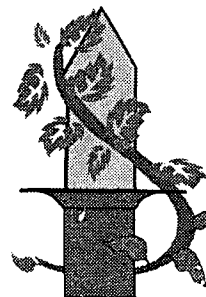


סלי משאבים ליחידות היבשה

אל"ם משה שרביט* ורס"ן נורית גל**



הקצאת משאבים ליחידה אמורה לשפר את תכליתיות הביצוע עקב הגמישות שניתנת למפקדים בקביעת תמהיל המשאבים. במקביל יגדלו המודעות לעלות המשאבים ומחויבות המפקדים לניצולם באורח יעיל וחסכוני

* ראש מרכז ניתוח מערכות
באג"ת
** רמ"ד נמ"ב

סלי משאבים

רקע

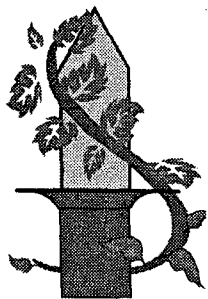
בעבר היה נהוג להקצות לכל יחידה משאבים בתמהיל נתון ומוגדר מלמעלה – כך וכך ימי הובלה, כך וכך ימי מילואים, כך וכך תחמושת לאימונים וכן הלאה. סל המשאבים נועד להרחיב את הגמישות של היחידה להשפיע בעיתות שיגרה על תמהיל התשומות אותן היא מנצלת, תוך מתן אפשרות לדרג הממונה לבקר את הפעילות המתבצעת ביחידות. על פי גישה זו מתמחרים את כלל המרכיבים בסל ומאפשרים למפקד להשפיע, במגבלות שיפורטו להלן, על תמהיל המשאבים שיקבל. זאת, בתנאי שיעמוד בתוכנית העבודה שנקבעה ליחידתו ולא יחרוג ממגבלת העלות הכוללת של המשאבים שהועמדו לרשותו. כך למשל, יוכל המפקד להחליט, כי הוא מעוניין לנצל באימון יותר תחמושת על חשבון שעות מנוע וזאת משום שהוא מזהה פער מסוים בכשירות יחידתו.

התפיסה הניהולית ברקע לביזור

קביעת "סלי משאבים" ליחידות היבשה הוא ניסיון להתמודד באורח יסודי עם הבעיות שהוצגו בפתיחה, ולהביא לשינוי עמוק של תרבות הניהול. הקצאת המשאבים ב"סל" היא אחד הביטויים של התפיסה הדוגלת בביזור סמכויות ובמיקוד כל אחד מדרגי הפיקוד ברובד הניהולי

ביחידות היבשה שוררת לעיתים תחושת תסכול משיטת ניהול המשאבים הנהוגה בצה"ל. המפקדים בשטח חשים כי בעוד שמוטלת עליהם אחריות כבדה לחיי אדם בפעילות המבצעית, שבה הם נדרשים ליטול סיכונים, הרי, שבחיי היום-יום הסמכויות שלהם מצומצמות יחסית, ויש להם יכולת מעטה להוביל שינויים ולהשפיע על הסביבה הקרובה אליהם. הדרך הנהוגה בניהול המשאבים דומה במובנים מסוימים ליחסים שבין הורה לילד: סוגי המשאבים העומדים לרשות היחידה וכמויותיהם נקבעים על-ידי המטה, וכל שינוי מחייב פנייה מנומקת לדרג הממונה. מובן, שבמצב זה אין ליחידות תמריץ להתייעל, ומוכר לכול ההרגל לצרוך בסוף השנה את המשאבים במהירות, על-מנת להבטיח, שהיקף המשאבים עבור השנה שלאחר מכן לא יקטן.

גם בגופי המטה קיימת לעיתים תחושה של חוסר נחת משיטת הניהול הקיימת. הניהול הריכוזי מחייב את המטה לעסוק בפרטים ולקבל החלטות בנושאים אותם הם מכירים פחות מהיחידות בשטח. כך מוסטת תשומת הלב במטה מייעודו העיקרי: קביעת המדיניות ופיקוח על מימושה. חוסר הנחת במטה גדל במיוחד בשנים האחרונות בשל הקושי בניהול ריכוזי במצב של מציאות משתנה ולנוכח השינויים בתפיסות הניהול שחלו בארגונים אזרחיים.



