

מערך ההכשרות הבין־ארגוניות בחזית האזרחית

אלכס אלטשולר ומאיר אלרון

נראה כי לצד המשך הפיתוח של היכולות המבצעיות־טכנולוגיות בחזית האזרחית, כפי שהודגמו באופן מרשים במהלך המבצעים "עמוד ענן" בנובמבר 2012 ו"צוק איתן" בקיץ 2014, באמצעות הפיתוח והפריסה המבצעית של מערכת "כיפת ברזל", מתחייב מהלך משמעותי של הגברת ההתמקצעות של העוסקים בתחום החירום ויצירת זהות מקצועית מובנית, שהיא מעבר להשתייכות לארגון זה או אחר בחזית האזרחית. החלטת הממשלה מספר 1661, אשר במסגרתה הועברו סמכויות המשרד להגנת העורף למשרד הביטחון, מעניקה לו את האחריות וההזדמנות המשמעותית להוביל שינוי אסטרטגי בתחום ההכשרות הבין־ארגוניות, שבמסגרתו יתאפשר מתן מענה אפקטיבי ואינטגרטיבי יותר לאתגרים הכבירים המתהווים והניצבים בפני החזית האזרחית בישראל.

מילות מפתח: החזית האזרחית, הכשרות בין־ארגוניות, שיתוף פעולה בין־ארגוני, אסדרה (רגולציה), תחום החירום כמומחיות (פרופסיה), גיבוש אסטרטגיה.

ד"ר אלכס אלטשולר הוא עמית מחקר לפוסט־דוקטורט בבית הספר לממשל על־שם קנדי באוניברסיטת הרווארד במסגרת תוכנית פולברייט, ועמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר אלטשולר השלים את לימודי הדוקטורט שלו כעמית קרן קרייטמן באוניברסיטת בן־גוריון בנגב, והיה מלגאי בתוכנית ניובאואר לדוקטורנטים מצטיינים במכון למחקרי ביטחון לאומי. תא"ל (מיל.) מאיר אלרון הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, ראש התוכנית לחקר החזית האזרחית וראש התוכנית לחקר יחסי צבא־חברה. בעבר כיהן, בין היתר, כסגן ראש אגף המודיעין בצה"ל.

מבוא

כיום אין מחלוקת על מקומה האסטרטגי של החזית האזרחית במארג הביטחון הלאומי של מדינת ישראל. עדות משמעותית לכך מהווים דיונים נוקבים במיוחד שהתקיימו בשנים 2013–2014 בין משרדי הממשלה השונים, אשר "תובעים בעלות" ואחריות על ההיערכות בחזית זו.¹ המחלוקת הממושכת התקיימה בעיקר בין משרד הביטחון לבין המשרד להגנת העורף, וזו הסתיימה בהחלטת הממשלה מספר 1661 מתאריך 1 ביוני 2014, אשר על פיה נסגר המשרד להגנת העורף וכל סמכויותיו, משאביו ותחומי אחריותו הועברו למשרד הביטחון.² המבצעים "עמוד ענן" בנובמבר 2012 ו"צוק איתן" בקיץ 2014 סיפקו הוכחה נוספת לחשיבותה ולמרכזיותה של החזית האזרחית – הן מבחינת האיום המשמעותי הנשקף לישראל והן מבחינת תרומתו של המענה האפקטיבי נגדו, ובתוך כך תפקידה הבולט של מערכת "כיפת ברזל". מאז מלחמת לבנון השנייה ב-2006, שבה נחשפו כשלים ניכרים בתפקוד הגורמים השונים האחראים על ניהול החזית האזרחית, חלו שינויים רבים בתחום חיוני זה. חלק גדול מאלה מסמנים מגמה של שיפור במוכנותה הכוללת של המדינה להתמודדות עם מצבי חירום, וחלק אחר שנוי במחלוקת, או שעדיין לא הוכיח את עצמו, או שממתין לפתרונות מערכתיים מתחייבים אשר טרם הוכרעו – לכאן או לכאן. בכל מקרה, קיים צורך מתמיד לבחון באופן שיטתי את מכלול התהליכים המתקיימים ואת אלה שעדיין לא הבשילו דיים, כדי להבטיח תנועה מתמשכת של שיפור.

