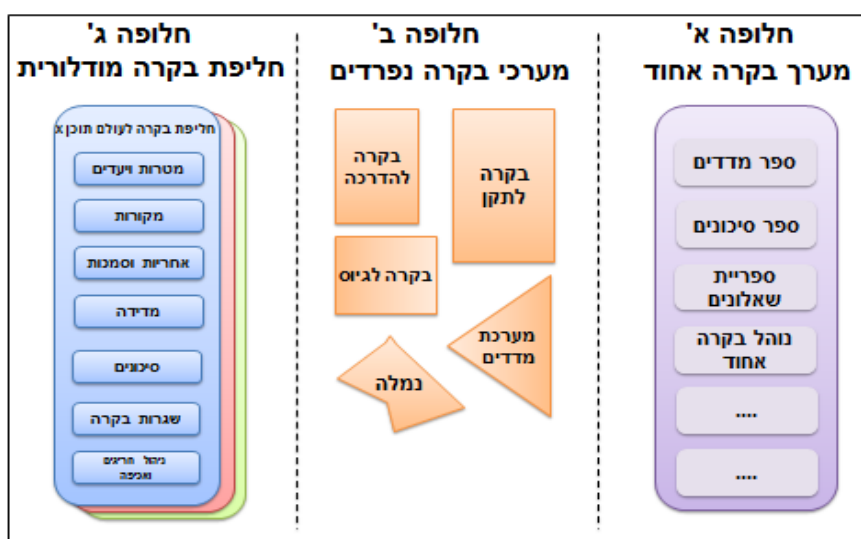




• חלופה ג' – חליפת בקרה מודולרית:

יישום תפיסת הבקרה באמצעות תבנית חליפת בקרה אחידה המשלבת מרכיבים מתחום המדדים, הערכה, סמכות ואחריות, סיכונים, שגרות בקרה ועוד. בחלופה זו הפורמט הוא אחד, המרכיבים הם אחודים וכך גם הכלים והשגרות, היישום עצמו במובן של מה תוכן המדדים, מהי זהות הגורמים המעורבים, מהי תדירות השגרות הרלוונטית, מהם הסיכונים הספציפיים, מבוצעים בהתאמה לעולם התוכן.

התרשים הבא מתאר בצורה אילוסטראטיבית את החלופות:



תרשים 6. הצגת החלופות (אילוסטרציה)

5.2.3 דיון בחלופות

קריטריונים	חלופה א'	חלופה ב'	חלופה ג'
יעילות	פשוטה לגיבוש ויישום בכתיבה אך מורכבת לתחזוקה	יקרה לפיתוח ומורכבת לתחזוקה כך שלמעשה היא פחות יעילה עלות גבוהה ביחס תועלת המתקבלת	יעילות החלופה מבטאת יחס עלות-תועלת אידיאלי
אפקטיביות	זיהוי פערים ופעילות מתקנת רוחבית	זיהוי פערים ופעילות מתקנת אנכית	זיהוי פערים ופעילות מתקנת מטריציאית
האחדה	שימוש אחיד שיטות, כלים ומנגנונים	שיטות, כלים, ומנגנונים אישיים לכל עולם תוכן	שיטות, כלים ומנגנונים אחודים



קריטריונים	חלופה א'	חלופה ב'	חלופה ג'
שונות	לא מאפשרת התמודדות מעשית עם השונות הקיימת בין עולמות התוכן	מביאה לידי ביטוי את השונות בין עולמות התוכן באופן מיטבי ביחס לשתי החלופות	מביאה לידי ביטוי את השונות בין עולמות התוכן
שירותיות	פשוטה, שקופה במידה גבוהה, נגישות נמוכה	מורכבת, שקופה במידה נמוכה	פשוטה, שקופה במידה גבוהה, נגישה למוערכים במערך הבקרה
יישומיות	הישימות הטכנולוגית גבוהה, אך התאמה למאפייני הארגון ועולם התוכן בעייתית יותר	ישימות טכנולוגית מוגבלת – קושי ביישום מודל אחר לכל עולם תוכן	השימוש בתבנית אחודה מאפשרת ישימות טכנולוגית. החלוקה לעולמות תוכן שונים משפרת את הישימות התורתית והארגונית
גמישות – אנכית – בעולם התוכן	גמישות נמוכה להתאמה לשינויים או חזרה לאחור בשל שינויים בעולם התוכן	גמישות מלאה להתאמה לשינויים או חזרה לאחור בשל שינויים בעולם התוכן	התגובה לשינויים תהיה אפקטיבית יותר, השינויים שיידרשו ישפיעו על עולם תוכן ותכולת חליפת הבקרה, זאת ללא השפעה רוחבית על תפיסת הבקרה ומרכיביה
גמישות – רוחבית – בפלטפורמה	גמישות מלאה להתאמה לשינויים או חזרה לאחור בשל שינויים בפלטפורמות, כלים או טכנולוגיה.	גמישות נמוכה להתאמה לשינויים או חזרה לאחור בשל שינויים בפלטפורמות, כלים או טכנולוגיה.	התגובה לשינויים תהיה אפקטיבית יותר, השינויים שיידרשו ישפיעו על עולם תוכן ותכולת חליפת הבקרה, זאת ללא השפעה רוחבית על תפיסת הבקרה ומרכיביה

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 5 – במידה רבה מאוד

קריטריונים	חלופה א'	חלופה ב'	חלופה ג'
יעילות	4	2	4
אפקטיביות	3	4	5
האחדה	5	2	4



4	5	1	שונות
5	4	2	יישומיות
4	5	1	גמישות אנכית – בעולם התוכן
4	1	5	גמישות רוחבית – בפלטפורמה
4.25	3.12	3.0	ניקוד:

על פי טבלת דירוג החלופות ניתן לראות כי חלופה ג' היא החלופה המיטבית ליישום מודל תפישת הבקרה לניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

חלופה ג' משלבת את היתרונות והתועלות שבחלופות א' וב' ומביאה ליישום מעשי ואפקטיבי בהשגת מטרות תפישת הבקרה, יעילות החלופה מבטאת יחס עלות-תועלת אידיאלי. חלופה זו נותנת מענה לשונות שקיימת ומתאימה עצמה לכל עולם תוכן, בקצב, בבשלות ובסיכון שלו, זאת תוך שימוש בכלי בקרה אחודים. בבניית חליפת בקרה לעולמות התוכן ייעשה שימוש בכל כלי הבקרה או בחלקם ו/או בעצמות משתנה, החלופה תאפשר לאגף הבקרה להגדיל את שביעות הרצון מהשירות שמוענק ללקוחותיו ומקטינה חסמים פוליטיים, זאת מכיוון שכותבי פרקי הבקרה במסמכי המדיניות לעולם התוכן יהיו מעורבים בכתיבת שיטת יישום הבקרה, עבור עולם התוכן בו הם עוסקים.

בחלופה זו התגובה לשינויים תהיה אפקטיבית יותר, השינויים שיידרשו ישפיעו על עולם תוכן ותכולת חליפת הבקרה, זאת ללא השפעה רוחבית על תפישת הבקרה ומרכיביה. למשל, במקרה של שינוי המדיניות לאור הנחיית נציב חדשה המשפיעה על עולם תוכן, ניתן יהיה לבצע התאמות בתוך תבנית חליפת הבקרה הקיימת ללא צורך בשינוי חליפות בקרה אחרות.

### 5.3 החלופה הנבחרת: חליפת בקרה מהי?

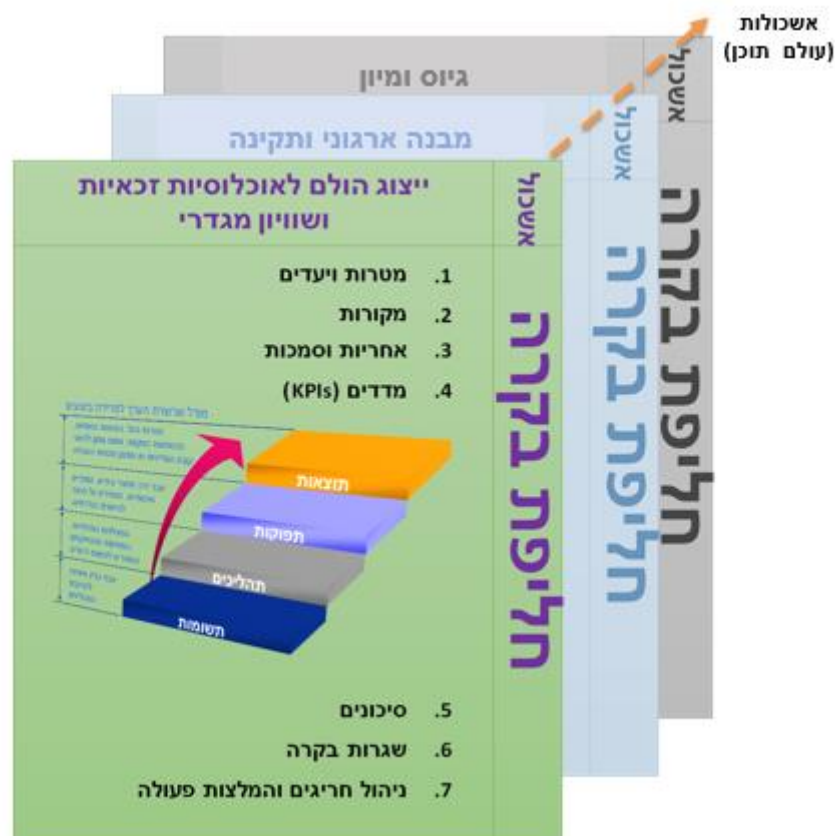
חליפת בקרה הינה מערך ניהולי, ייעודי לתחום עשייה, שעיקרו בקרת מדיניות וביצועים. החליפה נבנית באמצעות פיתוח סט מדדים למטרות, וניסוח שגרות ניהול, מדידה והערכה.

