



*Israel Trauma Coalition  
for Response and Preparedness*

# רשת חוסן אזרחית מסגרת תפיסתית לחוסן לאומי ומקומי בישראל

גרסה ב'

אלול תשס"ט  
אוגוסט 2009

**”לאו דווקא החזקים או החכמים שורדים,**

**אלא אלה שמסוגלים להשתנות”**

*(צ'ארלס דרווין, מוצא המינים, 1859)*

...

**”כל העם צבא, כל הארץ חזית”**

*(דוד בן-גוריון, 1948)*

...

**”יש לישראל נשק גרעיני**

**וגם את הכוח האווירי החזק ביותר באזור,**

**אבל היא חלשה יותר מקורי עכביש”**

*(חסן נסראללה, 2000)*

**”עמידותם של קורי העכביש**

**מאפשרת להם לספוג לחץ ממוקד של משקל**

**הגדול פי 10 מן הסיב המלאכותי העמיד ביותר”**

*(Hillyard P., The Book of the Spider, 1994)*

## תוכן עניינים

5	תורמים
5	שותפים
5	הקואליציה הישראלית לטראומה, מניעה והיערכות
5	מכון ראות
6	תודות
10	הגדרות ומושגים
12	תקציר
15	הנחיות לקריאה מהירה
15	רקע
17	מבוא
	<b>פרק 1: מקומה של זירת העורף בתפיסת הביטחון – תפיסת 'הניצחונות השלובים' והצורך בחוסן לאומי</b>
20	התפיסה הקיימת: הניצחון מושג בחזית הצבאית
20	המציאות המשתנה: הצלחה בזירת העורף חיונית לניצחון הלאומי
21	התפיסה הנדרשת: הגדרת הצלחה בעורף ושילובה בתפיסת 'הניצחונות השלובים'
21	חוסן לאומי הוא הבסיס להצלחה בזירת העורף
23	טבלה: סיכום ארבעת השלבים להצלחה בזירת העורף
24	<b>פרק 2: אתגר המענה למשבר ארצי</b>
24	התפיסה הקיימת: המדינה תיתן מענה במשבר ארצי
25	המציאות: אין למדינה יכולות ומשאבים לתת מענה במשבר ארצי
26	משמעות: סכנה של פגיעה בחוסן הלאומי בעת משבר ארצי עד כדי התמוטטות
27	טבלה: סיכום הפערים בין התפיסה הקיימת למציאות המשתנה
28	<b>פרק 3: המענה – רשת חוסן אזרחית על בסיס תרבות של מוכנות</b>
28	מבוא
28	תרבות של מוכנות
29	רשת חוסן אזרחית
32	תרשים: רשת החוסן האזרחית
33	<b>פרק 4: הטמעת תרבות של מוכנות ברשת החוסן האזרחית</b>
33	עקרונות יסוד
34	ממשלה וכנסת: הנחת התשתית לרשת החוסן ולתרבות של מוכנות
35	שלטון מקומי: הזרז המרכזי לבניית רשת החוסן
37	מערכת חינוך: מרכיב יסוד של רשת החוסן האזרחית
37	מוסדות השכלה גבוהה: עוגנים של רשת החוסן המקומית
37	מגזר עסקי: תרבות של מוכנות כחלק מהאחריות התאגידית בישראל
38	מגזר שלישי: יישום ההיגיון של מל"ח למגזר השלישי בהתאמות הנדרשות
39	עמותות שהן זרזים של רשת החוסן
40	עולם יהודי: העומק האסטרטגי של זירת העורף

אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

41	קרנות פילנתרופיות וקרן ייעודית
41	פרט ומשפחה, מגיבים-ראשונים ואזרחים-מתנדבים
42	<b>פרק 5: ריכוז ההמלצות לפעולה</b>
42	ממשלה וכנסת
42	שלטון מקומי
43	מוסדות השכלה גבוהה
43	מגזר עסקי
43	מגזר שלישי
43	עולם יהודי
43	פרט ומשפחה, מגיבים-ראשונים ואזרחים-מתנדבים
44	<b>נספח א': הקואליציה הישראלית לטראומה – שאלות ותשובות</b>
46	<b>נספח ב': מכון ראות – שאלות ותשובות</b>
50	<b>נספח ג': רשימת מקורות</b>

אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט



## תורמים

הקואליציה הישראלית לטראומה ומכון ראות מודים תודה מיוחדת למגבית היהודית המאוחדת – הפדרציה של ניו-יורק, על שיזמה ומימנה את שיתוף הפעולה ועל תרומתה המהותית למסמך זה ובמיוחד לאנשים האלה:

- מר ג'רי לוי, יו"ר חבר הנאמנים ויו"ר קרן החירום לישראל
- ד"ר ג'ון ראסקיי, סגן נשיא בכיר ומנכ"ל
- ד"ר עליזה רובין-קורשאן, סגן נשיא לתכנון אסטרטגי ולמשאבי הארגון
- גבי אלישבע פלם-אורן, מנהלת תכנון החטיבה לערבות הדדית, המשרד בישראל

## שותפים

### הקואליציה הישראלית לטראומה, מניעה והיערכות

- גבי טליה לבנון, מנכ"לית
- פרופ' מולי להד, סגן נשיא הקואליציה ונשיא מרכז משאבים
- גבי אורלי גל, מנכ"לית נט"ל
- גבי אורלי אריאל, לשעבר מנכ"לית ער"ן
- סא"ל (מיל') דיוויד גידרון, מנהל מרכזי החוסן מטעם הקואליציה הישראלית לטראומה

### מכון ראות

- מר גידי גרינשטיין, מנכ"ל
- מר עמרי דגן, סמנכ"ל
- גבי דנה פרייזלר-סווירי, ראש הצוות
- גבי יעל וייס, אנליסטית
- מר דניאל קרני, אנליסט
- מר יוסי חורש, אנליסט

## תודות

הקואליציה הישראלית לטראומה ומכון ראות מודים לאנשים האלה, שתרומתם למסמך זה הייתה נדיבה בזמן וברצון טוב, עשירה ומהותית (לפי סדר א"ב):

- אלוף (מיל') איילנד גיורא, לשעבר ראש המועצה לביטחון לאומי
- אלוף (מיל') אילון עמי, לשעבר שר במשרד ראש הממשלה וראש הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום
- ד"ר ביצור אברהם, מומחה להגנת העורף, אוניברסיטת בר-אילן, לשעבר מנכ"ל משרד הגמלאים
- תא"ל (מיל') בכר אבי, ראש משק לשעת חירום (מל"ח)
- מר ברושי איתן, יועץ שר הביטחון לענייני התיישבות, משרד הביטחון
- מר דינור רענן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה
- מר וגשל מנחם, המשנה למנכ"ל, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
- חבר כנסת, אלוף (מיל') וילנאי מתן, סגן שר הביטחון
- מר יער איתמר, יער ניהול וייעוץ, לשעבר המשנה לראש המועצה לביטחון לאומי וחבר בוועדות מרידור וברודט
- גב' לינדר יפעת, מנהלת אזור צפון, אלכ"א והאגף להתנדבות ופילנתרופיה - ג'וינט ישראל
- פרופ' מאור משה, החוג למדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים
- אל"מ, ד"ר סופר חיליק, ראש מחלקת אוכלוסייה, פיקוד העורף
- מר סנדר אבי, מפקח ארצי לחוסן קהילתי, השרות לעבודה קהילתית, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
- סא"ל פלץ רמי, ראש ענף מדעי ההתנהגות, פיקוד העורף
- תא"ל (מיל') צוק-רם זאב, ראש רשות החירום הלאומית (רח"ל), משרד הביטחון
- מר שוגרמן ברוך, מנהל השרות לעבודה קהילתית, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
- סא"ל תדהר סיגל, ראש ענף רשויות מקומיות, משרדי ממשלה ותשתיות לאומיות, פיקוד העורף

בנוסף, אנו מבקשים להודות לאנשים ולארגונים הבאים בעבור תרומתם למסמך זה:<sup>1</sup>

#### סוכנויות ממשלתיות

- אל"מ אור משה, מפקד חטיבת מילואים של הצנחנים 646, פיקוד דרום
- גב' בן-גרשון בלה, ראש מערך התנהגות אוכלוסייה, משרד הבריאות
- מר הראל אייל, המועצה לביטחון לאומי
- סא"ל (מיל') חוגג אלי, ראש מטה מחוז באר שבע והנגב, מל"ח
- מר כספי עמי, ממונה על העברת מידע לציבור, מל"ח
- הרב לאו ישראל מאיר, הרב הראשי, תל אביב
- ד"ר לאור דני, ראש האגף לשעת חירום, משרד הבריאות
- מר לביא שאלתיאל, ראש חטיבה ומרכז תורה, מל"ח
- מר מן יריב, האגף לתכנון מדיניות, משרד ראש הממשלה
- אל"מ (מיל') נקש יעקב, ראש מטה מחוז לכיש, מל"ח
- גב' סימנטוב יוכי, מנהלת היחידה להתמודדות עם מצבי לחץ, השירות הפסיכולוגי, משרד החינוך
- ד"ר פוליאקוביץ' יעקב, ראש שירותי בריאות הנפש, משרד הבריאות
- אל"מ (מיל') קרני אפרים, יו"ר ועדת מל"ח פיקוד דרום
- ניצב רונן דן, לשעבר מפקד המחוז הצפוני, משטרת ישראל
- אל"מ (מיל') ד"ר שי שאול, לשעבר סגן ראש המועצה לביטחון לאומי

#### רשויות מקומיות

- גב' אלון נילי, חברת מל"ח, מועצה אזרחית מטה אשר
- גב' אמסלם חני, מנהלת המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית, אגף הרווחה, עיריית ירושלים
- מר בן-לביא יולי, סגן מנהל מחוז ירושלים, החברה למתנ"סים
- גב' בנימין שרון, סמנכ"ל מחלקת הרווחה, עיריית ירושלים
- גב' בר-אולפן דינה, סמנכ"לית, עיריית אשדוד
- גב' גורן תמר, עובדת סוציאלית, מועצה אזרחית שער הנגב
- מר גנץ שמואל, מנכ"ל, עיריית חיפה
- מר ולרשטיין פנחס, מנכ"ל, מועצת יש"ע
- מר מויאל חגי, מנהל אגף רווחה, עיריית רהט
- מר מיוחס דרור, עובד סוציאלי קהילתי, מועצה אזרחית שער הנגב

<sup>1</sup> רשימה זו כוללת את כל המומחים שתרמו למסמך זה (גרסה ב') ולגיבושה של גרסה א' שפורסמה באוקטובר 2008, וגם את המומחים שלקחו חלק בשני שולחנות עגולים שנערכו במכון ראות בנושא זה בתאריכים 1/2/09 ו-8/2/09.

