

מסמך מסכם

מדידת ביצועים בשירות הציבורי

אורי סלונים

המכון למדיניות ואסטרטגיה וכנס הרצליה פועלים למן הווסד לקדם דיון גם בסוגיות מתודולוגיות הקשורות בעשייה ובחשיבה אסטרטגית. במסגרת זו התקיימו במסגרת המכון והכנס פרויקטים שעסקו בחיזוי, ניהול סיכונים ותכנון על בסיס תרחישים. במסגרת כנס הרצליה ה-11 נערך מושב צד בנושא מדידת ביצועים בשירות הציבורי, נושא התופש נפח גדול והולך בפעילות הממשלית ובעל משמעויות רחבות בהיבטים רבים בהם ניהול שוטף, תכנון ובקרה, שיח פנים-ארגוני ושיח ציבורי. נייר זה מציג את עיקרי הדיון וכן רקע כללי אודות הנושא. אנו מבקשים להודות לאריה מינטקביץ, שנרתם לסייע בארגון המושב ובניהולו, לאהוד פראוור, ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, ולמר יקותיאל צבע, סמנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שניתן לראותו כחלוץ הפיתוח וההטמעה של תחום מדידת הביצועים בשירות הציבורי הישראלי. תודה מיוחדת לגל אלון, מנכ"ל חברת תובנות, על הסיוע המקצועי ובניתוח הדיון.

סיכום הדיון

שאלת מדידת התוצאות בעבודת הממשלה מלווה את מרבית מדינות ארגון OECD בשנים האחרונות. הצורך בשקיפות רחבה, לצד בעיית הלגיטימציה של מערכות הממשל באשר הם, הפכה את שאלת הביצועים במגזר הציבורי – והיכולת לתקשר אותם לקהל רחב – לשאלה אקוטית. בישראל קיבל הנושא תאוצה בשנים האחרונות. החלוץ היה משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אשר הציג בדיון את תהליך העומק שעבר. ראש האגף לתכנון והכשרה במשרד, יקותיאל צבע, הדגיש את החשיבות בעבודה יסודית עם שכבת המנהלים של המשרד, ובצורך להפנים את הנושא – ולא לייצר נתונים לשם הנתונים. מנהלת מחוז תל אביב במשרד סיפרה שלאור התהליך, הבינה פתאום שהשאלה עימה היא מתמודדת אינה כיצד להגדיל את כוח האדם הנדרש כדי לטפל במספר מקרי הרווחה, אלא כיצד להקטין את משך הטיפול בכל אחד ולהגיע לשיפור של ממש בתוך זמן קצר. חשיבה תוצאתית מאפשרת לנהל מערכות בצורה שונה, וזה למעשה האתגר. כמה שנים לאחר התחלת פעילות מדידת הביצועים במשרד הרווחה, החל משרד ראש הממשלה להוביל מהלך כלל ממשלתי להטמעת תרבות ותהליכי תכנון של מדידה, הערכה ובקרה. המהלך כלל מספר מרכיבים, ביניהם בניית מתודולוגיה ממשלתית אחידה ומיסוד תהליך של הכנת תוכניות עבודה מדידות. ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, אודי פראוור, הציג את התובנות הראשונות שלו מהמהלך – ביניהם הצורך להתמקד במספר מועט יחסית של מדדים משמעותיים. עוד אמר כי רמת התוכניות אליה הגיעו היום משרדי הממשלה – גבוהה ומרשימה בכל קנה מידה. פראוור הציג את ספר תוכניות העבודה המפורט לשנת 2011, הכולל עשרות רבות של מדדי תוצאה ומאות מדדי הצלחה, והוסיף שעל אף האמונה הרווחת בציבור, מרבית תוכניות העבודה של הממשלה מיושמות. חשש משמעותי שהעלה צבע נגע להפיכת המדדים לכלי פיקוח ובקרה של משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר על המשרדים. חשש נוסף הוא בהטמעה מהירה מדי של המהלך, אשר עשויה למנוע שינוי לכיוון של חשיבה תוצאתית. הדברים קיבלו משנה תוקף לאור דברי הפתיחה של אריה מינטקביץ, אשר הדגיש את הצורך בהתייעלות ובאימוץ סטנדרטים של מגזר עסקי בעולם הציבורי. מדובר בכלים ובסטנדרטים שהתפתחו בעולם העסקי והוכיחו בו את יתרונותיהם, ניסיון זה הוא שנתן את ההשראה לשימוש בהם במסגרת הסקטור הציבורי. דברים אלה עוררו דיון ערני, לאור השוני בין שני המגזרים, והחשש הכבד שמדידה שתכליתה פיקוח ובקרה – תוביל בסופו של יום למניפולציות בהצגת הנתונים ולא לשיפור ביצועים. חשש זה מלווה את מדינות OECD כולן, ומלווה גם את המהלך הישראלי. לראיה, כאשר בסוף ממשל אולמרט הציג משרד ראש הממשלה נתוני השוואה של ביצועי המשרדים השונים – הדבר יצר בעיה גדולה בתהליך כולו. ד"ר גל אלון, מנכ"ל חברת תובנות ומרצה למדיניות ציבורית, אמר כי ישנן שלוש מגמות שינוי בתהליכי עבודת הקולקטיב: האחת עוסקת במדידה ושיפור ביצועים, השנייה בתהליכי שיתוף והשלישית ביכולת להפוך את הדברים לאישיים. כל אלה, לדבריו, מחייבים שילוב של חשיבת ביצועים עם חשיבה של שיתוף, ומכאן שכל מהלך המדידה אסור שיעשה "top down". עוד אמר, שעלינו לשאול עצמנו בכנות מה מדד התוצאה של מדדי התוצאה, ותשובה אפשרית היא שינוי באופן עבודת המשרד השוטפת. יש להבחין בין performance bureaucracy לבין performance management, וההבדל טמון ביכולת של התהליך לשנות את העבודה השוטפת של המשרד. אילולא הצלחנו בכך, כל ההשקעה הרבה במדידה עשויה לרדת לטמיון. עוד אמר ד"ר אלון שצריך למצוא את נקודת האיזון הנכונה בין התהליך המקצועי, המחייב אורך רוח, הטמעה עמוקה וחשיבה – לבין התהליך הפוליטי, המחייב הצגת תוצאות מהירות.

