



## חשיבה דינאמית על תיאום הקשרים בין ארגונים פורמאליים ובין ארגונים התנדבותיים

פרופ' דיוויד פ' גילספי

חשיבה דינאמית היא היכולת לראות ולהסיק דפוסי התנהגות במקום להתמקד באירועים. פירוש הדבר לחשוב שדברים נובעים מתהליכים מעגליים מתמשכים המתפתחים עם הזמן ואינם רק תגובה על מערכת של גורמים. התוצאה החזותית של חשיבה דינאמית היא קו מגמה. אף שחשיבה דינאמית קלה ללמידה, היא אינה דבר טבעי. הסיבה לכך נעוצה במורשת המכניסטית שלנו השמה דגש על חשיבה קווית וסטטית. אנשים החושבים באופן סטטי רואים שינוי כמשהו הנע בקו ישר פחות או יותר ממצב נוכחי למצב עתידי. בחשיבה כזאת אין נותנים את הדעת למסלול ההיסטורי ואין נותנים את הדעת למסלול ההתקדמות המסתמן מהמצב הנוכחי אל המצב העתידי. החושבים חשיבה דינאמית מביאים בחשבון את צורת העבר, את משכו ואת המסלולים העתידיים האפשריים. דרך חשיבה זו מסתייעת בהדמיית מחשב והיא יכולה לסייע לנו ללמוד כיצד דברים פועלים באמת. מתוך הכרת אופן פעולתם של דברים עולות תובנות לגבי נקודות המינוף המעשיות השולטות על תגובתנו לפיגועי טרור ולאסונות אחרים.

רמת מוכנות גבוהה מאפשרת להפחית – בכל סוגי האסונות – את מספר מקרי המוות והפציעות, להקטין את הנוק לרכוש ואת ההפסדים הכספיים (Gillespie and Banergee, 1994). אסונות הם מעצם טיבם אירועים הקשריים ולכן נוסף על אירועים שהם מחוללים הם גורמים גם לאינטראקציות ומביאים גם להיווצרותן של התכונות המתהוות של האינטראקציות האלה. לפיכך אסונות מצריכים פעולה מתואמת בין שחקנים רבים בתחומי סמכות רבים בתנאים של לחץ דוחק, ביקוש שגבוה ואילוצי זמן קשים (Drabek, 2003). נוכח זאת, הקשרים בין ארגונים הם מרכיב מרכזי בעל חשיבות גדלה והולכת של רשתות המוכנות לקראת אסונות (Gillespie, et al., 1993). לאחר שכבר התרחש אסון

מאוחר מדי לתכנן. התיאום הארגוני חשוב ביותר לפעולות למניעת אסונות, לרמת המוכנות לקראת אסונות, ליעילות התגובה ולפעולות ההתאוששות לאחר האסון.

באומרו תיאום אנו מתכוונים לקשרים המוסכמים בין ארגונים עצמאיים הפועלים להשגת מטרה משותפת. תיאום מציע דרך לתיעול משאבים מסוימים לכיוון משותף לתועלת הקהילה כולה. ככל שהקהילה מורכבת יותר כך גדולה יותר חשיבותו של התיאום. התיאום בין ארגונים פורמאליים ובין ארגונים התנדבותיים חשוב בכל קהילה, וחשיבותו רק עולה. טום רידג', השר לביטחון פנים בממשלת ארה"ב, אמר בשידור טלוויזיה כלל-ארצי שההישג הגדול ביותר בשנה הראשונה לפעולת המשרד היה הרחבת שיתוף המידע בין ארגונים.

אני מתמקד בתיאום משום שאני סבור שהתיאום, יותר מכל דבר אחר, יכול לסייע לשפר את אפקטיביות התגובה על אסון. ראשית אני מציג את רעיון התיאום ומסביר את חשיבותו הגדלה והולכת באמצעות דיון במגמות. שנית, אני מגדיר את התיאום ומונה כמה צורות שונות של תיאום העשויות להועיל למערכות חירום. שלישיית אני מביא המלצות למחקר דינאמי בארבעה תחומי מחקר: מבנה הקשרים, עלויות ותועלות, אילוצים וגורמים המקלים את התיאום וגבולות התיאום. ולבסוף אני מתאר יישום מעשי של תיאום לשם הגדלת היקף השימוש שעושים ארגונים בידע על תיאום. כללית, הרעיונות המועלים עוסקים במעלותיה של חתירה מתמדת לשיפור התיאום מאחר שיש בו כדי להציל חיים ולחקטין נזקי אסונות.

### מגמות המצביעות על חשיבותו של התיאום

כמה מגמות מצביעות כיום על חשיבותו הגדלה והולכת של תיאום בין משאבים קהילתיים: גישת כל הסיכונים (all-hazard), מורכבות גדלה והולכת, יכולת טכנולוגית גדולה יותר, מנהלי שירותי חירום מקצועיים יותר, גידול במספרם של ארגונים ללא כוונת רווח ודפוסי מימון משתנים.

### גישת כל הסיכונים

המודעות לגישת כל הסיכונים גדלה והולכת והיא נעשית מקובלת יותר ויותר (Mileti, 1999). גישה זו מתמקדת בתחומי הפעולה

הקיימים בכל מקרה של אסון כגון שירותי הערכת נזקים, שירותי תקשורת, שירותי פינוי, שירותי בקרה ותמיכה. גישה זו גם מעודדת שותפות במניעת אסונות, בהכנות לקראתם, בתגובה עליהם ובפעולות ההתאוששות לאחריהם. גישת כל הסיכונים היא אסטרטגיית ניהול שפותחה עם הזמן ונוסחה באופן מסודר במהלך הערכה של תחום האסונות שנעשתה לאחרונה. בגישת כל הסיכונים שלושה חלקים עיקריים: (1) הערכת תחומי הפגיעות לסיכונים, (2) בחינת מצאי היכולות הקהילתיות להתמודדות עם סיכונים (1-3) צעדים להקטנת הפערים בין פגיעות הקהילה ליכולותיה.

