

חירום כשפה ניהולית: מי אחראי על יכולתו של הארגון להמשיך לתפקד?¹

1. כשניהול הסיכונים כבר לא מספיק

במשך שנים רבות, האופן שבו ארגונים נהגו לחשוב על היערכות למצבי חירום התבסס בעיקר על זיהוי איומים, בניית תרחישי ייחוס וניסוח ותרגול נהלי תגובה. פרדיגמה זו הניחה חריגה זמנית מן השגרה, ולאחריה חזרה יחסית מהירה למסלול מוכר.

אלא שהשנים האחרונות חשפו פער מהותי: גם ארגונים שנראו ערוכים, מבוקרים ו"ירוקים" במדדי ניהול סיכונים, מצאו את עצמם מתקשים לתפקד ברגעי מבחן, כאשר המציאות חרגה מן ההנחות שעליהן נשענה ההיערכות. זוהי התנגשות מבנית בין פרדיגמת היערכות מסוימת לבין מציאות מסוג אחר.

משברים רבים, עולמיים ומקומיים כאחד, לא התפתחו בהתאם לתרחישים שאליהם נערכו הארגונים (Beck, 1992; Helbing, 2013; UNDRR, 2022). במקום אירועים תחומים בזמן ובמרחב, הופיעו מצבים מורכבים, רב-ממדיים ודינמיים, שפגעו בו-זמנית בכוח אדם, בתפעול, בשרשראות אספקה, ברגולציה וכן באמון הציבור. מאפיינים אלו מהווים את הרקע לבחינת מגבלותיה של החשיבה המסורתית.

בפרקים שלפנינו ננסה להתמודד עם הפער שבין שתי זירות אלה: בין היערכות מבוססת סיכון ותרחישים, לבין היכולת הניהולית של הנהלה ושל ארגון לתחזק תפקוד מתמשך כאשר ההנחות, המודלים והתוכניות חדלים לספק מענה. נקודת המוצא מתמקדת בבחינה מעמיקה של האופן שבו אחריות, מבנים ותהליכי קבלת החלטות מעוצבים בעולם של שיבוש מתמשך. במובן זה, הדיון בוחן כיצד החירום הופך לחלק מן השפה הניהולית שבאמצעותה מתקבלות החלטות, מוקצים משאבים ומוגדרת אחריות (Boin et al., 2017; Ansell et al., 2010).

2. מסע בין פתרונות מחקרניים וניהוליים

האמת היא שהפער הזה אינו תופעה חדשה, והוא אינו תוצאה של כשל נקודתי או טעות יישומית. לאורך עשרות שנים ניסו חוקרים, רגולטורים וארגונים להתמודד עם אתגרים שמתמשקים לפער הזה, בכל פעם דרך מוקד אחר. הסקירה שלהלן מתחקה אחר האבולוציה של החשיבה, וממפה את המענה שהציעה כל תחנה לצד הפערים שנותרו פתוחים.

תחנה ראשונה: ניהול סיכונים ותרחישים - האיום במוקד

הגישה הקלאסית להיערכות למצבי חירום נשענת על זיהוי איומים, הערכת הסתברות והשפעה, ובניית תרחישי ייחוס המקבלים מענה בנהלי תגובה ובתרגולם. תפיסה זו, שהתבססה במחקר ובפרקטיקה בעיקר במחצית השנייה של המאה ה-20, סיפקה לארגונים מסגרת עבודה סדורה, אפשרה בקרה רגולטורית, ויצרה תחושת סדר ושליטה במציאות הנתפסת כמאיימת אך ניתנת לניהול.

במישור התאורטי, גישה זו נשענה על תפיסות של ניהול סיכון ותכנון רציונלי, כפי שהן משתקפות בהגדרה הכמותית של סיכון כמכלול של תרחישים, הסתברויות והשלכות (Kaplan & Garrick, 1981) וכן בספרות

¹ אביעד מוזס הוא יועץ לפיתוח והטמעת מדיניות ותפיסות הפעלה לניהול מצבי קצה וחירום בארגונים עם אחריות ציבורית. הוא פועל עם הנהלות וארגונים בתהליכי עומק אסטרטגיים ובהטמעת מסגרות ניהול למצבי אי-ודאות מתמשכת. אתר: aviadm.com

ניהול סיכונים ו Emergency Management-שהתפתחה בארצות הברית ובאירופה משנות ה-70 ואילך (Perry & Lindell, 2003).

בבסיסה עומדת הנחה מרכזית אחת: ניתן לאפיין מראש את האיומים הרלוונטיים, לתחום אותם בזמן ובמרחב, ולבנות עבורם מענה מוגדר. אך כאשר המציאות חרגה מן ההנחות הללו - בין אם בשל ריבוי תרחישים, שינוי תנאים תוך כדי אירוע, או הצטברות של גורמי לחץ מקבילים - התברר שמערך ההיערכות מתקשה לספק מענה אפקטיבי מספיק.

תחנה שנייה: All Hazards וגישות מבוססות יכולות - היכולת במוקד

מתוך ההכרה במגבלות החשיבה התרחישית, התפתחה משנות ה-90 ואילך גישת All Hazards שביקשה להסיט את המוקד מן האיום הבודד אל יכולות רוחב החוזרות על עצמן במצבי קיצון שונים. גישה זו אומצה בהדרגה על ידי גופים רגולטוריים ומערכות חירום, ובאה לידי ביטוי במסמכי מדיניות והיערכות של רשויות לאומיות, ובראשן סוכנויות החירום בארצות הברית (FEMA, 2011; DHS, 2015).

במקום לנסות לחזות כל תרחיש אפשרי, הדגש עבר לפיתוח יכולות כלליות כגון פיקוד ושליטה, תקשורת, קבלת החלטות, לוגיסטיקה ותיאום בין-ארגוני. בכך ייצגה הגישה התקדמות משמעותית, שכן היא הכירה בכך שהמציאות תמיד תהיה מורכבת יותר מכל תרחיש מתוכנן.