- גב' מייזלס מרווה, מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים, מועצה אזרחית שער הנגב
- מר מימון משה, מנכ"ל, עיריית נתיבות
- אינג' נור אלדן, ראש מינהל התפעול, עיריית חיפה
- גב' נפתלי סיון, דוברת, מועצה אזרחית שער הנגב
- מר עלי חסן, אסטרטג, מועצה מקומית סג'ור
- מר פילוט עודד, אסטרטג, מועצה אזרחית שער הנגב
- גב' קורן יונית, מנכ"ל, מועצה אזרחית גליל עליון
- מר שטיפט יהודה ז"ל, קב"ט, מועצה אזרחית מטה אשר
- גב' שפירא יעל, מנהלת המחלקה לשירותים קהילתיים הדר-עיר, עיריית חיפה
- גב' שפירא מרים, מנהלת מהו"ת, מועצה אזרחית שומרון
- גב' ששון סופי, מנהלת המחלקה לעבודה קהילתית, עיריית ירושלים

#### מכוני מחקר ואקדמיה

- אלכס אלטשולר, עמית קרייטמן לדוקטורט, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
- מר אלרן מאיר, יועץ בכיר, המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)
- פרופ' בהם אמנון, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה
- ד"ר ביליג מרים, המרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון
- מר בן-יוסף שי, יועץ ומנחה לניווט במורכבות בקהילות ובארגונים
- ד"ר סימנוביץ חביאר, החוג לשרותי אנוש, המכללה האקדמית עמק יזרעאל
- פרופ' סלומון זהבה, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב
- ד"ר פודולר גיא, החוג ללימודי מזרח אסיה, אוניברסיטת חיפה
- ד"ר פלג קובי, מנהל המרכז הלאומי לחקר טראומה ורפואה דחופה, מכון גרטנר, תל השומר
- ד"ר קינן עירית, יועצת הנשיא לאחריות חברתית, אוניברסיטת חיפה
- ד"ר רייך צבי, חוקר תקשורת סיכונים, אוניברסיטת בן-גוריון

#### מגזר שלישי

- מר אורן יונתן, מנהל תוכניות בכיר, אלכ"א והאגף להתנדבות ופילנתרופיה
- גב' אללוף איריס, מנהלת מרכז חוסן, נהריה
- גב' אלפרן ליאורה, מנהלת מרכז חוסן, מועצה אזרחית שדות נגב
- ד"ר ברגר רוני, מנהל השירותים הקהילתיים, נט"ל
- מר דראושה מוחמד, מנכ"ל משותף, יוזמות קרן אברהם
- ד"ר וינר זאב, העמותה לילדים בסיכון, תל-אביב
- גב' טל חנה, מנהלת מרכז חוסן, מועצה אזרחית שער הנגב
- גב' יוסף דליה, מנהלת מרכז חוסן, שדרות



אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

- פרופ' לאור נתי, מנהל, מרכז חוסן ע"ש כהן-האריס
- מר מהדב מומו, מנכ"ל, מעלה
- מר מועלם סאמר, מנכ"ל, מרכז מובאדרה
- מר מור קובי, פרמדיק מפקח, מגן דוד אדום מרחב איילון
- ד"ר סוקולוב ירון, מנכ"ל, מנהיגות אזרחית
- גבי סמולש יונית, מנהלת תוכניות, אלכ"א-גוינט
- ד"ר קסלר אתוש, מנהלת מתו"ב, גוינט
- גבי רוחאנא ח'מיס נוזה, מנהלת מרכז חוסן, נצרת
- גבי שטרנברג רתם, מנהלת מרכז חוסן, מועצה אזרית אשכול
- גבי שמיר-רון נועה, מנהלת תוכנית מתו"ב באזור הצפון, גוינט
- מר שרייבר ניתאי, מנכ"ל, עמותת גוונים

#### מגזר עסקי ותקשורת

- מר אלימלך נפתלי, יועץ לתכנון מדיניות וניהול משברים, לשעבר עמית בכיר וראש פרויקט ניהול משברים במכון לתכנון מדיניות עם יהודי (JPPPI)
- מר דגן יעקב, מנכ"ל מפעל אסם, שדרות
- ישראל בועז, מנכ"ל, מכון פרקסיס
- גבי ערמוני אורה, עיתונאית, חברת קיבוץ מלכיה
- ד"ר לניר צבי, מייסד ונשיא, מכון פרקסיס
- לניר תמר, מנהלת פיתוח והדרכה, מכון פרקסיס
- ד"ר תמיר בעז, יו"ר קרן XOR

## הגדרות ומושגים

- משבר** – שינוי חריף, מפנה חד, זעזוע שמאיים על שגרת החיים, הביטחון האישי והרווחה של פרטים, משקי בית וארגונים ואף על רווחתה וביטחונה של כל המדינה.<sup>2</sup> משבר יכול להיגרם מסיבות ביטחוניות, כלכליות, חברתיות או עקב 'אסון טבע'.
- משבר ארצי** – משבר שפוגע בחלקים גדולים של האוכלוסייה בשטחים נרחבים של המדינה ומשפיע על השגרה בכל תחומי החיים.
- מצב חירום** – מצב חוקי שהכנסת או הממשלה מכריזות עליו, המעניק לממשלה סמכויות להפעיל הסדרים ייחודיים. מאז הקמת המדינה, נתונה ישראל באופן רשמי ב'מצב חירום' שתוקפו מוארך על-ידי הכנסת.<sup>3</sup>
- מצב מיוחד בעורף** – מצב שמוכרז על-ידי שר הביטחון מכוח הסמכות שהוענקה לו בחוק הג'א באזורים מוגדרים של המדינה שבהם יש 'משברי' (כנ"ל) ולמשך תקופה מוגבלת. הכרזה על מצב זה מעבירה אחריות מרשויות אזרחיות לפיקוד העורף ומכוננת הסדרים מיוחדים.<sup>4</sup>
- שגרה** – מושג המתייחס למציאות שקיימת בישראל על-פי רוב: המצב החוקי הוא 'מצב חירום' (ר' לעיל), יש איום פוטנציאלי של מלחמה, ופעילות טרור מצומצמת, שאינה משפיעה על התנהלות האזרחים, על הכלכלה, על עבודת הממשל, על התיירות או על השקעות זרות. יתרה מכך, שגרה יכולה להתקיים בחלק משטח המדינה בעוד שבשטחים אחרים מתקיים 'מצב מיוחד בעורף'. עם זאת, לא תיתכן שגרה בעת משבר ארצי.
- איום הייחוס** – האיום שכנגדו נערך מערך העורף (ר' להלן) והוא מוגדר על יסוד שקלול של חומרת האיומים השונים, סבירותם והעלויות הכרוכות בטיפול בהם.
- מצב קצה** – מצב שבו מספר איומים שונים מתממשים בו-זמנית ובכך יוצרים אתגר שהוא מורכב וקשה יותר מאיום הייחוס.
- אחריות** – החובה לדאוג לאזור גיאוגרפי, לקבוצת אנשים או לנושא כלשהו (כגון אכיפת חוק או משמעת תקציבית). אחריות יכולה להיות מואצלת לגורמים זוטרים יותר. מתוקף האחריות נובעות סמכויות וגם המוכנות לשאת בתוצאותיו של מעשה ולתת עליו את הדין.<sup>5</sup>
- סמכות** – בהקשר של זירת העורף, 'אחריות כוללת' משמעה, בין השאר, קביעת איומי הייחוס וגיבוש המענה; הקצאת משאבים והגדרת עדיפויות; קידום חקיקה, רגולציה ותקינה; ותיאום ובקרה של גופי מערך העורף.
- כוח שמוענק מבעל האחריות למוסד או לבעל תפקיד כדי שיבצע פעולה. בעל האחריות יכול לתת סמכות דומה למספר גורמים ויכול גם לקחתה או להעבירה.<sup>6</sup>

2 ר' מילון אבן-שושן המרוכז, (ת"א: המילון החדש בע"מ, 2004).

3 ר' [חוק יסוד: הממשלה](#), סעיפים 38-39.

4 ר' [חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א - 1951](#).

5 ר' דן ענבר, [אחריות](#), (ת"א: ספריית הפועלים, 1983), ע' 17.

6 על המונח סמכות ר' Heifetz R.A., [Leadership Without Easy Answers](#), (Harvard University Press, 1994), p.57.

אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

- זירת העורף** – המרחב הטריטוריאלי שיושפע ממצב משברי בתוך שטחה של מדינת ישראל וכל הגורמים שפועלים בו.
- מערך העורף** – מערך הגופים שפועל מכוח הסמכות שניתנה לו על-ידי המדינה לניהול זירת העורף בעת משבר. הגופים העיקריים המרכיבים מערך זה הם:
- רשות החירום הלאומית (להלן רח"ל) הכפופה למשרד הביטחון;
  - משק לשעת חירום (להלן מל"ח) שהוא חלק מרח"ל ובמסגרתו פועלות רשויות ייעודיות לצורך פינוי סעד וחללים (להלן פסי"ח), חלוקת דלק, אספקת חשמל, מים ומזון, מתן שירותי תקשורת או הפעלת תשתיות;
  - משטרת ישראל הכפופה למשרד לביטחון הפנים;
  - מערך כיבוי האש הכפוף למשרד הפנים;
  - פיקוד העורף הכפוף לצה"ל ולמשרד הביטחון;
  - מערך בתי החולים, המרפאות ומגן דוד אדום שכפופים למשרד הבריאות;
  - יחידות ניטור חומרים מסוכנים שכפופות למשרד להגנת הסביבה;<sup>7</sup>
  - הרשויות המקומיות.
- רשת חוסן אזרחית** – רשת שמורכבת מרבבות יחידות (nodes) – פרטים, משקי בית, קהילות, עסקים, עמותות, פילנתרופים וקרנות פילנתרופיות, חוקרים ומוסדות אקדמאים, אמצעי תקשורת ונציגי העולם היהודי – שאינן חלק ממערך העורף ושיש להן יכולות בסיסיות להתמודדות עם מצבי משבר ומחויבות לשיפור החוסן הלאומי והמקומי.
- תרבות של מוכנות** – מכלול של ערכים, סדרי עדיפויות, תבניות התנהלות והרגלים שמאפשרים להתמודד עם משברים.
- עמידות (Resistance)** – יכולת למנוע שינוי פנימי לנוכח לחץ ואתגר (to bounce back).
- חוסן (Resilience)** – יכולת לצלוח משבר ולהשתנות במהלכו תוך שמירה על הערכים הבסיסיים ועל איכות חיים סבירה ותוך צמצום הנפגעים בנפש.<sup>8</sup>
- לפיכך, 'חוסן קהילתי' הוא יכולתה של 'קהילה'<sup>9</sup> לנקוט פעולה מכוונת לשיפור היכולת האישית של חבריה והיכולת הקיבוצית של חבריה ומוסדותיה להגיב על המשבר ולהשפיע על מהלכו ועל השלכותיו.<sup>10</sup>
- התמוטטות** – התפרקות הערכים והנורמות החברתיות המקובלות, אובדן שליטה של רשויות המדינה על האזרחים ומשבר אמון חריף ביניהם, שעלולה לבוא לידי ביטוי באלימות, ביזה, חוסר משמעת המוני, תנועות בלתי מבוקרות של אוכלוסייה וכיוצא בזה.

<sup>7</sup> ר' [עיצוב מערך העורף במדינת ישראל](#), דוח שני של הוועדה לבחינת מוכנות העורף למצבי חירום, (פברואר 2007), עמ' 12-13.

<sup>8</sup> הגדרת המושג מבוססת על המקורות הבאים: **דוח מחשבה בנושא חוסן לאומי - סדנה חמישית**, (זכרון יעקב: האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, יולי, 2007), ע' 15; Norris, F.H., "Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities and Strategy for Disaster Readiness", **American Journal for Community Psychology**, (Vol. 41, 2008), p. 130; Ramo, J. C., **The Age of the Unthinkable**, (Little, Brown and Company, 2009), pp. 173, 190.

<sup>9</sup> המושג קהילה מוגדר כ"מערך של קשרים חברתיים, המבוסס על מכנה משותף בין חבריו, בדרך כלל תחושת זהות משותפת". ר' Scott J. and Marshall G., "Community", **A Dictionary of Sociology**, (Oxford University Press, 2005). שיחה עם שוגרמן ברוך וסנדר אבי, השירות לעבודה קהילתית, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ירושלים, 17/9/08.

