

## מתחברים לחוסן בחירום

השולחן העגול במשרד ראש הממשלה הוקם ביולי 2008, כחלק מלקחי מלחמת לבנון השנייה, אשר זיהו את הצורך בהגברת התיאום ושיתוף הפעולה בין הממשלה, הרשויות מקומיות, המגזר העסקי והחברה האזרחית. כבר בראשית פעולתו עסק השולחן העגול במהלך מבצע 'עפרת יצוקה' בבניית תפיסת שולחן עגול לחירום שיופעל במשרד הביטחון, ומהלך 'מתחברים לחוסן בחירום' הינו במובנים רבים סגירת מעגל, המאפשר לעדכן את התפיסה שגובשה, על בסיס הניסיון הרב שנצבר מאז.

מסמך זה מציג את תוצרי מהלך 'מתחברים לחוסן בחירום' שנוהל על ידי אהוד פראור, סמנכ"ל ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, במסגרת השולחן העגול במשרד ראש הממשלה, בשותפות עם משרד הביטחון (רח"ל) ובשיתוף פיקוד העורף. המהלך התמקד בגיבוש מנגנונים ודרכי פעולה לשם יצירת שיתוף פעולה בין מגזרי וקהילתי, במטרה להגיע למיצוי של כוחות שאינם מופעלים מספיק בחירום - ארגונים, מתנדבים ואזרחים, ברמה המקומית וברמה הארצית, כדי לתת מענים מקיפים וטובים יותר לאזרחים ברשות המקומית, ולחזק את החוסן החברתי, המשילות והערבות ההדדית.

המהלך התפרס על פני כשנה, וכלל תהליך מקיף שעירב כ-500 אנשים, מקרב כלל השחקנים הרלוונטיים לחיזוק החוסן בחירום (נציגי משרדי ממשלה, שלטון מקומי, מגזר שלישי, מגזר עסקי, פילנתרופיה, נציגי אקדמיה, וכן מנהיגויות פורמליות ובלתי פורמליות מהציבור וגורמים רלוונטיים נוספים), שלקחו חלק ב-22 דיונים ובמהלכי היוועצות מקוונים. לאחר תהליכי לימוד ומיפוי מקיפים, התבצעו הדיונים ב-4 קבוצות עבודה שהובלו על ידי נציגים מהממשלה ומהמגזר השלישי.

לצד המודלים החדשניים המוצגים, חשוב להזכיר, כי האחראיות להיערכות לחירום ברמה הפרטית והמשפחתית מוטלת בראש ובראשונה על האזרח. אזרח אשר מבין זאת, ונערך לחירום כבר בשגרה, הינו בעל חוסן רב יותר אל מול האזרח הנשאר תלוי בגורמים חיצוניים. נכון הדבר גם בהסתכלות על ארגוני החברה האזרחית - ארגונים הנערכים לחירום בשגרה, בעלי חוסן חברתי גבוה יותר בחירום, בעלי עמידות גבוהה יותר ובעלי יכולת לתת יותר לחברה.

על רקע האמור, מטרת המהלך הייתה להגביר את שיתוף הפעולה והתיאום בין הממשלה, הרשויות המקומיות, החברה האזרחית והמגזר העסקי הפועל להשגת מטרות ציבוריות, במצבי חירום לאומיים

– בהיערכות לקראתם ובמהלכם – ובתוך כך, לחזק את המשילות, הערבות ההדדית והסולידריות בחברה.

### **מספר עקרונות יסוד העומדים בבסיס התוצרים:**

1. הרשות המקומית היא לבנת היסוד של ההיערכות והפעולה בחירום, ולפיכך – המנוע והלקוח של שיתוף הפעולה הבין מגזרי.
2. יש להפעיל בחירום מערכות שפועלות בשגרה תוך התאמה למצב החירום הפרטני: מה שלא עובד בשגרה לא יעבוד בחירום. הנחת היסוד של הפעולה בחירום היא שיש לזהות ולתרגל בשגרה, את שיהיה דרוש להפעיל בחירום.
3. פעולה של מירב האנשים המסוגלים לכך ברשות המקומית מחזקת את החוסן החברתי.
4. בשעת חירום כל ארגון פועל ככל הניתן בתחום פעולתו בשגרה ("כל ארגון על דגלו"), תוך מתן ביטוי לערך המוסף שלו – התוצר מבטא הכרה במורכבות של פעולה עם ארגוני מגזר שלישי ומבקש לאזן בין הוולונטריות והריבונות שלהם על פעולתם, מחד, לצד שילובם בעשייה משותפת, מאידך.
5. קיים ערך במיצוי הכוחות הפנימיים המצויים ברשות תחילה והיעזרות בכוחות חיצוניים רק לאחר מכן ובתיאום עימה – דבר המבטא הכרה בריבונות ובמשילות הרשות המקומית, בין היתר, כחלק מחוסנה, ולכן רק לאחר מיצוי הכוחות כאמור – ייכנסו אליה כוחות בתיאום עימה.
6. מיפוי מסודר של צרכים, נותני מענה, מענים וכוחות, ותיאום הסנכרון ביניהם, יסייע במתן מענה מיטבי לאזרחים – לפיכך, גובש ציר עבודה אחד שמתחיל ברמה המקומית ומגיע עד הרמה הארצית.

במסגרת היערכותה לחירום מבצעת כיום הרשות המקומית תהליכי מיפוי של צרכי האוכלוסייה על היבטיה השונים, ומתאמת את מתן המענים, בין היתר, מול גורמי חברה אזרחית.

מהלך 'מתחברים לחוסן בחירום' נולד על רקע ההכרה שלמרות פעולות רבות הנעשות כיום, איננו ממצים את כל הכוחות הקיימים ברשות המקומית. לעתים ישנם הרגלי עבודה עם ארגונים מסוימים, אך יכול להיות ואף סביר שקיים עושר של כוחות שאם הרשות המקומית לא תחפש אותם – היא לא תדע עליהם.

האם ניסינו להפעיל באופן מסודר ועדי בתי משותפים? האם בדקנו את הכוחות שיכולים להיות לעזרה בוועדי בתי כנסת המכירים באופן אינטימי כל אחד מהמתפללים? האם ועדי ההורים שלנו באמת פעילים בחירום באופן מלא לטובת ילדי בית הספר? האם ארגונים שוקעים מחוסר יכולת לפעול או פועלים במלוא עוצמתם? האם ניתן לתת תפקידים לאנשים שכיום אינם פעילים ואין להם תפקיד ברור? האם ניתן לנצל מערכות לוגיסטיות ומתקנים של עסקים?