אולם בפועל, ברוב הארגונים גישות מבוססות יכולות נותרו תחום מקצועי המנוהל בידי פונקציות ייעודיות, במנותק מיכולת ניהולית חוצת-ארגון. כתוצאה מכך, גם כאשר היכולות הוגדרו היטב על הנייר, הן לא תמיד תורגמו ליכולת הנהלתית להוביל תפקוד מתמשך לאורך זמן, כאשר נדרשת הנהלה להוביל תפקוד רציף בתנאים של אי-ודאות, עומס ושחיקה לאורך זמן.

תחנה שלישית: תאוריות הפגיעות והחוסן - המוקד במערכת שנפגעת

במקביל להתפתחות זו, התרחבה משנות ה-90 ספרות מחקרית שביקשה לערער על עצם המושג "אסון טבע". חוקרי אסונות כמו בן וייזנר, טרי קנון ופירס בלייקי הצביעו על כך שאסונות אינם תוצאה של אירוע נקודתי בלבד, אלא של פגיעות מצטברות הנבנית לאורך זמן. ספרם המכונה *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters* שפורסם לראשונה בשנת 1994, סימן תפנית משמעותית בהבנת מקורות הפגיעה.

לפי גישה זו, היקף הנזק משקף בראש ובראשונה מבנים ארגוניים וחברתיים, החלטות עבר, חלוקת משאבים ורפוזי פעולה שהצטברו לאורך שנים. בהמשך, שיח החוסן הרחיב את המבט מעבר לשאלת הפגיעה עצמה, אל יכולתן של מערכות לשרוד, להסתגל ולהמשיך לתפקד גם לאחר זעזועים משמעותיים.

עם זאת, בעוד שחלק ניכר מן השיח המחקרי על פגיעות התפתח ביחס לקהילות, מדינות ומערכות רחבות, מושג החוסן זכה בעשורים האחרונים גם לפיתוח משמעותי ברמת הארגון הבודד. מסגרות של המשכיות עסקית (Business Continuity Management) ותקנים בינלאומיים כגון ISO 22301 (תקן דרישות למערכת ניהול המשכיות) ו-ISO 22316 (הנחיות לחוסן ארגוני) הדגישו את אחריות ההנהלה, את הצורך בשילוב שיקולי המשכיות וחוסן בתהליכי הארגון ואת יכולתו להסתגל לשיבושים (ISO, 2017, 2019).

ואולם, פער נותר באופן שבו תפיסות אלו פוגשות את הפרקטיקה הניהולית. ISO 22301 הוא תקן דרישות למערכת ניהול, ומוקדו בהבטחת רציפותם של תהליכים ושירותים קריטיים ובעמידה בדרישות המסגרת. ISO

22316 הוא מסמך הנחיה ברמת עיקרון, המציג עקרונות ומאפיינים של חוסן ארגוני, בהם מנהיגות, תרבות וידע, ואינו קובע דרישות או מנגנוני ניהול מחייבים. כך נותרת פתוחה השאלה כיצד דרך הניהול עצמה - קבלת החלטות, חלוקת משאבים, מבנה ארגוני וממשקים - נדרשת להשתנות כאשר הארגון פועל בתנאי חירום ואי-ודאות מתמשכים.

תחנה רביעית: ארגונים עתירי סיכון - המוקד בתפקוד תחת אי-ודאות

זווית משלימה ומשמעותית התפתחה במחקר הארגוני החל משנות ה-80, סביב ארגונים הפועלים בסביבות שבהן טעות אחת עלולה להוביל לנזק חמור ולעיתים בלתי הפיך. מחקר זה, שהתמקד בין היתר בתעופה, תעשייה גרעינית, רפואה דחופה ותשתיות קריטיות, בחן כיצד ארגונים עתירי סיכון אלה, מצליחים לתפקד לאורך זמן תחת סיכון מתמיד, מידע חלקי, עומס ולחץ.

חוקרים כמו קרל וייק וקתלין סאטקליף, בספרם *Managing the Unexpected* שפורסם בשנת 2001, הראו כי תפקוד במצבים כאלה נשען על דפוסי ניהול, תרבות ארגונית של ערנות, רגישות לחריגות וקבלת החלטות אדפטיבית בזמן אמת, מעבר לקיומם של נהלים בלבד.

בהמשך לכך התפתחה אסכולת הנדסת החוסן (Resilience Engineering), המזהה בין היתר עם אריק הולנגל (Erik Hollnagel), דייוויד וודס ואחרים (Hollnagel et al., 2006). אסכולה זו הציעה להסיט את המוקד ממניעת כשל בלבד אל הבנת יכולתה של מערכת להמשיך ולהצליח בתנאים משתנים. במסגרת תפיסת Safety-II הדגיש הולנגל כי חוסן אינו נבחן רק ביכולת להתאושש מתקלה, אלא ביכולת להתאים את התפקוד למציאות משתנה, דרך ארבעה פוטנציאלים מרכזיים (Hollnagel et al., 2011; Hollnagel, 2014, 2018): היכולת להגיב (Respond), לנטר (Monitor), לצפות (Anticipate) וללמוד (Learn).

ואף על פי כן, בדומה לתובנותיהם של וייק וסאטקליף, גם עקרונות אלה נותרו בעיקרם נחלתם של מומחים ומערכות הפעלה מקצועיות. שאלת התרגום של עקרונות אלה לרמת ההנהלה – כיצד היכולת להסתגל למציאות משתנה מעצבת חלוקת סמכויות, תקציבים, סדרי עדיפויות ומבנה ארגוני בשגרה ובחירום – נותרה ברובה ללא מענה סדור בשגרת הניהול של ארגונים ציבוריים ומורכבים.

3. למה זה לא מספיק, או: מי אחראי אצלכם על החירום?