נוספים על-ידי הגוף הממונה על כך).
ב. ההחלטה עשויה למנוע מגוף אחר לצרוב את אותו משאב. לדוגמא, תוספת של חיילי חובה ליחידה אחת באה על חשבון יחידות אחרות, משום שההיצע של חיילי החובה הוא סופי.
במקרה הראשון נדרש הדרג הממונה ליצור מנגנונים שיבטיחו כי בתהליך קבלת ההחלטות ביחידה תובא בחשבון ההשפעה על גופים אחרים (למשל, בדוגמא לעיל ניתן לקבוע כי מחיר המשאית כולל גם את עלות הנהג והכשרתו). במקרה השני הדרג הממונה נדרש לקבוע את סדר העדיפויות בהקצאת המשאבים כנגזר מסדר העדיפויות בין היחידות ומשימותיהן.

♦ **יתרון לגודל** – בחלק מהמוצרים ריכוז הצרכים של כלל גופי הצבא מאפשר לבצע פעילות בעלות נמוכה יותר. לדוגמא, חוזה קבלני לתיקון מחשבים אישיים או לפינוי אשפה יהיה זול יותר כאשר יקיף את כלל הצבא. לכן, כדאי יותר לנהל נושאים אלו ברמת הצבא.

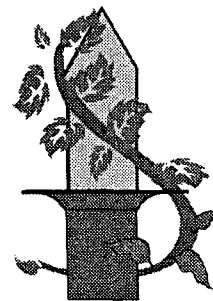
למעט תחומים כגון אלו, שבהם נדרשת מעורבות של הדרג הממונה בפעילות של הדרגים הכפופים, ניתן במקרים רבים לשקול את הרחבת גמישות הניהול ביחידות הקצה.
ביזור המשאבים ליחידות צפוי ליצור שינויים יסודיים בתרבות הניהול:

- ♦ **גמישות** – למפקד תינתן אפשרות להשפיע על תמהיל המשאבים שיחידתו מקבלת ועל אופן השימוש בהם. גמישות זו תאפשר למפקדים להתאים את הקצאת המשאבים למציאות המשתנה, להשפיע על סביבתם ולממש טוב יותר את אחריותם.
- ♦ **שקיפות** – היחידה תדע אילו משאבים מגיעים לה. כך ניתן יהיה לתכנן מראש את השימוש במשאבים ותימנע התופעה של "שמירת קופות" או ביצוע מניפולציות במשאבים על-ידי בעלי שררה בדרגי הביניים. שקיפות זו היא דו-סטרית: השימוש במשאבים ביחידה יהיה גלוי לדרג הממונה.

המתאים לו. על-פי תפיסה זו הדרג הממונה עוסק בגיבוש היעדים והמדיניות, בהגדרת המשימות, בהקצאת המשאבים ובפיקוח על מימוש המשימות לנוכח היעדים והמדיניות. אופן מימוש המשימות וההחלטות הפרטניות על השימוש במשאבים נקבעים בדרג נמוך יותר. היחס הזה מתקיים הן בין המטכ"ל למפקדות הזרועות והפיקודים והן בין המפקדות האלה ליחידות הכפופות להן.
תפיסה ניהולית זו יוצרת לכאורה הפרדה ברורה בין הניהול בדרג הממונה לבין זה שבדרגים הכפופים לו. בפועל, קיימים תחומים רבים שבהם נדרשת מעורבות של הדרג הממונה. להלן מספר דוגמאות לכך:

