



משרד הרווחה והשירותים החברתיים



עיריית קרית שמונה



UJA Federation  
of New York

United  
Jewish  
Communities  
Network of Independent Communities



Israel Trauma Coalition for  
Response and Preparedness



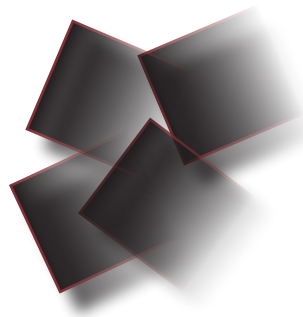
ג'וינט ישראל



האגודה לפיתוח ולקידום כח אדם  
בשירותים החברתיים בישראל  
והאגף להתנדבות ופילנתרופיה  
ג'וינט ישראל

# היערכות למצב חירום של הרשויות והמנהיגות המתנדבת בצפון הארץ בעקבות מלחמת לבנון השנייה

מסמכי רקע ליום העיון



ז' כסלו תשס"ט  
4 לדצמבר 2008

”..לא עליך המלאכה לגמור,  
ולא אתה בן חורין לבטל ממנה..“  
פרקי אבות, פרק ב’

עריכה והפקה:

יפעת לינדר - תוכנית "מחר", אלכ"א, ג'וינט ישראל  
נועה שמיר-רון - מנהלת תוכנית מת"ב באזור הצפון, האגף להתנדבות ופילנתרופיה, ג'וינט ישראל

הבאה לדפוס: חני הראל, אשל

מזכירות ותיאום: סימונה דוד, אשל

עיצוב וביצוע גרפי: פנינה נחמיאס, ג'וינט ישראל

הוצאה לאור: טוביה מנדלסון, אשל

חשון תשס"ט - 2008

ג'וינט ישראל מודה לכל כותבי המאמרים באסופה זו. נשמח אם חומרים אלו יצולמו וישוכפלו תוך ציון המקור.

ג'וינט ישראל, גבעת הג'וינט, ת.ד. 3489, ירושלים 91034

טלפון: 02-6557165

elka@jdc.org.il

<http://www.jointnet.org.il/elka>

## פתח דבר

עם פרוץ מלחמת לבנון השנייה ולאחריה, התגייס הג'וינט במהירות בסיוע איחוד הקהילות היהודיות של צפון אמריקה (UJC) לסייע לתושבי הצפון. אלכ"א, האגודה לפיתוח כוח אדם בשירותים החברתיים והאגף לפילנתרופיה והתנדבות, ניצלה את ניסיונה ומומחיותה בפיתוח התשתית הניהולית והארגונית במגזר הציבורי בישראל. במהלך מהיר מיצבה שתי פעולות מרכזיות על מנת לסייע לרשויות בצפון הארץ: תוכנית מח"ר - תוכנית המסייעת לרשויות להבנות תפיסה ומערך למצב חירום ותוכנית מתו"ב - תוכנית הפועלת לתיאום ולתמיכה במשאבי קהילה וחיזוק העיסוק שלה בהיערכות לחירום.

אנחנו מבקשים, באמצעות יום העיון והחוברת הנלווית אליו לשתף בלמידות שהצטברו מהניסיון ומהעשייה, ולייצר שדה מקצועי וקר לעיסוק בהיערכות למצב חירום של כלל המגזרים, הגופים והארגונים העוסקים בתחום.

יום העיון מבטא את הרצון והמחויבות של הרשויות לזהות את ההזדמנות שנוצרה בעקבות מלחמת לבנון השנייה ולפעול לשיפור תהליכי העבודה, השיח עם המגזר השלישי ואיגום המשאבים, על מנת לתת מענה הולם לתושבים בשעת חירום.

עשייה זו לא הייתה אפשרית לולא שיתוף הפעולה ועבודתם של עשרות אנשים - ולכולם שלוחה ברכת תודה והערכה.

אלכ"א - ג'וינט ישראל ממשיכה ותמשיך לסייע לסגל הניהול הבכיר והמנהיגות במגזרים השונים להבנות, למצב ולהנהיג עשייה משמעותית בהיערכות לחירום.

*"בבית בו אין כללים הגורל משתולל, המזל מתערב, המקרה מבקר.  
אבל בבית בו יש כללים הגורל עושה מה שאומרים לו, את המזל לא צריך והמקרה נשאר  
בחוץ - דופק וזועק ולא יכול להיכנס.."*

**מאיר שלו, "כימים אחדים"**

בהערכה,  
גלית שגיא  
מנכ"לית אלכ"א  
ומנהלת האגף להתנדבות ופילנתרופיה  
ג'וינט ישראל



## תוכן עניינים

7	מח"ר-מודל עבודה ייעוצית ברשויות מקומיות בחירום: למידה מהתנסות ייעוצית לאחר מלחמת לבנון השנייה
13	הערכת פרויקט מח"ר ("מערך חירום רשותי")- עיקרי ממצאים
25	תוכנית מתו"ב- מודל לפיתוח מערך תיאום ותמיכה במשאבי קהילה
28	היערכות לחירום במסגרת מתו"ב
31	אתגרים ארגוניים של רשויות מקומיות במצבי חירום
36	רשות מקומית עורף וחזית
44	החזית האזרחית בחיפוש אחר מיצוב הולם
46	תפקידי הרשות המקומית ותפקידי פיקוד העורף
49	המגזר השלישי ופעילותו במלחמת לבנון השנייה- הערכת תפקוד והמלצות לתיאום בין מגזרי



## מח"ר-מודל עבודה ייעוצית ברשויות מקומיות בזמן חירום: למידה מהתנסות ייעוצית בעקבות מלחמת לבנון השנייה<sup>1</sup> יפעת לינדר, יעקב גרינוולד

### רקע

מלחמת לבנון השנייה הבליטה סוגיות מרכזיות הקשורות בתכנון, קבלת החלטות, התנהלות והיערכות של גופי השלטון המרכזיים במדינה.

הרשות המקומית, כמי שמופקדת על איכות חייהם של תושביה, נדרשה לתת פתרונות מהירים ויעילים, תוך הפעלת שיקול דעת וגמישות לאורך זמן, בתקופה של מתח וחרדה.

כגורם המצוי בתווך בין הממשלה, העמותות והמתנדבים וכן המגזר העסקי והתושבים עצמם, התמודדות הרשות המקומית התנהלה בכמה רבדים בעת ובעונה אחת. בנוסף, הממשקים בתוך הרשות המקומית, המאפיינים המבניים וההיסטוריה של הרשות, כמו אופן ההתנהלות הפנימי בתקופת שגרה, השפיעו אף הם על היערכות והתפקוד של הרשות בזמן החירום ותרמו למורכבות המצב.

אלכ"א, האגודה לפיתוח ולקידום כוח אדם בשירותים החברתיים בישראל, נוסדה בשנת 1984 על ידי ג'וינט ישראל וממשלת ישראל, זיהתה את הסיטואציה שנוצרה ברשויות המקומיות ונענתה לצורך להיערכות פנים רשותית, לכל תרחיש חירום עתידי, צורך שבוטא על-ידי ראשי הרשויות.

להתערבות חיצונית בעיתות חירום חשיבות רבה והיא כוללת: קירבה פיזית למקום ההתרחשות, מיידיות תגובה, יצירת הוויה של ציפייה לחזרה לתפקוד תקין והתאוששות, החזרת האחריות על המתרחש לנועץ ויצירת רשת תמיכה ותחושת שליטה מחודשת מותאמת למציאות חיים חדשה שנוצרה בעקבות מצב חירום. בהתייחס לפרמטרים אלה ניכר יתרונה היחסי של אלכ"א באופן שבו הפעילה את פרויקט מח"ר (מערך חירום רשותי) בכ- 30 רשויות מקומיות מיד עם סיום מלחמת לבנון השנייה.

### פרויקט מח"ר

פרויקט מח"ר הוקם במטרה להבנות תהליכי למידה ארגוניים הנשענים על חווית החירום של מלחמת לבנון השנייה, כדי להבטיח את מוכנותם של הארגונים הפועלים במצבי חירום עתידיים. בתוך כך, אלכ"א פעלה להשפיע גם על ההתנהלות בעת שגרה במרכיבים מוגדרים (עבודת צוות, ביזור מול ריכוז, התנהלות שוטפת, קשר עם ארגונים).

הפרויקט כלל כניסת יועצים ארגוניים לרשויות מקומיות שהביעו נכונות לכך. יועצים אלה יצרו תהליך ליווי ובנייה של תפיסת הפעולה של הרשות במצב חירום. במסגרת המהלך בוצע אבחון ברשות לגבי תפקודה בעת חירום, סומנו סוגיות מרכזיות לטיפול, נוסחה תפיסת הפעולה הרצויה וגובשו תהליכי עבודה ונהלים מתאימים (ראה בנספח- תיאור תהליך העבודה בהרחבה).

### הנחות היסוד של הפרויקט הנחות יסוד הקשורות במצב חירום

מצב חירום הינו מצב חיצוני המהווה איום על חיי אדם או על חיי קרוביו, ופוגע ברציפות התפקודית, התודעתית וההיסטורית של הפרט, המשפחה, הקבוצה והקהילה. עצמת השינויים הנגרמים עקב מצבי חירום, שונים מאדם לאדם ומארגון לארגון ונובעים מגורמים שונים (כמו תפיסת עצמת האיום שהיא תפיסה סובייקטיבית, מיידיות הסכנה, ניסיון קודם עם מצב דומה, אישיות, מידת האמון ביכולת של הפרט את עצמו ושל גורמים בסביבתו להתמודד בהצלחה עם הסכנה).

1 נכתב הזדהות לניסיונם של השותפים בפרויקט: דנה ספיר ויונית סמולש- התחום הציבורי באלכ"א

עדי טוב, חגי דפנה, דייד גירון, יעקב ויטנברג, שי הרשקוביץ, דותן שביט, דב קהת, איתן קוואל, מאיר מנחם ואחרים- כולם יועצים ארגוניים שליוו את התהליכים ברשויות בכישרון רב, במקצועיות ומסירות אין קץ

מצב חירום הינו מצב המשנה את השגרה, ומייצר מציאות חדשה: התארגנויות חדשות, מצבים חדשים או לא מוכרים, אי ודאות, שינויים תכופים, לחצים חיצוניים, מאבקי כוח ועוד.

עם כניסת אלכ"א לפעולה בקרב רשויות מקומיות בצפון התבססה על העקרונות המנחים הבאים:

- **"לעזור להם לעזור לעצמם"** - על מנת ליצור תחושת קומפוטנטיות להתמודדות עם האירועים על-ידי הרשות, ומתוך תפישת עולם כי הגענו לתהליך התערבותי מוגבל בזמן ובמשאבים שנכון שהרשות תלמד ממנו גם על חירום וגם על התנהלות והפקת לקחים, הושם דגש על מתן האחריות לתהליך לבעלי תפקידים ברשות. כך, למשל, בדקנו והבהרנו את מידת המחויבות הנדרשת מן הרשות על מנת להשתתף במהלך והשתדלנו שראש הרשות או המנכ"ל יובילו את התהליך. עם זאת היינו ערים לכך שראשי הרשויות בחלקם צמאים להנחיות של "עשה" ו"אל תעשה". מתוך כך, ניסינו להתאים את העקרונות שהנחו אותנו למרקם המיוחד המאפיין את המצב ברשות.
- **תיעול התגובות השליליות לעשייה בכיוונים בונים**, אשר ימנפו את עבודת הרשות והגורמים הרלבנטיים בסביבתה. בגלל חוסר אונים או הכאה על חטא, ביקשנו לסייע בתהליך למידה שבסופו פיתוח תפיסה רשותית במצב חירום שתוכל להתמודד עם התלות במערכות הממשלתיות והמגזר השלישי (שפעלו בעוצמות גבוהות במלחמה ומילאו "ואקום" שנוצר).
- **מצב חירום כמאפשר פיתוח יכולות ניהוליות של המנהיגות המקומית** - ביקשנו להשפיע באמצעות תהליך מוגדר וממוקד יחסית על המנהיגות המקומית ובעלי התפקידים הבכירים, בכך שליוונו אותם בתהליך מנהיגותי שעיקרו איסוף מידע, יצירת תהליך צוותי, הבנה ארגונית של מה שקרה וניתוח נקודות חוזק וחולשה, בירור מודלים חלופיים לניהול וישום מודל אופטימאלי לחירום עבורם. מתוך כך נלמדו למידות נוספות על החירום עצמו, הקשורות בניהול עובדים, ממשקים בתוך הרשות, הובלה ואחריות אישית וכדומה. במובן זה, למרות שההתמקדות היא ב- "כאן ועכשיו", ניתן לצאת ממנה הלאה לחשיבה לטווח הבינוני.

#### הנחות יסוד הקשורות בהתנהלות הרשות

- חירום, שגרה ומה שביניהם - פעמים רבות היה מצב החירום בבואה של השגרה בהיבטים רבים. יחד עם זאת מצאנו כי אופן ההתנהלות בחירום לעומת השגרה היה מגוון: לעיתים החירום נוהל טוב יותר, חכם יותר, אפקטיבי יחסית, למרות השגרה הקשה; מאידך, לעיתים דווקא בחירום נתגלו קשיים מיוחדים שאינם בולטים בשגרה. במספר מקרים זהינו כי למרות תחושת האומניפוטנטיות ששידרה הרשות היה עליה לבחון ואף להיפרד מחלק מהנחות היסוד של תפקודן, וכי כניסתו של יועץ חיצוני, מקצועי הן בתהליך אך גם בתחום התוכן, אפשר ערעור שכזה.
- על מנהיגים ומנהיגות- מצאנו כי המנהיגות העירונית פעלה בסגנונות פעולה שונים במצב החירום- כל אחת הביאה לידי ביטוי את הסגנון האישי של בעלי התפקידים הבכירים. בין ראשי הרשויות יש מי שניהל את הסיטואציה על-פי ניסיונו הצבאי; היה מי שניהל את המצב בצורה מבוזרת; אחדים הפעילו את אמצעי התקשורת בצורה משמעותית; היו מי שבחרו להתמקד במתן שירות בסיסי (מזון, תרופות) והיה מי שבחר לנצל את המצב לגיוס משאבים רחבים ככל האפשר לתושביו; וכך, היו מי שקראו לתושבים להתפנות אם אינם חייבים להישאר במקום מגוריהם ואילו אחרים עודדו את התושבים להישאר. לא נמצא מודל אחיד לתפקוד המנהיגות המקומית.

#### הנחות יסוד הקשורות במהלך מתערב

הנחנו כי מיומנויות ההתמודדות הן ברובן נלמדות; חשבנו כי על ההתערבות להיות קצרת מועד ולאפשר ונטילציה רגשית, אך ביסודה היא קוגניטיבית ונוגעת בנורמות התנהגותיות; על היועץ להיות פרו אקטיבי ובעל התערבות ישירה, כאשר הלקוח המרכזי הינו מנכ"ל ו/או ראש רשות; מתבצעת למידה על למידה, במובן זה שהכלים והמיומנויות שירכשו בהתמודדות עם המשבר הנוכחי, ישרתו אותם בעת ההתמודדות עם מצבי משבר בעתיד.

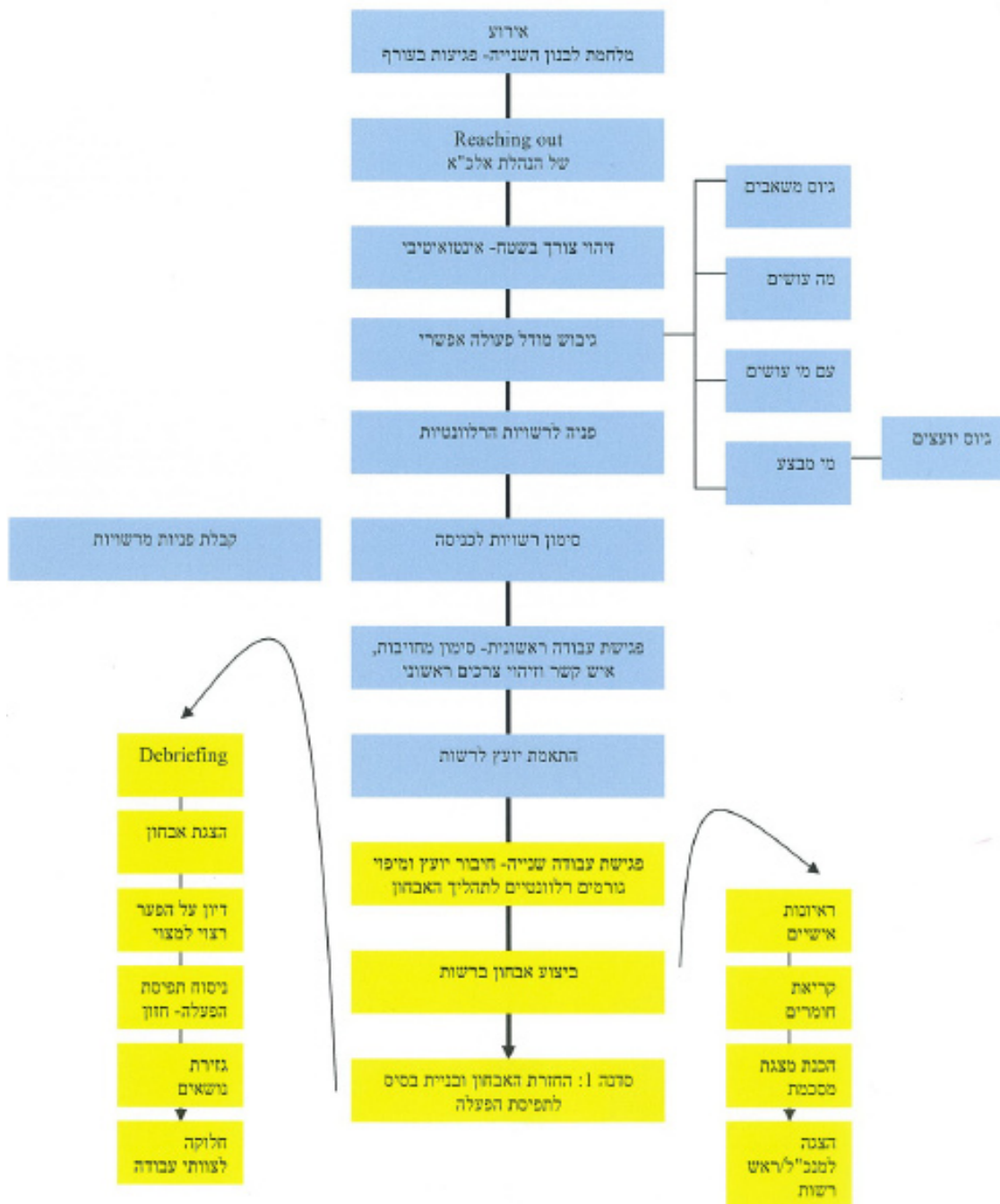


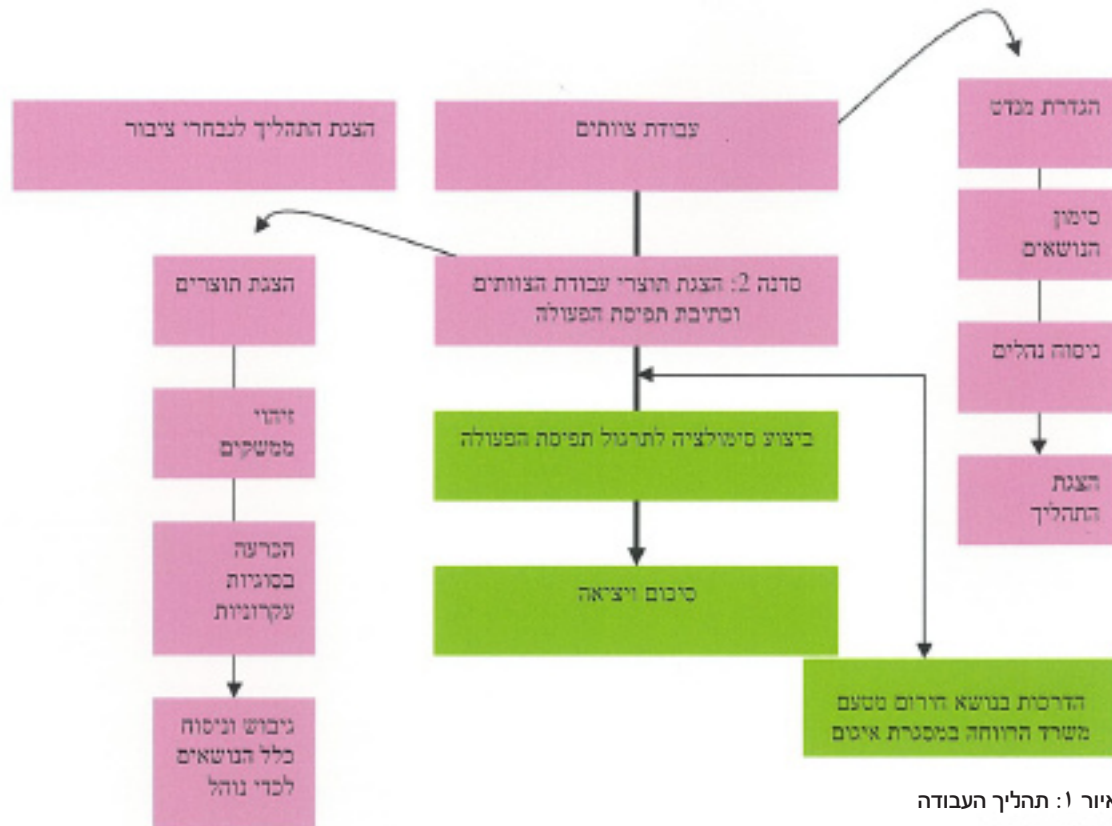
## תובנות עיקריות מהפרויקט

- **מיומנות הפקת לקחים והתייחסות לעיבוד רגשי ומשמעותם** - מצאנו כי ברוב הרשויות לא קיימת מיומנות של הפקת לקחים ולא ניתנה כמעט התייחסות למצב הרגשי של בעלי התפקידים שפעלו בחירום - במידה רבה מתקיימת גם בפרויקט זה התפיסה של "לעזור לעוזרים" - "help the helpers" - אלא שכאן המסייעים ("helpers") הינם בעלי תפקידים רשמיים ואינם נתפסים, לא על-ידי הציבור אותו הם משרתים ולא בינם לבין עצמם, כמסייעים אלא מחויבים לעשייה ותפקוד רציף מתוקף תפקידם.
- **הממשק והקשר עם עמותות המגזר השלישי** היא סוגיה אסטרטגית ומרכזית שעלתה במרבית הרשויות בהן פעלנו. לעיתים מתוך אובדן שליטה, לעיתים מועטות בהרבה מתוך חיבור מוצלח, אולם כמעט תמיד היה הקשר בין הרשות המקומית לבין עמותות המגזר השלישי נושא שלא ניתן להתעלם ממנו. מצאנו כי מערך משלים בדמות תוכנית מתו"ב - מערך תמיכה וליווי במשאבי קהילה, המופעל גם הוא על-ידי ג'וינט ישראל, נותן כלים להתמודדות עם סוגיה זו.
- במועצות האזוריות עלה נושא **הממשק בין המועצה ליושבים ולוועדיהם** כנושא מרכזי שמעסיק את המועצה. שאלת של **ביזור מול ריכוז, תפישת התפקיד של המועצה על-ידי עצמה ועל-ידי היושבים**, תיאום ציפיות ומיקוד הפעילות סביב תפישת עולם זו, חזרו על עצמם שוב ושוב ונמצא כי לכל רשות תשובות ופתרונות המתאימים לה. זוהוה כי רשויות שחשו עצמם חזקות מאוד, גילו כי יש כלפיהן ביקורת ושעליהן לבחון מחדש חלק מתפיסות הפעולה שלהן.
- **הממשקים בתוך הרשות** עלו כגורם מכריע בתפקוד המוצלח בחירום ובשגרה. מצב החירום העלה תובנות ניהוליות רבות לגבי סוגיה זו. כדוגמה, לעיתים קיום ישיבת צוות יומית משותפת, תחושת ה"ביחד", היכולת לגבש באמצעות ישיבה זו הערכת מצב נכונה ולפעול על-פיה, גרמו ללא מעט להיות לגבי האופן בו נכון לקיים ולנהל ממשקים בתוך הרשות כדי לפעול בדרך יעילה יותר גם בשגרה. ברוב הרשויות יצר התהליך "שפה" משותפת ותחושת העצמה צוותית בקרב עובדי הרשות. בחלק מהרשויות חוינו מעבר מתסכול וכעס למיקוד במתן המענה לאזרח ומשיח המעיד על תחושת המסוגלות של המשתתפים.
- **שותפויות ומשאבים מצד גורמים בסביבת הרשות** - העבודה מול הממשלה, מול פיקוד העורף, מול הצבא תוך ניצול משאבי הקהילה גם היא יוצרת התמודדויות של הרשות המקומית ושאלות לגבי אופן ההתנהלות הרצוי (פסיבי, אקטיבי, דורש, "מתבכין", מתעלם וכדומה). בירור אופן ההתנהלות הזה ובחינה מחדש שלו עלו לעיתים קרובות בעבודתנו עם הרשות. בכל מקום בו היה איגום משאבים ושיתוף פעולה (דוגמת ההדרכה שסיפק משרד הרווחה והשירותים החברתיים כתהליך משלים לפרויקט הייעוץ ובוצע על-ידי אותם היועצים) - עוצמת הפעולה הייתה גדולה ומשמעותית במידה רבה יותר משמעותית, מאשר במקומות בהם לא הייתה השלמה שכזו.