הסקירה שהוצגה עד כה משרטטת תנועה ברורה בשדה החשיבה: מעבר מהתמקדות באיום, דרך פיתוח יכולות רוחב, אל הבנה מערכתית של פגיעות, חוסן ודפוסי תפקוד ארגוניים תחת אי-ודאות. כל אחת מן התחנות הללו ביקשה להתמודד עם חולשה אמיתית שזוהתה בקודמותיה. ועם זאת, דווקא מתוך העושר התאורטי והיישומי הזה, נחשף פער עקבי אחד: היעדר מיקום ברור של האחריות הניהולית על התפקוד הארגוני במצבי קיצון מתמשכים.

במילים אחרות, הידע התאורטי הלך והעמיק, גם הכלים השתכללו, אך שאלת האחריות נותרה עמומה במובן הניהולי המעשי: מי אמור להחזיק את התמונה הכוללת כאשר החירום הופך למצב הפעלה מתמשך המשבש את עצם השגרה הארגונית.

במבט ראשון, התשובה הארגונית המקובלת לשאלה זו נראית הגיונית ואף מתבקשת. החירום נתפס כתחום מקצועי, עתיר ידע, רגולציה וניסיון, ולכן האחריות עליו ממוקמת בפונקציה ייעודית: קב"ט, מנהל בטיחות, רכז חירום, או אגף ייעודי אחר. מודל זה תואם היטב את הפרדיגמות שתוארו בתחנות הראשונות: ניהול סיכונים,

תרחישים ויכולות. כל עוד החירות נתפס כאירוע חריג, תחום בזמן ובמרחב, ניתן אכן להפקיד את ניהולו בידי מומחים, ולצפות מן הארגון לשוב לאחר מכן למסלול שגרתו.

אלא שכאמור, הנחות יסוד אלו נשחקו בעשור האחרון. משברים כגון מגפת הקורונה ושיבושי שרשראות האספקה בעקבותיה (Boin et al., 2020; Ivanov & Dolgui, 2020; OECD, 2020) לצד עימותים ביטחוניים מתמשכים ושינויים רגולטוריים חדים, לא פעלו כאירועי חירום קלאסיים. משברים אלה התאפיינו בהתמשכות, דינמיות והצטלבות הדדית. במציאות כזו, החירות חודר ישירות אל ליבת הניהול: כוח אדם, תקציבים, סדרי עדיפויות ואסטרטגיה, ופועל הלכה למעשה כשפה ניהולית², מסגרת שבתוכה מתקבלות הכרעות אסטרטגיות ולא רק מופעלות תוכניות תגובה.

כאן מתברר גבולו של המודל הפונקציונלי. כל עוד האחריות על החירות נותרת "תחומית", היא מנותקת בהכרח מהאסטרטגיה, מהקצאת המשאבים ומהחלטות הליכה של הארגון. גם כאשר קיימים נהלים, יכולות ומנגנונים מתקדמים, אין בכך כדי להבטיח יכולת הנהלתית להוביל תפקוד מתמשך בתנאים של אי-ודאות, עומס ושחיקה. הדוגמה הבאה, מתוך מלחמת חרבות ברזל, ממחישה את הדפוס.

מקרה בוחן להמחשה: כשהפונקציה קיימת והאחריות לא

דוח מבקר המדינה על התיאום בין הממשלה לגופים תורמים ומתנדבים במלחמת חרבות ברזל³ מדגים את הפער. לפי הדוח, שווי ההתנדבות והתרומות בשלושת החודשים הראשונים של המלחמה נאמד, בהערכה שמרנית, בכ-14.78 מיליארד ש"ח, כ-51% מתקציב המדינה למלחמה באותה תקופה. מאז 2008 פועלת במשרד ראש הממשלה יחידה מיעצת לשיתופי פעולה רב-מגזריים, שלפי אגף ממשל וחברה במשרד אין לה סמכויות ביצוע או הנחיה מחייבות ואין לה תקציב ייעודי. עד המלחמה עבדו בה שתי עובדות, ובחודשים הראשונים של המלחמה מנהלת אחת. מ-2018 לא פעל גורם ממשלתי מתכלל, וכל אחד מהגופים שנבדקו (משרד ראש הממשלה, רח"ל ופיקוד העורף) דחה את הגדרתו ככזה. הפרויקטור שמונה בסוף אוקטובר 2023 לעמוד בראש מרכז שליטה אזורי, שתפקידיו כללו תיאום עם גופים תורמים, הודיע כעבור כשלושה חודשים על סיום תפקידו, ומסר למבקר כי לא יינתנו לו התקציב, כוח האדם והסמכויות הנדרשים.

התוצאה בשטח: מתוך 15 משרדי ממשלה שנבדקו, 10 לא מיפו מראש את הגופים הרלוונטיים לתחומם, ול-7 לא היה בעל תפקיד לקשר עימם. 88% מהיוזמות האזרחיות ו-70% מהעמותות שנסקרו פעלו ללא

² המונח "שפה ניהולית" משמש כאן במובן מושאל, לציון מערכת מושגים, קטגוריות והרגלי חשיבה שבתוכה מתקבלות החלטות אסטרטגיות, ברומה למונחים כמו managerial frames או sensemaking בספרות הארגונית.

³ מבקר המדינה, 2026. הממצאים מובאים כפי שפורסמו בדוח. חלקם שנוי במחלוקת בין משרד מבקר המדינה לבין הגופים המבוקרים, ותגובותיהם מובאות בדוח. השווי הכספי הוא הערכה שמרנית של המבקר (נספחים א' וב' לדוח). שווי ההתנדבות והתרומות: עמ' 14, ונספחים א' וב', עמ' 59-57. היחידה והאגף: עמ' 17-16, 39, 56. הפרויקטור: עמ' 45. היעדר גוף מתכלל משנת 2018: עמ' 48. הדוח אינו עקבי בתאריך הקטנת כוח האדם (נובמבר 2023 בעמ' 17, נובמבר 2024 בעמ' 37).