- ♦ **קביעת סדרי העדיפויות בין יחידות ובין משימות** – קביעת זו מחייבת ראייה כוללת, ולכן יכולה להתבצע רק באופן ריכוזי. כך, למשל, הקצאת המשאבים לתעסוקה המבצעית בין הפיקודים השונים מחייבת תיעדוף בין האיומים בגזרות השונות, ולכן היא יכולה להיעשות רק על-ידי גוף מטכ"לי.
- ♦ **מגבלות נורמטיביות** – המטה הכללי קובע כללים נורמטיביים לפיהם ינוהלו היחידות כגון: רמת החיים ביחידות, תזונת החיילים ותנאי השירות, על-מנת לקיים "רמת חיים" דומה בכלל היחידות.
- ♦ **מוצרים ציבוריים** – חלק מהמוצרים והשירותים מתאפיינים בכך, שכל הגופים מפיקים תועלת מהשימוש בהם, אך לכל גוף בנפרד לא כדאי להשקיע בהם. דומה הדבר בתחום האזרחי לסלילת כבישים. בתחום הצבאי מדובר בפעילויות כגון פיתוח אמל"ח חדש או הקמת רשת תקשורת מרחבית. הקצאה מבוזרת של משאבים עבור משימות כאלו ליחידות הקצה, עלולה להביא לכך, ששום גוף לא ישקיע בהן.
- ♦ **פעילות המשפיעה על גופים אחרים** – מדובר בהחלטות שמקבל גוף אחד, העשויות להשפיע על גופים אחרים באחד משני אופנים:

א. ההחלטה עשויה לחייב גוף אחר להקצות משאבים או לפעול (למשל, תוספת משאיות ליחידה מחייבת הכשרת נהגים



- ◆ **תג מחיר** – לכל אמצעי ולכל פעילות יהיה תג מחיר. כך יתקבלו ההחלטות על צריכת המשאבים מתוך מודעות לעלותם.
- **סגירות** – היחידה תידרש לממש את משימותיה באמצעות המשאבים שהוקצו לה מבלי לפנות לדרג הממונה לבקשת משאבים נוספים. היקף המשאבים שהוקצו לכל משימה יהיה מוגדר. הטלת משימות נוספות תחייב תוספת משאבים.

אנו מאמינים כי שינויים אלו יעודדו תהליכי תכנון, בקרה והתייעלות בתוך היחידה, ישנו את תרבות העבודה ויגבירו את שביעות הרצון של המפקדים. חשוב להדגיש כי החיסכון במשאבים מהווה רק יעד משני בפעילות זו. היעד העיקרי הוא שיפור בתכליתיות הפעולה ביחידות באמצעות הרחבת סמכות המפקדים.

מימוש סלי המשאבים

לאילו יחידות לבזר?

הרעיון המרכזי בסלי המשאבים הוא, כאמור, גמישות בהמרת תשומות, ולא תמחור של תפוקות. כלומר, בשונה ממפעלים כלכליים אין אנו מבקשים לקבוע מחיר ל"מוצרים" שהיחידות מפיקות ואין אנו מעוניינים ליצור קשר בין המחיר הזה לבין התשומות המשמשות את היחידה. לכן, לעובדה שהתפוקה של יחידות רבות בצבא היא עמומה ואיננה ניתנת למדידה כמותית אין בהכרח השפעה על יצירת סלי המשאבים.

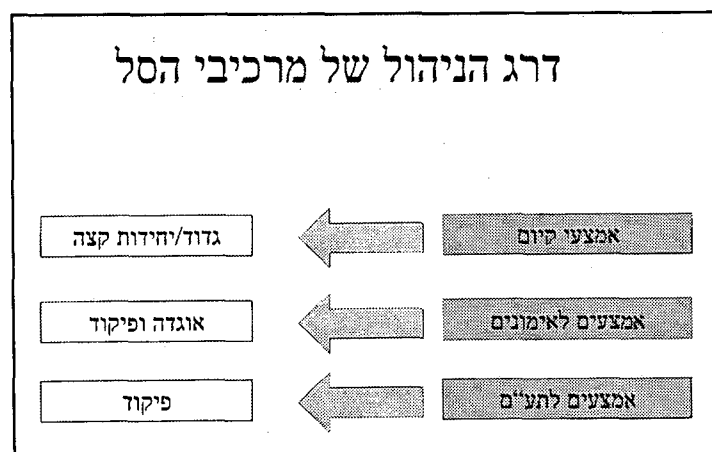
המאפיין העיקרי המשפיע על היכולת ליצור סל משאבים הוא מידת הסגירות של התשומות ביחידה: משמעות הסגירות היא שהיחידה פועלת באתר קבוע, יש לה תשומות מוגדרות ופחות או יותר קבועות, תהליכי העבודה בה מוגדרים ושגרתיים בעיקרם ויש לה ממשקים מעטים עם יחידות חיצוניות.

