

מדינת ישראל
נציבות שירות המדינה
האגף לאיכות ומצוינות בשירות המדינה

אמ 2004-456

מערכת אסטרטגית לקידום המצוינות הארגונית בשירות הציבורי

מאת: מאיר אהרונוב, מנהל האגף לאיכות ומצוינות בשירות המדינה

קידום האיכות והמצוינות בשירות הציבורי הינו אחד היעדים הלאומיים החשובים של מדינת ישראל. המהלכים הממוסדים לקידום הניהול האיכותי בשירות הציבורי החלו לפני כעשור שנים, דבר אשר בא לידי ביטוי: בהחלטות ממשלה, ביצירת תשתיות ניהוליות, בהסדרת מנגנונים מסייעים ועוד. מאז הלכה והתרחבה ההכרה בכך שהניהול האיכותי אינו רק עניין של: אפקטיביות, יעילות, כלכליות, תקינות מינהלית וכו', אלא בתחילתו ובסופו של דבר, עניין של תרבות ארגונית בפרט, ואיכות החיים בכלל.

המהלכים האמורים הגבירו בין היתר את המודעות לכך שמדובר בתהליך מתמשך אשר נועד לעודד מנהלים ועובדים לראות בחתירה המתמדת לאיכות ומצוינות, ערך מוסף, למדינה, לציבור, לארגוניהם ולהם אישית.

סקירת המהלכים לקידום הניהול האיכותי מלמדת על הישגים משמעותיים רבים מחד ועל אתגר גדול והזדמנויות רבות לשיפור מאידך. ארגונים רבים עשו כבר דרך מרשימה במיסוד מנגנוני השיפור ובהשגת תוצאות המהוות דוגמא וארגונים אחרים התקדמו והשיגו הישגים בפריסה רחבה אך לא תמיד בהעמקה הנדרשת ואף כאלה אשר העמיקו עשייה בגזרה צרה יחסית.

במסגרת הניסיון שנצבר ניתן גם ללמוד על כך שבחלק מהמקרים כללו מהלכי השינוי, אימוץ מתודולוגיות התערבותיות אשר לא תמיד ההסתייעות בהן הייתה פועל יוצא של: ראיה מערכתית ממוסדת, אבחון שיטתי שיצר תמונת מצב מאוזנת ומערך מדידה רציף ומקיף של ההשקעות והתוצאות.

בהקשר זה ניתן לציין שגם כאשר נעשו אבחונים כוללים, הם נעשו בדרך כלל באוריינטציות שונות ולא באופן שיטתי וממוסד. בעוד שהפעילויות לקידום האיכות והמצוינות באשר הן, הינן מבורכות, לא תמיד אימוץ מתודולוגיות התערבותיות שנועדו להוביל לשינוי/לשיפור, נתן מענה לצורך, לתקוות ולציפיות המיוחלות.

דברים אלה נבעו מסיבות רבות ומגוונות אשר מפאת קוצר היריעה אמנה רק שלוש מהן:

- **העדר תובנה/הסכמה משותפת בארגון באשר לתמונת המצב הארגונית, דבר אשר השפיע על סוגי הפתרונות וממילא על סוגי המתודולוגיות/ הכלים שבהם נעשה שימוש;**
- **העדר הלימה בחלק מהמקרים בין נתיב ניהול השיפורים לבין הנתיבים הניהוליים הקריטיים של הארגון, דבר שגרם לפיזור מאמץ וליזמות שיפור שאינן ממוקדות בתהליכי הליבה של הארגון;**
- **התחושה בקרב רבים כי מתודולוגיות התערבותיות והסתייעות בכלים ובשיטות הם עניין של "אופנה" ולכן יש לאמץ את האמרה: "ישן מפני חדש תוציאו", דבר אשר מנע מיצוי התועלות הפוטנציאליות הצפויות מהם.**

עוד יצוין בהקשרים הנ"ל שהמוטיבציה והיזמות הרבות לשינוי/לשיפור בארגונים בכלל ובארגונים בעלי מורכבות גבוהה כמו ארגוני השירות הציבורי בפרט, תמיד מותירות שאלות המעסיקות רבים, במיוחד בתקופות הדומות לזו שבה אנו נתונים כעת. שאלות כגון: האם המשאבים המצומצמים שעמדו לרשותנו לצורך ביצוע מהלכי השינוי/השיפור, אכן הניבו את התוצאות המיטביות?