<sup>10</sup> ר' **חוסן קהילתי - תפיסה, הטמעת ויישום בישראל**, (השירות לעבודה קהילתית, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2008).

## רשת חוסן אזרחית

### מסגרת תפיסתית לחוסן לאומי ומקומי בישראל

#### תקציר

<b>רקע</b>	
1.	מסמך זה מציע מסגרת תפיסתית לגיבוש 'רשת חוסן אזרחית' שמבוססת על 'תרבות של מוכנות' לחיזוק החוסן הלאומי והמקומי בישראל. ייעודה המרכזי של רשת זו הוא לתרום להתמודדות המוצלחת של ישראל עם מצבי משבר ארציים, שבהם תיחשף מרבית האוכלוסייה בחלקים נרחבים משטח המדינה לסכנה ולמחסור חמורים.
2.	תרומתה של רשת החוסן להצלחה הלאומית אמורה להיות מכרעת. חלקים מרשת זו קיימים בלאו הכי ומרבית המשאבים הנדרשים לגיבושה המלא מפוזרים ביחידותיה השונות. לכן כדאי להשקיע את המשאבים הזעומים יחסית הנדרשים כדי לגבשה.
3.	המסמך נכתב בשיתוף פעולה בין מכון ראות לבין הקואליציה הישראלית לטראומה, אותו יזמה ומימנה המגבית היהודית המאוחדת – הפדרציה, ניו-יורק.
<b>מבוא</b>	
4.	מלחמת לבנון השנייה (7/06) חשפה נקודות תורפה בתפיסת הביטחון ומדיניות החוץ של ישראל, לנוכח האתגרים המדיניים והביטחוניים שמציב בפניה 'מערך ההתנגדות' השולל את קיומה. בין השאר, בעוד שהאויב מקדיש מאמצים רבים לפגיעה בעורף הישראלי, נותרה זירת העורף משנית בחשיבותה, ואף הוזנחה בשנים שקדמו למלחמה.
5.	בעקבות מלחמה זו חל שינוי בהיערכות רשויות המדינה למצבי משבר: הממשלה הטילה על משרד הביטחון את האחריות הכוללת על זירת העורף, הוקצו משאבים, אומנו כוחות מערך העורף ועודכנה תורת הפעלתם.
6.	ואכן, מבצע 'עופרת יצוקה' (1/09) הוכיח שיפור משמעותי בהתנהלותו של מערך העורף. אולם, בגלל היקף השטח וגודל האוכלוסייה המוגבלים שהותקפו ובשל סיבות נוספות, אין להקיש מהצלחה יחסית זו שישראל ערוכה למשברים ארציים.
7.	תרגיל 'נקודת מפנה 3' (6/09) נועד לדמות משבר ארצי. ואכן, גופי מערך העורף תורגלו בהתאם. אולם, האופן שבו שותפה האוכלוסייה האזרחית בתרגיל הותיר חשש כבד שישראל נותרה ללא מענה למשבר כזה.
8.	לפיכך, מסמך זה עוסק בשני אתגרים עיקריים: במקומה של זירת העורף בתפיסת הביטחון ובהיערכות למשבר ארצי.
<b>מקומה של זירת העורף בתפיסת הביטחון: תפיסת 'הניצחונות השלובים' והצורך בחוסן לאומי</b>	
9.	על-פי תפיסת הביטחון של ישראל, ניצחון בעימותים צבאיים יושג בזירה הצבאית. בפועל, חשיבותה של זירת העורף לביטחון הלאומי הישראלי עולה והשפעתה על תוצאות המאבק באויב גוברת, עד כדי כך שהיא עשויה להיות מכרעת. לפיכך ישראל תתקשה לנצח בעימותים צבאיים ללא הצלחה בזירת העורף.
10.	לכן, מסמך זה קורא לעצב את תפיסת הביטחון של ישראל סביב הרעיון של 'ניצחונות שלובים'. לפי רעיון זה, הניצחון הלאומי יתגבש במספר זירות וביניהן: הזירה הצבאית, הזירה המדינית, הזירה התקשורתית וזירת העורף. לשם כך, על ישראל לפתח את סיפור ההצלחה שלה בזירת העורף, לאמצו ולפעול למימושו.

11. הבסיס לכל הצלחה בזירת העורף הוא חוסן, קרי, היכולת לצלוח 'משבר', להשתנות במהלכו ולהסתגל למציאות החדשה, תוך שמירה על איכות החיים ועל ליבת הזהות והערכים, ותוך צמצום הפגיעות בנפש.
12. חוסן לאומי מתגבש 'מלמטה-למעלה' (bottom-up) על יסוד חוסנם של פרטים, משקי בית, קהילות, עסקים וארגונים וגם 'מלמעלה-למטה' (top-down) על יסוד תפקוד הרשויות המוסמכות, תחושת הייעוד והמנהיגות. התשתית לחוסן נוצרת לפני המשבר ומיד לאחריו ('ביום שאחרי'), והיא נבחנת בשלב התגובה המיידית ובשגרת החירום.

#### האתגר של משבר ארצי

13. הנחות עבודה מרכזיות, שעומדות בבסיס המענה של ישראל למשברים ארציים, לקוויות. בראש ובראשונה, לכאורה, המענה למשבר ארצי הוא באחריות המדינה ובאמצעות מערך העורף. בפועל, במשבר כזה צפוי פער גדול בין ציפיות האזרחים וצורכיהם לבין המשאבים והיכולות של מערך העורף.
14. המשמעות עלולה להיות 'התמוטטות' קרי, התפרקות של הערכים והנורמות החברתיות עד כדי אובדן שליטה של רשויות המדינה על האזרחים ומשבר אמון חריף ביניהם. התמוטטות כזו עלולה למנוע הצלחה בזירת העורף וניצחון ברמה הלאומית.

#### המענה: רשת חוסן אזרחית על בסיס תרבות של מוכנות

15. מסמך זה מציע אסטרטגיה להתמודדות עם משברים ארציים, שמבוססת על ארגון החברה הישראלית – פרטים ומשקי בית, תאגידים, ארגונים, מוסדות חינוך ומוסדות ציבור – כרשת חוסן אזרחית שמעוגנת בתרבות של מוכנות:
- רשת חוסן אזרחית היא מערך של רבבות 'יחידות' מסוגים שונים ('נקודות קצה', 'רכוזות', 'זרזים' ו'אזרחים-מתנדבים'), שיש להן מחויבות לשיפור החוסן הלאומי והמקומי ויכולות בסיסיות לפעול באופן עצמאי ובזיקה הדדית במצבי משבר;
  - תרבות של מוכנות היא מכלול של ערכים, סדרי עדיפויות, תבניות התנהלות והרגלים שמטרתם להבטיח את היכולת להתמודד עם משברים;
  - הבסיס לטיפוחה של רשת החוסן הוא אנשים, ארגונים ורשויות רבים, שכבר כעת מגלמים תרבות זו ומחזיקים במשאבים רבים שאינם רתומים לשירות החוסן הלאומי והמקומי.
16. מענה זה מחייב שותפות בין מוסדות המדינה לבין כלל החברה:
- תפקיד הממשלה הוא: חקיקה, תקינה ואכיפה שיביאו להטמעת תרבות של מוכנות והמשך התפקוד התקין של הרשויות שפעילותן חיונית לתפקודה של רשת החוסן במערכי הבריאות, הרווחה, התחבורה, החינוך, החוק והסדר וכיוצא בזה;
  - תפקידה של רשת החוסן הוא לספק משאבים, כוח אדם ותשתיות בפריסה ארצית ובהיקפים גדולים לטובת המאמץ הלאומי הכרוך בהתמודדות עם משבר ארצי.
17. תכונה מרכזית של רשת החוסן היא חוסנה שנובע, בין השאר, מהיותה 'שטוחה' וחסרת היררכיה; מעצמאות הפעולה של יחידותיה; ומהחפיפה ומהכפילויות שבה.

#### הטמעת תרבות של מוכנות ברשת החוסן האזרחית

18. עקרונות היסוד הבולטים של רשת החוסן צריכים להיות: תיאום ציפיות ושיתוף במידע; טיפוח ה'רכוזות'; החלת חובת מוכנות אישית ומשפחתית על המגיבים-הראשונים; המשך הפעילות של המגזר הציבורי, המגזר העסקי והמגזר השלישי במהלך המשבר בהתאמות הנדרשות; והתבססות על מוסדות ותבניות התנהלות שפועלים בשגרה.
19. הממשלה והכנסת צריכות לעצב את התפיסה הכוללת לארגון זירת העורף; להניח את תשתית החוקים, התקנות והתקנים של רשת החוסן ולאוכפם כך שיווצרו תמריצים להטמעת תרבות

- המוכנות; לעדכן את תפיסת ההפעלה של משרדי הממשלה בעת משברים לאור גיבושה של רשת החוסן; ולהקצות תקציבים ותשתיות לטובת הרשת.
20. השלטון המקומי צריך להיות הזרז המרכזי לבניית רשת החוסן המקומית. לשם כך, על כל ראש רשות מקומית לעצב תפיסת חוסן מקומית ולשלב בחזון המקומי; לתאם את תפיסת החוסן היישובית עם הישובים הסמוכים; לתאם ציפיות עם התושבים; למפות את יחידות רשת החוסן המקומית ולטפחן.
21. מערכת החינוך צריכה להמשיך ולתפקד עם פרוץ המשבר ובמהלכו, בהתאמות הנדרשות, כדי שרשת החוסן תוכל לפעול את פעולתה. בהקשר זה, מוסדות ההשכלה הגבוהה הם משאב חשוב ובלתי-מנוצל של רשת זו ויש לרתום את משאביהם האנושיים והפיזיים מבעוד מועד.
22. המגזר העסקי, ובעיקר תאגידים בעלי פריסה ארצית, צריכים להגדיר את נושא המוכנות למשבר כחלק בלתי נפרד מאחריותם התאגידית. זהו משאב עצום של רשת החוסן שאינו ממוצה.
23. המגזר השלישי הוא נדבך מרכזי של רשת החוסן. לפיכך, יש להתאים את ההיגיון של מל"ת, שחל על המגזר העסקי, למגזר השלישי באמצעות הגדרת 'תו חוסן' לעמותות שהמשך פעילותן התקין חיוני לחוסן ברמה הלאומית, המחוזית או המקומית. תו החוסן יגדיר את הציפיות והדרישות מארגונים אלה, מצד אחד, וגם את זכויותיהם, מצד שני.
24. יש לרתום, לתמוך ואף לממן עמותות שהן 'זרזים' של רשת החוסן, קרי, עמותות שמטרתן לבנות את רשת החוסן ולטפח את תרבות המוכנות ברמה המקומית על בסיס תפיסת החוסן הלאומית.
25. יש לשלב את העולם היהודי ברשת החוסן הישראלית ובתרבות המוכנות מבעוד מועד ברמה הלאומית, באמצעות שיח בין הממשלה, הסוכנות, הגוינט ונציגי העולם היהודי, וברמה המקומית באמצעות מערך השותפויות של הסוכנות היהודית והבריתות של ערים תאומות.
26. יש לפתח עקרונות וקווים מנחים לשילובה של הפילנתרופיה הישראלית והיהודית ברשת החוסן מבעוד מועד, כך שתוכל לתמוך בארגונים שהם חיוניים במשבר בצורה יעילה ואפקטיבית.
27. יש להקים קרן ייעודית לחוסן שפירותיה ישמשו לטיפול רשת החוסן ותרבות המוכנות, בעוד שהקרן עצמה – במלואה או בחלקה – תשמש לצורך מימון הפעילות במהלך המשבר.
28. 'נקודות הקצה' ברשת החוסן: יש לקדם מוכנות אישית ומשפחתית בעיקר באמצעות מקומות העבודה ומוסדות החינוך; יש לזהות, לגייס ולהכשיר אלפי אזרחים-מתנדבים שמוכנים לקבל אחריות בשעת משבר כלפי אזרחים אחרים.
29. יש להטיל חובת מוכנות אישית ומשפחתית על מגיבים-ראשונים כגון שוטרים, חיילי קבע, רופאות ואחים וכבאים וגם על מגזרים נוספים שהמשך תפקודם התקין חיוני בשעת משבר כגון מורים, עובדים סוציאליים, פסיכיאטריים ופסיכולוגים, נושאי תפקידים בכירים ולשכותיהם ומנהלי מתנ"סים.
30. יש לכוון שולחנות עגולים בכל רשות מקומית ומחוז בהשתתפות נציגי הרשות, המגזר העסקי והמגזר השלישי המקומי כדי שיעצבו ויעדכנו את תפיסת החוסן המקומי ויטמיעו אותה.
31. יש להכריז על שבוע מוכנות לאומי, שיוקדש להטמעת תרבות של מוכנות בכל הארץ במערך העורף, ברשת החוסן ובקרב האוכלוסייה.
- סוף.