מלבד הסוגיות הארגוניות כבדות-המשקל של עיצוב מבנה-העל של החזית האזרחית, ניצבת שורה של סוגיות אופרטיביות בתחומים מרכזיים המחייבים עיון וניתוח, וכן גיבוש ויישום והמלצות לשיפור. אחד התחומים המשמעותיים, אשר התקדמות בו עשויה לקדם באופן ניכר מענה אסטרטגי אפקטיבי לאתגרי החזית האזרחית, הוא סוגיית הכשרת כוח-אדם מקצועי המאייש את הסוכנויות השונות המופקדות על החזית האזרחית של ישראל – במגזר הציבורי, במגזר הפרטי ובמגזר השלישי (העמותות והארגונים השונים, הפועלים ללא כוונת רווח).

במצב הנוכחי, מרבית ההכשרות המקצועיות הנערכות במסגרות השונות של החזית האזרחית הן פנים-ארגוניות – בפיקוד העורף, במשטרת ישראל, בנציבות כבאות והצלה ארצית, במגן דוד אדום ועוד. כמו כן, מתקיימים גם השתלמויות וקורסים נושאים שונים, הניתנים לבעלי תפקידים מארגונים שונים מטעם משרד הביטחון (במהלך השנים 2011–2014 ההכשרות התקיימו על-ידי המשרד להגנת העורף, וזאת עד לסגירתו ביוני 2014 והעברת סמכויותיו למשרד הביטחון), פיקוד העורף וארגוני המגזר השלישי (כמו הקואליציה הישראלית לטראומה ומרכז חוסן על-שם כהן-האריס). מושכל בסיסי הוא כי בשעת חירום, על כל הארגונים הפועלים במסגרת החזית האזרחית לפעול באופן מיטבי ובעיקר באופן אינטגרטיבי, על

מנת למלא את ייעודם בצורה הנדרשת. בעלי התפקידים השונים השייכים לגופים הרלוונטיים בחזית האזרחית אמורים לרכוש באופן מתמשך וסדור את בסיס הידע העיוני והמעשי הנחוץ לשם מיצוי מיטבי של פעילותם המשותפת. בחזית הצבאית, כולל בפיקוד העורף, מתקיימות דרך שגרה הכשרות רב־מערכתיות רוחביות, המשותפות לכלל הזרועות והאגפים בצה"ל וכוללות גם הכשרה ייעודית בתחומי שיתוף הפעולה הנדרשים, ואילו בחזית האזרחית אין עדיין מקבילה מעין זו. בפברואר 2014 חלה התפתחות משמעותית כשלעצמה בתחום זה, כאשר החלו להפעיל את בית הספר הלאומי לניהול מצבי חירום שהיה כפוף למשרד להגנת העורף, ובעקבות סגירתו נמצא כעת באחריות משרד הביטחון. גוף זה נועד להכשיר בעלי תפקידים רלוונטיים ברשויות המקומיות, במשרדי הממשלה ובגופי החירום השונים. כבר במהלך שנת 2014 מתוכננים להתקיים בבית הספר עשרה מחזורי הכשרה.³ אולם, בשל היריבות שהלכה וגברה בין פיקוד העורף לבין המשרד להגנת העורף, זכתה יוזמה זו ל"כתף קרה" מטעם פיקוד העורף, שרואה את עצמו כגורם מוביל ברמה הלאומית גם בתחום ההכשרות הבין־ארגוניות. בהקשר זה, הכפפת סמכויות המשרד להגנת העורף למשרד הביטחון מבטלת את המחלוקת שלעיל, ומאגדת את מרבית התחומים הקשורים לחזית האזרחית תחת אחריותה של מערכת הביטחון.

באופן כללי, ללא עיצוב והטמעה שיטתית מוסכמת בקרב כלל הגופים הרלוונטיים של תפיסה אינטגרטיבית, הכוללת מסגרות הדרכה והכשרה משותפות ללימודי יסוד וללימודים מתקדמים, אקדמיים ויישומיים, בתחום החירום, וללא יישום כלים אפקטיביים לשיתוף פעולה – קשה יהיה לייצר באופן מובנה את השילוביות, הסינרגיה והשפה המשותפת, המהוות בסיס חיוני לצורך מתן מענה נדרש בחזית האזרחית. משום כך, בחרנו במאמר זה לעסוק בתיאור ובניתוח תמונת המצב והפערים הקיימים בתחום ההכשרות הבין־ארגוניות בחזית האזרחית בישראל, ולהציע עקרונות פעולה והמלצות מדיניות באשר לשינויים האסטרטגיים הנדרשים.