אפשר לנקוט את גישת כל הסיכונים בשלבי התכנון של המוכנות לקראת מתקפה גרעינית, ביולוגית או כימית. כך למשל, יש הקבלות בין פיגוע טרור גרעיני, ביולוגי או כימי ובין שחרור חומרים מסוכנים במיוחד (Spies, 2000). ערך חשוב המונח ביסודה של גישת כל הסיכונים הוא שינוי האוריינטציה – במקום להתמקד בפעולות הצלה ותגובה לאחר אסון, שמים דגש בעיקר על מניעה ומוכנות. שינוי זה מעלה את חשיבותו של התיאום והוא עולה בקנה אחד עם צורכי הזמן, מאחר שהסיכון לאסון – פיגוע טרור או כל אסון אחר – נוגע כיום להרבה יותר אנשים מאשר אי פעם בעבר.

### מורכבות גדלה והולכת

מגמה שנייה היא מורכבותם הגדלה והולכת של הארגונים והקהילות שלנו. מוצרים ושירותים זורמים כל הזמן אל הארגונים ומהם, חוצים גבולות ונעים בכל העולם. הידוק הקשרים והגברת זרם המוצרים והשירותים סייעו בהאצת התחזקותה של התלות ההדדית בין כלכלות העולם ובין המערכות החברתיות. אנו יכולים לראות זאת בחיי היומיום שלנו. הבגדים שאנו לובשים, המזון שאנו אוכלים, המכוניות שאנו נוהגים והציוד המשרדי המשמש אותנו בעבודתנו, מגיעים ממקומות רבים ושונים בכל רחבי העולם. דבר אחד שאנו יודעים על תלות הדדית הוא שהיא מקנה משנה חשיבות לקשרים. שותפויות ארגוניות, בייחוד בין ארגונים ציבוריים ובין ארגונים ללא כוונת רווח, הופיעו לראשונה לפני ארבעים שנה ויותר בארה"ב כדרך חדשה לטיפול בבעיות חברתיות מרכזיות כגון אסונות. ולמרות זאת עדיין ידוע רק מעט על דרכים לשמירה על המשך קיומן, פיתוחן והרחבתן של שותפויות כאלה.

מורכבות גדלה והולכת פועלת כגורם המגביל את ההצלחה בתכנון מערכות בטוחות (Gillespie et al., 2004). כך למשל, ברמת הקהילה יש ארגונים רבים העוסקים בפעולות תגובה ובהן שירותי כבאות, משטרה, בתי חולים, ארגוני סיוע. מלבדם יש גם ארגונים דומים – אזוריים, מדינתיים [בארה"ב] וכלל-ארציים. בפעולות לקידום המוכנות והמניעה קיימת אינטראקציה בהיקף נרחב בין כלי התקשורת, העניין הציבורי, העניין לגבי הממשל על רמותיו השונות, העניין מבחינתם של מנהלי שירותי חירום והעניין של בעלי בניינים. נדרשות פעולות נרחבות בתחומי התכנון והתקשורת כאחד. אפילו הפעולות המכוונות לשלבים שונים של האסון (מוכנות, תגובה, התאוששות ושיקום) משפיעות זו על זו כי הן מעלות או מורידות את הרמה היחסית של המשאבים ואת חשיבותה היחסית של כל אחת מהן. מורכבות זו מצריכה חשיבה מערכתית מאומצת והתעניינות רבה יותר בדרכים שבהם מתקיימים יחסי הגומלין בין הארגונים השונים במטרה להביא לשינוי התנאים בקהילות שלנו.

#### טכנולוגיה מתפתחת

בהתפתחויות טכנולוגיות טמונים גם סיכונים. מגמה שלישית המדגישה את החשיבות של תיאום משאבי הקהילה היא הגידול במספרם של חומרי הנפץ, החומרים הכימיים והחומרים הביולוגיים ובסוגיהם. גם חומרים מסוכנים כגון בנזין, פסולת גרעינית וגז טבעי נוזלי הם מקור לדאגה. חומרים אלה מובלים באופן שגרתי במשאיות וברכבות באזורים צפופי אוכלוסייה. הסיכון לאסונות טכנולוגיים נובע גם מכך שמתקנים מסוכנים כמו בתי זיקוק ותחנות כוח גרעיניות נמצאים סמוך למרכזי אוכלוסייה. זיהוי חומרים מסוכנים ושינועם מצריך ידע ייחודי. בחיבור בין חומרים מסוכנים לבין אסונות טבע טמונים סיכונים גדולים. מסיבה זו ובשל השימוש שמחבלים עלולים לעשות בחומרים מסוכנים, קיים צורך דחוף לתאם בין ארגונים פורמאליים וארגונים התנדבותיים ובין מומחים לחומרים מסוכנים.

ממד נוסף של הטכנולוגיה המתפתחת הוא הספרות (דיגיטציה) של המידע והכמות האדירה של אמצעים המאפשרים תקשורת כמעט מידית לכל קצווי תבל. רשתות המחשבים הכלל-עולמיות הפועלות כיום מעבירות כמויות אדירות של מידע ונתונים בהשגחה קצרה

ביותר. הדבר משפר את יכולת התיאום של ארגונים, ולו גם הקטנים ביותר.

