

סקירת תמונת מצב

ההיערכות האסטרטגית

ניצב-משנה משה וינגרטן

ראש היחידה לתכנון אסטרטגי, משטרת-ישראל

האסטרטגיה הארגונית

מאמר סמי - מדעי מתומצת זה נוגע בעיקרי ההיבטים של "ההיערכות האסטרטגית" בארגונים ובמוסדות - ככלל, ובמשטרת-ישראל (בחלקו היישומי) - בפרט. מגמת עריכתה של סקירה תיאורית כתובה זו הינה להאיר עייני הקוראים בהיבטה המתודולוגי - הגנרי של "האסטרטגיה הארגונית" - מיקומה, רכיביה, חשיבותה והשלכותיה - בארגונים כלכליים (פועלי מטרת רווח) ובארגונים ציבוריים (נותני שירות) - כאחד.

מקומם העובדתי הגובר ומתחזק של "החשיבה האסטרטגית" ושל "התכנון האסטרטגי" בגופים שונים ברחבי העולם וברחבי הארץ מחייבים כשלעצמם הרחבת ספקטרום ההכרה, באשר לעצם המודעות לקיומם של תהליכים אסטרטגים משוכללים, ההולכים ומתפתחים, ושל תרומתם הייחודית להתייעלות גופים, ארגונים ומוסדות ולשיפור תפוקתם בהתאם. התאימות האסטרטגית נדרשת לצרכי הסביבה, החברה, התרבויות לסוגיהן, נורמות מקצועיות בתחומי עיסוק ואחריות, תפיסת עולם עדכנית בעיני המנהלים הבכירים בארגון, ויותר מכול - לציפיות מקבלי השירות המזוונים ע"י הגופים האמורים, ורמת הביקושים והתובענות, שמפתחים צרכנים אלו מכל גוף וארגון על דרגיו השונים ויחידות המשנה שבו.

תובענות זו מקומה יכירנה ברצון התופח לקבלת איכות! המדובר ב"איכות מוצרית" בהקשר העסקי - צרכני, וב"איכות שירותית", המכוונת למתן מענה לצרכי הפרט והכלל בחברה מערבית מתוקנת, גם יחד.

האסטרטגיה הניהולית הארגונית הינה על כן: הגדרת המטרות העתידיות ארוכות הטווח לארגון, והתאמת המשאבים ופעילויות הארגון לשם השגתן. ערכה של האסטרטגיה וייחודה בכך שהינה מצביעה על דרך שונה, חדשנית ותכליתית יותר לפתרון הבעיות והצרכים הארגוניים שעל הפרק.

הניהול האסטרטגי

האסטרטגיה התפתחה ונעשתה לחשובה בארגונים. כותרות הספרים, הסקירות והמאמרים המרובים מלמדים בבירור, כי מנהלים מכל רמות הארגון מתעניינים בנושאי אסטרטגיה. מגמות ואופנות פועלים אמנם גם במישור זה, אך נהיר וברור, כי מנהלים רבים בארגונים רוצים כיום להבין ולהיות מעורבים בפיתוח "האסטרטגיה הארגונית". זה זמן רב אין אסטרטגיה זו נחלתו הפרטית של מפקד - מנהל העל שהיה "האסטרטג (בהא הידיעה) הבלעדי" בעבר.

הולכת וגוברת ההכרה, שהמודל ה"ישן" של תכנון אסטרטגי שנערך ברמה העליונה המקצועית של הארגון בלבד, והועברה לשם ביצוע, גרידא, לרמות נמוכות יותר, אינו מתאים ותקף עוד. במקום זאת פותח ומתקיים תהליך עדין, עשיר ומורכב יותר שבמסגרתו המנהלים כולם, כולל ברמה הביצועית, נוטלים חלק ותפקיד חשיבתי ותכנוני. תפיסה חדשנית זו נקראת "ניהול אסטרטגי" (STRATEGIC MANAGEMENT).