האם יוזמות השינוי/השיפור שננקטו היו במקום האקוטי ביותר שבו הן נדרשו, בהיקף שנדרש, בעיתוי הנכון ובעלות ההכרחית?

כך במבט אל העתיד ניתן לשאול היכן נכון להשקיע את המשאבים המצומצמים, כדי להשיג את השינוי/השיפור המיטבי במקום שהוא נדרש?

השאלות הנ"ל ממקדות את תשומת הלב במשנה תוקף לחשיבות "תיעדופן" של יוזמות השינוי/השיפור והפעלתן על יסוד בחינה ארגונית, מאוזנת ושיטתית. הניסיון מלמד ש"תמונות המצב הארגוניות" המהוות בסיס לרוב יוזמות השינוי/השיפור נקבעות בדרך כלל, מתוך "ראיית הפרטים" ומיקוד במתן "פתרונות לבעיות", במונחים של "תרופות התערבותיות מוכרות".

בהקשר זה יצינו דבריו של פיטר מ. סנג'י שהתייחס לצורך בחשיבה מערכתית. בספרו "הארגון הלומד" טען בין היתר כי "התוצאות הבוגדניות ביותר וארוכות הטווח ביותר של הפעלת פתרונות לא מערכתיים הן הצורך הגובר במנות גדולות והולכות של הפיתרון".

ניתן להקיש מהגיון זה כי העדר ראייה מערכתית הן לצורך האבחון של המציאות הארגונית והן לצורך קביעת יעדי השינוי/השיפור וניהולם, מבטיח לרוב גם העדר יכולת

לנהל באופן מושכל את המשאבים המועטים העומדים לרשותינו לצרכים אלה. זו גם אחת הסיבות הבולטות לכך שחלק מההשקעות המשמעותיות בתחומי השינוי/השיפור במהלך השנים הניבו לא אחת תוצאות איזטריות.

היבטים אלה ורבים אחרים העלו את הצורך לבחון מחדש את אסטרטגיית קידום ניהול האיכות. כך למעשה נדרשנו לתפיסה חדשה אשר תהווה מסגרת לניהולו של הארגון, לתיפקודו, למהלכי השינוי הנדרשים לשיפור המתמיד ולבקרתו הכוללת. תפיסה אשר אינה ממוקדת רק במתודולוגיות ובכלים התערבותיים אשר חלקם עוסקים באבחון ובשיפור של תהליכים ספציפיים, אלא בראש ובראשונה בראיה מאבחנת רחבה של כל מימדי הניהול והארגון, אשר על בסיסה יבנו התכניות השנתיות והרב שנתיות לשינוי/ שיפור ומדידה.

היכולת להתבונן על ארגונים דרך הפריזמה הרווחת המבוססת על הפרמטרים לפיהם **נוהגים להעריך ארגונים מצליחים בעולם**, היוותה מסד למדיניות שגיבשנו בנושא.

מתודולוגיה ניהולית, מערכתית ואינטגרטיבית בולטת במיוחד אשר רכשה לעצמה מוניטין ומעמד של יוקרה ברמה עולמית, היא **מתודולוגיית פרסי האיכות והמצוינות** המוענקים לארגונים מצטיינים במדינות רבות בעולם.

המובילים בפרסים אלה הם: פרס האיכות ע"ש דמינג אשר מופעל ביפן מאז 1951, פרס האיכות ע"ש בולדרידג' אשר מופעל בארה"ב מאז שנת 1987 וכן הפרס האירופי למצוינות ארגונית של ה- EFQM (European Foundation For Quality Management) שמופעל משנת 1990. מתודולוגיה זאת משמשת אלפי ארגונים בעולם לצורך ביצוע הערכה ארגונית עצמית תקופתית (Self - Assessment) אשר בהתאם לתוצאותיה הם מגבשים בראיה מערכתית ואינטגרטיבית את תכניות השינוי/השיפור שלהם, ברמה השנתית והרב שנתית.