#### התמקצעות מנהלי שירותי חירום

המורכבות הגדלה של הסיכונים יצרה צורך בידע נוסף על כל השלבים וההיבטים של אסונות. עקב כך גדלה ההתמקצעות בקרב מנהלי שירותי חירום, ודבר זה יכול להיחשב למגמה הרביעית התורמת לגידול בתיאום בין המשאבים הקהילתיים. תוכניות השתלמות והכשרה ממשלתיות הורחבו במטרה לענות על הצורך במנהלים בעלי הכשרה מתאימה. המכון להכשרה וספרי ההדרכה של ארגון הנהלות הערים הבינלאומי (International City Management Association – ICMA) נוסדו ונכתבו במיוחד לעובדי השלטון המקומי. ב-40 השנים האחרונות הכשיר המרכז הלאומי הארצי האמריקני להכשרת עובדי שירותי חירום באמיטסבורג מספר גדל והולך של מנהלי שירותי חירום. כך למשל, בשנת 1965 השתתפו 86% ממנהלי שירותי החירום ב-24 ימי הכשרה או פחות ורק 3% השתתפו ב-100 ימי הכשרה או יותר. ב-1985 כבר היו הנתונים הללו הפוכים – רק 36% השתתפו ב-24 ימי הכשרה או פחות ו-29% השתתפו ב-100 ימי הכשרה או יותר (Drabek and Hains, 1988). הנתונים העדכניים מצביעים ללא ספק על כך שרמת ההכשרה כיום גבוהה עוד יותר. הסוכנויות לניהול שירותי החירום המדינתיים גם מכינות ומפיצות מידע על סיכונים, מציעות קורסים והשתלמויות ומשמשות מקור (מידע) למנהלי שירותי החירום המקומיים המסייעים בתיאום בין הארגונים הקהילתיים.

#### מספר גדל והולך של ארגונים ללא כוונת רווח ודפוסי מימון

##### משתנים

מספר הארגונים ללא כוונת רווח גדל והולך (Brown, Khagram, Moore, & Frumkin, 2000). ב-1840 היה ארגון התנדבותי אחד לכל 476 תושבים בארה"ב; ב-1990 היה ארגון אחד לכל 189 תושבים (Burke, 2001). זו תופעה כלל-עולמית. נוכח המגמה הבינלאומית של גידול במספר הארגונים ללא כוונת רווח הכריז ארגון האומות המאוחדות על חשיבותם של ארגונים ללא כוונת רווח בטיפול בבעיות כלל-עולמיות רציניות. כמעט בכל קהילה פועלים ארגונים ללא כוונת רווח הממלאים תפקיד מרכזי

ברשתות המטפלות באסונות. מרכזי החירום הקהילתיים בישראל הם דוגמה מצוינת. הארגון המוכר ביותר בארה"ב הוא הצלב האדום האמריקני. הקונגרס האמריקני הסמיך את הצלב האדום להגיש שירותי חירום במקרי אסון ולסייע בשמירה על בריאותם של התושבים ועל בטיחותם. הצלב האדום עוסק בפעולות הסברה לציבור, בהערכות סיכונים ויכולות ובתיאום קהילתי. כמה ארגונים דתיים מעורבים בפעולות הצלה מאסון. "הארגונים ההתנדבותיים הלאומיים הפעילים בשעת אסון" מונים 26 ארגונים, רובם ארגונים כנסייתיים, אך נמנים אתם גם ארגון הצופים (הבנים) של אמריקה וכמה קבוצות חובבי רדיו הפועלים כארגונים למתן שירותים בשעת אסון או כארגוני התאוששות והצלה. קבוצות קטנות רבות מציעות הערכות סיכונים, הכשרה למוכנות ושירותי ייעוץ.

בארה"ב תרומות היו לפני שנות ה-60 מקור המימון הכמעט בלעדי של ארגונים ללא כוונת רווח. במהלך שנות ה-60 וה-70 גדלה במהירות ההוצאה הממשלתית לתמיכה בשירותים ללא כוונת רווח (Kramer, 1981). הממשלה סיפקה את ההכנסות והארגונים ללא כוונת רווח סיפקו שירותים ציבוריים (Salamon and Anheier, 1998). בשנות ה-80 וה-90 נותרה התמיכה הממשלתית בארגונים ללא כוונת רווח בעינה, אבל בה בעת גדלה התמיכה בארגונים הפועלים למטרת רווח. בתקופה האחרונה פועלים הארגונים ללא כוונת רווח ביצירתיות לאיתור מקורות הכנסה אחרים, בייחוד הכנסה מסחרית. הגבול בין שני המגזרים מיטשטש והולך.

מגמות אלה מודגשות את חשיבותו הגדלה והולכת של התיאום ברוב הקהילות ואת החשיבות של בחינת המערכות האלה בדרך דינאמית. צורכי הארגונים והבעיות שאתן הם נדרשים להתמודד משתנים בהתמדה. עקב כך מעסיקה שאלת התיאום את מנהליהם של ארגונים פורמאליים ושל ארגונים התנדבותיים כאחד. על המנהלים להבין בדיוק מה מתואם ומה יש לתאם, וכן להבין את צורות התיאום השונות. מנהלים היודעים מה עליהם לעשות לקידום תהליך התיאום ולשמירה עליו יצליחו ליצור מערכות בנות קיימא ובטוחות יחסית.

### הגדרת התיאום

את התיאום אפשר להגדיר בדרכים שונות. הגדרת התיאום של Hall ואחרים (1977) היא: "המידה שבה ארגונים משתדלים

להבטיח שפעילויותיהם מביאות בחשבון את פעילויותיהם של ארגונים אחרים". Warren ואחרים (1974) בחנו תהליכי קבלת החלטות בארגונים קהילתיים ולאור בחינתם הם מדגישים: "מידה מכוונת של הסתגלות הדדית". Aiken ואחרים (1975) רואים תיאום כ"מקסימיזציה של ההבנה, התאימות ושיתוף הפעולה בין הגורמים השונים". גילספי (1991: 57) המסתמך על הגדרות אלה ואחרות, מגדיר תיאום כך: "שיתוף הפעולה בין יחידות עצמאיות במטרה למנוע פיצול, פערים במתן שירות וכפילויות מיותרות בשירותים".

פעמים רבות משתמשים במילה "כילול" (אינטגרציה) כמילה נרדפת לתיאום, אף ששתי המילים שונות זו מזו מבחינת המקור והמשמעות. כילול פירושו צירוף חלקים נפרדים לשלם מאוחד. מערכת משולבת אינה ניתנת לחלוקה. פירושו של תיאום, לעומת זאת, הוא להביא לכלל פעולה משותפת או להתאמה. הגורמים הפועלים במערכות מתואמות עצמאיים אבל לפנייהם מטרה משותפת. היפוכו של התיאום הוא אנרכיה שבה כל יחידה פועלת להשגת מטרותיה ללא תלות ביחידות האחרות. הכנות לקראת אסון כוללות מעצם טיבן הרבה ארגונים, משתתפים ותפקידים, מצב העלול להיות מקור לחיכוכים ולהתנגשויות, ולכן חיוני לפעול לקידום התיאום.