רקע מדעי־מקצועי

בתהליך ההיערכות למצבי חירום מעורבים באופן מובנה ומתמשך ארגונים שונים וקבוצות רבות, ומשום כך הכרחי כי תתקיים מידה רבה של תיאום ביניהם.⁴ מידת התיאום ושיתוף הפעולה הבין־ארגוני נתפסת כאחד הגורמים המשפיעים ביותר על רמת ההיערכות למצבי חירום.⁵ מחקר ישראלי עדכני מצא כי שיתוף פעולה בין ארגונים ובין בעלי תפקידים מדיסציפלינות שונות העוסקים בהיערכות אזרחית לקראת מלחמה תורם באופן ניכר ומובהק לשיפור רמת ההיערכות.⁶ לאור העובדה היסודית שהעוסקים בהיבטים שונים הקשורים להיערכות ולהתמודדות עם

מצבי חירום הם בעלי רקע מקצועי, ארגוני ואקדמי שונה, הרי לקיומו של בסיס מקצועי, אקדמי, בין-אישי ובין-ארגוני משותף נודעת חשיבות מכרעת באשר ליכולתם של בעלי התפקידים השונים להתמודד באופן אפקטיבי עם האתגרים הכבירים הקשורים להיערכות ולהתמודדות עם מצבי חירום, שהם בין-תחומיים ובין-ארגוניים במהותם.

פעילות בין-ארגונית משמעותית בתחום החירום מתרחשת במישור המקומי, וזו עשויה להיות מאתגרת אף יותר ממקבילתה במישור הלאומי, שכן היא מחייבת סינרגיה הן ברמה הלאומית כתנאי הכרחי, והן סינרגיה ברמה של הרשות המקומית הספציפית. ברמת התפיסה, הממונה על תחום החירום ברשות המקומית, שלעיתים מוגדר כקב"ט (קצין הביטחון), אמור להיות אמון על האינטגרציה של כלל הגורמים הרלוונטיים. בהקשר זה, יש להבחין בין פעילות משותפת של ממונים על הביטחון ברשות המקומית עם גורמים ממשלתיים (נציגי משרדי ממשלה וארגוני החירום הממסדיים), לבין פעילותם עם גורמים חוץ-ממשלתיים (עמותות, מרכזים קהילתיים, קופות חולים, ועדי שכונות, עסקים פרטיים ועוד). בעוד פעילותם המשותפת של נציגי הרשות המקומית עם גורמים ממשלתיים אחרים זוכה להתייחסות אף בחקיקה,^{7 8 9} הרי התייחסות נורמטיבית מעין זו לא קיימת ביחס לפעילות משותפת עם גורמים חוץ-ממשלתיים. נראה כי המגמות הבולטות של התרחבות מעורבותו של המגזר השלישי,^{10 11 12} הפרטה ומיקור חוץ^{13 14} מגבירות את חשיבות העבודה המשותפת של בעלי תפקידים ברשויות המקומיות גם עם גורמים אזרחיים חוץ-ממשלתיים מגוונים, לשם השגת היערכות והתמודדות מיטבית עם מצבי חירום. אולם, לכך מתלווה אתגר משמעותי מאוד של יצירת "שפה משותפת" בין הגורמים המהווים פסיפס כה מגוון ומורכב, בניסיון לשלב את הגורמים הממשלתיים והחוץ-ממשלתיים יחדיו. במהלך מלחמת לבנון השנייה, הגורמים החוץ-ממשלתיים היו מעורבים בצורה אינטנסיבית בפעולות סיוע מגוונות למען התושבים ברשויות המקומיות.^{15 16} עם זאת, לא הוקם באותה עת מנגנון מסודר לתיאום בין הגורמים הממשלתיים לאלו החוץ-ממשלתיים, בכל הקשור לפעילות במהלך המלחמה ברמה הארצית והמקומית כאחת – דבר שפגע באפקטיביות המענה שניתן לאוכלוסייה. הטענה הייתה שהמענה לצרכיה המשתנים של האוכלוסייה האזרחית במהלך המלחמה היה מקיף ויעיל יותר באותן רשויות מקומיות שבהן הייתה פעילות משותפת רבה ומתואמת יותר בין כלל הגורמים המעורבים.¹⁷ ואכן, כתוצאה מתהליכי הפקת הלקחים ממבצע "עופרת יצוקה", שגם במהלכו היו מעורבים ארגוני המגזר השלישי והגורמים הפרטיים בסיוע לאוכלוסייה האזרחית, התקיימו "שולחנות עגולים" מדי יום בהובלת הגורמים הממלכתיים, לשם גיבוש דרכי פעולה משולבות ואפקטיביות של כלל הגורמים.