השימוש הנרחב שעושים ארגונים רבים בעולם במתודולוגיות של פרסי איכות ומצוינות ארגונית לצורך ביצוע תקופתי, שיטתי של Self - Assessment, לא רק לצורך התמודדות בתחרויות על פרסי איכות ומצוינות, מעיד יותר מכל על כך שאין כללי ניהול לארגונים מצוינים וכללים לניהול ארגונים אחרים.

חשוב לציין כי הפרסים ע"ש דמינג ביפן, ע"ש בולדרידג' בארה"ב והפרס האירופי של ה-EFQM מחזיקים ככלל באותם פרמטרים לבחינת מצוינות ארגונית, כך שניתן לאמר

שלא הייתה כאן "אופנה" (זאת בשונה מהגישות והטכניקות ההתערבותיות השונות) אלא תפיסה שאומנם עודכנה אך היא שרירה וקיימת במהלך של למעלה מחמישים השנים האחרונות.

תפיסת "המצוינות הארגונית" הולכת וקונה לה מקום של כבוד בתודעה הניהולית בעולם והיא ממקדת ומדגישה את התובנה שרק ארגונים מצוינים יכולים להעניק מוצר/שירות איכותי ללקוחותיהם.

בהקשר זה ניתן לציין את ההגדרה הרשמית של ה- EFQM ל"מצוינות ארגונית" המבטאת מבט מערכתי ואינטגרטיבי על המציאות הארגונית:

"ניהול הארגון באופן יוצא מן הכלל והשגת תוצאות המבוססות על תפיסות בסיסיות הכוללות: מכוונות לתוצאות, התמקדות בלקוח, מנהיגות ודבקות במטרה, תהליכים ועובדות, מעורבות עובדים, שיפור מתמיד וחדשנות מתמדת, שותפויות המקנות יתרונות הדדיים ואחריות ציבורית".

מכלול שלם זה של ערכים ארגוניים מבטא למעשה את החתירה המתמדת למימוש הפוטנציאל הארגוני תוך הצבת רף עולה של סטנדרטים וציפיות עצמיות ומודעות להזדמנויות ולאילוצים שמציבה הסביבה הארגונית.

מערכת ה- EFQM המציגה באופן מושכל את הקשר שבין התשומות לבין התוצאות בארגון, בנויה משני חלקים: החלק האחד כולל את חמשת מרכיבי התשומות שכל ארגון השואף למצוינות חייב להשקיע בהם ואף למדוד לפיהם את השקעותיו, אלה המרכיבים "המאפשרים" (Enablers) המתייחסים למנהיגות; למדיניות ואסטרטגיה; לעובדים; לשותפויות ומשאבים; ולתהליכים. החלק השני כולל את ארבעת מרכיבי התוצאות (Results) אשר כל ארגון השואף למצוינות נדרש למדוד על פיהם את הישגיו והם: תוצאות לעובדים; תוצאות ללקוחות; תוצאות לחברה/לקהילה; ותוצאות ביצוע עיקריות. שילובם של תשעת המרכיבים הניהוליים כאמור יוצר תשתית אסטרטגית להבניית מערכת האיכות בארגון ולהפעלה שיטתית ומבוקרת של כל מהלכי השיפור המתמיד, תוך הסתייעות במתודולוגיות, כלים ושיטות התערבותיות, בהתאם לתמונת המצב והנהגת יוזמות לחדשנות ומהלכי למידה ארגונית כנדרש.

הרציונאל לתפיסת המצוינות הארגונית קיים גם בהגדרות המעודכנות לשנת 2003 של תשעת מרכיבי המערכת למצוינות ארגונית של ה- EFQM (ראה נספח), מהן ניתן ללמוד באופן בולט וברור שכאשר מדברים על "הצלחה ארגונית" כביטוי לאפקטיביות, תמיד יש לזכור את "מחיר ההצלחה הארגונית", כביטוי ליעילות.