אלו השאלות שהניעו את המהלך.

**מודל הפעולה אשר גובש מתבסס איפוא על תהליכים שכבר נעשים בהיקף מסוים כיום, בהובלת הרשות המקומית, אך מבקש להבטיח תשומת לב ייחודית לנושא מיצוי הכוחות הקיימים ברשות המקומית וחיזוקם, באמצעות יצירת כלים מעשיים ומובנים והגדרת בעלי תפקידים חדשים ותחומי אחריות, לטובת חיזוק החוסן החברתי, המשילות, הסולידריות והערבות ההדדית.**

## מודל הפעולה ברשות המקומית

בליבת המודל ההכרה בצורך לשלב בפעולה בחירום תושבים והתארגנויות בקהילה שכיום אינם באים לידי ביטוי מספיק בפעולה זו. זאת, לצד הרחבת היקף התושבים שיינתן להם תפקיד בחירום. על ידי אלו – תפרוס הרשות רשת מענים רחבה ומעמיקה יותר מזו הקיימת כיום. לשם כך נדרש מנגנון מתאים בעל שני נדבכים מרכזיים:

**1. מיפוי שיטתי ומקיף, של צרכים הדרושים לאזרח לשם רציפות תפקודית בזמן חירום<sup>1</sup>.** המיפוי ישמש כתשתית לסנכרון צרכים, מענים, נותני מענה וכוחות בשעת חירום, והוא יתבצע על ידי הרשות המקומית במשותף עם ארגוני חברה אזרחית והתארגנויות קהילתיות. ביצוע המיפוי במשותף יאפשר לו להוות תשתית לתיאום ולבניית שיתוף הפעולה בין כלל הכוחות הפועלים ברשות, ובין הרשות לבין הרמה הארצית. המיפוי יתייחס ל- 3 רכיבים מרכזיים: אשכולות חוסן שזוהו כמרכזיים לחיזוק יכולת ההתמודדות של הפרט, המשפחה והקהילה<sup>2</sup>; אוכלוסיות יעד (בדגש על אוכלוסיות תשומת לב מיוחדת) וציר זמן (היערכות לחירום, מעבר משגרה לחירום ושגרת חירום). **הרשות תוכל להתאים את המיפוי למאפייניה הפרטניים.**

**2. הקמת פורום יישובי בין מגזרי - פורום שותפויות ומשאבי קהילה:** מסגרת קבועה לשיתופי פעולה אשר תפעל ברשות בשגרה, כחלק מההיערכות לחירום, תבצע את המיפוי המפורט מעלה, ואת סנכרון הצרכים והכוחות, ועל ידי כך תחזק את החיבורים בין הגורמים השונים. חברי הפורום יבצעו בשגרה הכשרות ותרגול לחירום ולשיתופי הפעולה. בראש הפורום יעמוד מנכ"ל הרשות המקומית ומנהל שותפויות ומשאבי קהילה, וחבריו יהיו בעלי תפקידים ברשות, נציג פיקוד העורף, נציגי ארגוני חברה אזרחית, מגזר עסקי, התארגנויות קהילתיות וגורמים מארגנים בקהילה (מנהלי רבעים, ועדי שכונות וכד').

<sup>1</sup> מיפוי זה מתבסס על תהליכים שכבר נעשים בהיקף מסוים כיום, והמודל מבקש להרחיבם ולהעמיקם.

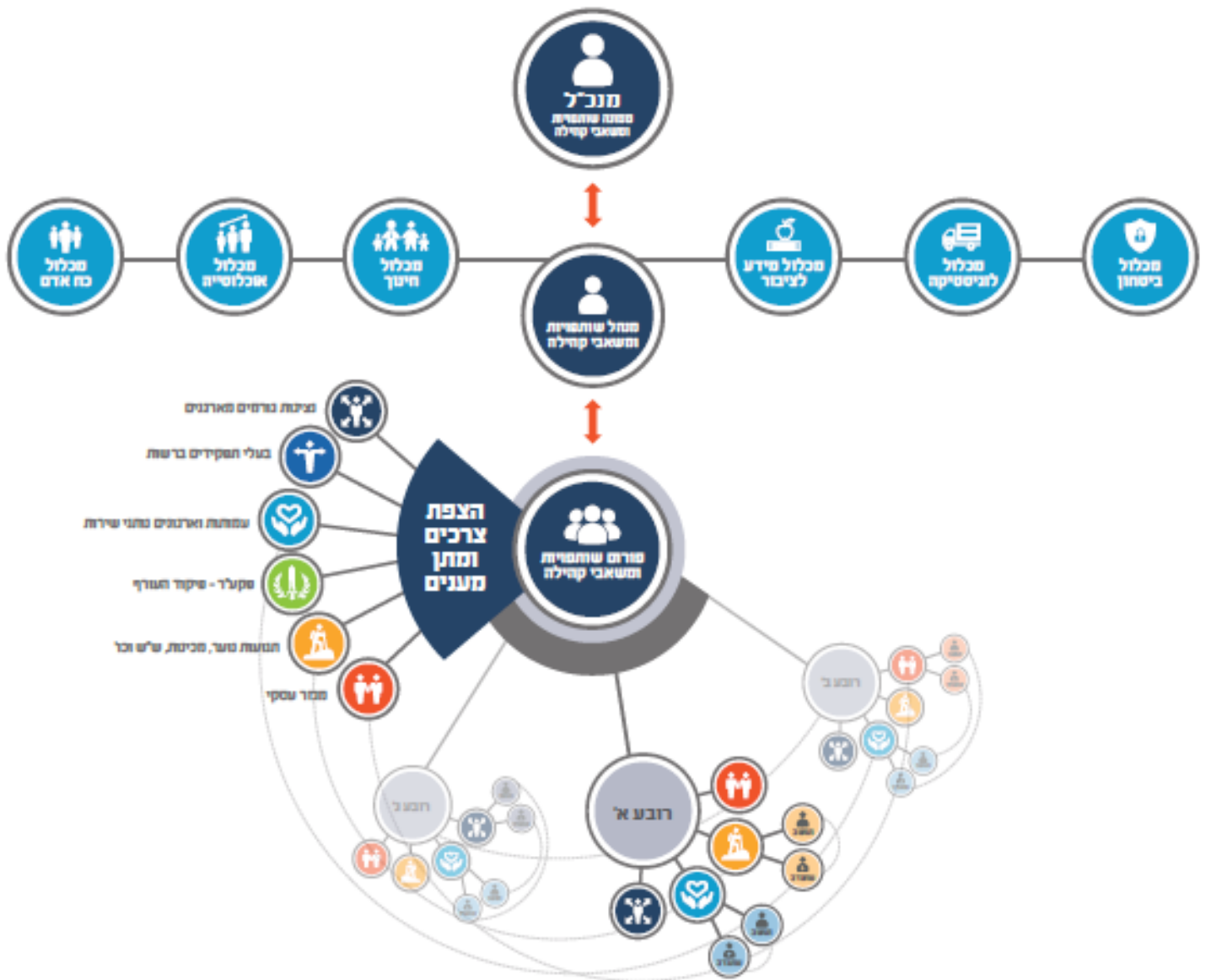
<sup>2</sup> אשכולות החוסן שזוהו במסגרת המהלך הם: א. התמגנות; ב. מידע והסברה; ג. צרכים קיומיים (כסות, מזון, שתייה וכיו"ב); ד. 1) בריאות פיזית (כולל היגינה) ו- 2) בריאות נפשית (כולל תמיכה רגשית וטיפול נפשי); ה. הפעלה והפגה.

