

כתיבת מסמכי מדיניות לשלטון המקומי

מדריך מקוצר לכותב



תמוז התשע"ט יולי 2019

*המדריך כתוב בלשון זכר אך מיועד לגברים ולנשים כאחד

תוכן העניינים




| | |
|---------|---------------------------------------|
| 2..... | מסמכי מדיניות..... |
| 3..... | מתודולוגיה של כתיבת מסמך מדיניות..... |
| 3..... | הבנת הצורך..... |
| 4..... | זיהוי וניסוח הבעיה המרכזית..... |
| 5..... | קביעת מטרות ויעדים..... |
| 5..... | גיבוש מתווה לפתרון..... |
| 10..... | גיבוש כלי בקרה ומדידה..... |
| 13 .. | מבנה מסמך המדיניות..... |

1. מסמכי מדיניות

מסמכי היסוד מהווים את הבסיס העקרוני והמקצועי לכל עשייה בניהול ובפיתוח ההון האנושי. כתיבת מדיניות הינה תהליך מאתגר המחייב התבוננות ממעוף הציפור ומתוך נקודת מבט מערכתית הבוחנת את המצב הקיים ושואלת מספר שאלות בסיסיות:

- **ברמה התורתית (תפיסתית):** מהי תכלית העשייה של השירות הציבורי בטיפול בסוגיה הספציפית?
- **ברמת המדיניות:** מהי הגישה הכללית למימוש תכלית זו?
- **ברמת היישומית:** מהן אבני הדרך ליישום המדיניות?

ניתן להציג את הרמות השונות שהוזכרו לעיל כעונות על שלוש שאלות יסוד: **למה? מה? ואיך?**

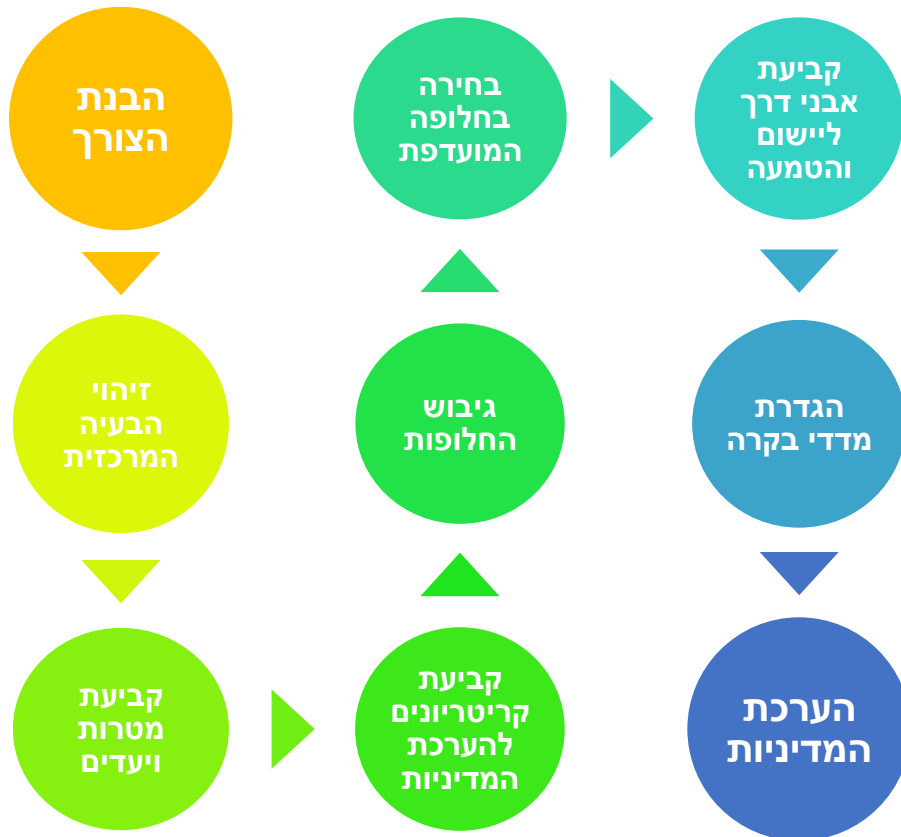
| | | |
|---|--|---|
|  <p>איך</p> <ul style="list-style-type: none">• באילו דרכים ניתן לממש את המדיניות הנבחרת באופן שימקסם את השבחת ההון האנושי. |  <p>מה</p> <ul style="list-style-type: none">• מה נדרש לבצע בכדי לממש את המטרה?• מהן החלופות האפשרויות למענה מיטבי לאתגרים ולבעיות שעלו. |  <p>למה</p> <ul style="list-style-type: none">• מדוע נדרש לעדכן או לפתח מדיניות, מדוע עכשיו? על אילו אתגרים ובעיות תענה המדיניות בנושא. בתוך כך האם לעיסוק בנושא ישנה תרומה להשבחת ההון האנושי? |
|---|--|---|

שאלות אלו יידרשו למענה בתוך קונטקסט רחב יותר, בו נדרש ללמוד לעומק את הסביבה התעסוקתית הגלובאלית, ובתוכה את המגמות החדשות ואת הסביבה הארגונית שבה אנו פועלים, ובתוכה מהן ההזדמנויות ומהם הסיכונים שהיא מציבה במימוש המדיניות. בנוסף, נדרש למפות את שחקני המפתח בסביבה ולבחון: מהם האינטרסים הגלויים והסמויים של כל בעל תפקיד ומהו הערך המוסף שכל אחד מהשחקנים עשוי להעניק לטובת קידום יישום המדיניות.