יושב ראש

אריה מינטקביץ, מ"מ יו"ר גזית-גלוב

מחבר

אורי סלונים,

המכון למדיניות ואסטרטגיה

מתדיינים

יקותיאל צבע, מנהל אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים

אהוד פראוור, מנהל האגף לתכנון מדיניות, משרד ראש הממשלה

Dr. Steven W. Popper,
Director, RAND Israel
Initiative

תא"ל (מיל.) פנחס בוכריס,
לשעבר מנכ"ל משרד הביטחון

ד"ר גל אלון, מנכ"ל תובנות;
להחליט חכם; לשעבר יועץ
לפיתוח תהליכים אסטרטגיים,
משרד רה"מ

טלי רוזוב, מנהלת היחידה לפיתוח
והערכה, קרן רש"י

המסמך משקף את
דעת הכותבים בלבד

מדידת ביצועים בשירות הציבורי – סקירה

עיסוק במדידת ביצועי השירות הציבורי התפתח בעולם עוד בסוף שנות ה-70, כחלק מתובנה רווחת באותה תקופה לפיה איכות וכמות המוצרים הציבוריים נמוכים מאד ביחס להשקעה הישירה והעקיפה בהם. תובנה זו התפתחה על רקע משברים תקציביים שאיינו אז מדינות מערביות רבות, וכל שני לאופנות בתחום מנהל העסקים שעשו שימוש בכלים כמותיים לבחינת יעילותן של פירמות וביצועיהן. כחלק מתפישה זו הונח כי השקעה בסדרי גודל דומים, או נמוכים, לו היתה מתבצעת בסקטור הפרטי, היתה מניבה תפוקה רבה ואיכותית יותר¹. ממשלת תאצ'ר היא המקרה הבולט הראשון בו פותחו כלים למדידת ביצועים כחלק מרפורמה כוללת בשירות הציבורי. בדעבד, השימוש בכלים אלה נחשב כאחת ההתפתחויות החשובות ביותר בתחום המנהל הציבורי במחצית השנייה של המאה ה-20. יש לציין כי התפתחות מאוחרת יותר של הרפורמה הבריטית, ובמרכזה הפרטתם של שירותים ציבוריים, חיזקה עוד יותר את הצורך במדידת ביצועים, מאחר והקנתה יכולת פיקוח ובקרה על השירותים המופרטים ועל ניהול מבוזר יותר של המערכת הציבורית. העקרונות והניסיון שהתפתחו במסגרת הרפורמה הבריטית הפכו לבסיס עליו התפתחה מדידת הביצועים בשירות הציבורי ויישומיה הרחבים, המתייחסים לתכנון, ניהול ובקרה.

