

# עקרונות לניהול ולתקצוב על פי תפוקות במגזר הציבורי

פרופ' דוד נחמיאס

גב' אלונה נורי





## תוכן העניינים

	מבוא
עמ' 5	
עמ' 11	פרק ראשון: אחריות אישית, סמכות, דיווח וביקורת
עמ' 15	שלב א': קביעת המדיניות על ידי הממשלה
עמ' 15	שלב ב': הכנת התקציב הדרוש על ידי השר והמנכ"ל
עמ' 18	שלב ג': הדיון על ההקצאה
עמ' 19	שלב ד': הצגת התקציב בפני הכנסת
עמ' 19	שלב ה': בקרה ודיווח שוטף
עמ' 22	חקיקה הכרחית ליישום שיטת התקצוב על פי תפוקות
עמ' 25	פרק שני: עיצוב מדדי התפוקות
עמ' 28	קריטריון החסכון מהי תשומה, איך נמדדת עלות התשומה, סוגי עלויות
עמ' 30	קריטריון היעילות מהי תפוקה, איך נמדדת תפוקה, מדדי יעילות
עמ' 34	חישוב מדדי היעילות
עמ' 35	קריטריון האפקטיביות הגדרת התפוקה המתוכננת
עמ' 39	שקלול הנתונים המצרפיים



- עמ' 40 **שונות הביצועים**
- עמ' 41 **מועדי מדידה**  
תחילת תקופה, תקופת התהליך, סוף תקופה
- עמ' 43 **השוואת ביצועים**  
השוואה פנים-ארגונית (מטרות, סדרה עתית, יחידה אחרת בארגון), השוואה חוץ-ארגונית (ארגון אחר, תת-מערכת אחרת, המגזר הפרטי, מדינות אחרות)
- עמ' 46 **מדדים משלימים**
- עמ' 47 **משוב והשלכות**
- עמ' 49 **פרק שלישי: עיצוב מערכת התמרוץ**
- עמ' 51 **הערות**
- עמ' 52 **ביבליוגרפיה**
- עמ' 54 **רשימת ניירות עמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה**



בשלושת העשורים האחרונים עברו רבות מן המדינות הדמוקרטיות בעולם רפורמות בתהליכי התקצוב הלאומי והניהול. מטרתן של הרפורמות האלה היתה לשפר ולייעל את השירות הניתן לאזרחים, ולבסס היענות הולמת יותר לצורכיהם המשתנים של הבוחרים ושל הנבחרים.

בספרם "כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה" (1993) חקרו ד"ר דוד דרי וד"ר עמנואל שרון מהמכון הישראלי לדמוקרטיה את תהליך התקצוב במדינת ישראל, והציגו שלוש טענות מרכזיות:

1. אין בממשלת ישראל הליך מסודר ומבוקר לקביעת סדרי עדיפות לאומיים;
2. אגף התקציבים במשרד האוצר הוא הגוף הדומיננטי בקביעת סך התקציב הלאומי ואופן הקצאתו;
3. אין לכנסת תפקיד (חיובי) של ממש בתהליך התקצוב.

בממשלה אין, כאמור, דיון מקדים על סדרי העדיפויות הלאומיים, דיון שממנו יכולות להיגזר הנחיות למשרד האוצר בנוגע להצעת התקציב שהוא נדרש להגיש לממשלה; אגף התקציבים באוצר מגבש את התקציב ומגיש אותו לאישור הממשלה. משרד האוצר מציג חלופה אחת בלבד. חלופה זו היא הבסיס למיקח ולממכר הקודמים לאישור התקציב על ידי הממשלה.

האוצר מציע את הרכב ההוצאה המפורטת לכל משרד ממשלתי, ובמסמך המפרט את התקציבים נקבע הדגש לא על הגדרת המטרות והיעדים של יחידות הביצוע במשרדים השונים, אלא על סעיפי התשומות. לכן, לא נותר למשרד חופש פעולה לבחור לעצמו את פונקציית הייצור הנראית לו היעילה ביותר למתן השירותים ולביצוע המטלות. הצעת התקציב המגובשת במשרד האוצר מועברת לעיונם של השרים זמן קצר בלבד לפני מועד הדיון בממשלה. בפועל מכיר כל שר את הצעת התקציב הנוגעת למשרדו בקווים כלליים, אבל על תקציבי המשרדים האחרים ועל מסגרת התקציב הכוללת יש בידו מידע מוגבל בלבד.

תפקידה של הכנסת בתהליך התקצוב מרוכז כל כולו כמעט בידיה של ועדת הכספים. התפלגות ההצבעה בסופם של הדיונים מעידה כי השיקול

המכריע הוא השיקול המפלגתי. השפעתם של חברי הכנסת מתבטאת בעיקר בכספים הייחודיים, כלומר, בחלוקת העוגה התקציבית לטובת ציבורים מסוימים.

הוועדה הציבורית המקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה ושל הגופים הנתמכים מתקציב המדינה (להלן, דו"ח קוברסקי, 1989) בחנה את מאפייני תהליך התקצוב במשרדי הממשלה, מנקודת הראות של צורכי התכנון והניהול. מממצאיה עולה כי שיטת התקצוב הנהוגה בישראל היא תוספתית (אינקרמנטלית): עניינה של שיטת התקצוב הזאת מתמקד בדרך כלל בתוספות או בהפחתות השוליות מה"בסיס" הקיים (תקציב השנה הקודמת), על הסעיפים המופיעים בו. אין בשיטת התקצוב התוספתית בחינה שיטתית ומסודרת של מידת הנחיצות והאפקטיביות של פעולות ושל תוכניות קיימות.

בדו"ח קוברסקי הודגשה חולשה מרכזית נוספת בתהליך התקצוב, הנובעת בעיקרה מכך שהתקציב הנוכחי הוא תקציב פריטים (תשומות): מערכת התקצוב פועלת מתוך אוריינטציה המבליטה את תיאור התשומות, ובייחוד התשומות הכספיות לשכר או לפרויקטים; אין בתקציב מידע על תוכניות, על תוצאות, על תפוקות, על ביצועיות או על הישגים. לכן, במסגרת הזאת אין אפשרות לבחינה שיטתית של הזיקה בין תוצאות לבין תוצאות ואי אפשר, כמובן, להעריך את האפקטיביות ואת היעילות של תוכניות (דו"ח קוברסקי, 1989).

דו"ח ועדת קוברסקי מצביע על כמה ליקויים בתפקודן של יחידות הניהול המרכזיות (נציבות שירות המדינה, אגף התקציבים והממונה על השכר). מממצאי הוועדה עולה כי מעורבותן של יחידות אלה בדרכי הפעולה של המשרדים עצמם רבה מדי, ואילו האחראיות לתוצאות הפעולה חלה על הנהלות המשרדים. כמו כן הצביע הדו"ח על פגיעה באפקטיביות של הניהול במשרדים, שמקורה בריכוזיות ובהתערבות יתר, הגורמות לפגיעה ביזמות, במוטיבציה ובגמישות התפקוד או הפעילויות.

בשונה מן הארגונים בסקטור הפרטי, הארגונים בסקטור הציבורי אינם יצרניים, ואין הם מייצרים את הכנסתם. רובם המכריע של הארגונים הציבוריים הם ספקי שירותים לציבור הרחב, ולביצוע הפעולות הכרוכות בכך מקבל הסקטור הציבורי הקצאה כספית. הגורם המרכזי בהכנסתם של הארגונים האלה הוא המסים שמשלם ציבור הבוחרים.



בסקטור הפרטי נודעת חשיבות רבה למרכיב הרווח והרווחיות. כל ארגון פרטי וכל חברה פרטית שואפים למקסם את רווחיהם. סעיפי הרווח והרווחיות בדו"חות הכספיים של הארגון הפרטי הם מדד להצלחתו בהשגת מטרת העל – הרווח הכספי. כמו כן, המנהל בחברה העסקית נעזר במדדים הבוחנים את הפעילויות המתבצעות בתוך הארגון, והוא יודע כי לשם קבלת החלטות ניהוליות דרושים לו נתונים אמניים, עדכניים וזמינים. ניתוח הנתונים האלה מספק למנהל את המידע המדריך אותו בקביעת מדיניותה של החברה העסקית, בתכנון ובהערכה מחדש.

בסקטור הציבורי, לעומת זאת, מרכיב הרווח אינו קיים, כאמור. עם זאת, למרות חסרונו של מרכיב זה, אפשר לאמוד את מידת ההצלחה של הארגון הציבורי בהשגת מטרותיו. לשם כך יש לאמץ את שיטת החשבונאות המנהלית. שיטה זו תסייע למקבלי החלטות לאמוד את ה"ערך לכסף" (value for money). עניינה של החשבונאות המנהלית הוא בעיקר מדידת הפעילות המתבצעות במסגרתו של הארגון. שיטה זו מספקת מידע מפורט על תשומות ועל תפוקות, ומגישה אותו לדרג הניהולי בדיווח תקופתי. התקציב כענף של החשבונאות המנהלית עוסק בתכנון, בתיאום, בבקרה ובדיווח.

ועדת קוברסקי רואה את הביקורת הפנימית והחיצונית ככלי חשוב בידי ההנהלה הבכירה של משרדים ממשלתיים לשיפור תפקודיהם. את הביקורת הפנימית מבצעים הממונים בדרגות שונות ומבקר הפנים של המשרד. ועדת קוברסקי מדגישה כי האחראיות לביקורת מוטלת על המדרג המנהלי: על כל רובד מנהלים להפעיל ביקורת כלפי הרובד הכפוף לו, וביקורת זו מכוונת לשיפור תפוקות ולהעלאת איכותן.

במדינות רבות עבר, כאמור, תהליך התקצוב רפורמות מרחיקות לכת בשנים האחרונות. רוב הרפורמות התמקדו בסוגיית "הערך לכסף", כלומר, במדידת ביצועיהם של הארגונים הציבוריים מבחינת יעילות, חסכנות (עלויות), אפקטיביות (איכות). מטרתן המרכזית של הרפורמות שיושמו במדינות דמוקרטיות היתה להפיק את התוצאה הטובה ביותר לאזרחים מן השימוש במשאבי הציבור.



רפורמת התקצוב והניהול בסקטור הציבורי בניו זילנד, לדוגמה, מבוססת על שלושה עקרונות יסודיים:

- א. **פיקוח הפרלמנט על פעולות הממשלה.** פיקוח זה נועד להבטיח שהשימוש בהון הכספי, שמקורו בעיקר במסים שמשלם ציבור הבוחרים, אכן ישיג את התוצאה הטובה ביותר לציבור הרחב;
- ב. **עקרון אחריות אישית.** על משרדי הממשלה חובה לדווח לשרים הממונים על פעילותם, ושרי הממשלה חייבים לדווח לפרלמנט. עקרון האחריות האישית ניתן ליישום ולביצוע רק לאחר חקיקת חוק המאפשר למסד מערכת יחסים חדשה בין ראשי המשרדים לבין השרים הממונים. חוק נוסף, הקשור ברפורמת הניהול בסקטור הציבורי, מעניק לראשי המשרדים הממשלתיים את הסמכות לשכור ולפטר עובדים;
- ג. **שיפור ביצועי ההנהלה.** שיפור הניהול הפנימי באמצעות מערכת מידע, שתקיף נתוני עלות, איכות, כמות וטווח זמן מוגדר מראש ליישום כל תפוקה.

לרפורמת התקצוב והניהול בניו זילנד יתרונות רבים: ציבור הבוחרים מקבל יותר "ערך לכסף"; הפרלמנט מקבל מידע אמין ועדכני יותר, שבעזרתו הוא מפקח על התפוקות ועל הביצועים; שרי הממשלה מקבלים מידע אמין ושוטף מהמשרדים שעליהם הם ממונים; למשרדי הממשלה ברורים יותר תפקידיהם, תחומי אחריותם והמשאבים העומדים לרשותם.

מן הרפורמות שנערכו בתהליכי התקצוב במדינות דמוקרטיות שונות אפשר לחלץ כמה יסודות עיקריים:

- הגדרת יעדים, במונחים כמותיים ואיכותיים, ליחידות ביצוע ולמשרדים ממשלתיים;
- הגדרת מדדים כמותיים לבקרת תפוקות;
- מתן שיקול דעת רב ליחידות הביצוע לבחור לעצמן את פונקציית הייצור לתוצרתן;
- הטלת אחריות ספציפית לביצוע התקציב;
- מעבר מתקצוב ופיקוח על תשומות לתקצוב ופיקוח על תפוקות;
- מעבר מתקצוב "מלמטה למעלה" לתקצוב "מלמעלה למטה", עם דגש על סדרי עדיפות לאומיים (דרי, שרון, 1994).