חזון השבחת ההון האנושי וטיפוח המצוינות בקרב משרתי הציבור, מחייבים אותנו לבחון את עושר הסוגיות ואתגרי הפעולה שיעלו, קודם כל דרך "משקפיים אנושיות" שמוכוונות לצורכי הפרט, משרת הציבור וככל הניתן בעולם אוטופי ללא אילוצים. רק בשלב מאוחר יותר של הכתיבה, נכון יהיה לדון באילוצים הקיימים בשלטון המקומי. אך כאמור מנוע מאתנו לצאת מהם וזאת בכדי שנוכל "לחשוב מחוץ לקופסא" ולאמץ דרכי פעולה נכונות והכרחיות בעת גיבוש מדיניות, באופן שיבטיח את הגשמת החזון.

2. מתודולוגיה של כתיבת מסמך מדיניות

מסמך מדיניות מציג בעיה מעשית ומתווה לה פתרון שנבחר בצורה מנומקת ומושכלת מתוך מבחר חלופות שנבחנו. המסמך משמש כמכשיר לקבלת החלטה לצד קריאה לפעולה ומאמץ לשכנוע בקרב הקורא. עיקר תהליך כתיבת מסמך המדיניות מתמקד בשלבים הבאים המתוארים בתרשים:



2.1. הבנת הצורך



ראשית הדרך בכתיבת מסמך מדיניות היא הגדרת הצורך - מהי הסיבה שבגינה נדרשת קביעת מדיניות? לשם הבנת הצורך נדרשים מספר שלבי עבודה:

א. **הכרת הסוגיה ומאפייניה:** מה הערכים שאותם אנו מבקשים לקדם? מהם היתרונות ומהם האתגרים? בדרך כלל יידרש שימוש בחומרים תיאורטיים (מאמרים אקדמיים, ספרות מקצועית, ניתוחי מדיניות שבוצעו ע"י מכוני מחקר או/ו ממשלות זרות) לשם הכרת הסוגיה לעומקה.

ב. **סקירה השוואתית (Benchmark):** בחינת המדיניות הנהוגה בשירות הציבורי במדינות זרות וכן במגזר העסקי.

ג. **סקירת המצב הקיים:** סקירה של המדיניות הנהוגה בשלטון המקומי בישראל. הניתוח יכול לכלול ניתוח משפטי (חוקים, הנחיות, נהלים), מדיניות קיימת, ניתוח כמותי (נתונים מספריים על הסוגיה ועל היקפה היקף השפעתה על הארגון), הפער הנתון בין המצב הקיים לרצוי. הדבר הכרחי על מנת להבין טוב יותר את הסוגיה וכן על מנת לגבש דרך פעולה להתמודד עמה.

2.2. זיהוי וניסוח הבעיה המרכזית

זיהוי של הבעיה המרכזית העומדת בבסיס הנושא וטיפול בה באמצעות כלי המדיניות יכול להוביל להשגת התוצאה הרצויה. על כן, ניסוח התופעה הבלתי רצויה וההנמקה בדבר הצורך בהתערבות הינו שלב קריטי ומשמעותי בכתיבת מסמך המדיניות, שכן על-פי הגדרתה תתעצב המדיניות לפתרון הבעיה באופן עמוק ומדויק.

על מנת לזהות את הבעיה המרכזית יש להבחין בינה לבין הסימפטומים שלה, התופעות להן היא גורמת. לפיכך יש לבחון ביתר תשומת לב מהי הסיבה לסימפטומים, מהי בעיית השורש ולא להתמקד בסימפטומים עצמם. כמו כן, יש להתבונן בתהליכים שהובילו להיווצרותה של הבעיה המרכזית (תהליכים שמקורם ביחסי אנוש ובגורמים טכנולוגיים ומערכתיים).



דוגמאות לניסוח הבעיה המרכזית:

"העדר הגדרה ברורה, מדדים ונתונים אובייקטיביים לגבי איכות השירות של הרשויות המקומיות" (מתוך מסמך שירות ברשויות המקומיות – תפיסה ומתודולוגיה).

"ריבוי תכניות ההכשרה וטווח הנושאים, לצד היעדר תורה ניהולית ומקצועית וראיה כוללת מרכזית על הכשרת ההון האנושי בשלטון המקומי" (מתוך מסמך הצעה לפיתוח מודל הפעלה למערך ההדרכה הרשויות המקומיות).