## רשת חוסן אזרחית מסגרת תפיסתית לחוסן לאומי ומקומי בישראל

### הנחיות לקריאה מהירה

ניתן לקרוא מסמך זה במהירות באמצעות קריאת המשפטים המודגשים. לנוחות הקוראים, כל פסקה מבטאת רעיון אחד בלבד שמסוכם במשפט המודגש. בדרך כלל זהו המשפט הראשון בפסקה. בהערות השוליים אין רעיונות נוספים שלא נזכרים בגוף המסמך.

### רקע

32. החזון: חוסן לאומי ומקומי שיאפשר למדינת ישראל להתמודד בהצלחה עם משברים ארציים שבהם תיחשף מרבית האוכלוסייה בחלקים נרחבים משטח המדינה לסכנה ולמחסור חמורים. האסטרטגיה: גיבוש רשת חוסן אזרחית שמבוססת על תרבות של מוכנות.
33. מטרת המסמך: לשמש כלי בידי אנשים בעמדות מנהיגות, סמכות והשפעה שיכולים ורוצים לעצב את החוסן הלאומי והמקומי בישראל ולפעול לגיבושו.
34. המסמך נכתב בשיתוף פעולה בין מכון ראות לבין הקואליציה הישראלית לטראומה, שיזמה המגבית היהודית המאוחדת – הפדרציה, ניו-יורק בדצמבר 2008:

■ הקואליציה הישראלית לטראומה, מניעה והתמודדות (להלן 'הקואליציה הישראלית לטראומה') (Israel Trauma Coalition, Response and Preparedness – ITC) הוקמה בשנת 2001 ביוזמת המגבית היהודית המאוחדת – הפדרציה, ניו-יורק (UJA Federation of New York City), במטרה לפתח רצף שירותים בתחום הפסיכותראומה ולבנות מודלים להתמודדות עם מצבי משבר. הקואליציה מייצגת כ- 50 ארגונים שפועלים ברמת הקהילה, ותפקידם לספק מגוון טיפולים לאוכלוסיות שונות בטווח הזמן המיידית, הבינוני והארוך ולהכשיר צוותים ורשויות בתחום המוכנות לחירום.

מחויבותה של הקואליציה הישראלית לטראומה לסוגיית החוסן הלאומי והמקומי מבוססת על למעלה מ- 30 שנות ניסיון של חבריה בפיתוח מודלים של חוסן והתמודדות; בהכנת מערכות וטיפול בטראומה נפשית וקהילתית; בפיתוח שותפויות בין-מגזריות לשיפור חוסן; ובבניית מודל מרכזי החוסן בצפון הארץ ובדרומה. כמו כן פועלת הקואליציה באזורי אסון ברחבי העולם.<sup>11</sup>

■ מכון ראות הוא עמותה שהוקמה על מנת לתמוך בתהליכי שינוי אסטרטגיים בישראל. הערך המוסף הייחודי של המכון נובע ממומחיותו בזיהוי הזדמנויות או הפתעות אסטרטגיות הניצבות בפני המדינה, בפיתוח ידע אודותן וברתימת הקהילה הרלוונטית לשינויים הנדרשים. המכון מספק את שירותיו ללא תמורה.<sup>12</sup>

מחויבותו של מכון ראות לסוגיית החוסן הלאומי והמקומי נובעת מעבודת המכון בנושא תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל בעקבות מלחמת לבנון השנייה, אשר הובילה לזיהוי זירת העורף וסוגיית החוסן כאחת מנקודות התורפה של ישראל.<sup>13</sup> מאז מרץ 2008 מקדיש מכון ראות צוות בראשות גב' דנה פרייזלר-סוירי לנושא זה.

11 לפירוט אודות הקואליציה הישראלית לטראומה ואבני הדרך המרכזיות של עבודתה, ר' נספח א'.

12 לשאלות ותשובות אודות מכון ראות ולפירוט אבני הדרך המרכזיות של עבודתו, ר' נספח ב'.

13 ר' מסמך מכון ראות: [תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל לא רלוונטית](#).

אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

■ **מטרותיו של שיתוף פעולה זה הן:**

- (1) להציע מסגרת תפיסתית בנושא חוסן לאומי ומקומי בישראל ואסטרטגיה ליישומה (נושא מסמך זה);
- (2) לבחון את תפיסת מרכזי החוסן של הקואליציה הישראלית לטראומה לאור מסגרת תפיסתית זו;
- (3) לעצב קווים מנחים להשאת היעילות והאפקטיביות בשימוש במגביות החירום של העולם היהודי.

35. **מסמך זה מתבסס על התשומות הבאות:**

- **שיטת עבודה** המבוססת על חבילה של תיאוריה, מתודולוגיה וכלי מחשוב מבית היוצר של חברת פרקסיס בראשות ד"ר צבי לניר (ר' [www.praxis.co.il](http://www.praxis.co.il));
- **בחינה של עקרונות הפעולה בזירת העורף בישראל** כולל: ניתוח הקווים המנחים לפעילותם של משרדי הממשלה שאמונים על זירת העורף (ר' הגדרת 'מערך העורף' לעיל); בחינה של תפיסות החוסן המקומיות ושל מודל מרכזי החוסן של הקואליציה הישראלית לטראומה ומשרד הרווחה; לימוד מושגי היסוד בנושא 'חוסן קהילתי', כפי שפותחו על-ידי השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים;<sup>14</sup>
- **מפגשים עם עשרות אנשי מקצוע ומומחים** מכל המגזרים הרלוונטיים כולל הממשלה וסוכנויותיה; הרשויות המקומיות; המגזר העסקי; עמותות וקרנות פילנתרופיות, תקשורת ואקדמיה (ר' רשימת התודות לעיל);
- **לימוד העבודות המרכזיות שנכתבו בישראל** בנושא זה ובראשן: דוח 'מחשבה' בנושא חוסן לאומי; דוח מבקר המדינה בנושא היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה; עבודת המועצה לביטחון לאומי בנושא תפיסת ביטחון הפנים של ישראל; ומסמכי 'ועדת אילון' לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום; (לרשימה המלאה ר' נספח ג');
- **סקירת ספרות מקצועית מן העולם ובחינה השוואתית** של תפיסות חוסן בארה"ב, בסינגפור, ביפן, בדרום קוריאה, באוסטרליה, בשוודיה ובבריטניה;
- **נוכחות בישובי עוֹטף עזה במהלך מבצע 'עופרת יצוקה'** (1/09) ובתחקירים שהתקיימו אחריו במועצות האזוריות אשכול, שדות נגב ושער הנגב (1-3/09).

36. **מסמך זה הוא הרחבה (גרסה ב') של המסמך 'עמידה איתנה לניצחון בזירת העורף' שנכתב בעקבות מלחמת לבנון השנייה (קיץ '06)** – השלכות ותוצאות של מלחמה זו הובילו את מכוון ראות למסקנה שתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל נמצאת בנחיתות בהשוואה לאוסף העקרונות האסטרטגיים שמנחים את 'מערך ההתנגדות'. זירת העורף היא אחד התחומים שבהם נחיתות זו באה לידי ביטוי.

לכן, הקים מכוון ראות צוות לצורך לימוד האתגר שמולו ניצבת ישראל בזירת העורף (03/08). לאחר עבודת מחקר מקיפה, הציע הצוות תפיסה חדשה לארגון זירת העורף לקראת משברים ארציים באמצעות הטמעת תרבות של מוכנות בחברה הישראלית לשם חיזוק החוסן המקומי והלאומי.

התפיסה נוסחה במסמך: **'עמידה איתנה לניצחון בזירת העורף'** (10/08) (להלן: גרסה א') שהוגש לוועדה הממשלתית בראשות השר לשעבר עמי אילון, שעסקה בנושא היערכותה של ישראל למצבי משבר ארציים, ואומץ על-ידה (11/08).<sup>15</sup>

<sup>14</sup> ר' אוגדני צחי וצחי"ש כפי שפותחו על-ידי משרד הרווחה באתר האינטרנט של המשרד:

<http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha/Community/CommunityStrength>

<sup>15</sup> ר' דוח הוועדה לבחינת הערכות החזית האזרחית לשעת חירום – דוח סופי (ועדת אילון), פברואר 2009, עמ' 4.



אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

בעקבות כל זאת הציעה המגבית היהודית המאוחדת – הפדרציה, ניו-יורק (12/08) כי השלב הבא של הפעילות – שמטרתו היא, כאמור, להמשיך ולעצב את מערך העקרונות לבניית חוסן לאומי ומקומי – יתבסס על שיתוף פעולה בין מכון ראות לבין הקואליציה הישראלית לטראומה. כך אכן היה, ובמהלך החודשים האחרונים שיתפנו פעולה בהכנת מסמך זה.