תפקיד חשוב וחיוני לאין שיעור ממלא "הניהול האסטרטגי" בבקרת ההלימה המירבית בין ההחלטות והמדיניות, הנקבע בקודקוד הפירמידה המבנית בארגון, לבין תפוקות ותוצרי שורת הקו - דרג הביצוע ("הלוחמים"), האמורים לשקף נאמנה הקביעות דלעיל. לא סוד הוא, כי בארגונים בירוקרטיים הלימה זו יוצאת נפסדת דרך קבע מעצם טיבה של האדמיניסטרציה בדרגי הביניים, ושל ריחוק פיזי ומנטלי של מבצעי הפעילויות הייעודיות הלכה למעשה מקודקוד הארגון. בקרת הקשר והידוקו נעוצה בפישוט מבנים ארגונים והליכי עבודה, תוך מיסוד גמישות, עצמאות ואחריות למפקדי יחידות הביצוע. נדרשת גם בקרה ניהולית ייחודית ומתקדמת, שתייושם בשגרת העבודה על-פי קביעת ייעדים (המשקפים צרכי המשטרה הלאומית והיחידה המקומית כאחד) ומדדים משוקללים, שיהוו בבואת עשייה נאמנה ואמינה, שלפיה ימדדו מפקדים ויחידותיהם.

החשיבה האסטרטגית

"חשיבה אסטרטגית" הינה מתכונת חשיבה חדשנית, המקנה דפוסים ייחודיים ושונים מדפוסים החשיבה "הרגילים" והשגרתיים, הנדרשים לצורך תיפעולו השוטף של הארגון. "חשיבה אסטרטגית" מהווה כלי תכנוני, הממוקם כחלק חיוני והכרחי בכל שלב ושלב של "התהליך

האסטרטגי" הכולל, ומלווה אותו לכל משכו, עד לגיבושו הסופי. החשיבה האסטרטגית מגבשת את "התכנית האסטרטגית" של הארגון, והשפעתה תוכר גם בשלבי היישום, העדכון והביקורת. חשיבה זו הינה, אם כן, ייחודית באופיה - שילוב של אינטואיציה מקצועית, יצירתיות, ומתודולוגיה רעיונית.

"הראייה האסטרטגית" בוחנת מה על הארגון לעשות, עם מה ועם מי ייעשו הפעולות, וכיצד יבוצעו הדברים בצורה המיטבית והרצויה, בהתנסות היישומית הראשונה.

כל זאת, על מנת שלאחר פרק הזמן הנתון, יהפכו פני הארגון טובים ושונים מאלו של היום. פרמטר הזמן האפקטיבי הנוגע מיועד לפרק של 3-5 שנים בלבד. תכנון קצר יותר לא יהא יסודי דיו, וראייה אסטרטגית מרחיקת לכת עוד יותר, לא תצפה ותנבא שינויי המציאות, האקלים והסביבה בארגונים, ובכך תקעקע את מעמדה של האסטרטגיה הארגונית גם לחלקיה התקפים והנכונים.

החשיבה והניתוח האסטרטגיים חייבים לכלול כלי ניהול מתקדמים כמרכיב מקדם אסטרטגי. המרכיב הניהולי הינו פן מרכזי בכל תכנית ותכנית. כל פתרון אשר יוצע, יתקבל ויישם, לא יהיה אפקטיבי ללא מרכיב ניהול מתקדם ויעיל. כך נכון - הן לגבי תוספת כוח - אדם והן לגבי הכשרות מקצועיות, פיתוח טכנולוגי או כל נושא פתיר אחר. הניסיון בארגונים רבים מוכיח, כי כאשר לא נוסף הנדבך הניהולי לכל מרכיב או פתרון אפשרי, עלול הארגון להחמיץ בין 30% ל - 50% מהפוטנציאל הגלום בו.

מרכיב החשיבה והניהול המתקדם עונה על ארבע שאלות : איך לעשות יותר עם הקיים? איך לקצר זמני תגובה לפעילות ? איך לשפר ביצועים ? איך לבצע את העבודה באיכות וביעילות טובים יותר ?

