

העיר בשנות ה-2000 דגם תכנוני חדש

רוג'ר ל. קמפ וג'ונתן קמפ*

מבוא

התכנון האסטרטגי הוא נוהל שכיח בעולם העסקים. אולם בעוד שהתכנון האסטרטגי משמש זה כבר בארגונים רבים בסקטור הפרטי, פקידי ממשל מקומיים החלו רק לאחרונה לעכל ולקבל את התפישה שבבסיס התכנון האסטרטגי. כך הם נוהגים על מנת לשפר את כושרם של ארגוניהם להתמודד עם סביבה המשתנה ללא הרף - הן הפנימית והן החיצונית. מאחר שהדגמים לתכנון אסטרטגי-עסקי בנויים בכוונה להגדיל את רווחי החברה ו/או לסייע לה לקיים שליטה על סביבתה, הרי שיש להתאים אותם ו"לתפרם" כך שיענו על דרישות הסביבה הפוליטית והמנהלית בה פועלים גופי הממשל המקומי ומוסדותיו.

פקידי הממשל עשויים ללמוד מן הנהוג בסקטור הפרטי, אולם יש לעצב עבורם דגם תכנון אסטרטגי חדש על מנת שסניפי הממשל המקומי השונים יזכו במלוא היתרונות הנובעים מטכניקת התכנון המודרנית הזאת. מאמר זה מביא את המידע הקיים אודות נוהלי התכנון האסטרטגי הרווחים ומשמשים ברשויות מקומיות שונות, ומאפשר בכך לפקידי ממשל המעיינים בו להפיק תועלת מהניסיון שנצבר באותן רשויות בנסיבות הקיימות במקומותיהן.

חרף העובדה שפקידי ממשל רבים מסכימים ביניהם אודות הצורך בתכנון אסטרטגי בסקטור הציבורי, אין אף דגם המקובל על הכול לשימוש בפרייקטים תכנוניים מעין אלה. רצונם של פקידי הממשל בתכנון ממוקד יותר נובע מסיבות שונות, רובן חיצוניות לגופים הציבוריים שבניהולם, אולם כולן בעלות השפעה רבה. להלן כמה מן הסיבות הללו.

- ★ הפחתה במענקים הפדרליים והמקומיים.
- ★ סלידתו של הציבור מפני מסוי מוגבר.
- ★ אי-רצונם של נבחרים ציבור להעלות את המסים.
- ★ עידן פוליטי חדש של אי-תלות פיננסית.
- ★ דגש על הגדלת ההכנסות מבלי להגביר את המסוי.
- ★ תחרות רבה יותר בין ממשלות מקומיות על המענקים הקיימים.
- ★ צורך רב יותר בתכנון פיננסי רב-שנתי.
- ★ צורך גובר בתכנון רב-שנתי של השקעות הון.
- ★ מעורבות יתר של הקהילה בתהליך התכנון המקומי.
- ★ הכרה בכך, שתכנון הוא תהליך מתמשך ובלתי פוסק, ולא מאמץ מרוכז וחד-פעמי.

* רוג'ר ל. קמפ הוא נשיא המרכז לתכנון אסטרטגי וג'ונתן ד. קמפ הינו חוקר שם. המרכז מספק שירותי יעוץ

והכשרה לזרועות ולגופי הממשל המקומי. כתובתו: P.O.Box 1101, Clifton, NJ 07014-1101

יהיו הסיבות לפתיחתו של פרוייקט תכנון אסטרטגי אשר יהיו, ככל שיגדל משך הזמן המושקע בניסוחה ובעיצובה של התוכנית לתכנון אסטרטגי, כך יהיה תהליך התכנון הנובע ממנה קל וחלק יותר. יש לשקול היבטים ומשתנים רבים לפני תחילתו של פרוייקט מעין זה, ועל הפקידים העוסקים בכך לעשות כן זמן רב לפני שהם פותחים בתכנונים לטווח הארוך.

דגם לתכנון אסטרטגי

לאחר סקירת גישות רבות אל התכנון האסטרטגי על יתרונותיהן וחסרונותיהן, פותח דגם כללי העשוי לשמש את רוב הגופים הציבוריים, בשינויים קלים בלבד. בדגם זה שישה שלבים שהסברם המפורט מובא להלן. תשומת לב מיוחדת יוחדה לשלבי "עיצוב התוכנית" ו"ביצוע התוכנית", וזאת בשל חשיבותם המכרעת להצלחתו של תהליך התכנון האסטרטגי הכולל.