### נספח: תהליך העבודה פרויקט מח"ר

- תהליך העבודה כלל מספר שלבים ומתואר גם באיור מספר 1:
- שלב 1 - זיהוי הצורך- גיבוש תפיסה והיערכות פנימית של אלכ"א- מיפוי לקוחות- יצירת חוזה (תודעתי) ייעוצי (מסומן בכחול- איור 1)
  - שלב 2 - אבחון- גיבוש תפיסת הפעלה רצויה (מסומן בצהוב)
  - שלב 3 - גזירת משמעויות מתפיסת ההפעלה הרצויה למהלכי עבודה- גיבוש תהליכי העבודה- בניית ממשקים רלוונטיים (מסומן בורוד)
  - שלב 4 - הטמעה- תרגול- בניית תהליכים תומכים (מסומן בירוק)





איור 1: תהליך העבודה

**שלב 1 - זיהוי הצורך - גיבוש תפיסה והיערכות פנימית של אלכ"א - מיפוי לקוחות - יצירת חוזה (תודעתי) ייעוצי**

בשלב זה בוצעה פנייה בלתי אמצעית לראשי רשויות (דרך היכרות קודמת, דרך פורומים שונים וכדומה) ונבדקה רמת הנכונות והמחויבות להובלת התהליך על-ידי ראש רשות / מנכ"ל. במקביל גויסו יועצים ארגוניים מקצועיים ומנוסים למהלך ובניית תפיסה מקצועית משותפת. מצאנו כי בכל רשות התקיימה מערכת קודים התנהגותיים ומנהיגותיים שונה, וכי יש צורך לתת מענה ממוקד ותואם למאפיינים הללו. מצאנו כי למצב הלחימה היו תגובות שונות הכוללות כעס ואין אונים לצד התמודדות אקטיבית לשינוי המצב (fight), מקומות בהם הייתה בריחה (flight) ומקומות בהם נמנעו מפעולה - "קפיאה" (freeze). תגובות ההנהגה היישובית נחלקו גם הם - בין הרגעה לבלבול, בין עבודה ריכוזית ולא גמישה לעבודה עפ"י צרכים מקומיים, בין ארגון לכאוס, בין שליטה לאובדן יכולת תפקודית ועוד.

**שלב 2 - אבחון - גיבוש תפיסת הפעלה רצויה**

במהלך כניסת היועץ לרשות בוצע תהליך הפקת לקחים בקרב הצוות הבכיר ברשות. מטרת תהליך הפקת לקחים היתה להבטיח כי "השיעור נלמד", וכי התנהגויות ישמרו, ישופרו או ישונו במידת הצורך ובהתאמה למצב הראוי כפי שהוגדר על-ידי מקבלי ההחלטות. בתהליך הפקת הלקחים השתמשנו בתחקיר שתפקידו לאושש ידיעה או להשיג הבנה חדשה לגבי בעיות חוזרות ולהשתמש בהבנות אלו להגברת יעילות העבודה. מהלך הפקת הלקחים כלל מס' מרכיבים -

א. מהלך של debriefing - שמטרתו. מתן לגיטימציה ועידוד, שחזור האירוע בדמיונות, במחשבות, באופן מילולי על מנת להגיע לתחושת שליטה על חוסר האונים. תהליך זה היווה עבורנו שלב מרכזי ומשמעותי בתהליכי ההתערבות ברשויות אליהן נכנסו היועצים. מטרת התהליך היו לאפשר "אוורור רגשי" של המשתתפים והערכת עוצמות הלחץ, לייצר שיחה מורחבת על התופעות הרגשיות וההתנהגותיות הנלוות להתרחשויות ולסייע למשתתפים להפעיל משאבי ההתמודדות אישיים, צוותיים וארגוניים.

ב. תהליך אבחוני שכלל ראיון בעלי תפקידים ברשות, גורמים שלקחו חלק פעיל במלחמה, קבוצות מיקוד שונות. האבחון שם דגש על היערכות הרשות למצב החירום, תפקודה בעת המלחמה בפרמטרים של מתן מענה לתושבים (מקלוג, מידע, פינוי, טיפול בצרכים חיוניים, חלוקת תרומות וכדומה).

ג. קיום סדנת הפקת לקחים מסכמת שעיקר מטרתה להציג את תוצרי האבחון ולסייע להנהלת הרשות לגבש את תפיסת הפעלת הרשות בחירום בכדי להיערך למצב דומה בעתיד. מצאנו כי לסדנה כזו השפעה מכרעית על גיבוש תפיסת הפעולה של בעלי התפקידים: עצם המפגש ביניהם, המתרחש במנותק פיזית מהרשות ומהעשייה היומיומית, עיבוד ההתרחשויות הרגשיות במשותף כמו גם יצירת שיח פתוח (המבוסס על תמונת אמת המוצגת באבחון על-ידי גורם חיצוני) הביא לשיח ערכי שאפשר בחינה מחדש של הנחות יסוד, יצירת שפה משותפת ובסיס ליצירת תפיסת הפעולה מוסכמת של הרשות במצבי חירום. שיח מסוג זה אפשר להנהגת היישוב לנקוט בלשון פרו אקטיבית ולבנות מדיניות שהיא מעבר לפעילות הרשות המוגדרת, כדוגמת ניהול תרומות, קשר עם גורמי חוץ (צבא, עמותות וכדומה).

### **שלב 3- גזירת משמעויות מתפיסת ההפעלה הרצויה למהלכי עבודה- גיבוש תהליכי העבודה- בניית ממשקים רלוונטיים**

בסיום גיבוש תפיסת הפעולה בחירום של הרשות, חולקו עובדי הרשות לצוותי עבודה. כל צוות קיבל כתב מינוי שהגדיר את הסוגיות בהם על הצוות לעסוק ולייצר המלצה לשיטת הפעולה, בהתאמה וכנגזרת מתפיסת ההפעלה הכוללת.

צוותים כדוגמת- "צוות מענה סוציו חברתי", "צוות כח אדם ומתנדבים", "צוות דוברות והסברה", "ח"מלים" ו"רובעים" (לרשות שבחרה לנהל את החירום באמצעות מנגנונים הפועלים ברובעים/שכונות) זכו לליווי יועץ ארגוני שסייע להם בגזירת משמעויות ובניית נהלי עבודה וממשקים. מכלול הנתונים שנאספו יצרו "ספר הפעלה" רשותי לאירוע חירום.

### **שלב 4- הטמעה- תרגול- בניית תהליכים תומכים**

על מנת להבטיח שהתהליך יוטמע בוצעו פעולות הדרכה רחבות היקף בקרב עובדי הרשות, טופלו מבנים פיזיים (חדרי המלחמה טופלו למשל בהתאם לתפיסת ההפעלה העירונית שנבנתה- ובכך קובעו חלק מהתפיסות שנבנו ברמה הטכנית) ובוצע תרגיל סימולציה שמטרתו הייתה לבחון את התאמת תפיסת ההפעלה לתרחישי חירום אפשריים ולאפשר תרגול, תיקון וחידוד סוגיות על פי צורך. שאלת היציאה מהתהליך (fazing out) הייתה מרכזית וקריטית עבורנו והוחלט, ברוב המקרים, שלא לצאת בצורה חדה אלא לבצע הורדה הדרגתית בשעות הליווי- בבחינת- fazing down. בימים אלה נשקלות דרכים להמשך מעקב וליווי ארוכי טווח על מנת לשמר את היכולות שנוצרו מבלי לשמר תלות.

## הערכת פרויקט מח"ר ("מערך חירום רשות")

### עיקרי ממצאים<sup>2</sup>

פרופ' משה מאור

#### מבוא

מלחמת לבנון השנייה הבליטה סוגיות מרכזיות הנוגעות לרמת המוכנות המקומית למצבי חירום. מוכנות מקומית למצבי חירום מתייחסת ליכולתן הארגונית של רשויות מקומיות להגיב לאיומים באופן אשר יפחית את ההשלכות השליליות הקשורות לפגיעה בבריאות ובביטחון התושבים, ובשלמותם ופעילותם של מערכות שלטון ומבנים פיזיים. המלחמה היוותה אתגר משמעותי ליכולות הארגוניות של מרבית הרשויות, בין היתר, כיוון שהממשלה לא הכריזה על מצב חירום לאומי. לפיכך, לא נשלחו כוחות סיוע לאזור העורף בו התרחשה לחימה, ולא נאכפו הוראות פעולה בזמן חירום על עובדי הרשויות המקומיות. כמו כן, המלחמה הבליטה כשלי תיאום ברשויות עצמן, וביניהן לבין משרדים ממשלתיים וארגונים לא ממשלתיים. התמונה המתגלה ממספר מחקרים פרטניים ודו"חות ביקורת על מוכנות מקומית למצבי חירום חושפת כשלים מהותיים של גופי ממשל מרכזי ומקומי בהכנתם של הרשויות לפעילות במצבי חירום, כמו גם את כישלונם של ארגונים התנדבותיים ועסקיים רבים למלא את הוואקום שנוצר (Sharkansky, 2007; מבקר המדינה, 2007).

האגודה לפיתוח וקידום כח-אדם בשירותים החברתיים בישראל (אלכ"א) זיהתה כבר עם פרוץ המלחמה את בעיית המוכנות המקומית לחירום, ובעיקר את החשיבות של התאמת הפתרונות בנושא זה לצרכי הרשות המקומית וזאת בניגוד לאסטרטגיה הממשלתית לנושא זה שהתמקדה ביישום מערך מוכנות אחיד לכל הרשויות בישראל (קרי, משק לשעת חירום). מיד עם תום המלחמה, ייזמה אלכ"א את פרויקט "מערך חירום רשותי" (מח"ר) שמטרתו "להבנות תהליכי למידה ארגוניים הנשענים על חווית החירום של מלחמת לבנון השנייה, במטרה להבטיח את מוכנותם של הארגונים לאירועי חירום עתידיים, [ולהשפיע] דרך החירום על ההתנהלות בשגרה במרכיבים מוגדרים (עבודת צוות; ביזור מול ריכוז; התנהלות שוטפת, קשר עם ארגונים) (לינדר וגרינוולד, 2007, 1-2). הפרויקט יושם עד כה בעשרים ושש רשויות מקומיות בצפון הארץ ובאזור עוטף עזה בתקופה 2006-2008.

מבצעי הפרויקט פנו לראשי רשויות לבדיקת נכונותם ומחויבותם להוביל את תהליך השינוי. במקביל, גויסו שמונה יועצים מקצועיים בעלי ניסיון בניהול בחירום והיכרות עם המגזר המוניציפאלי שפעלו בפיקוח אלכ"א. הגישה שאומצה על ידי אלכ"א דגלה בשיתוף פעולה גמיש עם היועצים מתחילתו של תהליך התכנון למוכנות מקומית בחירום ועד סופו. גישה זו אפשרה לאלכ"א לשלב בין תפישתה המקצועית וערכיה לבין הידע, המומחיות והרגישויות של צוות היועצים. אסטרטגיית הפעילות שנבחרה זיהתה כאמור צורך חירום מקומי וסיפקה לרשות מענה ממוקד על ידי תפירת חליפת ייעוץ המותאמת לצרכיה, תוך מתן אחריות על תהליך זה לבעלי תפקידים ברשות המקומית ותיעול התגובות השליליות בעקבות מלחמת לבנון השנייה לעשייה בונה. המטרה הייתה לנסות ולנוע מעבר לניסוח מסמך כתוב הנושא את הכותרת "תוכנית חירום" (Perry and Lindell, 338, 2003). במילים אחרות, תוכנית חירום לא נלקחה כראיה למוכנותה של הרשות. לחלופין, נעשה ניסיון "לעזור להנהגת הרשות לעזור לעצמה" תוך מיסוד מנגנונים ללמידה ארגונית מתמשכת על מנת להכין את הרשות למצבי חירום עתידיים. לצורך כך בוצע תהליך הפקת לקחים בקרב הצוות הבכיר ברשות שהוביל לתהליך אבחוני במהלכו זוהו נקודות החולשה והחוזק של פעילות הרשות בחירום. סדנת הפקת לקחים מסכמת הציגה את תוצרי האבחון וגיבשה את תפישת הפעלת הרשות בחירום תוך התייחסות למימד הפנים-ארגוני וליחסי הרשות עם ארגונים ממשלתיים ושאנם ממשלתיים בזמן חירום. לאחר מכן, הוקמו צוותי עבודה תחומיים וצוותים חוצי-תחומים שתרגמו את תפישת ההפעלה לנהלים. נהלים אלו תורגלו הן במסגרות התחומיות והן ברמה המערכתית. לבסוף, נעשה ניסיון ליצור מנגנונים להמשך למידה ארגונית הקשורה להיערכות הרשות בחירום.

מחקר זה התמקד בהערכת האפקטיביות של פרויקט המח"ר תוך בחינה פרטנית של אסטרטגיות ההתערבות שיושמו בשמונה רשויות מקומיות שסיימו את הפרויקט או עמדו לסיימו. הערכת האפקטיביות בוצעה בין השאר

2 החומר להלן מקורו במסמך שנכתב במסגרת גיינט-אלכ"א: מאור, מ. (2008). הערכת הפרויקט "מערך חירום רשותי" של האגודה לפיתוח וקידום כח-אדם בשירותים החברתיים בישראל

ברמות הבאות: (1) תוצרים; (2) יישום עקרונות תכנון מיטבי של מוכנות חירום (Quarantelli, 1997), ו- (3) יישום הלקחים שנלמדו מאסון קתרינה. המחקר בוחן את התפתחותן של יכולות ארגוניות לתגובה מאורגנת (organized response) בזמן חירום. "תגובה מאורגנת דורשת בנקודה מסוימת, הכרה חיצונית בתכליתיותה ועצמאותה של הישות [הארגונית]; [...] בהירות בתוך הישות לגבי חלוקת העבודה; [...] התייחסות למשאבי כח-אדם ולמשאבים חומריים, ופעולה המשותפת של פרטים ויחידות חברתיות קטנות כגדולות" (Kreps and Lovegren Bosworth, 2006). מחקר זה גם בדק את המידה בה ישמו הרשויות המקומיות את תוצרי הפרויקט בניהול הרשות בשגרה.

בנוסף, מחקר הערכה זה קושר את הניסיון של אלכ"א לגבש את תהליך התכנון למוכנות מקומית למצבי חירום עם הבעיות הקשורות ללמידה פנים-ארגונית ולהסתגלות ארגונית בסביבות דינאמיות אשר מאפיינות מצב חירום. "למידה נהיית ארגונית כאשר חברי הארגון מבחינים בטעות או אנמליה ומתקנים אותה על-ידי בניה מחודשת של תיאורית הפעולה הארגונית [...], מטמיעים את תוצאות הבדיקה בתפיסות הארגון המוחזקות על ידי חבריו (מודלים מנטאליים) ו/או בעצמים אפיסטמולוגיים, כמו מפות, זיכרונות ותוכניות" (Arygris and Schön, 1996). המחקר בחן את דפוסי הלמידה הארגונית אשר התרחשו בזמן הפרויקט ומייד לאחריו דרך יצירתם של מנגנונים (כגון, פורומים, ועדות) שמטרתם לעדכן נוהלי חירום ולוודא הטמעתם.

### סקירת ספרות

מחקר זה ניצב בצומת של שני תחומי חקר. הראשון נוגע להערכת מוכנות מקומית לחירום ומקיף את המחקרים הסובבים סביב "ניהול חירום כולל" (comprehensive emergency management) ואילו השני נוגע במודלים של הדרכה ופיתוח ארגוני ברשויות מקומיות. מקורו של תחום החקר הראשון במחקרים שפורסמו בשנות הששים ושילבו תיאוריה ארגונית עם אסונות. ההשלכות של אסון - המוגדר כלחץ על מערכת חברתית - על התיאוריה המנהלית נחקרו על ידי תומפסון והוקס (Thompson and Hawkes 1962). הם מצאו שאסונות יכולים להוביל למגמות הבאות: (1) עליה באוטונומיה מקומית כיוון שהיחסים השגרתיים בין היחידות נקטעים; (2) יישום של מאפייני עבר מוסדיים של הקצאת משאבים בין חלקי המערכת ורמת האינטגרציה בין חלקים אלו (למשל, פרגמנטציה); (3) תהליכי ההתמודדות עם אסון; ו- (4) יישום של רציונאל עבר (pre-existing) של משילות (לדוגמא, פלורליזם) לתהליכי התמודדות עם אסון. במחקרו הקלאסי, "Organizations in Action" (Thompson 1967) הרחיב לגבי תהליכים אלו והתבסס עליהם עת ניסח תיאוריה כוללת של התנהגות ארגונית. חוקרים רבים (לדוגמא, Quarantelli 1984a, 1984b; Dynes and Quarantelli 1977) המשיכו מנקודה זו ופירטו את התהליכים המתקיימים שעה שאסון מגדיר מחדש אתגרים ניהוליים הניצבים בפני מקבלי החלטות ברמה המקומית (Kreps 1991). ניתוח זה סלל את הדרך לעיצוב אסטרטגיות וטקטיקות מגוונות אשר הגדירו "ניהול חירום מקיף" (Lindell and Perry, 1992). חוקרים אחרים, כגון דניס (Denis 1997) וטרנר (Turner 1994), העמיקו את היסודות הקונספטואליים הללו.

מקורו של תחום החקר השני במחקר שפרסם מאור (2008) ובו הוא מציג שלושה מודלים של הדרכה ופיתוח ארגוני ברשויות מקומיות: מודל ממוקד רשות מקומית; מודל ממוקד שלטון מרכזי, ומודל השותפות המשלב מרכיבים של שני המודלים הראשונים. עד להוצאתו לפועל של פרויקט המח"ר יושם מודל ממוקד שלטון מרכזי בתחום המוכנות המקומית לחירום בישראל. נהלי מל"ח (משק לשעת חירום) משקפים את מאפייניו של מודל זה: (1) יישום אחיד של תפישת השלטון המרכזי את המוכנות המקומית לחירום, ו- (2) צמצום תפקיד הרשות המקומית לתרגול הנהלים ובדיקת צייתנות לנהלים אלו. פרויקט המח"ר מהווה שינוי חד של תפישת תהליך התכנון למוכנות מקומית לחירום וישום (במקביל למודל הראשון) של מודל ממוקד רשות מקומית. מאפייני מודל זה כוללים תפירה של חליפת חירום הנגזרת אך ורק מצרכיה של הרשות המקומית ותרגולה תוך אי מעורבות של השלטון המרכזי בתהליך זה.

לצורך ביצוע הערכה לגבי מידת היישום של עקרונות תכנון מיטבי בתחום מוכנות מקומית לחירום, התבסס מחקר זה על שני מחקרים מתחום החקר הראשון. מחקרו של קוארנטלי (Quarantelli 1997) הרחיב בכל הנוגע לתהליך תכנון חירום; בחן את ניהול הקהילה בחירום הדרוש לתכנון מיטבי של ניהול מצב חירום, וזיהה עשרה קריטריונים שהוכחו כחשובים במחקרים שבוצעו על ידי מדעני חברה במשך 40 שנה. מחקרו של פרי ולינדל (Perry and Lindell 2003) עסק במושג של מוכנות קהילתית ותכנון במצבי חירום. המחקר עמד על

האפשרות למצות את הידע בנושא לכדי עשר הנחיות לתהליכי תכנון. הנחיות אלו עוברות כחוט השני בכל המחקרים החשובים העוסקים במוכנות מקומית לאסונות טבעיים וטכנולוגיים - חלקם ניתנים ליישום בנושאי מוכנות לפעילות טרור כמו גם למלחמה. ההנחיות והקריטריונים הללו משולבים במתודולוגיה אליה נפנה תשומת לבנו כעת.

### מתודולוגיה

הערכת האפקטיביות בוצעה בין השאר ברמות הבאות: (1) תוצרים; (2) יישום עקרונות תכנון טוב של מוכנות חירום (Quarantelli 1997), ו- (3) יישום לקחים שנלמדו מאסון קתרינה. הערכת התוצרים בוצעה על ידי ניתוח מוסדי של המימדים הבאים: (1) תוצרי הקשר, תפישה ותכנון, הכוללים עיצוב תפישת הפעלה, נהלי חירום, שינוי תרבות ארגונית וכדומה; (2) מנגנונים מבניים הנוגעים לפעילות הרשות המקומית בחירום, כגון מבנה ארגוני בחירום; (3) מנגנונים הפועלים הן בחירום והן בזמן שגרה; (4) מנגנוני רענון ושימור תפישת החירום הרשותית ונהלי החירום; (5) יידוע תושבים, ו- (6) תירגול ברמה המערכתית של תפישת החירום ונהלי החירום. בנוסף, נערכו שלוש שנים ראיונות עם צוות הניהול הבכיר ברשויות שנבחרו; יועצי החירום וצוות הניהול של הפרויקט באלכ"א. הראיונות התבססו על שאלון המכיל שאלות פתוחות וסקר הערכה במהלכו נתבקשו הנשאלים לציין (על סולם הנע בין 0-10) את המידה בה שיפר הפרויקט את מוכנות הרשות לחירום.

טבלה 1 מפרטת את עשרים ושבעה הממדים של מוכנות לחירום שנגזרו מהספרות המחקרית בנושא, ואת אופן קיבוצם לאחד עשר מדדים. לגבי חלק מן המימדים, נמצא בספרות המחקרית קשר לרמה גבוהה של מוכנות קהילתית. מימדים אלו כוללים את הלימות (appropriateness) התגובה של הרשות המקומית במצבי חירום ולא דווקא התמקדות בלעדית במהירות (Perry and Lindell 2003, 342); גמישות תגובה (Perry and Lin 2003, 342; Corbacioglu and Kapucu 2006, 214); תיאום פנים-רשותי (Perry and Lindell 2003, 345-6); זרימת מידע פנים-רשותית וניהול המידע לציבור (Perry and Lindell 2003, 343-4). הבעיות הספציפיות של חלק ניכר מהרשויות המקומיות בישראל, בעיקר אלו הנוגעות לאיכות כח האדם ולרמה הגבוהה של פוליטיזציה במערכת, אילצו את המחקר להתייחס גם למימדים הבאים: תרבות של שיתוף פעולה פנים-רשותי; מקצועיות בהכנה לחירום; יכולת שליטה מרכזית בחירום; שת"פ בין מגזרי, ובין הרשות לארגונים ממשלתיים; והאינטגרציה הפנים-רשותית בכל הנוגע למענים פסיכו-חברתיים.