תיאום יכול להיות תיאום מרצון או תיאום מוכתב. תיאום מרצון נוצר בדרך כלל בתגובה לצרכים הדדיים. שתי קהילות סמוכות עשויות לתאם את פעולותיהם אם לשתייהן נראה שתצמח להן תועלת מאיחוד משאב מסוים כגון כוח המשטרה בתגובה על אסון. תיאום מרצון מסוג זה תורם תרומה חשובה לניהול שירותי החירום ולרווחת הקהילה. צורת התיאום השנייה היא תיאום המוכתב על-ידי רשות גבוהה יותר. כך למשל כל אזור שיפוט במדינה נדרש למנות מנהל שירות חירום החייב להמציא למדינה מידע מסוים. תיאום מוכתב יכול לסייע בבניית מערכות מתואמות בין אזורי שיפוט שונים.

תיאום מתקיים בשלב התכנון הניהולי ובעת אספקת השירותים כאחד. תכנון מתואם פירושו תהליך קבלת החלטות משותף לארגונים שונים, בעוד אספקת שירותים מתואמת פירושה שיתוף פעולה באספקת שירותים. אספקת שירותים מתואמת קיימת

כשסגל העובדים של ארגון אחד פונה במישרין לסגל העובדים של ארגון אחר מתוך ציפייה שארגון זה יענה לבקשה לקבלת שירותים. קישורים ישירים כאלה באספקת שירותים קושרים שירותים ללקוחות מסוימים או לקורבנות מסוימים. מנהלי שירותי חירום מפעילים קישורים כאלה בעיקר בתקופת התגובה על אסון. קישורי שירותים ישירים כוללים חיפוש והצלה, הערכת נזקים, תקשורת חירום, פינוי, הפניה וכדומה. קישורי שירותים ישירים מטפלים בצרכים הייחודיים של הקורבנות.

תכנון ניהולי מתואם יוצר קישורים מינהליים. קישורים אלה מטפלים במערכות כדי לענות על צרכיה של קבוצה שלמה של לקוחות או של קורבנות ולא על צורכיהם של קורבנות מסוימים. קישורים מינהליים כוללים קישורים כספיים (תקצוב משותף, מימון משותף, העברות כספים ורכישת שירות), נהלים הקשורים לכוח אדם (ניהול משותף של עובדים, העברות עובדים, שיתוף בעובדים והצבת עובדים לעבודה באותו המקום), תכנון והכנת תוכניות (תכנון משותף, הכנת תוכניות משותפת, הערכה משותפת וחילופי מידע) ושירותי תמיכה מינהלית (תיעוד משותף, ניהול מענקים ושירותי תמיכה מרכזיים).

קישורים מינהליים, שלא כקישורי שירותים ישירים, משפיעים על מערכת אספקת השירותים. בדרך כלל קשה יותר ליצור קישורים מינהליים מאחר שקישורים כאלה דורשים השקעה גדולה במשאבים, בייחוד בשעות עבודה, וארגונים רואים בהם פעמים רבות איום על תהליך קבלת ההחלטות שלהם. יתרה מזאת, התועלות של קישורים מינהליים מתממשות בדרך כלל רק בעתיד, בחלוף תקופה מסוימת. למרות החסרונות הללו, השפעתם של קישורים מינהליים על אספקת השירותים גדולה בטווח הארוך מהשפעתו של כל גורם אחר. חשיבה דינמית מסייעת לנו להבין מה עלינו לעשות כיום כדי להפיק תועלת בעתיד.

### צורות של תיאום

קיימות כמה דרכים שבהן יכולים ארגונים לתאם את המשאבים הקהילתיים לצורך טיפול באסונות. ייתכן למשל שיתוף בבנקי נתונים משותפים. אפשר לערוך הסכמים לסיוע הדדי המסדירים חילופים בשעת הצורך או הסכמי שירות. חברים בוועדים המנהלים יכולים להשתתף במספר ועדים מנהלים או להתחלף לפי

סבב קבוע מראש. אפשר להקים מועצות לשיתוף פעולה. אפשר לתכנן במשותף ולבצע תוכניות משותפות. אתאר בקצרה כל אחת מצורות התיאום האלה. אתחיל בפשוטה ביותר ואתקדם עד המורכבת ביותר.

בנקי נתונים משותפים. שיתוף נתונים הוא הרחבה טבעית של הערכות הפגיעות לסיכונים והערכות היכולות. רשימות פגיעות לסיכונים אוספות את המידע הזה: (1) היקרותם של סיכונים מסוימים בקהילה, (2) חומרתם של סיכונים אלה כפי שהיא משתקפת בפגיעות, באובדן חיים ובנוק לרכוש, (3) אומדני הסתברות ההישנות של כל אחד מהסיכונים ו- (4) התנאים הגיאוגרפיים, הכלכליים, התרבותיים או האחרים המגדילים את אומדני החומרה המיוחדים לסיכונים מסוימים.

הערכות של היכולות מעריכות את סוגי המשאבים והתיאום הדרושים לפעולות התגובה. מודעות מוגברת לפגיעות לסיכונים מסייעת לקדם הסכמי תיאום. תחזוקת רשימות מצאי של משאבים, עדכון ושיתוף בהן מגדילים את יכולתה של קהילה להגיב באפקטיביות. מסד נתונים ממוחשב הוא מרכיב מרכזי בפעולתם של מרכזי החירום הקהילתיים בישראל.