בשנים האחרונות התמסדה גישה זו במסגרת תפישה רחבה הטוענת כי מדינות צריכות לדעת להעריך את האיכות והכמות של מוצרים ציבוריים אותם הן מספקות, וכחלק מעקרונות הנוגעים לשקיפות שלטונית ולממשל פתוח. הניסיון הציבורי והשתכללותם של הכלים והשיטות למדידת ביצועים בשירות הציבורי התרחבו למדינות מפותחות ומתפתחות כאחת. השימוש בכלים אלה נעשה הן מצד ממשלות ביחס לשירותיהן והן מצד גורמים בינלאומיים (או"ם, בנק עולמי, USAID וכד') לפיקוח על תהליכי רפורמה ופעילות מוסדות וארגונים הנהנים מתמיכה וסיוע. פעילות ממשלתית נתמכת מדדי ביצוע הפכה לנורמה דומיננטית במדינו OECD, כאשר הארגון פועל להטמעת סטנדרטיזציה בתחום לצרכי השוואה ולימוד הדדי. היבט מרכזי של השימוש במדדים הוא תכנון, הקשר בין מדידת ביצועים ותכנון נובע מהגדרת התכנית (יעדים, אבני דרך וכד') באמצעות פעולות מדידות א-פריורי. היינו, המהלכים אותם מפרטת התכנית מתוארים כמשרתים מטרה, או מובילים ליעד, בצמוד לפרמטרים המתארים את מידת ההצלחה בהשגתם. פעילות מסוג זה מכונה בשיח המקצועי "תכנון מוטה תוצאות", והיא נתפשת כמסייעת לנסח באופן בהיר יעדים ובה בעת משמשת כמערכת ברורה ומוסכמת לקביעת מידת ההצלחה בהשגתם. גישה זו גם משמשת כבסיס להערכת התהליך ולמידתו לצרכי תיקון והתאמה, וכן לנורמות עכשוויות של שקיפות שלטונית וקשר עם הציבור.

שיקולי מבנה והרכב המדד

בשונה משירותים בסקטור העסקי, שירותים ציבוריים הם מוצרים מורכבים הכוללים רבדים שונים של תכלית ותועלת ישירה ומיידית וכן עקיפה או ארוכת טווח. במסגרת זו ייתכן מצב בו שירות ציבורי הנתפש כלא יעיל בהשגת תכלית קונקרטית הוא בעל תועלת מאקרו רחבה יותר, למשל קידום הצמיחה, תעסוקה וכיעד חברתי או ביטחוני. מעבר לכך, לשירותים ציבוריים מיוחסת לעתים קרובות תועלת מופשטת קשה להגדרה, למשל בתחום החינוך, הבריאות או חזות של המרחב הציבורי. הבדל חשוב נוסף בין מדידת ביצועים בסקטור הציבורי לזה הפרטי הוא שימוש במדידה ככלי ניהולי לשיפור מיקומו של הארגון בשוק. אבחנה זו מתייחסת למצבים רבים בהם השירות הציבורי אינו חלק מסביבה תחרותית וכן לקושי של שימוש במדידה ככלי תימרון ניהולי במסגרת הנורמות התעסוקתיות והניהוליות הקיימות בשירות הציבורי.