אגף הבקרה יוביל לגיבוש חליפות בקרה לעולמות התוכן של ניהול ההון האנושי (כמתואר בפרק 4-), בהתבסס על תבנית אחודה, פורמטים וכלים רוחביים אותם יפתח מערך הבקרה. המאפיינים המפורטים של כל חליפה ייבנו פרטנית, באופן מותאם לאופי ומאפייני עולם התוכן.

גיבוש חליפת בקרה לעולם התוכן יכול: ניסוח של מטרות הנציבות כרגולטור של עולם תוכן זה; גיבוש המדדים שישמשו לבחינת השגת המטרות, הגדרה של שגרות הבקרה (תהליכי הניהול)

הרלוונטיות; מיפוי של הגורמים המעורבים ובעלי העניין; בחירת הכלים בהם ייעשה שימוש (למשל שאלון/סקר, דו"ח מסוים ממערכת מרכב"ה וכדומה).

החליפה תכלול כנספחים את כל הכלים הנוספים הנדרשים לשם הפעלת הבקרה על עולם התוכן (למשל נוסח השאלון, השדות שיופיעו בדו"ח, וכיו"ב).



**תרשים 7. חליפת בקרה לכל עולם תוכן מקצועי (אילוסטרציה)**

לנושאים נוספים בהם 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, יכולול הגדרה של שגרות הבקרה (הנציב יפרסם מדי שנה רשימת משרות בביקוש(במצוקה/מחסור), באחריות סמנכ"ל למינהל ומשאבי-אנוש במשרד/יחידה להציג תוכנית פרישה שנתית וכדומה); הפרק יכולול התייחסות למדדים המרכזיים על-פיהם ימדדו המשרדים/יחידות אליהם הואצלה הסמכות להארכת שירות. עם זאת, הפרק לא יכולול בהכרח את כל המאפיינים/מרכיבים של חליפת הבקרה המלאה.



חליפת הבקרה מבססת את מעמדו של אגף הבקרה כגורם המאפשר את הבקרה הניהולית והתומך את הגורמים הרלוונטיים בנציבות ובמשרדים, יחידות סמך ובתי חולים ממשלתיים, באמצעות כלי מדידה והערכת ביצועים ומרכיבי בקרה נוספים. חליפות הבקרה יגובשו ע"י אנשי מערך הבקרה יחד עם מומחי התוכן המקצועיים בנציבות ובמשרדים.

## 5.4 מרכיבי חליפת בקרה

חליפת הבקרה הגנרית תכלול את המרכיבים הבאים:

- א. **מטרות ויעדים** – ההישגים אותם מכוונת נציבות שירות המדינה להשיג בעולם התוכן, כפי שנקבעו במדיניות.
- ב. **מקורות** – מקורות השפעה ומקורות תורתיים עליהם "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 הנחית נציב שירות המדינה.
- ד. **מדידה** – הגדרה של רשימת מדדי ביצוע, תוך שימוש במודל המתייחס לארבעה אזורי מדידה (תשומות, תהליכים, תפוקות ותוצאות - "ת"4 יורחב בהמשך) לשם קיום מדידה מאוזנת, וכן גיבוש של מפת בקרה מתאימה.
- ה. **סיכונים** – מפת הסיכונים וטבלת סיכונים מפורטת המתייחסת לעוצמות הסיכונים ופעולות לניהולם.
- ו. **שגרות בקרה** – תהליכי הבקרה השונים שתכליתם לוודא ביצוע המדידה וההערכה 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.

להלן תיאור של כל פרק/מרכיב בחליפת הבקרה. פורמט חליפה לדוגמה מצורף בנספח.

### 5.4.1 מטרות ויעדים

המטרות הן ההישגים הרחבים אליהם מכוונת הנציבות בפעולתה<sup>18</sup>. המטרות מתארות **מה רוצים להשיג** בראיה רחבה ולרוב רב-שנתית ולמעשה משקפות את ההשפעות והתוצאות (השינוי בסביבה) אותן נרצה למדוד במסגרת חליפת הבקרה.

המטרות עצמן נכון שיוגדרו במסגרת התורה המקצועית/מדיניות הנציב בעולם התוכן המקצועי והן **משוקפות** בחליפות הבקרה.

תחת המטרות יוגדרו היעדים, שהינם הישגי ביניים המקרבים אותנו להשגת המטרה<sup>19</sup>. בניגוד לתוכנית עבודה ממשלתית, שבה תחת כל מטרה מופיעים היעדים "שלה", ניתן שבחליפת הבקרה

<sup>18</sup> מדריך התכנון הממשלתי, ירושלים, ספטמבר 2010, גרסה מעודכנת (4.0).



היעדים יוגדרו תחת מכלול המטרות. היעדים ישקפו את התפוקות אותן נדרש להשיג בעולם התוכן ובפרט בטווח הזמן הקרוב יותר והשגתם ככל הנראה תביא להצלחה.

ניסוח המטרות והיעדים במסגרת חליפת הבקרה הכרחי שכן הוא מבטא כאמור את ההישגים שאותם ברצוננו למדוד וככל שיימצאו פערים בהשגתם (בארגון מסוים, בנושא/תת-נושא מסוים וכן הלאה) – יציפו כלי הבקרה המסכמת פער זה ויאפשרו אבחון מעמיק שלו (בקרה מאבחנת) ובמקרים מסוימים ישפיעו על עיצוב התיקון הנדרש (בקרה מעצבת).

#### 5.4.2 מקורות (חקיקה)

נציבות שירות המדינה, ככל רגולטור אחר, פועלת בתחומי ניהול ההון האנושי מתוקף מקורות שונים המהווים בסיס "חוקי" לפעילותה.

**המקורות המשפיעים** על עולם התוכן המקצועי יכולים להיות חזון הנציבות, נורמות וערכי יסוד, עמדות של בעלי עניין דוגמת נציב שירות המדינה עצמו וכיוצא באלה. בכלל אלה נמנים גם מסמכי מדיניות מעצבים וניירות עמדה משמעותיים. המקורות המשפיעים מייצגים את ה"אני מאמין" שלאורו פועל שירות המדינה בניהול הון אנושי בתחום המקצועי הרלוונטי.

לצד מקורות "רכים" אלה, ישנם **מקורות פורמליים** יותר, בפרט: חוקים העוסקים בהון האנושי, תקנות, החלטות ממשלה, התקשי"ר ופרסומים פורמליים כגון הנחיות נציב. ההתייחסות למקורות התורתיים היא כאל מסמכים ישימים וההתייחסות אליהם צריכה לכלול הפנייה מפורטת כולל מהדורה/גרסה, תאריך ופרק/סעיף רלוונטי.

פרק המקורות מגדיר "בשם מה" ו"מתוקף מה" פועלים הגורמים המופקדים על עולם התוכן המקצועי המשווק בחליפת הבקרה.

#### 5.4.3 אחריות וסמכות (רישוי)

האחריות והסמכות לניהול ההון האנושי בשירות המדינה הינה בידי נציב שירות המדינה. הנציב מאציל מסמכותו לגופי מטה שונים בנציבות וכן לבעלי תפקיד מזוהים במשרדים, יחידות הסמך ובתי החולים הממשלתיים.

האחריות והסמכות בחליפת הבקרה מגדירה את רובד ה"רישוי" של הרגולציה. כלומר, פרק זה מגדיר את האחריות על מרכיב בעולם התוכן המקצועי ולא את האחריות לבקרה עליו. הסמכות מוענקת מתוקף החוק, החלטת ממשלה, או הנחית נציב שירות המדינה. כפי שהוסבר בהרחבה בפרק 3-, הגורם המופקד על ניהול נושא מסוים אחראי גם לבצע בו תכנון ובקרה שתכליתם להבטיח השגת היעדים/עמידה בכללים עליהם הוא מופקד.

בפרק זה של חליפת הבקרה יש לציין את הגורמים (שם התפקיד); השיוך הארגוני שלהם (הנציבות, משרד ממשלתי וכיו"ב); מהות האחריות והסמכות בה הם נושאים; והתניות רלוונטיות לסמכות זו. **למשל – אחריות שמוענקת למנכ"ל משרד רק במידה שהיא הואצלה לו מידי הנציב ("נחשון"), סמכות שהיא מותנית או מוגבלת ברובד בכירות מסוים וכן הלאה.**

יש לציין שבין הגורמים הנושאים באחריות לעיתים מדובר בהרכב/וועדה סטטוטורית מסוימת ולא בנושא משרה.

<sup>19</sup> מדריך התכנון הממשלתי, ירושלים, ספטמבר 2010, גרסה מעודכנת (4.0).



הגדרת הסמכות והאחריות מאפשרת יצירת שגרות בקרה מתאימות. למשל, לנושא שהינו באחריות סמנכ"ל למינהל ומשא"ן במשרד ממשלתי נכון שיידרש דיווח ביצועים תקופתי (בקרה מסכמת) מהמשרד לגורם המטה בנציבות או לאגף הבקרה כגורם מתכלל שירכז דוח השוואתי חוצה-משרדים ויאפשר זיהוי פערים וחריגים.