גישת האסטרטגיה החדשנית, אשר אומצה ע"י משטרת-ישראל, דנה בשלושה גורמים הקשורים זה בזה :

א. "הראייה הגלובלית" - ראייה מערכתית, ראייה ב"גדול", ראייה של כלל המערכת על מכלול היבטיה ובעיותיה (ראיית מפכ"ל, ממ"ז וראיית כל מפקד את תחומו במיכלול הכולל ובחשבון "העלות והתועלת החליפית").

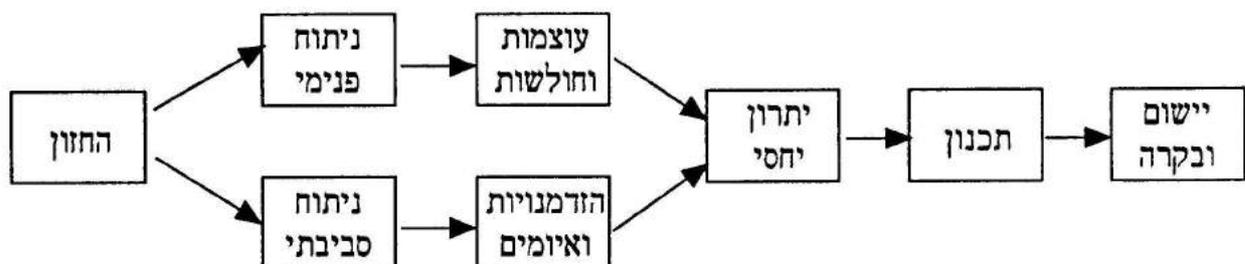
ב. "ההתמקדות בעיקר" - התמקדות במספר קטן של גורמים (או אילוצים) אשר שיפורם יביא לתפנית, לקידום המערכת כולה ולתוצאות משמעותיות. "ההתמקדות בעיקר" מחייבת התמקדות במספר מרכיבים מרכזיים, בודדים, במקום להתפרס על מספר רב של מרכיבים בו זמנית.

ג. "כלים פשוטים" - כלי ניהולי הניתן ליישום באמצעות היגיון בריא, חישוב פשוט ושכל ישר (COMMON SENSE). כך תיווצר שפה משותפת לכל הרמות בארגון. הפשטות מהווה את הרעיון המרכזי בכלי ניהולי זה. מה שלא ניתן להסביר וללמד בזמן קצר, לא יילמד או יובן גם בהמשך. אשר על כן, הפשטות והבהירות הן כורח המצב.

מרכיבי "הניהול הממוקד" מוצגים כמשולש בעל שלושה קודקודים. גישה זו נכונה, למעשה, לכל ארגון ולכל רמה. משמעותה העיקרית תמצא ביטוייה בתהליך התכנון והניהול המרכזי לארגון כולו, אולם, עקרונותיה נכונים גם לתכנון ולניהול כל יחידת משנה בכל רמה ודרג שהם.

התהליך האסטרטגי

"התהליך האסטרטגי" הינו מכלול ייחודי של עבודת מטה מתוכננת בנושא, הכוללת תכנית עבודה, שיטה, שלבים ולו"ז בראייה מערכתית. במסגרת זו מתבצע תהליך הזרימה על פי התרשים העקרוני הבא:



כחלק מהתהליך מתבצעת הערכת מצב אסטרטגית בטכניקת ה-SWOT, המנתחת את העוצמות, החולשות, ההזדמנויות והאיומים. פרמטרים אחדים נבחרים לאור השפעתם על הארגון, ויתרם לנוכח ההקרנה הנובעת מהגוף עצמו וממצבו העכשווי. יצוין, כי במשטרת-ישראל כלל התהליך האסטרטגי המשוכלל רצף של 15 שלבי משנה, אשר הוכרו ע"י מומחי חברת הייעוץ הארגוני - אסטרטגי ("ניהול ממוקד") כמפותח ביותר מהיבט מבנהו לעומת תהליכים דומים שקוימו בארגונים בסדר גודל זה בארץ ובחו"ל. תהליך החשיבה והתכנון כלל את הצבת "תרחיש היחוס" מולו אמורה משטרת-ישראל להתמודד וכלפיו להיערך, וכן את ניתוחי "האיומים והביקושים" בתחומים העיקריים הבאים: בטחון הפנים, עבריינות הרחוב, אירועי הסד"צ, הפשיעה החמורה ותאונות-הדרכים.