מנגנון הפעולה מבוסס על רשת בין מגזרית וקהילתית, השואפת לכך שארגונים, התארגנויות ומתנדבים יעבדו באופן רוחבי, עד לרמת האזרח הבודד, במרחבים גיאוגרפיים נתונים על פי אופן פעולת הרשות בשגרה (מינהלים, רבעים וכד'). רשת זו תכלול לצד ארגוני חברה אזרחית גם גורמים מארגנים ומנהלי קהילות – גורמים מקשרים בין פורום שותפויות ומשאבי קהילה להתארגנויות קהילתיות (לדוגמא - ועד בית כנסת, נציגות בית משותף, מנהלי קבוצות וואטסאפ גן/כיתה וכו') ולמתנדבים הפועלים בתחום מקצועם או בתחומים אחרים.

לצורך יישום המודל נקבע כי **מנכ"ל הרשות המקומית ימונה כממונה שותפויות ומשאבי קהילה**, ויהיה הגורם האחראי מטעם ראש הרשות, לביצוע כלל הפעולות הדרושות לשם מיצוי הכוחות המקומיים כמתואר. אחריותו לנושא נובעת מהיותו תחום רוחבי, הרלוונטי לפעולת כל יחידות הרשות (והמכלולים בחירום). כדי לסייע למנכ"ל בתפקידו, ימונה **בעל תפקיד חדש - מנהל שותפויות ומשאבי קהילה** - אשר יהיה אחראי להקמת הפורום ולהפעלתו מטעמו, לרבות לביצוע תהליך המיפוי והסנכרון המקיף. מנהל זה ייצג את הפורום המשותף במטה החירום היישובי בעת חירום. המנהל, הפועל בתחומים שלהם ממשקים עם פעולות אחרות ברשות, יעבוד בשיתוף פעולה עם בעלי תפקידים ברשות, לרבות עם רכזי ההתנדבות, מנהלי מחלקות הנוער, עובדים קהילתיים ואחרים, אשר העבודה בשיתוף פעולה עימם חיונית ליישום מנגנון הפעולה, ויונחה בעבודתו על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים ופיקוד העורף.

#### **למודל הפעולה ברשות המקומית שלוש מטרות:**

1. מתן מענה מיטבי לכל אזרח ברשות
2. מיצוי מירבי של כוחות הרשות
3. מתן הזדמנות לכמה שיותר תושבים לקחת חלק בפעולה בחירום



## מנגנון הפעולה ברשות המקומית

תכליתו של מנגנון הפעולה ברשות המקומית היא למצות באופן מירבי את כלל הכוחות הפועלים ברשות על מנת לתת מענה לכל אדם הזקוק לכך.

התפיסה והעקרונות עליהם מתבסס מנגנון הפעולה – ובראשם: הרשות המקומית כלבנת היסוד של ההיערכות והפעולה בחירום וחשיבות התיאום הבין מגזרי לחיזוק החוסן החברתי – אינם חדשים.

החידוש המובא במסמך זה הוא בעצם גיבוש **מנגנונים בין מגזריים לתיאום שיטתי בין ארגונים, התארגנויות קהילתיות ומתנדבים מהרמה המקומית ועד לרמה הארצית** לצורך סנכרון בין צרכים, מענים, נותני מענה וכוחות, והיערכות מקיפה מראש להפעלתם. גם היותו של המנגנון שואף לתת **תפקיד לכל האדם המסוגל לכך** הינו חידוש. על פי המנגנון, כל אדם המסוגל לכך, יוכל לתרום ולבוא לידי ביטוי לפי היכולות שלו, וכל אדם יהיה מחובר ברמה כזו או אחרת לקהילה אשר תהווה כתובת עבורו. השאיפה היא שבדרך זו יהיו כמה שפחות אזרחים 'שקופים' וכמה שיותר אזרחים פעילים. משמעות הדבר היא כי אלפי אזרחים שעד היום לא היו פעילים בחירום, יוכלו להיות חלק מהמאמץ להתמודדות יישובם בחירום, ועל ידי כך – לא רק שיביאו לשיפור ברציפות התפקודית של היישוב ושל תושביו, אלא גם יחזקו את חוסנם שלהם.

עקרון מרכזי במודל הוא, כאמור, שכל ארגון פועל בחירום ככל הניתן בתחום פעולתו בשגרה ("כל **ארגון על דגלו**"), כאשר ארגון יכול להיות כוח ו/או בעל צרכים; לדוגמא: עמותה יכולה לתת משאבי כח אדם ו/או להיזקק למתנדבים לשם ביצוע פעולתה.

עקרון יסוד נוסף הוא **רתימה מתוך הזדהות ושייכות** של ארגוני חברה אזרחית, התארגנויות קהילתיות ומתנדבים – המושתתת על **רצון** לקחת חלק, שמקבל מימד של מחויבות. הרתימה נעשית תוך שיח ומתן ביטוי לערך הייחודי של כל ארגון, ומאפשרת הגעה אקטיבית אל אוכלוסיות שדורשות תשומת לב מיוחדת.