הסכמי סיוע הדדי. הסכמי סיוע הדדי הם הסכמים המתחייבים על פי חוק או חוזה משפטיים הנחתמים לאחר משא ומתן. יש שני סוגים של הסכמים לסיוע הדדי. ראשית, ארגונים יכולים לנסח הסכמים לסיוע הדדי בהתאם לצרכים. אם אסון פוגע בקהילה א' ולא בקהילה ב', קהילה ב' תסייע לא' ולהפך. שנית, ארגונים יכולים לכרות הסכמי רכש מותנים בין ספקי שירותי חירום, ספקים וקבלנים. דוגמה להסכמים מסוג זה הם ההסכמים שחותמות קהילות רבות בארה"ב עם הצלב האדום האמריקני לגבי הערכת נזקים והקמת מקלטים ציבוריים גדולים.

חברויות בוועדים המנהלים. ועדים מנהלים של ארגונים נבחרים בדרך כלל למטרות גיוס כספים או למטרות מינהליות שונות. מצב שבו אותם האנשים חברים בוועדים מנהלים שונים – בדרך של שיתוף או החלפה – הוא דרך מועילה לקידום התיאום, בייחוד כשהוועדים המנהלים מטפלים בנושאים מינהליים. הוועדים המנהלים הם הגורם המרכזי החשוב ביותר לקידום התיאום כשהם שולטים על המשאבים העיקריים, כשהטכנולוגיה של

הארגונים אינה טכנית, כשחברי הוועד המנהל נהנים מהערכה בקהילה וכשהארגון נקלע למשבר קשה.

מועצות לשיתוף פעולה. מועצות לשיתוף פעולה הן פורומים בעלי עוצמה רבה לחילופי מידע. המועצות מתמקדות בהרחבה במטרות ובאמות מידה ברמת הקהילה. ככל שהיקף ההשתתפות של הקהילה רחב יותר, כך מוענקת לגיטימיות רבה יותר לחברי המועצה. אפשר להקים מועצות כדי לייצג קהילות או אזורים כמעט בכל גודל. השירות העולמי של הכנסיות ( Church World Service) הוא מועצה כלל-ארצית הפועלת באמצעות אגודות של כוהני דת ומספקת הכשרה, כספים למימון הפעולות ההתחלתיות (seed money) וסיוע לקבוצות כנסייתיות מקומיות בפיתוח מוכנות קהילתיות ויכולת תגובה על אסון. מועצת המשאבים לשעת אסון של סנט לואיס ( St. Louis Disaster Resource Council) היא גוף המנוהל על ידי המשרד העירוני לניהול מצבי חירום ועל ידי המשרד המתוזזי למוכנות אזרחית ותפקידו לקדם פעולות שיקום לאחר אסון ומוכנות לקראת אסון – בשיתוף ארגונים שונים וגופים פוליטיים שונים באזור המטרופוליטני של העיר. עם חברי המועצה נמנים נציגים של סוכנויות ממשלתיות, של ארגונים פרטיים למטרות רווח ושל ארגונים פרטיים שלא למטרות רווח.

תכנון משותף ותוכניות משותפות. תכנון משותף ותוכניות משותפות הם צורות מתקדמות של תיאום, אבל קשה לקדם בשטח. תכנון משותף אמור להבהיר עלויות ותועלות מסוימות הקשורות להצעה נתונה כלשהי. נדיר שארגונים מפקים תועלת שווה מתיאום, ונדיר עוד יותר שחברים שונים או דרגים שונים בארגונים מפקים תועלת שווה מתיאום. לפיכך ככל שמספר הארגונים המשתתפים בתכנון או בפעילויות התוכניות גדול יותר כך גדל פוטנציאל הבעיות. מנחלים חייבים להשתדל תמיד לראות לנגד עיניהם את המטרה הסופית: התועלת לקהילה – במניעה אפקטיבית, במוכנות, בתגובה ובהתאוששות.

### המלצות למחקר

המחקרים שנערכו עד היום על התיאום היו ברובם סטטיים והתבססו על מתאמים. דרוש לנו מחקר המתאר סוגים שונים של קשרים בין ארגונים ומעריך אותם לאורך זמן, בדרגים שונים

ובמערכות השונות העוסקות במניעת אסונות ובמוכנות לקראתם. אני ממליץ על ארבעה היבטי מחקר: (1) מבנה הקשרים בתוך תחומי שירות וביניהם; (2) עלויות התיאום והתועלות הנובעות ממנו; (3) גורמים המגבילים את התיאום וגורמים המקלים את השגתו ו- (4) מגבלות התיאום. הבנת הדינמיקה של התיאום לאורך זמן תיתן בידינו מנוף ליצירת קהילות בטוחות יותר.

### מבנה הקשרים הבין-ארגוניים

קשרים בין ארגונים כוללים חילופי משאבים מסוגים שונים. מידע הוא המשאב הנפוץ ביותר. כל מגע בין ארגונים משמעו שיתוף במידע או חילופי מידע. מלבד זאת ארגונים מחליפים ביניהם אנשים, כסף, מבנים וקרקע וציוד (Gillespie et al., 1986). חשוב ביותר להבחין בין משתנים "משתמרים" המשקפים תומרים שעוברים מארגון לארגון ובין קשרי מידע שבמסגרתם אפשר לעשות שימוש במידע בלי לדלדל את המקור (Forrester, 1971). כמו כן, כל אחד מהמשאבים הללו יכול להיות מורכב יותר או מורכב פחות. רוב המחקרים התמקדו בחילופי מידע ומדדו משתנה זה תוך כדי שימוש בקיומו או באי-קיומו של מגע. תחת זאת, כדי להבין דפוסיים לאורך זמן עלינו למדוד את צורתם הממשית של הקשרים הבין-ארגוניים ואת עוצמתם בפועל.

קשרים בין ארגונים גם כוללים סוגים שונים של תהליכים. נוסף על שיתוף הפעולה יש גם מיקוח, הסתגלות, בניית קואליציות, התפשרות, מודעות, מחלוקות, תחרות ומונופול ( Gillespie and Milleti, 1979:27). יש להגדיר בקפידה את התהליכים האלה ואת הקשרים ביניהם ובין המשאבים לסוגיהם השונים (מידע, כוח אדם, כסף וכו') ולחקור אותם בהקשר של פעולות להפחתת סיכוני אסונות. אין ספק שמודלים מוצלחים של תיאום במידע, למשל, שונים איכותית ממודלים של תיאום בנושא כוח אדם או של תיאום לגבי זרמים משתמרים אחרים.