לאור הניסיון המצטבר והלקחים שהופקו במדינות אחרות ביישום רפורמות, ונוכח המצב במגזר הציבורי בישראל, מציע המכון הישראלי לדמוקרטיה נייר עמדה זה ככלי עזר למנהל הציבורי הבכיר ולנבחרי



הציבור. בפרקים הבאים תוצג רפורמה לניהול ולתקצוב הסקטור הציבורי, המותאמת למאפייניו של הממשל הישראלי.

בפרק הראשון יוצג דיון במרכיב האחריות האישית ברפורמה בניהול ובתקצוב. כדי לקבוע את תחומי האחריות ואת גבולות האחריות של בעל תפקיד בארגון, יש להגדיר בבהירות את התפקידים שהוא ממלא ואת סמכויותיו במסגרת תפקידיו. מובנה של האחריות הוא החובה לדווח על הביצוע ועל התפוקות המשרדיות.

בפרק השני יידון תהליך העיצוב של מדדי התפוקות. בפרק זה תוצג השיטה לעיצוב מדדים תקפים ומהימנים להערכה ולבקרה ליעילות, לחסכון בעלויות ולאפקטיביות של ביצועי הארגון ושל התפוקות שמתכנתת ההנהלה הבכירה להשיג.

בפרק השלישי יובא דיון במערכת התמרוץ והנעת העובדים, המיועדת לשפר את תפוקות הארגון. מערכת התמרוץ היא מרכיב חשוב ברפורמה הניהולית והתקציבית המוצעת כאן.





## אחריות אישית, סמכות, דיווח וביקורת

מערכת הממשל ברוב הדמוקרטיות המערביות מושתתת על עקרון המענה וחובת מתן דין וחשבון (accountability). עיקרון זה כולל הטלת אחריות ספציפית לביצועי התקציב. הנה כמה דוגמאות למדינות שאימצו את עקרון האחריות האישית:

- ב-1989 הונהגה בניו זילנד רפורמה מרחיקת לכת בשירות הציבורי. הרפורמה הקיפה, בין השאר, את העסקתם של ראשי המשרדים הממשלתיים בחוזים אישיים במגמה לחזק את כללי האחריות האישית והניהולית ברשות המבצעת;
- ב-1986 הנהיגה הולנד אחריות כספית. כוונת הרפורמה היתה לחייב כל משרד לשאת בעיקר האחריות למבנה ולארגון של מערכת החשבונאות הנתונה בידי. האחריות הכספית הקיפה, בין השאר, הנהגת שיטה להעברת מידע פיננסי בין הגורמים השונים המעורבים בהכנת התקציב וביישומו. האחריות הכספית חיזקה את הקשר בין הניהול והמדיניות, והגבירה את יעילותו של השירות הציבורי;
- בקנדה הוגברו הסמכות המיניסטריאלית והאחריות האישית. ב-1986 הוכרז על יוזמה להגברת סמכותם ואחריותם של השרים. שיטת ה-IMAA (Increased Ministerial Authority and Accountability Initiative) מעניקה לשרים ולמנהלים הבכירים סמכות רבה יותר וגמישות רבה יותר, כדי שיוכלו להתמודד עם הנסיבות המשתנות ולנהל ניהול אפקטיבי יותר, למרות מגבלת המשאבים. כמו כן מציעה שיטת ה-IMAA להגדיל את האחריות האישית של השרים ושל המנהלים הבכירים בשירות הציבורי, הן לתוצאות והן לביצוע המדיניות;
- בארצות הברית מושם הדגש על מדדי ביצועיות והישגיות במונחי איכות, טווח זמן ותפוקות. סוכנויות הממשל מחויבות לדווח פעם אחת בשנה על הישגיות של פרויקטים ושל תוכניות, על התקדמות בהשגת המטרות, ולהגדיר מטרות. במונחי פרודוקטיביות לשנת התקציב הבאה. לצורך זה הוקם בארצות הברית ה"מרכז הפדרלי לאיכות".

■ הממשל בבריטניה קידם מאז 1982 את תחום הניהול הפיננסי. השיטה כוללת מדידת תפוקות בכל רמות הארגון, מרמת קובעי המדיניות ועד לרמות התיאום והביצוע בשטח (OECD, 1989).

לסיכום, בכמה מן המדינות מדגישה הרפורמה בתהליכי התקצוב את שיפור הפרודוקטיביות של השירות הציבורי, ואילו במדינות אחרות מוסדה מערכת ניהול חדשה המדגישה את התקצוב למען תוצאות (OECD, 1989).

בנייר עמדה זה נתמקד באחריות האישית של השירות הציבורי. אחריות הדרג הפוליטי תתבטא ברמת השר בלבד, ולא ברמת הממשלה.

האחריות האישית המוטלת על הביצועים ועל ההישגיות חייבת להקיף את כל דרגי המנהל בשירות הציבורי. תחום האחריות של כל מנהל מוגדר במסגרת הסמכויות שהואצלו לו על ידי ראש הארגון, השר.

הסמכות המואצלת לכל בעל תפקיד מעניקה לו את היכולת להניע את הכפופים לו לפעול על פי הנחיותיו והוראותיו. ככל שמואצלות יותר סמכויות לבעל התפקיד, כן מתרחב תחום אחריותו האישית; במלים אחרות, חובת האחריות בכל הדרגים הניהוליים היא הבסיס לשרשרת האצלת הסמכויות. במערכות דמוקרטיות מערביות אפשר להבחין במגמות של ביזוריות והאצלת סמכויות. בדנמרק, לדוגמה, נהוגה שרשרת של סמכויות המואצלת מן הממשלה אל המשרדים השונים; המשרדים רשאים, בין השאר, להאציל את סמכות ההקצאה לרמות נמוכות יותר הניזונות מן התקציב. בהולנד, שמה הממשלה דגש על ביזור האחריות באמצעות העברתם של המשאבים לרמות הניהול והביצוע הנמוכות ביותר בממשל.

כל מנהל בארגון הציבורי יגדיר, בשיתוף עם המנהלים הכפופים לו, את תפקידיהם, את גבולות סמכויותיהם ואת תחומי אחריותם. המנהל הכללי של משרד הקליטה, למשל, בשיתוף עם סמנכ"ל מידע והסברה, יגדיר את תפקיד הסמנכ"ל. הגדרת התפקיד תכלול את סמכויותיו ואת תחומי אחריותם של מנהלי האגפים השונים. שרשרת האצלת הסמכויות ותחומי האחריות תתארך באמצעות הגדרת התפקיד של מנהל אגף פניות הציבור, למשל; גם במקרה זה, הגדרת התפקיד תיעשה בשיתוף מנהל אגף פניות הציבור וסמנכ"ל למידע והסברה.



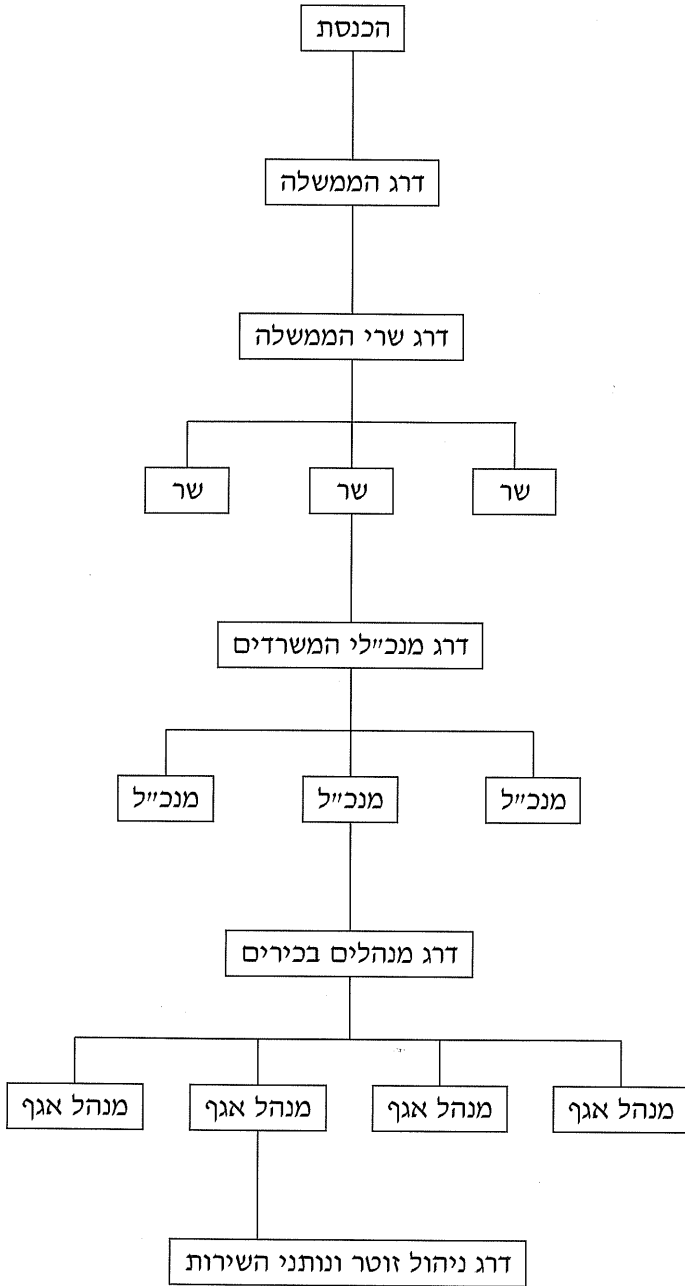
עקרון האחריות האישית מבטא סמכות ואחריות בכמה רמות:

- בין הכנסת כנציגת הבוחרים לבין הממשלה;
- בין הממשלה לבין שרי הממשלה;
- בין השרים לבין המנכ"ל הציבורי;
- בין מנכ"לי המשרדים הממשלתיים לבין מנהלי האגפים;
- בין מנהלי האגפים לבין מנהלי המחלקות;
- בין מנהלי המחלקות לבין מנהלי המדורים, וכן הלאה.

במוצג מס' 1 מתוארת שרשרת האחריות האישית המעוצבת בהתאם למבנה מדרגי של מוסדות הממשל. ההיררכיה המוסדית במוצג זה מבטאת את היקף הסמכויות המואצלות לכל רמה מוסדית, ואת חובת הדיווח של כל דרג בממשל לדרג אחר. בעמודים הבאים יפורטו השלבים השונים בתהליך הכנת התקציב. שלבים אלה יבטאו את תחומי האחריות ואת היקף הסמכות של כל אחד ממוסדות הממשל המופיעים במוצג מס' 1. כמו כן, יוסברו הכיוונים של חובת הדיווח ושל האצלת הסמכויות.



### מוצג מס. 1 שרשרת אחריות אישית



## שלב א': קביעת המדיניות על ידי הממשלה

הממשלה אחראית לקביעת מדיניות כוללת, לבחירת מטרות העל ולקביעת סולם עדיפויות של התוצאות הרצויות. בתהליך הדירוג של סדר העדיפויות מבוטאת ראייה מקרו-כלכלית, ומובאים בחשבון האילוצים הכלכליים, הפוליטיים והחברתיים. מטרות העל שמציבה הממשלה מחולקות בין שרי הממשלה – כל שר מקבל מטרה, תת-מטרה או כמה מטרות.

בשלב הבא מציגים השר ומנכ"ל המשרד הממשלתי את התקציב הדרוש להם, ומנמקים את טענתם בפני הממשלה.

## שלב ב': הכנת התקציב הדרוש ליישום המטרות על ידי השר והדרג האופרטיבי

לפני הגשת התקציב המשרדי לממשלה יסכימו השר הממונה על המשרד והמנהל הכללי, המופקד על המשרד הממשלתי והמייצג את הדרג האופרטיבי, על התקציב לשנת הכספים הקרובה.

**השר:** בכל שנת תקציב יידרש השר, הממונה על משרד ממשלתי מסוים והאחראי לביצועיו ולתפוקותיו, להציג בפני הממשלה את המסמך התקציבי של משרדו. במסמך זה תובא הצעה מנומקת להקצאה תקציבית למשרד. בבסיסה של ההצעה לנתח התקציבי שיוקצה למשרד יעמוד התקציב המשוער הדרוש להשגת התפוקות הנגזרות ממטרות העל שהציבה הממשלה. בהצגת המסמך התקציבי של משרדו חייב השר להצביע על קשר ברור בין התפוקות של המשרד לבין התוצאות שהממשלה מצפה להשיג.