תיאום עם משרדי הממשלה או בתיאום מועט עד בינוני⁴. חלק מהפערים, ובהם היעדר מיפוי מוקדם, צוינו כבר בדוח המבקר משנת 2007.

הדוח עוסק בממשלה, אך המבנה שהוא חושף הוא זה שפרק זה מתאר: כשחירות מוגדר כתחום (יחידה, תפקיד, גוף) ולא כיכולת הנהלתית שיש לה תקציב, סמכות ומקום בשולחן ההנהלה, הפער מתגלה רק ברגע האמת.

הפער בין אחריות תחומית ליכולת הנהלתית מתחדד גם לאור המחקר על ארגונים עתירי סיכון (Reason, 1997; Vaughan, 1996). ארגונים אלה פיתחו תרבויות תפקוד מתקדמות, רגישות לחריגות ויכולת פעולה תחת לחץ. ואף על פי כן, במצבים של משבר מתמשך ורב-מערכתי, גם הם חוו מגבלות משמעותיות. לא בשל היעדר מקצועיות, אלא משום שהאתגר חדל להיות מבצעי והפך לניהולי-אסטרטגי: יכולת תפקוד גבוהה ולאורך זמן בעולם שבו תנאי הפעולה עצמם משתנים.

את המהלך הזה ניתן להמחיש גם דרך מטאפורה מעולם אחר. סיפורי ר' נחמן מברסלב, מן הדמויות המרכזיות בעולם החסידות במאה ה-19, מסופרים כמשלים פילוסופיים העוסקים במצבי תודעה, הנהגה והסתגלות למציאות משתנה. ר' נחמן מברסלב מתאר בסיפור "התבואה המשגעת" עולם שבו התבואה משתנה, וכל מי שאוכל ממנה מאבד את שפיותו. המלך וידידו מבינים כי לא יוכלו להימנע מאכילה, ובחרים לאכול גם הם מן התבואה, אך מסמנים לעצמם סימן על המצח, כדי לזכור ש"אנחנו משוגעים". המטרה היא לשמר יכולת הבחנה ופעולה בתוך מציאות שהשתנתה⁵.

בהקשר הארגוני, המעבר הנדרש מחייב הכרה בכך שהחירות הפך למצב הפעלה מתמשך, במקום ניסיון שוחק להחזיר את המערכת למצב שקדם למשבר או הוספת שכבה מקצועית נוספת. במציאות כזו, שאלת היסוד היא מי אחראי על יכולתו של הארגון להמשיך ולתפקד כאשר תנאי הפעולה עצמם אינם יציבים.

מכאן נגזרת שאלת המפתח שבה יתמקד הפרק הבא: אם החירות אינו עוד תחום, אלא מצב, היכן אמורה "לשבת" האחריות הניהולית עליו, וכיצד ניתן לחבר בין הידע התאורטי שנצבר לבין הנהלה הפועלת בעולם של אי-ודאות מתמשכת.

4. הצעה אינטגרטיבית: ממודל של היערכות למודל של ניהול במצבי קיצון

מן הדיון עד כה עולה תזווה מושגית: שינוי יסודי באופן שבו הארגון כולו מתוכנן ומנוהל לאורך זמן, מעבר להרחבה נקודתית של ארגון הכלים החירומי. מצבי קיצון הינם מצב פעולה אפשרי ומתמשך, שיש לו השלכות ישירות על החלטות הנהלה, מבנה ארגוני, הקצאת משאבים ויחסי גומלין עם הסביבה.

⁴ המדובר ב-15 משרדי ממשלה שמסרו למבקר כי קיימו קשר עם גופים תורמים והתנדבותיים במלחמה, או שהמבקר מצא כי פעלו בתחומם גופים כאלה (תרשימים 4-5 (עמ' 21, 24) בדוח). נתוני התיאום (תרשים 9 (עמ' 47)) מבוססים על סקרים שלא נערכו על מדגמים מייצגים, כפי שמציין הדוח.

⁵ ר' נחמן מברסלב (1772-1810) השתמש בסיפורי המעשיות כאלגוריות פילוסופיות על הנהגה ותודעה בעולם משתנה. סיפור "התבואה המשגעת" מופיע במסורות מאוחרות של תלמידיו ומתפרש לעיתים כמשל על הסתגלות למציאות שבה אמות המידה הישנות חדלו להיות תקפות.

במסגרת זו, ניהול סיכונים ותרמישים שומר על מקומו ככלי חשוב לזיהוי מוקדי איום ולהכנת מענה ראשוני, אך חדל להיות העוגן הבלעדי של המערכת. גישות מבוססות יכולות, ובראשן All Hazards, מספקות שפה לפיתוח מנגנוני רוחב, אך נדרשות להשתלב בתוך הנהלה הפועלת באופן רציף ולא רק בעת הפעלה ייעודית. תאוריות הפגיעות והחוסן, מסגרות ההמשכיות העסקית והנדסת החוסן כבר מציעות נדבכים משמעותיים להבנת יכולתו של ארגון להתמודד עם שיבוש, אי-ודאות ושינוי. ההצעה האינטגרטיבית שלהלן נשענת על תובנות אלה ומבקשת לאגד אותן תחת נקודת מבט ניהולית אחת: לראות בחירום לא רק תרחיש שיש להיערך אליו, אלא מצב המשנה את תנאי הניהול עצמם, ולכן מחייב התאמה של מנגנוני קבלת ההחלטות, המבנה, המשאבים והידע הארגוני.

ההצעה המרכזית כאן טמונה באינטגרציה בין רבדים אלה דרך שינוי תפיסתי: מעבר ממיסגור החירום כנושא לטיפול מקצועי מבודד אל תפיסתו כשפה ניהולית. שפה שבתוכה נקבעים סדרי עדיפויות, מתעצבים מבנים ארגוניים ומתקבלות הכרעות אסטרטגיות. בתוך שינוי זה מתמקמת גם שאלת האחריות, ולצדה מוגדרות שתי יכולות ליבה ארגוניות החוצות תחומים ופונקציות: גמישות מערכתית וידע סביבתי וארגוני מעמיק. החירום אינו מנוהל עוד כתחום המופקד בידי יחידה ייעודית בלבד, אלא כמצב פעולה המשפיע על כלל החלטות ההנהלה ועל אופן פעולתו של הארגון כולו.