בנוסף, מתאפיין מנגנון הפעולה בניסיון **לפתור צרכים במרחבים גיאוגרפיים אורגניים לפעולת הרשות כגון: רבעים, מינהלים קהילתיים וכד'**; עיקרון זה מבקש להבטיח את 'המעגל הקצר ביותר' למתן מענה ובו זמנית – להתבסס על מבני הפעולה שקיימים כבר ברשות, כדי לנצל מנהיגויות וכוחות קיימים ומוכרים לאזרחים, לשם פריסה מיטבית של משאבים שיופעלו בחירום בגזרה הגיאוגרפית

הרלוונטית. ככל שהדבר אינו מסתייע, יוכנסו כוחות ממרחבים גיאוגרפיים אחרים ברשות; לאחר מיצוי הכוחות הפנימיים, יוכנסו כוחות חיצוניים.

כולנו ממפים את הצרכים שלנו לקראת חירום, בדרך כלל אנחנו רושמים בצד הצרכים כמענים את הגופים שאנו מכירים. אנחנו יודעים לתכנן מה יעשו הגופים שאנו מכירים – לדוגמא - הרופא המקומי, אחות טיפת חלב ועמותות מוכרות. ואולם, מול שורות רבות של צורך אנו כותבים "מתנדבים", לפעמים מציינים מהיכן יגיעו, לעתים לא. השורות של ה"מתנדבים" הן לא פעם שורות שאנו לא מגדירים עד הסוף. אם לא נגדיר ביתר בהירות מי הם הכוחות שיש לנו ביישוב, נפעל לאתר כוחות במקומות שבהם כיום אין לנו כוחות, ובעיקר נפעל לארגן מראש ולתרגל - נמשיך לאלתר בשעת חירום ולחפש פתרונות שחלקם נמצאים ממש אצלנו בבית, ביישוב. נכון יותר שהפערים ייסגרו מראש ולא בסערת המערכה. על כך אמורים תוצרי מהלך 'מתחברים לחוסן בחירום' לענות.

תפיסת מנגנון הפעולה היא תפיסה רשתית, השואפת לכך שארגונים, התארגנויות ומתנדבים יעבדו באופן רוחבי, תוך מיקוד במרחב הגיאוגרפי הנתון.

תפקידה המרכזי של הרשות המקומית היא **לאפשר** את התנאים לכך שהרשת תפעל באופן אפקטיבי. מדובר בתפקיד שונה מניהול היררכי מסורתי; תפקידה החדש של הרשות מחייב הפעלת מיומנויות כגון - הנעה לפעולה ללא סמכות פורמלית, בניית שיתופי פעולה, יצירת רישות, ניהול קונפליקטים, בניית הסכמות וכו'.

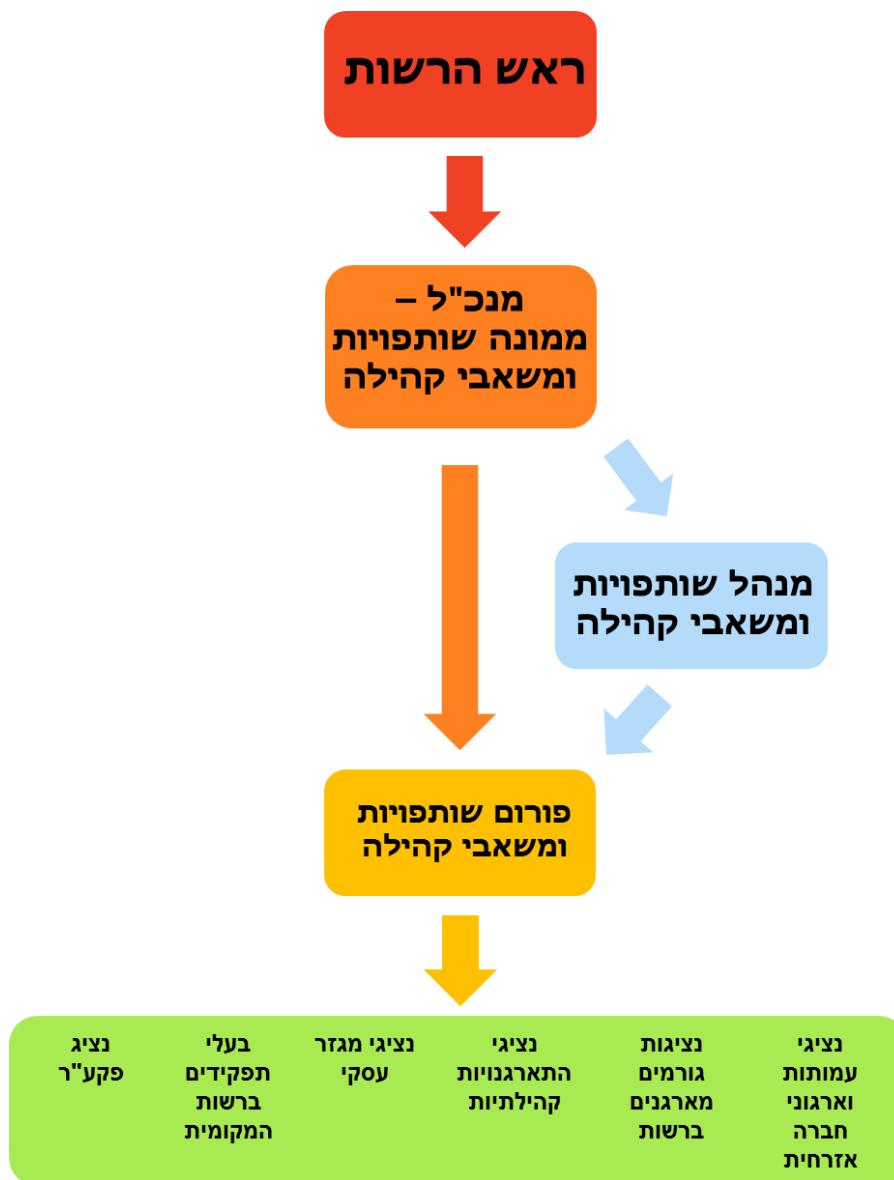
לצורך יישום המודל, נדרש לגבש מבנה משילותי, הכולל מספר תפקידים ופורום חדשים אשר ינוהלו על ידי הרשות המקומית, בהנחיית משרדי הממשלה הרלוונטיים ופיקוד העורף.