Pierre Pestieau, Assessing Performance of the Public Sector. Annals of 1 (Public and Cooperative Economics. Vol. 80/1 (2009

הניסיון שנצבר לאורך השנים בהתמודדות עם בעיות אלה מאפשר ניסוח מספר עקרונות שהפכו לקווים המנחים של מדידת ביצועים בשירות הציבורי. התובנה הכללית המרכזית העולה מניסיון זה היא כי הגדרת המטרה של כל תכנית או פעילות ממשלתית צריכה להשתמש במדדים המתייחסים לאיכות תוצרים ולא במושגי תשומות². כך למשל פעילות משטרתית בתחום הפלילי אינה צריכה להימדד עפ"י מספר מעצרים אלא עפ"י מדד איכותי הבוחן את מספר המעצרים שאושרו ע"י ערכאה משפטית.

תובנה נוספת נוגעת להרכב המדדים היא שמומלץ יהיו פשוטים ככל הניתן. נמצא כי שימוש במדדים מורכבים מוביל לקושי בהבנתם ובכך נפגמת תועלתם כבסיס לשיח פנים-ארגוני וציבורי. מדידת רמת זיהום אוויר באמצעות סולם צבעים במקום באינדיקטורים מקצועיים הוא דוגמה ליישום של תובנה זו. יחד עם זאת המושג מדידת ביצועים מתייחס לקבוצה גדולה של אובייקטים נמדדים ולצד מדידות של ביצועי שירותים פרטיים מתקיימות מדידות לביצועי מדיניות רחבה, למשל ביצועי מדיניות סביבתית ברמה הלאומית. מדידת ביצועים של סוגיות מאקרו דורשת שימוש במספר גדול מאד של אינדיקטורים. חשוב לציין כי מדידות לביצוע סוגייה רחבה מורכבות לעתים קרובות מבדיקה מקיפה או מדגמית של מספר גדול יחסית של פרויקטים נקודתיים, כשמסגרתם נבדק אופן ומידת ההצלחה בהשגת תוצאה רצויה במובנה הרחב³.

בחירת האינדיקטורים והרכבת המדדים צריכה להתחשב באילוצים נוספים, בהם זמינות נתונים במסגרת הזמן אליה מתייחסת התכנית והיעדים המתארים את התקדמותה, וההתאמה בינם ובין היעדים המופיעים בה. היבט נוסף בבחירת האינדיקטורים מתייחס לתקפותם הנורמטיבית. לאינדיקטורים המשמשים במסגרת תכנון מוטה תוצאות ישנה השפעה התנהגותית רבה, במיוחד כאשר הגישה מוטמעת בארגון לאורך זמן וכחלק משיגרה. אפיון זה מחייב בחינה של האינדיקטורים במימד ההתנהגות המשתמעת מהם. בחינת ביצועי משטרה באמצעות כמות הדו"חות שנרשמו היא פעולה המעודדת רישום דו"חות ועשויה להיתפש כפעולה המנוגדת למטרות הארגון. היבט זה מדידה הוא גורם מבחין נוסף בין שימוש במדדי ביצועים בסקטור הפרטי ובסקטור הציבורי, ביקורת רבה מופנית לגבי השימוש במדדי ביצועים מבוססי ROI⁴ ביחס לשירותים ציבוריים. ביקור זו טוענת כי בחינת השירות הציבורי באמות מידה המשמשות את הסקטור הפרטי יש בה משום פגיעה בערכי השירות הציבורי ובכך היא מובילה לפגיעה בציבור. יחד עם זאת בהיבטים מסויימים ניתן לראות בשימוש בכלים למדידת ביצועיים רכיב שדווקא תורם לקידום תועלות ציבוריות רחבות, לדוגמה הכללתם של פרמטרים הבוחנים מידת קידום של ערכים כגון שלטון החוק, שקיפות, שיוויון וכד' במסגרת התכנית או השירות הנתון למדידה.

2 מקובל לחלק מדדי ביצועים לשלושה סוגים: אינדיקטורים המתייחסים לתשומות (משאבים כספיים ומשאבי כ"א), אינדיקטורים המתייחסים לתפוקות (מודדים תוצרים ישירים של הפרויקט) ואינדיקטורים הבוחנים תוצאות (היינו בוחנים תהליכים או פעולות המובילות את התוצאה הרצויה במובנה הציבורי הרחב).