"העדר תורה מקצועית, שיטות וכלי מדידה והערכה ארגוניים לביצועים בתחום ניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות פוגעת ביכולת ליישם את החלטות הממשלה" (מתוך מסמך רקע לפיצוח מודל מערך ההדרכה ברשויות המקומיות).

”פערים בניהול מערך ההדרכה והפיתוח הארגוני פוגעים ביצירת שפה ארגונית אחידה ובחיבור הרשויות המקומיות לחזון וערכים משותפים שמוביל משרד הפנים” (מתוך מסמך רקע לפיתוח מודל מערך ההדרכה ברשויות מקומיות).

2.3 קביעת מטרות ויעדים

2.3.1 ניסוח המטרה המרכזית

המטרה המרכזית של מסמך המדיניות נובעת באופן ישיר מהגדרת הבעיה. המטרה יכולה להיות ערכית או אינסטרומנטלית, וחשוב להתבסס על ההנחות וההנחות המקדימות. ניסוח המטרה חייב להיות נהיר ולהיכתב בלשון ברורה ומציאותית.

דוגמאות לניסוח מטרה :



”העלאת איכות השירות ברשויות המקומיות באמצעות עיצוב מודל לתפיסת איכות השירות ברשויות ובניית מתווה ליישום ולהטמעת התפיסה” (מתוך מסמך השפעה ישירה על איכות השירות).

”הקמה והטמעה של יחידות אסטרטגיות ברשויות המטרה בנגב, שיסייעו לרשויות במימוש הפוטנציאל הגלום במעבר צה”ל דרומה” (מתוך מסמך הקמת יחידות אסטרטגיות ברשויות המטרה בנגב).

2.3.2 קביעת יעדים

בתום גיבוש ועיצוב מסמך המדיניות יש לענות על השאלה, באיזו מידה המדיניות המוצעת ליישום מספקת מענה לצורך (הבעיה/הסיבה שבגינה גובשה המדיניות). לשם כך משולבת הבקרה לכל אורכו של התהליך ומהווה תהליך מלווה הכרחי לשם מישוב (הערכת) הצלחת המדיניות.

הגדרת המטרות המרכזיות והמשניות של מדיניות היא אבן יסוד ליכולת ביצוע בקרה איכותית. בהיעדר הגדרות בהירות ונהירות לכל, תיפגם היכולת לקבוע את נורמת ההצלחה הרצויה. בשלב זה נכון שיעורר דיון במושג ה”הצלחה”. מהו ההישג המצופה? מה ייחשב הצלחה (או לעיתים – מה ייחשב אי-הצלחה)? מהו אופייה של אותה הצלחה? מתי תושג? חשוב להבחין בין מטרות (הישגים רחבים, טווח ארוך, בעיקר איכותיות) לבין יעדים (הישגי ביניים המקרבים אותנו להשגת המטרה, טווח קצר, בעיקר כמותיים).

2.4 גיבוש מתווה לפתרון

חלק זה משקף את לב לבו של המסמך. לשם גיבוש מדיניות העונה על הצורך ועל הבעיה המרכזית, נדרש הכותב לגבש חלופות שונות לפתרון ולנתחן על בסיס קריטריונים שנקבעו מראש, לעצב באופן מלא את החלופה הנבחרת ולהתוות אבני דרך ליישום והטמעה.

2.4.1. ניסוח והגדרת קריטריונים לבחינת החלופות

הקריטריונים הם המשתנים, בעזרתם ניתן לבחון את איכות החלופות ואת מידת התאמתן כמענה לצורך שהוגדר. את הקריטריונים יש לנסח לפני גיבוש החלופות האפשריות, על מנת למנוע הטיות או הכוונה בשלב גיבוש החלופות.

ישנם שני סוגים של קריטריונים:



קריטריונים נורמטיביים



קריטריונים ביצועיים

בעוד שהקריטריונים הנורמטיביים הן דרישות היסוד והמהות של המדיניות, הקריטריונים הביצועיים בוחנים את יכולת היישום שלה. על הצוות לבחור מבין הקריטריונים הנורמטיביים והביצועיים את הקריטריונים בהם יש להתחשב בגיבוש מדיניות בסוגיה הנידונה (הרשימה היא רשימה פתוחה, ניתן להוסיף קריטריונים נוספים).