**המנהל הכללי במשרד ממשלתי:** כל מנכ"ל יציג בפני השר הממונה על המשרד את התקציב המשוער לשנת התקציב הקרובה. הצגת התקציב המשרדי כוללת הגדרה של התפוקות שהמשרד **מתחייב** לבצע. הגדרת התפוקות כוללת כמות, איכות, עלות, וטווח הזמן הנדרשים לביצוע עד להשגת המטרה.



**המנהל בשירות הציבורי:** המנהלים בשירות הציבורי אחראים לביצוע וליישום של תת-תפוקות, שיגדיר המנהל הבכיר בשיתוף המנהל הכפוף לו. דרך שיתופית זו של קבלת החלטות או של הגדרת מטרות תעלה את רמת המוטיבציה של המנהלים לתרום להשגת התפוקות.

בשלב זה חשוב לקבוע בבהירות את הכללים:

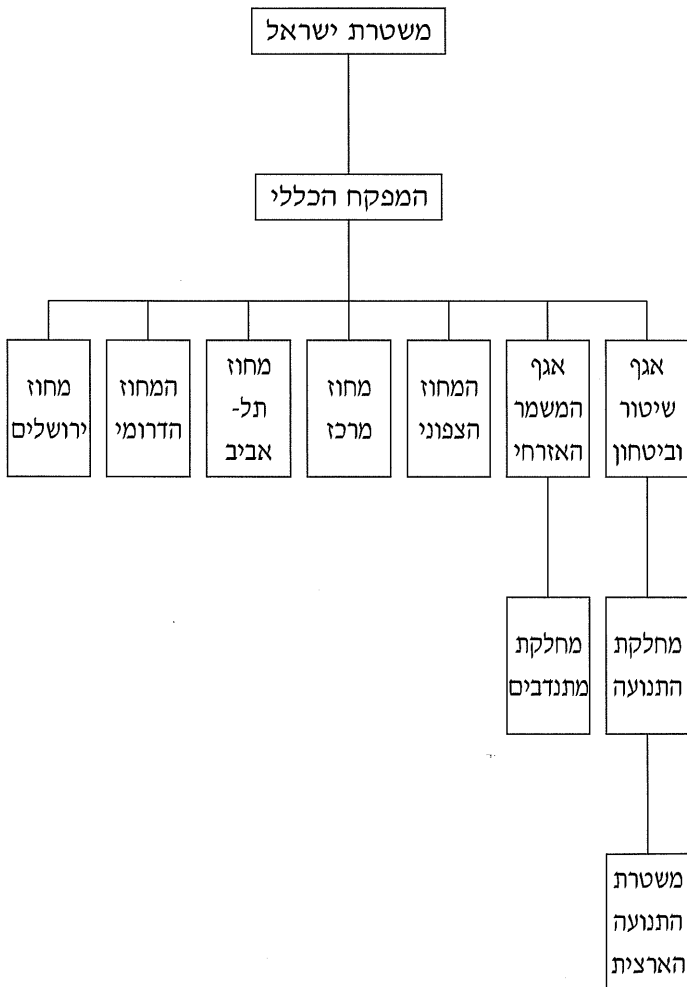
- להגדיר את התפקידים ואת היחידות במשרד שישתתפו בביצוע תפוקה מסוימת;
- לקבוע את תחום האחריות המנהלית והאישית ואת היקף הסמכות המוענקת של כל אחד מבעלי התפקידים הרלבנטיים;
- להציג את המשאבים העומדים לרשותם של האחראים על ביצוע התפוקה;
- לקבוע את מיקומו בהיררכיה הארגונית (מי כפוף לו? למי הוא כפוף?).





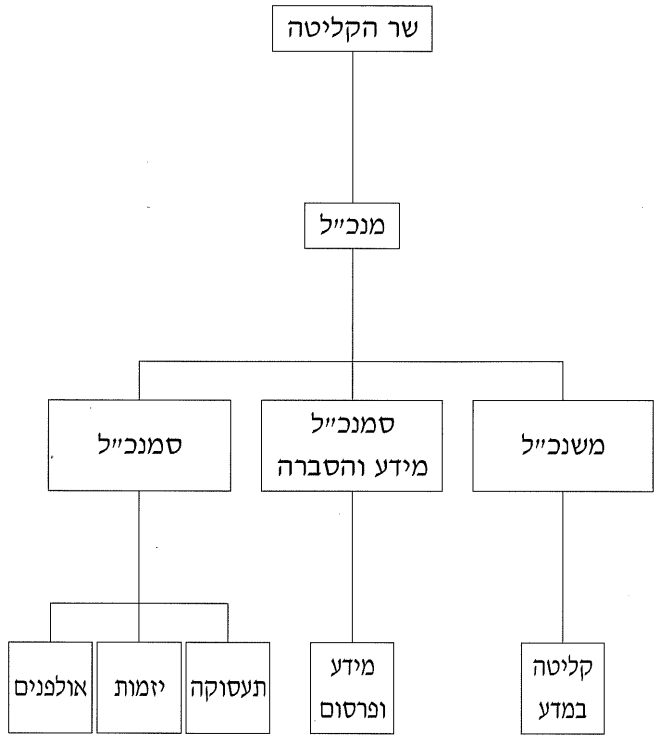
**דוגמה מס' 1<sup>1</sup>**  
**משטרת ישראל**

**המטרה:** הורדת שיעור גניבת כלי הרכב ב-20%.  
השלב הראשון הוא ליצור תרשים של המבנה הארגוני הרצוי להשגת התפוקה הרצויה;  
במילים אחרות, ליצור תרשים המתאר את ההיררכיה בין בעלי התפקידים השונים בארגון הקשורים להשגת התפוקה (הערה: בדוגמה לא מפורטת ההיררכיה בתוך המחוזות השונים)



**דוגמה מס' 2**  
**המשרד לקליטת עליה**

**המטרה:** הורדת שיעור האבטלה בקרב העולים החדשים.  
 פירוט כל בעלי התפקידים וכל היחידות האחראיות לביצוע התפוקה המתוכננת:



**שלב ג': הדיון על ההקצאה**

בדיון על ההקצאה התקציבית של כל משרד ממשלתי תבחן הממשלה את מידת השגתן של תפוקות המשרד בשנת התקציב הקודמת. המשאבים יוקצו למשרדים בהתאם לתפוקות המוגדרות לפי כמות, איכות, טווח זמן להשגת התפוקות ועלות, ובהתאם למגבלות התקציב.

## שלב ז': הצגת התקציב בפני הכנסת

כנציגת ציבור הבוחרים חייבת הכנסת לפקח על פעולות הממשלה ועל ביצועי המשרדים. הפיקוח יתבצע באמצעות ועדת הכספים של הכנסת. חובת הדיווח לוועדת הכספים חלה הן על הממשלה והן על משרדי הממשלה.

לאחר שלב ההקצאה יציגו בכנסת (בוועדת הכספים) השר ומנכ"ל המשרד את בקשת התקציב של כל משרד ממשלתי.

לפני הצגת בקשתם בכנסת יסכימו השר והמנכ"ל על הסמכויות ועל האחריות שעליהן הם ממונים, ועל התפוקות שיתחייב משרדם להשיג.

הצגת הדברים בוועדת הכספים תכלול את הגדרת התפוקות ואת העלות המשוערת של כל תפוקה.

אחריות משרדי הממשלה לביצוע התפוקות תוטל לאחר אישור תקציבם.

## שלב ה': בקרה ודיווח שוטף

היבט מרכזי בניהול על פי אחריות אישית בסקטור הציבורי מתמקד במדידת התפוקות שהושגו, כדי שהשירותים הניתנים לאזרחים יגשימו את המטרות שלשמן נועד השירות. כמו כן, על המנהל מוטלת אחריות מנהלית ואישית לתהליכים שבאמצעותם משיגים השירותים את המטרה הכללית שלשמה תוכננו.

יכולת הניהול תוערך באמצעות מדידת התפוקות שהושגו על פי אינדיקטורים של ביצוע יעיל, אפקטיבי וחסכוני.

למערכת ניהול ובקרה מסודרת, שיטתית ועקבית, יש הכרח בדיווחים שוטפים על הישגיות על פי מדדי תהליך ומדדי תפוקות. הדיווח הוא כלי עזר למנהלים בכל דרגי הניהול בממשל. תזרים הדיווח והעברת המידע יתנהל "מלמטה למעלה". על מערכת הדיווח לכלול מידע עדכני, אמין וזמין, ולכן חייב המידע להיות מרוכז ומתומצת.

כדי לנהל ביעילות, באפקטיביות ובחסכוניות את היחידות שעליהן הם אחראים, דרוש למנכ"לים ולמנהלים במשרדים הממשלתיים מידע עדכני,



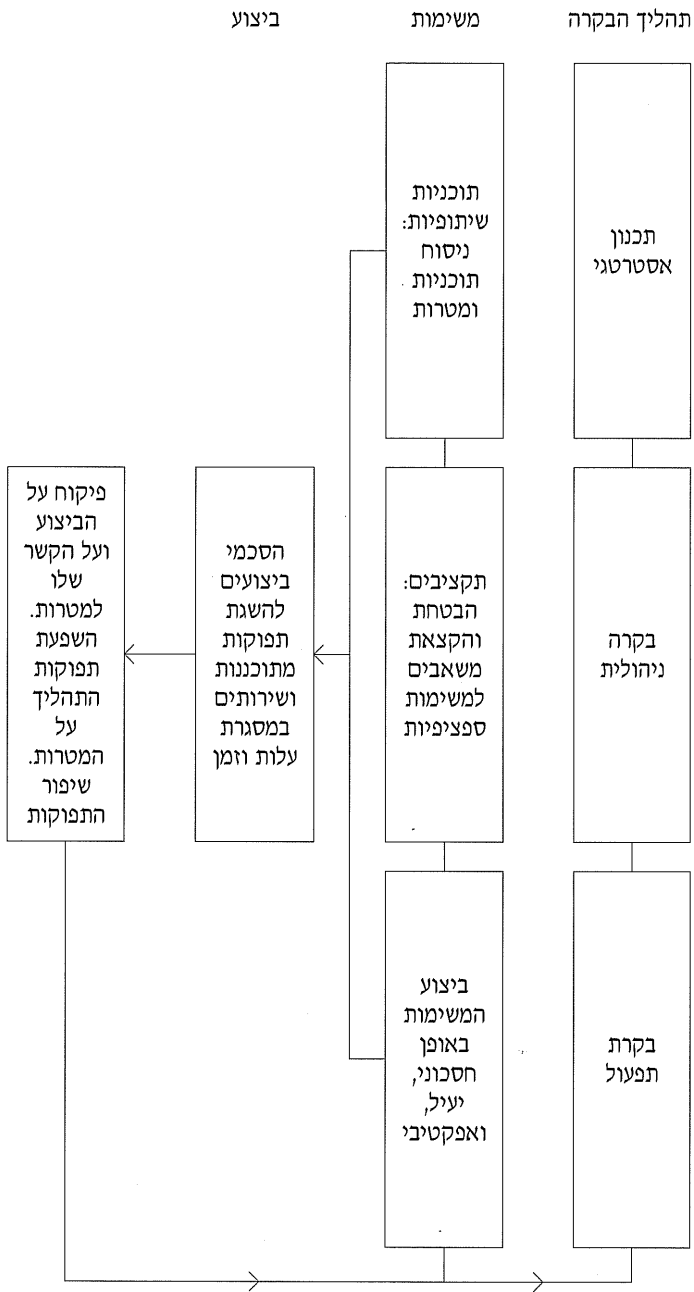
אמין וזמין. הדיווח השוטף וזרימת המידע יגבירו את מידת הבקרה על התשומות של הדרג הניהולי.

שיטת דיווח זו מאפשרת לכל דרגי המנהל והפיקוח מעקב שיטתי, באמצעות השוואה בין התקציב שתוכנן להשגת התפוקות (סך אומדן עלות התשומות), כפי שהוצג במסמך התקציב המשרדי, לבין התקציב שנוצל לביצוע התפוקות (סך עלות התשומות בפועל). השוואה נוספת העומדת לרשותם תתבצע בין התפוקות המתוכננות לבין התפוקות שהושגו. כמו כן, אפשר להשוות בין סך התשומות שנוצלו בפועל ביחידת תפוקה; במלים אחרות, מטרת הדיווח השיטתי לעדכן ולספק מידע אמין בנוגע לביצועיות בהשגת המטרות של כל משרד ומשרד.