### טבלה 1. הרכבם של מדדי האפקטיביות של ההתערבות הייעוצית\*

מדד	הרכב המדד (ע"ב ממוצע)
תגובת הרשות המקומית בחירום	- הלימות התגובה - מהירות התגובה - גמישות התגובה
שליטה	- יכולת שליטה של הרשות על מתן מענה - היכולת למנוע מעמותות לעקוף את הרשות
מקצועיות	- הנחלתה של שפה מקצועית - הסיכוי לעבודה לפי נהלים (חירום) - צמצום רעשים פוליטיים
תיאום פנים-רשותי	- תיאום ציפיות בין מחלקות - תיאום רצונות ואינטרסים בין מחלקות - ממשקי עבודה בין מחלקות

<ul style="list-style-type: none"> <li>- עידוד חשיבה משותפת</li> <li>- הפריה הדדית</li> <li>- אקלים האמון בין המחלקות</li> <li>- הנכונות לעזרה הדדית בין מחלקות</li> <li>- פיתוח תרבות צוותית</li> <li>- התמודדות עם חסמים לשת"פ</li> <li>- זרימת מידע לרוחב (בין גופי מטה)</li> <li>- זרימת מידע לאורך (בין מטה וקו)</li> <li>- ניהול המידע לציבור</li> <li>- השילוב של עובדים ומתנדבים המספקים</li> <li>- שת"פ עם הצבא</li> <li>- שת"פ עם משרדי הממשלה</li> <li>- שת"פ עם ארגונים התנדבותיים ואחרים</li> <li>- מודעות הרשות למבנה, למשימות וליכולות והמגבלות של הארגונים עימם היא משתפת פעולה</li> <li>- צמצום תלות האוכלוסייה במערכות העירוניות</li> <li>- התנהלות שוטפת</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>תרבות ארגונית</li> <li>זרימת מידע</li> <li>אינטגרציה של המענה הפסיכו-חברתי מענה פסיכו-חברתי בקביעת המדיניות העירונית</li> <li>שת"פ עם הצבא</li> <li>שת"פ עם משרדי ממשלה</li> <li>שת"פ בין מגזרי - סנכרון פעולות עמותות</li> <li>חסן עצמי</li> <li>התנהלות שוטפת (שגרה)</li> </ul>
--	--

השאלות שנבחרו מבקשות בנוסף להאיר את ההבדלים בין למידה חד-כיוונית (single-loop learning) המוגבלת לשיפור ההסתברות של השגת מטרה במסגרת הקיימת של הנחות הפעולה, לבין למידה מורכבת יותר (double-loop learning) הכוללת בעיקר בדיקה ביקורתית של מסגרת הנחות הפעולה, ועיצובה מחדש (Arygris and Schön, 1996). סוג הלמידה השני הינו איכותי יותר כיון שהוא מחייב בחינה של נושאים רגישים שלא עולים תדיר על סדר היום של מוכנות מקומית לחירום (Ben-Horin Naot, Lipshitz, Popper, 2004). דוגמא קלאסית לנושאים אלו הינם היבטים תרבותיים הנוגעים להירארכיה וסמכות, תקשורת וקבלת החלטות, סודיות ואשמה, שפה ומשאבים המשפיעים על תפישת הארגונים את עצמם ואת שותפיהם הפוטנציאליים בעיתות חירום (Rozakis 2007). לבסוף, השאלות אפשרו לבדוק את התוצרים של פרויקט המח"ר אל מול כל אחת ואחת מהלקחים שנלמדו מאסון קתרינה (GAO 2006; Comfort 2007; Col 2007; Donahue and O'Keefe 2007; Woodhouse 2007).

הניתוח הכמותי מתבסס על תשובותיהם של המנכ"לים ושל יועצי החירום. המחקר בוצע בשמונה רשויות מקומיות שסיימו את הפרויקט או עמדו לסיימו.



**ממצאים**

טבלה 2 מציגה את התוצרים של פרויקט המח"ר בשמונת הרשויות המקומיות שנבדקו. נמצא כי קיים מגוון תוצרים, דבר המייצג גם את שונות הצרכים של הרשויות השונות. חלקם תוצרי הקשר, תפישה ותכנון, חלקם תוצרים מבניים הנוגעים לחירום בלבד וחלקם תוצרים מבניים הנוגעים לחירום ולשגרה, מנגנוני רענון ושימור ומנגנונים ליידוע הציבור.

**טבלה 2. פרויקט "מערך חירום רשותי": דוגמאות לתוצרים שונים**

תוצרי הקשר, תפישה ותכנון	תוצרים מבניים הנוגעים לחירום	תוצרים מבניים הנוגעים לחירום ושגרה	מנגנוני רענון ושימור	יידוע תושבים
תפישת הפעלה	מבנה ארגוני בחירום	מרכז מידע 106	פורום חירום: פגישה חודשית של מנכ"ל העיר עם ראשי המטה של המכלולים	תקשורת מקומית
נהלים ופק"לים	פורום הערכת מצב עירוני	סיירת מתנדבים	צוותי עבודה אינטגרטיביים בין ארגונים ובין מגזריים	אגרת לתושבים
תוכנית עבודה יישובית	מנהלת פינוי + קריטריונים		צוותי חסן קהילתי בישובים (ועדת פרט/קהילה)	
תוכניות עבודה צוותיות/תחומית	פורום מתנדבים וכ"א		צוות מוביל מקצועי	
שקיפות ואיגום משאבים: הכנת טבלה המרכזת את המענים הקיימים מול החסרים	פורום מוסדות פסיכו-סוציאליים			
הדרכה, דרך הנוהל הבינתחומי, ביוזמת משרד הרווחה	חמ"ל מרכזי			
יצירת מאגר נתונים על תושבי המועצה המאפשר הערכת כמות המשפחות לפינוי מרוכז	אמנת שירות בחירום			
עיצוב והטמעה של מודל קליטה קהילתי לאחר פינוי	מכלול לטיפול באוכלוסייה: 6 רכזים מוניציפאליים אזוריים המשמשים מנהלי זירה בחירום			
	צוותי חירום יישובי			
	הקמת מנהלות רובעים			
	הכנת צח"י להיערכות לפינוי			
	קשר ממוסד עם המועצה הקולטת בעת פינוי			

במסגרת המחקר הושאו עקרונות פרויקט המח"ר מול עקרונות תכנון מיטבי של מוכנות לחירום (טבלה 3). למעט ההישענות על מחקרים מדעיים העוסקים במוכנות מקומית לחירום, הממצאים מעידים באופן חד משמעי כי הפרויקט - קרי, מיקודו, תכניו, דגשיו והתהליכים שהניע - בוצע לפי עקרונות אלו. ניתן לנמק את אי ההישענות על מחקרים מדעיים בעובדה כי יועצי חירום הביאו עימם את ניסיונם מהשירות הצבאי בפיקוד העורף. הפרויקט לבש אם כן אופן פראקטי ופרגמטי יותר מאשר תיאורטי.

### טבלה 3. הערכת העקרונות של פרויקט המח"ר מול עקרונות תכנון מיטבי של מוכנות לחירום\*

פרויקט מח"ר	עקרון
+	ראיית החירום, באופן כמותי ואיכותי, כשונה מאירוע משברי מינורי
+	דגש על תהליך תכנון מתמשך, ולא רק על הכנת מסמך מוכנות לחירום
+	אימוץ גישה רב-סיכונית, ולא התמקדות בגורם סיכון יחיד
+	אימוץ גישה גנרית, ולא גישה המתמקדת בארגון אחד
+	התמקדות בתיאום משאבי חירום, ולא רק בניסיון להגביר שליטה ריכוזית
+	התמקדות בעקרונות כלליים ותרגומם לנוהלי חירום רשתיים ומחלקתיים על ידי אלו האמורים לבצעם
+	הנחה כי התושבים יגיבו בחיוב להנחיות הרשות המקומית במהלך מצב החירום
+	דגש על הצורך באינטגרציה בין-ופנים-ארגונית בתהליך התכנון
+	דגש על בעיות צפויות והצעות לפתרון
-	הישענות על מחקרים מדעיים העוסקים במוכנות לחירום
--	התייחסות בתהליך התכנון לשלבים הרלוונטיים (מוכנות, תגובה, פינוי)

\* העקרונות שאובים ממחקרו של Quarantelli, 1997;

טבלה 4 מציגה את הערכת התוצרים של פרויקט המח"ר מול הלקחים המרכזיים שנלמדו מאסון קתרינה. נקודת פתיחה מעניינת להצגת הממצאים היא דווקא המימד שנמצא לא רלוונטי כיוון שאינו תלוי בפעילותה של הרשות המקומית: קבלת תמיכה מהממשל המרכזי בתכנון מוכנות מקומית לחירום. בכל הרשויות המקומיות שנבדקו ציינו המרואיינים כי הנחת הפעולה שלהם בתכנון מוכנות מקומית לחירום היא אי מעורבות של הממשלה בעת קרות אירוע החירום, אלא אם כן השלכותיו יחצו רף גבוה ביותר של אבידות בנפש. ממשלת ישראל לא השכילה עד כה ללמוד מניסיון הממשל האמריקאי המורגל בתגובה לאסונות טבע ולפיגועי טרור (ראו פיצוץ משרדי הממשלה באוקלהומה ואירועי 9/11). מעבר לנקודה זו, הצוות המוביל של פרויקט המח"ר וכן צוות ניהול הפרויקט באלכ"א השכילו לשלב את לקחי אסון קתרינה בסדר היום של הפרויקט. שני המימדים שלא נלקחו

בחשבון די הצורך הם שילוב התושבים בתהליכי מוכנות לחירום והישענות על מידע השאוב ממחקרים מדעיים בתהליך תכנון מוכנות מקומית לחירום.

**טבלה 4: הערכת התוצרים של פרויקט המח"ר מול הלקחים המרכזיים שנלמדו מאסון קתרינה**

פרויקט מח"ר	לקחים
+	- על הרשות המקומית להתכונן לחירום באופן נחרץ ומוקדם ככל שניתן (Cole 2007)
ל.ר.	- הרשות המקומית צריכה לקבל תמיכה מהממשל המרכזי בתכנון מוכנותה לחירום (Cole 2007)
—	- תושבי הרשות המקומית צריכים להשתתף בכל שלב ושלב של תהליכי התכנון למוכנות מקומית לחירום (Cole 2007)
—	- יש לשלב מידע השאוב ממחקרים מדעיים בתהליך התכנון למוכנות מקומית לחירום (Cole 2007)
+	- יש להתמקד ברכישת יכולת טכנולוגית בעזרתה ניתן יהיה לתמוך וליישם תוכניות החירום (Comfort 2005)
+	- יש להתמקד במנהיג מקומי בעל יכולת להניע ולהוביל תהליכים (Comfort 2005)
+	- יש לפתח יכולת לזהות ולתקן שגיאות במהלך תגובת הרשות המקומית בחירום (Comfort 2005)
+	- יש צורך קריטי לזהות קשרים, הקשרים ויחסי תלות בין תשתיות, ובין תשתיות לבין המערכות המנהלות אותן (Comfort 2005)
+	- יש צורך למצוא דרכים לקשור בין רצונם של מתנדבים לעזור בזמן חירום לבין סדר העדיפות של הרשות המקומית (Donahue and O'Keefe 2007)
+	- יש צורך במנגנון להערכת מצב רשותית בעת חירום על מנת לשפר תיאום בין-אירגוני (Comfort 2007)

**דין ומסקנות**

אין זה חדש כי קיימת שונות רבה במוכנותן של רשויות מקומיות בישראל לחירום. הסיבה לשונות זו נעוצה, בין היתר, בעובדה כי שליש מהרשויות המקומיות בישראל מאופיינות ברמה גבוהה של סטנדרטים ניהוליים, מקצועיים ואתיים; שליש אחר מאופיין ברמת סטנדרטים מקובלת, ושליש בסטנדרטים בלתי ראויים (תגובת משרד הפנים לטיטוט דוח מבקר המדינה, מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי, 2003: 23). אולם מכך אין להסיק כי רשויות חזקות מבחינה פיננסית וניהולית מאופיינות במוכנות טובה יותר לחירום. לעתים, רשויות חזקות הינן עתירות ייעוץ, אך חסרות מערכת בקרה ופיקוח על תוכן הייעוץ. לדוגמא, באחת מן הרשויות החזקות שנחקרו הועסק יועץ ארגוני לנושאי היערכות חירום ללא כל הכשרה במוכנות מקומית לחירום. אין פלא אפוא כי התערבות ייעוצית זו התמקדה באספקטים טכניים של מוכנות חירום ולא ניסתה ליצור זיקה בין פעילות הרשות בחירום לבין פעילותה בשגרה. יתכן גם כי ברשויות חזקות מתבצעים מספר רב של פרויקטים שחלקם אינם מתחברים לליבת הפעילות של הרשות המקומית. בנוסף, רשויות חזקות עלולות ללקות בכשל יוהרה —

דינאמיקה מושרשת המבטאת בטחון עצמי של שחקנים במידת מוכנותם לחירום — ולהתכונן לאירועי חירום עתידיים לפי דפוסי תגובתן באירועי חירום קודמים ולא על פי תפישה אסטרטגית סדורה ומגובשת של מוכנות רשותית לחירום.

כשלי תכנון פוטנציאליים אלו מעלים על סדר היום של הנהלות רשויות מקומיות שני דפוסי פעולה: (1) שיפור מבנים ותהליכים רשותיים בשגרה הרלוונטיים לפעילות הרשות בחירום, שכן סביר להניח כי מה שפועל כשורה בשגרה יפעל כך גם בחירום, ו-(2) שיפור מבנים ותהליכים רשותיים הנוגעים לחירום וניצול המומנטום של שיפור זה לשינוי פעילות הרשות בשגרה. במילים אחרות, שימוש בהכנה לחירום כקטליזטור להנעת שינויים בשגרה, לדוגמה עקב אי היכולת להניע תהליכים וליזום שינויים בשגרה. שני דפוסי פעולה אלו מהווים סוג של תשתית לפעילות אינטגרטיבית ברשות, אולם, ללא קשר לדפוס הפעולה שנבחר על ידי הנהגת הרשות המקומית, הצעד הראשון הינו במחשבה ולא בפעילות. בראש סדר העדיפויות של רשות מקומית המתכוננת לחירום ניצב הצורך האסטרטגי של פיתוח חזון עירוני לחירום — תפישת הפעלה ומבנה ארגוני לחירום — המבוסס על צרכי הרשות לאור הלקחים שהופקו על ידה באירועים קודמים. עיצוב תפישה זו הינו הכרחי, בין היתר, כיון שבעת חירום הנטייה הטבעית של הנהלת הרשות הפועלת ללא תפישה מנחה היא להגיע לאירוע למרות שתפקידה הינו לתאם את התגובה מחמ"ל מרכזי. בנוסף, ללא תפישת הפעלה בחירום ממוקדת מרבית היחידות ברשויות מקומיות בעצמן ורוצות לספק כמה שיותר שירותים - מצב המוביל לתגובה שאינה מידתית ואינה אינטגרטיבית. העדר תפישת פעולה יוצרת אי בהירות בשירותים שאמורה לספק כל מחלקה ברשות המקומית למחלקות אחרות, ובעיקר אי בהירות לגבי השירותים שהרשות אינה מספקת לציבור בחירום. תפישת הפעלה עירונית ממנה נגזרים מבנה ארגוני בחירום ונהלי חירום תחומיים מאפשרת יישום עקרון הרציפות, לפיו ממלאי מקום או עובדים חדשים אמורים לקרוא את הנוהל ולפעול על פיו. מבחינה זו נחל פרויקט המח"ר הצלחה ברורה. בכל הרשויות שנבדקו גובשה ותורגלה תפישת הפעלה בחירום על נגזרותיה השונות, וכמו כן הובנו תהליכי עבודה בחירום וגובשו הסכמי הספקת שירות בין מחלקתיים (service-level agreements). הצלחת הפרויקט נעוצה גם בתבניות הא-ליניאריות שנוצרו ברשויות, קרי דפוסי פעולה שמחד גיסא עוקפים ראשי מחלקות/אגפים שאינם מתפקדים באופן משביע רצון בשגרה, ומאידך מתחברים לצוותים מקצועיים במחלקות/אגפים אלו המתפקדים כשורה. עם סיום הפרויקט, מערך החירום בכל הרשויות נשען על מנהלים עירוניים שנבחרו כי הוכיחו עצמם במלחמת לבנון השנייה או בשל יכולתם ולא דווקא בשל תפקידם הפורמאלי. הצלחה זו יצרה חריטה חד משמעית של תחושת הצלחה בקרב הצוותים המקצועיים ברשויות המקומיות שנבדקו ובחלק מהן, אף החזירה את האמון של הגורמים התורמים ביכולת הניהול של רשויות אלו.

אשר לזיקה בין פעילות הרשות בחירום לבין פעילותה בשגרה, ניתן לומר שנרשמה הצלחה ברורה מכורח הנסיבות בארבע מהרשויות (שתים מהן בעוטף עזה). בנוסף, בכל הרשויות שנבדקו ציינו המרואיינים כי הפרויקט יצר מצב בו לא יתכן גיוס מנהל בכיר לתפקיד רשותי אם משמעות הפעילות בחירום אינה ברורה לו. עוד נאמר, שאם יוזמים שינוי ברשות המקומית, קיימת מודעות בדבר הצורך ליצור חפיפה עם פעילות הרשות בשגרה.

הצלחה ברורה נוספת שנרשמה במרבית הרשויות קשורה בתקשורת ושת"פ בין מנהלי הרווחה ומנהלי השרות הפסיכולוגי הייעוצי; בין מנהלי החינוך הפורמאלי והבלתי פורמאלי, ובין מחלקות רווחה וחינוך. העובדה כי מלחמת לבנון השנייה יצרה אי של שקיפות באזורי העימות, הדגישה את יכולותיהם של אותן מחלקות/יחידות ברשות שפעלו באופן מקצועי; הכירו את "השטח" (קרי, את צרכי האוכלוסייה המקומית); ידעו לתקשר עם האוכלוסייה המקומית והשכילו להפעיל מתנדבים באופן אפקטיבי. לדוגמה, בחלק ניכר מהמקרים היו אלה הגופים האמונים על הספקת המענה הפסיכו-חברתי שתפקדו באופן מקצועי למרות שלא זכו לעזרה ממשרדי הממשלה הרלוונטיים. לדברי רבים מהם, בעבר "לא ספרו אותם" אך לאחר המלחמה נוכחו בחשיבותם. המלחמה הגדילה את הנראות הציבורית של צוותים אלו; הקנתה להם יכולת השפעה גדולה יותר על מדיניות הרשות, ואפשרה להם להעזיז בנושאים הנוגעים לסדר היום המקצועי שלהם. המפגש בין הכוחות שפעלו כשורה לבין אלו שנכשלו העלה אומנם מועקה, ייסורי מצפון והאשמות בין מחלקות ברשות ובתוכן. אולם תהליך זה חידד את נקודות הכשל של הרשות — חוסן יישובי/קהילתי/רשותי/מחלקתי/עצמי; אפשר למפות את צרכי הרשות בחירום, קרי לבנות את פרופיל הפגיעות של הרשות, ויצר דרכים שונות לשילובם של מנהלי הגופים האמונים על המענה הפסיכו-חברתי בקביעת המדיניות העירונית בחירום ובשגרה.

הצלחה נוספת של הפרויקט קשורה בהעצמתו של הגורם המוקדי ברשות המקומית שנבחר להוביל את התהליך התכנון למוכנות מקומית בחירום. כיון שיועצי החירום נכנסו לרשות בזהות אקס-טריטוריאלי, זכו הם במהירות יחסית לאמונם של המנכ"לים. אולם במספר רשויות הגורם המוקדי היה מנהל אגף בטחון; פרויקטור מאגף הביטחון; מנהל אגף כספים, ומנהל המחלקה לתכנון אסטרטגי. גורמים אלו הועצמו כיוון שפרויקט המח"ר סבב בין היתר סביב בניית תשתית תמיכה מקצועית לגורם המוקדי בכל הנוגע לתיאום מוכנות הרשות לחירום. בנוסף, גורמים אלו הועצמו כיוון שהם היוו ציר מרכזי בהנעת שלבי הפרויקט, החל משלב סדנאות העיבוד והליבון של חוויות המלחמה — שכללו בחירת אירוע, עיבוד קוגניטיבי של ניסיון הפרט באירוע, עיבוד המצב בהווה וזיהוי משאבי התמודדות — וסדנאות הפקת לקחים שהציפו את הבעיות המרכזיות בפניהם ניצבה הנהלת הרשות המקומית. בעיות אלו סיפקו ליועצי החירום תמונה מדויקת ואינטרטיבית על מוכנות הרשות לחירום. בשלב השני, אפשרה תמונה זו ליועצים להתאים, בתזמון המתאים וסביב הגורם המוקדי, פתרונות מארגז הכלים שברשותם ולעגנם בפק"לים ונהלים, תוכניות עבודה ומנגנונים קבועים של עדכון ורענון שמטרתם לאפשר שיח מקצועי בנושא החירום; ליצור תודעה של רציפות ומסוגלות, ולשמר את תהליך ההכנה לחירום גם בעת חילופי גברי בהנהגת הרשות. הנהלים ותוכניות העבודה נוסחו על ידי צוותי משימה תחומיים שהורכבו מעובדי הרשות ואפשרו לגורם המוקדי ולדרג המקצועי, קרי למנהלי המחלקות השונות, שליטה על תהליך העיצוב של תפישת החירום העירונית בחירום. בנוסף, גובש סל שירותים בחירום המסופק על ידי כל אחת ממחלקות הרשות המקומית ליחידות אחרות ברשות ולתושבי העיר ונעשתה חלוקה ברורה של גזרות בין מחלקות כך שכל מחלקה יודעת כיצד היא נתפשת על ידי מחלקות אחרות במבנה הרשות בחירום ועל ידי הגורם המוקדי.

הקשיים המרכזיים שנרשמו במהלך הפרויקט כללו אי שיתוף פעולה של מנהל אגף זה או אחר לאורך כל הפרויקט, אי שיתוף פעולה בשלב ההתחלתי של הפרויקט עד לרכישת אמון ביועצי החירום; כניסת מנכ"ל חדש וגורם מוקדי לאחר תחילתה של ההתערבות הייעוצית, ואיכות נמוכה של כוח אדם במספר מחלקות/אגפים (לפי דברי אחד ממנכ"לי העירייה).

במספר תחומים לא נרשמה תרומה משמעותית של הפרויקט. פרויקט המח"ר לא רשם תרומה משמעותית ביצירת שיתופי פעולה של הרשות המקומית עם משרדי ממשלה, צבא וארגונים מהסקטור הפרטי וההתנדבותי. הפרויקט גם לא עסק בשת"פ אזורי, קרי בין רשויות מקומיות באותו אזור, למרות העובדה שלרשויות שונות יתרונות שונים בתחום המוכנות לחירום שיכולים לפצות על כשלי מוכנות ברשויות אלו. הפרויקט גם לא עסק בהקניית מיומנויות מקצועיות ובמתן כלים למנכ"ל, אלא בדיאלוג עמו על מנת לתפור לו חליפת תמיכה מיידית, מערכתית ואינטגרטיבית. לרוב, לא עוצבה אסטרטגיית יציאה ברורה דבר שהוביל לסיום הפרויקט עת נוצלה הקצאת שעות הייעוץ לרשות המקומית שנבדקה. ברוב המקרים, בוצעה היציאה לאחר הפצת הנהלים ותירגולם. שיתוף אזרחים בתהליך התכנון למוכנות מקומית לחירום נרשם בעיקר בשתיים מהרשויות, וברמת הצח"י, גם בשתי רשויות נוספות.

פערי ההערכה בין תפישות המנכ"לים לבין תפישות יועצי החירום את האפקטיביות של פרויקט המח"ר נמצאו בחלק מהרשויות אולם למרות פערים אלו, בחינה כללית של הממצאים מראה בבירור כי פרויקט זה נחל הצלחה רבה ביותר. בכל הרשויות המקומיות שנבדקו נוצרה תודעה של יכולת בכל הקשור לתכנון מוכנות מקומית בחירום. בכל הרשויות עלתה בקשה לתקציב מינימאלי שיחולל את המשך הפרויקט ולעריכת כנסים מורחבים, עד לרמת מנהלי מחלקות, בהם יופיעו יועצי החירום וישמרו על הגחלת, קרי יצרו תודעה של רציפות וישמרו את המוטיבציה למוכנות מקומית לחירום. לפי דברי אחד המנכ"לים, "ברמת הרשות, צריך גוף שיעמוד לך על הראש. צריך גננת, בייביסיטר, מנדנדת שתעשה את זה. זה בדיוק כמו לבצע אחזקה למחשב." ללא המשך פרויקט זה, גובר הסיכון כי צרכים דחופים של רשויות מקומיות יגברו על הצורך האסטרטגי של מוכנות מקומית לחירום.

## מראי מקום

לינדר, מ. וגרינוולד י. (2007). "מודל עבודה ייעוצית ברשויות המקומיות", מסמך פנימי, ירושלים: אלכ"א ג'וינט ישראל.

מבקר המדינה. 2007. היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה. ירושלים: המדפיס הממשלתי.