שתי יכולות הליבה אינן מתחרות בארבעת הפוטנציאלים של הולנגל אלא מתרגמות אותם לשפה של הנהלה: הגמישות המערכתית נשענת בעיקר על היכולת להגיב; הידע הסביבתי, על היכולת לנטר ולצפות; והיכולת ללמוד נבחנת כאן דרך השאלה אם אותות ולקחים הופכים להחלטה (כפי שיפורט בפרק הבא). התרומה אינה בהגדרת יכולות חדשות אלא בשאלה היכן הן מעוגנות בארגון: בתקציב, בחלוקת הסמכויות, במבנה התפקידים ובמדידים שהנהלה בוחנת.

גמישות ארגונית מיתרת את הצורך באלתור, ומשקפת את יכולתה המתוכננת של המערכת כולה לשנות תצורה במהירות: להזיז אנשים בין תפקידים, להסיט תקציבים, לקצר שרשראות אישור, להפעיל חלופות תפעוליות, ולבנות מנגנוני קבלת החלטות רזים שאינם תלויים בהתכנסות מלאה של הנהלה או דירקטוריון בכל צומת. במובן זה, הגמישות משקפת ארגון שבו גבולות תפקיד, מבנים וזרימות משאבים מתוכננים מראש כך שיוכלו להשתנות בעת לחץ.

ידע ארגוני וסביבתי משלים את הגמישות. אין מדובר רק בהיכרות עם מבנה הארגון עצמו, אלא בידיעה רחבה על סביבת הפעולה: ספקים, לקוחות, רגולטורים, מתחרים, תשתיות, מרחבים פיזיים וערוצי תקשורת. ככל שיותר אנשים בארגון יודעים להפעיל מערכות קריטיות, להיכנס לנעליהם של אחרים, ולסגור מעגלים תפעוליים במהירות, כך קטנה התלות בצווארי בקבוק אישיים, וכך מתקצרים זמני התגובה, המשאב היקר ביותר תחת תנאי לחץ.

שתי יכולות אלו אינן מתקיימות מכוח הכרזה, אלא מחייבות עבודה מתמדת: עיצוב תפקידים חופפים חלקית, תרגול מעבר בין פונקציות, מיפוי מתמשך של קשרים חיצוניים, ובניית תרבות ארגונית המאפשרת החלטות מהירות תוך נטילת אחריות. במובן זה, המעבר מהיערכות לניהול אינו אירוע חד-פעמי, אלא תהליך עומק מתמשך.

מסגרת חשיבה זו מחברת בין השדה התאורטי לפרקטיקה הניהולית, מתוך הבנה שכל ארגון פועל בסביבה ייחודית ולא במתכונת אחידה. ההשלכות שלה נוגעות לאופן שבו הנהלות מגדירות אחריות, מטפחות גמישות מערכתית וידע סביבתי, ומעצבות מנגנוני החלטה המאפשרים פעולה רציפה גם תחת אי-ודאות כרונית. היבטים אלה יפותחו בחלק הבא.

5. מן תפיסה לניהול: כיצד משתנה ניהול ארגוני במסגרת אינטגרטיבית למצבי קיצון

בפרק זה נבקש לתרגם את המסגרת האינטגרטיבית שהוצעה לעיל אל הזירות שבהן הנהלות פועלות בפועל, דרך בחינה של שלוש מערכות ניהול מרכזיות: תקציב ומשאבים, עבודת הנהלה וקבלת החלטות, וניהול כוח אדם, ניתן לראות כיצד שינוי זה ממקם מחדש אחריות, סמכות ויכולות ליבה. הפרק יחתם בדיון גלוי במחירי הגישה ובהיגיון הכלכלי העומד מאחוריה.

תקציב ומשאבים: מניהול יציב לניהול תנודתי

בעולם שבו החירות נתפס כאירוע חריג, תקציב נבנה סביב הנחות של יציבות, והסכומים ממנו מסומנות כחריגות הדורשות הצדקה מיוחדת. משאבים ייעודיים מוקצים למצבי קיצון, בעוד יתר המערכת מתוכננת לפעול במסלול רגיל.

נוכח אימוץ המסגרת האינטגרטיבית שהוצעה לעיל, נקודת המוצא משתנה. הנהלות מתחילות לשאול שאלות אחרות: עד כמה התקציב מאפשר תנועה מהירה בין סעיפים, מי מוסמך להסיט משאבים בזמן אמת, אילו עתודות אינן נתפסות כ"עודף" אלא כחלק מתכנון אחראי, וכיצד נבחנת יעילות כאשר עמידות ורציפות תפקודית הופכות לערך מרכזי. התקציב פועל ככלי ניווט דינמי, שבו תגובה מהירה והסתת משאבים מוגדרות מראש כחלק מן התכנון השוטף.

הנהלה וקבלת החלטות: משיכות תקופתיות לניווט רציף

גם עבודת ההנהלה משתנה מן היסוד עם אימוץ המסגרת האינטגרטיבית. במקום מחזוריות ברורה של תכנון, ביצוע, בקרה וחזרה חלילה, מתבססת שגרת ניהול שבה אי-ודאות, עומס והצטברות לחצים הם מצב קבוע. סדרי יום מתמלאים בשאלות של המשכיות ועמידות לצד יעדים עסקיים או ציבוריים, והכרעות מתקבלות מתוך הבנה שלא בטוח שיגיע רגע שבו כל הנתונים יהיו זמינים.