קיומו של המבנה המשילותי אינו סותר את האופי הרוחבי, המבוזר והבלתי היררכי של הרשת. תפקיד המבנה המשילותי הוא לאפשר את הפעלתה האפקטיבית של הרשת.

יודגש כבר עתה, כי מבנה המשילות אינו בא להחליף או ליתר פונקציות קיימות, כגון – עו"ס עבודה קהילתית או רכז התנדבות, אשר העבודה בשיתוף פעולה עימם חיונית ליישום מנגנון הפעולה.



התרשים להלן המציג את מבנה המשילות של מנגנון הפעולה ברשות המקומית (התפקידים והפורומים יוסברו מיד לאחריו):



## **ראש הרשות המקומית -**

אחראי על קביעת מדיניות והגדרת דרכי פעולה לטובת מיצוי הכוחות הבין מגזריים והקהילתיים ברשות המקומית בחירום. ראש הרשות ימנה את מנכ"ל הרשות כממונה שותפויות ומשאבי קהילה (להלן גם – 'הממונה'). מומלץ כי הממונה יהיה בעל רקע מובהק של עבודה עם החברה האזרחית.

### **ממונה על שותפויות ומשאבי הקהילה (מנכ"ל הרשות המקומית) -**

אחראי על רתימה ויצירת תהליכי עבודה ומנגנון פעולה רשותי לשיתוף פעולה בין מגזרי ולמיצוי הכוחות הקהילתיים ברשות, לטובת היערכות הרשות, על כלל כוחותיה, בשגרה, והפעלת המנגנון והכוחות בחירום. זאת באמצעות מנהל שותפויות ומשאבי קהילה אשר ימונה על ידו ויהיה כפוף אליו ופורום שותפויות ומשאבי הקהילה בחירום אשר בראשותו.

### **מנהל שותפויות ומשאבי קהילה -**

מנהל השותפויות ומשאבי הקהילה (להלן – 'המנהל') יהיה בעל נסיון משמעותי וותק בהובלת שיתופי פעולה (בין מגזריים ואחרים) בקהילה. המנהל יסייע לממונה שותפויות ומשאבי הקהילה בכל הדרוש לשם היערכות וההפעלה בשעת חירום של מנגנוני שיתוף הפעולה הבין מגזריים והקהילתיים ברשות, לרבות ניהול פורום שותפויות ומשאבי קהילה (המוגדר להלן). בזמן חירום יקח המנהל חלק פעיל בהערכת המצב הרשותית שתסייע בהגדרת הצרכים של כלל המכלולים ברשות לאור מצב החירום הפרטני, וכתוצאה מכך – בהתבסס על המיפוי המקדים - ניתן יהיה להקצות את משאבי הקהילה באופן מתאים לצרכים הפרטניים ולסדר העדיפות שיוגדר.

### **פורום שותפויות ומשאבי קהילה -**

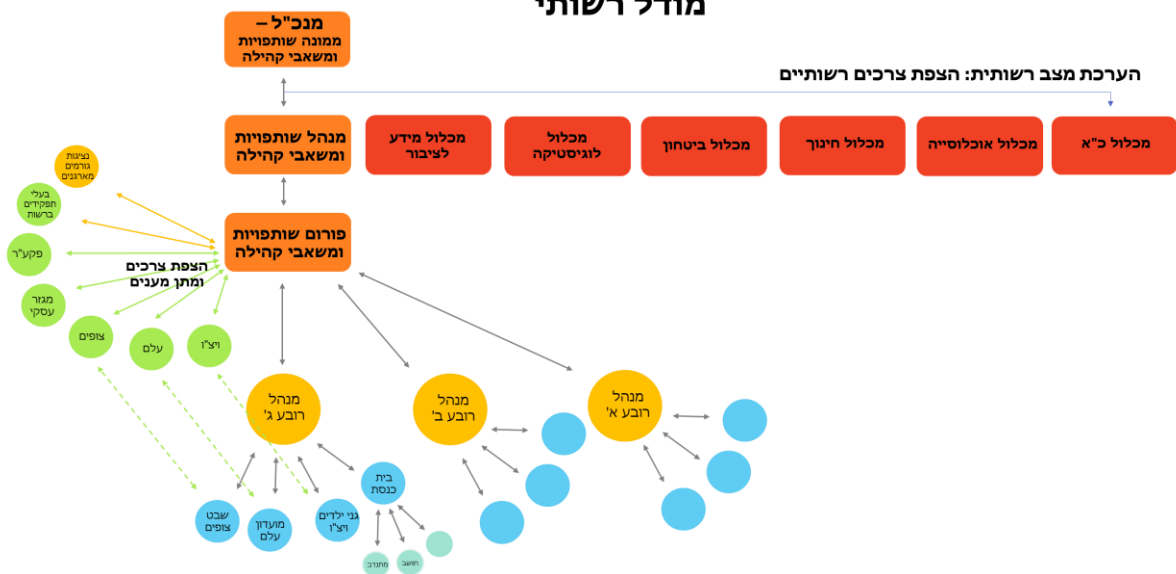
פורום שותפויות ומשאבי קהילה ינוהל על ידי הממונה על שותפויות ומשאבי קהילה, וירכז כאמור על ידי מנהל השותפויות ומשאבי קהילה. החברים בו יהיו בעלי תפקידים ברשות המקומית (חינוך, רווחה, בריאות, צעירים, רכזי התנדבות, וכיו"ב – לפי שיקול דעתה של הרשות המקומית), נציג פיקוד העורף, נציגי ארגוני חברה אזרחית, נציגי מגזר עסקי, נציגי התארגנויות קהילתיות ונציגי גורמים מארגנים (שיוגדרו להלן). **במצב חירום** תפקידו המרכזי של הפורום יהיה להחזיק את התמונה המלאה של הצרכים ברשות, נותני המענה והכוחות, לסנכרן בין צרכים וכוחות ולבנות מענים על פי הצורך ועל פי

תעדוף שייקבע על ידי ראש הרשות. על מנת להכשיר ולתרגל את הפורום בשגרה, הפורום יבצע מספר פרויקטים בין מגזריים לטובת הקהילה (שיש להם רלוונטיות לחירום).