#### 5.4.4 מדידה

פרק המדידה הוא בליבת חליפת הבקרה והוא המאפשר לנציבות לוודא מידת יישום המדיניות ולבצע בקרה אחר ניהול ההון האנושי מתוקף תפקידה כרגולטור. פרק זה מגדיר "איך" תימדד השגת המטרות והיעדים ואיך יזוהו פערים דורשי טיפול. האתגר הינו במציאת תמהיל המאזן בין מספר עקרונות מנוגדים:

- **"מה שלא נמדד, לא מנוהל"** – כך שכל נושא/יעד שברצוננו לקדם חשוב למדוד באופן הולם. מדד המנסה למצע בין שני נושאים שונים – פעמים רבות לא מאפשר הצגת תמונה ותובנות לא לגבי הראשון ולא לגבי השני.
- **Less Is More (כלכלת המדדים)** – המפתח בקביעת מדדי מפתח (KPI = Key Performance Indicators) הינו במספר מינימלי של מדדים. יש לזכור שלכל מדד נרצה לשמור ערך נוכחי אל מול ערכי נורמה/תכנון בלפחות 3 רמות שונות (ירוק, צהוב, אדום) וכן דגימות עיתיות בתדירות הנדרשת לשם זיהוי מגמות וכל זה כמספר הגופים הנמדדים (משרדים, יחידות סמך, בתי חולים ברמה העליונה ואולי גם חלוקה ליחידות משנה בתוך גופים אלה בכדי לאפשר להנהלת המשרד/יחידה להשוות בין יחידות המשנה שלה).
- **ניהול מבוסס מטרות ויעדים** – תכלית העשייה הניהולית לממש את המדיניות באמצעות השגת המטרות והיעדים שנקבעו לשם כך. מכאן שהבקרה צריכה להציג תמונת ביצועים של תוצרי העשייה (תפוקות) והשפעותיה (תוצאות).
- **הסכנה בהתמקדות בתוצאה בלבד ולא בתהליך להשגתה** – לתוצאה המושגת משתנים מסבירים רבים – לא כולם תלויים רק בגורם המנהל או המבצע. בנוסף, איכות העשייה הינה שילוב בין אפקטיביות (מידת השגת המטרה) לבין יעילות (היחס בין עלות לתועלת). לכן חשוב לבחון גם את יעילות השימוש במשאבים ואיכות התהליכים.

המודל המאזן בין כוחות אלה בו ישתמש מערך הבקרה לניהול הון אנושי הינו מודל "ארבעת התווים" (ת<sup>4</sup>) לקביעת מדדים<sup>20</sup> הכולל ניסוח של מדדים בארבעה מימדים שונים: תשומות, תהליכים, תפוקות ותוצאות. מודל זה, מאפייני המדדים והכללים לניסוח מדדים מפורטים בהרחבה במדריך המדידה והערכת ביצועים. יישום המודל אינו בהכרח מחייב קיום מדד(ים) בכל אחד מהמימדים.

מרכיב נוסף אותו כוללת חליפת הבקרה בפרק המדידה הינו שימוש **במפת בקרה**. מפת הבקרה הינה הצגה סיכומית ו-ויזואלית של טבלת המדדים, במודל דומה לזה של מפות הבקרה האסטרטגיות<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> ראה הרחבה על הכלי במסמך תורת המדידה והערכת הביצועים.

<sup>21</sup> ראה הרחבה על הכלי במסמך תורת המדידה והערכת הביצועים.





השימוש במפה בנוסף על טבלת המדדים מספק כלי ויזואלי ברור וניהולי שיאפשר גם הצגה (דיווח למנהלים) של תמונת הביצוע ביחס למדדים המוגדרים בחליפת הבקרה.

#### 5.4.5 סיכונים

הסיכונים הינם גורמים מפריעים אפשריים, שהתממשותם עלולה לפגוע בהשגת המטרות והיעדים שהוגדרו. מערך הבקרה הינה גם התשתית לניהול הסיכונים בתחומי ההון האנושי בהתאם לעקרונות ניהול הסיכונים של שירות המדינה<sup>22</sup> ולתורת ניהול סיכונים ההון האנושי בשירות המדינה<sup>23</sup>.

הסיכונים יתוארו באמצעות מפת סיכונים המציגה לכל סיכון את עוצמת הסיכון (הסתברות וחומרה) וכן מאפיינים נוספים המוגדרים במסמך תורת ניהול הסיכונים של נציבות שירות המדינה. מיפוי הסיכונים בכל תחום/עולם תוכן יבוצע אל מול קטלוג הסיכונים המרכזי של סיכונים ניהול הון אנושי.

בנוסף לטבלת הסיכונים תכלול חליפת הבקרה גם מפת סיכונים. מפת הסיכונים מציגה באופן ויזואלי וברור את מיקום הסיכונים באזורים השונים של העוצמה (אדום, צהוב, ירוק) ומאפשר מיקוד ניהולי בסיכונים הדורשים ניהול מושכל.

#### 5.4.6 שגרות בקרה

שגרות הבקרה הינם תהליכים ניהוליים שתכליתם לוודא ביצוע המדידה וההערכה ברמות השונות (באגף הבקרה, בהנהלה ובמטה הנציבות, במשרדים וכיו"ב). בכך, השגרות משלימות את פרקי המדידה והסיכונים בהיבט הפיקוח העיתי או השוטף אותו נדרשים הגורמים האמונים על ניהול ההון האנושי בשירות המדינה לבצע (כהנהלת הנציבות, כמובילים רוחבית את הנושא, כרפרנטים של היחידות וכמנהלים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך). שגרות הבקרה עונות על שאלות כגון "מי", "איפה" ו-"מתי" וכן "באילו" כלי מדידה והערכה ייעשה שימוש.

*למשל, בעולם התוכן של ייצוג הולם לאוכלוסיות זכאיות אפשר יהיה להגדיר שגרות כדוגמת: במסגרת מסמך הנחיות לתכנון ההון האנושי אותו מפיצה הנציבות יוגדרו מדדים דיפרנציאליים לשילוב אוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם; כחלק מתהליך הערכת המצב המשרדי יציג המשרד את אחוז העובדים מהאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם (בני אוכלוסיות לא יהודיות, בעלי מוגבלויות, יוצאי אתיופיה); אחת לשנה יציג אגף הבקרה דוח מסכם אודות....*

הכלים המוזכרים בשגרות הבקרה כגון דוחות, נתונים מסוימים, שאלונים וסקרים וכדומה יפורטו ברמת דוגמה או פירוט שדות/שאלות כנספחים לחליפת הבקרה.

#### 5.4.7 ניהול חריגים והמלצות לפעולה

בהיותה רגולטור של ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, חלק מתפקידיה של נציבות שירות המדינה, והגורמים שהוסכמו על ידה לשם כך, הינו לאכוף את יישום הכללים וההנחיות שנקבעו בתחומי ניהול ההון האנושי ולטפל בגורמים או מקרים החריגים בחומרתם.

חליפת הבקרה תכלול הגדרה של סוגי חריגות או אירועים הדורשים טיפול וכן המלצות לפעולה של הגורמים בעלי הסמכות באותו עולם תוכן.

<sup>22</sup> כמפורט בהוראת תכ"מ 5.2.1

<sup>23</sup> תורת ניהול הסיכונים להון אנושי בשירות המדינה.



פרק זה מתבסס על הערכה מקצועית של מומחה התוכן לגבי חומרתם של אירועים וחריגות מסוג זה וההשפעה השלילית שיכולה להיות להם על השגת מדיניות הנציבות בעולם התוכן בו עוסקת חליפת הבקרה. ההחלטה אם לפעול לאור המלצות אלה בכל מקרה לגופו נתונה בידי נציב שירות המדינה או מי שהוא הסמיך לשם כך.



## פרק 6- השתלבות הבקרה בשגרות הניהול

פרק זה מציג את ממשקי העבודה של אגף הבקרה בנציבות מול גורמים משיקים וכן את השתלבות פעילויות הבקרה במטה (נציבות) ובשטח (משרדים ויחידות סמך) בשגרות הניהול השונות.

### 6.1 השתלבות הבקרה בתפיסה המארגנת של ניהול הון אנושי

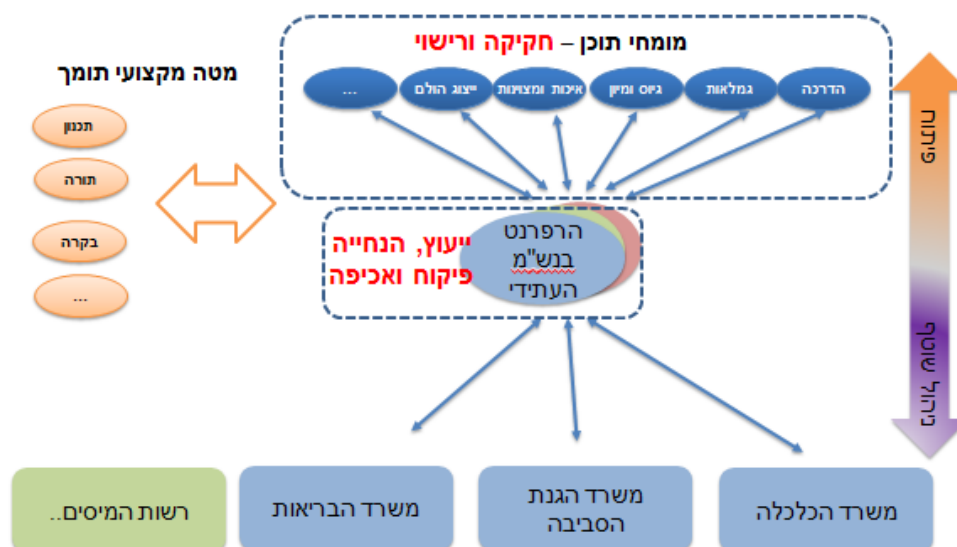
כפי שהוצג לעיל, ניתן להציג את מערך הבקרה כ"נשען" על שלושה יסודות: תשתית תרבותית/אנושית; תשתית תהליכית; ו-תשתית טכנולוגית. הסעיפים הבאים מתייחסים למרכיבים אלה.