הניסיון שנצבר עד כה מיישום המערכת למצוינות ארגונית של ה- EFQM בארגונים בעולם מלמד על יתרונות בהיבטים רבים ובהם:

- קיומו של מנגנון בין לאומי למצוינות ארגונית התומך בשיפור מתמיד
- קיום מתודולוגיה מקובלת לזיהוי תקופתי של עוצמות והזדמנויות לשיפור
- יכולת למקד את הארגון במדיניות ובאסטרטגיה המוכוונות לצרכיהם, דרישותיהם וציפיותיהם של בעלי העניין
- חיזוק תודעת הקשר בין "השקעות" לבין "תוצאות" בקרב מנהלים ועובדים
- עידוד לקיחת אחריות על תמונת המצב הארגונית
- חיזוק היכולת לתעדף יוזמות שיפור באופן מאוזן ושיטתי
- יצירת "מטריה" לכל יוזמות השיפור בארגון
- עידוד לקיחת "בעלות" (ownership) על תכניות השיפור
- חיזוק תרבות הלמידה והמדידה הארגונית
- מיסודו של מערך בקרה ארגונית, מקיף ואינטגרטיבי
- חיזוק היכולת לבצע BENCHMARKING מערכתי

מערכת המצוינות של ה- EFQM אשר הונהגה באירופה כאמור בשנת 1990, מיושמת בארגונים ב- 25 מדינות באירופה וכן בארגונים ב-25 מדינות מחוץ לאירופה, במגזרים התעשייתיים/ מסחריים, ומשנת 1995 עת הותאמה למגזרים הציבוריים וההתנדבותיים. אחת הדוגמאות הבולטות ליישום מערכת ה- EFQM בשירות הציבורי, הינה בבריטניה בה הונחלה המערכת בארגוני הממשל המרכזי לרבות בסוכנויות ובארגוני השלטון המקומי.

על יסוד האמור לעיל התגבשה ההחלטה בנציבות שירות המדינה לאמץ את המערכת למצוינות ארגונית של ה- EFQM כמערכת אסטרטגית לקידום האיכות והמצוינות.

בעקבות ההחלטה פעל האגף לאיכות ומצוינות בשירות המדינה במספר תחומים ובהם: רכישת זכויות היוצרים של מערכת ה- EFQM, הפקתם והפצתם של החומרים המתודולוגיים, כתיבה ופרסום של שני פרקים בתקשי"ר בנושא "איכות ומצוינות בשירות המדינה" ובנושא "הצעות לשיפור איכות ומצוינות", הצגת המערכת במסגרת במות מקצועיות שונות, קיום פעולות ליצירת מודעות ולהסברה בקרב מנהלים בדרגים השונים בשירות, הכשרת מדריכים מורשים להנחלת המערכת, הכוונה מקצועית של משרדים, יחידות סמך וארגונים ציבוריים בהטמעת המערכת, ועוד.

חשוב לציין כי משרד הפנים, במסגרת פעולותיו של האגף למינהל מונציפאלי אשר מופקד על הפיתוח הארגוני של השלטון המקומי אימץ את המערכת של ה- EFQM במדיניותו הכוללת.

עד כה נכנסו עשרות יחידות ממשלתיות להטמעת מערכת המצוינות בהן גם ארגוני בריאות, ובנוסף לכך הטמיעו את המערכת גם ארגונים מהשלטון המקומי. יחידות נוספות מצטרפות מידי חודש וארגונים אחרים בשירות הציבורי מבקשים ללמוד את הנושא ולהטמיעו גם אצלם.

אנו שוקדים על הקמת מערך "הכרה ממלכתית על מצוינות ארגונית". מערך ההכרה יאפשר ליחידות בארגונים ציבוריים לקבל הערכה חיצונית ומשוב על מצבם הניהולי-ארגוני וכן תעודת הכרה על רמת המצוינות הארגונית שלהם, כל זאת בהתאם למתודולוגיה של ה-EFQM. לבד מזאת יש בכוונתנו להפעיל מחדש את הפרס הלאומי לאיכות במגזר הציבורי, בהתאם לעקרונות הפרס האירופי של ה-EFQM.