| | | |
|---|------------------------------|------------------------------|
| <p>ביצוע הפעולות הנכונות שיאפשרו להשיג במידה מרבית את מטרת המדיניות. עד כמה המדיניות אכן תורמת לפתרון הבעיה המדוברת.</p> <p><i>למשל, "מודל עתודות לפיתוח כלכלי ופיתוח תשתיות איכות חיים בראיה אזורית של ניהול המרחב המקומי, לניצול מרבי של יכולות ומשאבי הרשויות ויצירת מרחבי חיים משגשגים" (מתוך מסמך תיאוריית שינוי תכנית "מקום" – מסמך חלופות).</i></p> | <p>אפקטיביות</p> | <p>קריטריונים נורמטיביים</p> |
| <p>עד כמה המדיניות מבטיחה חלוקה שוויונית של משאבים. קריטריון ההוגנות נועד לבקר את המדיניות על פי ערך השוויון.</p> <p><i>למשל, "מודל עתודות לבניית יכולת מקצועית בסיסית והבראת רשויות חלשות לצמצום פערי התפקוד והשרות בין הרשויות המקומיות החלשות ויתר הרשויות" (מתוך תכנית "מקום" – עדכון תיאוריית השינוי).</i></p> | <p>שוויון והוגנות</p> | |
| <p>ביצוע הפעולות בצורה נכונה. עד כמה המדיניות מבטיחה שתופק תוצאה מרבית ביחס להשקעה שתושקע בה. קריטריון זה דומה לקריטריון האפקטיביות, אך מתמקד ביחס שבין ההשקעה שנדרשת לביצוע המדיניות אל מול הרווח הצפוי ממנה.</p> <p><i>למשל, "תקצוב השתתפותי מוביל לחלוקה שוויונית יותר של התקציבים הציבוריים ומקדם פרויקטים המספקים מענה לצרכיהם של התושבים, כאשר פירוט צרכים גבוה יותר מפחית את הסיכוי לקידום של פרויקטים חסרי תועלת ולבזבוז כספים" (מתוך מסמך שיתוף ציבור בשלטון המקומי תמונת מצב ומבט לעתיד).</i></p> | <p>יעילות</p> | |
| <p>עד כמה המדיניות מקדמת את ערך התחרותיות הדרוש לשיפור ההון האנושי ולהנעת התהליכים החיוניים בשלטון המקומי.</p> <p><i>למשל, "כגורם מגייס, על יחידת משאבי אנוש לייצר סביבת עבודה אטרקטיבית לסוג העובדים הנדרשים ברשות המקומית על ידי בניית תמהיל העסקה המשלב בין תנאי העסקה, תגמול, הגדרת עיסוק משמעותית ורלוונטית, עיצוב אופק התפתחות לעובד ויצירת יתרון תחרותי לרשות בהשוואה לאפשרויות העסקה חלופיות" (מתוך מסמך</i></p> | <p>תחרותיות</p> | |

| | | |
|--|---|----------------------------------|
| <p>הקמת יחידות משאבי אנוש – קווים מנחים).</p> | | <p>קריטריונים נורמטיביים</p> |
| <p>באיזו מידה המדיניות המוצעת מאפשרת לקבוצות השונות בחברה הישראלית ייצוג הולם על פי עקרונות החוק. למשל, "שילובן של אוכלוסיות שונות (ערבים, יוצאי אתיופיה, חרדים ובעלי מוגבלויות) במגזר הציבורי בישראל. למשל דגש על שילוב גברים חרדים במשרות איכותיות בשוק העבודה בעזרת מס' מהלכים כגון: פריסה ארצית של מרכזי הכוון תעסוקתי וכו'" (מתוך מסמך ניתוח מגמות וזיהוי תובנות בהון האנושי כבסיס להערכת מצב מערך ההדרכה).</p> | <p>ייצוג הולם</p> | |
| <p>באיזו מידה המדיניות המוצעת ממלאת את צרכי הפרט הבסיסיים של עובד שלטון מקומי, החל מהביטחון הקיומי ועד לביטחון החומרי. למשל, "פיקוח ואכיפה של אתרי בילוי בהיבט שימוש באלכוהול, תוך יצירת טריטוריות בטוחות ומפוקחות לפעילות חיובית לבני הנוער – חלופה להתנהגות מסוכנת ולא חוקית" (מתוך מסמך ביקור קורס ממונה חירום באגף הביטחון ושירותי החירום עירית פתח תקווה).</p> | <p>ביטחון</p> | |
| <p>באיזו מידה המדיניות המוצעת תשפר את השירות המוענק ללקוחות פנים-ארגוניים ולתושבי הרשות המקומית. למשל, "היחידה האזורית תשב ברשות מארחת והיא תיתן מענה למס' רשויות במרחב" (מתוך מסמך שירותי פיתוח ארגוני והדרכה בין רשותיים).</p> | <p>שירותיות</p> | |
| <p>באיזו מידה המדיניות המוצעת תשפר את תדמית השלטון המקומי בעיני הציבור והעובדים ותסייע לשיפור "גאוות היחידה". למשל, "נציגי ממשל דיווחו כי לתחושתם התהליך (שיתוף ציבור) שיפר את מעמדם בקרב התושבים, גם בקרב אלה שהרגישו כי התהליך אינו משרת אותם" (מתוך מסמך שיתוף ציבור בשלטון המקומי, תמונת מצב והמלצות).</p> | <p>תדמית השירות הציבורי</p> | |
| <p>עד כמה החלופה המוצעת ניתנת ליישום מבחינה פוליטית לאור התנגדויות צפויות. למשל, "הפרגמנטציה של מחלקות שונות ברשות והתקשורת המוגבלת בין הרשות העירונית ובין רשויות סמוכות וגופים ציבוריים אחרים שקשורים אליה פוגעות בהערכה וביישום של פתרונות יצירתיים וחדשניים לבעיותיה של העיר" (מתוך מסמך מחקר חדשנות מוניציפאלית).</p> | <p>ישימות פוליטית</p> | <p>קריטריונים ביצועיים</p> |
| <p>עד כמה החלופה המוצעת ניתנת ליישום מבחינה מעשית (לוחות זמנים, חסמים משפטיים, חסמים טכנולוגיים, יכולת מקצועית, תקציב, יכולת פיקוח וכדו'). למשל, "קריטריונים בסיסיים יכולים להיות מידת ההתאמה ליעדי העירייה ומידת הישימות של הרעיון וכמות המשאבים שהוא דורש" (מתוך מסמך מחקר חדשנות מוניציפאלית).</p> | <p>ישימות מעשית</p> | |
| <p>מהם תוצרי הלוואי החיוביים של החלופה המוצעת, האם יש לה השפעה חיובית על תחומים נוספים? למשל, "שינוי התפיסה הוביל למעבר סמכויות ואחריות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, ביזור הסמכויות "הכריח" את השלטון המקומי לפתח יכולות ותחומי פעילות חדשים" (מתוך מסמך תיאוריית שינוי תכנית מקום – מסמך חלופות).</p> | <p>השפעות עקיפות חיוביות</p> | |
| <p>מהם תוצרי הלוואי השליליים של החלופה המוצעת, האם יש לה השפעה שלילית בסוגיות אחרות? למשל, "הגידול בסמכויות השלטון המקומי הוביל לכך שמרבית הרשויות המקומיות</p> | <p>השפעות עקיפות שליליות</p> | |