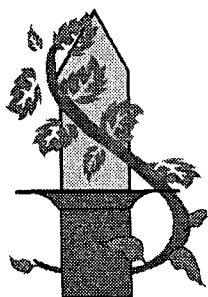
ביחידות היצרניות הכוללות, למשל, את יחידות המחשב ומרכזי השיקום והאחזקה, ובבסיסי ההדרכה יש יחסית סגירות רבה של התשומות ולכן קל יחסית להגדיר ליחידות אלו סלי משאבים. אנו שואפים ליצור עבורן סלים רחבים במגבלות מועטות יחסית.

היחידות המבצעיות, לעומת זאת, עוסקות בפעילות משתנה (אימונים, תעסוקה מבצעית). הן פועלות באתרים משתנים (האימון מתבצע בגזרה אחת ואילו התעסוקה המבצעית בגזרה אחרת), תהליכי העבודה בהן אינם שיגרתיים, יש להן ממשקים רבים עם יחידות חיצוניות (הדרג הממונה, בסיס האימונים, האוגדה המרחבית) וחלק גדול מההחלטות הנוגעות להן מתקבלות על-ידי גורמים חיצוניים (מפכ"ש, אג"ם/מבצעים ועוד). לפיכך, מימוש שיטת הסל ביחידות אלו מעורר שאלות לא מעטות ומחייב מגבלות שאינן קיימות ביחידות היצרניות ובבסיסי ההדרכה. למרות זאת, אנו רואים חשיבות רבה ביצירת סלי משאבים ליחידות המבצעיות, שכן אנו מאמינים שניתן בדרך זו ליצור שינוי עמוק וחיוני בתרבות העבודה גם ביחידות אלו.

מה לבזר?

ביחידות המבצעיות מתקיימת פעילות משלושה סוגים: תעסוקה מבצעית, אימונים וקיום שוטף. קיים הבדל עמוק בין היקפי הביזור שניתן לממש בכל אחד מתחומי פעילות אלו. הקצאת המשאבים לקיום שוטף (הובלות, ציוד משרדי וכדומה) נגזרת באורח ישיר מתוכניות העבודה





דוגמאות לרצועת הניוד

האמצעי	תוספת מקסימלית	הפחתה מקסימלית	הגורם למגבלה
תחמושת לאימונים	5%	5%	מגבלת יעדי הערכות
הובלה צבאית	50%	5%	הצע קשיח
מזון	5%	5%	מגבלה נורמטיבית
ציוד משרדי	100%	100%	אין
ימי מילואים לתעסוקה מבצעית	0%	30%	מדיניות מטכ"לית

השונות באמצעות מפתחות מוגדרים ותהליך ההקצאה הוא, לכן, טכני בעיקרו. בנוסף, היקף צריכת משאבי הקיום הוא בעיקר תוצאה של הפעילות ביחידות הקצה וכמעט שאיננו תלוי במדיניות או בגורמים חיצוניים. זאת בניגוד למצב בתעסוקה המבצעית, שם הקצאת המשאבים תלויה בהערכת המצב (באיזו

גזרה האיום חמור יותר?) ובמדיניות (למשל, החלטה על פעילות יזומה לעומת הגנה מקו המוצבים), וצריכת המשאבים איננה תלויה רק בפעילות היחידה אלא בעיקר בהתנהגות האויב ובהחלטות כיצד להגיב עליה. גם הקצאת המשאבים לאימונים איננה הליך טכני בלבד, שכן ההחלטה איזו יחידה תתאמן ומה היקף המשאבים שיוקצו לה תלויה בתפיסת הפעלת הכוח ובסדר העדיפויות בין היחידות הנגזר מתפיסה זו.

נובע מכך שתחום הקיום השוטף הוא התחום העיקרי המתאים לביזור משאבים עד ליחידות הקצה. בתחום התעסוקה המבצעית לא יעלה על הדעת שהמפקדים ישקלו שיקולים כלכליים כאשר הם נדרשים לקבל החלטות מבצעיות. לכן, אין, לדעתנו, לבזר את המשאבים המשמשים לתעסוקה המבצעית ליחידות הקצה, והדרג המתאים לניהולם הוא הפיקוד המרחבי. ביזור אמצעי האימונים צריך לתת ביטוי לאחריות של המפקד מצד אחד ולמדיניות הדרג המקצועי מצד שני. לכן הדרג המתאים, לדעתנו, לניהול המשאבים הוא האוגדה, והביזור יוגבל ויהיה כפוף למדיניות שתיקבע על-ידי הדרג המקצועי.