דרך אחת לגשת למחקר התהליכים הבין-ארגוניים והמשאבים הבין-ארגוניים השונים היא לבחון את מבנה הקשרים בתוך תחומי השירות וביניהם. במסגרת הפעולות להפחתת סיכוני אסונות נודעת חשיבות מיוחדת לתחומי הטיפול הרפואי, השירותים החברתיים, העבודות הציבוריות, העסקים הפרטיים, שירותי התשתית הציבוריים וכלי התקשורת. ארגונים בכל אחת מהזירות הללו שולטים על משאבים חשובים ביותר להפחתת סיכוני אסונות. מיפוי זרם המשאבים הללו לזיהוי לולאות חשוב

השולטות על דפוס הקשרים, עשוי לסייע לנו לשפר את התיאום ואת אפקטיביות התגובה. ככלל, יש לשלב יחד את המשאבים בתחומים האלה בדרך המקטינה את הפוטנציאל למחלוקות, לפיצול, לפערים ברמת השירותים ולכפילויות מיותרות. זה מה שהתיאום אמור לעשות.

### העלויות והתועלות של התיאום

ארגונים מתאמים את פעולותיהם משום שנראה להם שהתיאום יביא להם תועלת כלשהי. כל ארגון המשתתף בתיאום חייב לקבוע אם התועלת של התיאום גדולה מעלויותיו. ואולם היחס עלות-תועלת משתנה כל הזמן. מלבד זאת, מבחינת מידת התועלת קיימים הבדלים בין הדרגים השונים של מערכת שירותי החירום. כך למשל, העובדים בשטח רואים את האפקטיביות הארגונית באופן שונה משרואים אותה עובדי המינהלה של הקהילה, של המדינה או של הממשל הפדרלי. עובדים ברמות השונות של המערכת משתמשים באמות מידה שונות להערכת תוצאות התיאום (Rogers and Mulford, 1982). יצירת מודלים באמצעות הדמיה היא דרך המאפשרת לעקוב אחר אמות מידה רבות ברמות שונות כדי למצוא דפוסים כוללים מיטביים של תיאום במערכת שירותי החירום.

יש כמה מסלולים שבאמצעותם יכול התיאום לשפר את אפקטיביות התגובה. תיאום מגביר את האינטראקציה בקרב ארגונים, דבר המסייע בבניית אמון וביצירת נורמות וסנקציות המקטינות את עלויות העסקות. נורמות של הדדיות מספקות כעין בקרה חברתית בלתי פורמלית בתוך הקשרים בין הרשתות דבר המבטל את הצורך באמצעים פורמליים יותר (Fukuyama, 1995). תיאום מפזר את הסיכון בכך שהוא נותן בידי השותפים מקורות תמיכה ומאפשר להעלות את רמת נטילת הסיכונים. תיאום מסייע בהפצה מהירה של מידע בין החברים ומקטין את חוסר הסימטריה במידע, דבר שהיה עלול להרתיע מפני ביצוע עסקות מועילות. אפשר להשתמש במודלים של הדמיית חילופים במערכות מתואמות כדי למטב ולייעל את הפיזור וכך להקטין את ההשקעות – בזמן ובכסף – הדרושות לאיסוף מידע ולרכישת ניסיון בחילופי כוח אדם או זרמים משתמרים אחרים.

### תיאום – גורמים מגבילים וגורמים מקלים

בין צורות התיאום השונות יש כאלה שקשה יותר להשיג מאחר שהן מאיימות על העצמאות הארגונית. תקצוב משותף והעברות עובדים למשל, דורשים מחויבות עמוקה יותר מזו הנדרשת להשגת הסכמים לרכישת שירותים, שיתוף במידע והכשרת עובדים. תקצוב משותף והעברות עובדים גם מעלים אל פני השטח חששות מפני אובדן הזהות הארגונית ומפני הפניה מחדש של המשאבים המוגבלים. לדוגמה המקרה של מנהלי שירותי החירום העירוניים בסנט לואיס, מיזורי, שהביעו דאגה נוכח כוונת רשויות השלטון המחוזי לקדם הצעה לקבל עליהן את האחריות לתגובה על

אסונות בכל האזור המטרופוליני (Gillespie et al., 1986). הבדלים בין השקפות ונוהגים מקצועיים מסבכים את פעולות התיאום (Shrum, 1990). לעתים נוצרים חיכוכים בין מתנדבים לאנשי מקצוע. גם הבדלים בטכנולוגיות הנמצאות בשימוש או בצורך במשאבים מפריעים ליצירת קשרים בין ארגונים (Gillespie and Mileti, 1979). כך למשל, כשארגון מכניס לשימוש מערכת תקשורת חדשה, היא עשויה להחיש או לייעל את התקשורת של אותו הארגון, אך בה בעת היא עלולה לנתק אותו מאזורים אחרים שאינם יכולים להרשות לעצמם לרכוש מערכת זהה.

מנהלים הנתקלים באילוצים הללו מתקשים לפתח מערכות מתואמות למניעת אסונות וליצירת מוכנות לקראת אסונות. הדמיית מודלים נותנת בידינו דרך לא יקרה יחסית להתוויית מדיניות ולקביעת נוהגי עבודה המסייעים להתגבר על האילוצים הללו. דרך טובה לגשת לבניית מודלים כאלה היא לבחון את הגורמים המסייעים ביצירת תיאום. מודלים הבוחנים את יחסי הגומלין בין גורמים המסייעים ביצירת תיאום ובין גורמים המפריעים לתהליך, יכולים לסייע לנו ללמוד כיצד לעקוף את האילוצים המפריעים לתיאום.