במוצג מס' 2 מתואר תהליך ניהול ההוצאות, בהיבטיו השונים. בתהליך כמה שלבים: השלב הראשון הוא תכנון אסטרטגי באמצעות ניסוח המטרות; השלב השני הוא שלב הקצאת התשומות לצורך השגת המטרות; השלב השלישי הוא שלב הביצוע; תהליך ניהול ההוצאות ייסגר באמצעות פיקוח על תהליך הביצוע ועל הביצוע בפועל. ההיזון החוזר מתאפשר בזכות הבקרה והפיקוח. באמצעות המשוב ניתן לעצב מחדש (במידת הצורך) את כל אחד מן השלבים של תהליך ניהול ההוצאות. רצוי לאמץ את עקרון האחרייות האישית בכל אחד מההיבטים ומהשלבים המרכיבים את תהליך ניהול ההוצאות. בנייר עמדה זה נתמקד בשלב הפיקוח על תהליך הביצוע ועל התפוקות והביצוע בפועל.

מוצג מספר 2<sup>2</sup>

תהליך ניהול ההוצאות והאחריות האישית



## חקיקה הכרחית ליישום שיטת התקצוב על פי תפוקות

כדי למסד את שיטת התקצוב על פי תפוקות, על הכנסת לעגן את עקרון האחריות האישית בחוק. החקיקה הקשורה לרפורמה בניהול במגזר הציבורי כוללת את הסעיפים האלה:

א. **חקיקת חוק שיבטיח את העברת המידע הדרוש לפיקוח:** בעזרת חקיקה זו תמוסד מערכת יחסים חדשה בין המנהלים של משרדי הממשלה לבין השרים הממונים על המשרדים. המשרדים הממשלתיים יהיו חייבים על פי חוק לדווח לשרים הממונים, והממשלה תהיה חייבת על פי חוק לדווח לוועדת הכספים של הכנסת. התקשייר מסמיך את הממונה על הביקורת הפנימית במשרד ממשלתי לדרוש ולקבל מעובדי המשרד ומגורמים הקשורים עמו כל מסמך וכל הסבר הדרוש לעריכת הביקורת.

ב. **חקיקת חוק שימסד את האחריות האישית והמנהלית:** "סמכויות המנהל הכללי מעורפלות למדי, פרט למקרים, שחוקים ספציפיים העניקו לו סמכויות מקצועיות מיוחדות בתחומים בהם עוסקים חוקים אלו" (דו"ח קוברסקי, א', 1989: 70).

התקשייר קובע אמנם עניינים מסוימים שהם בתחום סמכותו של המנכ"ל, אבל אלה הן בעיקר סמכויות טכניות-מנהליות ברמה הנמוכה של הניהול, ואילו הסמכויות ברמה המהותית והגבוהה ביותר של הניהול מעורפלות, ובמידה רבה אף אינן קיימות (דו"ח קוברסקי, ב', 1989: 119).

"יתירה מזו, יש אשר מוקנות לכפופים לו סמכויות מרובות משלו – למרות אחריותו הכוללת של המנכ"ל לכל הנעשה במשרדו" (דו"ח קוברסקי, א', 1989: 70).

ולכן, רצוי לחזק את סמכויות המנכ"ל, אגב נשיאה באחריות אישית למקרי חריגה מחוק, מתקנות, מנהלים מחייבים או מתקציב. בקנדה, לדוגמה, נחקק חוק המנהל הכספי, הקובע את אחריותם של השרים ושל הסגנים הממונים על הסוכנויות. בהטלת האחריות על בעלי התפקידים האלה מובטחות, בין השאר, שיטה נאותה לפיקוח ולבקרה על החשבונות וכניסה להתחייבויות רק אם התשלומים מכוסים בהקצאות.

ג. **הגדלת סמכויות משרדי הממשלה:** מינוי ופיטור עובדים – העברת סמכויות מנציבות שירות המדינה למשרדים.



"המנכ"ל במשרד הממשלתי אינו רשאי לגייס עובדים או לפטרם לפי צורכי המשרד (סמכות הנתונה לנציבות שירות המדינה), לנהל עמם משא ומתן על שעות עבודתם ותנאיה (סמכות הנתונה לממונה על השכר), לשנות את היקף כוח האדם במשרד (נציבות שירות המדינה ואגף התקציבים), להמיר משרות, לשנות תאריהן או תקן דרגותיהן (נציבות שירות המדינה)" (דו"ח קוברסקי, א', 1989: 70).

הפיטורים האינדיבידואליים בשירות הממשלתי נחלקים לשני סוגים: האחד, פיטורים מטעמי משמעת המבוצעים באמצעות פסיקה של בית דין משמעותי; השני, פיטורים מטעמי אי התאמה, מכוח החלטת השר. הדיון יתמקד בסוג השני, שבו הסמכות נתונה לשר, והוא יכול להאצילה למנכ"ל. הפרוצדורה מחייבת לנהל משא ומתן עם נציגות העובדים, ועם זאת, אין היא מחייבת להגיע עמה להסכמה. קושי נוסף בפיטורי עובד מטעם אי התאמה – התניית הפיטורים של עובדים מגיל מסוים באישורה של נציבות שירות המדינה.







## עיצוב מדדי התפוקות

בפרק זה יוצג עקרון הניהול הכלכלי, שעל פיו יבצע הארגון את תוכניותיו ביעילות, בחסכוניות ובאפקטיביות (ר' מוצג מסי 3). בהמשך הדברים תוסבר ותוגדר ביתר פירוט ואריכות מהותם של הקריטריונים חסכון, יעילות ואפקטיביות. כמו כן, יוצגו שיטות חישוב למדידת הקריטריונים האלה, ויבאו דוגמאות למדדי תפוקות וביצוע.

מדדי תפוקות הם אמצעי פיקוח לשיפור ביצועי הארגון. הערכת הביצועים והתפוקות היא כלי לביקורת פנימית, ויש בכוחה לסייע לשיפור מתמיד של תפוקות הארגון. באמצעות מדידת תפוקותיו של הארגון תישמר עקביות בין ביצועיו בפועל לבין מטרותיו. מדידת הביצועים והתפוקות מספקת מידע חיוני להנהלת הארגון, ובכך משפרת את פעילותה של ההנהלה, ועונה לצרכים המשתנים של הצרכנים. האזרח במסגרת זו נתפס כצרכן.

השיטה המוצגת בנייר עמדה זה לעיצוב מדדי התפוקות מומלצת למנהלים בסקטור הציבורי בכלל ולמנהלים במשרדים הממשלתיים בפרט.



מוצג מס' 3<sup>3</sup>

קטגוריות של אחריות אישית

קטגוריה	עקרונות	הסבר העקרון
1. חלופות להוצאה	מגבלת תקציב	הערכה מהיבט של הכנסה: מה ניתן להשיג ובאיזו עלות
	השלכה ברמה המקרו-כלכלית	הכרה והערכה של הקשרים בין התקציב לבין המשק
	עדיפויות ואילוצים שנתיים	ניסוח העדיפויות בהתחשב במגבלת התקציב בהשפעות המשקיות ובאילוצים
2. ביצוע התוכנית	הליך מקובל	בקשה לקבלת משאבים לשם מטרות המאושרות על ידי המחוקקים
	ניהול כלכלי	ביצוע כלכלי, יעיל ואפקטיבי, של התוכנית או של המדיניות
	מערכות שירות נאותות	מנגנון המסוגל לספק שירות איכותי
3. מידע	מסגרת התקציב	תהליך שבו התפוקות וההכנסות במסגרת זמן נתון, מתקשרות לעלות השירותים
	עקביות	שיטת סיווג ורישום אחידה
	עקרון הזמן	מידע זמין לשימוש מקבלי ההחלטות בממשלה ובציבור



מדדי התפוקות הם הערכה השוואתית של תשומות ושל תפוקות. אפשר להציע כמה דוגמאות למדדי תפוקות:

- **מודעות** מודעותה של קבוצת מקבלי השירות לשירות הניתן בארגון ציבורי מסוים;
- **היקף** כמות השירות המסופקת ביחס להיקף הבעיה;
- **שביעות הרצון** שביעות הרצון של הצרכן מן השירות.

לרשימת הדוגמאות האלה אפשר להוסיף מגוון רחב של מדדים, כמו איכות, שוויוניות ושיתופיות. הספרות המקצועית מציעה שפע של מדדי תפוקות; לעתים גוברת הנטייה להשתמש במדדים רבים מאוד, ובכך לאבד את המיקוד במדדים החשובים יותר, שדרגת אמינותם גבוהה יותר. ואולם, שימוש במדדים מעטים מדי עלול שלא לשקף בתקפות את ההיבטים החשובים של יישום המדיניות, המאפשרים לנהל את הארגון ניהול אפקטיבי יותר.

שביל הזהב טמון ביצירת איזון: תכנון סדרת מדדים סביב קריטריונים של חסכון, של יעילות ושל אפקטיביות, יבטיח שמירה על מינון נכון של מדדי תפוקות. דוגמאות למדדים מעין אלה:

- **קריטריון החסכון** אינדיקטור של עלות (למשל, עלות שנתית לכל אדם השוהה בבית אבות);
- **קריטריון היעילות** אינדיקטור של פרודוקטיביות (לדוגמה, מספר הלקוחות שלהם נותן פקיד הדואר שירות בשעה);
- **קריטריון האפקטיביות** אינדיקטור של איכות השירות (למשל, אחוז המנויים המרוצים משירותיה של ספריה).

חישוב "הערך לכסף" יכול להעיד על כישורי המנהל. מציאת "הערך לכסף" היא אנלוגיה למרכיב הרווח הקיים בארגונים בסקטור הפרטי.

$\frac{\text{תשומה פיזית}}{\text{עלות התשומה}} \times \frac{\text{תשומה פיזית}}{\text{תפוקה פיזית}} \times \frac{\text{ערך של תפוקה}}{\text{לכסף}^4} =$
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <span>חסכון</span> <span>יעילות</span> <span>אפקטיביות</span> </div>



## קריטריון החסכון

הגדרה: ארגון ציבורי הוא חסכוני אם הוא רוכש את התשומות בעלות נמוכה מהערך המצופה של עלות משאבי התשומות; במלים אחרות, החסכון מתבטא ברכישת משאבי תשומות, באיכות נאותה, במינימום עלות.

$$\text{ערך לכסף} = \frac{\text{תשומה פיזית}}{\text{עלות התשומה}}$$

חסכון

### מהי תשומה

"תשומה פיזית": החומרים הגולמיים וכוח העבודה המיוחסים להפקת תפוקה מסוימת.

התשומות הן המשאבים הפיזיים שבהם משתמשות היחידות בארגון לצורך אספקת שירותים או ייצור מוצרים, כמו כוח אדם, מקרקעין, בניינים, ציוד משרדי, יחידות אנרגיה (יחידות חום, יחידות חשמל).

התשומה הפיזית נמדדת בעלות ובכמות. דוגמאות למדידת תשומה בכמות: מדידת כוח אדם באמצעות שעות עבודה; תשומת המקרקעין נמדדת לפי שטח המקרקעין.

מדידת כמות התשומה קלה יחסית, ובהמשך הדברים נתמקד בדרכים להערכת עלות התשומות.

### איך נמדדת עלות התשומה?

מדידת עלות התשומות חיונית לעיצוב מדדי תפוקות ניהוליות. עלותם של פרויקט או של מדיניות חייבת לכלול את כל עלויות המשאבים הכלכליים התורמים להשגת התפוקה המתוכננת.



כדי לאמוד את עלות התשומות רצוי להבחין בין תשומות פיזיות שהן תשומות הוניות (כמו מחשב) לבין תשומות פיזיות שאינן הוניות (כמו יחידות חום).

מדידתה של עלות התשומות ההוניות קלה יחסית, ואפשר לחשבן במגוון דרכים, כמו הערכתה של עלות התשומה לשנה מסוימת באמצעות גורם ההיוון (קביעת הערך הנוכחי). דרך נוספת למדידת עלות המשאב היא הערכת התשומה על פי תקופת חייה.