במציאות זו, הנהלות נדרשות לעצב מראש מנגנונים של האצלת סמכויות קבועה, ולא רק כחריג לשעת חירום. גבולות האחריות בין דרגי ניהול מוגדרים כך שיאפשרו תנועה מהירה, תוך שמירה על קווי בקרה ברורים וגמישים כאחד. הדבר מחייב כיוול דינמי של רמת הבקרה בזמן אמת בהתאם לעוצמת השיבוש, כדי למנוע שיתוק ריכוזי מחד ואובדן שליטה מאידך.

קבלת החלטות מתמקדת בהתוויית כיוון, ביצוע התאמות רציפות ושימור תפקוד המערכת בתנאי אי-ודאות. הנהלות פועלות כגוף מנווט המגדיר מסגרות פעולה, עדיפויות דינמיות ונקודות עצירה לבחינה מחודשת, בהתאם לתנאים המשתנים בשטח.

משאבי אנוש וידע ארגוני: מתפקידים קבועים ליכולת מערכתית

אחת הזירות שבהן השינוי בולט במיוחד היא ניהול כוח האדם והידע הארגוני. כאשר חירות נתפס כחריג, תפקידים מוגדרים בקשיחות, התמחות נתפסת כנכס המרכזי, והיערכות מתמקדת בזיהוי בעלי תפקידים קריטיים לשעת משבר.

בארגון המאמצת מסגרת ניהול אינטגרטיבית למצבי קיצון, הדגש זו ליכולת מערכתית רחבה: חפיפה בין תפקידים, פיתוח רב-מיומנות, בניית עתודות ניהוליות, וניהול עומסים ושחיקה כחלק קבוע מן השגרה. לצד זאת, הידע עצמו הופך לנכס ניהולי שיש לעצב במכוון, ולא רק לצבור באקראי. הנהלות נדרשות לשאול כיצד ידע

תפעולי, רגולטורי וסביבתי מתועד, משותף ומופץ, מי יודע להפעיל מערכות קריטיות, מי מחזיק קשרים עם שחקנים חיצוניים, וכמה אנשים מסוגלים להיכנס במהירות לנעליהם של אחרים.

המשמעות היא מעבר מארגון הנשען על מומחים בודדים לארגון הבונה יתירות קוגניטיבית ותפעולית (Landau, 1969; Bendor, 1985; Rochlin et al., 1987): מיפוי מתמשך של מוקדי ידע, יצירת חפיפות מכוונות, הכשרות רוחביות, וסבבי תפקידים חלקיים המרחיבים את בסיס היכולת הארגונית. היתירות אינה באה במקום ההתמחות אלא לצידה, כדי שההתמחות לא תהפוך לנקודת כשל יחידה.

שינוי זה משפיע גם על שאלות הגיוס וההתאמה הארגונית. הנהלות מתחילות לבחון לא רק מיומנות מקצועית צרה, אלא נכונות לפעול בסביבה משתנה, יכולת ללמוד במהירות, לשתף ידע ולתפקד בתוך מבנים שאינם קשיחים. ארגון כזה מושך ומטפח פרופילים מסוימים של עובדים ומנהלים, ודוחה אחרים, ובכך מעצב לאורך זמן את זהותו התפקודית.

מדידה ובקרה כשפה ניהולית

כדי להעניק למסגרת תוקף ניהולי, נדרש תרגום של מושגים מופשטים למדדי בקרה שנועדו לבחון האם גמישות מערכתית וידע סביבתי מתקיימים בפועל כיכולות ליבה, ולא רק כהצהרה עקרונית.

במובן זה, מדדים אינם נתפסים כאן ככלי של שליטה בלבד, אלא כחלק מן השפה הניהולית החדשה: האופן שבו נשאלות שאלות, מוקצים משאבים ונבחנת כשירות ארגונית לאורך זמן.

ניתן להציע, כדוגמה, ארבעה סוגי מדדים הממחישים כיצד יכולות אלו מקבלות ביטוי ברמת הנהלה. הם מוצגים כאן ברמת עיקרון, והמדד הרביעי מוגדר להלן במלואו, כדי להמחיש כיצד ניתן להפוך כל אחד מהם למדד בר-בדיקה:

א. מדד הסטייה התקציבית הדינמית (גמישות מערכתית)

מדד זה בוחן את מידת הנזילות האסטרטגית של משאבי הארגון. הוא מודד איזה חלק מן התקציב ניתן להסטה בין סעיפים בתוך פרק זמן קצר ומוגדר, למשל 48 שעות, מכוח סמכות או עתודה שאושרו מראש, ולא באמצעות אישור חריג של דירקטוריון או רגולטור. ככל ששיעור זה גבוה יותר, כך גדלה יכולת הניווט של ההנהלה מול שיבושים בזמן אמת, וכך התקציב מפסיק להיות מסמך סטטי והופך למכשיר תנועה ניהולי. בגוף ציבורי, שבו הסטות כפופות למגבלות של דין, חשבות ובקרה, המדד אינו מניח (או מציע) עקיפה שלהן אלא בוחן אילו סמכויות הסטה ועתודות מאושרות מראש עומדות לרשות ההנהלה. אין בו כדי להקל בבקרה: הסטה מהירה נשקלת יחד עם תיעוד והצדקה בדיעבד.

ב. מדד כיסוי ערוצי הקשר החיצוניים (ידע סביבתי)

ידע רלוונטי למצבי קיצון נצבר, במידה רבה, בממשקים של הארגון עם סביבתו. המדד בוחן איזה חלק מן הגורמים החיצוניים הקריטיים לארגון (ספקים קריטיים, רגולטורים, גופים מקבילים ושותפים, ובמקרים המתאימים אף מתחרים) מחוברים אליו בערוץ קשר פעיל: איש קשר בשם בכל צד, וערוץ שהופעל בפועל, בתרגיל או באירוע, ב-12 החודשים האחרונים. המונה הוא מספר הגורמים הקריטיים שיש עימם ערוץ כזה, והמכנה הוא מספר כלל הגורמים הקריטיים שההנהלה הגדירה מראש. המדד משקף עד כמה הארגון מחובר לרשת המאפשרת לזהות מגמות מוקדם, לסגור מעגלים במהירות ולמצוא פתרונות שאינם זמינים במבט פנימי בלבד. כדי שהרשימה לא תצומצם לשיפור התוצאה, היא נקבעת בידי ההנהלה ונבחנת בבקרה בלתי תלויה.