משרד הפנים. 2003. תגובת משרד הפנים לטיטוט דו"ח ביקורת משרד מבקר המדינה. מרכזי הדרכה לרשויות המקומיות. ירושלים: משרד הפנים, נובמבר.

Argyris, C. and D. Schön. 1996. *Organizational Learning II*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Ben-Horin Naot Yael, Raanan Lipshitz and Micha Popper. 2004. "Discerning the Quality of Organizational Learning." *Management Learning* 35(4): 451-472.

Col, Jeanne-Marie. 2007. "Managing Disasters: The Role of Local Government" *Public Administration Review*, 67, Supp. 1, pp. 114-124.

Comfort, K. Louise. 2005. "Fragility in Disaster Response: Hurricane Katrina, 29 August 2005." *The Forum* 3(3): 3-8.

Comfort, K. Louise. 2007. "Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control" *Public Administration Review*, 67, Supp. 1, pp. 189-197.

Cook, S.D.N. and Yanow, D. 1993. "Culture and Organizational Learning." *Journal of Management Inquiry*, 2: 373-390.

Corbacioglu, Sitki and Naim Kapucu. 2006. "Organizational Learning and Self-Adaptation in Dynamic Disaster Environment." *Disasters*, 30(2): 212-233.

Denis, H. 1997. "Technology, Structure, and Culture in Disaster Management", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 13: 25-43.

Donahue, Amy K. and Sean O'Keefe. 2007. "Universal Lessons from Unique Events: Perspectives from Columbia and Katrina" *Public Administration Review*, 67, Supp. 1, pp. 77-81.

Dynes, R.R. and Quarantelli, E.L. 1977. *Organizational Communications and Decision Making in Crises*. (Report Series No. 17) Columbus, OH: Disaster Research Center, Ohio State University.

Kreps, Gary A. 1991. "Organizing for Emergency Management." In T.E. Drabek and G.J. Hoetmer (eds.) *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington DC: International City Management Association, pp. 30-54.

Kreps, Gary, A. and Susan Lovergren Bosworth. 2006. "Organizational Adaptation to Disaster." In Havidán Rodrigues, Enrico L. Quarantelli and Russell R. Dynes. (eds.) *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer, pp. 297-315.

Maor, M. 2008. "Local Government Training and Development: A Theoretical Analysis and Illustrations from the US, UK, Denmark and Israel," Paper delivered at the conference - Policy and

Its Influences" in honor of Prof. Ira Sharkansky, Jerusalem, May.

Perry, Ronald W. and Michael K. Lindell. 2003. "Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process." *Disasters*, 27(4): 336-350.

Quarantelli, E.L. 1997. "Ten Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters." *Disasters*, 21(1): 29-56.

Quarantelli, E.L. 1984a. Emergent Behavior at the Emergency Time Periods of Disaster. Final Report. Columbus, OH: Disaster Research Center, Ohio State University.

Quarantelli, E.L. 1984b. Organizational Behavior in Disasters and Implications for Disaster Planning. Emmitsburg, MD: National Emergency Training Center, Federal Emergency Management Agency.

Rozakis, Manolis. 2007. "The Cultural Context of Emergencies." *Disaster Prevention and Management* 16(2): 201-209.

Sharkansky, Ira. 2007. "Local Autonomy, Non-Governmental Service Providers and Emergency Management: An Israeli Case." *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 4(4): 1-8.

Thompson, J.D. 1967. *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.

Thompson, J.D. and Hawkes, R.W. 1962. "Disaster Organization and Administrative Process." In: G.W. Baker and D.W. Chapman (eds.), *Man and Society in Disaster*, New York: Basic Books, pp. 268-300.

Turner, B.A. 1994. "Flexibility and Improvisation in Emergency Response". *Disaster Management*, 6: 84-89.

U.S. Government Accountability Office. 2006. Hurricane Katrina: GAO's Preliminary Observations Regarding Preparedness, Response and Recovery. David Walker, Testimony Before the Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee, March 8, <http://www.gao.gov/new.items/d06442t.pdf> (accessed January 21, 2008).

U.S. House of Representatives, Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for Response to Hurricane Katrina, 2006. A Failure of Initiative: Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for Response to Hurricane Katrina. H. Rep. 109-377. Washington D.C.: USGPO. <http://www.gpoaccess.gov/serialset/creports/katrina.html> (accessed January 21, 2008).

The White House. 2006. The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned. Report submitted by the Assistant to the President for Homeland Security and Counterterrorism. February. Washington, D.C. <http://www.whitehouse.gov/reports/katrina-lessons-learned/> (accessed 21 January 2008).

Woodhouse, Edward J. 2007. "The Lessons of Katrina for Intelligent Public Decision Making." *Nature and Culture* 2(1): 10-26.





## תוכנית מתו"ב- מודל לפיתוח מערך תיאום ותמיכה במשאבי קהילה

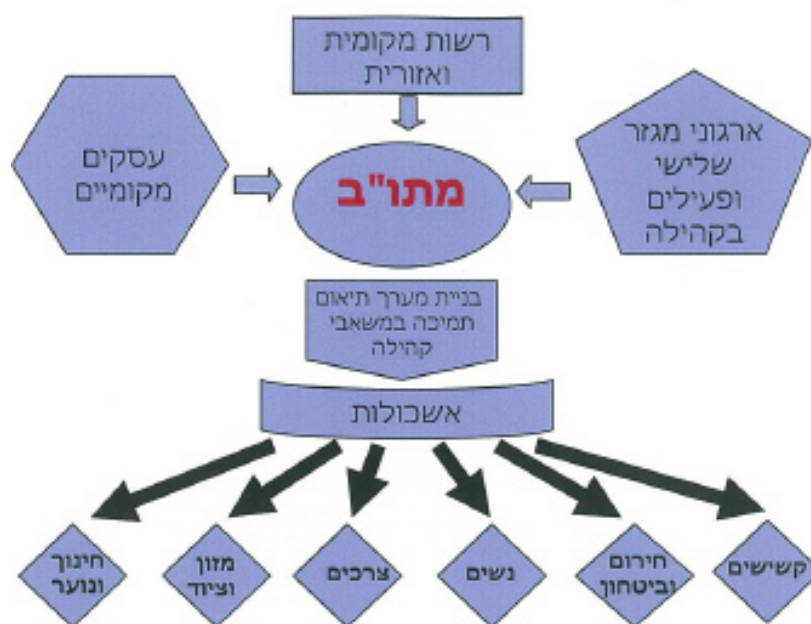
ד"ר אתוש קסלר, נועה שמיר רונן<sup>3</sup>

שותפים: ג'וינט ישראל, רשויות מקומיות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לענייני גמלאים מוסדות וארגונים ברמה היישובית, אנ"א-אגודת אכסניות נוער בישראל, עמותת גוונים-שדרות.

ירידה מתמשכת בהקצאת משאבים ממשלתיים ומוניציפאליים לצד התעוררות אזרחית ורצון למעורבות והשפעה, הביאו לגידול ניכר בארגוני מתנדבים ועמותות (המגזר השלישי), שמטרתם מתן מענה לחסר המתהווה. התפתחות זו מביאה עימה מורכבות הקשורה בהתנהלותו של מגזר ההתנדבות בינו לבין עצמו וביחסיו עם המגזר הציבורי. מורכבות זו נוגעת לסוגיות כגון יחסי עבודה, חלוקת עבודה, כפילויות, חוסר תאום, תחרות על משאבים, שימור מעמדו של המגזר הציבורי לצד חיזוקו של המגזר ההתנדבותי ועוד. המורכבות מופיעה הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית, אולם היא מתבטאת בעוצמה רבה במיוחד ברמה המוניציפאלית.

מתוך רצון לחזק את החברה האזרחית, למקצע את ארגוני המתנדבים, לקדם שותפויות בינם לבין עצמם ובינם לבין הרשויות והמגזר העסקי ובכך לבסס קהילות חזקות ובנות קיימא, פותחה באגף להתנדבות ופילנתרופיה של ג'וינט ישראל תכנית מתו"ב בשיתוף פעולה עם משרד הרווחה (המחלקות להתנדבות והשירות לעבודה קהילתית) ומשרד הגמלאים. התכנית החלה לפעול במתכונת ניסיונית בארבעה יישובים בשנת 2003, ופועלת עתה (2008) ב- 31 יישובים מהם 22 בצפון ו- 9 בדרום ובמרכז. שלושה מרכיבים בבסיסה של התשתית של תכנית מתו"ב: חיזוק הרשות המקומית והאזרחית בעבודתה עם תחומי ההתנדבות והקהילה; פיתוח, קידומו והעצמתו של תחום ההתנדבות והקהילה; יצירת שותפויות ותיאומים בין המערכות הפועלות בשדות ההתנדבות והקהילה. קידום החברה האזרחית כולל ארגוני הסנגור והמנהיגות המתנדבת.

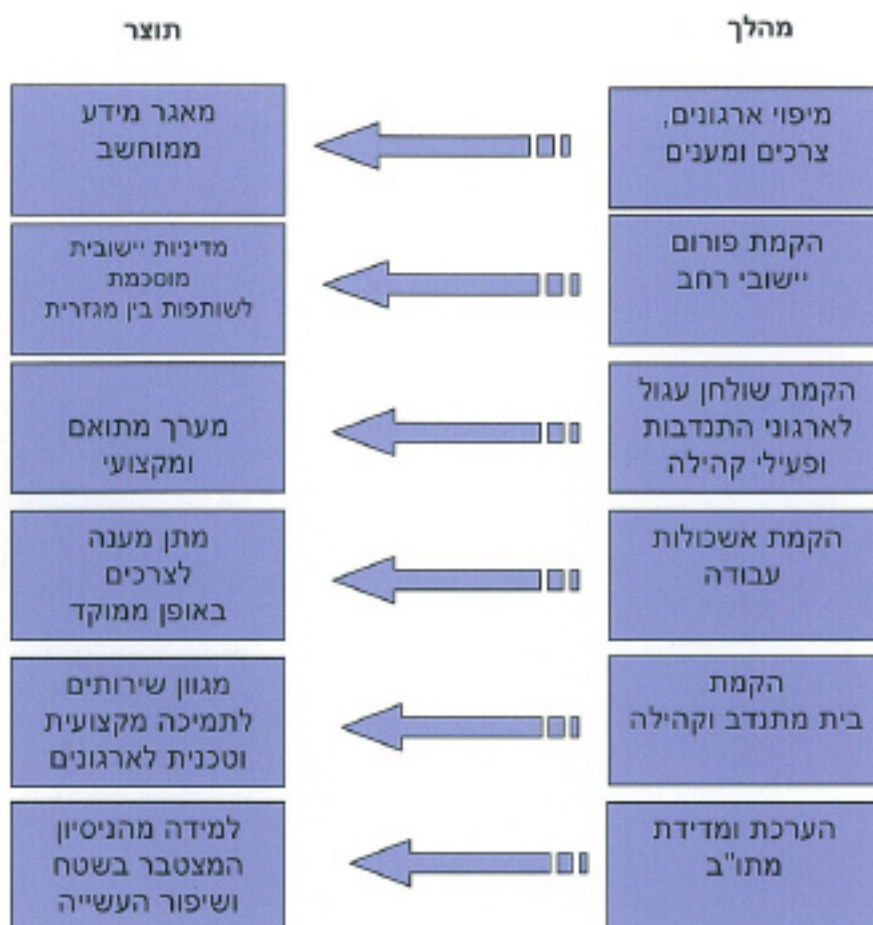
מטרתה של תכנית מתו"ב לסייע לרשויות (מקומיות ואזוריות) ביצירת תשתיות ארגוניות ושותפויות עם ארגוני התנדבות, והתארגנויות אזרחיות פעילות והמגזר העסקי, בנייתו המעשה ההתנדבותי והפעילות הקהילתית לאפיקים פוריים, בייזום והוצאה לפועל של מיזמים, שמטרתם שיפור המענים לצרכים חברתיים וקהילתיים.



### יעדיה של תוכנית מתו"ב

- הגברת ההתנדבות בישוב ומיצובה במקום מרכזי בקרב המנהיגות המקומית והאזורית ובקרב אנשי המקצוע על ידי העלאת המודעות לפוטנציאל הגלום בשדה זה.
- קידום מנהיגות קהילתית התורמת לפתוח וחיזוק הקהילה והמתנדבים הפועלים בה.
- יצירת תשתיות ארגוניות וניהוליות למפגש בין המערכת המוניציפאלית למגזר ההתנדבותי ולפעילים בחברה האזרחית בישוב ושתופי פעולה עם המגזר העסקי.
- יצירת תיאום בין הרשות המקומית / האזורית לארגונים ובין הארגונים לבין עצמם.
- איגום משאבים (תקציבים, תשתיות פיזיות, ידע, קשרים, ניסיון מצטבר) של הרשויות, הארגונים והמגזר העסקי.
- שיפור היכולות המקצועיות של כל העוסקים בשדות ההתנדבות והקהילה באמצעות הנחיה שוטפת והכשרות בתחומים מגוונים.
- גיבוש הידע הנצבר ויצירת מאגר מידע ממוחשב, נגיש ומקיף.

הדרך של תוכנית מתו"ב להשיג את יעדיה היא על-ידי המהלכים הבאים:



### מתו"ב - הישגים

- אימוץ אסטרטגיות העבודה ודפוסי ההידברות של מתו"ב ברשויות.
- תיאום ושיתוף פעולה בין הרשויות לארגוני המתנדבים ולגופים פעילים בקהילה בינם לבין עצמם.

- שיפור במתן השירותים לקהילה בחירום ובשגרה.
- התמקצעות ושיפור בדרכי העבודה של הארגונים.
- שילוב ארגונים ופעילי הקהילה במערך החירום של הרשויות.
- הקמת בית מתנדב וקהילה כמרכז רעיוני, מקצועי וארגוני לתמיכה, הכשרה, וייעוץ לארגונים ולפעילי הקהילה.
- יצירת מאגר מידע ממוחשב נגיש ומקיף

**מתו"ב - תמונת מצב**

2008	2003	
30	4	ארצי
22	3	צפון
8	1	דרום ומרכז
450	20	ארגונים ועמותות פעילים במתו"ב
10	0	בתי מתנדב וקהילה פעילים

## היערכות לחירום במסגרת מתו"ב

### רקע

מלחמת לבנון השנייה שבאה בהפתעה האירה בזרקור והבליטה מספר כשלים הנוגעים למוכנות העורף בשעת חירום. יתר על כן, כיוון שהמצב לא הוגדר על-ידי הממשלה כמלחמה לא הופעלו כל תוכניות החירום המצויות במגירות פיקוד העורף.

התוצאה, כידוע, הייתה הרת אסון לתושבי צפון הארץ שנסו דרומה או נאלצו להישאר שבועות ארוכים במקלטים.

לנוכח העדר התיאום והמדיניות בלטה פעילות המגזר השלישי שהחלה כבר בימים הראשונים של הלחימה, שגברה והתעצמה ככל שהתארכה המלחמה ולנוכח "התפוגגות" פעילותם של משרדי הממשלה בצפון.

הצורך לתת מענה לצרכים הרבים ולהתמודד עם המצב שהחמיר, הוביל לריבוי שיתופי פעולה בין ארגונים, ברוב המקרים היה מדובר בהעמקת שיתופי פעולה קיימים: בלטו שיתופי פעולה עם קרנות ועם ארגוני מגזר שלישי אחרים. בתוך כך החלו גם שיתופי פעולה עם עסקים.

**שיתופי פעולה נשענו לרוב על בסיס התמחות הארגונים**, כאשר כל ארגון פעל בתחומו, עם האוכלוסייה אותה הוא מכיר ויודע היטב. בחלק הארי של המקרים הארגונים התארגנו בספונטאניות ופעלו מהר על מנת לספק מענה מיידי.

הצרכים, שעלו מן השטח והמענה המהיר שנדרש, אילצו את הארגונים להיות גמישים ויצירתיים ולשנות את תגובתם כל הזמן, דבר שהביא לכך שמרבית שיתופי הפעולה לא היו מתוכננים או מוסדרים.

באופן בולט עלה כי ביישובים בהם פעלה תוכנית מתו"ב והתקיים מערך תיאום ותמיכה במשאבי קהילה מוסדר וביישובים שבהם, וארגוני המגזר השלישי יחד עם הרשות פעלו בשיתוף, ההתמודדות עם מצב החירום היתה טובה.

ישובים שאינם יישובי קו העימות, בהם פעלה תוכנית מתו"ב אף התארגנו לעזור ליישובי קו העימות באופן מתואם ומהיר (לדוגמה - מתו"ב ביקנעם, באור עקיבא ובנתניה).

בעקבות המלחמה הורחבה פעילות מתו"ב ליישובים נוספים בעיקר באזור קו העימות בצפון. כחלק ממהלך הרחבת הפריסה הוחלט על קיום סדנאות מח"ר-מתו"ב (מערך חירום רשותי בתחום בניית מערך תמיכה וליווי במשאבי קהילה) ליישובים שנפגעו במלחמה<sup>4</sup>. סדנאות אלו נערכו במסגרת של יומיים מחוץ ליישוב ובהן השתתפו נציגי רשות (ראש הרשות, מנכ"ל, מנהלי אגפים) ויו"ר ארגוני המגזר השלישי ופעילים קהילתיים.

מטרת הסדנאות הייתה בעיקר לאפשר אורור רגשי, הכרות ובניית מערך תיאום ותמיכה במשאבי קהילה. לאחר המלחמה, כשהדי התותחים התרחקו מעט, נבנו והתקיימו סדנאות מתו"ב לכלל היישובים החדשים.

### מטרות הסדנאות הן:

- הקמת מטה מתנדבים לשעת חירום בו נכללים העמותות והארגונים, שמשולב הלכה למעשה במערך החירום של הרשויות.
- הגדרת תוכנית עבודה מעשית, שניתן להתחיל בקידומה וביישומה מידית. הסדנאות מאפשרות תהליך חשיבה, ליבון חילוקי דעות, יצירת הסכמות בין כל הגופים הרלוונטיים ובניית תוכנית עבודה לשגרה ולחירום.
- העברת ידע וכלים תוך הדגמת סוגי שיח והתנסות בבניית שותפויות, שיכולים לשמש את משתתפי הסדנא בסיטואציות יומיומיות מגוונות ואחרות.

4 מתוך מסמך שנכתב במסגרת תוכנית מתו"ב המסכם למעלה מ-20 סדנאות מח"ר-מתו"ב שהתקיימו במהלך השנתיים מאז מלחמת לבנון השנייה.

- היכרויות בין נושאי תפקידים מהרשות לבין נושאי תפקידים בארגוני התנדבות, שהיא מעבר להיכרויות הפורמאליות. זו, מאפשרת מינוף שותפויות בין הארגונים לבין עצמם ובין הארגונים לרשות.
- העברת מסרים, הבעת ציפיות, ביטוי אכזבות, הבהרת מגבלות וכל זאת תוך קשב אמיתי.
- החדרת התלהבות בקרב המשתתפים ויצירת מוטיבציה להמשך פעילות משודרגת עם תחושת מסוגלות ואמונה בהצלחת המהלך.
- יצירת מחויבות נוספת (ומעשית יותר) לתהליך, הן של הרשות והן של הארגונים.

#### המלצות לגבי היערכות המגזר השלישי והרשויות לשעת חירום<sup>5</sup>

בעקבות המלחמה פורסמו המלצות להיערכות המגזר השלישי והרשויות לשעת חירום (ראה בהמשך). מודל מתוו"ב מביא לידי ביטוי באופן מעשי את המלצות הללו בהלימה לצרכים ולמציאות הקיימת בישובים. המודלים נבנים תוך שתוף פעולה עם משרד הרווחה - הרשות לעבודה קהילתית, במסגרת תוכנית צח"י (צוותי חירום ישובים) וצח"ש (צוותי חירום שכונתיים), בשיתוף עם מרכזי חוסן ובשיתוף עם תוכניות יוב"ל (תוכנית לפיתוח מנהלי ארגונים הפועלים בחירום) ויוב"לים (תוכנית לתמיכה בעמותות באירועי חירום).

#### המלצות להיערכות המגזר השלישי והרשויות בחירום

1. יש צורך לרכז מידע על צרכים ומשאבים, רצוי בדרג המקומי.
2. נדרש מערך מידע מעודכן של שירותים קיימים בכל רשות, וכן של האוכלוסייה וצרכיה הדיפרנציאליים
3. יש צורך בתיאום בין כל הגורמים המספקים שירותים על מנת למנוע בזבז משאבים ולהגיע לכל מי שזקוק לסייע.
4. פיתוח מערך תיאום לפני שעת החירום - מערך כזה צריך להיות בנוי על יחסי גומלין בין ארגוני המגזר השלישי לבין רשויות השלטון המושתתים על אמון ורצון טוב. רצוי לנסות להבנות מסגרות תיאום לשעת חירום בדרג המקומי של ארגוני המגזר - "שולחן עגול" של כל הארגונים הפעילים בדרג המקומי - מסגרת כזאת, אם היא קיימת כל השנה, תאפשר פעילות נאותה גם בשעת חירום
5. הפעילות צריכה להתקיים בשיתוף מגוון הגורמים המעורבים - גורמים מממנים (קרנות, תורמים גדולים, פדרציות יהודיות, UJC...), ארגוני המגזר השלישי, רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, יחידות ממשלתיות, מל"ח וצה"ל, הציבור (הנפגעים ממצב החירום ואלו שמחוץ לאזור המלחמה).
6. יש לשמור על היתרונות המבניים המאפיינים את פעולת המגזר השלישי: המבנה הארגוני הגמיש שלהם המאפשר להם להתאים את עצמם לתנאים המשתנים, והמורכבות של מבנה התעסוקה והמימון שלהם אפשרו להם לנייד משאבים - תרומות ומתנדבים, יש לשמר את האוטונומיה שלהם ואת התמחות בתחום או בקהל יעד מסוים.

#### במודלים להיערכות לשעת חירום של מתוו"ב מספר יתרונות בולטים:

1. **בניית מטה ארגונים לחירום** (בהשתתפות הקב"ט ולעיתים בהובלתו) - בו נבנית מנהיגות מתנדבת לחירום. אותה מנהיגות הבנויה על יו"ר ארגונים מכירה היטב את מתנדביה הפועלים בארגונים בשגרה, משמרת ומתגמלת אותם. לרכז/ת ההתנדבות/עובד/ת קהילתית - מוביל/ת מתוו"ב מהרשות, נבנה גב חזק ומנוסה שיעמוד לצידולה בשעת חירום. איסוף המתנדבים, חלוקתם על-פי הצורך והטיפול בהם מהיר, איכותי ואינטימי יותר. שימור המתנדבים, הכשרתם לחירום ותגמולם ימשך גם בשגרה.
2. **בניית קשר של המגזר השלישי לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים בשגרה כבסיס למתן מענים לאוכלוסיות אלו חירום** - במסגרת מתוו"ב, מתאפשר דיאלוג, תיאום ועשייה משותפת בין- מגזרית לקידום נושאים ביישוב לרווחת התושבים, באמצעות אשכולות עבודה. ברב הישובים נבנה אשכול העוסק במתן מענים והעצמת אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים. ההכרות האישית הנוצרת בשגרת העבודה בין ארגוני המגזר השלישי לאוכלוסייה זו מסייעת לתת להם מענים בשעת חירום. מעבר לכך, מטה הארגונים לשעת חירום ממפה את אוכלוסיית הרווחה בעלת הצרכים המיוחדים ומכין מבעוד מועד לתושבים אלו מענה הולם לתרחישי

5 מבוסס על מחקרי ופרסומי המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי ודו"ח הערכת פעילות יוזמת "ישראל ביחד"

חירום שונים. כל ארגון לוקח על-עצמו אחריות על אוכלוסיה מסוימת (לדוגמא, ארגון ויצ"ו במגדל העמק אחראי על אוכלוסיית החרשים). הארגון ומתנדביו מכירים באופן אישי את אותה אוכלוסיה על צרכיה ויוזמים פעילויות משותפות בשגרה לחיזוק הקשר ולהעמקת ההכרות. בשעת חירום נוח ומהיר יותר לאתר את כל אותם בעלי צרכים מיוחדים. המענה הניתן הוא על-ידי אדם מוכר ולכן יקל על האוכלוסייה הזו בשעת חירום ויכול לתת מענה מתאים לצרכיה. במידה ויהיה צורך בפינוי יוכל ללוות את אותו תושב מתנדב המוכר לו ולמשפחתו. שימור הקשר עם אוכלוסיה זו נבנה וימשיך בשגרה.