3 דוגמה מפורטת-אופרציונלית לגישה אינדוקטיבית מסוג זה ניתן למצוא אצל: אור קרסין, "אכיפת דיני הסביבה: יישום אפקטיבי של מדיניות סביבתית". מכון ירושלים לחקר ישראל (2009).

4 (ROI - Return on Investment), ביחס לבחינת ביצועים ביחס ל-ROI קיימים חילוקי דעות גם במערכת תאגידית-עסקית מובהקת. ראה למשל: Kenneth A. Merchant and Wim A. Van der Stede, Management and Control Systems. FT Pub. , Prentice Hall (2003), p. 423

קביעת התוצאות

בקיודם הפרמטרים המובילים לציון הנדרש במדד ולא מעבר לכך⁵. חשש זה נובע מראיה לפיה הטמעת תכנון מוטה תוצאות משמעותה ארוכת הטווח היא מישטור החשיבה לכזו המורכבת מאינדיקטורים מדידים באופן המגביל רעיונות יצירתיים.

בחינה של השימוש בפועל בכלי מדידה לשירות הציבורי במדינות שונות מגלה זהירות רבה בשימוש בהם מתוך חשש כי רמה גבוהה מדי של רגולציה בנושא תהפוך את השימוש מכלי עזר התומך בתכנון, בניהול שוטף ובקשר עם הציבור לכלי ניהולי המעודד תופעות לוואי שליליות הקשורות ב"ברוקרטיה". גם מצדדי הגישה ה"אנטי-רגולטיבית" רואים יתרונות רבים בשימוש במדדי ביצועים אלא שלטענתם הרכבת המדדים צריכה להיעשות "ע", הארגון ספק השירות בהתאם לנסיבות ולסביבה הספציפית בה הוא פועל. ארגון ה-OECD מדווח על גישה מעורבת הנהוגה במרבית חברותיו הכוללת הימנעות מקשירת השימוש במדדים לתיגמול או ענישה מובנים וכן "הכוונה רכה" של היחידות השונות בשירות הציבורי בעת הרכבת המדדים. פעילות זו כוללת הכשרת כח אדם יעודי לנושא ביחידות השונות והדרכה שוטפת הכוללת עדכונים והשתלמויות בהיבטים שונים הקשורים לנושא. יחד עם זאת ישנן מספר דוגמאות למדינות שבחרו לקשור את מדידת הביצועים לרמה גבוהה יותר של רגולציה. בריטניה למשל.

ברטיניה, חלוצת השימוש במדדי ביצועים, הנהיגה כלי מדידה כאמצעי בקרה ופיקוח של השלטון המרכזי על הספקים השונים של שירותים ציבוריים באוירינטציה המדמה מערכת ספק-לקוח. מדובר למעשה בהתפתחות היסטורית הנובעת משורשי השימוש בגישה, כתרגום של כלים לבקרה תקציבית שהתפתחו בסקטור העסקי. בניגוד למדינות אחרות, במערכת הבריטית מתקיים קישור הדוק בין מדידת ביצועים מסוג performance management, המתארת פעילות ארגונית, ובין מדידת ביצוע תקציבי performance budgeting העוסק באיסוף נתונים אודות הוצאות תקציביות ביחס לתכנית תקציבית⁶. והביצועים נמדדים גם ביחס לאיכות הביצוע התקציבי. למרות ההיגיון הרב שבשילוב זה מדינות רבות בחרו להימנע ממנו מאחר ונמצא (בין היתר בניסיון הבריטי) כי הוא מעודד את כל אותן תופעות שליליות הקשורים בשיעבוד לנתונים ובעודף בירוקרטיה. בנוסף, נמצא כי הכללת מרכיבים תקציביים במדידת ביצועים מפריעה לתהליך הסוציאליזציה של שימוש בכלים אלה ולרתיעה בקרב העובדים האמורים להשתתף במדידה⁷.