יש לציין כי חשיבותו של שיתוף פעולה אינה מצטמצמת לפעילויות שלאחר פרוץ מצב החירום והתמודדות עם השלכותיו. הצורך בשיתוף פעולה בין-ארגוני ובין-מגזרי ברמה המקומית, במסגרת תהליך ההיערכות למצבי החירום היווה, בין היתר, את אחד הלקחים המרכזיים בעקבות ההוריקנים 'ריטה' ו'קתרינה' בארצות-הברית.¹⁸ אם כן, השילוביות הארגונית הכרחית לשם עיסוק בהיערכות ובהתמודדות עם מצבי חירום, כאשר מרכיב משמעותי בהשגת יעד מרכזי זה הוא הכשרות עיוניות ויישומיות משותפות ומתמשכות לבעלי תפקידים שונים בארגונים השונים.

הכשרות בין-ארגוניות בחזית האזרחית בישראל: תמונת מצב, מגמות ותהליכים
הגופים העיקריים הרלוונטיים לנושא ההכשרות הבין-ארגוניות בחזית האזרחית בישראל הם פיקוד העורף של צה"ל ומשרד הביטחון (במהלך השנים היה זה המשרד להגנת העורף ואת עד לסגירתו ביוני 2014 והעברת סמכויותיו למשרד הביטחון). גיבוש תמונת המצב המתעדכנת בנושא זה נערך על בסיס ניתוח חומרים מקצועיים, מגמות מדיניות ומפגשים עם בעלי התפקידים הרלוונטיים במהלך השנים 2012-2014. ההיבטים העיקריים המאפיינים את המתרחש בנושא ההכשרות הבין-ארגוניות הם כדלקמן:

1. אין כיום תפיסה לאומית אינטגרטיבית המקובלת על כלל הגורמים הרלוונטיים, ואין סמכות מקצועית מוסכמת אחת לנושא ההכשרות בחזית האזרחית אשר קובעת את התכנים המחייבים ואת מסגרות ההכשרה, ומפקחת על ביצוע ההכשרות בגופים השונים. עם זאת, קיימת הבנה במערכת כי ההכשרות הבין-ארגוניות הן נושא חשוב, ולראיה – הקמת בית הספר הלאומי לניהול מצבי חירום, וביצוע ההכשרות בין-תחומיות על ידי פיקוד העורף. נראה כי המודעות לנושא הולכת וגוברת. הצורך בהכשרה אינטגרטיבית בין-ארגונית הוגדר על ידי המשרד להגנת העורף כאחד הלקחים המרכזיים בסיכום שנת 2013, וכנושא מרכזי לשנת 2014. אולם, בהיעדר בסיס חקיקתי מוצק לפעילות זו וללא שיתוף פעולה בין שני הגופים המרכזיים, לא תיתכן "קפיצת מדרגה" בת-קיימא בתחום זה.

2. במהלך השנים 2012-2013 נבחן במשרד להגנת העורף הרעיון לפרסם קול קורא להתנעת הפעלה של קורסים בין-ארגוניים. נדונה אפשרות כי גופי ההכשרה האזרחיים (אוניברסיטאות ומכללות) ותוכניות הלימודים שלהם יקבלו הכרה מקצועית מטעם המשרד להגנת העורף, והדבר ייתן גושפנקה ממשלתית להכשרה המקצועית שנערכת במסגרותיהם. במסגרת זו, נדונה אפשרות לאשר את התכנים הן ביחס לתחום ההכשרה האקדמית (לימודים לקראת תארים ראשון ושני בתחום ניהול מצבי חירום, אשר מתקיימים