ג. מדד זיהוי אותות חלשים (אינטגרציית ידע)

מדד זה בוחן את יכולת ההנהלה והדירקטוריון לעבד מידע שאינו תפעולי גרידא: שינויים חברתיים, פוליטיים, טכנולוגיים או רגולטוריים העלולים לערער את יציבות הארגון בעתיד. הוא נמדד, למשל, לא רק בעצם קיומם של דיונים ייעודיים או "דוחות סביבה" תקופתיים, אלא בשיעור האותות שזוהו בהם ושהובילו, בתוך פרק זמן מוגדר, להחלטה מתועדת: שינוי תקציבי, ארגוני או תפעולי, או החלטה מנומקת שלא לפעול. כך נבחנת היכולת להפוך מידע להחלטה, ולא רק התכנסות. יומן האותות כולל גם אותות שנדחו, כדי שהמדד לא ייבחן רק על אלה שהוכרעו. ארגון בעל כשירות ידע גבוהה הוא כזה שמקדיש זמן שיטתי לניתוח מה שטרם התרחש (Ansoff, 1975).

ד. יחס היתירות הקוגניטיבית והתפעולית (גמישות וידע)

מדד זה מגשר בין שני העולמות. הוא בוחן עד כמה ידע ליבה וסמכויות מפתח מרוכזים בידי יחידים, ועד כמה הם מפוזרים בתוך המערכת.

הגדרה. ההנהלה מגדירה מראש רשימה של פונקציות קריטיות, כלומר פונקציות שהפסקתן לפרק זמן מוגדר (למשל 72 שעות) תפגע בבטיחות, בעמידה בחובה חוקית או בשירות הליבה. המדד הוא שיעור הפונקציות הקריטיות שיש להן לפחות שני בעלי תפקיד נוספים, מלבד בעל התפקיד הראשי, שהוסמכו בכתב להפעילן ולקבל בהן את ההחלטות הנדרשות, ושהפעילו אותן בפועל, בתרגיל או באירוע, ב-12 החודשים האחרונים. ארגון שמתחיל ממצב נמוך יכול להתחיל בסף של מחליף אחד.

מקור ותדירות. מרשם הפונקציות הקריטיות, כתבי ההסמכה ויומני התרגולים. מומלץ לעדכן אחת לחצי שנה ובכל שינוי משמעותי בכוח האדם, ולאמת מדגם מול רישומי התרגולים.

פירוש וסיכוני עיוות. המדד אינו נועד להגיע ל-100%, שכן חפיפה עולה בכסף ובעומס, והיעד נקבע לפי דרגת הקריטיות. עם זאת, אסור שפונקציה בדרגה העליונה תישאר תלויה באדם יחיד, ולכן יש לדווח בנפרד על מספר הפונקציות התלויות באדם אחד, כי הממוצע מסתיר אותן. שלושה סיכוני עיוות: צמצום הרשימה כדי לשפר את התוצאה, הסמכה על הנייר בלי תרגול, ואותם אנשים שנספרים כמחליפים בפונקציות רבות מדי. לכן הרשימה נקבעת בידי ההנהלה ונבחנת בבקרה בלתי תלויה, ההפעלה בפועל היא תנאי, ויש לבדוק את העומס שמוטל על כל מחליף.

השאלה להנהלה. אילו פונקציות ייעצרו אם אדם מסוים לא יהיה זמין במשך שבוע? ההמחשה אינה בדיקה של המדד אלא של הסיכון: בדוח מבקר המדינה שצוין לעיל מסרה יחידה ממשלתית כי בעל התפקיד שעסק בנושא פיתוח הפלטפורמה הדיגיטלית גויס שוב למילואים, וכי הדבר צפוי להשפיע על קצב הטיפול בנושא (מבקר המדינה, 2026, עמ' 26).

כאמור, מדדים מסוג זה, מטרתם לאפשר לארגון "לסמן לעצמו סימנים", במובנו של משל התבואה: לזהות שהעולם השתנה, ולבחון באופן שיטתי האם מנגנוני הניהול, התקציב והידע אכן מותאמים למציאות זו. בכך הם מסייעים להפוך את ההיערכות למצבי קיצון מתוכנית מגירה תחומית לשפה ניהולית חיה, המחברת בין הבחנה מוקדמת לבין יכולת תנועה אפקטיבית.

מחירים והיגיון כלכלי

מובן, שלא ימוץ מסגרת ניהול אינטגרטיבית למצבי קיצון עלולים להיות גם מחירים. הוא מחייב השקעה מתמשכת של תשומת לב ניהולית, בניית עתודות, קיום כפילויות מסוימות, פיתוח יכולות רוחב והשלמה עם רמות גבוהות יותר של אי-נוחות ארגונית. לעיתים נדרש ויתור על אופטימיזציה קצרת טווח לטובת יציבות עתידית, והעומס על הנהלות ועל עובדים גדל.

ואולם בעולם המאופיין ברצף של שיבושים, משברים ותנודתיות, האלטרנטיבה יקרה בהרבה. ארגונים שנאלצים לאלתר מחדש בכל גל קיצון מאבדים זמן, אמון, עובדים ומשאבים, ולעיתים נפגעת עצם יכולתם להמשיך לפעול. השקעה שיטתית בגמישות מערכתית ובידע סביבתי מהווה היגיון כלכלי מובהק של עמידות בעולם לא יציב.