| | | |
|---|--------------------|----------------------------|
| <p>בישראל סובלות ממשבר מתמשך, פיסקלי וניהולי" (מתוך מסמך תיאוריית שינוי תכנית מקום – מסמך חלופות).</p> | | <p>קריטריונים ביצועיים</p> |
| <p>מהי העלות הכלכלית או החברתית כתוצאה מיישום המדיניות (עלויות חד-פעמיות, קבועות). למשל, "חלופה למסגרת הארגונית: הוצאת הפעולות למיקור חוץ, חסרונות: עלויות גבוהות" (מתוך מסמך פיתוח יכולות ארגוניות חדש למשרד הפנים).</p> | <p>עלות</p> | |

2.4.2. תעדוף הקריטריונים



הקריטריונים במקרים רבים מייצגים ערכים, שיש בהם סתירה מובנית או מתחים מסוימים (למשל: הוגנות מול יעילות). על מנת שניתן יהיה לנתח את החלופות השונות על בסיס סולם אחיד, נדרש לגבש ולקבוע כלים תומכי החלטה, שיוכלו לבחון את הסיכונים מול הסיכויים בצורה מושכלת כדי להגיע להחלטה מיטבית.

להלן סוגים שונים של כלים תומכי החלטה:

- ✓ **משקלות** – לקריטריונים שונים דרגות חשיבות שונות ולכן מומלץ להעניק להם משקלות. ניתן לקבוע את המשקלות בצורה כמותית (לקבוע לכל קריטריון דרגת חשיבות מתוך 100%), ובצורה איכותית (חשיבות גבוהה, חשיבות בינונית, חשיבות נמוכה).
- ✓ **זירוג** - ניתן לדרג את כל הסיכונים והסיכויים על פי החשיבות שלהם, כאשר הקריטריון החשוב ביותר ידורג ראשון ולאחריו ידורגו שאר הקריטריונים על פי סדר חשיבות.
- ✓ **תנאי סף** - לעיתים סיכונים מסוימים כה גדולים עד כי ניתן לפסול חלופות לאור סיכון זה. ניתן להגדיר מדד ולפיו ציון משוקלל מסוים בקריטריון מסוים (חומרת הסיכון כפול הסבירות שיתרחש) יפסול פתרון אפשרי. לחילופין, ניתן לקבוע כי רק מציון מסוים ומעלה יתקבל פתרון אפשרי.

2.4.3. גיבוש חלופות והצגתן



כתיבת מסמך מדיניות איננה פעולה טכנית אלא תהליך שכל תכליתו היא להציע פתרון לבעיה קיימת, ולכן שלב יצירת החלופות הוא מהותי לתהליך. בשלב הראשון ישנה חשיבות להצבת כל החלופות האפשריות "על השולחן". **יש להקפיד כי החלופות יציגו גישות חדשות לטיפול בנושא ו/או רעיונות חדשים שלא הוצגו קודם לכן.** בין כלל החלופות ניתן לכלול גם את

חלופת המשך המדיניות הנוכחית, אפילו אם היא מנציחה בעיה קיימת, שכן ייתכן והיא עדיפה על פני חלופות אחרות העוללות לעורר השפעות ובעיות חמורות יותר. תהליך זיהוי החלופות האפשריות הוא תהליך של חשיבה משותפת. חשוב שהתהליך יתבצע באופן המעודד מחשבה ויצירתיות, כך שאין צורך להתמקד בחיפוש החלופה "הטובה ביותר" אלא יש לבחון חלופות אפשריות רבות ככל הניתן.