- במוסדות להשכלה גבוהה בארץ מזה מספר שנים), והן לגבי השתלמויות חוץ-אקדמיות. על אף זאת, נכון לשנת 2014 הוחלט במשרד להגנת העורף כי הוא יפעיל בעצמו את בית הספר לניהול מצבי חירום, והעיסוק במתן "הסמכה" לגופי הכשרה חיצוניים נגנז, לפחות לעת עתה. עם סגירת המשרד להגנת העורף ביוני 2014 והעברת סמכויותיו למשרד הביטחון, נושא זה יוכל לעלות לדיון שוב בעתיד.
3. מלבד ההכשרות הבין-ארגוניות, שעיקרן קידום שיתוף הפעולה המקצועי, ישנה סוגיה חשובה של הכשרה מקצועית לבעלי התפקידים במערכים השונים בתחום החירום. כיום אין עדיין הכשרה מסמיכה עבור קציני הביטחון והממונים על החירום ברשויות המקומיות בנושאי חירום ייעודיים ובהתאם למצבי החירום השונים, וכך גם לגבי רבים מבעלי התפקידים במשרדי הממשלה ובגופים נוספים. הפער לגבי בעלי התפקידים במשרדי הממשלה ובארגוני החירום החל להצטמצם באמצעות הקמת בית הספר הלאומי לניהול מצבי חירום על ידי המשרד להגנת העורף. בפברואר 2014 החלה השתלמות בין-ארגונית ראשונה לדרג הבכיר, וזו הושלמה במאוס 2014. אבל פיקוד העורף לא לקח חלק בהכשרה זו – דבר בעל משמעות מעשית וסמלית כאחת.
4. מתוך הבנת החשיבות של מתן מענה לקבוצות השונות באוכלוסייה, פיקוד העורף מתכוון להגביר בקרבן בהתמדה פעולות של הכשרה והסברה. בשל ההבדלים בין קבוצות האוכלוסייה השונות נדרשת עבודה דיפרנציאלית תוך גישות לסוגיות תרבות. בהקשר זה, נערכו לאחרונה ניסיונות ראשוניים של הכשרת אזרחים מתנדבים לפעילות בחירום במגזר הערבי והחרדי. ההכשרה במגזר הערבי (כולל קורס ייעודי לחברה הבודואית) הועברה לעובדים סוציאליים על ידי פיקוד העורף, בשיתוף 'הקואליציה הישראלית לטראומה'. ההכשרות הוגדרו כמוצלחות. בעקבות זאת הועלתה בקשה לקורס המשך, וכן לקיים קורסים דומים למתנדבים נוספים. ההתייחסות לאנשים עם צרכים מיוחדים מוצאת את ביטויה גם בהכשרה נוספת – ל"אבות בית" ב"קהילות תומכות", המיועדות לקשישים ולאנשים עם צרכים מיוחדים, ומופעלות על ידי 'ג'וינט ישראל' ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
5. פיקוד העורף חותר לאחרונה להגיע גם לאזרחים מן השורה, ולהסתייע בהם בשעת חירום. זאת, מתוך הכרה בתפקידם החיוני של האזרחים בכל הקשור לחילוץ והצלה ראשוניים לאחר אסון. בהקשר זה פיתחו פיקוד העורף, מד"א ונציבות כבאות והצלה ארצית תוכנית הכשרה משולבת המכונה סע"ר (סיוע עצמי ראשוני), שנועדה בעיקר להקנות יכולות של חילוץ עצמי לאחר רעידת אדמה. קורס זה החל להתקיים ברשויות המקומיות ברחבי הארץ, כאשר גיוס

- המועמדים לקורס והפעלתם בעתות חירום ייעשו על ידי רכזי המתנדבים ברשויות המקומיות.
6. קיימת הכרה גוברת בכך שהעיסוק בתחום החירום הוא מקצוע ותחום דעת (דיסציפלינה) בפני עצמו, הדורש הכשרה מקצועית והשכלה אקדמית ייעודית מסודרת. אחד האתגרים ארוכי-הטווח שיש להתמודד עמם לצורך מתן פתרון מלא להכשרות הללו הוא היעדר חוק העוסק ברגולציה (אסדרה) של תחום החירום במסגרת "חוק העורף", אשר גרסאותיו השונות נדונות באינטנסיביות משתנה בוועדות הכנסת החל משנת 2008. החוק אמור להגדיר, בין היתר, את תנאי הרישוי המחייבים לעוסקים בתחום החירום, ולמסד הליכים למתן רישיון למוסדות העוסקים בהכשרה בתחומי החירום.
7. במצב הנוכחי, מרבית ארגוני החירום מעניקים הכשרה מקצועית לאנשיהם באופן עצמאי. הקמת בית הספר הלאומי לניהול מצבי חירום נועדה לשפר מצב זה. בנוסף, פיקוד העורף משלב בהכשרותיו (כגון קורס מפקדי נפות וקורס מפקדי יחידות קישור לרשות המקומית) גם נציגים של גופים אחרים. עם זאת, יש לזכור כי מדובר בקורסים שתוכננו ונבנו כך שיתאימו בראש ובראשונה לצורכי פיקוד העורף. בקורס מפקדי נפות משולבים בין היתר נציגים של משטרת ישראל, מד"א, כבאות והצלה, וכן קב"טים (קציני ביטחון וממונים על החירום) ואנשי דרג בכיר ברשויות המקומיות. בקורסים למפקדי פלוגות ומפקדי גדודים של פיקוד העורף משתתפים נציגי משטרת ישראל, מד"א וקב"טים ברשויות המקומיות. נוסף לכך מתקיימות הכשרות ייעודיות שפיקוד העורף פיתח עבור גורמים ספציפיים בחזית האזרחית, דוגמת ממוני התגוננות אזרחית. לקורס זה מגיעים נציגים מן הרשויות המקומיות, ממשרדי הממשלה ומחברות אזרחיות. הקורס מתקיים באופן סדיר מאז 2007, ובוגריו אמורים להוות כתובת מקצועית לנושא ההתגוננות האזרחית במקומות עבודתם.
8. חרף היעדר מערכת ממוסדת של הכשרות יסוד בין-ארגוניות, מתקיים מזה כמה שנים מערך מקיף של תרגילים, אימונים ומשחקי מנהלים, שבהם לוקחים חלק נציגי הארגונים השונים הפועלים בחזית האזרחית. מרבית התרגילים הללו הם בין-ארגוניים מטבעם, כפי שמוגדר בנוהל 15 של מל"ח (משק לשעת חירום), המתייחס לנושא. מערך התרגילים הבין-ארגוניים כולל תרגול שנתי של מרבית הרשויות המקומיות, תרגילים במשרדי הממשלה וכן תרגילים לאומיים משולבים ושבוע החירום הלאומי השנתי, אשר במרכזו תרגיל העורף הלאומי המתקיים מאז 2007, תוך התמקדות בגורם סיכון מסוים (דוגמת רעידת אדמה, איום בלתי-קונוונציונלי ועוד). תחום האימונים והתרגילים הבין-ארגוניים ממוסד ומאורגן כיום הרבה יותר מאשר תחום ההכשרות הבין-ארגוניות, אך המתיחות הבין-ארגונית הממושכת בין המשרד להגנת העורף