### 6.2 תשתית תהליכית

#### 6.2.1 עקרון / תרשים מארגן

התשתית התהליכית עוסקת בשאלת ה"מי" בהשתלבות הבקרה בתפיסה המארגנת של ניהול ההון האנושי, מהם גבולות העיסוק של בעלי התפקידים השונים ואופן חלוקת האחריות לביצוע הבקרה.

התרשים הבא מציג באופן אילוסטרטיבי את אופן יישום התפיסה המארגנת שהוצגה לעיל במתכונת העבודה המתוכננת (העתידית) של נציבות שירות המדינה. יש לסייג ולהדגיש שחלק מתיאורי העיסוק של תפקידים אלה נמצאים בהתהוות ובבניה בימים אלה ולפיכך האיור מציג את הרעיון המארגן ברמה התפיסתית.



כמוצג לעיל, מערך הבקרה ישמש כמומחה תוכן וכמנחה מקצועי בתחום הבקרה. במסגרת תפקידו ייצר כלים ויתמוך במנהלים ברמות השונות – מערך הרפרנטים, מומחי התוכן של האשכולות השונים בנציבות, והמנהלים הרלוונטיים במשרדים עצמם. האחריות על ביצוע תהליכי בקרה ניהולית היא של המנהלים עצמם, הרפרנטים ומומחי התוכן בכל הרמות. יש להדגיש ש"מקומו" זה 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 ומידת 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 הינו **מרכזי ומשמעותי** בתפישת ההפעלה של נש"מ (ובפרט גם במימוש תפיסת הבקרה).

כמתואר בדוח הרפורמה<sup>24</sup>: "הרפרנט ישמש תמיד כתובת אחת ונציג הנציבות, על כל תחומי פעילותה, מול משרדי הממשלה ויחידות הסמך. בנוסף הרפרנט משמש כגורם שדרכו מתקיים היזון חוזר בתוך תהליכי העבודה. רק כך תתאפשר יצירת מעגל סגור בתהליכי הנחיה, ליווי, בקרה וקבלת החלטות".

הרפרנט ישמש כחוליה מקשרת ומשמעותית מול המשרדים ויהיה מעורב בגיבוש המדיניות עם מומחה התוכן והבאתה לידי יישום במערך המשרדים עליהם הוא אחראי, כך גם לגבי האחריות על הבקרה השוטפת של יישום המדיניות. משכך – הרפרנט יהיה משולב ומעורב בשגרות הניהול והבקרה כחלק מתפקידו, בפרט 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 ותרגום 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 בהם נדרש להגיע לשורש הבעיה (**בקרה מאבחנת**), או עבור נושאים אסטרטגיים שבהם נדרשת עבודת ניתוח מערכתית, "ייפגש" אגף הבקרה באופן בלתי אמצעי עם השטח על מנת לעמוד מקרוב אחר שורש הבעיה ויוביל את גיבוש דוחות הבקרה ומהלכי הבקרה הרלוונטיים.

## 6.2.2 השתלבות הבקרה בשינוי באסטרטגיה, מדיניות, תורה

כפי שצוין לעיל, מבנה חליפת הבקרה בעולם תוכן מסוים תחילתו בשיקוף האסטרטגיה ומדיניות הנציבות בתחום זה. במידה שמדיניות זו משתנה, או התורה מתעדכנת נדרש עדכון בהתאם של חליפת הבקרה. כלי מרכזי נוסף אותו יוביל אגף הבקרה הינו גיבושן של מפות בקרה אסטרטגיות, כמתואר במסמך תורת המדידה והערכת ביצועים.

<sup>24</sup> דו"ח ועדת הרפורמה, עמ' 219



אגף הבקרה ינהל מהדורות/גרסאות של חליפות הבקרה ומפות הבקרה האסטרטגיות בתיאום עם אגף תכנון, תורה וניהול ידע.

בנוסף לאמור לעיל, תשמש תוכנית העבודה בהיבטי ניהול ההון האנושי כלי מרכזי הן לניסוח והצגת האסטרטגיה (מטרות, יעדים, מדדי תוצאה) והן לתכנון הפרטני ובקרת הביצוע. אגף התכנון האסטרטגי יהווה גורם המטה המוביל בנושא מעגל התכנון השנתי ותוכנית העבודה כפי שצוין לעיל, כאשר אגף הבקרה יתמוך בהיבטי הבקרה והמנהלים ברמות השונות יהיו אחראיים על תכני תוכנית העבודה וביצועה – כל אחד בהתאם לתחום פעילותו.

### 6.2.3 מעטפת בקרה לפרסומי נציבות

נציבות שירות המדינה מפרסמת מעת לעת הנחיות, חוזרים וניירות מטה שונים. אגף הבקרה ישתלב בפרסומים אלה בכדי להבטיח קיומה של מעטפת בקרה מתאימה. קיומה של מעטפת הבקרה תגובש, בדומה לחליפת בקרה, בשיתוף מומחה התוכן הרלוונטי, בהתחשב בנושאים שלהם השפעה והשלכה על כלל שירות המדינה, זאת לאחר שבוצע תיעדוף לגביהם על פי תפיסת תורת הבקרה ותורת ניהול והערכת הסיכונים.

### 6.2.4 מעגל התכנון והבקרה השנתי

מעגל התכנון הממשלתי מוצג ומוסבר במדריך התכנון הממשלתי ולתכנון ההון האנושי במעגל זה מספר מופעים מרכזיים כגון מהלך של הערכת מצב, תהליך תכנון ומופעי בקרה עיתיים (בפרט – רבעוניים, חציוני ושנתי).

מעגל זה עוסק בתרגומה של מדיניות ההנהלה באמצעות מטרות ויעדים לעשייה אופרטיבית (משימות) בתהליך תכנון סדור ובשגרות בקרה המאפשרות מדידת הביצוע ביחס לתכנון באמצעות מדדי הצלחה ותוצאה.

אגף הבקרה יהיה שותף פעיל בתהליך הערכת המצב ויסייע באיסוף והצגת תמונת מצב באמצעות תוצרי הבקרה השונים (בקרה מסכמת ובקרות עומק בנושאים רלוונטיים). ככל שהמדיניות שתגובש בתהליך זה תחייב שינוי או עדכון גם של חליפות בקרה הללו יבוצעו כמתואר בסעיף 6.2.2 לעיל. בתהליך התכנון יסייע אגף הבקרה בהגדרה איכותית של מדדים המשמשים את תוכנית העבודה וכן יזין את הנהלת הנציבות במידע רלוונטי אשר עשוי להשפיע על פרסום ההנחיות לתכנון בתחום ההון האנושי.

### 6.2.5 השתלבות הבקרה בשגרות הניהול במשרדים וביחידות הסמך

#### 6.2.5.1 תהליכים אסטרטגיים בארגון הנוגעים לתחום ההון האנושי

לעיתים מתחוללים בארגון מהלכים אסטרטגיים הנוגעים גם, או בעיקר, לניהול הון אנושי. למשל – רפורמה ארגונית-מבנית, הקמת/קליטת יחידות חדשות בשל החלטת ממשלה או שינוי תפקודי, פיתוח מסלולי קריירה מקצועיים וכן הלאה.

שינויים מסוג זה חשוב שיתבצעו בהתאם לכללים (בפרט – הכללים בתחום הארגון והתקן) ולנוכח מידע רלוונטי (למשל – מידע השוואתי בדבר מאפייני הארגון ביחס לארגונים דומים/מקבילים).

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.



### 6.2.5.2 פעילות שוטפת בתחומי ניהול ההון האנושי

מרבית העשייה המשרדית בתחום ניהול ההון האנושי הינה בפעילות השוטפת. קיומן של חליפות הבקרה הנושאות (הנציבותיות) יאפשר למשרד יכולת הצגת הביצועים ביחס לכללים ולהנחיות הנציבות. בנוסף, במידת הצורך, יוכל המשרד, בסיוע אגף הבקרה, לייצר חליפות בקרה ייעודיות או משלימות ברמת המשרד/יחידת סמך.

כאמור לעיל, אגף הבקרה יהיה אמון על גיבוש דוחות בקרה מערכתיים/משווים, כגון: דוח בקרה מסכם בנושא יישום מדיניות איוש לשכות מנכ"לים ומוקבליהם במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, וכן יתמוך את המשרדים באמצעות תבניות וכלים לגיבוש דוחות בקרה שונים עבור המשרד עצמו. קיומה של תמונת ביצועים השוואתית נדרשת להנהלת הנציבות, אך באותה עת תורמת לא פחות למשרדים עצמם ע"י יצירת בנצ'מרק, הבנת הפערים והמיקום היחסי של הארגון בתחומים השונים של ניהול ההון האנושי. בפרט, מדידה השוואתית מאפשר גם חיקוי הצלחות, למידה והפרייה הדדית. כלי חשוב נוסף בבקרה השוטפת של ניהול ההון האנושי ברמת המשרד הינו תכנית העבודה השנתית, כמתואר לעיל.