אפשר היה לצפות שארגונים בעלי לקוחות משותפים, שירותים משותפים ופעילויות משותפות יקיימו ביניהם יותר יחסי גומלין מארגונים הפועלים בתחומים שונים. ואולם יש הגורסים שחילופי משאבים קטנים במיוחד בין ארגונים בעלי מטרות דומות מאוד או שונות מאוד וגדולים יותר בין ארגונים שיש ביניהן מידה כלשהי של דמיון (Evan, 1972), בעוד אחרים אומרים שהתיאום גבוה במיוחד כשקיימת חפיפה בין המטרות והאידאולוגיות של



הארגונים (Benson, 1975). בדומה לכך היו שאמרו שהתיאום משתפר כשהסביבות הארגוניות דומות מבחינת מבני הגמול, אוריינטציות הזמן והציפיות (Tropman and Dluhy, 1976). כאן דרושים לנו מודלים המבחירים את התנאים שבהם מטרות, אידאולוגיות, מבני גמול וכיו"ב מסייעים בתיאום, ואת דרכי ההשפעה ההדדית בין גורמים מסייעים מסוימים ובין אילוצים מסוימים.

הסיכוי לקיומם של יחסי גומלין בין ארגונים גדול יותר כשהמשימות שהם מבצעים מרוכזות יותר, יציבות יותר ודומות יותר (Gillespie and Milet, 1979). יתרה מזאת, ככל שיכולתה של הקהילה לתמוך בקשרים גדולה יותר, כך גדולים יותר סיכויי התיאום. ארגונים מעוניינים לקשור קשרים עם ארגונים אחרים כאמצעי המסייע להם להתגבר על שינוי מהיר ועל אי-ודאות בסביבה. אבל אין כמעט הבנה בכל הקשור לשמירה על הקשרים כשקצב השינוי מואט או כשיכולתה של הקהילה לקיים תיאום פוחתת.

### מגבלות התיאום

התיאום הועלה על נס כפתרון לבעיות רבות של אספקת שירותים בתקופות של התרחבות ובתקופות של צמצומים כאחד (Streeter et al., 1986:32-33). התיאום קוסם אמנם לרבים, אבל פעמים רבות הצלחתו מוגבלת. עם זאת רק לעתים נדירות רואים בתיאום בעיה. ייתכן שהנטאי החיובי בנושא התיאום הסתיר מעינינו אחדות ממגבלות התיאום. כך למשל, קורה שפעולות התיאום מתמסדות ונסגרות לפני חידושים. עם זאת, גם בהיעדר דוגמאות שליליות של תיאום, לכל תוכנית תיאום יש מגבלות. הדמית מודלים מתאימה מאוד לבחינת גבולות התיאום האפקטיבי.

ביצוע מחקרים במטרה להבין את אופן פעולתן של צורות תיאום שונות ברמות שונות ובתנאים שונים יענה על צורך חשוב ביותר. התבססות על הידוע לנו והרחבת הידע הזה מתוך התייחסות ישירה להפחתת התוצאות השליליות של אסונות ומתוך מעורבות בנושא, יכולה להיות נקודת מוצא מלהיבה לסדר היום של המחקר. ואולם גיבוש מדיניות ונקיטת פעולות על סמך ממצאי המחקרים הוא אתגר גדול בפני עצמו, אתגר שאפשר להתמודד

אתו באמצעות תיאום. כעת אפנה לדבר על יישום מעשי הנוגע לתיאום בין חוקרים לארגונים.

### המלצות ליישום ממצאי המחקרים

שימוש בממצאים ובמסקנות של המחקרים כדי להשפיע על מדיניות או נוהגים הוא תהליך קשה ולא ודאי, תהליך המתפתח בחתמדה. הגישה הננקטת כאן היא להציע צורות של תיאום בין חוקרים ובין ארגונים היכולים להשתמש בממצאי המחקרים (Drabek and Haines, 1988). אני ממליץ על חמישה סוגים של תיאום משופר: (1) הזמנת משוב ממשתמשים בשלבים ההתחלתיים של תכנון המחקר; (2) שיתוף המשתמשים בפרויקט המחקר מתחילתו ועד סופו; (3) השקעת מאמץ מיוחד לשיווק ממצאי המחקר ומסקנותיו; (4) המשגה מחודשת של אופן הצגת המידע המתקבל מן המחקר ו-5) הבחנה בין קבוצות משתמשים. צפוי שהסרת המחסומים בין חוקרים למשתמשים יביא לכך שתוצאות המחקרים יתאימו יותר למדיניות ולנוהגים ויכללו בהם באופן ישיר יותר. עם זאת ברור שאי-אפשר להסיר לחלוטין את המחסומים בין החוקרים ובין קבוצות המשתמשים מאחר שעולמות העבודה של החוקרים מחד גיסא ושל המשתמשים מאידך גיסא שונים לגמרי מבחינת דרישות המשימות ומבני הגמול.

### שיתוף קבוצות משתמשים כבר בשלב ההתחלתי של רעיון

#### למחקר

שיתוף משתמשים פוטנציאלים בשלב מוקדם של פיתוח הרעיון לפרויקט יסייע בבניית שיתוף פעולה בפרויקט ובמתן לגיטימציה לביצועו. אף שתיאום עם משתמשים מאריך במידה ניכרת את משך הזמן הדרוש להכנת הצעה, הוא נושא פירות בצורת משוב רב ערך לניסוח הבעיה, לקביעת גבולות בעלי משמעות, למדדים מועילים וכדומה. Jonson-Fisher (1987) מכנה תהליך זה "עבודה לאחור" בפיתוח פעולות המחקר. כלומר, מתחילים מהבעיות, השאלות וההנחות כפי שמציגים אותן מנהלים ועובדים ומהן "חוזרים" אל הגדרת השאלות הניתנות למחקר. כך למשל, כשארגונים משתתפים בתכנון פעולות מניעה או מוכנות אפשר לבקשם לזהות את הבעיות הדחופות ביותר שבהן הם נתקלים.