ולכן מסמך זה הוא אבן הדרך השנייה (גרסה ב') בתהליך לימוד מתמשך של זירת העורף בישראל ושל סוגיית החוסן הלאומי והמקומי. גרסה זו מחליפה את קודמתה (גרסה א') ומשפרת ומוסיפה תחומי ידע חדשים שחיוניים להבנת אתגר החוסן בישראל והם:

- **הבנת המושג 'חוסן לאומי' בהקשר של תפיסת הביטחון של ישראל;**
- **חיזוק הסכנה של התמוטטות בזירת העורף במשבר ארצי לנוכח הפער הצפוי בין הציפיות והצרכים של האזרחים לבין היכולות של מערך העורף;**
- **עיצוב מענה למשבר ארצי על יסוד רשת חוסן שמבוססת על תרבות של מוכנות.**

## מבוא

37. **מלחמת לבנון השנייה חשפה את חולשותיה של תפיסת הביטחון של ישראל לנוכח האתגרים שמציב בפניה 'מערך ההתנגדות', המורכב ממדינות וארגונים, ששוללים את קיומה של ישראל ופועלים לחיסולה, כגון איראן, חמאס וחיזבאללה. ואכן, במהלך השנים האחרונות הצליח 'מערך ההתנגדות' לסכל את מאמציה של ישראל בזירה המדינית-ביטחונית-דיפלומטית, למרות נחיתותו הכמותית, האיכותית והטכנולוגית המובהקת.<sup>16</sup>**

38. **'זירת העורף' נחשבת כאחת מנקודות החולשה של ישראל, שבה מתקיים חוסר סימטריה בין ישראל ליריביה. בעוד שהאויב ממקד את מאמציו בפגיעה בעורף הישראלי, מבחינתה של ישראל זירת העורף הייתה זירה משנית לזירה הצבאית. יתרה מכך, בשנים שקדמו למלחמת לבנון השנייה, זירת העורף אף הוזנחה במכלול היבטים כמו חשיבה ותכנון, זמן, כסף וכוח אדם. כתוצאה מכך נשחקה היכולת של ממשלת ישראל לתת מענה הולם לצרכי האוכלוסייה הגדולה שהייתה נתונה למתקפה מתמשכת.**

כעבור זמן, עמותות רבות, מתנדבים ותורמים, חלקם הגדול מקרב יהודי העולם, נרתמו כדי למלא חלל זה. אולם לא היה בכך די בשעת המבחן של מלחמת לבנון השנייה ונוצר פער גדול בין הציפיות והצרכים של האזרחים לבין היכולות של הממשלה. פער זה הוביל לקטיעת שירותים חיוניים, לנטישה המונית ולא מסודרת של הצפון ולמשבר אמון במוסדות המדינה.<sup>17</sup>

39. **בעקבות מלחמת לבנון חל שינוי משמעותי בהיערכות המדינה למשברים. החלטת הממשלה מספר 1577 (15/4/2007) קבעה כי משרד הביטחון ישא באחריות הכוללת על העורף, והטילה עליו לגבש את התפיסה לארגון וניהול זירת העורף: הוקמה רח"ל; הוקצו משאבים רבים ללימוד הטעויות, להפקת לקחים, לשינויים מבניים במערך העורף ולטיפוח כוחות ויכולות שחיוניים להתמודדות עם משברים.<sup>18</sup>**

16 ר' המסמכים שהגיש מכון ראות לוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון בשנת 2006 (ועדת וינוגרד): [עדכון תפיסת הביטחון הלאומי בעקבות מלחמת לבנון השנייה](#) (4/07); [הקמת צוות בקרה אסטרטגית לתמיכה בראש הממשלה](#) (4/07); [ארגון מחדש של מדיניות החוץ בתפיסת הביטחון הלאומי](#) (7/07). וכן, ר' מסמכי מכון ראות: [אסטרטגיית הקריסה: ההיגיון המדיני של 'מערך ההתנגדות', הקוד של ישראל פוצח; הטרור הוא בעיה קיומית.](#)

17 ר' דוח מבקר המדינה: "נמצא כי הטיפול בעורף במהלך המלחמה היה לקוי ביותר ... קברניטי המדינה השקיעו את מירב המאמצים בלחימה בלבנון, ולא בטיפול בעורף שהיה נתון לפגיעה רחבת היקף כבר מימיה הראשונים של המלחמה. התנהלות זו הותירה 'חלל ריק' בטיפול בעורף והשאירה את תושבי הצפון חשופים, פגיעים וחסרי הגנה בתקופה קשה ביותר. הליקויים הקשים בעניין הטיפול בעורף בעת המלחמה מגיעים עד כדי ליקוי מאורות". (דוח מבקר המדינה – היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, דוח מיוחד, יולי 2007, עיקרי הממצאים, עמ' 8).

עם זאת, קיים ויכוח אודות טיב ההתנהלות הממשלתית במהלך המלחמה. יש המחמירים ורואים בה כשלון ויש הטוענים שהמדינה סיפקה את השירותים החיוניים, אך כשלה בהסברת מעשיה והגיגה.

18 עד מלחמת לבנון השנייה לא היה גורם שנשא באחריות כוללת על העורף (ר' [דוח מבקר המדינה](#), שם, עמ' 4). לאחר המלחמה התפתח ויכוח בשאלה האם האחריות לעורף צריכה להיות בידי משרד הביטחון או בידי גוף אזרחי כמו המשרד לביטחון פנים. בסופו של דבר הוטלה האחריות על משרד הביטחון לתקופה מוגבלת של חמש

אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

40. **מבצע 'עופרת יצוקה' (1/09) הוכיח שיפור בהתנהלות גופי מערך העורף.** במבצע זה עברו גופים רבים – ביניהם משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון, משרד הרווחה, רח"ל, פיקוד העורף, המשטרה ועמותות רבות וגם הרשויות המקומיות באזור עוטף עזה ואף בבאר שבע, באשקלון, בקריית גת ובאשדוד – מבחן אש חשוב שהוכיח שיפור משמעותי בהתנהלותם בהשוואה למלחמת לבנון.<sup>19</sup>

41. **ואולם, מבצע 'עופרת יצוקה' לא הציב אתגר משמעותי למערך העורף בהשוואה לאתגר הצפוי במשבר ארצי:** היקף השטח שהותקף היה מוגבל וכך גם גודל האוכלוסייה שנפגעה; תדירות ההתקפות הייתה נמוכה בהשוואה למלחמת לבנון או לתרחישים הצפויים בעימותים צבאיים עתידיים;<sup>20</sup> איכות הנשק שהופעל נגד ישראל הייתה מוגבלת בהשוואה ליכולות שעומדות לרשות חיזבאללה, סוריה או איראן; העימות היה צפוי והאזור הוכן הכנה יסודית; וישראל נהנתה משליטה מוחלטת במרחב האווירי שמעל עזה. כתוצאה מכך, מיקדה ממשלת ישראל מאמצים ומשאבים בעוטף עזה והיה ביכולתה לענות על צרכי האוכלוסייה.

42. **לכן, אין להסיק מן ההצלחה היחסית של ישראל בניהול זירת העורף ב'עופרת יצוקה' את המסקנה שישראל ערוכה למשברים ארציים.** הסתייגות זו זוכה להסכמה רחבה בקרב העוסקים בהיערכות החירום של ישראל.<sup>21</sup>

43. **תרגיל 'נקודת מפנה 3' (6/09) אמור היה לבחון תרחיש של משבר ארצי.** במהלך תרגיל זה תורגלו ממשלת ישראל, מערך העורף, הרשויות המקומיות וחלק מארגוני החברה האזרחית בשורה של אירועים ברחבי הארץ, שעלולים להתרחש בשעת משבר.<sup>22</sup> שיאו של התרגיל הגיע ביום שבו שותפו גם האזרחים (2/6/2009).

44. **אולם, 'נקודת מפנה 3' עלול לשמש דווקא הוכחה נוספת לכך שאין לישראל מענה מקיף למשבר ארצי.** התרגיל התמקד בגופי מערך העורף שתורגלו במספר מוגבל של מוקדים במקביל ולא בעשרות רבות כפי שצפוי במשבר ארצי. מרבית הגופים שהם יסודותיה של החברה האזרחית ורשת החוסן לא תורגלו כלל (ר' להלן אודות ה'רכוזות' של רשת החוסן). האזרחים נדרשו להתנהל על-פי הוראות שאינן ריאליות ועוד.<sup>23</sup>

45. **לכן, זירת העורף בישראל נותרה חשופה לסכנה של התמוטטות בעת משבר ארצי** בשל הפערים בין הציפיות והצרכים של האזרחים לבין המבנה והיכולות של מערך העורף. מעבר לנקודת מפנה (tipping point), היעדר המענה לצורכי האוכלוסייה עלול להביא להתמוטטות הנורמות החברתיות והסדר הציבורי באזורים שונים; לגילויי אלימות ולביזה; לאובדן אמון ברשויות ולחוסר משמעת המוני שיקשו על ישראל להתמודד עם האירוע בהצלחה.

שנים (2007 – 2012) שבמהלכה תיבחן סוגיית אחריות הקבע לזירת העורף (בין השאר, ר' **דוח הוועדה לבחינת הערכות החזית האזרחית לשעת חירום – דוח סופי** (ועדת אילון), פברואר, 2009, עמ' 9).

19 ר' אלרן מ., "זירת העורף במבצע 'עופרת יצוקה': סיכום ביניים", **מבט על**, (גיליון 87, 5/1/09); ו**איגרת לסיכום הפעילות הבין-מגזרית המשותפת במהלך מצב החירום בדרום הארץ**, בראשות סגן שר הביטחון מתן וילנאי, ת"א, 12/3/09.

20 בשבוע הראשון של עופרת יצוקה" ..שוגרו לישראל ... כ-30% מהממוצע היומי של שיגורי הרקטות של חיזבאללה במהלך מלחמת לבנון" (ר' אלרן מ., "החזית האזרחית בעופרת יצוקה: סיכום ביניים", **מבט על**, גיליון 87, ינואר 2009).

21 עמדה זו הייתה מוסכמת על-ידי הדוברים בכנס המכון למחקרי ביטחון לאומי (6/09). בין הדוברים: סגן שר הביטחון מתן וילנאי, ראש רח"ל תא"ל (מיל') זאב צוק-רם, ואלוף פיקוד העורף, יאיר גולן (ר' אלרן מ., (עורך), **מוכנות החזית האזרחית בישראל למלחמה – סיכום כנס**, (ת"א: המכון למחקרי ביטחון לאומי, יוני 2009)).

22 תרגיל העורף 'נקודת מפנה 3' היה הגדול בתולדות המדינה ונוהל על-ידי משרד הביטחון ורח"ל. מתווה התרגיל דימה התדרדרות בת שלושה חודשים שכללה מלחמה בעזה, פתיחת חזית צפונית והתקוממות של ערביי ישראל. נוסף לתרחישי המלחמה, תורגלו גם פיגוע טרור, אסון טבע, מגיפה או תקלה תפעולית של מתקן חומרים מסוכנים. במסגרת התרגיל נבדק שיתוף הפעולה בין ארגונים ורשויות מקומיות ולקחו בו חלק צה"ל, פיקוד העורף, מל"ח, משטרת ישראל, משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, האזרחים, אמצעי התקשורת, בתי הספר, הקבינט המדיני-ביטחוני ומערך ההסברה הלאומי.

23 לדוגמה, האזרחים נדרשו להיכנס לממ"ד בשעה 11:00 בבוקר למשמע אזעקת פתע ולשהות בו 15 דקות בלבד. בפועל, במקרה דומה, צפויים האזרחים להפיל את הרשתות של הטלפונים הניידים ולהציף את הכבישים בדרכם לקחת את ילדיהם מבתי הספר.

46. לפיכך, מסמך זה מציע מענה לפער זה ועוסק בשני האתגרים האלה: (1) עיצוב תפיסת חוסן לאומי ומקומי ואסטרטגיה ליישומה שתשתלב עם תפיסת הביטחון; (2) גיבוש אסטרטגיה למתן מענה לתרחיש של משבר ארצי.

47. המסמך בנוי כדלהלן:

- **הפרק הראשון** עוסק במקומה של זירת העורף בתפיסת הביטחון; בתפיסת הניצחונות השלובים ובהגדרה של 'הצלחה' בעורף; ובמרכזיותו של החוסן לביטחון הלאומי;
- **הפרק השני** מגדיר את האתגר של משבר ארצי;
- **הפרק השלישי** מציג את האסטרטגיה של גיבוש רשת החוסן האזרחית על בסיס תרבות של מוכנות כמענה למשבר ארצי;
- **הפרק הרביעי** עוסק בהטמעתה של תרבות של מוכנות ברשת החוסן;
- **הפרק החמישי** כולל המלצות לפעולה.