### 6.3 תשתית תרבותית אנושית

הבקרה הינה חלק אינטגרלי מהתרבות הניהולית בשירות המדינה. תפיסת הבקרה ככלי ניהולי יוצרת דפוס חשיבה חדש למנהלים ומטמיעה שפה שמונחלת מהנציבות למשרדים וליחידות הסמך. בניית תרבות בקרת ניהול הון אנושי בשירות המדינה הינה תהליך הדרגתי ומתמשך אשר יערב מרכיבים מחוללי שינוי כדוגמת הכשרות וקורסים 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 ניהול ההון האנושי כמקצוע ובפרט תהליכי הבקרה השלובים בו.

במסגרת הטמעת תהליכי התפישה ויישום הבקרה יפותחו מערכי הדרכה והכשרה לאוכלוסיות השונות, כדוגמת:

- מומחי תוכן בנציבות שירות המדינה
- רפרנטים בנציבות שירות המדינה
- צוותי "עץ הדעת" / צוותי חשיבה שיוקמו לשם פיתוח תורה מקצועית
- סמנכ"לים למינהל ומשאבי אנוש, מנהלי משא"ן במשרדים
- מובילי בקרה במשרדים (אוכלוסייה בהתהוות)

### 6.4 תשתית טכנולוגית

התשתית הטכנולוגית מהווה כלי מרכזי ליכולת הניהול השוטף והבקרה. היעדרה של תשתית טכנולוגית עדכנית וזמינה הינו אחד מהסיכונים המרכזיים לתהליך האצילה וליכולת לבצע בקרה



בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. בהעדר 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.

יש להוסיף את העובדה שמתבצעים תהליכי בקרה בכלים המשלימים – בתוכניות העבודה, באמצעות מפות הבקרה האסטרטגיות ובפרט במערכת הליבה הארגונית (מרכב"ה). ללא כלי תצוגה מתכלל וממשקים ממוכנים בין הכלים היכולת להציג תמונה אינטגרטיבית של הנעשה במשרדים וביחידות הסמך (ואפילו עבור כל משרד על הנעשה "אצלו") הינה מוגבלת ביותר.

דוגמאות לכלים ותבניות המשמשים את תהליכי המדידה, הערכת הביצועים וניהול הסיכונים התומכים בניהול הון אנושי בשירות המדינה מופיעים במסמכי התורה המשלימים של מערך הבקרה.

המיכון המלא של התהליכים והכלים הללו צפוי כי יימשך פרק זמן משמעותי. לפיכך, מערך הבקרה יוביל עשייה בנושא זה בשני צירים במקביל –

- א. מיצוי היכולות על בסיס הכלים הקיימים ופתרונות מהירים המבוססים עליהם – זאת תוך זיהוי יכולות קיימות, הטמעתן ושיתוף הגורמים השונים בשירות המדינה לגבי יכולות אלה.
- ב. ליווי מקצועי בהיבטי הבקרה של הגורמים האמונים בנציבות ובשירות המדינה על אפיון ופיתוח פתרונות "הדור הבא" לשם עיצוב מערך טכנולוגי מתקדם והולם לצרכי שירות המדינה.





## נספחים:

### נספח א' – רשימת חברי הצוות וכתב מינוי



נציב שירות המדינה



נציבות  
שירות  
המדינה

ירושלים, י"ב בסיון התשע"ד

10 ביוני 2014

נצ 348-2014

תיק

לכבוד

מור מנטי אהרונ, סגן נציב שירות המדינה, נציבות שירות המדינה  
גבי אפרית לוי-דונובסקי, סגנית מנהל אגף בכיר (בקרת ניהול ההון האנושי), נציבות שירות המדינה  
מר לוד דונובסקי, סגן מנהל אגף בכיר (מערכות מידע), נציבות שירות המדינה  
גבי אילת קדוש נהר צדק, מנהלת תחום (משרדי הממשלה), נציבות שירות המדינה  
ד"ר לאב שדה-בק מרכזת בכירה, (בקרת ניהול ההון האנושי), נציבות שירות המדינה  
גבי הילה לנקרי-מינסט, אגף תכנון אסטרטגי, משרד החינוך

שלום רב,

#### הנדון: כתב מינוי לצוות כתיבת מסמך מנינויות בנושא תורת מערך הבקרה

ביום 30.6.2013 החליטה הממשלה לאסוף את עיקריו של דו"ח הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. כחלק מההצרכות הארגוניות בנציבות שירות המדינה ליישום הדיווח הוקם אגף בקרה על ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

אגף הבקרה מהווה סמכות מקצועית עליונה לבקרה בתחומי ניהול ההון האנושי במשרדי הממשלה ובמחוזות הסמן.

האגף מופקד על בנייה ומימון של מערך הבקרה בנציבות שירות המדינה כגוף מטה בתחומי ניהול ההון האנושי, לצדכי שיפור ויעול ניהול ההון האנושי ולצרכי שמירה על התנהלות תקינה ובכלל זה הובלת תהליכי בקרה והערכות ביצועים של נציבות שירות המדינה, בנושאים שנציבות שירות המדינה מופקדת עליהם מלוח חוקים, תקנות, החלטות ממשלה, הסכמי שכר, תקשייר, נהלים וחוזיות ובכלל תחומי ניהול ההון האנושי אשר הסמכויות בעניינם מואצלות למשרדים ולחידות הסמן.

#### מטרת עבודת הצוות:

במית תורה ושיטות עבודת המהווה בסיס למערך בקרה בנציבות שירות המדינה וניהול שוטף במשרדים, ביחידות הסמן ובמערך הכריאות.

רחי קפלן, הנהלת, ירושלים 2717 מ"מ למחברים: ד. ר. 34074 מיקוד: 31340 טל. 02-6705495 כקס 02-5605340  
3 Kuplan St. Hahony, Jerusalem Israel 51919 P.O.B. 34076 Zip Code: 91540 Tel: 972-02-6705495, Fax: 972-02-5605340  
רפשו אורטג טט בפייליטוב - נציבות שירות המדינה [arag@cpa.gov.il](mailto:arag@cpa.gov.il)



על רקע האמור לעיל, אני ממנה אתכם לצוות עבודה לגיבוש מסמך מדיניות בנושא תורת מערך הבקרה.

**בעבודתו, ייתן הצוות דעתו בין היתר לנושאים הבאים:**

1. מיפוי וניתוח כלים שונים לניהול תהליכי הבקרה בדגש על עולם הבקרה בתהליכי משאבי אנוש;
2. בחינת דוגמאות למערכי בקרה בארגונים דומים בעולם - הפקת לקחים ודוגמאות מוצלחות;
3. גיבוש עקרונות לסוגי הבקרה, מבנה ארגון ושיטות;
4. בחינת היבטים אתיים וסיכונים אפשריים בתהליכי בקרה;
5. סקירה של המצב הקיים מבחינת היבטי בקרה קיימים לרבות תהליכים, דוחות, נהלים ובקורות;

הצוות יקבע את סדרי העבודה, יסתייע בגורמי ייעוץ חיצוניים, וישמע גורמים רלוונטיים לנושא מתוך הנציבות שירות המדינה ומחוצה לה.

מר מוטי אהרוני – סגן נציב שירות המדינה ישמש כראש הצוות.

בתום עבודת הצוות יוגש מסמך המדיניות.

אני מאחל לצוות הצלחה במילוי משימה חשובה זו.

בברכה,

משה דיין

העתק: - ד"ר איריס נחמיה – ראש אגף תורה וניהול הידע, נציבות שירות המדינה

**נספח ב' – רשימת עולמות התוכן והנושאים הנכללים בהם**

להלן תיאור מקוצר של תחומי ניהול ההון האנושי בשירות המדינה והנושאים הנכללים בכל תחום (רשימה זו מהווה בסיס ראשוני והיא תעודכן מעת לעת).

**עולם תוכן: מבנה ארגוני ותקינה**

תחום	אשכול	תאור / נושאים נכללים
עיסוק (תיאור תפקיד)	מבנה עיסוק	דרישות סף (השכלה, ניסיון, הסמכות, רשיונות)
	ניתוח עיסוקים	דרישות נוספות (כישורים ומיומנויות)
		דירוג מקצועי
משרה	פעולות טכניות	שיוך לאשכולות/עיסוקי על (סדרות ארציות)
		שינוי כפיפות
		שינוי תואר משרות
	פעולות מהותיות	שינוי חלקיות
		יצירת וביטול משרות
		המרת משרות
		שינוי תקן בסמכות משרד
		סימון משרות ייחודיות
		שינויים בסגל הבכיר, רמות תקן 42-44 ומעלה
		שונות ברמת העצמאות (מינהל / משאבי אנוש / חשבות / יעוץ משפטי)
כלכלת הון אנושי- תכנון כוח אדם וניהול תקציב	מעמד	התאמה בין מספר המשרות בשיא כ"א בחוק התקציב למספר המשרות בתקן
	ניצול תקציב כוח אדם	התאמה בין מספר המשרות בחודשי עבודה בחוק התקציב למספר המשרות בתקן
		מכסת שינויי תקן
	עמידה במכסה שנתית	מכסת דרגות אישיות

**עולם תוכן: ניהול מעגל חיי העובד - בארגון תחומי הפרט**

תחום	אשכול	תאור / נושאים נכללים
קליטה ואוריינטציה לשירות	חונכות	
דרגות		קביעת דרגת קליטה
		דרגה קבועה ודרגה זמנית
		קידום בתוך מתח הדרגות
		דרגה אישית במסגרת מדיניות התקינה
		דרגה אישית הסכמית - תואר שני בשיא הוותק
		דרגה אישית על דרגה הסכמית
		דרגה אישית הסכמית- משפטיים