יש להקפיד להפריד בין שלב הצבת החלופות ושלב ניתוח החלופות ולהימנע מלבטא העדפה ברורה לאחת החלופות טרם השלמת הניתוח המלא שלהן. לשם יצירת חלופות איכותיות וישימות כדאי להשתמש באנלוגיות

רלוונטיות, השוואות למודלים קיימים (במגזרים או רשויות שונות או בחו"ל) ופתרונות גנריים. בהצגת החלופות במסמך המדיניות חשוב להציג אותן כתהליך של סיעור מוחות ופיתוח כיווני חשיבה חדשים. הצגת החלופות חייבת להיעשות בצורה נאותה של עיקרי כל חלופה תוך התחשבות בהנחות היסוד או בהנחיות המקדימות, באם הן קיימות. במצב של ריבוי חלופות, כדאי להציג את החלופות העיקריות ורק בהמשך לתת גם מקום לחלופות המשנה.

2.4.4. ניתוח החלופות

ניתוח החלופות יתבצע לאור הקריטריונים שהוגדרו. יש לבדוק לגבי כל חלופה באיזו מידה היא פותרת את הבעיה הנידונה, מהן ההשלכות המעשיות שיש לחלופה ומהן ההשלכות הערכיות שיש לה, כמו גם לבחון האם החלופה תעורר בעיות חדשות.

האתגר הוא לתרגם את הסיכונים והסיכויים לתוצאות, כלומר להפוך אותם לערך שניתן לשקלול ולבחינה כמותית. חשוב להקפיד לנתח את כל החלופות לפי אותו סולם ומול אותם הקריטריונים. אין חשיבות לניתוח אשר בוחן יתרונות מול חסרונות לכל חלופה בפני עצמה, כאשר אין מישור משותף לבחינת כלל החלופות. לכן, כדאי להכניס את החלופות למעין טבלת ניתוח, בה יינתן לכל אחת מהחלופות ציון בכל אחד מהקריטריונים.

דוגמא:

| ניקוד חלופה ג' | ניקוד חלופה ב' | ניקוד חלופה א' | משקל | קריטריונים | |
|----------------|----------------|----------------|--------------------|----------------------|-----------------------|
| 2 | 5 | 2 | 5% | תדמית השירות הציבורי | קריטריונים נורמטיביים |
| 1 | 5 | 5 | 25% | אפקטיביות | |
| 1 | 2 | 3 | 5% | ביטחון | |
| 3 | 5 | 4 | 15% | תחרותיות | |
| 5 | 3 | 4 | 20% | ישימות מעשית | קריטריונים ביצועיים |
| 1 | 3 | 5 | 10% | ישימות פוליטית | |
| 2 | 2 | 4 | 10% | השפעות חיוביות | |
| 1 | 4 | 3 | 10% | השפעות שליליות | |
| 2.25 | 3.85 | 4.1 | ניקוד כללי משוקלל: | | |

2.4.5. בחירה בחלופה המועדפת



בשלב זה נבחרת חלופה מועדפת לאור שקלול הקריטריונים, כפי שמשתקפים בטבלת הניתוח, ושל בחינת הסיכונים והסיכויים לחלופות. במקרה בו ישנו קושי לגבש את ההמלצה לפי אחת החלופות, ייתכן כי ישנו ליקוי בתהליך השקלול של החלופות.

שימו לב: במסמכים מסוימים החלופות המתגבשות אינן מבטלות אחת את השנייה אלא מצטברות ("סל כלים"). גם במסמכים אלו ישנה חשיבות לבחינת החלופות אל מול הקריטריונים, ואין לקבל חלופות שאינן עונות עליהם באופן מספק. מומלץ כי הצוות יקבע ציון סף להכנסת החלופות אל סל הכלים (למשל, "כל חלופה שציונה המשוקלל מעל ציון 3.5 תיכנס לסל הכלים"). ניתן לקבוע ציון סף גם לכל קריטריון בנפרד (במיוחד אם יש קריטריון המהווה תנאי סף לאישור החלופה).

את החלופה המומלצת יש להציג באופן מפורט ומנומק, תוך סקירה של יתרונות וחסרונות, אתגרים ומשמעויות.

2.4.6. קביעת אבני דרך ליישום והטמעה

לאחר הצגת החלופה הנבחרת נדרש הצוות לשרטט מפה ליישומה. אין מדובר בגיבושה של תכנית עבודה מפורטת, אלא בהתוויית הצעדים הנדרשים לשם הוצאתה של המדיניות מן הכוח אל הפועל. על ההנחיות להיות אופרטיביות. יש להציג את עיקרי תכנית הפעולה המעשית שכוללת את פרטי המדיניות המומלצת לפרטיה – מי יבצע, מה לוח הזמנים המומלץ לביצוע המדיניות ולכל שלב בתכנית העבודה, מהי העלות הצפויה, באילו דברים וגורמים כדאי להתחשב ולהתמקד בביצוע המעשי של המדיניות וכדו'. ככל שישנם ממשקים לשחקנים אחרים, יש להתייחס אליהם בשלב זה.