## פרק 1:

### מקומה של זירת העורף בתפיסת הביטחון – תפיסת 'הניצחונות השלובים' והצורך בחוסן לאומי

#### התפיסה הקיימת: הניצחון מושג בחזית הצבאית

התפיסה הנוכחית אודות זירת העורף בישראל מבוססת על הנחות היסוד האלה:

48. **הניצחון יושג בזירה הצבאית** – תפיסת הביטחון של ישראל מדגישה את פיתוח 'כוח המחץ' ואת עליונותה הצבאית של ישראל, תוך הזנחת כוח העמידה של החברה הישראלית.<sup>24</sup> לפי תפיסה זו, ההכרעה בחזית הצבאית תקבע את הניצחון הלאומי ומטרת צה"ל היא ניצחון בשדה קרב.
49. **לכן, כיום ייעודו של מערך העורף הוא סיוע למערכה הצבאית** באמצעות תמיכה במאמץ המלחמתי, הענקת 'מרחב תמרון' למקבלי ההחלטות והצלת חיים.<sup>25</sup>

#### המציאות המשתנה: הצלחה בזירת העורף חיונית לניצחון הלאומי

בפועל, מתהוות מגמות, אשר חותרות תחת הנחות היסוד שנזכרו לעיל:

50. **חשיבותה של זירת העורף עולה והשפעתה על תוצאות המאבק באויב גוברת** – בעימותים שהתרחשו בעשרים השנים האחרונות – במלחמת המפרץ (1991), באינתיפאדה השנייה (2000 - 2005), במלחמת לבנון השנייה (2006) ובמאבק סביב עזה (2005 - 2008) – הפכה זירת העורף למטרה המרכזית של אויבי ישראל ולמוקד מרכזי של העימות עם.<sup>26</sup>
- על רקע זה קרא דוח ועדת מרידור (4/06) להוסיף את מרכיב ההתגוננות לתפיסת הביטחון שהתבססה, עד אותה עת, על שלושה נדבכים: הרתעה, התרעה והכרעה. כל זאת, מבלי לערער על ההנחה כי האיום הגדול ביותר על מדינת ישראל הוא עדיין האיום הצבאי בשדה הקרב ולכן יש לתת קדימות למאמצי החזית הצבאית.
51. **יתרה מכך, מגוון האיומים על האוכלוסייה הולך ומתרחב**. לכן לא ניתן לחזות את כולם ולא כל שכן להתכונן אליהם או למנוע אותם.<sup>27</sup>

52. **לכן, הצלחה בזירת העורף היא תנאי הכרחי לניצחון הלאומי של ישראל בעימותים עתידיים**. כאמור, תוצאת המאבק בין ישראל לבין אויביה תיקבע במידה רבה גם בזירה זו.<sup>28</sup> יתרה מכך,

<sup>24</sup> "את תורת הביטחון של ישראל ניתן להגדיר במשפט אחד: ויתור כמעט מוחלט על כוח העמידה לטובת מירב כוח המחץ" (ר' טל ישראל, **ביטחון לאומי: מעטים מול רבים**, (הוצאת דביר, 1996), עמ' 52). כמו-כן, ר' ביצור אברהם, **מעמד העורף בתפיסת הביטחון הלאומי בישראל בין השנים 1948-1956**, חיבור לשם קבלת התואר 'דוקטור בפילוסופיה', (אוניברסיטת בר-אילן, תשס"ג). אמנם במלחמת העצמאות היה העורף מטרה מרכזית של האויב ולכן הוקדשו משאבים רבים לזירה זו, אבל מלחמת ששת הימים הרחיקה את החזית והובילה לשנים של הזנחה בתחום זה.

<sup>25</sup> המטרות העיקריות של זירת העורף במצב משבר הן: (1) המשך תפקוד של מערך המדינה ומוסדותיה; (2) קיום מרקם חיים וחוסן לפרט ולקהילה; (3) מזעור הפגיעה בנפש, ברכוש ובתשתיות. (מתוך שיחה עם ראש רח"ל, תא"ל (מיל') צוק-רם זאב, ת"א, 03/09/08). ר' גם **אתר פיקוד העורף**.

<sup>26</sup> ר' דבריו של היתאים אל-איובי, הוגה דעות צבאי סורי-פלסטיני: "לא נוכל לישראל בשדה הקרב הקובנציונלי... כדי לנצח עלינו להכות בעורפם החלש, בנשותיהם, בזקניהם ובילדיהם... כך הם ייכנעו" (ר' ביאלר א., "חשיבה על הבלתי ניתן לחשיבה: אפשרויות והשלכות של הפצצות אסטרטגיות כנגד העורף הישראלי במלחמה הבאה", מתוך: **מדינה ממשל ויחסים בינ"ל**, 11, 1977, עמ' 71 – 84).

<sup>27</sup> ר' Ramo, J. C., **The Age of the Unthinkable**, (Little, Brown and Company, 2009), pp. 173-190.

<sup>28</sup> ר' דבריו של ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט בנושא: "המלחמה [הבאה] תגיע גם לערים ולבתים של אזרחי ישראל והיעד של אויבנו יהיה לפגוע בעורף... לא יהיה יותר מצב שבו המלחמה תתנהל בשדה קרב עלום ומרוחק ובערים הגדולות יימשכו החיים כהרגלם..." (רביד, **הארץ**, 20/8/08).

במצבים מסוימים, כגון במקרה של אסון טבע או בעימות דומה לזה של מלחמת המפרץ (1991), זירת העורף עשויה להיות הזירה היחידה שבה תעמוד המדינה למבחן. כל זאת ועוד, היכולת לעבור משברים בעורף בהצלחה ולתרום לניצחון הלאומי עשויה אף להפוך לנכס של הביטחון הלאומי הישראלי ולחלק מההרתעה הישראלית.

### התפיסה הנדרשת: הגדרת ההצלחה בעורף ושילובה בתפיסת 'הניצחונות השלובים'

53. תפיסת הביטחון של ישראל צריכה להבטיח 'ניצחונות שלובים' במספר חזיתות וזירות בו-זמנית: הצבאית, המדינית, התקשורתית ובעורף. מאחר שזירות אלה קשורות במגוון זיקות, יש להתייחס אליהן כאל מכלול.

54. תפיסת הביטחון של ישראל עוסקת בתמצות מהותו של הניצחון הצבאי בעימותים שונים באמצעות מושגים כמו הכנעה, השמדה, כיבוש או צריבה תודעתית. משום שברור שהגדרות אלה חיוניות לפעולות הצבא וכוחות הביטחון, הן מוטמעות באחרון החיילים ומוסברות לאזרחים.

55. בזירת העורף אין הדבר כך: מהותה של הצלחה לא הוגדרה והוטמעה בבירור בקרב כל הגורמים שפועלים בזירה, ובכלל זה באוכלוסייה האזרחית. אף שיעדי מערך העורף – תמיכה במאמץ המלחמתי, הענקת מרחב תמרון למקבלי ההחלטות והצלת חיים – רלוונטיים, אין בהם כדי לתת השראה לפעולה לאזרחים במקרים של מלחמה שאורכת יותר ממספר ימים. יתרה על כן, באסון טבע או במצב שבו רק האוכלוסייה מותקפת ואין חזית צבאית יעדים אלו של מערך העורף אינם רלוונטים.

56. לכן, אנו קוראים להגדיר את מהותו של סיפור ההצלחה בזירת העורף במסגרת תפיסת 'הניצחונות השלובים', לפתח את האסטרטגיה, ולעצב את המוסדות שיבטיחו את הגשמתו של הסיפור.

### חוסן לאומי הוא הבסיס להצלחה בזירת העורף

57. גם בזירת העורף יש 'סיפורי הצלחה' במשברים. לכאורה, כל משבר שפוקד אוכלוסייה אזרחית אמור להסתיים בתחושה של כאב, סבל ואובדן בשל הנפגעים וההרס, ובשל 'ערפל הקרב' והמחסור. ואולם, ההיסטוריה מוכיחה שגם בתנאים אלה יכולה חברה לצלוח את המשבר בהצלחה. כך היה בבריטניה במלחמת העולם השנייה, בניו-יורק בספטמבר 2001, בקרב הפלסטינים (תפיסת ה'צומוד') ואף בישראל במהלך האינתיפאדה השנייה<sup>29</sup> ובמהלך במצע עופרת יצוקה.

58. המכנה המשותף בין סיפורי ההצלחה בעורף הוא חוסן לאומי או מקומי שהוא היכולת של המדינה והחברה לצלוח משבר ולהשתנות במהלכו, תוך שמירה על הערכים הבסיסיים.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> כך למשל, האינתיפאדה השנייה גבתה מחיר קשה מאזרחי ישראל ואולם על-פי סקרים הפגין הציבור הישראלי חוסן לנוכח אירועים אלה, וחזר לדפוסי ההתנהלות שלו. (ר' אלרן מ., 'חוסן לאומי בישראל', (ת"א: מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת ת"א, מזכר 81, ינואר 2006)).

<sup>30</sup> במהלך השנים שבהן יישובי עוטף עזה חיו תחת אש פותח מערך שירותים חברתיים ונוצרו קשרים חדשים בין הקהילות השונות שלא היו קיימים לפני כן. לדוגמה, ר' את פעילותה של עמותת גוונים בשדרות ואת פעילות מרכזי החוסן במועצה אזורית שער הנגב ובשדרות (מתוך שיחות עם ניתאי שרייבר, מנכ"ל עמותת גוונים, עם חנה טל, מנהלת מרכז החוסן ועם מרווה מייזלס מנהלת מחלקת הרווחה והשירותים החברתיים במועצת שער הנגב, מכללת ספיר, 11/2/09).

59. **היסודות של חוסן לאומי ומקומי** – לימוד של עולם המושגים והידע שעוסק בפיתוח חוסן לאומי מוביל למסקנה שחוסן מושתת על היסודות הבאים:

- **חוסן אישי, משפחתי וקהילתי** – חוסן ברמה הלאומית מתגבש כתוצאה מחוסן של פרטים, משפחות, קהילות, ישובים ורשויות, שמאפשר להם להסתגל למשבר תוך צמצום הפגיעות בנפש ושמירה על ערכיהם ועל איכות חייהם;<sup>31</sup>
  - **הכנה רלוונטית ותיאום ציפיות** – חוסן לאומי גובר ככל שההכנות יסודיות יותר, וההתארגנות והציפיות של האזרחים ושל עסקים וארגונים שונים רלוונטיות לקשיים הצפויים;
  - **סולידריות, ערכים והתנהלות** – 'סיפורי הצלחה' של חברות שעמדו למבחן עליון בקרב האוכלוסייה האזרחית מדגישים ערכים כגון סולידריות, מסירות נפש והקרבה, איפוק, רעות, משמעת ואמון.<sup>32</sup> מספר הנפגעים או היקף ההרס – שנובעים במידה רבה מהתנהגות היריב או מגורל – משחקים תפקיד משני בסיפורים אלה;
  - **ייעוד** – בעתות משבר מתחדד הצורך להבין מהי מטרת העל המשותפת שבשמה יש לעבור את המשבר בהצלחה כבודדים וכציבור;<sup>33</sup>
  - **מנהיגות** – תפקידה המרכזי של מנהיגות במשבר הוא להבהיר את הייעוד ולשמר את האמונה והתקווה שההצלחה אפשרית; להגדיר את ערכי הליבה של החברה ולהגן עליהם; לסמן מהם סדרי העדיפויות, תבניות ההתנהלות וההרגלים הנדרשים; לרתום אנשים וקבוצות לפעולה; ולסכל כוחות שביכולתם לחתור תחת חוסנה של החברה.
- בשעת משבר, מנהיגות יכולה להגיע מכל מקום בחברה – מראש הממשלה, מהנשיא, משרים, מחברי הכנסת, מפקידי הציבור, מראשי רשויות, מהחברה האזרחית, מאנשי עסקים, מפעילים קהילתיים ואף מאזרחים מן השורה.<sup>34</sup>

60. **ארבעה שלבים מציבים את אמות המידה להצלחה בעורף:**<sup>35</sup>

- **היערכות**<sup>36</sup> – שלב זה כולל את מגוון הפעולות שיבוצעו בתקופה שקדמה למשבר, כגון אימון כוחות ההצלה והחילוץ והכשרת מתנדבים; הכנת תוכניות חירום, נהלים, תשתיות, מלאים; ובניית שותפויות בין גורמי המדינה לבין החברה האזרחית;

31 **חוסן הפרט**: מושפע מרמת הביטחון הפיזי, רמת השירותים שהפרט מקבל והידע שקיים לרשותו, ממידת האמון בהנהגה ומעוצמת השייכות והחיבור לרשת חברתית תומכת; **חוסן קהילתי**: מושפע ממידת האמון והמעורבות של הקהילה בהנהגה (המקומית והלאומית); מהימצאותו של מנהיג קהילתי דומיננטי; מהיכרות בין חברי הקהילה; ממשאביה; ומחלוקה הוגנת של הנטל ונכונות לוותר למען הכלל; **חוסן ישובי**: מושפע מקיום מנהיגות מקומית; ומשלטון מקומי יציב ואמין, שנותן שירותים ומספק פתרונות מקומיים וייחודיים לצרכי הישוב; **חוסן לאומי**: מושפע ממידת האמון במוסדות השלטון ובמנהיגיה; מיכולתה של המדינה לספק שירותים בסיסיים; מהיכולת ליצור תחושת יציבות וביטחון; ומתחושה של חלוקה הוגנת בנטל (ר' **דוח מחשבה בנושא חוסן לאומי - סדנה חמישית**, זכרון יעקב: האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, יולי 2007), עמ' 16-18.