שלב I - עיצוב התוכנית

כל תוכנית לתכנון אסטרטגי, תחילתה באינטרס מוצהר של פקידי ממשל או נבחרי ציבור ליטול על עצמם את ביצועו של פרוייקט מעין זה. הגם שבמרבית המקרים הדחיפה לפרוייקטים אלה באה דווקא מצד נבחרי הציבור, הרי שבהעדר מדיניות מכוונת, גם הסגל המנהלי עשוי להמליץ בפני הגוף שבו הוא פועל על תוכניות כאלה. בכל המקרים, על פרוייקטים לתכנון אסטרטגי לזכות באישורם ובהסכמתם של הגופים אותם הם באים לשרת, על מנת להעניק לגיטימציה פנימית לתהליך. בעיצוב התוכנית יש לכלול פרטים הנוגעים הן למבנה והן לתהליך שיינקט בפרוייקט התכנון.

נושא רגיש במיוחד הוא מספר וסוג המשתתפים בקבוצת התכנון, וכן האנשים הנבחרים לנהל בפועל את התהליך. מחד, אם מספר החברים בקבוצת התכנון מצומצם מדי, עשויה הקבוצה שלא לייצג את כלל הקהילה ולא לזכות בלגיטימציה פוליטית. מאידך גיסא, משתתפים רבים מדי יביאו ליצירתה של קבוצת עבודה גדולה ומסורבלת. בקבוצה כזו יתקשו המשתתפים להגיע לידי קונצנזוס בנושאים המרכזיים ולגבי המדיניות שיש לנקוט על מנת לטפל באותם נושאים. על נבחרי הציבור והנהלה הבכירה לקבוע מראש את מספר המשתתפים ואת סוג הייצוג הרצוי, כחלק משלב עיצוב התוכנית. יש לשאוף להרכב שיביא למעורבות של חתך רחב של בעלי העניין בגוף הציבורי, הן מתוכו והן מחוצה לו. הגיוון בחברי קבוצת התכנון יביא לכך שיישקלו ויידונו יותר זוויות בתהליך התכנון.

יש לעצב את התוכנית כדי שתזכה בסופו של דבר לאישורם של נבחרי הציבור, שכן הם הנושאים באחריות העליונה להקצאת המשאבים הכספיים והאנושיים הדרושים לביצועה. לאחר שזכתה התוכנית לאישור, יש לתדרך את משתתפי הפרוייקט הן לגבי המבנה והן לגבי התהליך שיינקט בפרוייקט התכנון האסטרטגי. יש לספק לחברי קבוצת התכנון את כל חומר הרקע הרלבנטי אודות פעילותו של הגוף הציבורי וענייניו הכספיים. גם נבחרי הציבור וחברי הנהלה בכירים יכולים להשתתף בתדרוכים אלה. השלב הבא הוא פתיחת תהליך התכנון בידי קבוצת התכנון.

שלב II - סקר והערכה סביבתית, קביעת הכיוון האסטרטגי

לאחר השלמת עיצוב התוכנית, אפשר להתחיל בתהליך התכנון עצמו. השלבים הראשוניים כרוכים בסריקת וסקירת הסביבה החיצונית וזיהוי הגורמים, הכוחות והמגמות שהשפעתם מכרעת על הארגון בו אנו עוסקים. "העתידי" מוגדר במסגרת הזמן שנקבעה בשלב עיצוב התוכנית. יש להקפיד

על ניתוח הכוחות החיצוניים המשפיעים, או הצפויים להשפיע, על הארגון. לעתים קרובות אין טורחים לבצע תהליך זה בשיטות התכנון המקובלות בממשלים המקומיים, כיוון שהן, בדרך כלל, מכוונות למטרות מסוימות. לאחר שהושלמה ההערכה, יש לברור את הנושאים שהשפעתם על הארגון קריטית, אשר ייכללו בתוכנית האסטרטגית.