תנאי סף להצטרפות לפורום הוא מעבר הכשרה<sup>3</sup> של הארגון/הגורם לחירום ולשיתופי פעולה בין מגזריים בחירום.

המכלולים הפועלים בחירום ברשות המקומית מעלים צרכים רבים, כל מכלול עם הצרכים המאפיינים אותו. על מנת לראות את תמונת הצרכים המלאה, לסנכרן בין צרכים, נותני מענה וכוחות ולבנות מענים על פי הצורך, יוקם פורום שותפויות ומשאבי קהילה. ערך מוסף מרכזי שלו יהיה מיפוי וארגון הצרכים בראיה כוללת, זיהוי מענים וביצוע סנכרון.

## מודל רשותי



<sup>3</sup> ובתקופת ההתארגנות, נכונות לעבור הכשרה ברגע שזו תוצע.

**גורם מארגן –** גוף או ארגון מקרב החברה האזרחית שיקבע על ידי הרשות המקומית כאחראי על רישות ותכלול הפעילות הבין מגזרית והקהילתית במרחב גיאוגרפי נתון (לדוג' - רובע). עובד מול מנהל שותפיות ומשאבי קהילה, עמותות, התארגנויות קהילתיות ומנהלי קהילות. בעל מנגנון שמאפשר פעילות, רישות והפעלת מתנדבים. משתתף (בעצמו או באמצעות נציגות) בפורום שותפיות ומשאבי הקהילה. לדוגמא – מנהל רובע, מנהל מינהל קהילתי וכיו"ב).

**מנהלי קהילות** (לדוגמא - ועד בית כנסת, נציגות בית משותף, מנהלי קבוצות וואטסאפ גן/כיתה וכו') - גורמים מקשרים בין הגורם המארגן להתארגנויות קהילתיות ומתנדבים - מעבירים מידע, מזהים צרכים, מענים וכוחות. מאפיין אותם היותם אנשים מקושרים שיכולים להפעיל הרבה קשרים ומסוגלים להניע לפעולה ללא סמכות פורמלית.

דוגמא למנהל קהילה הוא **אחראי בית משותף/קבוצת בתים צמודי קרקע** – השאיפה היא שהרשות המקומית תמופה ותרושת באופן שלכל בית משותף או קבוצת בתים צמודי קרקע יהיה מנהל קהילה, אשר יהווה גורם מקשר בין הדיירים לגורם המארגן וכתובת ברורה וידועה מראש להעברת מידע מ-ואל הדיירים בשגרה ובחירום.

**מתנדבים** – אנשים הפועלים ללא תמורה בתפקידים מוגדרים בחירום אליהם הם מחויבים. יחולקו למתנדבים מקצועיים ומתנדבים אחרים:

- מתנדבים מקצועיים יהיו אנשים המתנדבים בתחום מקצועם (אחות, עו"סית, פסיכולוג וכיו"ב). המתנדב יכול להיות איש מקצוע בגמלאות או אדם העוסק בתחום מסוים בשגרה אשר אין לו תפקיד מוגדר בחירום. המתנדבים המקצועיים יהיו בעלי יכולות גבוהות בתחום ההתנדבות ויעברו הכשרה והדרכה מתאימה באחריות מנהל שותפיות ומשאבי הקהילה.
- המתנדבים האחרים יהיו אנשים אחראים עם ראש גדול אך לא דווקא התמקצעות ספציפית בתחום ההתנדבות.

## מיפוי

על בסיס תהליכי המיפוי לחירום שמבצעת הרשות המקומית כיום, מוצע להלן מודל שיטתי, המתייחס להיבטי שגרת חיים בכל אחד משלבי החירום, תוך דגש על מצבי חירום מתמשכים.

בליבת המודל עומדת תשתית מידע המאפשרת לרשות להיערך מבעוד מועד לחירום, תוך מיצוי מירבי של כוחותיה. תשתית זו תהווה את הציר הראשי ליצירת התיאום ושיתוף הפעולה הבין מגזרי והקהילתי בחירום, ותתבסס על פעולה שיטתית של **מיפוי צרכים, מענים, נותני מענה וכוחות ברשות המקומית**, מנקודת מבטו של האזרח. המטרה היא לתת מענה לצרכי האזרח הדרושים לו לשם רציפות תפקודית בזמן חירום, תוך הכרה במורכבות מצב החירום ובתנאיו הספציפיים.

המיפוי הוא תהליך, שיתבצע באחריות הרשות המקומית ועל ידה, במשותף עם ארגוני חברה אזרחית והתארגנויות קהילתיות, והוא ישמש כתשתית לסנכרון של צרכים, מענים, נותני מענה וכוחות בשעת חירום. הוא יהווה את התשתית לתיאום ולבניית שיתוף הפעולה בין כלל הכוחות הפועלים ברשות ובין הרשות לבין הרמה הארצית, ואף יחזק את שיתופי הפעולה בשגרה שכן יותר ויותר גופים ברשות המקומית ירושתו זה לזה באופן שוטף.

המיפוי יתבצע באמצעות כלי טכנולוגי אשר יציג את אשכולות התוכן הרלוונטיים לשגרת חייו של האזרח<sup>4</sup>, והרשות תוכל להתאימו למאפייניה הפרטניים. דגש מיוחד יושם על אוכלוסיות מיוחדות: זקנים ללא עורף משפחתי, ילדים, אנשים עם צרכים מיוחדים (ואלו המטפלים בהם), עולים ואוכלוסיות נוספות שהרשות תזהה כנזקקות לתשומת לב מיוחדת.

תדירות המיפוי בשגרה תהיה לכל הפחות פעם בשנה, ובחירום תיקבע באופן המותאם למאפייני מצב החירום.

---

<sup>4</sup> למעט מיגון ותשתיות.

## רכיבי המיפוי המרכזיים

למיפוי שלושה רכיבים מרכזיים: אשכולות החוסן, אוכלוסיות היעד וציר הזמן.