2.5. גיבוש כלי בקרה ומדידה

2.5.1. הגדרת מדדי בקרה ליישום המדיניות:



היכולת לבצע בקרה איכותית אחר יישום המדיניות מתבססת כאמור על הגדרה ברורה של מטרות מסמך המדיניות.

מדד בקרה הוא מחוון (סמן, אינדיקטור) בעזרתו אפשר למדוד ולזהות את קיומו וכיוונו של שינוי רצוי או בלתי רצוי. המדד איננו נתון (Data) אלא מכיל שני נתונים הכרחיים: נתון מטרה (תכנון), ונתון הביצוע (בפועל). המדד כמחווון מציג את היחס בין התכנון לביצוע.

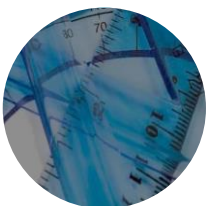
לכאורה ניתן לקבוע מדדי בקרה רבים, אולם אין בכך תכלית או הבטחה של תועלת ויעילות בקביעת מידת יישום המדיניות. עקרון כלכלת מערך הבקרה קובע כי יש צורך בחשיבה מקדימה בעת קביעת המדדים, כך שכמותם תסייע בחיווי ניהולי ותוך הימנעות ממצב של "מרוב עצים (מדדי בקרה) לא ניתן יהיה לראות את היער (תכלית המדיניות)".

מכאן שמן הראוי לעשות מיפוי של רכיבי מסמכי המדיניות לשם בקרה ולקבוע סדרי עדיפויות לגבי הפעלתם על ציר הזמן. זאת, על מנת למנוע מצבים בהם העיקר והחיוני נזנח לטובת הטפל והלא נחוץ.

בהתאם לכך ממליצה תורת הבקרה לכותבי המדיניות לבחור מדדים שישקפו את המידה שבה תושג מטרת המדיניות וזאת בהתייחס לקריטריונים (הנורמטיביים והביצועיים) שהוגדרו למדיניות ולחלופה שנבחרה ליישומה.

כללים מרכזיים רצויים בקביעת המדדים:

- ★ **יכולת מדידה** – כל מדד נדרש להיות בר-חישוב (כמותי) או הערכה (איכותי) בהשקעת משאבים סבירה. יש לאמוד את הנתונים הנדרשים ואת רמת הנגישות להשגתם.
- ★ **אמינות** – נתוני המדד צריכים להיות אמינים, כך שהתוצאה המתקבלת בו תשקף נכונה את הנושא הנמדד. אחד ממבני האמינות היא היכולת לשחזר את המדידה.
- ★ **שלמות** – מכלול המדדים השונים צריכים לכסות או לייצג באופן סביר (חלקי, אך מספק) את מכלול הנושאים/קריטריונים אותם חשוב למדוד.
- ★ **פשטות** – למדדים יש גם ערך נראותי-הסברתי. מומלץ שהמדדים יהיו כאלה "המסבירים את עצמם" ומובנים למתבונן הסביר.
- ★ **איזון** – מדידה מאוזנת מבטיחה בדרך כלל שלימות ואמינות גדולים יותר. רצוי כי מכלול המדדים השונים יתייחסו להיבטים מגוונים בתופעה אותה הם מודדים, כגון:
 - **טווח ארוך** (בד"כ מדדים אסטרטגיים / ניהוליים האומדים בראיית לטווח רחוק את ההשפעה של יישום המדיניות) מול **טווח קצר** (מדדים תפעוליים כמותיים המתמקדים בפעילות קצרות טווח של הפרט או היחידה בארגון).
 - **אפקטיביות** (מידת התרומה ביישום המדיניות לקידום מטרות העל של הארגון) מול **יעילות** (היחס בין התשומות המשוקעות בתהליך ליישום המדיניות לבין תוצאות יישום המדיניות בפועל).
 - **כמות** (מדדים המתייחסים לניתוח נתוני יישום המדיניות מבחינת מידה, מספר, גודל, משקל, אחוזים וכדומה) מול **איכות** (מדדים המתייחסים לניתוח נתוני יישום המדיניות מבחינת המהות הפנימית, תכונות, ערך, טיב הפעולות וכדומה).
 - **התייחסות לממדי התופעה בכללותה** - **תשומות/תהליכים/תפוקות/תוצאות**:
 - **תשומות** (משאבים מעורבים במימוש המדיניות).
 - **תהליכים** (תהליכים מרכזיים המפעילים את המדיניות).
 - **תפוקות** (תוצרים מתוכננים על-פי אמות התכנון שנקבעו מראש במסמך המדיניות).
 - **תוצאות** (השפעות המקוות של החלופה המוצעת במסמך על פי קובעי המדיניות).