זיהוי הנושאים הוא הבסיס לתוכנית האסטרטגית, שכן כל כיוון עתידי שייקבע לנושאים הללו יבוסס על אותה הערכה ראשונית של סביבת הארגון החיצונית. שלב זה הוא אחד מהחשובים ביותר בתוכנית כולה. הוא יוצר את המסד התומך בכל מבנה התוכנית. פיתוחה של האסטרטגיה מזמן לפקידי הממשל אפשרות מצוינת להרחיק אל מעבר לנטייתו של כל ממשל מקומי להביא בחשבון רק את הגורמים הפנימיים או האופרטיביים בשעת התכנון. התכנון האסטרטגי שונה מכל צורה אחרת של תכנון ממשלתי בכך שהוא פותח בסקירת הסביבה שמחוץ לארגון. לאחר שנקבעו הכיוונים האסטרטגיים לכל נושא מרכזי, עשויה קבוצת התכנון להפנות את תשומת לב פנימה, ולהעריך את כושרו של הארגון לבצע תכנון אסטרטגי לעתיד.

שלב III - הערכה פנים-ארגונית, קביעת כושרו ויכולתו של הארגון

השלב הבא בתהליך התכנון הוא סקירת כשריו של הארגון וזיהוי נקודות תורפה וחוסן, הנוגעות לנושאים האסטרטגיים שהוגדרו בשלב הקודם. שלב זה כרוך בביצוע הערכה באשר למידת כושרו של הארגון להגיב ולטפל בצורה הולמת בנושאים החשובים לעתידו. חשוב לערוך סקירה של מצבו האופרטיבי והכספי של הארגון, שכן עשויים להידרש עובדים נוספים, מומחיות טכנית ו/או מימון נוסף על מנת לטפל בנושאים אסטרטגיים אשר אינם זוכים כרגע בטיפול הולם בארגון.

הפער בין ההערכות ה"סביבתיות" לאלה ה"פנים-ארגוניות" יגדיר את האפשרויות ואת הסכנות העומדות בפני הארגון. אלה יקבעו את כיוונו האסטרטגי העתידי של הארגון, על-פי יכולתו לטפל בצורה הולמת באותם נושאים. מטרתו של שלב זה היא זיהוי האפשרויות העומדות בפני הארגון והפחתה עד למינימום, או אף ביטול, של הסכנות הנובעות ממחדלים הקיימים בארגון - במונחים של כוח האדם, המומחיות הטכנית ודרישות המימון הנחוצות כדי להתמודד עם אתגרי העתיד.

שלב IV - פיתוח הצהרת כוונות, פיתוח מטרות, יעדים ותוכנית פעולה

שלב זה כולל את ההיבטים היישומיים של תהליך התכנון האסטרטגי. יש להכין עבור כל נושא הצהרת כוונות ויעדים. הצהרות אלה יקבעו את הכיוון האסטרטגי הכללי הרצוי לאותם נושאים שהוגדרו בתוכנית וניסוחן הוא אחד ממרכיבי המפתח בפיתוח האסטרטגי. ההצהרות עשויות לכלול הגדרה מדויקת ופירוט הנושאים, או הגדרה מחדש של הנושא כפי שהוא מתייחס למטרותיו ולתפקידי של הארגון. הצהרות כיוון מסייעות לעתים קרובות בהגדרתו הכללית של המצב הרצוי עבור כל אחד מן הנושאים האסטרטגיים הנמצאים בטיפול התוכנית.

לאחר מכן, מפתחים מטרות ויעדים ספציפיים לכל הצהרת כוונות ויעוד. זהו היבט מרכזי של המרכיב היישומי בתהליך התכנון האסטרטגי, שכן הוא מגדיר את הדרכים להפחתת ההשפעה השלילית של נושאים שונים על הארגון, קובע כיצד יש להתגבר על נקודות החולשה שלו, ומגדיר בקווים כלליים את קווי המדיניות הנחוצים כדי לנצל את האפשרויות שמזמנת הסביבה. בין המטרות והיעדים יש לכלול רשימה של המטרות, התוכניות והפרייקטים הנחוצים להשגת התוצאות הרצויות בכל נושא אסטרטגי שהתוכנית מטפלת בו.