במדידת תשומה שאינה הונית (עלויות חימום, למשל) מדידתה של עלות התשומה מורכבת יותר. בעיית המדידה נוצרת כאשר התשומה מחולקת בין כמה יחידות בארגון. הבעיה מחריפה כאשר חלק מן היחידות אינן מופקדות על השגת התפוקה המתוכננת, ולכן העלות הכללית של התשומה גדולה מעלות חלק התשומה הקשור בהשגת התפוקה. אחד הפתרונות המקובלים לבעיה הוא מדידת ההיקף של השימוש במשאבים (או מדגם מהיקף זה); עלויות החימום, למשל, יכולות להתחלק בהתאם למשטח הרצפה המתחמם.

## סוגי העלויות

סוגי העלויות רבים, ולהלן נפרט בקצרה אחדים מהם:

### ■ עלויות קבועות

עלויות שאינן משתנות כתוצאה משינויים בהיקף הפעילות ביחידת זמן נתונה (לדוגמה, גידול במספר המבקשים להוציא דרכון לא יעלה את תשלום שכר הדירה של סניפי משרד הפנים);

### ■ עלויות משתנות

עלויות המושפעות מכל שינוי ברמת הפעילות (לדוגמה, עלות צריכת הנייר במשרד הפנים תגדל כתוצאה מעלייה במספר הדרכונים שהונפקו);

### ■ עלויות ישירות

עלויות שאפשר לשייכן לתפוקה מסוימת או לתת-תפוקה (לדוגמה, שכר מנהל האחראי על הפקת תפוקה אחת בלבד);

### ■ עלויות עקיפות

עלויות ייצור שאי אפשר לשייכן לתפוקה מסוימת או לתת-תפוקה (לדוגמה, עלויות החימום שהוזכרו לעיל);



## ■ "עלות צל"

מושג זה חשוב במיוחד בשלב ההערכה. "עלות הצל" היא העלות שאינה נראית בטווח הקצר כעלות מזומנים, אבל בטווח הארוך מתגלה כעלות כספית (לדוגמה, מדיניות על של פיטורי עובדים תחסוך אמנם הון כספי בטווח הקצר, אבל היא עלולה ליצור עלויות בטווח הארוך כתוצאה מ"זכויות" שונות, כמו דמי אבטלה, לאוכלוסיית המובטלים).

החסכון היחסי של ארגון נקבע באמצעות השוואה בין עלות התשומות של הארגון לבין העלויות של אותן התשומות בארגונים דומים. יחידת השוואה נוספת – אינדקס מחירים של התשומות שנרכשו (ר' תת-פרק "השוואת ביצועים" בעמוד 43).

## קריטריון היעילות

הגדרה: יעילות כלכלית מוגדרת כמצב שבו ערך התפוקה המופקת על ידי כמות נתונה של מקורות עולה בכמות המרבית על ערך המשאבים (התשומות) שהושקעו; במלים אחרות, הארגון יעיל כאשר הוא מפיק מספר מקסימלי של תפוקות לתשומה קבועה או כאשר הוא משתמש במינימום תשומה לייצור תפוקה קבועה. יעילות החסכון, המוצגת בתרשים שלהלן, מודדת את ערך התפוקה ביחס לעלות התשומות.

$$\text{יעילות} = \frac{\text{תפוקה פיזית}}{\text{תשומה פיזית}} = \frac{\text{ערך}}{\text{לכסף}}$$

לפני שיוצעו דרכים לקביעת ערכה של התפוקה, יש צורך להגדיר את המונח תפוקה. הגדרה כללית: תפוקה פיזית – מידה קבועה (כמותית) של התפוקה הישירה של פעילות הארגון; במלים אחרות, התפוקות הן השירותים השונים והמוצרים השונים שמפיקים הארגונים בסקטור הציבורי. החינוך הפורמלי, לדוגמה, המועבר לילד בבית הספר הוא תפוקתה של מערכת החינוך.



ישנם סוגים שונים של תפוקות:

- תפוקה ישירה      התוצר הפיזי המיידי, השירותים שיוצרו;
- תפוקה לא מתוכננת      השפעות צדדיות לא מתוכננות ולא רצויות של ייצור התפוקה הישירה;
- תפוקות ביניים      התפוקות במהלך תהליך ההפקה או הייצור של התפוקות הסופיות של הארגון;
- תפוקה סופית (תוצאה)      ההשפעה הרחבה של התפוקה על החברה ככלל (לדוגמה: ירידה במספרן של תאונות הדרכים; יצירת מקומות עבודה נוספים; צמצום רשימת הממתינים לניתוח בבית חולים).

### דוגמה – חיסון נגד מחלות ילדים מידבקות

תפוקה ישירה	המטופל חוסן מפני המחלה
תפוקה לא מתוכננת	השפעות צדדיות לא רצויות
תפוקת ביניים	המידה שבה המטופלים המחוסנים אינם נדבקים במחלה
תפוקה סופית	המידה שבה הופחתה התפשטות המחלה בקהילה

### איך נמדדת התפוקה?

התפוקה הישירה נמדדת בדרך כלל במונחי כמות. לדוגמה: שיעור הפשע, ימי אימון של גדוד, מספר הסטודנטים המסיימים הכשרה מעשית.

מדידת כמות התפוקה מחייבת מדידה של איכות התפוקה. ניתן למדוד את האיכות על פי מספר הטעויות או התיקונים שיש לבצע לאחר מתן השירות או ייצור התפוקה. איכותו של כביש חדש, למשל, ניתנת להערכה על פי מספר התיקונים המתבקשים במשך זמן מוגדר לאחר סיום סלילתו.

את איכות השירות אפשר למדוד גם לפי מספר התלונות; במלים אחרות, הערכתו של הצרכן לשירות נמדדת באמצעות ההיזון החוזר ממנו. לדוגמה, אחוז הנהגים המרוצים מהכביש החדש.



## מדדי יעילות

מלבד יעילות החסכון, יש לקריטריון היעילות מגוון רחב של שימושים, ואלה המרכזיים שבהם:

### ■ יעילות ממוצעת

תפוקה המחולקת על ידי תשומה. יעילות מסוג זה תורמת להערכת ביצועי העבר של הארגון ולהערכת הפעילות החדשה;

### ■ יעילות שולית

נמדדת באמצעות שיעור השינוי בתפוקה לעומת שינוי מקביל בתשומה. מדד היעילות השולית מתאים במיוחד להערכת פעולת תכנון של פעילות קיימת או של שירות קיים;

### ■ יעילות פיזית

מחושבת על פי חלוקת תפוקה מצרפית בתשומה מצרפית. ניתן לשפר יעילות פיזית (כשיש תשומה קבועה) באמצעות שינוי מינון התפוקות בעזרת שיפור היעילות ההקצאתית. דרך נוספת לשיפור היעילות הפיזית של ארגון – שמירת תמהיל התפוקות הקבוע והעלאת הכמות של כל התפוקות; במלים אחרות, הכוונה לשיפור היעילות הטכנית;

### ■ פרודוקטיביות

מדד הפרודוקטיביות בוחן את היחס בין כמות התפוקה לסוג אחד של תשומה. לדוגמה, מספר הספרים בספרייה שהשאליל הספרן בשעה. מדד זה בוחן את היחס בין יחידת תשומה בפרק זמן אחד לבין התפוקות השוליות המופקות. מדד הפרודוקטיביות הוא אמצעי בקרה יעיל לבקרת ההוצאות הציבוריות, כאשר העלויות נשלטות מכוחה של תשומה אחת, כמו כוח אדם. לעתים קרובות מודדת הפרודוקטיביות את היחס בין תפוקה המורכבת מכמה תשומות, סך העלויות השוטפות, למשל. הפרודוקטיביות של סך העלויות השוטפות היא התפוקה הפיזית המצרפית המחולקת בכמות העלויות השוטפות;

### ■ יעילות תשומתית

מדד זה משווה בין התשומות בארגון בפרק זמן נתון לבין כל התפוקות שיוצרו. היעילות התשומתית משקפת טעויות בשלב





הרכישה; במלים אחרות, מדד היעילות התשומתית בוחן אם הארגון השתמש בתשומות שנרכשו. במדד היעילות התשומתית רצוי להשתמש להערכת ביצועי ההנהלה. מומלץ להשתמש במדד זה לתכנון ההוצאות הציבוריות העתידיות. כמו כן, מדד זה הוא כלי להערכת ההוצאה הציבורית ולהטלת אחריות אישית. יעילות מסוג זה משקפת תשומות שבזמן המדידה לא ייצרו ולו תפוקה אחת;

### ■ יעילות תפוקתית

משווה בין התפוקות בזמן נתון והתשומות ששימשו לייצור התפוקות. יעילות מסוג זה נמדדת לפי התשומות החיוניות לייצור תפוקות לשנה מסוימת, במצב שבו כל שאר התשומות הדרושות לתקופות נוספות הן קבועות. מדד זה הוא כלי לתכנון השירותים הציבוריים העתידיים. בנוסף לכך, מדד זה יכול לסייע להערכת תפוקות הארגון וביצועי העבר ולהטלת אחריות אישית. בניגוד ליעילות תשומתית, יעילות תפוקתית אינה מודדת טעויות ברכישת תשומות;

### ■ יעילות טכנית

מודדת את הקצאת התשומות לכל תפוקה. היעילות הטכנית משתפרת כאשר כמותן של תשומה אחת או יותר מופחתת בלי לאבד תפוקה כלשהי או כאשר התפוקה עולה בלי לשנות את יחידות התשומה. אי יעילות טכנית נגרמת במצב שבו לא ניתן להפיק את רמת התפוקות המתוכננת עם רמת התשומות הנתונה, כלומר, כאשר מעט מדי תפוקות מופקות מהתשומות הנתונות;

### ■ יעילות הקצאתית

קיימת כאשר עלותה של כל תפוקה נתונה היא מינימלית, ולא ניתן להחליף תשומה אחת באחרת בלי להגדיל את העלויות. יעילות הקצאת התשומות בארגון נובעת משימוש בתמהיל של תשומות המייצרות תפוקה נתונה בעלות מינימלית או מהקצאת משאבים נתונים המייצרים תפוקות בעלות הערך הגבוה ביותר.



## חישוב מדדי היעילות

חישוב המדדים הבנויים סביב קריטריון היעילות הוא הליך פשוט וקל לחישוב, כאשר קיימת יחידת תשומה אחת ויחידת תפוקה אחת, וכאשר ייצור התפוקה והשימוש בתשומות הוא בתקופת דיווח אחת.<sup>5</sup>

$$\text{ערך} = \frac{V \times O}{\text{לכסף} \quad C \times I}$$

V	=	הערך של יחידת תפוקה;
O	=	תפוקה;
C	=	עלות יחידת תשומה;
I	=	תשומה

$$\text{יעילות} = \frac{O}{I}$$

כאשר בתקופת דיווח אחת יש מגוון תשומות ותפוקות, יש להשתמש בחישוב מדדים מצרפיים.

לדוגמה:

- נתונות התשומות: I1, I2, I3
- עלות התשומות: C1, C2, C3
- בעזרת התשומות הנ"ל מייצרים את התפוקות O1, O2
- עלות ייצור התפוקות V1, V2

$$\text{ערך} = \frac{V_1 \times O_1 + V_2 \times O_2 + \dots}{\text{לכסף} \quad C_1 \times I_1 + C_2 \times I_2 + \dots}$$

$$\text{יעילות פיזית} = \frac{V_1(t_0) O_1(t) + V_2(t_0) O_2(t) + \dots}{C_1(t_0) I_1(t) + C_2(t_0) I_2(t) + \dots}$$

t <sub>1</sub>	=	תחילת תקופת הדיווח
t	=	תום תקופת הדיווח



הנוסחה הנ"ל משקפת את השינויים ביעילות לאורך תקופת הדיווח. חישוב היעילות נעשה למורכב כאשר יש מגוון תפוקות ומגוון תשומות המפוזרים על פני כמה תקופות.

$$\begin{aligned}
 t &= \text{שנת הבסיס} \\
 t' &= \text{שנת הבסיס כאשר גורם ההיוון} = 1 \\
 i &= \text{מדד המגדיר את סוגי התשומה לסדרה של תפוקות} \\
 j &= \text{מדד המגדיר את סוגי התפוקה לסדרה של תשומות}
 \end{aligned}$$

$$\text{ערך לכסף} (t) = \frac{\sum_{j,t} D(t-t_1) V_j(t) O_j(t)}{\sum_{j,t'} D(t'-t_1) C_i(t') I_i(t')}$$

$$\text{יעילות} (t) = \frac{\sum_{j,t} D'(t-t_1) V_j(t_0) O_j(t)}{\sum_{i,t'} D'(t'-t_1) C_i(t_0) I_i(t')}$$

### קריטריון האפקטיביות

הגדרה: קריטריון האפקטיביות בוחן את היחס בין התפוקה בפועל לבין התפוקה המתוכננת; במלים אחרות, ארגון הוא אפקטיבי אם הוא משיג את מטרותיו.