תחום	אשכול	תאור / נושאים נכללים
		דרגה אישית הסכמית פרקליטים
		דרגה אישית תואר שלישי
		הקבלת דרגה של חייל, שוטר, סוהר
		דרגה בגין תפקיד ממונה על מעמד האישה
		דרגה אילתית
רווחת הפרט		פעילות גיבוש
		סל תרבות
		השתתפות במתנות
		מחלה, חופשה, חל"ת / חל"ד
נוכחות והיעדרות		תאונת עבודה
		העסקה בתקופת ניסיון
סוגי העסקה	עובדי מדינה	העסקה במעמד קבוע
		העסקה בחוזים מיוחדים
		העסקה זמנית - מינוי בפועל/מילוי מקום
		הארכת שירות מעבר לגיל פרישת חובה
		מתנדבים
		סטודנטים
		קביעת קדנציות- לא ברור
		משרות אמון
		מתמחים
		פרישה לפי גיל סטטורי
		פרישה מרצון
		תוכניות פרישה מיוחדות
סיום העסקה	פרישה	
	התפטרות	
תנאי שירות	פיטורים	
		ותק
		שכר דירה
	זכויות אוכלוסיות מיוחדות הזכאיות לייצוג הולם	נשים
		יוצאי הקהילה האתיופיות
		בעלי מוגבלויות
זכויות סוציאליות		בני מיעוטים - המגזר הלא יהודי
		פנסיה תקציבית/צוברת
		ביטוח מנהלים
		קופות גמל
		קרן פנסיה
		פיצויים
		מבקר פנימי
פניות עובדים	משרד/ יחידת סמך	ממונה על שיוון מגדרי
	נשי"מ	נציב תלונות (גורם עתיד)



תחום	אשכול	תאור / נושאים נכללים
	ביה"ד לעבודה	פניות עובדים נש"מ
		חקירות ומשמעת
זכויות עובדים		הודעה לעובד על תנאי העסקה
		זכות הורות

## עולם תוכן: גיוס ומיון

תחום	אשכול	תאור / נושאים נכללים
אופן מילוי משרות מתוך שירות המדינה	ניידות עובדים ורוטציה	העברה בתוך המשרד
		העברת עובדים בין משרדים
		מכרז בין-משרדי
		ויסות כוח אדם עודף
		מילוי מקום/מינוי בפועל
		מכרז פנימי
		שאלת עובדים
		הטלת תפקיד
		משרה זמנית
		העברה מהמוסד לביטוח לאומי ושירות התעסוקה
אופן מילוי משרות מחוץ לשירות המדינה		מכרז פומבי
		ועדות איתור
		פטור ממכרז
תהליכי המיון	מכוני המיון	עמידה באמנת שירות
שלבי המיון	איתור מועמדים	
	ערוצי הזנה ייחודיים	

## עולם תוכן: פיתוח הון אנושי

תחום	אשכול	תאור / נושאים נכללים
היבטים פיננסיים	הערכת עובדים	תגמול על פי ביצועים
		פרסי הצטיינות
	איכות ומצויינות	
	שכר עידוד	תגמול ותמרוץ
	מנגנון שמירת שכר	
ניהול קריירה וניוד פנימי	קדנציות ורוטציות	
	מסלולי פיתוח עובדים ומנהלים	



	עתודה ניהולית	שיפור מנגנונים
	הדרכה השכלה והשתלמויות	
אצילת סמכויות	שיפור תהליכי עבודה וממשקים	
	בקרה - מדידת ביצועים	
	תכנון הון אנושי	
	תורה	
	ניהול ידע	

## עולם תוכן: יחסי עבודה

תחום	אשכול	תאור / נושאים נכללים
משכורת ושכר	תנאים נלווים	עבודה במשמרות
		שעות נוספות
		תוספות שכר מיוחדות
		כוננויות
		מענק יובל
		משכורות ושכר
		קצבות אשל
		קצובת רכב
		עבודה בימי שישי
		טבלאות שכר
		שכר הסכמי
		הסכמי שכר - סוגי חוזים
		החזר אגרת רישוי ודמי חבר
	תוספות שכר	תוספת ענ"א 16.2%
		תוספות מיוחדות
מבנה העסקה	עובדי מדינה במעמד קבוע	תקופת ניסיון, כתב מינוי
	עובדי מדינה בהעסקה חוזית	סוגי חוזים
	עובדים חיצוניים	יועצים
		עובדי קבלן – שירותים
		בתי תוכנה, חברות כוח אדם - קוסט פלוס



## עולם תוכן: משמעת

תחום	אשכול	תאור / נושאים נכללים
סייגים וחובות עובד		עבודה פרטית
		פעילות מפלגתית
		פרסים, מתנות וטובות הנאה
		התרמות, גביית כספים ומתן חסות
		פעילות עסקית
		שימוש ברכוש המדינה
		יציאה לחו"ל
		הגנה על עובדים חושפי עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במנהל תקין
		הגבלות לאחר פרישה (צינון)
		אחריות עובדי המדינה בהליכים משפטיים
		קבלת עיטורים ואזרחות כבוד
		שפיטה בתחרויות
		הצגת מודעות במוסדות המדינה
		פרסום מסחרי במשרדי הממשלה
		שלילת רישיון לעסוק במקצוע
		פרסום שמות עובדים ברשימת בעלי מקצוע
		שימוש בתואר מקצועי
משמעת		בית הדין למשמעת
		יחידת חקירות
		טיפול כללי בעברות משמעת
		תביעה

## עולם תוכן: אתיקה

אתיקה	יושלים בהמשך	
-------	--------------	--





נספח ג' – פורמט לחליפת בקרה





[ "חליפת בקרה" בנושא ]

1. מטרות ויעדים

מטרות	
#	תיאור המטרה
1.	יש להזין 1-3 הישגים רחבים המשפיעים על השגת .....
2.	
3.	

יעדים	
#	תיאור היעד
1.	יש להזין 2-7 הישגי ביניים שמקדמים .....
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	



## 2. מקורות

מקורות השפעה		
#	מקור	הפנייה
1.	חזון, ייעוד וערכי יסוד, עמדות בעלי עניין	הפנייה למקור
2.		
3.		

מקורות תורתיים / מסמכים ישימים			
#	שם המקור	סוג מקור	הפנייה
	תאריך / גרסה		
1.	שם – מס' למשל: החלטת ממשלה חיזוק הקשרים הכלכליים עם יפן מס' 2395	החלטת ממשלה, מסמך עמדה, חוקים	עמ' פרק סעיף
4/1/2015			
2.			
3.			

## 3. אחריות וסמכות

#	גורם אחראי	שיוך מבני	אחריות וסמכות	הערות / התניות
1.	תפקיד	היחידה	תאור	
2.				
3.				



#### 4. מדידה

#### מדדי ביצוע

הגדרת מדד  
(תקן 100%, נורמות)

נורמת כשל (#)	נורמת התרעה (#)	תקן 100% (#)
	דוגמא	דוגמא

הגדרת מדד (זהות)

קוד	שם המדד (2-5 מילים)	אזור מדידה	מה מודד המדד? כיצד הוא ימדוד זאת?
		תוצאות	
		תוצאות	
		תפוקות	
		תפוקות	
		תהליכים	
		תהליכים	
		תשומות	
		תשומות	

#### מפת בקרה

תוצאות	<div>...</div> <div>...</div>				
תפוקות	<div>...</div> <div>...</div>				
תהליכים	<div>...</div> <div>...</div> <div>...</div>				
תשומות	<div>...</div>	<div>...</div>	<div>...</div>	<div>...</div>	<div>...</div>



## 5. סיכונים

## מפת הסיכונים

יש לרשום בכל משבצת את מספרי הסיכונים הרלוונטיים מתוך טבלת הסיכונים.

## אומדן השפעת הסיכון

קיצוני	גדול	בינוני	קטן	אקראי	הסתברות
					בוודאות גבוהה
6 ; 4	1 ;				סבירות גבוהה
8 ;	5 ;	3 ;			אפשרית
	9 ;	10 ; 7 ; 2			נמוכה
					נדירה

## טבלת סיכונים מרכזיים (דוגמה להמחשה בלבד)

מס'	סיכון	אומדן השפעת הסיכון במונחים כמותיים	אומדן סבירות מימוש הסיכון במונחים כמותיים	חישוב חומרת הסיכון
1	היעדר מודעות בקרב הגורם המגייס ליכולות האוכלוסיה (סטיגמה)	4	4	16
2	היעדר מודעות עצמית של האוכלוסיה לגבי יכולתה למלא את התפקיד (נשים – תחושת נחיתות, אתיופיים – חוסר אסרטיביות, ערבים – בעיית הזדהות עם ערכים, מוגבלים - מוטיבציות יתר והתעלמות מקשיים אובייקטיביים בביצוע התפקיד)	3	4	12
3	מימוש מדיניות אוכלוסיות זכאיות תעמוד בסתירה למטרת תהליך גיוס ומיון (זיהוי הגורם המתאים ביותר למשרה)	3	3	9
4	חוסר מודעות מספקת של האוכלוסיות למשרות פנויות בשירות המדינה	5	4	20
5	הימנעות מהגשת מועמדות למכרזים רגילים בשירות המדינה	4	3	12
6	מחסור במועמדים אקדמאים למשרות אקדמאיות מקרב יוצאי אתיופיה	5	4	20
7	צורך בביצוע ההתאמות של מקום העובדה לעובדים בעלי מוגבלויות	3	4	12
8	מחסור באקלים ארגוני תומך שיעודד אוכלוסיות יצוג ההולם לגשת למכרזים ולהגיש מועמדות לתפקידים בכירים	5	3	15
9	התנגדות של המשרד המגייס לקליטת אוכלוסיות של ייצוג הולם בשל דעות קדומות	4	2	8
10	צורך בביצוע איתור יזום של מועמדים למכרזים פנימיים	3	2	6



## 6. שגרות בקרה

עבור כל שגרה יש לציין – מה? מי? מתי? ואיפה? כולל הפנייה לנספח לכלי המדידה הרלוונטי בנספח

### אגף הבקרה

- א. ...
- ב. ...
- ג. ...