יש להביא לכך שתוכנית הפעולה תאושר בידי קבוצת התכנון טרם הגשתה לארגון לבחינה סופית. בשלב זה של תהליך התכנון האסטרטגי, אם חולקה קבוצת התכנון לוועדות לפי נושאים,

רצוי להקים ועדת היגוי שתורכב מנציגי כל אחת מן הוועדות. מטרתו של גוף זה לסקור את הדו"ח הסופי וליישב יעדים סותרים בטרם הגשת דו"ח התכנון האסטרטגי לגוף הציבורי שהוא מקבל השירות. יש להטיל על ועדת ההיגוי אף את האחריות לסקור את הדו"ח בקפידה, יחד עם נבחרי הציבור, במפגש לימודי או מפגש במתכונת דומה, וזאת לפני הגשת הדו"ח לאישור רשמי בישיבה מן המניין. ועדה זו תהא אחראית על כל נושא נוסף שיוטל עליה על-ידי קבוצת התכנון.

שלב V - ביצוע התוכנית

לאחר אישורה בידי נבחרי הציבור, התוכנית האסטרטגית מוכנה לביצוע. שלב זה של תהליך התכנון מייחד את השיטה הזאת מכל שיטה אחרת המקובלת בממשל המקומי. המפתח לתכנון האסטרטגי הוא בעל אוריינטציה לתוצאות, ולא למטרות. עניינו המרכזי של התכנון האסטרטגי הוא חלוקת המשאבים המעטים בין הנושאים האסטרטגיים החשובים ביותר. אם בוצע התהליך בצורה הנכונה, אמור להיווצר קונצנזוס באשר להשפעת הסביבה החיצונית על הגוף הציבורי, כיצד לנצל את נקודות החוסן של הארגון, כיצד להתגבר על נקודות החולשה ולנצל את ההזדמנויות הנקרות על דרכו, ואיך להגיע לידי מימוש התוצאות או התנאים הרצויים לכל נושא שהוגדר בתוכנית.

רצוי שביצועה של התוכנית יהא באחריותם המשותפת של נבחרי הציבור, ההנהלה הבכירה, בעלי העניין בגוף הציבורי וקבוצות נוספות בעלות מחויבות לטיפול בנושאים המרכזיים העומדים בפני אותו גוף. ביצוע תוכנית הפעולה עשוי לכלול אימוץ של תוכניות ושל מדיניות חדשה, תיקון והתאמת תוכניות ומדיניות קיימת, שינויים בכל מסמכי התכנון הקיימים כגון תוכניות כלליות, פיננסיות, תוכניות הון ותוכניות טכנולוגיות אם הן קיימות. בשלב זה של התכנון יש לטפל בדרישות להגדלת כוח האדם, תוספת במומחיות טכנית ו/או במימון.

יש לציין כי עשוי להתעורר הצורך להצמיד חלקים אחדים בתוכנית האסטרטגית לתוכניותיהם הכוללות של גופים ציבוריים מסוימים - אם נדרשים שינויים ביעודי קרקעות, לתקציבו השנתי של הגוף הציבורי, אם דרושים עובדים נוספים ו/או תמיכה כספית נוספת, לתוכניות ההון אם התוכנית האסטרטגית כוללת עבודות ציבור, ולתוכניות הטכנולוגיות אם קיימות כאלה - אם דרושות טכנולוגיות חדשות לביצוע התוכנית האסטרטגית. החיפוש אחר מקורות מימון חיצוניים, כגון מענקים פדרליים ומדינתיים, אף הוא שייך לשלב זה של התכנון האסטרטגי.

שלב VI - בקרה והערכה

השלב הסופי כרוך בבקרה והערכת ביצועה של התוכנית האסטרטגית. להבטחת הצלחתה של תוכנית אסטרטגית יש להפעיל תהליך בקרה מתמשך הבוחן את ההישגים הממשיים בהשוואה למטרות וליעדים המצויים בתוכנית הפעולה. אין זה משנה על מי תוטל המלאכה הזאת, אולם חובה למסד את תהליך הבקרה וההערכה של תוצאות התוכנית במסגרת הארגון, בשל חשיבותה של הבקרה לתהליך התכנון. הדבר יודא כי התוכנית אכן יוצאת אל הפועל וכי ביצועה אכן משיג תוצאות הניתנות לכימות, על-פי התחזיות. בדרך כלל מתבקש באופן הגיוני, כי קבוצת התכנון עצמה וכן ההנהלה הבכירה, הם שינהלו את המעקב על תוצאות והישגי התוכנית.