### שיתוף קבוצות משתמשים במחקר מתחילתו ועד סופו

בה במידה שחשוב להתוודע למשתמשים פוטנציאלים במהלך שלבי ההכנה של מחקר, חשוב גם לאפשר את השתתפותם בכל שלבי הפרויקט. המגע עם מנהלים ועובדים הוא גשר דו-סטרי, כשצורכי העבודה המעשית נמסרים לצוות המחקר ורעיונות על המחקר נמסרים באופן האפקטיבי ביותר בשיחות בלתי פורמליות ובפגישות ייעוץ מיוחדות. במקרים רבים העברת מידע בדו-שיח המתנהל באמצעות קשרים בין-אישיים אפקטיבית יותר מהעברתו בערוצים מדעיים רשמיים ואינסטרומנטליים יותר. חשוב ליצור יותר הזדמנויות לשיחה ישירה וגלויה עם משתמשים פוטנציאליים על הנושאים המטרידים אותם ועל יכולות המחקר שלנו. שיתוף קבוצות משתמשים כיועצים בשטח לפרויקט המחקר היא דרך אחת להרחבת האינטראקציה בין החוקרים לעובדים בשטח.

### הכנת חומרי שיווק מיוחדים לקבוצות המשתמשים

אפשר לשפר במידה ניכרת את הפצת ממצאי המחקר ומסקנותיו באמצעים שונים המופקים באופן מקצועי דוגמת מוצגים גרפיים ועזרים חזותיים, עלונים או חוברות, המבליטים את ההנחיות וההמלצות ליישום בפועל וכן חומרים אחרים לעבודה בסדנאות. חומרים אלה מסייעים להביא את המידע למשתמשים בדרך המושכת את תשומת ליבם, מעוררת עניין ועשויה לסייע לקדם שינויים במדיניות ובנוהגי העבודה. אם המחקר מיועד לשימוש, יש להציגו למשתמשים באופן מעורר עניין וסקרנות. לרוב החוקרים חסרה ההכשרה הדרושה לכתובת חומרים מסוג זה ולהכילת תיאורים גרפיים כאלה. ייתכן שעלינו לשקול תיאום עם נציגי אמצעי התקשורת שיוכלו לסייע בהכנת חומרים המיועדים לארגונים האמורים להשתמש בממצאים.

### ריכוז מחקרים נפרדים למאגרי ידע רלוונטי

הצעה זו נובעת מההבדל הקיים בין הדרך שבה מנהלים משתמשים במחקרים ובין מה שחושבים החוקרים על הדרך שבה מנהלים משתמשים במחקרים. מנהלים חושבים בדרך כלל על קבוצות מחקרים העוסקים בנושא אחד בעוד חוקרים סבורים שמנהלים מגיבים ישירות על המידע הנמסר במחקרים נפרדים, בלתי תלויים. זאת ועוד, מנהלים נוטים להתעלם מהבחנות בין מחקר המבוסס על ממצאים אמפיריים ובין סוגים אחרים של

מחקר. הם מקבלים בדרך כלל באמון מלא את אמות המידה הנהוגות במחקר - אמינות ותקפות. מנהלים מפתחים הבנה כוללת של תחום מדיניות לאורך זמן ועל פי התנסויות ארגוניות ותרבויות מסוימות (Rich, 1975). סוג זה של הבנה - הבנה כוללת מצטברת, מנוגד ניגוד חריף למודל האינסטרומנטלי, ההגיוני שחוקרים משתמשים בו לניהול ולקבלה של המסקנות שהם מקדמים בדיווחים המדעיים. עלינו לתאם את זרמי העבודה בתוך קהיליית החוקרים כך שנהיה מסוגלים להציג מאגרי ידע רלוונטי למדיניות שעליה ברצוננו להשפיע. מודלים של הדמיה המייצגים זרמים כאלה יהיו דרך רבת עוצמה להצגת תוצאות שונות של קווי מדיניות שונים. מודלים כאלה יהיו חזקים במיוחד אם יכללו ממשק המאפשר למנהלים לנסותם בעצמם.

### הבחנה בין קהלי משתמשים

מעבר ממודל אינסטרומנטלי למודל קונצפטואלי כולל יתאים יותר לאופן שבו מנהלים משתמשים בפועל בתוצאות המחקרים (Caplan, 1976). עם זאת, צורכי המידע של האנשים העוסקים בעבודה בשטח שונים מאלה של המנהל. עבודתם של אנשי השטח מצריכה התמחות רבה יותר בתחומים שונים, פתרון בעיות בטווח הקצר ודגש על מידע מעשי, אמפירי. המודל האינסטרומנטלי עשוי להתאים מאוד לעובדי השטח. ייתכן שיועיל לחוקרים המציגים ממצאים ומסקנות לראות לנגד עיניהם שלושה קהלים: קובעי מדיניות, עובדי שטח וחוקרים.

### סיכום

יוזמות מחקר במסגרת פעולות תכנון קהילתי מתמשכות יכולות להקל ולחזק אלה את אלה באמצעות שיתוף הדדי (Streeter, 1990). פרטי השיתוף יהיו שונים מפרויקט לפרויקט ומקהילה לקהילה. המיומנויות, הכישרונות, הדרישות והתנאים של עולמות המדיניות ונוהגי העבודה שונים מאלה של עולם המחקר. כמו כן, כשאנו חושבים באופן גלובלי יותר איננו יכולים להתעלם מההבדלים התרבותיים, המדיניים והכלכליים העצומים המעכבים את זרם הידע ומגבילים את יישומיו. אין כל דרך לסלק את ההבדלים הללו ולא תצמח לנו כל תועלת מסילוקם. עם זאת כל אחד יכול לתרום רבות ולקבל רבות מאחרים. עלינו לחשוב על דרכים לבניית גשרים טובים יותר בין התחומים השונים ובין הקהילות השונות בתוך מדינות ובין מדינות. מחקרים על תיאום

מייצגים את התוכניות הכלליות לבניית גשרים טובים יותר. פיתוח ובחינה של מודלים של תיאום חשובים ביותר להצלחת המאבק בטרור וליצירת קהילות בטוחות יותר מפני אסונות מכל הסוגים.