3. **העצמת יתרונות המגזר השלישי בממשק עם השלטון המקומי**- הכרות ויצירת שיתופי פעולה בין הארגונים ובינם לבין הרשות, על בסיס קבוע ומתוכנן, התמחות הארגונים בשדה פעולתם (ארגוני מזון, ארגונים המטפלים באוכלוסייה בעלת צורך מסוים- עיוורים, חרשים, נכים, קשישים וכו'), גמישות ואוטונומית הארגונים בניוד משאבים וכ"א (מתנדבים).

**לתוכנית מתו"ב יתרונות וייחודיות המאפשרת שיח בין מגזרי, קבוע ומוסדר בשגרה, מה שמבטיח פעולה מתואמת ויעילה באירועי חירום אפשריים.**

## אתגרים ארגוניים של רשויות מקומיות במצבי חירום<sup>6</sup>

מוטי טליאס

### רקע

פרק זה מייחד התייחסות לאפיונים של רשויות מקומיות כארגונים בחירום. בהמשך מופיעה רשימה מפורטת של המאפיינים המשפיעים על התנהלות רשויות מקומיות בחירום, כאשר היא מחולקת לשניים ומבחינה בין אתגרים אחידים ומשותפים לאתגרים דיפרנציאליים.

חשוב עם זאת לציין, כי מאפיינים אלו בחלקם מתארים מצב הנובע מתפיסת מקומו של החירום במרחב האחריות של הרשויות המקומיות בתקופת התרחשותה של מלחמת לבנון השנייה. בהחלט יתכן כי תיאורם של חלק מהמאפיינים ישתנה, וחלקם אף ייעלמו, ככל שיחול שינוי בתפיסת האחריות של הרשויות המקומיות כלפי מצבי חירום וככל שיינקטו מהלכים להטמיע היערכות שונה. למעשה, מטרתה המרכזית של תוכנית מח"ר (מערך חירום רשותי) של ג'וינט-אלכ"א היה לחולל שינוי זה.

### אתגרים ארגוניים משותפים לכלל הרשויות המקומיות

- תפיסת החירום בתחום אחריות של הרשות המקומית.** תקנות משק לשעת חירום (מל"ח) ופס"ח (פינוי סעד חללים) אמנם מגדירות את הרשות המקומית כאחראית לניהול מצבי חירום המתרחשים בשטחה המוניציפאלי, ומעניקים לה סמכויות. אולם תקנות אלו לא יצרו תודעה עמוקה ורווחת בקרב הרשויות ביחס לאחריותן לחירום, ובכל אופן לא באופן אחיד. בעוד שלכל הרשויות ברור כי אחריותן לספק שירותי חינוך, רווחה, תרבות, ניקיון וכד' - לא קיימת בהירות זהה ביחס לטיפול בחירום. יתכן כי מה שגרם לכך היה שלא התרחשו אירועי חירום בעורף בעבר בקנה מידה גדול מהסוג שיצרה מלחמת לבנון השנייה, וכי בכל המקרים האחרים נכנסו לתמונה באופן מיידי גופי החירום וההצלה הלאומיים. מכל מקום, תפיסת האחריות של הרשות המקומית ביחס למצב חירום משפיעה על יחסה לחירום, ועל היערכותה לקראת מצבי חירום, והיא אחד הגורמים הקריטיים המשפיעים על התנהלות מוצלחת בחירום.
- עומס ארגוני.** רשות מקומית דומה לכל ארגון שתחום עיסוקו המרכזי איננו חירום או משיק לחירום, ואשר צפוי לעומס ארגוני במצב חירום עקב הצורך להמשיך בפעילות שגרה לצד עיסוק בחירום. אולם עומס זה חריף במיוחד ברשויות מקומיות. בעוד שכל ארגון אחר יכול להחליט בצעד קיצוני על הפסקת פעילות וסגירת שערי, הרי שאפשרות זו איננה עומדת בפני הרשות המקומית. יתרה מכך, ישנה ציפייה ותביעה שהרשות תמשיך לספק את כל שירותי השגרה לצד התמודדותה עם מצב החירום. ככל שתיאום הציפיות ביחס לרמת השירותים במצב חירום חלש, נוצר מוקד לחץ חיצוני חזק. אכן, חלק מעבודת הייעוץ שנעשתה עם הרשויות במסגרת תוכנית מח"ר, עסקה בניסוח חוזה שירותים של הרשות עם תושביה במצבי חירום.
- אחריות מלאה ואינטגרטיבית.** רשות מקומית היא סמכות שלטונית ביחס לשטח גיאוגרפי. היא האחראית לכל המתרחש בשטחה. היות שהיא הגורם הקבוע בשטח, הרי שאחריותה במצבי חירום מלאה ונוגעת לכל הטווח שבין החירום ועד השיקום. לכל גורמי החירום האחרים יש אחריות חלקית, אם על ההיבט הביטחוני, על סדר ציבורי או פינוי נפגעים. יתרה מכך, מקומה הקבוע הופך אותה לכתובת פניה לכל ארגון הפועל בשטח ויש ציפייה שתשמש גורם מתווך, מתאם ומתכלל בין כל הגורמים. מספר הגורמים הפועלים בשטח במצבי חירום ברשות מקומית הוא עצום; לצד ארגוני חירום והצלה פועלים נציגות של סוכנויות ממשלתיות (כגון ביטוח לאומי, מס רכוש) ארגוני סיוע, עמותות, קרנות פילנתרופיות ועסקים. ארגון אחר מכל סוג הנקלע למצב חירום איננו חשוף לפניות שכאלה ואיננו נדרש לניהול מרחב ההתערבות. מציאות זו היא מקור נוסף לעומס ולחץ על הרשות במצבי חירום.

החומר להלן מקורו במסמך שנכתב במסגרת ג'וינט-אלכ"א: טליאס, מ. (2008). יעוץ ארגוני בחירום: תוכנית מח"ר - מערך חירום רשותי.

- **כפיפות לשלטון מרכזי.** רשות מקומית אמנם מהווה סמכות שלטונית ביחס לשטח גיאוגרפי, אולם היא כפופה לסמכויות של השלטון המרכזי. המשמעות היא שמידת החופש הארגוני בתוכה פועלת הרשות במצבי חירום (כמו במצבי שגרה) היא מוגבלת ובישראל באופן מיוחד. סוגיות בתוך הארגון או מחוצה לו - כמו ניווד משאבים, לקיחה או מסירה של סמכויות, שינוי מבנה ארגוני, הפקעות של שטחים או רכוש - היכולים לסייע בניהול מצב החירום, אינן מצויות בידי הרשות ודורשות אישורם של גורמים חיצוניים. דוגמא בולטת להיבט זה ניתנה במלחמת לבנון השנייה כאשר הממשלה נמנעה מלהכריז על מצב חירום, שהיה מאפשר חופש פעולה רחב יותר לרשויות המקומיות בהתמודדות עם מצב החירום (ריתוק עובדים, גיוס משאבים מהציבור וכד').
- **שליטה מרכזית חלשה:** ניהול מערכות חיצוניות. הרשויות המקומיות, כמו רבים מהארגונים הציבוריים כיום מספקות מגוון של שירותים באמצעות ספקים חיצוניים בשיטה של מיקור חוץ (out sourcing). במצבי שגרה לשיטה זו מיוחסים יתרונות ניהוליים רבים: היא מאפשרת גמישות בהפעלת שירות, משפרת את השירות, מפחיתה עלויות, ומקלה בממדים רבים בהשוואה להחזקת השירות בתוך הארגון. אולם במצבי חירום, הסדר זה עשוי לסבול מחולשה מהותית, כאשר ספקי השירות אינם מחויבים לפעולה בחירום וחסרים את האתוס של שירות ציבורי. אמנם אחד הלקחים ממלחמת לבנון השנייה היה שיש לתקן את חוזי האספקה עם ספקים אלו ולשלב בהם חובה למתן שירות בעת חירום. יחד עם זאת צריך לזכור כי לרשות הספק עומדת תמיד האפשרות להפר את החוזה ולשלם לכל היותר קנס, ושככל מקרה קשה לנהל מערכת שירות בחירום הנשענת על סנקציות בלבד.
- **שליטה מרכזית חלשה:** ניהול משאבים וגורמים בלתי פורמאליים. הרשויות המקומיות הן זירת פעולה של גורמים בלתי פורמאליים רבים. החל מתושבים פעילים, מתנדבים, וכלה בעמותות, קרנות פילנתרופיות ועסקים התורמים לקהילה. מצבי חירום מאופיינים בהתגייסות רחבה יותר של גורמים בלתי פורמאליים אלה. שאלת הניהול של כלל הגורמים הבלתי פורמאליים הללו מעסיקה את הרשויות המקומיות במצבי שגרה, שכן היא איננה קלה לטיפול. ריבוי והרחבת פעילותם במצבי חירום מעצימה את הצורך לנהל אותם, בזמן שמספר המשימות של הרשות גדל גם כך עקב מצב החירום.

### שליטה חלשה - עבודה למול תורמים

**בתקופת המלחמה פנו גורמים לרשות מקומית ביום שישי בשעה 11:00 וביקשו לחלק בעיר מוצרי חלב וירקות. הרשות, שלא הייתה ערוכה לכך, אמרה שאין באפשרותה לקלוט את התרומה. בתגובה נכנסו המשאיות לשכונות הראשונות שמצאו והחלו לחלק את המוצרים. כתוצאה מכך החלה מהומה רבה במקום החלוקה ואלימות בין התושבים. תושבים אחרים שלא קיבלו ושמעו על החלוקה שהתקיימה באו בטענות כלפי הרשות על כך שהחלוקה לא הגיעה אליהם. במקרים אחרים הגיעו לרשויות תרומות שאין בהן שום צורך, כגון בימבות (מכוניות צעצוע), תחתונים, נעלי ספורט ומשקפי שמש. למרות זאת, ולמרות שהרשויות לא יכלו לנתב את התרומות ולהפנות תשומת לב לחלוקה, לא ויתרו התורמים וחילקו את המוצרים ברחוב. שוב חזרה התמונה של אלימות קשה ובעיקר כעס עצום על הרשות. כך היה גם סביב הרצון להוציא תושבים להפוגות מחוץ ליישוב. התורמים שלחו אוטובוסים מבלי להמתין להכנת רשימות על ידי הרשות, וגרמו בכך להתנהגות היסטרית, כעס ותסכול.**

- **עיסוק באתיקה.** מצבי חירום מאופיינים כאמור בהתגייסות ציבורית רחבה ורצון לתת ולתרום. גורמים פרטיים, עסקים וקרנות תורמים בכסף ובמוצרים לרשות המקומית. מצב החירום וריבוי המשימות בהן עסוקה הרשות



המקומית מקשים על שליטה וניהול התרומות, ויש חשש לניצול המצב והתרחשות אירועים על הגבול האתי או מחוצה לו, לדוגמא: העברת משאבי תרומה לקבוצות מועדפות, מתן כפל משאבים לקבוצות מסוימות, או גניבה ולקיחה לכיס. חלק מניהול מוצלח של חירום ברשות מקומית דורש על כן התייחסות לשאלת ניהול משאבי תרומה הן משיקולים של ניצול יעיל של התרומות הללו והן מתוך מטרה למנוע התנהגויות בלתי-אתיות. מרכיב מרכזי בניהול תרומות הוא התנהלות בשקיפות ציבורית, בין היתר כדי למנוע כרסום באמון של התושבים ביושרם של ממלאי התפקידים, החיוני במיוחד במצבי חירום.

### התמודדות עם אתיקה

**לאחת הרשויות הגיעה תרומת מקלטי טלוויזיה. היות והרשות לא ידעה על פי אלו קריטריונים לחלק את הטלוויזיות, הוחלט לאחסן אותם עד לסיום המלחמה ואז לחלק. ראש העיר ביקש מחברו להשתמש במחסן שבבעלותו למטרה זו כ"טובה אישית". למרות הכוונה הטובה וניקיון הכפיים של ראש העיר, פורסם בכלי תקשורת כאילו גנב את הטלוויזיות במטרה לחלק אותם למקורביו**

- **פוליטיקה וחירום.** רשות מקומית היא זירה פוליטית. היא מונהגת על ידי ראש רשות וחברי הנהלת רשות (חברי מועצה או עיר) שהם נבחרו ציבור. ככל נבחר ציבור עסוקה קבוצה זו במעמדה הציבורי כגורם משפיע על צבירת כוח פוליטי ובסופו של דבר היבחרות חוזרת בעמדות משופרות. על כן קשה לנתק תהליכים והחלטות המתרחשות במסגרת רשות מקומית מהשיקולים הפוליטיים הנלווים להם, ופרשנות של אירועים בעיניים פוליטיות. חירום ברשות מקומית איננו חריג לענין, וגם אליו יתלווה ממד פוליטי. חירום כרוך בחשיפה ותשומת לב ציבורית רחבה, יש בו התעניינות תקשורתית ומעורבות של מערכות לאומיות. חירום מאפשר גם התחככות עם הדרג הפוליטי הבכיר במדינה כמו גם עם נציגות תורמים וקהילה עסקית, ובמקרים מסוימים אף עם נציגות הקהילה הבינ"ל. המקרה הבולט ביותר בשנים האחרונות להשפעה הדרמטית של אירוע חירום על פוליטיקאים, הוא תרומתו של אירוע נפילת התאומים למעמדו ומנהיגותו של רודולף ג'וליאני כראש עיריית ניו-יורק ומאוחר יותר כמועמד לנשיאות ארה"ב. הצורך לטפל בחירום גם בעיניים פוליטיות הוא ייחודי אם כן לרשויות מקומיות כארגונים.
- **עיסוק בשיקולים מוסריים.** הטיפול של רשות מקומית בחירום מפגיש את הארגון עם דילמות מוסריות. לדוגמא, המחויבות של רשות מקומית להמשך אספקת שירותים עשויה להתנגש עם הרצון להימנע מלסכן את חיי העובדים בהגעתם לעבודה או ביציאתם לשטח. דוגמא נוספת היא הצורך לקבל החלטות האם לפנות או לא לפנות תושבים וסדר פינוי התושבים, וכן החלטות בנוגע לסדרי עדיפויות בין אוכלוסיות ביחס למתן שירותים.

### שיקולים מוסריים

**התנהלות הרשויות המקומיות סביב הסוגיה של נוכחות והיעדרות עובדים במהלך המלחמה מעיד על המורכבות של הסוגיה והיותה מערבת שיקולים מוסריים. רשויות מקומיות מסוימות הודיעו לעובדים שמי שאינו בעל תפקיד קריטי יכול לעזוב עם בני משפחתו. בחלק מהרשויות חויבו העובדים להגיע לעבודה כרגיל ושובצו למשימות שונות. בחלק אחר מהרשויות שידרו ראשי הרשויות חוסן וסרבו לקבל היעדרות של עובדים, דבר שגרר תגובות כעס ומצוקה בקרב חלק מהעובדים. בחלק מהרשויות שודרה הבנה להתנהלות עובדים שנעדרו מיוזמתם.**

## אתגרים ארגוניים ייחודיים

- הממדים שפרטנו בחלק הקודם מאפיינים את המפגש של כלל הרשויות עם מצבי חירום במידה רבה באופן זהה. בחלק זה ברצוננו להוסיף ממדים ייחודיים למפגש זה הפועלים באופן שונה וסלקטיבי ביחס לרשויות מקומיות.
- **מצב כלכלי של התושבים ברשות.** רשויות מקומיות נמדדות ביחס למצב הכלכלי של תושביהן. על בסיס מדידה זו מדורגות כלל הרשויות המקומיות בישראל באשכולות סוציו-אקונומיים מ-1 (נמוך) עד 10. מצב כלכלי של תושבים משפיע באופנים שונים על כושר ההתמודדות שלהם עם מצבי חירום: היכולת להתפנות באופן עצמאי, היכולת לקנות שירותים חיוניים, היכולת לספוג ירידה בהכנסה, ועוד. מסוגלות כלכלית של התושבים עשויה להפחית את התובענות וההיזקקות שלהם לרשות בנושאים שוטפים, ולפנות אותה יותר לעסוק בניהול ליבת החירום, בעוד מסוגלות כלכלית חלשה עשויה להגדיל את התביעות על הרשות ולהקטין את פניותה לניהול ליבת החירום. לצד דברים אלה יש לציין כי מצב חירום מרחיב את מעגל הנזקקים לשירותי הרשות ללא קשר למצבם הכלכלי. לדוגמה, מחסור בתרופות או מוצרים חיוניים עשויים לייצר תביעה כלפי הרשות מתושבים מקרב שכבות סוציו-אקונומיות שונות.
  - **חוסן קהילתי.** חוסן של קהילה מצביע על יכולתה להתמודד ולתפקד במצבי איום, משבר ואסון. רמת החוסן נמדדת במערכת היחסים בין תושבי הקהילה והאווירה הקהילתית, במוכנות של חברי הקהילה לתרום ולהתגייס, ובאמון שרוחשת הקהילה למנהיגיה ולמוסדותיה. רמת חוסן גבוהה היא אינדיקציה לכושר עמידה גבוה, ויש להניח כי קהילות עם חוסן גבוה יטו לעבור מצבי משבר קהילתיים מסוגים שונים (חברתיים, כלכליים או ביטחוניים) ביתר הצלחה מקהילות שרמת החוסן בהן נמוכה. רשויות מקומיות נבדלות ביחס לרמת החוסן. חלקן אף משקיעות מאמצים יזומים בשגרה לשיפור החוסן הקהילתי שלהן. יש לקחת בחשבון נתון זה בהערכת כושר ההתמודדות של רשויות שונות עם מצב חירום.
  - **מצבה הכלכלי של הרשות.** איתנות כלכלית של רשות מבוססת על ניהול מושכל של משאבי הרשות לצד גביית מיסים מהתושבים ויצירת מקורות הכנסה נוספים. לא כל הרשויות המקומיות נמצאות במצב כלכלי זהה, בין אם מסיבות אובייקטיביות (מיעוט מקורות הכנסה) או סובייקטיביות (התנהלות כלכלית). חלק מן הרשויות מצוי בפשיטת רגל מתמשכת כאשר לא משולמים תשלומים לספקים, מופסקים שירותים, לעיתים בסיסיים, ולא משולמות משכורות לעובדים. השונות במצבה הכלכלי של הרשות משפיע על יכולתה לנהל מצב חירום ולהתמודד עימו בהצלחה. מצב כלכלי חלש משתקף באווירה הארגונית, רמת מוטיבציה ובעיקר באמצעים הפנימיים שעומדים בידי הרשות לטיפול מידי במצב החירום. כמובן שהשפעותיו של המצב הכלכלי של הרשות יבואו לביטוי בסופו של דבר בטיב ואיכות השירות שיקבלו התושבים במצב החירום.
  - **מיקום גיאוגרפי של הרשות.** אמנם תחום החירום שטופל במסגרת תוכנית מח"ר נגע בעיקר לרשויות בפריפריה, בצפון או בדרום, אולם מיקום גיאוגרפי חשוב לתחום החירום מהיבט נוסף. בדרך כלל ישנה חפיפה בין מיקום גיאוגרפי לקרבה למוקדי השפעה וכוח, שלטוני או עסקי. קרבה שכזו יכולה לסייע בגיוס תמיכה או משאבים חיוניים להתמודדות עם מצב החירום, מעבר למשאבים המגיעים מגורמים בלתי פורמאליים כקרנות וארגוני סיוע.
  - **תשתיות ניהוליות וחוזק ניהולי.** חוזקן של התשתיות הניהוליות של ארגונים (תקשורת, שיתוף פעולה ותיאום, תוכנית עבודה) והשפעתן על התמודדות עם מצב חירום רלוונטי לכלל הארגונים ובכלל זה לרשויות מקומיות. כמו בדברים אחרים כך גם במימד זה רשויות מקומיות משקפות מנעד רחב של תשתיות ויכולות ניהוליות. על כן אין דומה ניהול חירום ברשות עם מנהיגות חסרה, פרופיל ניהולי-מקצועי חלש, תקשורת ותיאום פנים ארגוני רופף או תהליכי עבודה בלתי ברורים - לרשות אחרת שבה אפיונים אלה חזקים.
  - **יחסים בין פוליטיקאים.** אפיון פוליטי חשוב של רשות מקומית הוא הצורך של ראש הרשות ליצור קואליציה יציבה, על אף היבחרותו הישירה. מצבים של מועצה לעומתית (הקואליציה מהווה מיעוט במועצה), קואליציה גבולית מבחינה מספרית, יחסים מתוחים בתוך הקואליציה, או מתחים חריפים בין קואליציה לאופוזיציה - הם כולם תשתית חלשה לניהול הרשות בחירום כמו גם בשגרה. עם זאת אין הכרח שכך יתפתחו הדברים, ואפשר שדווקא מצב החירום יגרום לזניחת מחלוקות ולהתגייסות של כלל נבחרי הציבור למען התמודדות מוצלחת עם החירום. מספר דוגמאות מרשויות שהשתתפו בתוכנית מח"ר מוכיח זאת.
  - **יחסים בין הפוליטיקאים לפקידות בכירה.** רשויות מקומיות כגופים שלטוניים מבוססות על מערכת ניהול

ארגונית כפולה: נבחרו ציבור ופקידות מקצועית. באופן סכמטי, נבחרו הציבור אחראים על קביעת המדיניות בעוד הפקידות אחראית על תרגום המדיניות לביצוע. אולם מערכת היחסים בין נבחרו הציבור לפקידות היא מקור קבוע למתחים. בין היתר משום הקושי לשרטט גבול ברור היכן מסתיימת מדיניות ומתחיל הביצוע ומשום הנטייה של כל אחד מהצדדים לפלוש לתחום המוגדר כאחריותו של האחר. אמנם ישנם הסדרים היכולים להקל על המתחים ביחסים אלו. כך לדוגמה הסדרים ארגוניים שנמנעים ממינוי נבחרו הציבור כ"מחזיקי תיקים" על מנת לא ליצור כפיפות ישירה של הפקידות לנבחרו ציבור מסוים ואיסור על הנבחרים לעבוד ישירות מול הפקידות; הסדרים מבניים נוקשים של חלוקת תפקידים בין נבחרים ופקידות; וכן טיפוח יחסי אמון בין הצדדים. אולם לא ניתן להיפטר לחלוטין ממתחים במישור זה. מצב היחסים בין הצדדים משפיע במצבי שגרה ועשוי להשפיע עוד יותר במצבי חירום, משום הצורך להתנהל בזריזות ולהימנע מסרבול. עם זאת, כמו בנושא היחסים בין פוליטיקאים, כך גם בנושא זה, יתכן כי דווקא מצב החירום יגרום להתגייסות וזניחת מחלוקות. גם להתנהלות זו, של שינוי לטובה ביחסים בין פוליטיקאים לפקידות, ניתן למצוא דוגמאות בתוכנית מח"ר.

- **מעמדה הסטטוטורי של הרשות.** הרשויות המקומיות בישראל נחלקות לשלוש קבוצות מבחינתן מעמדן החוקי: עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות (מו"א). ההבחנה בין שני הדגמים הראשונים נובעת ממספר התושבים; וההבחנה בין מו"א לשני הדגמים האחרים נובעת מהאופי ההתיישבותי במרחב השיפוט של המו"א. בעוד שמועצות ועיריות הן מעמד הניתן לשובים עירוניים באופיים, מו"א הוא מעמד הניתן לרשויות מקומיות במרחב הכפרי. מו"א מאופיינות בדרך כלל בשטח שיפוט גיאוגרפי גדול ופיזור יישובי גדול. אופייה המבוזר של מו"א בהשוואה לערים ומועצות מקומיות הוא אתגר במצבי שגרה. יש קושי לספק שירותים ויש עיסוק רב בניידות של תושבים או שירותים. במצבי חירום, הדורשים שליטה, הכוונה ותיאום גבוהים, מציאות זאת הופכת להיות מאתגרת אף יותר. עם זאת יש לזכור כי הפיזור הגיאוגרפי מהווה גם יתרון. יש סיכוי כי בהתרחש אירוע חירום, חלק מן היישובים והתושבים ימצא מחוץ לטווח האסון, ובמקרה הצורך ניתן יהיה להפנות או לנייד אליהם תושבים.