### נציבות שירות המדינה (מומחי תוכן/רפרנטים)

- א. ...
- ב. ...
- ג. ...

### משרדי הממשלה, יחידות הסמך ובתי החולים הממשלתיים

- א. ...
- ב. ...
- ג. ...

## 7. ניהול חריגים והמלצות לפעולה

#	מהות החריגה / האירוע	המלצות לפעולה
1.		
2.		
3.		

## נספח כלי מדידה

יש לצרף דוגמאות והסברים של כלי המדידה הרלוונטיים בהם ייעשה שימוש – דוגמת נוסח שאלון שישמש לאיסוף נתונים, מבנה הדו"ח שישמש לבקרה עיתית (מסכמת) כמוגדר בסעיף 5, שדות הנתונים שישלפו מתוך מרכביה או שישמשו לחישוב מדדי סעיף 4, וכדומה.



## נספח ד' – חליפת בקרה לדוגמה

**חליפת בקרה לאשכול:  
אוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם ושוויון מגדרי****1. מטרות ויעדים**

מטרות	
#	תיאור המטרה
	הבטחת הזדמנויות שוות לאוכלוסיות זכאיות לייצוג הולם (ובכלל זה נשים), תוך הטמעת המודעות לנושא והכרה ביכולתן ובפוטנציאל הגלום בהן, כגורם משמעותי מההון האנושי בשירות המדינה

יעדים	
#	תיאור היעד
1.	שיפור ייצוג האוכלוסיות הזכאיות בשירות המדינה, בהתאם ליחס ייצוגן באוכלוסייה.
2.	יצירת תמהיל שילוב מאוזן בשירות המדינה, בהתאם לנושאים שבמיקוד האוכלוסייה הזכאית: <ul style="list-style-type: none"><li>- נשים: קידום לדרגי הניהול הבכיר</li><li>- בני האוכלוסייה הלא-יהודית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית: במשרות בדרגת שיא עד 17 בדרוג המינהלי ובשאר הדרוגים הפטורים מחובת המכרז הפומבי</li><li>- בני קהילת יוצאי אתיופיה: קליטה בדירוגים אקדמאיים</li><li>- בעלי מוגבלות: מגוון תפקידים מקצועיים</li></ul>
3.	הסרת חסמים קיימים לשילובן של האוכלוסיות הזכאיות בשירות המדינה
4.	יצירת אקלים ארגוני תומך להצלחת השתלבותן של האוכלוסיות הזכאיות בשירות המדינה
5.	שיפור המודעות למאפיינים ולצרכים הייחודיים של האוכלוסיות





## הזכאות

## 2. מקורות

מקורות השפעה		
#	מקור	הפנייה
1.	הרשות לקידום מעמד האישה	האתר לא פעיל
2.	ועדות שרים – הועדה לקידום מעמד האישה בחברה הישראלית	<a href="http://www.pmo.gov.il/Secretary/ministersCommissions/Pages/isha.aspx">http://www.pmo.gov.il/Secretary/ministersCommissions/Pages/isha.aspx</a>
3.	ועדות שרים – הועדה לענייני המגזר הלא-יהודי,	<a href="http://www.pmo.gov.il/Secretary/ministersCommissions/Pages/loyehudi15081_4.aspx">http://www.pmo.gov.il/Secretary/ministersCommissions/Pages/loyehudi15081_4.aspx</a>
4.	ועדות כנסת ישראל – הועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי	<a href="http://www.knesset.gov.il/committees/heb/vaada.asp?vaada=11">http://www.knesset.gov.il/committees/heb/vaada.asp?vaada=11</a>
5.	הועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה בראשות השופט בדימוס אפרים לרון	<a href="http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2005/Pages/des3597.aspx">http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2005/Pages/des3597.aspx</a>
6.	האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות	<a href="http://index.justice.gov.il/Units/NetzivutShivyonSite/mishpati/Pages/Amana.aspx">http://index.justice.gov.il/Units/NetzivutShivyonSite/mishpati/Pages/Amana.aspx</a>
7.	ועדת שטאובר	<a href="http://www.csc.gov.il/DataBases/Reports/Documents/ReportWomenCommittee2014.pdf">http://www.csc.gov.il/DataBases/Reports/Documents/ReportWomenCommittee2014.pdf</a>
8.	נציבות שיוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות	<a href="http://index.justice.gov.il/Units/NetzivutShivyonSite/Pages/default.aspx">http://index.justice.gov.il/Units/NetzivutShivyonSite/Pages/default.aspx</a>

<http://www.moital.gov.il/CmsTamat/Rsrc/Shivyon/Shivyon.html>9. נציבות לשוויון  
הזדמנויות בעבודה

מקורות תורתיים / מסמכים ישימים				
#	שם המקור	סוג מקור	הפנייה	תאריך / גרסה
1.	תקשי"ר	חוזר נש"מ	סעיף 35	
2.	נוהל סימון משרות לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם	חוזר נש"מ	חוזר מס' 8/2014	12/08/2014
3.	נוהל סימון משרות לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם	חוזר נש"מ	חוזר מס' 8/2014	12/08/2014
4.	החלטת ממשלה מס' 4624 – בעניין שיפור קליטת יוצאי אתיופיה	החלטת ממשלה	חוזר מספר 9/2013	1.10.2013
5.	שיפור קליטת יוצאי אתיופיה	חוזר נש"מ	החלטת מס' 4624	13.5.2012
6.	החלטת ממשלה 4193 – הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה לאנשים עם מוגבלות	החלטת ממשלה	חוזר מס' 5/2013	4.4.2013
7.	הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה לאנשים עם מוגבלות	החלטת ממשלה	החלטה מס' 4193	29.01.2012
8.	העסקת אנשים עם	חוזר נש"מ	החלטה מס'	30.11.2014



	2261		מוגבלות בשירות המדינה	
5.1.2012	חוזר מס' 1/2012	החלטת ממשלה	9. נוהל עבודה לסימון משרות לבני האוכלוסיה הערבית לרבות הדרוזית והצ'רקסית	
11.11.2007	החלטה מס' 2579	חוזר נש"מ	10. ייצוג הולם לבני האוכלוסיה הערבית	
4.1.2011	חוזר מס' 1/2011	החלטת ממשלה	11. נוהל עבודה – הקצאה ותקצוב משרות מיועדות בשירות המדינה	
25.1.2009	החלטה מס' 4436	חוזר נש"מ	12. ייצוג הולם לבני האוכלוסיה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה	
6.12.2010	חוזר מס' 11/2010	החלטת ממשלה	13. החלטת ממשלה 2506 ייצוג הולם לבני קהילת יוצאי אתיופיה בשירות המדינה	
28.11.2010	החלטה מס' 2506	חוזר נש"מ	14. ייצוג הולם לבני קהילת יוצאי אתיופיה בשירות המדינה	
3.3.2009	חוזר מס' 2/2009	חוזר נש"מ	15. החלטת ממשלה מספר 4436 מיום 25.1.2009 בעניין ייצוג הולם לבני האוכלוסיה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה – "אישור המלצות צוות בינמשרדי"	
2.3.2009	חוזר מס' 1/2009	חוזר נש"מ	16. החלטת ממשלה מס' 4436 בנושא ייצוג הולם לבני	



			האוכלסיה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית – השתתפות בשכ"ד
	חוזר מס' 17	חוזר נש"מ	דו"ח הועדה לקידום נשים בשירות המדינה
1.10.2013	חוזר מס' 3/2013	חוזר נש"מ	18. משרת הורה הוראות ביצוע
14.1.2015	חוזר מס' 5/2014	חוק	19. דיווח שנתי בנושא קידום נשים, תוכנית עבודה לשנת 2015 ושאלון אות המעסיק המתקדם
1996		חוק	20. חוק שכר שווה לעובדת ולעובד
תיקון אחרון 15.2.2002	(יצוג הולם) - סעיף 15 א	חוק	21. חוק שירות המדינה (מינויים)
תיקון אחרון 24.3.2010	ספר החוקים מס' 2238	חוק	22. חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה
תיקון אחרון 11.8.2014	ספר החוקים 2471		23. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות



## 3. אחריות וסמכות

#	גורם אחראי	שיוך מבני	אחריות וסמכות	הערות / התניות
1.	מנהל אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות	נציבות שירות המדינה, אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות	אחריות מטה כוללת לנושא ייצוג הולם	
2.	מנהלת האגף לשוויון מגדרי ויועצת נציב שירות המדינה לקידום נשים	נציבות שירות המדינה, אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות	אחריות מטה לנושא שוויון מגדרי	
3.	מנהל תחום ייצוג הולם ובקרה	נציבות שירות המדינה, אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות/תכנון, בקרה ותנאי שירות	אחריות מטה לנושא ייצוג הולם	
4.	ממונה על שוויון מגדרי ויועץ/ת המנכ"ל לקידום נשים	משרדי הממשלה ויחידות הסמך	יישום חקיקה רלוונטית קידום הנושאים הרלוונטיים, לרבות מניעת הטרדה מינית והתנכלות, ייצוג הולם, אפליה מגדרית, זכויות נשים וזכויות הורות.	נע"ת, בכפיפות ישירה למנכ"ל
5.	ממונה שוויון	משרדי הממשלה ויחידות הסמך	קידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בארגון	