לבין משרד הביטחון פגעה גם בו. החלטת הממשלה מספר 1661 מתאריך 1 ביוני 2014, שבמסגרתה הוחלט על העברת סמכויות המשרד להגנת העורף למשרד הביטחון ביטלה, באופן טבעי, את המתיחות האמורה.

המלצות למדיניות

באופן כללי, נראה כי בהשוואה למלחמת לבנון השנייה, המודעות לנושאי החירום עלתה באופן ניכר הן בקרב הגורמים השונים במשרדי הממשלה, והן בקרב בעלי התפקידים ברשויות המקומיות. לפיכך, נראה כי "הדרך סלולה" כיום יותר מאשר בעבר לקידום ולפיתוח הכשרות בין-ארגוניות. כל אחד מהגופים העוסקים בהיבטים השונים של המענה בחזית האזרחית מכשיר את אנשיו על פי תוכניות סדורות למשימותיו הייעודיות, ובמסגרת זו – גם למשימותיו בחירום. מאמר זה אינו עוסק בבחינת מידת הכשירות של הכוחות והמוכנות שלהם לחירום בהיבטים המקצועיים הייעודיים של כל גוף בנפרד. מעבר לתחום ההכשרה הפרטנית, נראה כי שוררת הסכמה בקרב הגורמים הבכירים בחזית האזרחית באשר לצורך בהקמתו ובפיתוחו של מערך הכשרות בין-ארגוניות עבור הגופים השונים הפועלים בשדה החירום. זאת, על בסיס ההכרה שאין אף גוף שיכול להתמודד לבדו עם האתגרים הגוברים, וכי יש הכרח בחיזוק מתמיד של שיתוף הפעולה המבצעי הבין-ארגוני כמפתח להצלחה. אולם, התרבות הארגונית הקיימת כיום במערכת החזית האזרחית נגועה במידה רבה של תחרות מיותרת על קרדיט ויוקרה, המשפיעה גם על קיומה של מחלוקת חריפה שהולכת ומתעצמת באשר ל"בכורה" בין הגופים השונים במערך החירום – דבר המשפיע גם על קידום ופיתוח ההכשרות האינטגרטיביות.

נראה כי מערך ההכשרות הבין-ארגוניות נמצא עדיין בשלב ראשוני. הקמת בית הספר הלאומי לניהול מצבי חירום בפברואר 2014 מהווה התפתחות חשובה. בנוסף, מסתמן כי הקושי המתודולוגי המהותי טמון בכך שגם אם קיימת הכרה בקרב נציגי הגופים כי הם אכן נדרשים לשיתוף פעולה אופרטיבי הדוק, המחייב הכשרות ותרגול משותפים במסגרת פעילות אינטגרטיבית, הרי למעשה, כל אחד מהם נשען על גופי ידע שונים, על בסיס ניסיונו הוא ומסורתו, ללא יכולת להתבסס על "כור היתוך" מקצועי משותף, כפי שקורה למשל בצה"ל, בעבודת השילוביות הבין-זרועית שלו. גם בחזית האזרחית נדרש בהחלט שילוב מושכל ודינמי של הכשרות פנים-ארגוניות ובין-ארגוניות.