2.5.2. הערכת המדיניות באמצעות כלי מדידה:

כותבי המדיניות יתייחסו לנתונים ומקורותיהם, הנדרשים לבקרה והערכה של יישום המדיניות ובכלל זה:

- אילו נתונים נדרשים?

- מה אופי הנתונים? בינאריים (0 ו-1), אורדינליים (פריטים מתוך רשימה, כאשר יש חשיבות לסדר הפריטים), מנתיים (חישוב מספר פריטים).
- היכן נמצאים הנתונים? (ברשויות המקומיות, במשרד הפנים, במערכות המידע) או אם אין הם קיימים - כיצד יש לייצר ולאפיין אותם, לשמור ולאכלס בתהליך הבקרה?

כותבי המדיניות יתייחסו לכלי המדידה האפשריים להערכת אופן יישום המדיניות ובכלל זה:

- שאלונים וסקרים
- כלי תשאול תבניתיים (טפסי בקרה ומשוב).
- מאגרי נתונים של תהליכים ארגוניים (פרוטוקולים, הערכות וחוות דעת, מאגרי תובנות ועוד).
- קבצים ודוחות (פרויקטים, טבלאות מעקב תכניות ופעילויות ועוד).
- מערכות מידע יישומיות האוגרות נתונים ויכולות לשמש מעטפת בינה עסקית ליצירת מדדים.
- מערכות ייעודיות לניהול בקרה ומדידת ביצועים, ועוד.

3. מבנה מסמך המדיניות



תוצר הכתיבה הסופי מוגש למשרד הפנים – אגף הכשרות וידע.

סיום התהליך מותנה באישור המסמך על ידי משרד הפנים.

מבנה מסמך המדיניות הוא כדלהלן:

3.1 כללי:

- תוכן עניינים: תוכן העניינים כולל פירוט הפרקים ותת הפרקים באופן שיכול לספק התרשמות טובה בדבר תכולת המסמך, ואף להוות את שלדו.
- תקציר מנהלים: הסבר כללי ותמציתי של הרעיון המרכזי שבבסיס נייר המדיניות והמתווה כללי להתמודדות עמו.
- פתח דבר: רקע כתיבת המסמך ולצורך בגיבוש מסמך המדיניות (פירוט סוגיית הליבה), הגדרת מטרת המסמך ותכולת העבודה.
- הגדרות ומושגי יסוד.

3.2 תיאור סוגיית הליבה - הצורך:

- סקירה תיאורטית: מאמרים אקדמיים, ספרות מקצועית, ניתוחי מדיניות שבוצעו ע"י מכוני מחקר או/ממשלות זרות.
- סקירה השוואתית (Benchmark): בחינת המדיניות הנהוגה בשלטון המקומי במדינות זרות.
- סקירת המצב הקיים: סקירה תמציתית של התופעה הבלתי רצויה ומגמותיה. הניתוח יכול להתבצע משפטי (חוקים, הנחיות, נהלים), מדיניות קיימת, ניתוח כמותי (נתונים מספריים על התופעה והמגמות). הפער הקיים בין המצב הקיים לרצוי, ניסיון ולקחים, הצורך בהתאמה ובמענה לאתגרים הקיימים ואלו הצפויים.
- הגדרת הבעיה המרכזית
- קביעת מטרות ויעדים

3.3 המענה המוצע:

- הגדרת קריטריונים בהם ייעשה שימוש לניתוח החלופות השונות.
- הצגת חלופות אפשריות תוך התייחסות לסיכויים ולהזדמנויות ביישום כל חלופה.
- ניתוח החלופות השונות לפי הקריטריונים שהוגדרו מראש.
- הצגת החלופה המועדפת ועיצובה המלא.

- גיבוש אבני דרך ליישום והטמעה לרבות הנחיות אופרטיביות וכלים מומלצים.
- הגדרת מדדי הבקרה והאופן בו תבוצע הערכת המדיניות.

3.4. סיכום המסמך:

- סיכום: קשירה של הבעיה כפי שמוצגת בתחילת המסמך לפתרון המומלץ בסופו. הסיכום יכול חזרה מתומצתת על עיקרי הממצאים ללא הצגה של ממצאים או רעיונות חדשים שלא עלו במסמך המדיניות עד כה.
- רשימת מקורות: רשימה מלאה של כלל המקורות בהם היה שימוש במהלך כתיבת מסמך המדיניות, כגון מאמרים, ספרים, אתרי אינטרנט וכו'. במקרה שבו נעשו ראיונות במהלך התהליך חשוב להכניס גם את שמות המרואיינים לרשימת המקורות.
- נספחים: כל המסמכים העשויים להיות רלוונטיים כנספחים והמוזכרים במהלך המסמך ואינם מוצגים באופן מלא במסמך עצמו.

משרד הפנים | אגף בכיר תכנון ופיתוח
מינהל הפיתוח | ההון האנושי ברשומ"ק



אגף הכשרות וידע