32 ערכים אלה נובעים מרמת 'ההון החברתי' קרי, מכמות הקשרים בחברה ומאיכותם. ר' Putnam, R., **Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community**, (Simon & Schuster, 2001), p.19. Giddens, A., **Emile Durkheim; Selected Writings**, (London: Cambridge University Press, 1972), p.184.

33 בישראל מצביעים ממצאי סקר הפטריוטיות על מוטיבציה גבוהה מאוד בקרב ישראלים להילחם למען המולדת ולהישאר נטועים על אדמתה. (ר' עוזי ארד וגל אלון, **פטריוטיות וחוסן לאומי בישראל**, המכון למדיניות ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי - הרצליה, כנס הרצליה השישי, 21-24/01/2006).

34 על מנהיגות עם סמכות וללא סמכות ר' Heifetz R.A., **Leadership Without Easy Answers**, (Harvard University Press, 1994), pp. 67-69, 181-183 Dean Williams, **Real Leadership – Helping People and Organizations Face their Toughest Challenges**, (Berrett-Koehler Publishers, 2005), pp. 189-215.

35 אודות ארבעת שלבי ההתנהלות בזירת העורף, ר' Lindell, M., Prater, C., Perry, R., **Introduction to Emergency Management**, (NJ: John Wiley and Sons, 2007) pp.11-13, 260-341.



אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

היערכות טובה מחייבת הטמעה של תרבות של מוכנות (ר' להלן) במשקי הבית, במקומות העבודה, במוסדות ציבור ובכל המקומות הציבוריים, תוך התאמת הציפיות של האוכלוסייה ליכולות האמיתיות של מוסדות המדינה (ר' להלן);

■ **תגובה מיידיית והתארגנות מחדש** – שלב זה אורך 24–48 שעות מפרוץ המשבר ועיקרו מעבר ממצב של 'שגרה' להפעלה מלאה של כל מסגרות החירום הרלוונטיות במערך העורף וברשת החוסן האזרחית (ר' להלן). שלב זה עלול להתאפיין בחוסר בהירות, אי סדר ואולי אף בבהלה. במהלכו עומדים למבחן עליון מערכות הבריאות, התחבורה והתקשורת וגם יכולתם של אזרחים רבים לפעול ביעילות ובמקצועיות בשילוב עם כוחות החילוץ וההצלה;

■ **שגרת החירום** – בשלב זה המדינה פועלת תוך כדי המשבר ובו אמור להתממש הייעוד של זירת העורף. תנאי הכרחי להצלחה בשלב זה הוא המשך הפעולה הרציפה של המגזר הציבורי, המגזר העסקי והמגזר השלישי בהתאמות הנדרשות, והתגייסות מלאה של רשת החוסן האזרחית תוך מופעים רבים של איפוק, התנדבות, רעות, נדיבות וערבות הדדית;

■ **היום שאחרי** – שלב זה מתחיל עם סיום המשבר, כשזירת העורף חוזרת למצב של 'שגרה', ומסתיים עם השלמת תחקור המשבר, הפקת לקחים והטמעתם; עם תיקון הנזקים, שיקום ובניה מחדש של ההריסות כך שההרס הפך להזדמנות לפיתוח; עם עיטור הגיבורים של זירת העורף ומיצוי הדין המשפטי והציבורי עם מי שלא עמד בדרישות החוק או בהתחייבויות שלקח על עצמו לפני המשבר. **המטרה בשלב זה היא שמצבה של המדינה לאחר המשבר יהיה טוב יותר מכפי שהיה טרם המשבר.**

**טבלה: סיכום ארבעת השלבים להצלחה בזירת העורף**

שלב	פרק זמן	עיקרי הדברים
היערכות	עד למשבר	הפעולות שמבוצעות בתקופה שקדמה למשבר כדי להתכונן אליו: אימון כוחות ההצלה, החילוץ והמתנדבים; תיאום ציפיות; הכנת תוכניות חירום, נהלים, מלאים ותשתיות; בניית שותפויות בין הממשלה לחברה האזרחית; הטמעת תרבות של מוכנות וגיבוש רשת החוסן הלאומית.
תגובה מיידיית	48 השעות הראשונות למשבר	מעבר ממצב של 'שגרה' להפעלה מלאה של מערך העורף ורשת החירום האזרחית. מערכות הבריאות, התחבורה והתקשורת עומדים למבחן עליון; אזרחים רבים נדרשים לפעול ביעילות ובמקצועיות בשילוב עם כוחות החילוץ וההצלה.
שגרת החירום	עד לסיום המשבר	מערך העורף ורשת החוסן האזרחית פועלים במתכונת מלאה במטרה להבטיח את המשך החיים בעורף. מערך השירותים לאזרח באמצעות המגזר הציבורי, המגזר העסקי ועמותות ממשיך לתפקד בהתאמות הנדרשות; מופעים של איפוק, התנדבות, רעות, נדיבות וערבות הדדית.
היום שאחרי	לאחר סיום המשבר	חזרה לשגרה. תחקור, הפקת לקחים והטמעתם; תיקון נזקים, שיקום ובנייה מחדש; עיטור הגיבורים ומיצוי הדין עם מי שלא עמד במחויבויותיהם. המטרה: מצבה של המדינה לאחר המשבר טוב מכפי שהיה לפניו.

36 ר' דוח הממשל האמריקני בעקבות אירועי ה-11 בספטמבר, 2001: "Emergency response is a product of preparedness, in: [the 9/11 Commission Report](#) (p. 278).



## פרק 2: אתגר המענה למשבר ארצי

### התפיסה הקיימת: המדינה תיתן מענה במשבר ארצי

המבנה וההיערכות הנוכחיים של מערך העורף מבוססים על הנחות יסוד כלהלן:

61. **ביטחון האזרחים ורווחתם הבסיסית נחשבים 'מוצרים ציבוריים'**. לכן, המדינה נושאת באחריות הכוללת לאספקת שירותים וצרכים חיוניים<sup>37</sup> במשבר, באמצעות משרד הביטחון,<sup>38</sup> מערך העורף ומשרדי הממשלה האחרים.<sup>39</sup>

**הרשויות המקומיות הן לבנות היסוד של מערך העורף** במובן זה שהן שלוחותיה של הממשלה לאספקת שירותים בסיסיים לאזרחים. הרשויות וראשיהן אחראים להיערך למשברים. במשבר, הרשות תנוהל על-ידי ראשה בסיוע נציגי פיקוד העורף.<sup>40</sup>

62. **המדינה תמשיך לספק את השירותים הציבוריים החיוניים ואף תרחיב אותם** – כך, למשל, בעת משבר, המדינה אחראית על אספקת מזון, שמיכות ותרופות או מוציאה אוכלוסייה לרענון הרחק מאזור העימות.

63. **ההיגיון של ניהול הזירה הצבאית זירת העורף דומה: פיקוד ושליטה מהמרכז:**

■ **הידע והחכמה נמצאים אצל המפקדים** – תגובה מוצלחת למשבר מחייבת זיהוי מהיר של משמעות האירועים על-ידי מרכז הפיקוד, גיבוש עקרונות המענה על-ידו, והעברת הנחיות לפעולה;

■ **הכנה באמצעות תרגילים** לאומיים או מקומיים (כדוגמת 'נקודת מפנה 3'), שבמסגרתם מונחלות תרגולות שנקבעו על-ידי גופי המדינה השונים. הציפייה מכלל האנשים היא לבצע את התרגיל כדברו (לדוגמה: להיכנס לממ"ד ולשהות בו למשך 15 דקות);

■ **בעת משבר, האזרחים יהיו ממושמעים (כמו חיילים בשדה הקרב)** ויצייתו להנחיות;

64. **האזרחים יסתדרו לבד מספר ימים עד שתגיע עזרה** – לכאורה, הנחת העבודה היא שבמשבר ארצי עלולים לחלוף ימים ספורים עד שניתן יהיה לטפל בכל האזרחים.<sup>41</sup> למרות זאת, בפועל אין כל הכנה של האוכלוסייה לפרק זמן קריטי זה. לכן, אנו מסיקים שההנחה הסמויה העולה ממעשיה של המדינה, היא שהאזרחים יגלו תושייה וידאגו לעצמם במשך ימים אלה.

65. **העולם היהודי יתגייס 'כאיש אחד'** – בעת משבר, יתגייסו קהילות היהודיות בחו"ל לסייע לישראל, באמצעות מגביות חירום גדולות, עזרה דיפלומטית ואף משלוח מתנדבים.<sup>42</sup>

37 משרד הביטחון אחראי להחליט מהם 'שירותים חיוניים'.

38 שני הטיעונים המרכזיים להטלת האחריות לזירת העורף על משרד הביטחון הם הקשר ההדוק בין זירת העורף לזירה הצבאית, והיכולת הביצועית הגבוהה שלו בהשוואה למשרדי הממשלה האחרים. בהקשר זה, יש הטוענים שהאחריות לזירה זו צריכה להיות בידי גוף אזרחי כגון המשרד לביטחון פנים, משרד הפנים (כפי שמקובל במדינות רבות בעולם) או משרד ייעודי.

39 על אף שמערכת הביטחון מופקדת לכאורה על סוגיית העורף, תקציב העורף אינו חלק מובנה מתקציב הביטחון (ר' [דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון](#), בראשות דוד ברודט, מאי 2007, ע' 16). גם סגן שר הביטחון מתן וילנאי התייחס לסוגיה זו: "הפער האמיתי הוא תקציבי... אנחנו צריכים להגיע לתקציב עורף לאומי, חיצוני לתקציב הביטחון, שיחולק בין משרדי הממשלה כשהוא מיועד לצורכי העורף בלבד. זה יקרה, להערכתנו, ב-2010" (עמוס הראל, "ישראל לא מוגנת ממתקפת טילים על העורף", [הארץ](#), 5/9/08).

40 ר' [דוח מבקר המדינה: היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, דוח מיוחד](#), 18/07/2007, עמ' 397-399.