### ציר הזמן

ציר הזמן מחולק לשלושה שלבים שביחס לכל אחד מהם יש לבחון את הפעולות הנדרשות:

**היערכות** - הפעולות שיש לעשות על

מנת להיערך למצב חירום

**מעבר משגרה לחירום** - הפעולות שיש לבצע בהתאם לעוצמת המהלומה (משך

השלב יהיה על פי החלטת ראש הרשות המקומית על פי עוצמת

המהלומה/אירוע המשבר והניסיון

של הרשות המקומית בהתמודדות

עם מצבי חירום)

**שגרת חירום** - הפעולות שיש לבצע בזמן שגרת חיים בה ישנה

תחושת פער מתמיד בין הכוחות שיש לפרט, משפחה וקהילה לבין האיומים

### אוכלוסיות היעד למיפוי הינן:

• אוכלוסיה כללית

• ילדים

• קשישים ללא עורך משפחתי

• אנשים עם צרכים מיוחדים (ואלו המטפלים בהם)

• עולים

• אוכלוסיות נוספות שהרשות תזהה

כנזקקות לתשומת לב מיוחדת

### אשכולות החוסן הינם נושאים מרכזיים הנמצאים בליבת העשייה של הרשות בשגרת חירום.<sup>4</sup>

1. התמגנות<sup>5</sup>

2. מידע והסברה

3. צרכים קיומיים: כסות, מזון, שתייה וכיו"ב

4. א. בריאות פיזית (כולל היגיינה)

ב. בריאות נפשית:

(1 תמיכה רגשית

(2 טיפול נפשי

5. הפעלה והפגה

אשכולות החוסן שזוהו במסגרת המהלך מתמקדים בחיזוק יכולת ההתמודדות של הפרט, המשפחה והקהילה עם מצב החירום, כחלק מתפיסת חוסן, ואינם מתיימרים להקיף את כל צרכי הפרט.

לדוגמא: בהקשר של מחסה, האשכולות אינם עוסקים בצורך הפיזי של מיגון ומיקלוט, אלא בהתמגנות הקשורה בהתמודדותו של האדם (לדוגמא: כיצד ניתן לגרום לכך שכמה שיותר אנשים יכירו את הנחיות ההתגוננות ויפעלו על פיהן).<sup>6</sup>

<sup>5</sup> אשכולות החוסן נכתבו בהשראת מודל האשכולות של האו"ם המורכב מ- בריאות/ מזון/ תקשורת/ חינוך/ מים והיגיינה/ מקלט/ הגנה/ לוגיסטיקה. להרחבה, ראה: <https://www.humanitarianresponse.info/en/about-clusters/what-is-the-cluster-approach> (7/6/2017)

<sup>6</sup> ראה את ההבהרה בתחתית הפסקה.

<sup>7</sup> במסגרת המהלך נבחנו הפרמטרים המרכזיים המשפיעים על החוסן של הפרט, המשפחה והקהילה במהלך שגרת חירום. צוות העבודה שעסק בשגרת חיים במצבי חירום מתמשכים בחר להציג את הצרכים הפסיכוסוציאליים השונים על בסיס פרמידת צרכים. מסגרת המיפוי המוצגת כאן מוסיפה על ההיבטים הפסיכוסוציאליים היבטים נוספים.

## מודל המיפוי – דוגמא

להלן דוגמא להמחשת מודל המיפוי - שמות הארגונים נועדו להמחשה בלבד:

מס' אונלוסיה	שם האשכולות	צורך	מס' אזרחים הזקוקים למענה	מס' אזרחים הזקוקים למענה בחלוקה גאוגרפית	שלב	מענה*	כוחות	נוחני מענה ברמה הרשותית	נוחני מענה בחלוקה גיאוגרפית	פערים בחלוקה גיאוגרפית	מענה לפער
זקנים ללא עורף משפחתי	הפעלה והפגנה	הפגת ברידות	502	רובע א': 80 רובע ב': 210 רובע ג': 65 רובע ד': 147	הערכות	איחור כוחות לטובת ביקורי בית בבתים של הזקנים	צעירי קהילת אבשלום - קהילות שחף מתנדבי ביטוח לאומי ארגון שלם ארגון עמך בני נוער מתנדבים	ארגון עמך - 102 בני נוער : תנועת הצופים - 102 מתנדבי ביטוח לאומי - 143 ארגון שלם - 94	רובע א': 80 בני נוער צופים רובע ב': ביטוח לאומי : 53 + עמך 102 + שלם רובע ג': ביטוח לאומי 65	רובע ד': 60 מתנדבים	
					מעבר משגרה לחירום	מתנדב/ בעל מקצוע יבקר זקן שלוש שעות מהכרות מצב החירום	צעירי קהילת אבשלום - קהילות שחף מתנדבי ביטוח לאומי ארגון שלם ארגון עמך בני נוער מתנדבים	ארגון עמך - 102 בני נוער : תנועת הצופים - 102 מתנדבי ביטוח לאומי - 143 ארגון שלם - 94	רובע א': 80 בני נוער צופים רובע ב': ביטוח לאומי : 53 + עמך 102 + שלם רובע ג': ביטוח לאומי 65	רובע ד': 60 מתנדבים	
					שגרת חירום	מתנדב/ בעל מקצוע יבקר זקן אחת _____ ימים _____ לסך _____ שעות ביום	צעירי קהילת אבשלום - קהילות שחף מתנדבי ביטוח לאומי ארגון שלם ארגון עמך בני נוער מתנדבים	ארגון עמך - 102 בני נוער : תנועת הצופים - 102 מתנדבי ביטוח לאומי - 143 ארגון שלם - 94 תנועת נוער עובד ולומד - 60	רובע א': 80 בני נוער צופים רובע ב': ביטוח לאומי : 53 + עמך 102 + שלם רובע ג': ביטוח לאומי 65	אין פער	

## פעולות נדרשות

### פעולות נדרשות להקמת מנגנון הפעולה ברשות המקומית

1. ראש הרשות המקומית ימנה את מנכ"ל הרשות כממונה שותפיות ומשאבי קהילה (להלן – הממונה). הממונה יהיה אחראי על יצירת תהליכי עבודה ומנגנון פעולה כאמור במסמך זה, לטובת היערכות הרשות, על כלל הכוחות בה, לחירום, וכן על הפעלת מנגנון הפעולה הבין מגזרי והקהילתי בחירום.
2. ראש הרשות המקומית ימנה מנהל שותפיות ומשאבי קהילה (להלן – 'המנהל') שיפעל להכנת מנגנון הפעולה הבין מגזרי והקהילתי כאמור במסמך זה בשגרה לצורך היערכות לחירום, לרבות: תכניות, הכשרה, תרגול ושימור ויהיה כפוף לממונה.
3. יוקם פורום שותפיות ומשאבי קהילה בראשות ממונה שותפיות ומשאבי הקהילה - מנכ"ל הרשות - כחלק ממבנה הרשות, בהשתתפות בעלי תפקידים רלוונטיים ברשות, וכן ארגונים ועמותות, התארגנויות קהילתיות וקבוצות אזרחים.
4. יוטמע כלי טכנולוגי למיפוי צרכים, נותני מענה, מענים וכוחות ולהעברת/קבלת מידע בין כל הרמות במנגנון הפעולה (עד לאזרח הבודד).