סיכום הפרק: שינוי זהות ניהולית

בסופו של דבר, המעבר המוצע אינו שינוי טכני אלא שינוי בזהות הניהולית, הנובע מן האינטגרציה בין שדות הידע שתוארו בפרקים הקודמים. זהו מעבר מניהול אירועים לניהול תנאים, מתגובה נקודתית לבניית מערכת מתמשכת, ומסתמכות על יחידים יוצאי דופן לפיתוח כשירות רחבה המוטמעת, בין היתר, בתקציב, בשגרות ההנהלה ובמדיניות משאבי האנוש.

6. סיכום: חירום כאתגר ניהולי כולל

המאמר מציע התבוננות מחודשת בשדה ההיערכות למצבי קיצון באמצעות מסגור מחדש של האחריות הניהולית. מתוך מסע בין תאוריות של ניהול סיכונים, גישות מבוססות יכולות, שיח הפגיעות והחוסן ומחקר ארגוני עתירי סיכון, ניתן לטעון כי האתגר המרכזי אינו מחסור בידע, אלא היעדר מסגרת אינטגרטיבית הממקמת את החירום בליבת הניהול הארגוני.

התרומה המוצעת אינה בזיהוי תנאי העולם המשתנים, אלא באריגת שדות הידע הללו לכדי שפה ניהולית יישומית אחת, ובהעתקת מרכז הכובד מן הפונקציה הייעודית אל שולחן ההנהלה והדירקטוריון. גמישות מערכתית וידע סביבתי אינם מוצגים כאן ככלים משלימים, אלא כיכולות ליבה ארגוניות המעצבות מבנה, תקציב, תהליכי החלטה ופיתוח כוח אדם.

עבור מנכ"לים ודירקטוריונים, מסקנה זו משנה את אופן ניסוחן של שאלות היסוד: מי מחזיק את תמונת המצב הכוללת, כיצד נבנים מנגנוני תנועה של משאבים וסמכויות, האם הארגון מסוגל ללמוד במהירות את סביבתו המשתנה, והאם ההנהלה פועלת כגוף מנווט גם כאשר האופק אינו ברור. אלו אינן שאלות של מוכנות לאירוע הבא בלבד, אלא של זהות ניהולית בעולם המאופיין באי-ודאות.

במציאות שבה חריגות, שיבושים ולחצים הופכים לחלק מן השגרה השוטפת, חירום חדל להיות תחום מקצועי נפרד, והופך למבחן עומק של הנהגה, מבנה ויכולת למידה ארגונית, אך גם להזדמנות עבור הנהלות הבוחרות לבחון מחדש כיצד ארגוניהן מתוכננים, מנוהלים ומפותחים לאורך זמן.

מקורות

מבקר המדינה (2026). *דוח מיוחד : התיאום בין המערכת הממשלתית לבין גופים תורמים והתנדבותיים במלחמת חרבות ברזל* (יוני 2026). ירושלים: משרד מבקר המדינה..

- Ansell, C., Boin, A., & Keller, A. (2010). Managing transboundary crises: Identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), 195–207.
- Ansoff, H. I. (1975). Managing strategic surprise by response to weak signals. *California Management Review*, 18(2), 21–33.
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. Sage.
- Bendor, J. (1985). *Parallel systems: Redundancy in government*. University of California Press.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2017). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure* (2nd ed.). Cambridge University Press.
- Boin, A., Lodge, M., & Luesink, M. (2020). Learning from the COVID-19 crisis: An initial analysis of national responses. *Policy Design and Practice*, 3(3), 189–204.
- FEMA. (2011). *A whole community approach to emergency management: Principles, themes, and pathways for action*. Federal Emergency Management Agency.
- Helbing, D. (2013). Globally networked risks and how to respond. *Nature*, 497, 51–59.
- Hollnagel, E. (2014). *Safety-I and Safety-II: The past and future of safety management*. Ashgate.
- Hollnagel, E. (2018). *Safety-II in practice: Developing the resilience potentials*. Routledge.
- Hollnagel, E., Pariès, J., Woods, D. D., & Wreathall, J. (Eds.). (2011). *Resilience engineering in practice: A guidebook*. Ashgate.
- Hollnagel, E., Woods, D. D., & Leveson, N. (Eds.). (2006). *Resilience engineering: Concepts and precepts*. Ashgate.
- ISO. (2017). *ISO 22316:2017 Security and resilience — Organizational resilience — Principles and attributes*. International Organization for Standardization.
- ISO. (2019). *ISO 22301:2019 Security and resilience — Business continuity management systems — Requirements* (including Amendment 1: 2024). International Organization for Standardization.
- Ivanov, D., & Dolgui, A. (2020). Viability of intertwined supply networks: Extending the supply chain resilience angles towards survivability. A position paper motivated by COVID-19 outbreak. *International Journal of Production Research*, 58(10), 2904–2915.
- Kaplan, S., & Garrick, B. J. (1981). On the quantitative definition of risk. *Risk Analysis*, 1(1), 11–27.
- Landau, M. (1969). Redundancy, rationality, and the problem of duplication and overlap. *Public Administration Review*, 29(4), 346–358.
- OECD. (2020). *OECD Economic Outlook, Interim Report March 2020: Coronavirus: The world economy at risk*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/7969896b-en>
- Perry, R. W., & Lindell, M. K. (2003). Preparedness for emergency response: Guidelines for the emergency planning process. *Disasters*, 27(4), 336–350.
- Reason, J. (1997). *Managing the risks of organizational accidents*. Ashgate.
- Rochlin, G. I., La Porte, T. R., & Roberts, K. H. (1987). The self-designing high-reliability organization: Aircraft carrier flight operations at sea. *Naval War College Review*, 40(4).

UNDRR. (2022). *Global assessment report on disaster risk reduction*. United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

U.S. Department of Homeland Security. (2015). *National preparedness goal* (2nd ed.).

Vaughan, D. (1996). *The Challenger launch decision: Risky technology, culture, and deviance at NASA*. University of Chicago Press.

Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2001). *Managing the unexpected: Assuring high performance in an age of complexity*. Jossey-Bass.

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., & Davis, I. (2004). *At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters* (2nd ed.). Routledge.