מדדי האפקטיביות אומדים את היחס בין התפוקה בפועל לבין התפוקה המתוכננת.

$$\text{ערך לכסף} = \frac{\text{ערך של תפוקה}}{\text{תפוקה פיזית}}$$

אפקטיביות



## דוגמה –

### פרויקט לבניית בריכה עירונית לרווחת תושבי העיר

התפוקה המתוכננת – תושבי העיר יהנו משירותי הבריכה.  
 אפקטיביות הפרוייקט תוערך באמצעות מדד הביקוש לשירות  
 – מספר המתרחצים בבריכות עירוניות – המודד את התפוקה  
 בפועל

האפקטיביות של הארגון נמדדת ביחס לרמת הישגיו. לשם כך יש להגדיר את מטרות הארגון במונחי תפוקה מתוכננת. כמו כן, יש לנסח את הצהרות הארגון ניסוח ברור ככל שניתן. אם תנסח ההנהלה בבהירות את התפוקות שהיא שואפת להשיג, יסייעו המדדים שייבנו סביב קריטריון האפקטיביות להערכה תקפה ואמינה יותר של ביצועי הארגון.

### הגדרת התפוקה המתוכננת

הגדרת המטרות במונחי תפוקה משמעה ניסוחן במובן של "מה יש למדוד?".

יש להבחין בין הרמות השונות של מטרות הארגון – בין מטרות ברמה ההצהרתית לבין מטרות ברמה האופרטיבית (רי' מוצג מס' 4):

**מטרות ברמה ההצהרתית:** דרג הממשלה קובע את מטרות העל ברמה ההצהרתית. דוגמה: הממשלה מציבה מטרות על – א', ב', ג'; מטרת על ב' היא "קליטת עלייה"; מטרות העל מחולקות לכל אחד משרי הממשלה בהתאם למשרד הממשלתי שעליו הוא מופקד; מטרת העל תחולק לתת-מטרות, והשגתה מחייבת שיתוף פעולה בין כמה משרדים ממשלתיים; כך יהיה שר זה או אחר אחראי להשגתן של מטרות העל א' ושל תת-מטרת על ב' 2. לדוגמה, מטרת העל ב' תחולק בין המשרד לקליטת עלייה ומשרד החינוך והתרבות; המשרד לקליטת עלייה מופקד על מגוון מטרות הקשורות בקליטת עלייה (למשל, תעסוקה, דיור, אולפן) ומשרד החינוך והתרבות מופקד על חינוכם של ילדי העולים.

**מטרות ברמה האופרטיביות:** על תרגומן של מטרות העל יהיה אחראי מנכ"ל המשרד הממשלתי א'. את המטרות האופרטיביות רצוי להגדיר כהישג מתוכנן לשם קידום מטרת העל. את המטרה האופרטיבית אפשר



להגדיר במונחי תפוקה מתוכננת או ביצוע מתוכנן. השלב המקדים להגדרת המטרות במונחי תפוקה הוא הבנת המטרה לעומקה. אם, למשל, המטרה הנתונה היא "הורדת שיעור האבטלה בקרב אוכלוסיית העולים החדשים", ראוי לבחון בשיטתיות את היקף הבעיה: מהו שיעור האבטלה בקרב העולים? מיהו "עולה חדש" מבחינת המשרד? מיהו "מובטל"? באיזה אזורים? התפלגות הגילים? בשיטת התקצוב על פי תפוקות יש לפרט ככל הניתן את ההיבטים השונים של תחום המדיניות או התוכנית המוצעת. המטרה האופרטיבית תחולק לתת-מטרות אופרטיביות, והשגתה מחייבת שיתוף פעולה בין כמה יחידות בארגון.

תת-מטרות אופרטיביות אפשר להגדיר כמשימה, כצעד מחושב לקראת ההישג המתוכנן. תת-מטרה אופרטיבית מנוסחת כרמה של ביצועים שיש להשיגם בטווח זמן מוסכם מראש.

**דוגמה – מנהל יחידת אולפן יציב לעצמו למטרה להקנות לכל עולה באולפן ידיעת קרוא וכתוב ברמת עיתון**

מדדים הבוחנים את מידת ההתאמה בין התפוקות בפועל לבין התפוקות המתוכננות: שאלון מובנה שיופנה לאוכלוסיית המטרה – העולים החדשים.

השאלון יכלול מרכיבים הבוחנים מגוון רחב של תת תפוקות המרכיבות את התפוקה המתוכננת, כמו:

תעסוקה האם את/ה עובד/ת?

אם כן, במה?

האם יש לך מקצוע, מהו?

מגורים האם יש בבעלותך דירה?

האם את/ה שוכר דירה?

האם את/ה גר אצל קרובים?

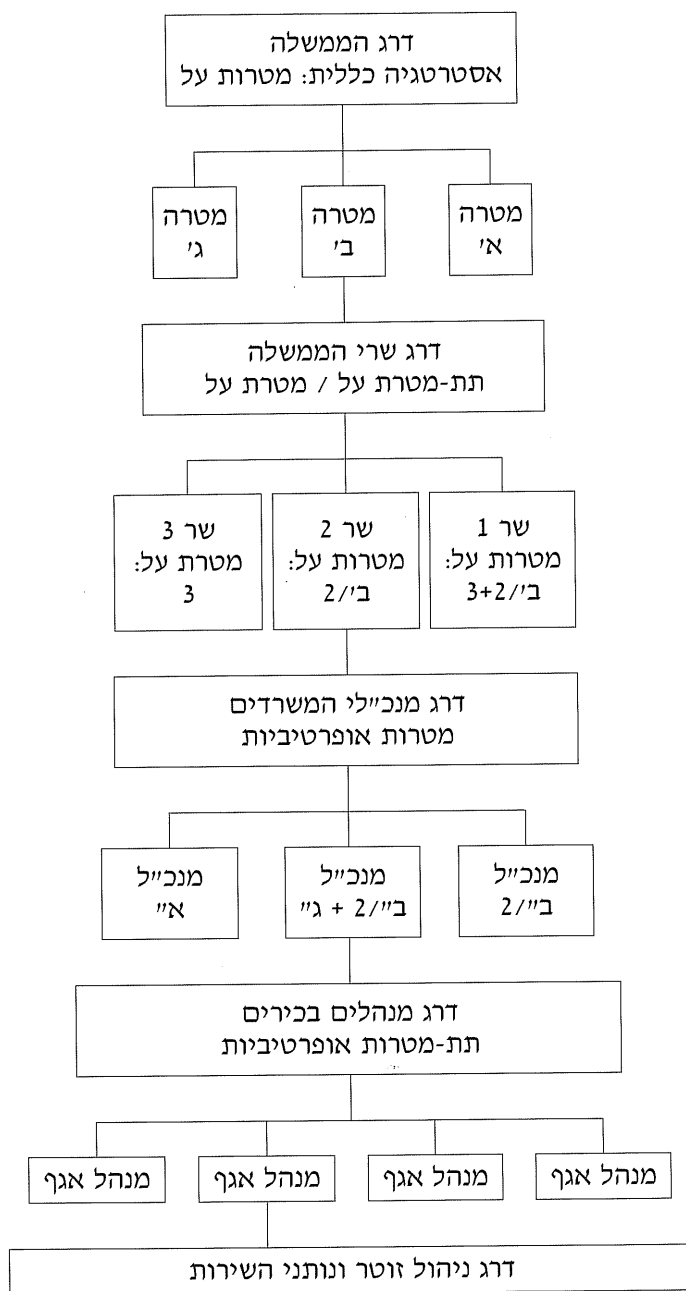
השתלבות חברתית האם יש לך חברים שאינם עולים חדשים?

הבקיאות בשפה העברית תמדד בבחינות מקצועיות בקריאה, בכתיבה ובדיבור

יש לוודא כי כל מדד הנבנה סביב קריטריון האפקטיביות אכן בודק את התפוקה המתוכננת ואינו מושפע מהשפעות חיצוניות.



**מוצג מס' 4**  
**ניסוח המטרות**



## שקלול הנתונים המצרפיים

חישוב נתונים מצרפיים יתבצע כאשר למדיניות מסוימת כמה תפוקות או כאשר התפוקה של ארגון נחלקת לתת-תפוקות. הנתונים המצרפיים יופיעו, למשל, במקרה שבו כמה תפוקות יתפזרו על פני אזור גיאוגרפי. הצורך בשקלול הנתונים נוצר כאשר ארגון מעצב כמה מדדים להערכת התפוקות. לכל מדד דרגת חשיבות שונה, שאותה קובעים מקבלי ההחלטות בארגון.

### דוגמה –

#### **בית ספר עיצב שלושה מדדים האומדים את איכותו:**

מדד מספר הנושאים מבית הספר  
מדד מספר הזכאים לתעודות בגרות  
מדד שביעות הרצון של התלמידים  
הנהלת בית הספר רואה בנשירה את הנושא החשוב ביותר,  
ואילו מדד שביעות הרצון של התלמידים אומד נושא בעל רמת  
חשיבות נמוכה יותר. על סמך סדר העדיפות ינתן בשקלול הסופי  
לכל מדד משקל אחר המשקף את רמת חשיבותו

נוסחאות לשקלול התפוקות:

$$O = W_1O_1 + W_2O_2 + W_3O_3 + \dots$$

$O$  = ערך התפוקה מבחינת חסכון, יעילות ואפקטיביות

$W$  = המשקל של כל תפוקה



כשעוסקים במדדים מצרפיים המתפרסים על כמה שנים, אפשר לקבוע משקלים שונים לכל שנת תקציב.

$$\text{שנה } n = \frac{\sum_{i=1}^N \text{Oin Win}}{\sum_{i=1}^N \text{Oib Win}} \times 100$$

מספר התפוקות	=	N
כמות התפוקות בשנה	=	Oin
כמות התפוקות בשנת הבסיס	=	Oib
המשקל שניתן לתפוקה בשנה	=	Win

## שונות הביצועים

מושג השונות מבטא את הפער או את היחס בין התפוקה המתוכננת לבין התפוקה בפועל, וכן את הפער או את היחס בין תשומות מתוכננות לבין סך התשומות שבהן השתמשו בפועל. הבנתה של שונות הביצועים תורמת לשיפור מערכת הניהול בארגון. בעזרת חקר השונות אפשר לאתר את הסיבה המרכזית לשונות, להחליט כמה מהביצועים ומהתפוקות ניתן לשפר ואיך.

### ■ שונות בחסכון

מופיעה כאשר מחיר התשומות משתנה בעקבות שינוי במחירי השוק או כתוצאה מתשומות חלופיות.

### ■ שונות ביעילות

הסיבות העיקריות לשונות ביעילות פיזית: שינוי ביעילות ההקצאתית, כלומר, שינוי בתערובת התפוקות או התשומות; שינוי ביעילות הטכנית. שיפור ביעילות הטכנית יכול לנבוע ממגוון מצבים, כמו העלאת מאמצי העובדים (לדוגמה, בלי תשלום על שעות נוספות), שיטות עבודה המפחיתות בזבוז משאבים, העלאת איכות הצוות כתוצאה מאימונו. יש לוודא כי היעילות לא הושגה על חשבון





ירידה באיכות התפוקה, ולכן חשוב לבדוק את איכות התפוקה; שינוי בגורמים שמעבר לשליטת ההנהלה – גורמים חיצוניים לארגון (כמו שינוי במזג האוויר, שינוי בשער החליפין) – או פנימיים (שינויים לא מתוכננים באיכות הצוות).

### ■ שונות באפקטיביות

שונות יכולה לנבוע משינויים בהגדרת הנתונים הרלבנטיים. לדוגמה, עלייה במספר העניים במדינה כתוצאה משינוי בהגדרת קו העוני.