- **גבולות הרשויות.** רשויות מקומיות פועלות במסגרת תחום גיאוגרפי מוגדר המכונה "שטח שיפוט". לרשות המקומית יש אחריות וסמכויות ביחס לשטח זה. גבולות הרשויות המקומיות הן תוצר משולב של שיקולים פוליטיים, טופוגרפיים, דמוגרפיים וכלכליים. הרכב השיקולים, ובעיקר תוצאות חלוקת שטחי השיפוט בין הרשויות, מעלה לא פעם שאלות לגבי נכונות חלוקת השטחים ביניהם ואף יוזמות להיערכות מחודשת בגבולות הרשויות. כך או כך, כשם שבשגרה קיימות השפעות הדדיות בין רשויות בתחומים שונים משום סמיכות הגבולות ביניהם, וחלקם מובילים להקמת גופי פעולה משותפים בדמות איגודי ערים בתחום כיבוי אש וביוב או בעלות משותפת על מתחמי תעשייה - כך גם בתחום החירום. היות שחירום איננו מכיר בגבולות מוניציפאליים, על ההתמודדות עם החירום לקחת בחשבון שיתוף פעולה עם רשויות שכנות כפעולות מניעה או התערבות במשבר לאחר התרחשותו. שיתוף פעולה זה יכול להיות מנוף מסייע להתמודדות (איגום משאבים להסעות או מוקדי טיפול, סיוע בציווד או ניווד אוכלוסייה בין הרשויות) או קושי ניהולי נוסף - תלוי בניסיון של הרשויות בשיתוף פעולה ביניהן והיערכותם לניהול מאמץ ניהולי בשיתוף פעולה.

## רשות מקומית עורף וחזית

שרון עזריאל

הרשות המקומית<sup>7</sup> הינה הסמכות השלטונית אשר מקיימת מגע יומיומי עם האוכלוסייה ומספקת לה את מרבית השירותים הציבוריים. על כן מהווה הרשות כתובת כמעט לכל עניין ונושא המטרידים את האזרח.<sup>8</sup>

הרשות המקומית היא הגורם השלטוני המקיים ברגיעה את הקשר הישיר והקבוע עם האוכלוסייה ואחראית לספק לה את השירותים החיוניים; בתחום הרשות המקומית מרוכזים משאבי כוח אדם ואמצעים אחרים שיהוו בשעת חירום מרכיב חיוני בהיערכות של העורף; ובתחום הרשות המקומית מתקיים בשעת חירום המפגש של כלל גופי החירום הממלכתיים.

במצבי החירום השונים מוטלת האחריות על ארגוני החירום והביטחון השונים ועל משרדי הממשלה. אולם הגוף הנמצא בממשק ישיר ושוטף עם האוכלוסייה הוא הרשות המקומית. אך טבעי הוא שהרשות המקומית תידרש, ועוד ביתר שאת בשעת חירום, לענות לציפיות תושביה ולדרישותיהם.

מקומה המרכזי של הרשות המקומית בשעת חירום קיבל ביטוי במערכת הנורמות שנקבעו על ידי גופי החירום הממלכתיים, וכן במבנה הארגוני והתפקודי שאמור לפעול בשעת חירום.

ככלל, קיימים שני מצבי יסוד - מצב "רגיעה" ומצב "חירום".<sup>9</sup> מצב "רגיעה" מוגדר כמצב שבו שגרת החיים מתנהלת כסדרה, ומצב "חירום" הוא מצב של סכנה חמורה למדינה מחמת מלחמה, אסון טבע או בגלל תנאי סכנה אחרים, שבעטיי מפעיל השלטון סדרים ייחודיים כדי להתגבר על הסכנה.

הרשות המקומית המספקת את צורכי התושבים ברגיעה אמורה להמשיך ולספק את מרבית הצרכים ב"תקופת חירום" ובנוסף למלא משימות נוספות הנובעות ממצב החירום והתמשכותו. ככלל, ההיערכות הנדרשת להפעלת המשק בשעת חירום שנקבעה בנהלים של מל"ח, אמורה לתת מענה להיערכות ולתפקוד של הרשויות המקומיות במצבי החירום השונים.

היערכותה של הרשות המקומית לחירום כוללת מכלול של מערכים תפקודיים האמורים לפעול בתיאום ביניהם המדובר, בין היתר, בהקמתה של תשתית ארגונית בתחומים הבאים: אספקה של השירותים החיוניים לרבות מזון; טיפול באוכלוסייה נזקקת; העברה של מידע לציבור, הסברה ודוברות; ארגון מרפאות; מתן שירותים חיוניים בתחום ההנדסה והתשתית (מים, ביוב, בינוי, חשמל ותקשורת); פינוי אוכלוסייה למרכזי פינוי; הפעלה של מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה ועוד.

לצורך הפעלתם של המערכים האלו נדרשת הרשות להקים ולהפעיל מרכזי הפעלה, מוקדי מידע וחפ"ק (חברת פיקוד קדמית). מילוי המשימות האמורות מחייבים היערכות נרחבת בתחום כוח האדם (ריתוק עובדים חיוניים ברשות המקומית, הקמת מערך מתנדבים והסתייעות בכוח אדם צבאי בחירום) ובתחום הלוגיסטי (אמצעים וכלי רכב). פעילותה של הרשות המקומית מחייבת אף רמת תיאום גבוהה עם גורמי החירום הממלכתיים שהעיקריים שבהם: משק לשעת חירום שבמשרד הביטחון (מל"ח), פינוי סעד חללים שבמשרד הפנים (פס"ח), המערך הרפואי שבמשרד הבריאות, מערך מגן דוד אדום (מד"א), מערך כיבוי האש שבמשרד הפנים, יחידות ניטור חומרים מסוכנים שבמשרד להגנת הסביבה, פיקוד העורף ויחידות ההגנה המרחבית בפיקודים המרחביים בצה"ל (ההגמ"ר), משטרת ישראל והאגף לשירותי חירום במשרד הפנים.

### ביום ד', 12 ביולי 2006, פרצה מלחמת לבנון השנייה שארכה 33 יום.

במהלך הלחימה מצאו את עצמן כמאה רשויות מקומיות בטווח אש הקטיושות, כאשר הן סופגות ירי מסיבי הכולל נפילת 3,790 טילים בעורף הישראלי, מתוכם 901 באזורים מיושבים. מספר האזרחים הנפגעים הגיע ל 2,015 מתוכם 52 אזרחים הרוגים.<sup>10</sup>

7 מתייחס לעיריות, למועצות מקומיות ולמועצות אזוריות בכל המגזרים, וכך גם מתייחס נייר העמדה של הוועדה.

8 תיק אב להפעלת הרשות המקומית בחירום (עירייה), דצמבר 2002, עמ' 1 (נכתב על ידי ועדת היגוי בינמשרדית).

9 שם, מבוא 2, ט"ו 6.

10 עזריאל, ש', ברזילי, ג', מלחמת לבנון השנייה - מטה חירום מרכז השלטון המקומי דו"ח פעולות מסכם, ספטמבר 2006, עמ' 3.

כבר ביום הראשון למלחמה הנחה יו"ר מרכז השלטון המקומי וראש עיריית כרמיאל, עדי אלדר, על הקמת מטה חירום מיוחד לשם תיאום וסיוע לראשי הרשויות המקומיות, עובדיהן ותושביהן, ובכך היה מרכז השלטון המקומי הגוף הראשון שהקים מטה חירום והיווה גוף מתכלל<sup>11</sup> מבחינת הרשויות המקומיות.<sup>12</sup>

במלחמה הזו היוו הרשויות המקומיות עורף וחזית ונדרשו לתת מענה לתושביהם בכל התחומים: אספקת מזון ומים, מקלונט, חינוך, אבטחה מפשע ומביזה, העברת מידע באמצעי התקשורת, תיקון תשתיות, כיבוי שריפות ופינוי נפגעים, מתן שירותי בריאות (מרפאות, תרופות וכו') וכן פינוי אוכלוסייה מוחלשת למתקנים עורפיים ללא סיוע המדינה.

מל"ח כלל לא הופעל, והממשלה לא הכריזה על מצב חירום, כך שכל רשות נדרשה להתמודד לבדה עם מצב החירום ולתת פתרונות באמצעים שהיו בידה. בהיעדר ממשלה, נותרו הרשויות המקומיות להתמודד בגפן עם צרכי האוכלוסייה שגדלו פי כמה. רשויות שבשגרה מתקשות לספק את צרכי תושביהן, פשוט קרסו בעת חירום (כיוון שלא קיבלו סיוע תקציבי מהממשלה, וגם בשגרה הן נמצאות בבעיה תקציבית). במלחמה הנוכחית נאלצו ראשי רשויות לפעול לבדם תוך כדי שיתוף פעולה ביניהם והרבה עזרה הדדית שסייעו להם לעבור את ימי הלחימה הקשים.<sup>13</sup>

לבחינת ולהפקת לקחי המלחמה הוקמו מספר ועדות (בנוסף לצוותי התחקור הצה"ליים) כשהבולטות ביניהן הן ועדת וינוגרד,<sup>14</sup> ועדת בדיקה ממשלתית לבירור היערכות וההתנהלות של הדרג המדיני ומערכת הביטחון בנוגע לניהול המערכה בצפון, מבקר המדינה,<sup>15</sup> מר מיכה לינדרשטראוס, הבודק את הטיפול בעורף, וועדת חוץ וביטחון<sup>16</sup> שבראשה ח"כים בעלי עבר ביטחוני עשיר שנועדו לבדוק את המערכת הביטחונית והאזרחית כאחד.

ארגונים מרכזיים נוספים ביצעו מחקרים משלהם שמטרתם לבדוק את כשלי מלחמת לבנון השנייה והפיקו דו"חות מסכמים, וביניהם: מרכז השלטון המקומי,<sup>17</sup> מרכז המועצות האזוריות,<sup>18</sup> פרויקט "כוכב הצפון" שמרכז שתי"ל,<sup>19</sup> המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי<sup>20</sup> ואחרים.

בנוסף, נערך על ידי מכון מאגר מוחות סקר דעת קהל<sup>21</sup> בנושא תפקוד ראשי הרשויות המקומיות בצפון במלחמת לבנון השנייה, שבחן את מידת שביעות הרצון של תושבי הרשויות המקומיות בצפון מתפקודם של ראשי הרשויות שלהם במהלך המלחמה.

אחד הכשלים הבולטים והמרכזיים העולים ממגוון הדו"חות הוא "נפקדות הריבון".<sup>22</sup>

ככלל, לא עמדה המדינה לרשות האזרח ופטרה עצמה מאחריות לענות על צרכיו. אזרחים רבים דיווחו כי בנסותם לקבל עזרה מהרשויות השונות הסיקו כי אין עם מי לדבר, פשוטו כמשמעו. מרבית משרדי הממשלה נסגרו עם תחילת הקרבות וזאת ללא הודעה, הסבר, או יצירת תחליף מספק.

בהיעדר הממשלה, נותרו הרשויות המקומיות לדאוג לרווחת האזרח, תוך דגש על מחלקות הרווחה שתפקידן לתת מענה לצרכי האוכלוסיות הנזקקות והחלשות. לנוכח נפקדות הריבון, נאלצה החברה האזרחית לספק פתרונות לעצמה. עמותות, ארגונים חברתיים ונדבנים פרטיים סיפקו פתרונות בזמן אמת, לעתים תחת אש ותוך סכנת חיים. מרבית הארגונים עשו זאת מתוך ייעודם המקורי, וחלקם התאימו עצמם על מנת לטפל בצרכים הדחופים של האזרחים בצפון.

11 נציין כי בשפה העברית לא קיימת מילה כזו, אך היא השתרשה עם השנים ובייחוד באחרונה בדרגון המקצועי כביטוי לאינטגרציה ולפעילות כוללת.  
 12 לעיל הערה 4.  
 13 ראה גם סעיף 7 בהמלצות.  
 14 הוועדה לבדיקת המערכה בלבנון 2006, ועדת וינוגרד, מתוך אתר האינטרנט [www.vaadatwino.org.il](http://www.vaadatwino.org.il).  
 15 הביקורת על היערכות העורף לחירום והתנהלותו בעת המערכה בצפון, דו"ח משרד מבקר המדינה ונציגי תלונות הציבור, מרץ 2007.  
 16 הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום, דו"ח ועדת חוץ וביטחון, יו"ר ועדת המשנה, ח"כ עמי אילון, ספטמבר 2006.  
 17 עזריאל, ש', ברזילי, ג', מלחמת לבנון השנייה - מטה חירום מרכז השלטון המקומי דו"ח פעולות מסכם, ספטמבר 2006.  
 18 דקל, ד', מלחמת לבנון מס' 2 לקחי המועצות האזוריות, יולי-אוגוסט 2006.  
 19 בבלי, מ', פרופ' רדאי, פ', דבוש, א', איתן, ה', אזרחים בחזית, דו"ח לסיכום כשלי הטיפול בעורף במלחמת לבנון השנייה מנקודת מבט אזרחית, פרויקט כוכב הצפון בריכוז שתי"ל ירושלים, פברואר 2007.  
 20 המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, המגזר השלישי במלחמת לבנון השנייה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, נובמבר 2006.  
 21 סקר דעת קהל בנושא תפקוד ראשי הרשויות המקומיות בצפון, במלחמת לבנון השנייה, מאגר המוחות, אפריל 2007.  
 22 בבלי, מ', פרופ' רדאי, פ', דבוש, א', איתן, ה', אזרחים בחזית, דו"ח לסיכום כשלי הטיפול בעורף במלחמת לבנון השנייה מנקודת מבט אזרחית, פרויקט כוכב הצפון בריכוז שתי"ל ירושלים, פברואר 2007, עמ' 33-34.

מתעוררת אם כן השאלה אם הרשויות המקומיות צריכות לסמוך ידן על השלטון המרכזי או שמא עליהן לסמוך רק על עצמן.<sup>23</sup>

"הערכתי היא כי כמו במלחמה האחרונה, גם במלחמות הבאות ייהפך העורף לחזית. משמעות הדבר היא כי במלחמה היום יש חזית אזרחית וחזית צבאית, וכמו שעלינו להיערך, להתאמן ולנהל בזמן אמת את החזית הצבאית - כך עלינו להיערך, להתאמן ולנהל בזמן אמת את החזית האזרחית. במקביל להקמת קבינט שרים ביטחוני צבאי, יש להקים קבינט שרים ביטחוני אזרחי. ההבנה הזו של המלחמה מאפשרת דיון נכון יותר במציאות שנחשפה במלחמה האחרונה ובהיערכות למלחמה הבאה".<sup>24</sup>

בנייר העמדה הזה ננסה לבחון את הסוגיה, כאשר קיימת אחידות דעים בקרב חברי הוועדה כי שעת חירום כוללת לא רק מצב של לחימה, אלא מצבים משבריים שונים כגון אסונות טבע, רעידות אדמה, אירוע מגה-טרור, התפרצות פנדמיה של שפעת ועוד.

בשנת 2000, עת מדינת ישראל נערכה למלחמת המפרץ השנייה, הוקמה ועדת היגוי בינמשרדית אשר במשך יותר משנתיים כתבה תיק אב להפעלת רשות מקומית בחירום.<sup>25</sup> בתיק האב נכתבו שני פרקים עיקריים לגבי עיריות ומועצות מקומיות, אך בשל סיבות רבות וביניהן סיבות תקציביות לא נכתב פרק המועצות האזוריות, והדבר הובא כאחד הלקחים בתחקור מרכז המועצות האזוריות.<sup>26</sup> עוד נכתב כי על כל מועצה אזורית לכתוב תיק אב לחירום ולהכין נהלי הפעלת רשות במצבי חירום.

כמו כן, הרשות המקומית המטפלת בשגרה בתושביה, תמשיך לטפל בהם גם במצבי חירום, ואין טוב ממנה בהכרת האוכלוסייה וצרכיה. לכן חשוב כבר עתה לעמוד על צורכי התושבים ולזכור שהכנת העורף למצבי חירום אורכת זמן וכרוכה בהקצאת משאבים. כל השואף להיות מוכן בשעת החירום הבאה צריך להפנים את האמרות הידועות "אם אין לי מי לי" ו"מי שטורח בערב שבת - אוכל בשבת".

מקור סמכות פעילות הרשות בחירום נובע קודם כל ממערכת החוק והמשפט:

חוק ההתגוננות האזרחית שחוקק ב-1951<sup>27</sup> ושעבר תיקונים רבים נועד להכין את העורף למצב של התקפה שתבוא מצד אויב, כשמקור הכוונה היתה להתקפות טילים והתקפות כימיות. ההסדרים כוללים בתוכם נהלים להקמת מקלטים והחזקתם, הקמת מערכת צופרים, חלוקת ציוד אישי (ערכות מגן), נהלים לטיפול בחומרים מסוכנים והענקת סמכויות לבעלי תפקידים שונים שיוכלו להסדיר את ענייני ההתגוננות האזרחית.<sup>28</sup> סעיף 2 לחוק הג"א קובע כי "מוקם בזה שירות ההתגוננות האזרחית שיארגן וינהל את ההתגוננות האזרחית במדינה".

"התגוננות אזרחית"<sup>29</sup> "האמצעים הנקוטים לשם התגוננות מפני כל התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת, להוציא אמצעי לחימה שלא להגנה עצמית".

סעיף 2 ממשיך וקובע כי למטרת ארגון וניהול ההתגוננות האזרחית מוסמך שירות הג"א:

1. להכין ולבצע תוכניות התגוננות אזרחית למדינה כולה או לכל שטח משטחיה.
2. לאמן את חברי הג"א לתפקידי התגוננות אזרחית, לציידם, לארגנם ביחידות, לקבוע את סדרי הפיקוד והמשמעת ביחידות אלה ודרכי פעולתן.
3. לקבוע מדים או סימני היכר מיוחדים לחברי הג"א.
4. להתקשר בחוזים, להחזיק במקרקעים ולרכוש מטלטים.
5. לעשות עבודות בקרקע, להתקין מבנים ומתקנים ולקיימם.
6. להדריך ולכוון את ארגוני העזר<sup>30</sup> למילוי תפקידים בתחום ההתגוננות האזרחית ולהפעיל אותם ואת הציוד שבשירותם בתקופת קרבות או בשעת תמרוני הג"א.

23 עזריאל, ש, ברזילי, ג, מלחמת לבנון השנייה - מטה חירום מרכז השלטון המקומי ד"ח פעולות מסכם, ספטמבר 2006.

24 הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום, ד"ח ועדת חוץ וביטחון, יו"ר ועדת המשנה, ח"כ עמי אילון, ספטמבר 2006, עמ' 3.

25 לעיל הערה 2.

26 דקל, ד, מלחמת לבנון מס' 2 לקחי המועצות האזוריות, יולי-אוגוסט 2006, עמ' 3-4.

27 סא"ל תדהר, ס, ד"ח מפקדת פיקוד העורף, מחלקת או"ר רשויות ומשרדי ממשלה, אפריל 2007.

28 הקמת פקע"ר התבצעה כאחד מלקחי מלחמת המפרץ הראשונה בשנת 1991 והוא מתפקד כהג"א בשעת חירום.

29 חוק הג"א (1951) סעיף 1.

30 ארגון עזר מוגדר מתוקף הוראות מטה-ת"פ, ינואר 2007, מפקדת פיקוד העורף, מחלקת או"ר רשויות ומשרדי ממשלה.

7. לתאם פעולותיהם של משרדי הממשלה, של הרשויות המקומיות ושל מפעלים פרטיים בענייני ההתגוננות האזרחית.<sup>31</sup>
  8. לקבוע אותות אזעקה וארגעה ולהפעילם.
  9. להדריך את האוכלוסייה בענייני התגוננות אזרחית ולציידה באמצעי התגוננות.
  10. לטפל בהסוואת מבנים, לעזור לאוכלוסייה שנפגעה ולעשות כל פעולה אחרת הדרושה למילוי תפקידו בהתאם לדיני ההתגוננות האזרחית.
  11. לפעול באישור שר הביטחון, אם בדרך כלל ואם לעניין מסוים, בתיאום עם הרשויות הנוגעות בדבר - להצלת נפש ורכוש שאינה כרוכה בהתגוננות אזרחית.
- המסקנה מהנאמר לעיל היא כי הרשות המקומית אחראית להתגוננות האזרחית בתחומה מתוקף חוק הג"א. על ראש הרשות מוטלת האחריות לאכוף את הוראות ההתגוננות ולפעול על פיהן. הרשות המקומית מהווה גורם מרכזי בטיפול באוכלוסייה ובסיוע לכוחות ההצלה באירועי חירום ורגיעה בשל היותה הממשק העיקרי עם האוכלוסייה, ונקודת המפגש של כלל ארגוני העזר וכלל הגורמים במערך העורף והסמכויות הממלכתיות במרחב אחריותה. הדבר כרוך במשאבים רבים ונתייחס אליו בהמשך (ראה סעיף 2 בהמלצות). באחריות הרשות המקומית לתת מענה לאזרחיה בעת שגרה כמו בעת חירום, ולכן חשוב להגדיר במדויק את עיקרי תפקידיה.

### להלן עיקרי תפקידי הרשות המקומית ברגיעה ובחירום:

#### ברגיעה

1. ניהול תקציב הג"א ותקציבי חירום אחרים בהתאם להנחיות משרד הביטחון, משרד הפנים ופיקוד העורף.
2. פיקוח ובקרה על בניית מקלטים ומרחבים מוגנים ואחזקתם, בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית, לרבות במסגרת הועדה המקומית לתכנון ובנייה והפיקוח על הבנייה.
3. פיקוח על המקלטים הפרטיים והשימוש הנעשה בהם.
4. בנייה ואחזקת מקלטים ציבוריים כולל אמצעים לחירום הנדרשים על פי החוק.
5. מיפוי מקלטים ותכנון הפעלתם בחירום.
6. הכנות להפעלת מערך הסברה מקומי מתואם עם מדיניות פיקוד העורף.
7. היערכות להפעלת מוקד מידע בהיקף המותאם לצפי הפניות במצב החירום.
8. נתוני אוכלוסייה - הכנת נתוני מודיעין אוכלוסייה, בדגש על מיפוי אוכלוסיות מיוחדות במוסדות ובקהילה, בתיאום עם פקע"ר.
9. הכנת מאגרי מידע הדרושים למצבי חירום, עדכונים השוטף (מודיעין אוכלוסייה) ותרגולם.
10. מיפוי התשתיות במרחב הרשות למקרה של תקלה או סיכון של גז, אנרגיה, מים, ביוב, גשרים, דרכים ומבנים רגישים.
11. הכנת תשתית של מתקנים וצוותים לקליטת מפונים. מספר המפונים ייקבע על ידי מפקד המחוז של פיקוד העורף.
12. העמדת מקרקעין לרשות פיקוד העורף (מפקדות ומחסנים) על פי חוק הג"א.
13. ניהול ואחזקת מחסני החירום של פיקוד העורף שבתחומה.
14. סיוע לפיקוד העורף בחלוקת ערכות מגן ותרופות לאוכלוסייה.
15. הכנת מרכז הפעלה (חמ"ל) ממוגן למלחמה, בהתאם ליכולתה של הרשות יוכן גם חפ"ק נייד לפעילות בשטח בצמוד למפקדת האירוע.
16. סיוע למשטרת ישראל (או צה"ל) באירוע רב נפגעים או אסון המוני.
17. הכנת תשתית למיקום מערכות הצפירה.
18. אכיפת חוקים ותקנות בנושא חומרים מסוכנים.

31 כחלק מסעיף 22 נכתב בימים אלו, על ידי ענף רשויות ומשרדי ממשלה בפקע"ר, מדריך להכנת הרשות המקומית

19. ביצוע פעולות הדרכה והשתלמויות להכנת עובדי הרשות לחירום.
20. השתתפות בתרגילים, בהשתלמויות ובקורסים בנושאי חירום של פיקוד העורף.
21. הכנת מערך מתנדבים.