ההיענות הרבה עד כה וההתייחסות החיובית מאוד של המנהלים אשר מובילים את הטמעת המערכת בארגוניהם מבטיחות כי אימוץ המערכת לבד מהתרומות המיידיות יצור שינוי חשוב בתרבות הארגונית של הגופים המיישמים ויוביל לשיפור מתמיד של השירות לציבור.

אין ספק כי מדובר במהלך אסטרטגי אשר מחייב אורך רוח, שיתוף פעולה וראיה ארוכת טווח.

החזון שלנו הוא שיותר ויותר ארגונים יאמצו את תפיסת המצוינות הארגונית והיא תהפוך לשפה רווחת המבטאת הצלחה ניהולית בקרב מנהלים ועובדים.

להלן הגדרות מרכיבי המערכת למצוינות ארגונית של ה- © EFQM

מנהיגות:

מנהיגים מצוינים מפתחים ומקדמים את השגת הייעוד והחזון. הם מפתחים ערכים ומנגנונים ארגוניים החיוניים להצלחה מתמשכת, מיישמים אותם, ונוהגים על פיהם. במהלך תקופות של שינוי הם מבטיחים דבקות במטרה, וכשנדרש, ביכולתם לשנות כיוון ולהעניק השראה לאחרים ללכת בעקבותיהם.

מדיניות ואסטרטגיה:

ארגונים מצוינים מיישמים את הייעוד והחזון שלהם על ידי פיתוח אסטרטגיה הממוקדת בבעלי העניין אשר בעת גיבושה נלקחו בחשבון תנאי המשק והמגזר בהם היא מופעלת. הם מוציאים לפועל את האסטרטגיה באמצעות פיתוח מדיניות, תכניות, יעדים ותהליכים, המונחלים בכל הארגון.

עובדים:

ארגונים מצוינים מנהלים, מפתחים ומפיקים מעובדיהם את מלוא הפוטנציאל ברמה האישית, הצוותית והארגונית. הם מקדמים הגינות, שוויון, מעורבות והעצמה של העובדים. הם דואגים לעובדים, מקיימים עימם תקשורת רציפה, מכירים בתרומתם ומתגמלים אותם באופן שמגביר אצלם את המוטיבציה ובונה את מחויבותם לממש את הידע והמיומנויות שלהם לתועלת הארגון.

שותפויות ומשאבים:

ארגונים מצוינים מתכננים ומנהלים שותפויות חיצוניות, קשר עם ספקים ומשאבים פנימיים באופן שתומך במדיניות, באסטרטגיה וביישום מועיל של התהליכים. בעת התכנון ובמהלך ניהול השותפויות והמשאבים, הם פועלים לאיזון בין צרכי הארגון בהווה ובעתיד, צרכי הקהילה והסביבה.

תהליכים:

ארגונים מצוינים מעצבים, מנהלים ומשפרים תהליכים כדי לתת מענה מלא לצרכיהם של הלקוחות ובעלי העניין האחרים וליצור למענם ערך גדל והולך.

תוצאות ללקוחות:

ארגונים מצוינים מודדים באופן מקיף את התוצאות שלהם ביחס ללקוחות ומגיעים להישגים מעולים.

תוצאות לעובדים:

ארגונים מצוינים מודדים באופן מקיף את התוצאות שלהם ביחס לעובדים ומגיעים להישגים מעולים.

תוצאות לחברה/לקהילה:

ארגונים מצוינים מודדים באופן מקיף את התוצאות שלהם ביחס לחברה ולקהילה ומגיעים להישגים מעולים.

תוצאות ביצוע עיקריות:

ארגונים מצוינים מודדים באופן מקיף את התוצאות שלהם ביחס לגורמי מפתח במדיניות ובאסטרטגיה ומגיעים להישגים מעולים.