לכן, לסוגיית ההכשרות הבין-ארגוניות יש קשר אמיץ לשלושה מהלכים אסטרטגיים הכרחיים בחזית האזרחית: אסדרה (רגולציה) ארגונית-משפטית של תחום החירום בכללותו ברמה הלאומית והמקומית כאחת, גיבוש תפיסת הפעלה משולבת ומוסכמת על כל הגורמים, וכן הכרה בעיסוק בתחום החירום כמקצוע ייחודי וייעודי, ככל מקצוע מוכר אחר.

הצורך בקידום חקיקה הולמת מקובל עקרונית על כולם, אך קיימים מכשולים ארגוניים ואינטרסנטיים המעכבים את יישומה מאז 2008. לגבי היעדר תפיסת הפעלה משולבת – מקורה בתחרות הבין-ארגונית, כאשר מסמכי היסוד של גוף זה או אחר, שגובשו על פי זווית הראייה הייחודית שלו, אינם מקובלים לעיתים ואינם מתואמים עם הגופים האחרים. כל עוד לא תוסדר מערכת היחסים הנורמטיבית בין הגופים, אין לצפות לפתרון בעיה זו. באשר להכרה בעיסוק בחירום כמקצוע, היא טרם זכתה לטיפול ולתהודה מספקת בקרב מקבלי ההחלטות, והיא מחייבת בחינה וליבון.

כפי שתואר לעיל, במערכות המקצועיות הרלוונטיות החלה להתקיים לאחרונה חשיבה ראשונית בנושא, והדבר חשוב ומבורך. עם זאת, נראה כי נדרשת תנופת עשייה משמעותית הרבה יותר בנושא בכל הרמות, שכן מדובר בסוגיה בעלת השלכות מרחיקות-לכת על אפקטיביות הפעולה בחזית האזרחית.

חשוב לזכור כי מלבד "השדרה המרכזית" של בעלי תפקידים, אשר עיקר תפקידם קשור לתחום החירום וזהו, למעשה, מקצועם, יש בעלי תפקידים נוספים רבים ברמות השונות, אשר עיסוקם בעת שגרה אינו קשור כמעט לתחום החירום, אך עם הכרזת מצב החירום הם נדרשים לעיסוק אינטנסיבי בנושא. יש למפות את בעלי התפקידים הללו בשלושת המגזרים (הציבורי, הפרטי והמגזר השלישי) ולבנות עבורם את מסגרות ההכשרה והרענון המתאימות. מעבר לכך, יש להכיר במקצועיות הייחודית של תחום החירום ולבנות עבורו מערך כוללני של לימודי יסוד אקדמיים של המקצוע, הכשרה והדרכה אינטגרטיביות ומתמשכות שיתבססו על תפיסה מוסכמת, על תוכנית עבודה רב-שנתית משותפת ועל מנגנוני ביצוע מכוילים ומשתפים. נראה כי בפני מערכת הביטחון, שקיבלה את עיקרי הסמכויות בנושא החזית האזרחית במסגרת החלטת הממשלה 1661 ב-1 ביוני 2014, ניצבות סוגיות ממוקדות ומשמעותיות בתחום ההכשרה, וביניהן:

1. מעבר למגזר הציבורי, כיצד משלבים במאמץ המשותף את כל הגורמים הרלוונטיים ברמה המוניציפלית ובקרב המגזר השלישי והפרטי?
 2. אילו תחומים מקצועיים ישויכו לזהות המקצועית של תחום החירום ואילו ייוותרו במקצועות סמוכים, אשר עמם יתקיים שיתוף פעולה הדוק? אילו התמחויות יוגדרו במקצוע החדש?
 3. מה יהיו דרישות הסף מן המבקשים לקבל את הרישוי לעסוק בתחום זה?
 4. אילו נדבכים אקדמיים, בין-ארגוניים ופנים-ארגוניים יהוו את סולם ההתפתחות המקצועית של העוסק בתחום החירום?
- אין ספק כי לשם מתן מענה מושכל ומעמיק לסוגיות הללו, יהיה צורך לבצע תהליך שיכלול את כל הגורמים הרלוונטיים. תהליך זה יחתור ליצירת שלם אינטגרטיבי

שאינו בנוי "טלאי על טלאי" אלא בעל עקביות פנימית, ואשר מייצר את "קפיצת המדרגה האסטרטגית" הנדרשת.