### פעולות נדרשות להפעלת מנגנון הפעולה בעת היערכות לחירום

1. גיוס ורתימה של ארגונים, התארגנויות קהילתיות וגורמים מארגנים, תוך סיוע לכל ארגון להגדיר את תפקידו בחירום כבסיס לשילובו במערך הרשות.
2. גיוס ורתימה של מנהלי קהילות ומתנדבים על ידי הגורמים המארגנים (כל אחד/ת במרחב הגיאוגרפי הרלוונטי).
3. מיפוי צרכים, נותני מענה, מענים וכוחות בתדירות של פעם שנה באמצעות הכלי הטכנולוגי ועל ידי כל הגורמים הרלוונטיים.
4. כינוס פורום שותפיות ומשאבי קהילה באופן עתי, כאשר הפערים שיתגלו במיפוי האמור בסעיף 3 יסיעו ביצירת תוכנית עבודה משותפת אשר תשקף לסגור פערים. הפורום יזהה פוטנציאל לגיוס משאבי קהילה נוספים ויפעל לגיוסם באמצעות קמפיינים ופעולות יעודות בשיתוף עם מנהל שותפיות ומשאבי קהילה.
5. הכשרת בעלי התפקידים המצוינים לעיל והדרכה שוטפת שלהם.



6. הפעלת מספר פרויקטים בין מגזריים וקהילתיים (שיש להם משמעות בחירום) בשיתוף פורום משאבי הקהילה ובהנחיית מנהל שותפויות ומשאבי קהילה. הפרויקטים יחזקו את התיאום ושיתוף הפעולה בשגרה ובחירום, ויבנו אמון ושפה משותפת בין כלל הגורמים שברשת.
7. תרגול עתי (באחריות פיקוד העורף).

### **פעולות נדרשות להפעלת מנגנון הפעולה בחירום**

1. מנהל שותפויות ומשאבי הקהילה ישתתף בהערכות המצב הרשותיות ויהווה צינור המחבר בין הערכות המצב לבין הפורום והכוחות ברשות.
2. בשעת חירום יפעלו הממונה על שותפויות ומשאבי הקהילה, מנהל שותפויות ומשאבי הקהילה ופורום שותפויות ומשאבי הקהילה להבטחת מיצוי הכוחות הפועלים ברשות, ובכלל זה – המיפוי השוטף (בתדירות יומית או אחרת כפי שתיקבע) והסנכרון של צרכים, נותני מענה, מענים וכוחות. הפורום יתכנס פעם ביום או בתדירות מתאימה אחרת לצורך החזקת תמונת המצב ותיאום הפעילות.
3. צרכים חדשים שעולים בחירום יידונו בפורום במטרה לסנכרן בינם לבין מענים, נותני מענה וכוחות.

## הגדרות

### מצב חירום

"מצב חיצוני המהווה איום על חיי אדם או על חיי קרוביו, ופוגע ברציפות של הפרט, המשפחה,

הקבוצה והקהילה"<sup>8</sup>.

### חוסן חברתי

"יכולתה של מערכת חברתית (פרט, משפחה, קהילה) להכיל, להגיב ולהתאים עצמה למצבים קיצוניים של משבר, לחזור לתפקוד מיטבי בזמן הקצר ביותר עם תום המצב המשברי, ולפתח יכולות הסתגלות למצבי משבר עתידיים"<sup>9</sup>.

מקובל לראות חוסן כמורכב ממעגלים התומכים ומייצבים זה את זה במצבי משבר וחירום. החוסן החברתי מהווה חלק מהחוסן הלאומי ומקפל בתוכו את יכולת העמידה, הפיזית, הרגשית והנפשית של החברה, הקהילה, המשפחה והפרט בעת מערכה צבאית, אסון טבע, וכדומה.

#### **להלן סוגי הארגונים וההתארגנויות המרכזיים הרלוונטיים לחיזוק החוסן החברתי בחירום:**

**ארגונים ארציים:** ארגונים המתמחים בהיערכות ובפעולה בחירום, ארגוני מתנדבים (כולל ארגוני גמלאים), ארגונים הנותנים שירותים חברתיים, איגודים מקצועיים, ארגוני סגור, ארגונים פילנתרופים, ארגוני גג, קואליציות ושותפויות, ארגוני תשתית ומוסדות לאומיים.

**ארגונים מקומיים:** ארגונים הפועלים ברמה המקומית (כולל סניפים של ארגונים ארציים): נותני שירותים חברתיים, ארגונים המתמחים בהיערכות ובפעולה בחירום, ארגונים קהילתיים, ארגוני מתנדבים וארגוני סגור.

**התארגנויות קהילתיות:** התארגנויות אזרחיות (מאגדות וגם לא מאגדות), כגון - ועדי הורים, ועדי בתי כנסת, ועדי בתים משותפים, וקבוצות חברתיות מאורגנות הפועלות באופן קבוע כגון - ג'יפאים, סיירות אופניים, סיירות הורים, וכיו"ב.

**אזרחים מתנדבים – בעלי מקצוע (לדוגמא – עו"סית או אחות בפנסיה) שמעוניינים להתנדב בתחום מקצועם, או מתנדבים אשר תורמים מזמנם בתחומים אשר אינם בתחום מקצועם.**

<sup>8</sup> הגדרת פיקוד העורף למצב חירום. החלטת ממשלה מיום 19/122007 מגדירה מצב חירום כך: "מצב חירום – מצב בו קיימת התרחשות או מכל סיבה אחרת עליה החליטה הממשלה המצריכה פעילות רב תחומית ברמה הלאומית בעורף"

<sup>9</sup> Norris et al, 2007; Bodin and Wiman 2004; Gordon 1978