## הגדרת מדד (זהות)

קוד	שם המדד (2-5 מילים)	אזור מדידה	מימד	מה מודד המדד? כיצד הוא ימדוד זאת?
תו1	שיעור ייצוג האוכלוסייה הזכאית בשירות המדינה	תוצאות	נשים	% האוכל' משירות המדינה
			אוכ' לא-יהודית	% האוכל' משירות המדינה
			יוצאי אתיופיה	% האוכל' משירות המדינה
			בעלי מוגבלות	% האוכל' משירות המדינה
תו2	תמהיל שילוב האוכלוסייה לפי מיקוד	תוצאות	נשים	% בסגל בכיר
			אוכ' לא-יהודית	% בסגל ביניים
			יוצאי אתיופיה	% במשרות דירוג אקדמאיים
			בעלי מוגבלות	% במשרות דירוג אקדמאיים
תו3	שיעור השתתפות במכרזים (הזדמנויות שוות)	תוצאות	נשים	מכרזים
			אוכ' לא-יהודית	ועדות איתור
			יוצאי אתיופיה	מכרזים
			בעלי מוגבלות	מכרזים
תו4	שימור בשירות המדינה	תוצאות	נשים	
			אוכ' לא-יהודית	
			יוצאי אתיופיה	
			בעלי מוגבלות	
תפ1	הנגשת מכרזים	תפוקות		
תה1	חניכה	תהליכים	נשים	עתודה ניהולית
תש1	סימון משרות יעודיות	תשומות	אוכ' לא-יהודית	מספר משרות שסומנו כייעודיות לאוכלוסייה
			יוצאי אתיופיה	
			בעלי מוגבלות	



## 5. סיכונים

## מפת הסיכונים

## אומדן השפעת הסיכון

קיצוני	גדול	בינוני	קטן	אקראי	הסתברות
					בוודאות גבוהה
6; 4	1				סבירות גבוהה
8	5	3			אפשרית
	9	10; 7; 2			נמוכה
					נדירה

## טבלת סיכונים מרכזיים (דוגמה להמחשה בלבד)

מס'	סיכון	אומדן השפעת הסיכון במונחים כמותיים	אומדן סבירות מימוש הסיכון במונחים כמותיים	חישוב חומרת הסיכון
1	היעדר מודעות בקרב הגורם המגייס ליכולות האוכלוסייה (סטיגמה)	4	4	16
2	היעדר מודעות עצמית של האוכלוסייה לגבי יכולתה למלא את התפקיד (נשים – תחושת נחיתות, אתיופיים – חוסר אסרטיביות, ערבים – בעיית הזדהות עם ערכים, מוגבלים - מוטיבציות יתר והתעלמות מקשים אובייקטיביים בביצוע התפקיד)	3	4	12
3	מימוש מדיניות אוכלוסיות זכאיות תעמוד בסתירה למטרת תהליך גיוס ומיון (זיהוי הגורם המתאים ביותר למשרה)	3	3	9
4	חוסר מודעות מספקת של האוכלוסיות למשרות פנויות בשירות המדינה	5	4	20
5	הימנעות מהגשת מועמדות למכרזים רגילים בשירות המדינה	4	3	12
6	מחסור במועמדים אקדמאים למשרות אקדמאיות מקרב יוצאי אתיופיה	5	4	20
7	צורך בביצוע ההתאמות של מקום העובדה לעובדים בעלי מוגבלויות	3	4	12
8	מחסור באקלים ארגוני תומך שיעודד אוכלוסיות יצוג ההולם לגשת למכרזים ולהגיש מועמדות לתפקידים בכירים	5	3	15
9	התנגדות של המשרד המגייס לקליטת אוכלוסיות של ייצוג הולם בשל דעות קדומות	4	2	8
10	צורך בביצוע איתור יזום של מועמדים למכרזים פנימיים	3	2	6





## 6. שגרות בקרה

משרדי הממשלה, יחידות הסמך ובתי החולים הממשלתיים

א. כחלק מתהליך הערכת מצב שנתי המשרדי בתחום משאבי אנוש יבדק גם נושא ייצוג הולם לאוכלוסיות זכאיות ושוויון מגדרי על ידי הנהלת המשרד.

ב. הדו"ח יועבר ל... בנציבות....

ג. ...

נציבות שירות המדינה

א. כחלק מהנחיות לתכנון שתפיץ הנציבות למשרדים, יוגדרו מדדים דיפרנציאליים למשרדים.

ב. באחריות מומחה התוכן לנושא ייצוג הולם בנציבות לקיים דיוני סטטוס בנושא זה אחת ל.....

בנוסף, אחת לשנה יתקיים דיון בהנהלת הנציבות.

ג. ...

אגף הבקרה

א. אגף הבקרה, אחת לשנה יגבש דו"ח סיכום השתלבות אוכלוסיות זכאיות בשירות המדינה. הדו"ח יכלול התייחסות ל..., השוואה בין משרדים לבין יחידות סמך, ניתוח הפיזור

הגיאוגרפי, .... הדו"ח יוצג בהנהלת הנציבות ותוצאותיו ...

ב. התראות אוטומטיות בדבר חריגה צפויה של מעל ... יתווספו באמצעות מנוע החוקה. אחת ל... יופק דו"ח התראות מהמערכת. באחריות אגף הבקרה לתקף את ספי ההתראה אחת ל...

ג. ...



## 7. ניהול חריגים והמלצות לפעולה

#	מהות החריגה / האירוע	המלצות לפעולה
1.	אי עמידה ביעד המשרדי של לפחות מ-50% בהתייחס לאחת מהאוכלוסיות הזכאיות	יתקיים דיון בהשתתפות סמנכ"ל מינהל ומשאן של היחידה, רפרנט מקצועי, רפרנט יחידה ונציג אגף הבקרה, הממונה לאוכלוסיות זכאיות קידום נשים / בני מיעוטים
2.	אי עמידה ביעד המשרדי בהתייחס לכל האוכלוסיות הזכאיות	
3.	...	



## נספח ה' – תבנית למודל מוכנות לאצילה (Readiness)

### רקע

לפי דוח ועדת הרפורמה – "אצילת הסמכויות למשרד תותנה בקיומה של **מוכנות** תשתיתית לקבלת סמכויות שיואצלו"<sup>25</sup>.

המוכנות המשרדית כוללת אספקטים שונים בצירים התרבותי-אנושי, התהליכי-ארגוני והתשתיתי-טכנולוגי. תנאי סף נוסף לאצילה הינו מוכנות הנציבות עצמה לנושאים המואצלים (קיומה של תורה סדורה, תוכנית הדרכה והטמעה, סביבה טכנולוגית מותאמת ועוד).

ככלל, **מוכנות** מתייחסת לרמת בשלות של תהליכים (Processes) ויכולות (Capabilities). המוכנות משמשת בעיקר כסרגל מדידה ארגוני להערכת סיכויים וסיכונים במימוש מוצלח של תהליך שינוי ארגוני או תפקודי, או הטמעת מערכת/מערך תהליכים.

**רמת מוכנות** נקבעת ע"י הארגון ומקבלי ההחלטות, ונמדדת על סקלה ארגונית מקובלת (הסקלות הרווחות 1-5, %).

**מוכנות סף** מוגדרת ע"י הארגון כרמה מינימלית לאישור יישום של תכניות שינוי ארגוני/תפקודי ו/או הטמעת מערכות ותהליכים (סקלות רווחות (בינארי, %).

**מודלים לבדיקת מוכנות** מכוונים להשגת פישוט במדידה, יכולת השוואה או יצירת בנצ'מרק, יכולת היסק מיידי, ואפשרויות תיקשור בהירות.

### מטרות בדיקת המוכנות הארגונית

בדיקה של מוכנות ארגונית משמשת למטרות הבאות:

- ביצוע הערכה (Assessment) ניהולית (תפעולית, אסטרטגית) לרמת ה"מוכנות" של "יכולות ארגוניות" לשם מתן אור ירוק להפעלת תכנית לשינוי ארגוני/תפקודי.
- אומדן הסיכויים להצלחה של תכנית לשינוי.
- איתור סיכונים בתהליך, העלולים ליצור אפקט שלילי.
- אומדן היכולת הארגונית לשכך את הסיכונים או למנוע אותם.
- איתור פערים תפקודיים (תהליכים, יכולות) הקיימים ביחידות הארגוניות ומהווים "מעכבי ביצוע".
- הערכה של ההשקעה הנדרשת לשם קימום תהליכים, הגברת היכולות והסרת מעכבי הביצוע.
- הערכה בדבר סדר העדיפות למימוש השינוי (נושאי תוכן, יחידות ארגוניות, משרדי נחשון).
- יכולת ליצור תיקשור פנים ארגוני רלבנטי בין בעלי העניין, בדבר המציאות הנמדדת ומשמעותה הניהולית לעניין הטמעת האצילה.

### מודל המוכנות לאצילה

אגף הבקרה, בשיתוף מטה הרפורמה, יגבש מודל מוכנות הן עבור הנציבות והן עבור המשרדים ויחידות הסמך. המודל יתבסס על מתודולוגיות מקובלות בתחום בדיקת המוכנות. טרם אצילה תבוצע בדיקת המוכנות לגורמים הרלוונטיים כפי שהוגדר בדוח ועדת הרפורמה.

<sup>25</sup> דוח ועדת הרפורמה, עמ' 192.