רצועת הניוד

ראינו לעיל שבתחומים מסוימים נדרשת מעורבות של הדרג הממונה בניהול המשאבים בדרגים הכפופים. מעורבות זו באה לידי ביטוי בשני אופנים:

חלק מהמשאבים לא ייכללו בסל – כגון רכש

אמל"ח חדש, תשתיות פיזיות ועוד.

ההמרה של חלק מהמשאבים תוגבל.

רצועת הניוד היא אחת הדוגמאות לאופן בו ניתן להגביל את הביזור. המגבלות מפרטות מהי התוספת המרבית אותה ניתן להוסיף לפרט מסוים ועד איזו מידה ניתן להפחית את הצריכה של כל אמצעי. מגבלות אלו נובעות משיקולים נורמטיביים, ממגבלות היצע, ממגבלות מדיניות או ממגבלות של רמות מלאי (גידול חד בצריכת התחמושת, למשל, עלול לפגוע ברמות המלאי של התחמושת בטווח הזמן הקצר). בתחום המזון נקבע, למשל, שהתוספת או צמצום ההוצאה יוגבלו ל-5%, על-מנת לא לפגוע ברמת החיים של החיילים מצד אחד, ולא להביא לכך שנתח גדול מדי מהתקציב יופנה למזון מצד שני. על הזמנת הובלה אזורית לעומת זאת, כמעט שלא יוטלו מגבלות, משום שאין ערך נורמטיבי להיקף ההובלות ואין כל מגבלה טכנית על הזמנת ההובלות.

המגבלה העיקרית על המרת משאבים חלה על המעבר בין שלושת תחומי הפעילות. על-מנת למנוע זליגת משאבים מהתעסוקה המבצעית והאימונים לקיום השוטף, מנוהל כל אחד משלושת תחומי הפעילות כסל נפרד ולא ניתן להמיר משאבים ביניהם.

בקרה

ביזור סמכויות מצריך המרה של אמצעי בקרה אחד באמצעי בקרה אחר. במצב של ניהול ריכוזי הבקרה נעשית באמצעות שליטה על כל



פרטי הפעילות ביחידות. במצב של ביזור נדרשים כלי בקרה אחרים שיאפשרו לדרג הממונה לוודא שהמשימות ממומשות בהתאם למדיניות, וזאת מבלי להתערב בפרטי הפעילות.

הבקרה עוסקת בשלושה תחומים:

בקרה על התשומות – היקף המשאבים המוקצים לכל יחידה והתמהיל שלהם.

בקרה על התהליך – התאמת ההמרות לכללים, שמירה על כללים נורמטיביים, מניעת היווצרות גרעונות.

בקרה על התפוקות – השימושים בחסכוניות, שינויים בתרבות הניהול ביחידות, שביעות רצון המפקדים, השפעת שינוי שיטת הניהול על הפעילות המבצעית ועל האימונים.

סיכום

קביעתם של סלי המשאבים מהווה ניסיון ליצור שינוי עמוק בתרבות העבודה, לעודד תהליכי תכנון והתייעלות ביחידות, להגביר את היכולת של המפקדים להשפיע על סביבתם ולהתמודד עם כמה מבעיות היסוד ביחסים שבין המטכ"ל ליחידות. חיסכון במשאבים הוא מטרה משנית. בניהול משאבים מבזר קיימת המרה של אמצעי שליטה אחד באחר, מתאים יותר, ומשמעותו איננה חופש מוחלט. גם במצב של ביזור יש מגבלות על השימוש במשאבים ועל היכולת להמיר אמצעי אחד באחר.

השינוי בשיטת הניהול הוא עמוק ואיננו טכני. מימוש מוצלח שלו מחייב יצירה של כלי ניהול וכלי בקרה מתאימים ושינוי של תפיסת העולם שהייתה נהוגה עד כה גם במטה וגם ביחידות.