על בסיס "הערכת המצב" שנתבצעה במשטרת-ישראל, הועלו המשמעויות הבאות:

- א. צפוי נפח איומים גבוה בתחום בטחון הפנים בשנים הקרובות, ובכללן 1998.
- ב. קיימת אפשרות להקצנת אירועי סד"צ.
- ג. קיימת אפשרות לעלייה בהיקף העבריינות.
- ד. מתחייבת היערכות למניעת סכנת הידרדרות "הפשעה החמורה" לרמת פשע מאורגן.
- ה. יימשכו הנזק והאובדן האישי והלאומי הכבד והמצטבר מתאונות-דרכים, באופן שיחייב היערכות מקיפה וחדשנית, רב-תחומית ומיוחדת.

התכנון האסטרטגי

הצורך בקיום "התכנון האסטרטגי" עולה לאור ייחודה של המשטרה כ"ארגון משימתי" מתוקצב, שאינו למטרת רווח. השוואת המשטרה לארגונים עסקיים גדולים מראה, כי מצד אחד אכן מדובר בארגון גדול, המפעיל אלפי אנשים במשימות רבות ומגוונות, אולם מצד שני, היא שונה במהותה מארגונים עסקיים הפועלים בשוק החופשי, והמתכננים אסטרטגיות לטווח הארוך. הארגונים הנ"ל נתונים בדר"כ למספר בעיות ההולכות ומחריפות עם הזמן כגון ירידה ברווחיות הארגון, תחרות, חזקה עם ארגונים דומים על ליבם ועל כיסם של הלקוחות, עודף כושר ייצור, והתמודדות עם דרישות איכות ורווחה הולכות וגוברות של הסביבה.

לכאורה, המשטרה "נקייה" מכל אלה. המשטרה הינה ארגון "ייחודי", שאינו נתון לבעיות שכאלה. המשטרה אינה ארגון הפועל למטרת רווח, נסחר בבורסה או בעל מניות המחויב להציג רווחיות. היא "ארגון מתוקצב", הנתון לביקורת פנימית ולביקורת מבקר המדינה, ולמעט מקרים בודדים, הנה גוף חסר תחרות (לפחות מכוח החוק) מצד גופים אחרים בעלי

אוריינטציה דומה.

על אף העובדה, שתפוקות המשטרה, בדגש על אלו בתחום המניעה, קשות ל"כימות ולמדירה", מסתבר בפועל, כי דווקא למשטרה כארגון משימתי, מספר בעיות המחייבות תיכנון לטווח ארוך:

א. כמות האיומים והמשימות הולכת וגדלה, ובמקביל הדרישה לפעילות, לתגובה, ולמתן שירות.

ב. השתנות הסביבה הדמוגרפית והפוליטית המחייבת היערכות בהתאם.

ג. תחרות - למרות הפעילות מכוח החוק, אין להתעלם מגופים פרטיים עסקיים, החודרים יותר ויותר לשטחי פעולתה של המשטרה, ויצירת "משטרה אפורה" באזורים מסוימים.

ד. מבחן יוקרה - יומיומי מצד הציבור, הבוחן את השלטון בכללותו, את מערכת אכיפת החוק כולה ואת המשטרה במיוחד, גם דרך כלי התקשורת לסוגיהם.

ה. התפוצצות מידע - עקב החשיפה הרבה למקורות מכל סוג שהוא, מוכפלת כמות המידע הרלבנטי בהתמדה, ומחייבת היערכות לוגיסטית ופיזית לנושא זה.