לסיכום, נראה כי לצד המשך הפיתוח של היכולות המבצעיות־טכנולוגיות בחזית האזרחית, כפי שהודגמו באופן מרשים במהלך המבצעים "עמוד ענן" בנובמבר 2012 ו"צוק איתן" בקיץ 2014 באמצעות הפיתוח והפריסה המבצעית של מערכת "כיפת ברזל", ותרמו לשיפור המוכנות בחזית האזרחית, מתחייב מהלך משמעותי של הגברת ההתמקצעות של העוסקים בתחום החירום ויצירת זהות מקצועית מובנית, שהיא מעבר להשתייכות לארגון זה או אחר בחזית האזרחית. בשנת 1952, מונה אלוף (מיל') אהרון יריב ז"ל לראש צוות ההקמה של בית הספר לפיקוד ומטה (פו"ם) של צה"ל. נראה כי יש להקים ללא דיחוי גוף מקביל מעין זה המוסכם על כל העוסקים במלאכה בתחום החזית האזרחית, כחלק ממערכת הכשרות ענפה. משימה זו מאתגרת והכרחית באותה מידה, ואין לדחותה.

הערות

- 1 ראו, למשל, את דיוני וועדת המשנה למוכנות העורף של ועדת החוץ והביטחון שהתקיימו ב־27 בפברואר 2014 וב־13 במארס 2014 – http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/ForeignAffairs/News/Pages/pr_270214.aspx
- 2 החלטת הממשלה מספר 1661, **העברת שטח פעולה מהמשרד להגנת העורף למשרד הביטחון**, 1 ביוני 2014 – <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/dec1661.aspx>
- 3 מערכת ISRAEL DEFENSE, בית הספר לחירום, 5 בפברואר 2014, <http://www.israeldefense.co.il/?CategoryID=483&ArticleID=5810>
- 4 Peek, L. A. & Sutton, J. N. "An explanatory comparison of disasters, riots and terrorist acts", *Disasters* (2003), 27(4), pp. 319-335.
- 5 Drabek, T. (2007). Community processes: coordination. In H. Rodriguez, E. L. Quarantelli & R.R. Dynes (Eds.). *Handbook of Disaster Research*, pp. 217-234. New York: Springer.
- 6 אלכס אלטשולר, **היערכות הרשויות המקומיות לקראת מלחמה: המקרה של ישראל**, עבודת גמר לקבלת התואר מוסמך האוניברסיטה, אוניברסיטת חיפה, בית ספר לעבודה סוציאלית, 2008.
- 7 **חוק ההתגוננות האזרחית**, 1951.
- 8 **פקודת העיריות**, 1973.
- 9 **צו המועצות המקומיות**, 1972.
- 10 גדרון, ב. ואלון, י. **דו"ח מסד נתונים 2007: דפוסים ושינויים במגזר השלישי בישראל בעשרים השנים האחרונות**. באר־שבע: אוניברסיטת בן־גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, 2007.
- 11 גדרון, ב., בר, מ. וכץ, ח. **המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית**. הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2003.
- 12 Yishai, Y. (1998). Civil society in transition: interest politics in Israel. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 555, 1998, pp. 147-162.
- 13 דקל, ד. **מלחמת לבנון מס' 2 – לקחי המועצות האזוריות**. הוצאת מרכז המועצות האזוריות, 2006.

- 14 עזריאל, ש. **רשות מקומית – עורף וחזית?! דו"ח לקראת ועידת ראש הממשלה לשלטון המקומי, 2007.**
- 15 Sharkansky, I. "Local autonomy, non-governmental service providers and emergency management: an Israeli case." *Journal of Homeland Security and Emergency Mangement* (2007), 4 (4), pp. 1-8.
- 16 בן הרוש, א. **אחריות המדינה כלפי האזרח המוחלש במלחמת לבנון השנייה: הקשישים והנכים כמקרה מבחן.** עבודת גמר שנתית במכללה לביטחון לאומי של צה"ל, 2007.
- 17 כץ, ח., רביב, ע., יוגב, ה., יעקבי, מ., לוינסון, א., אלון, י., וגדרון, ב. **החברה האזרחית בישראל במלחמת לבנון השנייה.** באר־שבע: אוניברסיטת בן־גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, 2006.
- 18 Simo, G. & Bies, A. L. (2007). "The role of nonprofits in disaster response: an expanded model of cross-sector collaboration". *Public Administration Review*, 67 (special issue), pp. 125–141.