## מועדי מדידה

הבחנה בין מועדי המדידה השונים תתרום לאמינות ולתקפות המדידה של ביצועי הארגון ותפוקותיו. מועדי המדידה הם: תחילת התקופה, תקופת הביניים (תקופת התהליך), סוף התקופה.

## תחילת התקופה

מועד תחילתה של התקופה מוגדר כנקודת הזמן שלפני תכנון המדיניות, תקופת הטרם התרחשות. למדידה בתחילת התקופה כמה מטרות מרכזיות:

■ **תכנון וגיבוש התפוקה הסופית:** מדדי תחילת התקופה מודדים את הנתונים הקיימים בשלב שלפני עיצוב התפוקות הרצויות על ידי קובעי המדיניות. נתוני תחילת התקופה משקפים את המציאות הקיימת, ובכך מסייעים לגיבוש התפוקה הרצויה;

■ **הערכת כמות ועלות התשומות על פי קריטריונים של חסכון ויעילות:** השוואת כמותן ועלותן של התשומות המתוכננות בתחילת התקופה של ביצוע המדיניות לעומת כמותן ועלותן של התשומות הסופיות בתום התקופה של ביצוע המדיניות, או לעומת תשומות הביניים במהלך ביצוע המדיניות;

■ **הערכת התפוקות הישירות על פי קריטריונים של יעילות ואפקטיביות:** המדדים של תחילת התקופה נחוצים בעיקר להשוואה בין הנתונים הקיימים בתחילת התקופה לבין הנתונים המתקבלים בסוף תקופת הביצוע.



השוואה בין הנתונים בתחילת התקופה לבין התפוקה הישירה תאפשר להעריך את התוכנית או את הפרויקט מבחינת יעילות ואפקטיביות. בנוסף להשוואה זו, תיתכן גם השוואה בין הנתונים של תחילת התקופה לבין התפוקה הסופית (התוצאה);

■ **הערכת תפוקות התהליך (ביניים) על פי קריטריונים של יעילות ואפקטיביות:** השוואת הנתונים של תחילת התקופה אל תפוקות הביניים, המתבצעות במהלך היישום (ר' תת-פרק הבא, "יתקופת הביניים").

## תקופת הביניים

המדדים של תקופת הביניים מכונים גם "מדדי התהליך". מדדים אלה בוחנים ומעריכים את שלבי הביצוע בדרך להשגת התפוקות המתוכננות. למדדי התהליך שלושה תפקידים עיקריים:

■ **מדידה של התפוקה הישירה:** לעתים יושגו התפוקות המתוכננות בטווח הארוך, בנקודת זמן שלאחר סוף תקופת הביצוע של התוכנית. לדוגמה, אחת התפוקות המתוכננות לתוכנית ה"אתגר" (הדרכת אמהות תכנותית לגיל הרך) היא הגברת מוכנות הילדים לכיתה א'. תוכנית ה"אתגר" מטפלת בילדים בני 3-6, כלומר, עד סיום גן החובה. התפוקה הישירה היא המדידה בתום גן החובה (מדידת התפוקה הסופית תתבצע בתום כיתה א'). דוגמה למדידת ביניים – השוואת רמת הישגיהם של הילדים המשתתפים ב"אתגר" אל הרמה הארצית הממוצעת של ילדים בגיל דומה שאינם משתתפים בתוכנית;

■ **מדידה של תשומות הביניים:** מדידה מסוג זה תכליתה לאמוד את החסכון ואת היעילות במהלך תקופות הביצוע;

■ **מדדי הביניים יוצרים משוב והשלכות למדיניות או לפרויקט:** מדידת התפוקות במהלך התוכנית שונה מן המדידה בסוף תקופת הביצוע. המדדים של סוף התקופה יוצרים משוב והשלכות למדיניות רק בתום תקופת הביצוע, לאחר מעשה; המשוב ממדידת התהליך, לעומת זאת, מתקבל במהלך הביצוע. תפקידם של מדדי התהליך לבחון את הדרך להשגת התפוקות ולוודא כי הפעולות שנקטות אכן יובילו להשגת התפוקות המתוכננות.



דוגמה למדד התהליך – "הערכת דרכי ההוראה של המורה" – באמצעות מדד זה אפשר לאתר מורים שדרך הוראתם לוקה, ולכן לא יובילו את התלמידים לשיפור הישגים. בעזרת איתור מוקדם של הבעיה אפשר לסייע למורים לשפר את דרכי ההוראה במהלך התקופה, ובכך לשפר את התפוקה הסופית – הישגי התלמידים.

## סוף התקופה

המדידה בסוף התקופה אומדת ומעריכה את התפוקה הסופית (תוצאה); במלים אחרות, מדדי סוף התקופה אומדים את רמת התפוקה הסופית בהשוואה לתפוקה המתוכננת. מדידתה של רמת התפוקה הסופית נעשית באמצעות השוואה בין התפוקה הסופית לבין הנתונים שהיו קיימים לפני ביצועם של התוכנית או של הפרויקט.

### **דוגמה – השתלבות חברתית של ילדי העולים באמצעות תוכנית הסברה לכל ילדי בית הספר**

מדד הערכה יכול להיות שאלון לתלמידים העולים, שיכלול שאלות בנוגע לחברים, לידידים, לפעילות חברתית בבית הספר ובשעות הפנאי ולהרגשתם כלפי התערות חברתית-תרבותית. השאלון יועבר לתלמידים העולים לפני יישום התוכנית ולאחריה.

## השוואת ביצועים

מרכיב ההשוואה בתהליך עיצובם של מדדי התפוקה ושל מדדי הביצוע מקנה בסיס לשיפוט רמת התפוקות שהושגו. השוואת ביצועי הארגון לקנה מידה מסוים או לתקן כלשהו (כפי שיפורטו להלן) מאפשרת להעריך את התפוקה ואת רמת הביצוע של הארגון. בסיסי ההשוואה נחלקים לפרמטרים תוך-ארגוניים ולפרמטרים חוץ-ארגוניים.

השוואה פנים-ארגונית כוללת את בסיסי ההשוואה האלה: מטרות הארגון, סדרה עתית, ביצוע של יחידות דומות בארגון.



השוואה חוץ-ארגונית כוללת את בסיסי השוואה האלה: ארגון דומה אחר, תת-מערכות דומות בארגון אחר, ארגון מהמגזר הפרטי, ארגונים דומים במדינות אחרות.

אפשר לשלב בין בסיסי השוואה, לדוגמה: להשוות תפוקה מסוימת בארגון מסוים במדינה כלשהי לאורך זמן (סדרה עתית) לבסיס השוואה המורכב מכמה ארגונים דומים במדינות דומות לאורך זמן.

### השוואה פנים-ארגונית

■ **מטרות:** השוואה של תפוקות הארגון אל המטרות שהציב לעצמו. שיטת התקצוב על פי תפוקות מחייבת לתרגם את מטרות העל של הארגון למטרות אופרטיביות, כלומר, ניסוח המטרות במונחי תפוקה. לפי בסיס השוואה זה, מושוות התפוקה הסופית או התפוקה הישירה או תפוקת הביניים אל מטרות הארגון המנוסחות במונחי תפוקה.

#### דוגמה – שיפור האוריינות בשכונת מצוקה

מטרת העל הפחתת שיעור הבערות בקרב אוכלוסיית שכונת מצוקה כלשהי  
 המטרה האופרטיבית העלאת שיעור יודעי קרוא וכתוב בשכונה.

לפי התפוקה המתוכננת ילמדו כ-80% מאוכלוסיית השכונה קרוא וכתוב. אם התפוקה הישירה שהושגה בתום הקורס כללה 50% מקרב אוכלוסיית המטרה, התפוקה הישירה לא השיגה את כל המטרה

■ **סדרה עתית:** השוואה של תפוקות הארגון לאורך זמן; השוואה של ביצועי הארגון בנקודת זמן נוכחית אל ביצועי העבר שלו או אל ביצועים של יחידות דומות בו. הסדרה העתית יכולה לסייע לחיזוי ולהערכה של רמת התפוקה העתידית הצפויה. לדוגמה, מדידה של שיעורי הפגיעה בכמה נקודות זמן בעבר תסייע לחזות את שיעור הפגיעה בנקודת זמן עתידית. השוואה בין התפוקה הצפויה לבין התפוקה בפועל תסייע להערכה של רמת התפוקה בפועל. שימוש נוסף הוא השוואת תפוקת הארגון בשתי נקודות זמן: לפני ואחרי שהופעלה בארגון מדיניות מסוימת לשיפור התפוקות.



■ **קבוצת השוואה:** קבוצה הדומה לקבוצה הנבדקת, אבל בניגוד לה לא חוותה תהליך שינוי מתוכנן. לקביעתה של רמת התפוקות שהושגו עקב תהליך שינוי או מדיניות מסוימים, יש להשוות את תפוקות היחידות לתפוקות של קבוצת השוואה.

### **דוגמה – השוואת ביצוע של יחידות דומות בארגון**

שני בתי ספר דומים במבנה, באוכלוסיית התלמידים מבחינה סוציו-כלכלית, ברמת המורים, וברמת ציוני התלמידים. בית ספר א' החליט לשפר את רמת ציוני תלמידי כיתה י' במתמטיקה. לשם כך פיתח תוכנית לימודים חדשנית; בית הספר ב' הוא קבוצת השוואה, ולכן אין מופעלת בו תוכנית לימודים חדשה. השוואה בין ממוצע ציוני סוף השנה של אוכלוסיות המטרה בשני בתי הספר תיקבע את הצלחת התוכנית

### **השוואה חוץ-ארגונית**

רצוי לבחור בקבוצת השוואה שתהיה דומה לקבוצה (לארגון או ליחידה בארגון) הנבחנת; במלים אחרות, לוודא כי יש בסיס אמין ומהימן להשוואה.

■ **ארגון דומה אחר:** השוואה בין ארגונים היא השוואת התפוקה בארגון מסוים, למשל רשות מקומית, לתפוקה בארגון דומה, למשל רשות מקומית דומה אחרת. דוגמה נוספת – השוואת מספרם של הזכאים לתעודת בגרות בשני בתי ספר דומים: בתי ספר עיוניים תלת-שנתיים עם מגמות לימוד זהות.

■ **תת-מערכות דומות בארגון אחר:** השוואה בין התפוקה של יחידה או של תת-מערכת בארגון הנותן שירות לבין התפוקה של יחידה דומה בארגון במגזר הציבורי הנותן שירות. לדוגמה – השוואה בין זמני התגובה של מכבי האש ומגן דוד אדום לקריאת מצוקה באירוע אחד.

■ **ארגון מהמגזר הפרטי:** השוואה בין תפוקתו של ארגון במגזר הציבורי (או יחידה בו) לבין תפוקתו של ספק שירות חלופי מהמגזר הפרטי. לדוגמה – השוואת עלות הניקוי לכל יחידת מרצפות בבית ספר בין חברות ניקיון שונות. דוגמה נוספת – השוואה בין תפוקתה



של יחידת איסוף האשפה העירונית לבין תפוקתה של חברה פרטית לאיסוף אשפה.

■ **ארגונים דומים במדינות דומות:** השוואה בין התפוקה של ארגון מסוים במדינה מסוימת לבין התפוקה של ארגון דומה במדינה דומה. לדוגמה – השוואה בין האפקטיביות המבצעית של ארגוני צבא בשתי מדינות. דוגמה נוספת – השוואת בין הזמן הנדרש לנוסע בנמל התעופה "אורלי" בפריז לבין הזמן הנדרש לו בנמל התעופה "הית'רו" בלונדון.

## מדדים משלימים

המדדים המשלימים מעריכים את השפעת המדיניות (או תוכנית הפעולה) על התפוקה הישירה ועל התפוקה הסופית. בין השאר בוחן המדד המשלים השפעות חיצוניות אפשריות על תפוקת הארגון.

רצוי שיהיו כמה מדדים משלימים לתוכנית או לפעילות שנוקט הארגון, מכיוון שמדד אחד אינו משקף בדרך כלל את מכלול ההיבטים של התופעה.