לכל הנושא הנ"ל, מתווסף עניין "השירות לאזרח", המהווה את הבסיס לעבודת המשטרה, ומחייב התייחסות ושיפור מתמידים. מכאן, קיים הצורך לתכנון האסטרטגי היסודי, הקובע את מדיניות הארגון ואת הערכותו לטווח הארוך ממנו נגזרות תכניות הפעולה לטווחי הזמן הקצרים יותר.

היישום האסטרטגי

במשטרת-ישראל החלה ב- 1996 ביוזמת המפכ"ל דאז, רנ"ץ אסף חפץ, עבודת מטה, המרכזת תכנון ארגוני כולל, בראייה אסטרטגית מקצועית-משטרתית. מהלך התכנון הקיף נושאים מרכזיים, שהינם לב פעילותה ואחריותה של המשטרה (CORE BUSINESS),

אשר נותחו ב"הערכת המצב" של סגל הפיקוד הכללי. במסגרת ההיערכות בנושא, הוקמה יחידה לתכנון אסטרטגי באג"ת / מטא"ר, במגמה להתניע התהליך, לקדמו, ללוותו בשלבי השונים, ולפקח על ביצועו.

מטרת התכנון המערכתי החדש הינה ייעול פעילות המשטרה, והעמדת מענה הולם אל מול האתגרים, התמורות והשינויים במדינה, בחברה, במפת העבריינות ובדרישות הציבור. התאמתה של המשטרה לתהליכים ולמגמות תתבצע במישור תפוקותיה המבצעיות מחד, ובמישור מתן שירותיה לאזרחים, מאידך. יישום האסטרטגיה הנבחרת וביצועה יושתתו ויעוגנו בשלושה פרסומים ארגוניים כתובים: תכנית אסטרטגית; תכנית רב שנתית; תכנית עבודה שנתית (ובפועל הקצאת משאבים ותקציבים לצרכי המימוש).

המפכ"ל, רנ"ץ יהודה וילק, שנכנס לתפקידו בינואר 1998, קבע, כי התהליך האסטרטגי יימשך תוך ביצוע ההתאמות שידרשו, ומבחנו יהא ביכולת המשטרה ליישמו. המפכ"ל אמר לתת למשטרת-ישראל פתרונות, שישפרו את התמודדותה בדרך מושכלת יותר עם האתגרים העומדים בפניה.

המענה האסטרטגי

לצורך היערכות המשטרה לשנות האלפיים, הוגדרו כיווני מענה ופתרון, שנבחרו, כאמור, על בסיס הערכת המצב. כיוונים אלה כוללים 12 נושאים מרכזיים:

א. **שינוי במבנה הארגוני של משטרת-ישראל**, במטרה לחזק את יכולת התחנה לבצע את משימותיה, ולהגביר את עצמאותה, תוך שינוי המבנה הארגוני הכולל, ביטול מטות מרחבים, חיזוק נדבך היסוד - התחנה ותמיכתו בנקודת קצה (מש"קים).

ב. **אזרוח משרות וקניית שירותים** מוגברת, תוך הקטנת מספר לובשי המדים, ומיקוד עבודת שוטרים בביצוע משימות ייעודיות, במסגרתן קיימת למשטרה ייחודיות מובהקת.

ג. **הקמת אגף מודיעין** תוך ארגון מחדש של מגזר המודיעין כולו כמערך מוכוון משימה, תומך תחומי האח"ק והאג"ם כאחד.