אל הקושי הכללי הכרוך בקביעת הרכב המדד מצטרף קושי הנוגע לתרגום הפרמטרים לכדי "ציון" וקביעת משמעותו. הגישה המובילה להתמודדות עם קושי זה היא גישה השוואתית מסוג BENCHMARK , בד"כ לסטנדרט שהתגבש ביחס לשירות דומה ונחשב כמקובל במדינות אחרות. חלק ניכר מפעילות ארגון ה-OECD בנושא נוגעת לגיבוש מדד תקן למדיניות ציבורית כוללת ולשירותים הציבוריים המסופקים במסגרתה. גישה השוואתית מסוג זה מסייעת בהגדרת סטנדרט ביצועים נומינלי בו אמור השירות הנבחן לעמוד, מסייע באיתור נקודות חוזקה וחולשה, לימוד וחילופי ידע בין ארגונים במקומות שונים המספקים את אותו שירות ומגביר את מידת האובייקטיביות של המדידה. מימד נוסף של מדידה השוואתית מתייחס למדידת ביצועי תקופה נוכחית לעומת תקופה קודמת (למשל השוואה בין ביצועי שנה נוכחית לבין ביצועי השנה שעברה). השוואה של רמת הביצועים ביחס לקבוצות יעד שונות המשתמשות בשירות (למשל קבוצות גיל או סביבה גיאוגרפית בתחום שירותי בריאות).

לצד המדידה ההשוואתית המתייחסת לשירות מסוים, קיימת רמת מדידה נוספת מסוג PROCESS BENCHMARKING הבוחנת תוצרים ציבוריים שבאספקתם מעורבים מספר ארגונים. בגישה זו נבחנים ביצועי הגופים השונים המעורבים בתהליך תוך ניסיון לאבחן ולהבין האם קיימת שונות ביניהם וסיבותיה. ה-PROCESS BENCHMARKING מתייחס להכרה הגוברת בייחוד של דינמיקה רשתית-מערכתית כגורם מכריע באיכות הכוללת של התוצר הסופי – המוצר הציבורי. גישה זו מניחה כי מדובר בתוצר המשתנה באופן תמידיאך משתנה באופן תמידי ולפיכך קשה לניהול ולמישטור ולכן השימוש במדדים משמש ככלי ניטור והיזון חוזר לגבי המתרחש בפועל כמעט בזמן אמת. מדידה למטרה זו מחייבת גישה שונה שאינה ממקודת בתוצאות אלא במדידת רמת התפקוד של המערכת, מרכיביה והקשר ביניהם.

שימוש במדדים: הכוונה רכה מול רגולציה

השימוש במדדים לבחינת ביצועים בשירות הציבורי כמעט ואינו נתון במחלוקת והוא נחשב חלק ממינהל ציבורי מתקדם. השיח הביקורתי ביחס לשימוש במדדים נוגע בעיקר למידת הרגולציה הגלומה בהם. מדובר בויכוח בין גישה ממוקדת רגולציה, שרואה במדדים כלי מרכזי בתכנון ובקרה של פעילות הממשלה, מול גישה הטוענת כי רמה גבוהה מדי של רגולציה בתחום מדידת הביצועים תחטיא את אחת המטרות העיקריות של שימוש בשיטה: היותה מנוף לשיפור מתמיד. מצדדי גישה זו טוענים כי הנהגת סטנדרטיזציה תוביל לגישה בירוקרטית "קווית" המתמקדת ביישום חוקים. תקנות והוראות מנהליות.

נטען כי גישה זו מעודדת לאורך זמן הטיה לעבר אופטימיזציה על חשבון חדשנות ומצויינות, ובכל מקרה מכיילת את הארגון המבצע להתמקד

5 מוטי שפירא, "על ביצועים ותפוקות של הממשלה", 7.1.2006, www.deot.org.il/..., The%20struggle%20to%20measure%20performa

Public Sector Modernization: Governing for Performance”,” 6
(OECD (2004

Sven Modell, Performance Measurement Myths in the Public Sector: A 7
(research Note, Financial Accountability & Management, 20/1 (2001

המכון למדיניות ואסטרטגיה
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המרכז הבינתחומי הרצליה

ת.ד 167 הרצליה 46150
טל: 09-9527389
פקס: 09-9527310
דוא"ל: ips@idc.ac.il
www.herzliyaconference.org