### דוגמה – מדדים משלימים

התפוקה המתוכננת של ארגון	הורדת היקף האבטלה בעיירות הפיתוח ב-60%.
תוכנית הפעולה	תוכנית הכשרה מקצועית לאוכלוסיית המובטלים בעיירות הפיתוח.
מדד האפקטיביות של התוכנית	היקף האבטלה בקרב אוכלוסיית המטרה (המובטלים בעיירות הפיתוח) בתום התוכנית להכשרה מקצועית.
מדדים משלימים	אחוז המובטלים שעברו הכשרה מקצועית העוסקים במקצוע החדש; רמתם המקצועית של המובטלים שסיימו בהצלחה את ההסבה המקצועית; אחוז המובטלים בעיירות הפיתוח שלא עברו הכשרה מקצועית ומצאו עבודה (מדד זה בוחן אם היתה השפעה חיצונית, כגון – היווצרות מקומות עבודה בעיירות הפיתוח)

## משוב והשלכות

תהליך הבקרה הוא תהליך מתמשך ודינמי. התהליך מורכב משני היבטים עיקריים:

- א. אפקטיביות – האם הפעילות השיגה את היעדים שהוצבו לארגון?
- ב. יעילות וחסכוניות

כדי שמערכת הבקרה הארגונית תהיה אפקטיבית, חייבת להיות אפשרות להכניס שינויים בארגון. אין די בפעולות לאיתור אי אפקטיביות, כלומר, סטיות ברמת הביצוע מהתפוקות המתוכננות ואיתור חוסר היעילות הארגונית; במלים אחרות, השוואת התפוקה לרמת הביצוע שנקבעה כמשביעת רצון תאפשר לאתר סטיות בעת ההתרחשות.



תפקיד נוסף של המשוב הוא בחינת גורמי הסטייה. לפעולות האיתור חייבות להתלוות גמישות ארגונית ויכולת להכניס שינויים בפעולת הארגון או בפעולתה של תת-מערכת בו, הן בתקופת התהליך והן לאחר תום תקופת הביצוע.

### דוגמה – סטייה חיובית

מטרת בית הספר לשפר את רמת ציוניהם בספרות של תלמידי כיתה י'. ממוצע ציוני התלמידים בבחינת הביניים הצביע על עלייה קלה בלבד בממוצע. ניתוח פרטני של כל אחת מכיתות יי העלה כי לכיתה י"ב, למשל, ממוצע ציונים נמוך מאוד, וזוהי הסיבה לעלייה הקלה בלבד בממוצע הציונים השכבתי בבית הספר. איתור הבעיה בשילוב עם תוכנית פעולה לשיפור ממוצע הציונים בספרות של כיתה י"ב יגרום לסטייה חיובית ניכרת מממוצע הציונים המתוכנן לאוכלוסיית המטרה. דוגמה זו משקפת סטייה חיובית מהתפוקה המתוכננת, אבל ייתכן גם מצב של סטייה שלילית. במקרה זה, היכולת להתערב ולהכניס בארגון שינויים חשובה עוד יותר.





במגזר הפרטי, תנאי העסקה נקבעים באמצעות מנגנון שוק מרכזי. המעביד והעובד מתמקחים על גובה שכרו של העובד, הנקבע בדרך כלל בהתאם לכישוריו ולדרגות השכר המקובלות בארגון.

במגזר הציבורי, לעומת זאת, אין מנגנון לקביעת שכרו של עובד הציבור. אי אפשר, למשל, לקבוע הצעת מחיר למורה בעל כשרון הלימוד והחינוך הניכר ביותר. תמרוץ עובדי הציבור בהתאם לכישוריהם הוא אמצעי לחיקוי של מנגנון השוק. כדי ליצור מעין-מנגנון שוק, רצוי ליצור מערכת משוכללת להערכת ביצועיו של העובד.

הנחת היסוד בעיצובה של מערכת תמרוץ בארגון היא כי תמריצים חיוביים ודיפרנציאליים מעודדים את עובדי הארגון לשפר את ביצועיהם; במלים אחרות, אמצעי התמרוץ הניתן לביצוע איכותי ולרמת הישגים תפוקתיים מגביר את המוטיבציה של העובדים בארגון. כדי לקבוע קריטריונים להערכת ביצועיות יש לקבוע מי יתומרץ: הארגון כקבוצה, יחידות בארגון או העובד כפרט? חשוב להבחין בין תמרוץ על בסיס אישי לבין תמרוץ על בסיס קבוצתי. כמו כן, אפשר ליצור תמריץ המבוסס על שילוב בין תמרוץ אישי לבין תמרוץ קבוצתי.

■ **תמריצים קבוצתיים:** תמרוץ עבור מאמץ קבוצתי מגביר את שיתוף הפעולה הפנימי בארגון ואת התחרות הבין-קבוצתית. מטרתם של תמריצים קבוצתיים לקדם את ההצלחה הקולקטיבית של יחידה בארגון. תמרוץ על בסיס קבוצתי אינו מומלץ במקרים שבהם ההשגה היעילה, החסכונית והאפקטיבית של התפוקות הישירות והסופיות בארגון תלויה בשיתוף פעולה בין היחידות השונות בו.

■ **תמריצים אישיים:** מבוססים על הערכת התפוקה האישית של כל אחד מהעובדים בארגון. מטרתם לקדם את הצלחת הארגון ולשפר את ביצועיו ותפוקותיו, באמצעות הגברת המוטיבציה של העובדים להשקיע יותר מאמץ בעבודתם. דוגמה – תגמול מורים מצטיינים בעבודתם בבית הספר (עמיתיהם שאינם מצטיינים לא יתוגמלו). ואולם, אם עבודת הצוות ושיתוף הפעולה בין העובדים הכרחיים לקידום הצלחתם של פרויקטים, לא רצוי לבודד את אחד העובדים



מהקבוצה באמצעות תמריץ על בסיס אישי. התמרוץ האישי עלול להחליש את שיתוף הפעולה בין העובדים.

■ **תמרוץ על בסיס אישי במבנה תמריצים קבוצתיים:** התמריץ ינתן על בסיס קבוצתי. כל עובד יקבל חלק זהה מסך תקציב התמרוץ. מתוך הקבוצה יתומצו בסכום נוסף עובדים שבלטו במיוחד בביצועיהם.

שיטת התקצוב על פי תפוקות מודדת את תפוקות הארגון, ולא את תפוקות העובד האינדיבידואלי. ולכן, מומלץ לתמרץ תמרוץ כספי על בסיס קבוצתי, ותמרוץ לא כספי על בסיס אישי. התמרוץ האישי ייקבע לפי הערכה אישית של ראש הארגון או של ראש יחידה בארגון. התמרוץ יוענק לארגון שישתמש בתקציב ביעילות, באפקטיביות, ובחסכנות.

מערכת התמרוץ היא אמצעי בקרה ופיקוח על שמירת מסגרת התקציב שנקבעה בתחילת שנת התקציב לכל משרד ממשלתי או לכל ארגון ציבורי אחר. סוגי התמרוץ העיקריים:

- א. סכום כספי חד-פעמי;
- ב. תמריצים כספיים תקופתיים;
- ג. הטבות כספיות שונות, כמו חופשה בתשלום;
- ד. מסלול קידום (המלווה בדרך כלל בהעלאת גובה המשכורת של העובד);
- ה. תמריצים שאינם כספיים, כמו הצגת שם העובד הנבחר כ"עובד המצטיין של החודש", הזכרת שם העובד בעיתון מקומי, הזמנת העובד המצטיין לאירוע יוקרתי.

על התמרוץ להיות בעל ערך גבוה לעובדים בארגון. אפקטיביות התמרוץ פוחתת אם תשלומי התמרוץ עבור ביצועים בפועל נמוכים מדי. גישה דומה תקפה גם לתמריצים שאינם כספיים. הסיבה לכך היא שהעובד מתרגם בדרך כלל את התמרוץ למונחים כספיים.

## הערות

1. מתוך: הצעת תקציב לשנת הכספים 1994 – משרד המשטרה.
2. Premchand A., **Public Expenditure Management**, Washington: International Monetary Fund, 1993.
3. Premchand A., **Public Expenditure Management**, Washington: International Monetary Fund, 1993.
4. Jones J., Lewis S., Jordan P., **Output and Performance Measurement in Central Government: Technical Guide**, London: HM Treasury, 1988.
5. הנוסחאות המובאות לעיל מבוססות על ההנחה שעלות התשומה והערך של יחידת התמוקה הם במונחים ריאליים.



## ביבליוגרפיה

1. אינהורן ר., **התקציב העסקי והניהולי**, הרצליה: עתרת, 1987.
2. גלוברזון ש., עדן י., **תמרוץ והנעת עובדים**, תל-אביב: משאבי אנוש, 1992.
3. דרי ד., שרון ע., **כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה**, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, 1994.
4. הוועדה הציבורית המקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה, כרכים א', ב', ירושלים: דפוס הממשלה, 1989.
5. נחמיאס ד., נחמיאס ח., **שיטות מחקר במדעי החברה**, תל-אביב: עם עובד, 1992.
6. רובינשטיין א., **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל**, תל-אביב: שוקן, 1991.
7. Axelrod D., **Budgeting for Modern Government**, New York: St. Martin's Press, 1988.
8. Flynn N., "Performance Measurement in Public Sector Services", **Policy & Politics**, vol. 14, no. 3, 1986.
9. Goldman F., and Brashares E., "Performance and Accountability: Budget Reform in New Zealand", **Public Budgeting and Finance**, Winter, 1991.
10. Gray A., Jenkins B., Segsworth B., eds, **Budgeting, Auditing And Evaluation**, New Brunswick: Transaction, 1993.
11. Jackson P., Plamer B., **First Steps in Measuring Performance in the Public Sector – A Management Guide**, London: Public Finance Foundation, 1989.
12. Jones J., Lewis S., Jordan P., **Output and Performance Measurement in Central Government: Technical Guide**, London: HM Treasury, 1988.



13. Nachmias D., **Public Policy Evaluation**, New York: St. Martin's Press, 1980.
14. Nachmias D., **The Practice of Policy Evaluation**, New York: St. Martin's Press, 1981.
15. Pollitt C., "Beyond the Managerial Model: The Case for Broadening Financial Performance Assessment in Government and the Public Services", **Accountability & Management**, 2(3), Aug. 1986.
16. Premchand A., **Public Expenditure Management**, Washington: International Monetary Fund, 1993.
17. Premchand A., ed, **Government Financial Management**, Washington: International Monetary Fund, 1990.
18. Premchnad A., **Government Budgeting and Expenditure Controls – Theory and Practice**, Washington: International Monetary Fund, 1994.
19. **Public Management Developments Survey**, Paris: OECD, 1993.
20. **Putting it Simply – An Explanatory Guide to Financial Management Reform**, New Zealand: Government Printing Office, 1989.
21. Rossi P.H., and Freeman H., **Evaluation**, London: Sage, 1993.
22. **State Services Commission, New Zealand's Reformed State Sector**, New Zealand: Wellington, 1994.
23. **The IMAA Handbook: A Guide to Development and Implementation**, 1988.
24. **The Public Sector – A Management Guide**, London: Public Finance Foundation, 1989.
25. Woodward S.N., "Performance Indicators and Management in Nationalized Industries", **Public Administration**, vol. 64, Autumn, 1986.
26. Wholey J., et al., **Handbook of Practical Program Evaluation**, San Francisco: Jossey Bass, 1994.



## ניירות עמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה

### הופיעו:

- רפורמה בשידור הציבורי  
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר עמרי בן-שחר, גבי רחל לאל
- עקרונות לניהול ולתקצוב על-פי תפוקות במגזר הציבורי  
פרופ' דוד נחמיאס ואלונה נורי

### עומדים להופיע\*:

- הצעת חוק השב"כ: ניתוח משווה  
אריאל צימרמן, בהדרכת פרופ' מרדכי קרמניצר
- דתיים וחילוניים בישראל: מלחמת תרבות?  
פרופ' אביעזר רביצקי
- רפורמה מבנית במגזר הציבורי  
פרופ' דוד נחמיאס
- היועץ המשפטי לממשלה: סמכות ואחריות  
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס
- הסתה, לא המרדה  
פרופ' מרדכי קרמניצר
- השתלבות קבוצות "פריפריה" בחברה ובפוליטיקה  
בעידן השלום  
פרופ' מיכאל קרן וד"ר גד ברזילי
- נגיד בנק ישראל: סמכות ואחריות  
פרופ' דוד נחמיאס וד"ר גד ברזילי
- מבקרת המדינה: סמכות ואחריות  
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס

ניתן לרכוש את ניירות העמדה במכון הישראלי לדמוקרטיה

ת.ד. 4702, ירושלים 91040, טלפון: 02-5618244, פקס: 02-5635319

\* ניירות העמדה יופיעו לאו דווקא בסדר המצויין למעלה.