#### בחירום

1. תנהל ותפקח על מערך המקלטים הציבוריים והפרטיים.
  2. תבצע ותאכוף את מדיניות ההתגוננות הנקבעת על ידי פיקוד העורף.
  3. תסייע לפיקוד העורף בחלוקת ערכות מגן ותרופות.
  4. תסייע, בהתאם ליכולתה, באספקת מים לטיהור מוקדים וכלי רכב באירוע חל"ך (חומר לחימה כימי).
  5. תעמיד לרשות פיקוד העורף מתקנים לפתיחת תחנות לחלוקת תרופות ואמצעי התגוננות נוספים (כגון: מסננים, סוללות וכו').
  6. תפעיל מטה משימתי או נציגות פונקציונלית, על פי הצרכים, לטיפול בצורכי התושבים באזור שנפגע.
  7. תסייע לכוחות ההצלה במתן מידע מפורט על השטח שנפגע.
  8. תעמיד עובדים לסיוע לפיקוד העורף, כמתחייב מחוק הג"א.
  9. תאייש ותפעיל את מרכז ההפעלה בהתאם לצורך, או בהתאם לרמת הכוננות המוגדרת.
  10. תפעיל נציגות במסגרת חפ"ק אחוד עם מפקדת האירוע.
  11. תפעיל מרכז מידע לציבור ותפיץ הנחיות לאוכלוסיה, בתיאום עם פיקוד העורף.
  12. תסייע לאוכלוסיות מוחלשות בביצוע פעולות התגוננות האזרחית.
  13. תיערך לקליטת אוכלוסייה בהיקף שייקבע על ידי מפקד המחוז.
- בשל העובדה שוועידת השלטון המקומי מהווה כר פורה לשיתופי פעולה ומספקת פלטפורמה להחלפת דעות, הצגת רעיונות ופרויקטים חדשים בנושאים שונים, אזי הוחלט כי השנה תעמוד הוועידה בסימן החדשנות והיצירתיות. על כן בחר צוות כתיבת נייר העמדה להתמקד בנושאים שיהוו רעיונות חדשניים לפעילות ולתפקוד בשעת חירום.

#### הדוגמה הבולטת לכך היא התפיסה החדשנית של "חוסן קהילתי".<sup>32 33</sup>

המושג החדש הזה המצוי בתהליך השתרשות, מבטא את יכולתה של הרשות המקומית והקהילות שבה לנקוט פעולות מכוונות לשיפור היכולת האישית והמשותפת (קולקטיבית) של תושביה ושל מוסדותיה כדי להגיב על שינוי ביטחוני, כלכלי או חברתי ולהשפיע על מהלכו ועל השלכותיו העתידיות על הרשות המקומית והקהילה. החוסן הקהילתי נבנה בתהליך רצוף ומתמשך בשגרה ועומד למבחן בעת משבר. על מנת לבנות "חוסן קהילתי" ברשות יש לאתר כוחות ומשאבים מתוך הקהילה ולהעצימם.

הפעילות לחיזוק החוסן הקהילתי מתקיימת בשני מישורים בו זמנית:

המישור הראשון הוא מישור הרשות המקומית על אנשיה בשיתוף מל"ח, משרדי ממשלה, פיקוד העורף וארגוני החירום.

המישור השני הוא המישור של הציבור. המישור הזה מתייחס לפעילויות עם תושבים בקהילה, בשיתוף כל סוגי האוכלוסיות.

על מנת לסייע לרשויות המקומיות להיערך ברמה הקהילתית, פותחו מרכזי "חוסן קהילתי" וכן פותחה תפיסת ההפעלה והפעולה של צוותי חוסן וחירום יישוביים (צח"י)<sup>34</sup> ושכונתיים (צח"ש)<sup>35</sup> המשלבים פעולות של אנשי

32 שוגרמן, ב', סנדר, א', החוסן הקהילתי והחברתי של הרשות המקומית בהתמודדות עם מצבי משבר. השירות לעבודה קהילתית, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אפריל 2007, עמ' 1-3.

33 תחום החוסן הקהילתי מפותח, מיושם ומוטמע ברשויות על ידי השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

34 צוות חירום יישובי (צח"י), משרד העבודה והרווחה, השירות לעבודה קהילתית, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, יוני 2002.

35 צוות חירום שכונתי (צח"ש) תיק אב, על ידי ועדת היגוי בראשות נציג משרד הרווחה, משרד העבודה והרווחה, השירות לעבודה קהילתית, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, יולי 2004.



מקצוע, פעילים ומתנדבים להיערכות קהילות במצבי משבר. חלק מתפיסת החוסן הקהילתי הוא גם טיפול ברעידות אדמה ובאירוע פתע רב נפגעים (אפר"ן).

#### רעידת אדמה כדוגמה לאירוע המחייב חשיבה חדשנית ויצירתית

תפיסה חדשנית נוספת המתגבשת בתקופה האחרונה ואשר באה לידי ביטוי בכנס בינלאומי, היא כי היערכות לקטסטרופה בקנה מידה לאומי כדוגמת רעידת אדמה תהווה היערכות מצד הרשויות המקומיות להתמודדות עם מגוון אירועים המצריכים מורכבות וחשיבה אינטגרטיבית.

ב-14.11.06 נערך כנס הבינלאומי הראשון מסוגו באשדוד בנושא הרשות המקומית ברעידות אדמה, בהשתתפות אנשי צבא ומשטרה, אנשי מקצוע, אנשי ביטחון ומתנדבים רבים. היטיב לנסח את מקומה ואת חשיבותה של הרשות המקומית בטיפול ברעידות אדמה ראש עיריית אשדוד, אינג' צבי צילקר:<sup>36</sup> "אין לי ספק שאנו ראשי הערים, נאלץ לפעול גם כאשר המערכות הלאומיות משותקות או נמצאות בשלבי התארגנות. נדע לפעול, אם נגלה מנהיגות הדורשת הכשרה בצד העזה והדורשת סבלנות אין קץ בצד נחישות".

ביום העיון הושם הדגש על החשיבות שבהכנת תגובה מהירה ככל האפשר של הגופים השונים כגון: בתי החולים, חברת החשמל, מקורות, חברות הדלק והגז ואחרים, שתפקידם הצלת חיים ורכוש והחזרת החיים למסלולם מהר ככל האפשר.

אנו כוועדת היגוי, מתייחסים לאמירתו של מר צילקר כאבן יסוד להתמודדות עם כל מצב משברי שעיומו צריך להתמודד ראש רשות. לא רק רעידת אדמה, אלא כל מה שמוגדר "אירוע חירום".

נסכם ונאמר כי לרשות המקומית הסמכות והאחריות לפעול למען תושביה בשעת חירום הכוללת מגוון מצבים: מצב של מלחמה, אסון טבע, אירוע טרור, או מפגע בריאותי בכל ההיבטים הקיימים.

#### מצב חירום מעצם הגדרתו מחייב שיתוף פעולה בין כל גורמי החירום, על כן המלצותינו הן כדלהלן:

1. השלטון המרכזי, קרי משרדי הממשלה, יפעלו בשיתוף פעולה מלא עם השלטון המקומי והרשויות בבנייה והפעלה של מנגנוני החירום לא רק בשעת חירום אלא גם בשגרה, על מנת שנהיה מוכנים כראוי לשעת החירום הבאה. לצערנו, לאחר מלחמת לבנון השנייה הובטחו תקציבים רבים, עזרה וסיוע אך עד כה דבר לא נעשה. במסגרת התוכנית לשיקום הצפון, הוחלט על הקצאות תקציבים לתיקון נזקי מלחמה ופיתוח יישובי הצפון, אך משרד האוצר נוקט בסחבת, ורק חלק קטן מהכספים אכן הועבר. הרשויות המקומיות אינן יכולות לשאת בנטל השיקום לבדן!<sup>37</sup>
2. חשוב לזכור כי הכנת העורף לשעת חירום אורכת זמן רב ודרושים לה משאבים רבים. כל עוד לא יועברו כספים לצורך הזה, יהיה קשה להתכונן כראוי. תפקוד נכון ויעיל של רשות מקומית הוא פרי עבודה של שנים בהכנת הרשות והיישובים למצבי חירום, בארגון מחסני החירום, באימון צוות החירום של הרשות, בכתיבת נהלים לחירום, בהכנת המוקד, בטיפול במקלטים, בלכידות הקהילתית וכו'.<sup>38</sup>
3. מצב חירום דורש הפעלת גוף אחד - מתכלל לאומי (Integrator)<sup>39</sup> - בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הצד האזרחי של המלחמה. לגוף המתכלל צריכה להיות תמונת מצב כוללת ומדויקת. על הגוף הזה לזהות את הצרכים בשטח, להגדיר את הקריטריונים לסיוע, לקבוע את סדרי העדיפויות, לכוון ולהנחות את גורמי הביצוע. בפועל, במהלך ניהול הצד האזרחי של המלחמה האחרונה לא היה "בעל בית" אחד אלא מספר גופים שפעלו במקביל. המערכת כולה תפקדה במספר ראשים, ללא גוף מתכלל לאומי בעל תמונה כוללת שיכוון את כלל הגופים שפעלו במרחב.<sup>40</sup>
4. בסוגיית ארגוני הסיוע והעמותות המתנדבות, דרושה כתובת מרכזית אחת ברמה הארצית שתתאם את פעילויות ההתנדבות של הארגונים והרשויות המקומיות, על מנת למנוע בזבוז משאבים ולאפשר כיסוי מלא של הצרכים. רצוי להקים "מאגר מידע" מרכזי שיפעל גם בימי רגיעה וירכז מידע בסיסי על כל הארגונים,

36 צילקר, צ', דברי פתיחה ליום עיון בנושא רעידות אדמה, נובמבר 2006.

37 אלדר, ע', עזריאל, ש', הרשות המקומית עורף או חזית?, יום עיון ללקחי מלחמת לבנון השנייה, חיפה, 15 בנובמבר 2006.

38 דקל, ד', מלחמת לבנון מס' 2 לקחי המועצות האזוריות, יולי-אוגוסט 2007, עמ' 4.

39 לעיל הערה 5

40 הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום, דו"ח ועדת חץ וביטחון, יו"ר ועדת המשנה, ח"כ עמי אילון, ספטמבר 2006, עמ' 3

- התמחותם ודרכי ההתקשרות איתם. מידע במצבי חירום הוא צורך חיוני ביותר.<sup>41 42</sup> התיאום הוא באחריות הממשלה שצריכה להכין תוכניות פעולה מתוקצבות לשעת חירום מבעוד מועד, ובעת פעולה עליה להפעיל את ארגוני הגג ולתאם כל זאת מול הרשויות המקומיות.
5. צוותי חירום יישוביים פועלים בהצלחה משנת 1995 במועצות האזוריות. מרכזי חוסן קהילתי פועלים בהצלחה במספר מועצות כדוגמת מוא"ז מטה בנימין ומוא"ז שומרון משנת 2004. באותה התקופה החלו לפעול בהצלחה צוותי חירום שכונתיים כדוגמת ירושלים ושדרות. יש להרחיב את פעילות צוותי החירום היישוביים והשכונתיים ומרכזי החוסן הקהילתי הנעשים באמצעות השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
6. יש צורך להטמיע את נושא הטיפול באוכלוסיה באמצעות הפעלת הצוות הטיפולי הרב מקצועי בכלל הרשויות המקומיות.<sup>43 44</sup>
7. פעולות תמיכה וסיוע של רשות מקומית אחת לרעותה הפכו לעניין שבשגרה בזמן מלחמת לבנון השנייה, ותודות לעזרה הדדית זו יכלו תושבים שנמצאו במצוקה לקבל עזרה מתושבים ביישובים חברים. הסיוע בא לידי ביטוי באופן מיוחד במבצע "רשות מחבבת רשות"<sup>45</sup> שבמסגרתו סייעו רשויות מהמרכז והדרום לאחיותיהן הצפוניות באירוח משפחות, באספקת ציוד, במזון, בייעוץ פסיכולוגי ובשאר שירותים. יש לפעול להרחבת פרויקט ייחודי זה גם לימי שגרה, וליזום פרויקט "ערים תאומות" שבמסגרתו עיר אחת "תאמץ" עיר אחרת שישתפו פעולה בחיי היומיום.<sup>46</sup>
8. ועדת ביטחון בכל רשות ורשות צריכה לבנות "תיק אב" להפעלת הרשות בחירום, ובו נהלי הפעלת הרשות במצבי חירום. כתיבת תיק זה תמקד כל רשות בטיפול במצבי חירום האופייניים לה ותאפשר מתן מענה מהיר ויעיל הרבה יותר.<sup>47 48</sup>
9. יש להתחשב במיוחד באוכלוסיות החלשות הנזקקות לתמיכה.<sup>49</sup> יש להקים תשתית של מנגנוני פיקוח ועזרה אזרחיים הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית, ולוודא שמערכות התמיכה השונות יגיעו אל השטח וימשיכו את עבודתם גם עם תום המשבר.
10. לקח חשוב ביותר העולה ממלחמת לבנון השנייה הוא שיש להדק את שיתופי הפעולה בין גורמי החירום השונים: צבא, משטרה, מד"א, כב"א, פס"ח, מל"ח, רשויות מקומיות ומרכז המועצות האזוריות. הגופים פעלו בשיתוף, אך יש לעצב מדיניות פעולה יעילה וחכמה יותר. חשוב לתרגל את הגופים גם בשגרה ולהתכונן לכל תרחיש אפשרי.<sup>50</sup>
11. רצוי מאוד להקים בכל רשות מערך מתנדבים מתוך הקהילה המכיר את צרכי תושביו ויתגבר את שירותי הקהילה והרווחה. מערך זה יפעל ברגיעה וייתן מענה נוסף גם בחירום.<sup>51</sup>
12. היות ונייר עמדה זה דן בשעת חירום בכלל, הכוללת לא רק מצב של מלחמה אלא גם מצבים משבריים שונים, לא התייחסנו לפערי מקלוט כסוגיה בפני עצמה, למרות חשיבותה. ידוע כי ישנם פערי מקלוט גדולים הן במקלטים הציבוריים והן בפרטיים. ביישובים רבים אין מספיק מקלטים לשימוש האוכלוסייה, וברוב היישובים הערביים אין מקלטים כלל. המיגון הקיים מתוחזק ברמה ירודה ביותר ובאופן שאינו עונה על צרכי האזרח למרחב מוגן. במלחמת לבנון השנייה מקלטים רבים לא היו מוכנים לשעת חירום, חלקם בגלל הזנחה מתמשכת וחלקם כיוון ששימשו לצרכים אחרים ביישובים כגון מועדונים, בתי תפילה ומחסנים. מכלול הבעיות במקלטים כולל נושאי אורור, מים וביוב וקשיי נגישות לזקנים ולנכים.<sup>52</sup>

41 המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, המגזר השלישי במלחמת לבנון השנייה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, נובמבר 2006.

42 במלחמת לבנון השנייה היה ניסיון של המרכז להתנדבות לבצע מהלך כזה, אך רק באופן חלק.

43 הנהלה הבינתחומי לשעת חירום המקומית, הוועדה הבינמשרדית לתיאום הטיפול באוכלוסייה בשעת חירום שליד ועדת מל"ח עלינה (1998).

44 נדגיש כי הטמעת ההכשרה של הצוות הטיפולי נעשה על ידי ארגון מנהל בכ"א ברשויות המקומיות בראשות אהובה קרקובר, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

45 עזריאל, ש', ברזילי, ג', מלחמת לבנון השנייה: מטה חירום מרכז השלטון המקומי דו"ח פעולות מסכם, ספטמבר 2006, עמ' 28-37.

46 נעשה ניסיון על ידי משרד ראש הממשלה לענן פרויקט זה במסגרת פרויקט "ערים תאומות בישראל" וחתומה על אמנות משותפות. לצערנו, עד היום טרם הוקצה התקציב שהבטח לביצוע פרויקטים משותפים.

47 דקל, ד', מלחמת לבנון מס' 2 לקחי המועצות האזוריות, יולי-אוגוסט 2006, עמ' 6.

48 לדיעה, בחוק העיריות החדש מתכוון משרד הפנים לבטל את ועדות הביטחון ברשויות המקומיות.

49 בבלי, מ', פרופ' רדאי, פ', דבוש, א', איתן, ה', אזרחים בחזית, דו"ח לסיכום כשלי הטיפול בעורף במל"ח לבנון השנייה מנק' מבט אזרחית, שת"ל ירושלים, פברואר 2007, עמ' 5.

50 עזריאל, ש', סאיל תדהר, ס', סיכום יום למידה בטבריה, מרכז השלטון המקומי, נובמבר 2006.

51 אלדר, ע', סיכום יום למידה בטבריה, מרכז השלטון המקומי, נובמבר 2006.

52 בבלי, מ', פרופ' רדאי, פ', דבוש, א', איתן, ה', אזרחים בחזית, דו"ח לסיכום כשלי הטיפול בעורף במלחמת לבנון השנייה מנקודת מבט אזרחית, שת"ל ירושלים, פברואר 2007, עמ' 3.

13. המלצתנו כי על מדינת ישראל לבצע סקר או מחקר בנושא החשוב הזה, ועל פי ממצאיו להעביר תקציבים לשיפוץ ולתיקון המקלטים שיהיו מוכנים לשעת החירום הבאה. לעניות דעתנו, בשל העובדה שמצב המקלטים הינו נושא אקוטי ועומד בפני עצמו, הוא מהווה בסיס לכתיבת נייר עמדה נפרד. ייתכן שיש לבחון כתיבת נייר עמדה ובתוכו הנושא הזה לוועידת השלטון המקומי ה-4.
14. בשנים האחרונות, עם התרחבות הפרטה, אנו עדים לתופעה מתרחבת והולכת של שימוש ב-outourcing, רשויות רוכשות שירותים מחברות קבלניות על מנת לייעל את השירות ולצמצם בהוצאות. אנו ממליצים שבהתקשרות החוזית עימם יצוין כי שירותיהם יימשכו ויינתנו גם בשעת חירום.<sup>53</sup>
15. אנו ממליצים לארגן בכל יישובי המועצות האזוריות צוות כיבוי אש יישובי שייתן מענה ראשוני וחיוני בעת שריפה.<sup>54</sup>

## החזית האזרחית בחיפוש אחר מיצוב הולם<sup>55</sup>

מאיר אלרן

מלחמת לבנון השנייה יצרה עדכון חשוב - שהיה ראוי להתרחש שנים קודם לכן - בתפיסת הביטחון של מדינת ישראל. הפגיעות הרצופות של חיזבאללה בריכוזי אוכלוסייה ישראלים בקיץ 2006 "הפילו את האסימון" בציבור הישראלי ובקרב מקבלי ההחלטות. עכשיו מבין כל אזרח וקברניט כי העורף הוא חזית פעילה לכל דבר, מקבילה, במידה רבה, בחשיבות משמעותית לחזית הצבאית. עתה מובן יותר מאי פעם בעבר כי תוצאות המלחמות בין ישראל לאויביה ייקבעו בעתיד לא רק על פי מה שיתרחש בחזית הצבאית, אלא במידה לא מבוטלת גם על פי מה שיתרחש בחזית האזרחית. התעצמות אויבינו במעגלים השונים (חמאס בזירה הפלסטינית, חיזבאללה בחזית הלבנונית, סוריה בגזרתה ואיראן במעגל הרחוק) נשענת במידה רבה על נשק תלול מסלול לסוגיו. האיום הצבאי השתנה במהותו. הוא מבוסס כיום הרבה יותר על פגיעה בחזית האזרחית מאשר על התמודדות ישירה בין צבאות. מול איום זה נדרש מענה הולם, שונה במהותו ובמרכיביו מזה של העבר. השאלה היא האם מדינת ישראל נערכת בצורה מספקת לאיום המתפתח?

דברים שפורסמו (באתר של משרד ראש הממשלה) בשמו של אהוד אולמרט, בעקבות ביקור רשמי שקיים בפיקוד העורף ב-19 אוגוסט 2008 מצביעים על התקדמות ניכרת וחשובה בהכרה של הממשלה את משמעות האיום העתידי ואת מרכיבי המענה הנדרשים מולו. כך נקבע בשמו של ראש הממשלה כי "מלחמות העתיד... יהיו שונות בתכלית ממלחמות העבר, אפילו ממלחמת לבנון השנייה. לא יהיה יותר מצב שבו המלחמה תתנהל בשדה קרב עלום ומרוחק ובערים הגדולות יימשכו החיים כהרגלם. המלחמה תגיע גם לערים ולבתים של אזרחי ישראל והיעד של אויבנו יהיה לפגוע בעורף".

השאלה היא באיזו מידה אמירה כזו מתורגמת לשפת המעשה. להכנת החזית האזרחית למלחמה נדרשות השקעות נכבדות של משאבים תקציביים וארגוניים. אלה עומדים בתחרות קשה גם מול משאבים המושקעים בהכנת צה"ל לחגימה בחזית הצבאית. בהעדר נתונים גלויים על מרכיבי תקציב הביטחון אין אפשרות לבחון באיזו מידה מתקיימת הסטה, לצורך איזון ראוי, בין ההתעצמות הנדרשת של צה"ל למלחמה בחזית הצבאית לבין ההתכוננות של הגורמים השונים לעימות עתידי בחזית האזרחית. הבחינה קשה עוד יותר מאחר וההתכוננות של החזית האזרחית מורכבת מנתחים נכבדים של תקציב הביטחון (בעיקר בתחום של ההתגוננות האקטיבית לסוגיה), אולם גם של תקציבים של משרדי ממשלה רבים אחרים, רשויות מקומיות וארגוני המגזר השלישי. הוויכוח הנמשך על תקצוב מערכת המיגון ב"עוטף עזה", אי ביצוע החלטת הממשלה לגבי השבת ערכות המגן לתושבים בשנת 2009 והוויכוח סביב תפיסת המיגון הפסיבי בכלל (להזכיר את אמירתו של אולמרט: "לא נמגן עצמנו לדעת" ואת ההפחתה המוצעת בתקציב 2009 של תוכנית "סופת חול", העוסקת במיגון האוכלוסייה האזרחית בפני נשק בלתי קונבנציונאלי, בשיעור של כשליש מהתכנון הרב שנתי) משקפים כנראה את עוצמתה של התפיסה הביטחונית המסורתית, הממשיכה להעניק עדיפות ברורה למרכיבי ההשקעה בתחומים המיועדים לשיפור יכולות צה"ל בחזית הצבאית.

נכון כי להשקעה בתחומים אלה השלכות חשובות גם על הגנת העורף, באשר היא אמורה לתרום לחיזוק מרכיבי ההרתעה וההרתעה ולשיפור יכולות הסיכול, התקיפה וההכרעה המהירה. ביטוי לגישה זו נתן ראש הממשלה בביקורו בפיקוד העורף באומרו: "מדינת ישראל... תתרכז במניעת פריצת גבולותיה ובהכרעה מהירה ומובהקת ככל האפשר של המערכה... אם לבנון תהפוך למדינת חיזבאללה אז לא תהיינה לנו שום מגבלות בהקשר זה. כך הם פני הדברים לגבי כל מדינה שתוצאה לתקוף אותנו. מה שיוטל עלינו יהיה להביא להכרעה מהירה, במינימום מחירים, תוך ניצול היתרונות היחסיים שלנו". ראש הממשלה לא התייחס, מטבע הדברים, לשאלה מה יקרה לאוכלוסייה האזרחית בעורף אם צה"ל לא יגיע, מסיבות שונות, להכרעה מהירה. התשובה לשאלה זו תלויה, בין השאר גם בהיקף ההשקעה שתוקצה לחיזוק ההתגוננות האזרחית. במדינת ישראל חסר גורם מקצועי ממסדי, האמור להמליץ על האיזונים הנכונים בין המרכיבים המגוונים של הביטחון הלאומי, הכוללים עתה, ביתר שאת, גם את מרכיבי ההתגוננות האזרחית, המפוזרים בין המשרדים השונים. זו לקונה קריטית, המחייבת התארגנות שונה. בהעדרה אין למערכות האזרחיות הרבות המופקדות על החזית האזרחית סיכוי של ממש לסגור את הפערים בין הצרכים הלגיטימיים לבין ההשקעות המתחייבות.