יש לקיים בקרה שוטפת אף על הסביבה החיצונית שבה פועל הארגון ולבצע הערכות שישו בו ויבדקו אם הנושאים האסטרטגיים הכלולים בתוכנית עדיין רלבנטיים לארגון. שינויים משמעותיים בהרכבו של הגוף הציבורי או של הסביבה החיצונית בה הוא פועל, עשויים לחייב עריכת שינויים והתאמות בעיצוב המקורי של התוכנית או הכנסת תיקונים בנושאים האסטרטגיים הכלולים בה. אם הנושאים האסטרטגיים שנבחרו הם אכן הנושאים המהותיים, ואם הצהרות הכוונות אכן

משקפות קדימויות שאינן מוטלות בספק, אזי תוכל התוכנית האסטרטגית לשמור על מידה גדולה של רלבנטיות לתקופה של כחמש שנים, בהתאמות ובשינויים מזעריים בלבד.

מה בעתיד

לעתים קרובות מדי התכנון הממשלתי הוא תגובתי, קצר-טווח, בעל אוריינטציה של כוח-אדם, נשלט ומושפע מנושא יחיד, היירארכי בטבעו ובאופן כללי נעדר תמיכה ציבורית. גורמים אלה הביאו לספקנות כללית בכל הנוגע לנוהלי התכנון הממשלתי המסורתיים והמקובלים. יש צורך בחשיבה חדשה בזמננו זה, שבו פוחת מספר המענקים, עולים על הפרק נושאים סבוכים הקשורים זה בזה, ישנה עלייה ברמת הציפיות בכל הנוגע לשירותים, והפחתה בנכונות הציבור להגברת נטל המסים. הדגמים התכנוניים של העבר שוב אינם מספקים את הגופים הציבוריים החפצים להתמודד באורח יעיל עם הנושאים הדינמיים הללו. התכנון האסטרטגי נחוץ על מנת לאפשר לממשלים המקומיים לנצל במידה המרבית את משאביהם הכספיים והאנושיים בעתות אלה של תמורה ואתגר.

הסקטור הפרטי הפך את התכנון האסטרטגי לטווח הארוך לנוהל שגור ומקובל בעשורים האחרונים. שלא כמו בגישות התכנוניות המסורתיות, התכנון האסטרטגי הוא פרו-אקטיבי, ארוך טווח ובעל אוריינטציה קהילתית. זאת ועוד, התכנון האסטרטגי מאגד בתוכו נושאים רבים, אינו היירארכי בטבעו ומסייע בהשגת קונצנזוס רחב בנושאים ובעיות העומדים בפני גוף ציבורי נתון. נוסף על כך, הסקטור הפרטי כבר הוכיח כי התכנון האסטרטגי הוא כלי תכנוני יעיל ורב-עוצמה. הגופים הציבוריים, כמו עמיתיהם בסקטור הפרטי, ירוויחו בסופו של דבר מן ההשקעה שישקיעו ביישומה של טכניקה תכנונית מודרנית זו.

חובה על גופי ופקידי הממשל לעצב חזון אסטרטגי לארגוניהם השונים. הבנה כללית של הנושאים והמטרות העומדים בפני גוף ממשלתי או ציבורי, עשויה לא רק לספק אותו חזון לעתיד, אלא אף לסייע בגיוס ובהפעלת כל המשאבים הקיימים על מנת לגרום בפועל לתמורות. המודל התכנוני לתכנון אסטרטגי בסקטור הציבורי, המובא במאמר זה, עשוי לשמש כשרטוט ראשוני לפרוייקטים דומים בעתיד. בחברה בת-זמננו שבה פועלים גופי הממשל המקומי, נחוץ להפעיל כלים תכנוניים חדישים על מנת לתפקד ביעילות ובהצלחה במצב של תמורות מהירות. רק בעזרת שיטות תכנון מודרניות ניתן יהיה להשיב את אמון הציבור בממשל המקומי, וזה, בתורו, יוכל להסתגל בצורה טובה ומוצלחת לעתיד.

הסקטור הציבורי

דגם לתהליך תכנון אסטרטגי