- ד. **היערכות ערכנית במערך התנועה**, וביצוע שינויים בתפעולו, במגמה לשפר את יעילותו ואת אפקטיביות פעולתו. חיזוק המערך ותמיכתו בבקרת הפעלה ישירה וקרובה באמצעות מפקדות המחוזות.
- ה. **קידום מערך החקירות** ושיפור יכולתו לבצע את משימותיו, תוך התמקצעות והתמקדות בעיקר, גם תחת "תרחיש מוטה ביטחון".
- ו. **הכשרה ופיתוח כוח אדם** - תכנון מחדש של מערך ההדרכה, הקידום והשיבוץ, ותחילת יישומו, והגדרה מסכמת של **אתיקה מקצועית** לשוטרי משטרת-ישראל.
- ז. **ניצול טכנולוגיות חדשניות** ומתקדמות **כמרכיב אסטרטגי** במערכיה השונים של משטרת-ישראל.
- ח. **הרחבת שיתוף הפעולה עם גורמים חיצוניים** (כמו שלטון מקומי, גורמים ממשלתיים, גורמי הקהילה וגורמים עיסקיים) תוך בחינת מיפוי המשימות, עדכון גבולות ההתעסקות והעשייה והנעת ההתנדבות. כל זאת תוך הפעלת מתכונת "שיטור קהילתי".
- ט. **פיתוח כלי נהול מתקדמים**, והטמעתם בשגרת עבודת היחידות בכל הרמות, כ"מהפכה ניהולית", אשר במסגרתה הופך קצין המשטרה הבכיר למנהל מוכשר ומיומן, זאת מעבר להיותו מפקד משטרה מקצועי.
- י. **היערכות לטיפול במגמות פשיעה מחמירה** (פשיעה בינלאומית, פשיעת הון זרה, עבריינות תיקשוב, עובדים זרים, פשיעת סמים וכו').
- יא. **מיצוי יתר של פוטנציאל הפעלת משמר-הגבול** בכיוון חיזוק שילובו האינטגרטיבי באחריות דרגי השטח ובאחריות כוללת של המשטרה "הכחולה" במחוזות, תוך הקלת נטל בט"פ וסד"צ מעל דרגים אלו.

יב. הפעלה יזומה של דוברות אקטיבית במשטרת-ישראל, ושילוב ההסברה המשטרתית במתואם.

סיכום

מבחנו של התהליך האסטרטגי הינו להלכה ולמעשה כפול. מחד גיסא הוא יבחן בעצם יצירת "השינוי האסטרטגי" (כאמצעי כאמור ולא כמטרה לשמה), באופן אשר ישנה "דפוס בראשית" בארגון כהכרח וכצורך, שאין למעלה הימנו, וכמתחייב מצרכי השעה והנסיבות. מאידך גיסא, יבחן התהליך ביישומו, בהשגת היעדים שהוצבו ע"י מפקדי הארגון, להגשמת עצם ייעודו ותפקידיו שהוגדרו בחוק ובהחלטות הממשלה, ולאור הנורמות הנצפות ממנו. נורמות אלו משמען - יצירת "תפוקות מבצעיות" לעם ולמדינה ו"תפוקות שירות" לחברה ולקהילה.

לנגד עיני קובעי האסטרטגיה למשטרת-ישראל יעמדו תמיד אלו שהם בעלי העניין בה, בקיומה ובביצועיה. "בעלי עניין" אלו הם הם מקבלי השירות מטעמה. המדובר בפרטים או בקבוצות שלהם ציפיות מביצועי החיל. ציפיות אלו מושפעות מנסיבות שונות ודינמיות במדינה, בחברה ובתרבות. לציבור ישנם כוחות ויכולות, ישירות ועקיפות, להשפיע על קביעת מטרות המשטרה, ייעדיה וסדרי העדיפויות, שבמסגרתן יפעלו כוחותיה, ועל המשטרה להיות ערה דרך קבע לכך.

גדולתה של המשטרה תבחן ביכולת הגמישות הארגונית והמבצעית שלה, ובהתאמתה ל"כיסוי" כל תחום שנדרש ממנה במקצועיות, בחכמה וביעילות, אך לא פחות מכך בנחישות, בסובלנות ובצדק שיויוני, זאת, חרף תנאי הביצוע הקשים והמורכבים, שבהם היא נתונה ופועלת יותר מכל גוף וארגון אחר במדינה.