החוסר בהובלה מתכללת של החזית האזרחית אינה קשורה רק לנושא התקציבי. ככלל נציין כי במדינת ישראל אין מבנה מערכתי מוסדר ומקובל הנותן מענה ארגוני הולם לשתי בעיות מרכזיות: האחת - ברמה האסטרטגית - קביעת סדרי עדיפויות להתכוננות העורף לשעת חירום, כולל הקצאת משאבים בהתאם, קביעת סטנדרטים ופיקוח על יישומם בשטח, תוך יצירת שפה משותפת מחייבת בין כל הגורמים העוסקים במלאכה. בהקשר לסוגיה זו, הקמת רשות החירום הלאומית (רח"ל) במשרד הביטחון היא צעד חשוב בכיוון זה, אולם מוקדם עוד לקבוע אם היא מסוגלת להתמודד על מעמד בכיר וקובע מול הרשויות האחרות. השנייה - ברמה האופרטיבית - יצירת מערכות שליטה אפקטיביות בשטח, שיהיו מסוגלות להיערך מבעוד מועד ולנהל את הפעילות הנדרשת בשעת חירום. כאן הבעיה אקוטית במיוחד, באשר הנזק הצפוי, בהעדר מנגנון מוסדר ומוסכם, יהיה רב וישיר, גם משום שעתירות הגורמים המטפלים יוצרת בעיה קשה של הכנה יעילה, שליטה והתמודדות עם אסון המוני. נראה כי בתחום חיוני זה המבוכה רבה, בעיקר בקביעת הגורם המיועד לשלוט במערכת המקומית. עדין לא נוצרה הסכמה כי הגורם היחידי המסוגל להתמודד עם אתגר סבוך כזה הוא הרשות המקומית. אכן, חלק מהרשויות המקומיות חלשות מדי ויתקשו במצבן הנוכחי להרים את הכפפה. אחרות כבר נטלו על עצמן את ההובלה והאחריות והוכיחו יכולות מרשימות, גם בקיץ 2006. כך או כך, רק מי שמטפל באוכלוסייה בזמני שגרה ומכיר על בוריו את השטח יכול לנהל את המערכה בזמן חירום. על המדינה להכיר בכך ולתרגם הכרה זו לשפה מעשית. המדובר בהטלת האחריות לניהול מצבי חירום ואסון על הרשויות המקומיות, הצריכות להוביל את הגורמים האחרים, כולל פיקוד העורף, משטרת ישראל, שלוחות משרדי הממשלה, מערכות הבריאות וארגוני המתנדבים למיניהם. לכל אחד מאלה תפקידים חיוניים בהתמודדות עם האיום, בטיפול באוכלוסייה ובהיערכות המקדימה אבל יש צורך בקביעת גורם מוביל. הרשות המקומית, למרות מגבלות יכולותיה, היא הגורם המתאים ביותר לכך. דברי ראש הממשלה בפיקוד העורף, בהם קבע, כי "בעת לחימה אתם (פיקוד העורף) תצטרכו לייצר את האיזון הנכון שבין מתן השירותים לאוכלוסייה, יצירת האווירה הרגועה הנכונה והפעלת השלטון המקומי" מצביעים על כך שגישה זו טרם אומצה על ידי הממשלה.

לסיכום, ניתן לומר כי גברה ההכרה במרכזיות החזית האזרחית והיא משקפת התקדמות לקראת התמודדות ראויה ואף ננקטו כבר כמה צעדים מעשיים חשובים בכיוונים הנכונים, בעיקר בדמות הקמת רח"ל. יחד עם זאת נותרה כברת דרך רבה לקראת מיצוב הולם של החזית האזרחית מול האיומים הגוברים. אכן, כדברי ראש הממשלה, "לא צריך להפחיד את עצמנו יותר מדי בנוגע לאיומים". אולם מאידך גיסא, יש צורך לנצל את תקופת הרגיעה כדי להיערך לפעולה אפקטיבית גם בחזית האזרחית, לא פחות מאשר בחזית הצבאית, בכל אחת מהן על פי המאפיינים הייחודיים לה.

## תפקידי הרשות המקומית ותפקידי פיקוד העורף<sup>56</sup>

### כללי

הרשות המקומית אחראית להתגוננות האזרחית בתחומה מתוקף חוק הג"א, על ראש הרשות מוטלת האחריות לאכוף את הוראות ההתגוננות ולפעול על-פיהן.

הרשות המקומית מהווה גורם מרכזי בטיפול באוכלוסייה, וסיוע לכוחות הצלה באירועי חירום ברגיעה ובמלחמה בשל היותה הממשק העיקרי עם האוכלוסייה ונקודת המפגש של כלל ארגוני החירום והסמכויות הממלכתיות במרחב אחריותה.

### מקורות הסמכות

פיקוד העורף אחראי על ארגון וניהול ההתגוננות האזרחית במדינה מתוקף חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א 1951.

אחד מתפקידי של פיקוד העורף, על-פי סעיף 2 (ז) בחוק: "לתאם את פעולותיהם של משרדי הממשלה, של הרשויות המקומיות ..... בענייני התגוננות אזרחית".

על-פי סעיף 27 בחוק והתקנות לפיו, למפקד המחוז יש סמכות להורות לרשות מקומית לספק לצרכי ההתגוננות האזרחית כל ציוד שברשותה ולהעמיד את עובדיה לשם ביצוע פעולות התגוננות ועל כן עליה לפעול בהתאם

### להנחיות מפקד המחוז במלחמה ובתרגילים

עם הכרזת מצב מיוחד בעורף "רשאי אלוף פיקוד העורף .... לתת כל הוראה הנדרשת לשמירתם או הצלתם של חיי אדם ובכלל זה להטיל חובה לשהות במקומות מסוימים, לאסור או להגביל את הלימודים, .... לתת הוראות לגבי ציוד אישי ... "

סעיף 12 בחוק קובע: "רשות מוסמכת רשאית להורות לכל רשות מקומית .... להתקין מקלטים ציבוריים במספר ובמקום שייקבעו על-ידי הרשות המוסמכת ולהחזיקם במצב המאפשר את השימוש בהם בכל עת" ו"להבטיח את התקנתם של מקלטים ואת החזקתם על-ידי בעלי בתים ובעלי מפעלים.....".

## תפקידי פיקוד העורף

### ברגיעה

- להוות סמכות מקצועית ראשית בתחום ההתגוננות האזרחית.
- להכין את עורף מדינת ישראל למלחמה, בכל תחומי ההתגוננות האזרחית.
- לתאם ולכוון את הגורמים האזרחיים ובכלל זה הרשויות המקומיות, משרדי הממשלה ומפעלים פרטיים בכל הקשור להתגוננות אזרחית.
- להכין את כוחות ההתגוננות האזרחית ואת האוכלוסייה למלחמה.
- לגבש ולפרסם תורה משולבת, לאמן ולהכשיר את כלל הכוחות להתגוננות אזרחית.
- לאמן ולתדרך את הרשויות המקומיות בנושאי התגוננות אזרחית.
- לסייע למשטרת ישראל בטיפול באסון המוני ולהיערך לקבלת האחריות לפיקוד ושליטה על האירוע.
- להנחות מקצועית ולפקח על פעולות הרשות לפי הסמכויות הקבועות בחוק, בנושאי התגוננות, מיגון ופינוי חומרים מסוכנים כנגד תרחיש מלחמת.
- להוות סמכות מקצועית לקביעת מרכיבי הביטחון בישובים ולהגדיר את סיווגם.
- אחריות כוללת לחלוקת ואחזקת ערכות מגן לאוכלוסייה.
- להדריך ולתאם את משטרת ישראל, מגן דוד אדום ושירותי הכבאות בכל הקשור להפעלת כוחותיהם וציודם במלחמה.
- לבקר את תקציבי הג"א ברשויות המקומיות.
- להוות סמכות מקצועית עליונה בנושא מיגון ומקלוט ובכלל זה:

56 מתוך פק"ל התגוננות אזרחית לרשות המקומית של פקע"ר

- גיבוש מדיניות, קביעת תקנות, הוראות ומפרטים, למיקלוט האוכלוסייה האזרחית.
- תכנון ופיתוח תוכניות מיגון.
- הנחיית גורמי הבניה בכל הקשור לבניית, הריסת ואחזקת מקלטים ציבוריים.
- הנחיית הרשות בכל הקשור לשימוש והאחזקה של מקלטים פרטיים.
- לשמש כ"רשות מוסמכת" בנושא מקלטים לעניין אישור תוכניות בניה.
- לפתח ולהקים מערכות התרעה - צפירה - וכריזה ולקבוע אותות למלחמה.
- לקיים מערך הדרכה והסברה לאוכלוסייה בנושאי התגוננות אזרחית.

### בחירום

- לטפל באירוע התגוננות אזרחית, תוך הפעלת ארגוני העזר.
- להורות על הכנת מקלטים ופתיחתם.
- להפעיל מערך גילוי, זיהוי וטיהור לחומרי לחימה כימיים וביולוגיים.
- להפעיל מערך התרעה מפני התקפה ברחבי המדינה.
- להפעיל מערך הדרכה והסברה לאוכלוסייה בנושאי התגוננות אזרחית.
- לגבש תמונת מצב של האוכלוסייה בעורף.
- לקבוע את מדיניות המיגון של האוכלוסייה האזרחית.
- לפנות אוכלוסייה משטח האירוע למרכזי ההשהיה, פיני או קליטה. ארגון וביצוע הפיני ייעשה בתיאום עם משק לשעת חירום (מל"ח), פס"ח (פיני סעד וחללים), הרשויות ורשויות קולטות.
- להפעיל צוותי איסוף נתונים וחללים (אנו"ח) בזירת האירוע, לצורך רישום ותיעוד פרטי חללים ופינויים לתחנות ריכוז חללים.
- להיערך לקבלת האחריות לביטחון הפנים ממטרת ישראל על-פי החלטת הממשלה, בשטחים שבתחום אחריותו.
- להנחות מפעלים בנושאי מיגון ומלאי חומרים מסוכנים.

### תפקידי הרשות המקומית

#### ברגיעה

- ניהול תקציב הג"א ותקציבי חירום אחרים בהתאם להנחיות משרד הביטחון משרד הפנים ופיקוד העורף.
- פיקוח ובקרה על בניית מקלטים ומרחבים מוגנים ואחזקתם, בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית, לרבות במסגרת הועדה המקומית לתכנון ובניה והפיקוח על הבניה.
- פיקוח על המקלטים הפרטיים והשימוש הנעשה בהם.
- בנייה ואחזקת מקלטים ציבוריים כולל אמצעים לחירום הנדרשים על-פי החוק.
- מיפוי מקלטים ותכנון הפעלתם בחירום.
- הכנות להפעלת מערך הסברה מקומי מתואם עם מדיניות פיקוד העורף.
- היערכות להפעלת מוקד מידע בהיקף המותאם לצפי הפניות במצב חירום.
- **נתוני אוכלוסייה** - הכנת נתוני מודיעין אוכלוסייה, בדגש על מיפוי אוכלוסיות מיוחדות במוסדות ובקהילה, בתיאום עם פקע"ר.
- הכנת מאגרי מידע הדרושים למצבי חירום ועדכונם השוטף (מודיעין אוכלוסייה), ותרגולם.
- מיפוי התשתיות במרחב הרשות למקרה של תקלה או סיכון של גז, אנרגיה, מים, ביוב, גשרים, דרכים ומבנים רגישים.

- הכנת תשתית של מתקנים וצוותים לקליטת מפונים. מספר המפונים יקבע על-ידי מפקד המחוז של פיקוד העורף בתיאום עם ראש הרשות ונציג פס"ח (פינוי סעד וחללים), ברשויות בהן אין יכולת קליטה יש לתאם את הסיוע האפשרי עם רשויות שכנות.
- העמדת מקרקעין לרשות פיקוד העורף (מפקדות ומחסנים) על-פי חוק הג"א.
- ניהול ואחזקת מחסני החירום של פיקוד העורף שבתחומה.
- סיוע לפיקוד העורף בחלוקת ערכות מגן ותרופות לאוכלוסייה.
- הכנת מרכז הפעלה (חמ"ל) ממוגן למלחמה. בהתאם ליכולתה של הרשות יוכן גם חפ"ק נייד לפעילות בשטח בצמוד למפקדת האירוע.
- סיוע למשטרת ישראל (או צה"ל) באירוע רב נפגעים או אסון המוני.
- הכנת תשתית למיקום מערכות הצפירה.
- אכיפת חוקים ותקנות בנושא חומרים מסוכנים.
- ביצוע פעולות הדרכה והשתלמויות להכנת עובדי הרשות לחירום.
- השתתפות בתרגילים, השתלמויות וקורסים בנושאי חירום של פיקוד העורף.
- הכנת מערך מתנדבים.

#### בחירום

- תנהל ותפקח על מערך המקלטים הציבוריים והפרטיים.
- תבצע ותאכוף את מדיניות ההתגוננות הנקבעת על-ידי פיקוד העורף.
- תסייע לפיקוד העורף בחלוקת ערכות מגן ותרופות.
- תסייע, בהתאם ליכולתה, באספקת מים לטיהור מוקדים וכלי-רכב באירוע חל"ך (חומר לחימה כימי).
- תעמיד לרשות פיקוד העורף מתקנים לפתיחת תחנות לחלוקת תרופות ואמצעי התגוננות נוספים, כגון: מסננים, סוללות וכדומה.
- תפעיל מטה משימתי או נציגות פונקציונאלית, על-פי הצרכים, לטיפול בצרכי התושבים באזור שנפגע.
- תסייע לכוחות ההצלה במתן מידע מפורט על השטח שנפגע.
- תעמיד עובדים לסיוע לפיקוד העורף, כמתחייב מחוק הג"א.
- תאייש ותפעיל את מרכז ההפעלה בהתאם לצורך, או בהתאם לרמת הכוננות המוגדרת.
- תפעיל נציגות במסגרת חפ"ק אחוד עם מפקדת האירוע.
- תפעיל מרכז מידע לציבור ותפיץ הנחיות לאוכלוסייה, בתיאום עם פיקוד העורף.
- תסייע לאוכלוסיות חלשות בביצוע פעולות התגוננות אזרחית.
- תיערך לקליטת אוכלוסייה בהיקף שייקבע על-ידי מפקד המחוז.



## המגזר השלישי ופעילותו במלחמת לבנון השנייה-הערכת תפקוד והמלצות לתיאום בין מגזרי<sup>57</sup>

סכמה וערכה - תמי הנדלמן בן שמעון

### מגזר שלישי - מהו?

המגזר השלישי הוא שמו של מגזר העמותות, הארגונים, המתנדבים, קבוצות הפעילים והמלכ"רים. ארגונים אלו הם הביטוי הפורמאלי של החברה האזרחית בישראל על גווניה ורבידיה. המגזר השלישי מורכב מארגונים שונים זה מזה העוסקים במגוון נושאים, החל מבריאות וחינוך ועד לשמירה על איכות הסביבה וסיוע בינלאומי. מספר ארגונים מספקים שירותים, אחרים מעורבים בסגור ובשינוי חברתי וקיימים גם ארגוני חברים העוסקים בנושאים חברתיים או מקצועיים. מאפיינים בולטים של ארגוני המגזר השלישי הינם מעורבות מתנדבים בפעילותם ושימוש בתרומות כספיות. כיום רשומים בישראל 41,000 ארגוני מגזר שלישי.

### מגזר שלישי וחירום

רקע כללי

- אסונות טבע ואסונות מעשי ידי אדם מביאים בני אדם להזדהות עם האוכלוסייה במצוקה ומניעים אותם לסייע לנפגעי האסון מעבר למה שהם רגילים. דוגמאות: רעש האדמה בקובה, יפאן (1994) ובתורכיה (1999), הצונאמי באוקיינוס ההודי (2004), הפיגוע במגדלי התאומים (2001), הוריקן "קתרינה" (2005)
- בכל המקרים הללו התגייסו והתנדבו ציבוריים קרובים ורחוקים לסייע לנפגעים באופן ישיר או עקיף, וכן בתרומות כספיות או בעזרה בציוד.
- ארגוני המגזר השלישי מתפקדים כגופים שמתווכים בין התורמים והמתנדבים לבין נפגעי האסון, ומאפשרים לציבור לבטא את הזדהותו עמם.
- מאפייני הארגונים מאפשרים להם למנף את תשומות הציבור, להגיב מהר למצב ולהתאים את פעילותם לנסיבות החדשות והצרכים שעלו מהן.

### תמונת המצב בישראל

- מלחמת לבנון השנייה באה בהפתעה - לא התכוננו לקראתה, לא תכננו את המערכים לשעת החירום, במיוחד אלה המטפלים באוכלוסיית העורף, ומאחר שהמערכה לא הוגדרה כמלחמה - לא הופעלו כל תוכניות החירום המצויות במגירות פיקוד העורף.
- תוצאה הייתה נהירה של תושבים מצפון הארץ דרומה או הישארות במשך שבועות ארוכים במקלטים.
- הפעילות של המגזר השלישי באופנים שונים החלה כבר בימים הראשונים של הלחימה וזו גברה ככל שהתארכה המלחמה.

### באלו משימות עסקו הארגונים והמתנדבים ?

- חלוקת מזון - ארוחות חמות, ערכות מזון יבש, פירות וירקות, שתייה כולל מזון לחיילים.
- אספקת תרופות
- אספקת ציוד בסיסי למקלטים פרטיים וציבוריים - מזרנים, שמיות, מאווררים ומזגנים, ציוד חשמלי מגוון וציוד אישי.
- חלוקת ערכות פנאי לילדים - צעצועים, משחקים וחוברות הפעלה
- מציאת וארגון מקומות אירוח

57 סכמה וערכה - תמי הנדלמן בן שמעון, מרץ 2008 - מבוסס על מחקרי ופרסומי המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי ודו"ח הערכת פעילות יוזמת ישראל בחדר

- ארגון ותפעול מערך הסעות למתפנים כולל לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים
- מתן עזרה נפשית במוקדים שונים
- ליווי משפחות לבתי חולים
- סיוע במיצוי זכויות ראשוני מול הרשויות
- הפעלת מרכזי פעילות והפגה.

### כיצד עשו זאת הארגונים?

#### שינויים בפעילות:

1. התאמת הפעילות לנסיבות החדשות והרחבת היקפי הפעילות:
  - הארגונים הגיבו בצורה מיידית למצב החדש ורובם החלו לפעול כבר בשבוע הראשון.
  - הארגונים דיווחו על עלייה ניכרת בהיקף הפעילות ובמספר הלקוחות.
  - ברבים מהארגונים חל שינוי בקהל הפונים, רבים פתחו שעריהם בפני פונים ולקוחות שאינם נמנים על חברי הארגונים.
2. התאמת תחום פעילותם ומקום הפעילות לנסיבות המשתנות
  - חלק מהארגונים שינו את תחום פעילותם וחלקם עיבו את הפעילות הקיימת.
  - רב הארגונים המשיכו ופעלו בתחומים המוכרים להם.
  - כשליש מהארגונים ביצעו פעילויות שונות באופן מהותי מהפעילות שמבצעים בשגרה, ארגוני סנגור החלו לספק שירותים, ארגוני שינוי חברתי עסקו באירוח ועוד.
3. ההחלטה לשינוי הפעילות לרוב בלתי פורמאלית והתקבלה על-ידי הדרג הביצועי בארגון
4. משאבים
5. הארגונים החלו לפעול במתכונת מורחבת, עוד לפני גיוס המשאבים למימונה
6. מרבית הארגונים פעלו לגיוס כספים מיוחד לאור ההוצאות הגבוהות בכל הארגונים הייתה הרחבה ניכרת של פעילות כוח האדם
7. ארגונים רבים דיווחו בתום המלחמה על פגיעה בתקציב הפעילות הארגוני
8. במרבית הארגונים היה גידול במספר המתנדבים ובהיקף ההתנדבות
  - הארגונים הציעו לאזרחים מסגרת באמצעותה יוכלו להביא לידי ביטוי את הזדהותם עם מצוקתם של תושבי הצפון מחד, ונהנו מהיכולת לגייס את האזרחים מאידך
  - רוב הארגונים ציינו לטובה את רוח ההתנדבות בארגון. הם חשו כי מסירות ומחויבות הארגונים עולה על כל הציפיות.
  - ארגונים התלבטו בדילמות מוסריות באשר להפעלת מתנדבים "תחת אש".
  - בארגונים רבים ציינו השלכות פסיכולוגיות של הפעילות במשבר על המתנדבים.

#### שיתופי פעולה

1. הצורך להתמודד עם הצרכים הרבים הוביל לריבוי שיתופי פעולה בין ארגונים, ברוב המקרים היה מדובר בהעמקת שיתופי פעולה קיימים
2. בלטו שיתופי פעולה עם קרנות ועם ארגוני מגזר שלישי אחרים. התקיימו גם שיתופי פעולה עם עסקים אך הם בלטו פחות.
3. שיתופי פעולה היו לרוב על בסיס התמחות הארגונים, כל ארגון פעל בתחום אותו הוא מכיר ויודע היטב כיצד לפעול.
4. בחלק הארי של המקרים הארגונים פעלו אד-הוק

- הדרישות השונות שעלו מן השטח אילצו אותם להיות גמישים ולשנות את תגובתם כל הזמן
- רוב שיתופי הפעולה לא היו מתוכננים או מוסדרים

### תפיסת הארגונים לגבי השתלבות רצויה של המגזר השלישי במערך אספקת השירותים בחירום

- ארגוני סנגור.** תפקיד המגזר השלישי הוא ללחוץ על הממשלה שתמלא את תפקידיה - מתנגדים גם לתיאום בין-ארגוני מטעם המדינה, הנתפס כפגיעה באוטונומיה של הארגונים. כל תיאום צריך להיות וולונטרי.
- ארגונים המשרתים אוכלוסיות ספציפיות.** על הממשלה לספק את השירותים לכל, וארגוני המגזר צריכים להשלים את מערך השירותים של הממשלה לאוכלוסיות ספציפיות במסגרת זו ישנם גם הארגונים המחויבים בחוזה מול המדינה לאספקת שירותים והשתלבותם אינה בבחינת בחירה אלא מחויבות חוזית - לדוגמא - הוסטלים או עמותות סיעוד וכו'
- ארגונים שפועלים בשת"פ עם הממשלה.** ארגוני המגזר השלישי צריכים להשתלב במערך כולל של שירותים - ציבוריים ווולונטריים, שיתואם על-ידי מסגרות ציבוריות הן בדרג הממשלתי והן בדרג המקומי

### דילמות של ארגונים ואזרחים בסוגיית הטיפול באוכלוסייה בחירום-מחקרים שלאחר המלחמה

1. של מי האחריות לענות לצרכים חברתיים של האזרחים במצב חירום ?
2. האם מעורבות הארגונים מעניקה תמריץ שלילי לממשלה והסרת האחריות למילוי חובתה כלפי האזרחים - חים כי תמיד יהיה מי שימלא את החסר ?
3. מה עדיף? מגזר שלישי מתחשבן או מגזר שלישי מתחשב
4. האם תיאום בין המגזרים ובתוך המגזר השלישי הוא הכרחי או מסוכן לעתיד הארגונים?

### המלצות לגבי היערכות המגזר השלישי והרשויות לשעת חירום

1. יש צורך לרכז מידע על צרכים ומשאבים, רצוי בדרג המקומי.
2. דורש מערך מידע מעודכן של שירותים קיימים בכל רשות, וכן של האוכלוסייה וצרכיה הדיפרנציאליים
3. יש צורך בתיאום בין כל הגורמים המספקים שירותים על מנת למנוע בזבז משאבים ולהגיע לכל מי שזקוק לסיוע.
4. פיתוח מערך תיאום לפני שעת החירום.
5. מערך כזה צריך להיות בנוי על יחסי גומלין בין ארגוני המגזר השלישי לבין רשויות השלטון המושתתים על אמון ורצון טוב. רצוי לנסות להבנות מסגרות תיאום לשעת חירום בדרג המקומי של ארגוני המגזר - "שולחן עגול" של כל הארגונים הפעילים בדרג המקומי. מסגרת כזאת, אם היא קיימת כל השנה, תאפשר פעילות נאותה גם בשעת חירום

### עקרונות לשיתוף המגזר השלישי בהיערכות לשעת חירום

קיימים שלושה מרכיבים עיקריים:

1. תיאום וחלוקת עבודה (על בסיס משימתי, סדר פעולה או גיאוגרפי) שיתוף במידע, בפרט אודות צרכים ויכולות סיוע לוגיסטי וכספי
  2. הפעילות צריכה להתקיים בשיתוף מגוון הגורמים המעורבים גורמים מממנים (קרנות, תורמים גדולים, פדרציות יהודיות, UJC...)
- ארגוני המגזר השלישי  
רשויות מקומיות  
משרדי ממשלה, יחידות ממשלתיות  
מל"ח וצה"ל  
הציבור (הנפגעים ממצב החירום ואלו שמחוץ לאזור המלחמה)

3. יש לשמור היתרונות המבניים המאפיינים את פעולת המגזר השלישי :
- המבנה הארגוני הגמיש שלהם המאפשר להם להתאים את עצמם לתנאים המשתנים, והמורכבות של מבנה התעסוקה והמימון שלהם אפשרו להם לנייד משאבים- תרומות ומתנדבים
  - אוטונומיה
  - התמחות בתחום או בקהל יעד מסוים