41 כך למשל במשרד הבריאות פועלים לפי ההנחה כי במקרה של רעידת אדמה, יידרשו 48-72 שעות עד שרשויות המדינה יגיעו לכל האזרחים (מתוך שיחה עם ד"ר לאור דני, מנהל האגף לשעת חירום, משרד הבריאות, ת"א, 12/2/2009).

42 הכספים שגויסו על-ידי קהילות יהודיות בחו"ל ועל-ידי ארגונים נוצריים תומכי ישראל היו מקור תקציבי מרכזי למימון פעולות הסיוע במלחמת לבנון השנייה (ר' רותי סיני, [הארץ](#), 11/07/07; אלי אשכנזי, [הארץ](#), 24/09/07). ו-



אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

**המציאות: אין למדינה יכולות ומשאבים לתת מענה במשבר ארצי**

בפועל, מתהוות מגמות אשר מערערות את הנחות היסוד לעיל:

66. **במשבר ארצי, ייווצרו צרכים מורכבים בהיקפים עצומים** כגון מספר נפגעים רב ומוקדי הרס רבים; מענה לצרכים של סעד נפשי ופיזי; צרכי אספקת מזון, מים ותרופות לאלפי קהילות ובמאות אלפי משקי בית; טיפול באוכלוסיות מיוחדות; תקשורת והסברה; חוק וסדר; או ויסות לחצי תנועה.

**המדינה לא נערכת למצב הקצה של משבר ארצי מבחינת משאבים ויכולות** – בזירה הצבאית המדינה נערכת לימצבי קצה כגון עימות צבאי במספר חזיתות בו-זמנית, וזאת באמצעות גיוס והכשרת כוח אדם וצבירת אמצעי הלחימה הנדרשים לכך. לעומת זאת, זירת העורף אינה ערוכה מבחינת משאבים או יכולות למשבר ארצי כנ"ל.<sup>43</sup>

**תת-תפקוד של רשויות מקומיות בשגרה יחריף במשבר** – רשויות מקומיות רבות בישראל מתקשות למלא את תפקידיהן בשגרה ולכן קשה לצפות שימלאו את תפקידן במשבר כנדרש, כמצופה ולאורך זמן;

67. **בפועל, היקף השירותים לציבור יצטמצם במשבר ארצי** –

■ **סגירת מערכת החינוך** – עם פרוץ המשבר, מערכת החינוך נסגרת ומוסדות החינוך לא אמורים לפעול במהלכו. כתוצאה מכך, בשלב התגובה המיידית צפוי לחץ עצום על מערכת התחבורה כתוצאה ממאות אלפי הורים שישעו לאסוף את ילדיהם ויציפו את עורקי התחבורה. במהלך המשבר ציבור רחב של הורים יהיה מוגבל ביכולתו להופיע למקום עבודתו ולתפקד כרגיל;<sup>44</sup>

■ **תמריצים שליליים להמשך פעילות המשק** – התמריצים הכספיים הקיימים כיום על-פי חוק במהלך המשבר מעודדים עובדים לשבות מעבודתם;<sup>45</sup>

■ **פעילות חלקית של המגזר העסקי על בסיס הגדרות מל"ח** – מערכת הביטחון וועדת מל"ח גיבשו רשימה של מפעלים החיוניים למאמץ המלחמתי, שעליהם בלבד מוטלת החובה להמשיך ולפעול במהלך המשבר. כל האחרים, לא רק שאינם מחויבים להמשיך ולתפקד אלא גם שהתמריצים המופעלים עליהם הם לשבות מפעילות;<sup>46</sup>

■ **במגזר השלישי, שמספק שירותים חיוניים לאוכלוסייה, אין חובה להמשיך ולפעול ואין תכנית כיצד לעשות זאת** – למרות כינונו של שולחן עגול במשרד הביטחון לתיאום המגזר השלישי במשברים, אין תפיסה ברורה לגבי אופן פעילותו של מגזר זה במשבר.<sup>47</sup>

ר' [Jewish Agency Mobilization During the Second Lebanon War – and Moving Forward to Rebuild the Galilee](#) (The Jewish Agency for Israel, December 2006). ובבלי מיכאל, רדאי פרנס, דבוש אבי, איתן הדס, **אזרחים בחזית דוח לסיכום כשלי הטיפול בעורף במלחמת לבנון ה-2 מנקודת מבט אזרחית**, (ירושלים: שתיל וכוכב הצפון, פברואר 2007), ע' 24.

43 ר' דברי רה"מ לשעבר, אהוד אולמרט: "עלולים להיות מצבים קיצוניים בעורף בהם תהיה לנו יכולת מוגבלת לתת מענה". (גלובס, 3/12/2007).

44 מרגע שפורץ משבר באזור מסוים בעורף רוב מערכת החינוך נסגרת. בתי ספר שאינם ממוגנים נסגרים וחלק ממוסדות החינוך מגויסים על-ידי מערך פס"ח (פינוי, סעד וחללים) ואמורים להפוך בחירום למרכזי קליטה ופינוי (ר' שיחה עם אל"מ, ד"ר סופר חיליק, ראש מחלקת אוכלוסייה, פיקוד העורף, 27/7/09).

45 ר' **חוק הגנה על עובדים בשעת חירום** (תיקון – הוראת שעה), התשס"ז, 2007.

46 ר' **חוק שירות עבודה בשעת-חירום, התשכ"ז 1967**; ר' הוראות מל"ח (החלטת הממשלה מס' 1716, יולי 1986). בתקנות אלה נקבעו אלו מפעלים ועסקים חיוניים בחירום ועליהם בלבד חלה החובה להמשיך ולפעול.

47 למרות דבריו של רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה כי: "על הממשלה לדאוג לשירותי יסוד וחובה ואילו ארגוני החברה האזרחית ידאגו לשירותי הרשות" (ר' **רשות מקומית חזית ועורף!**? פרסום מיוחד בנושא ביטחון, (מרכז השלטון המקומי בישראל, נובמבר, 2007), ע' 23) במלחמת לבנון ובשדרות ועוטף עזה, מילא המגזר השלישי תפקיד חשוב באספקת השירותים החיוניים שבעבר היה מנת חלקה של הממשלה. (ר' ח. כץ, יאלון, ב. גדרון, ה. יוגב, מ. יעקובי, א. לוינסון, ע. רביב, **"המגזר השלישי במלחמת לבנון השנייה: יתרונות, מגבלות ויחסיו עם הממשלה"**, חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל, א (1), 2007, עמ' 39-64; ובבלי מיכאל, רדאי פרנס, דבוש אבי, איתן הדס, **אזרחים בחזית דוח לסיכום כשלי הטיפול בעורף במלחמת לבנון ה-2 מנקודת מבט אזרחית**, (ירושלים: שתיל וכוכב הצפון, פברואר, 2007).



אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

כך לדוגמה, רק עמותות 'גדולות מאוד' מוזמנות לשולחנות העגולים בעוד שגם עמותות בינוניות וקטנות הן חלק ממערך אספקת השירותים החיוניים.

68. היגיון הניהול של זירת העורף – העצמה, הראיה וביזור – שונה מההיגיון של מערכת הביטחונית:

■ החכמה והידע נמצאים ביחידות שבשטח שהן לעיתים חשדניות כלפי המרכז. ברוב המקרים, היחידות בשטח יודעות טוב יותר ממרכז השליטה כיצד לסייע לאוכלוסייה. לכן, יחידות השטח האזרחיות נוטות להעמיד בסימן שאלה את ההיגיון ולעיתים גם את המניעים של מי שנמצא 'למעלה';

■ האזרחים ינהגו לפי ההיגיון והיכולות שלהם ולא דווקא לפי הנחיות פיקוד העורף. היענות המונית להוראות פיקוד העורף מותנית בכך שהוראות אלה תיראנה הגיוניות ורלוונטיות. התגובה הלאומית של ישראל למשבר ארצי תתגבש על-ידי פעולות של מיליוני אנשים שיפעלו בראש ובראשונה לפי ההיגיון והיכולות שלהם;

■ תרגילי החירום לא יכינו אזרחים להתנהלות הצפויה מהם במשבר למרות שאין ספק שהם עוזרים למערך העורף לבנות את יכולותיו. אבל, במתכונתם הנוכחית ובאופן שבו האזרחים חווים אותם, הם אינם רלוונטיים למרבית התרחישים הצפויים, לא נתפסים כבעלי ערך על-ידי אזרחים רבים ולכן אינם זוכים להתייחסות הרצינית הראויה.

69. לאזרחים אין מודעות או יכולות בסיסיות שחיוניים כדי 'להסתדר לבד' – היכולת 'להסתדר לבד' במשך מספר ימים תלויה בראש ובראשונה במודעות לאפשרות זו ובקיומם של משאבים כגון מזון או מים ויכולות בסיסיות שחיוניות לכך. כל המרכיבים האלה חסרים כעת.

70. תמיכתו המלאה והמוחלטת של העולם היהודי אינה בטוחה כבעבר – עולם הפילנתרופיה היהודית חווה שינויים עמוקים שישפיעו על היקף התרומות לישראל, ייעודן ותנאיהן. בהקשר של החוסן הלאומי והמקומי של ישראל, השילוב בין שגשוגה ועוצמתה של ישראל, מצד אחד, לבין הפגיעה של המשבר הכלכלי העולמי והביקורת על השימוש בכספים של מגביות החירום בעבר, מצד שני, ישפיעו על ההתגייסות של העולם היהודי בשעת משבר.<sup>48</sup>

### משמעות: סכנה של פגיעה בחוסן הלאומי בעת משבר ארצי עד כדי התמוטטות

71. במשבר ארצי צפויה פגיעה קשה בכמות ובאיכות השירותים שניתנים לאזרחים כתוצאה מכך שהפעילות במוסדות הממשלה, בעמותות ובמשק מצטמצמת ואף, לעיתים, נפסקת.

72. איך לא אמרו לנו? – בהיעדר תיאום של הציפיות של האזרחים והכנתם לקשיים הצפויים, עלול להיווצר משבר באמון של האזרחים במנהיגות הפוליטית ובמוסדות המדינה שהוא אחד היסודות של החוסן הלאומי והמקומי.

73. חמור מכך, במשבר ארצי קשה עלול המרקם החברתי להתמוטט באזורים שונים. כאמור, התמוטטות, משמעה מופעים של אלימות וביזה וקריסת הערבות ההדדית ('אדם לאדם זאב'); אובדן אמון בהנהגה ובמוסדות והופעתו של ירב-סרן שמועתי; אובדן שליטה של גופי המדינה באוכלוסייה, חוסר משמעת המוני ואף תנועות אוכלוסייה בלתי צפויות ובלתי נשלטות.

74. מופעים אלה יפגעו ביכולתה של ישראל להצליח בזירת העורף ולהשיג ניצחון לאומי גם אם צה"ל ישיג הישגים מרשימים בשדה הקרב. זאת ועוד, חוסר תפקוד של זירת העורף יאשש את התפיסה שישראל פגיעה ויפגע בהרתעה.

75. לכן, על מדינת ישראל למצות את מלוא יכולותיה של החברה הישראלית להתמודדות עם מצבי משבר. כאמור, במצב הנוכחי, חלק משמעותי מיכולות אלה אינו רתום למאמץ הלאומי.

<sup>48</sup> על השינוי באופי הפילנתרופיה היהודית בשנים האחרונות ר' "In Defense of Strategic Philanthropy", Proceedings of the American Philosophical Society, (Vol.149, No.2, June 2005), pp. 132-140. כמו-כן, מתוך שיחה עם פלם-אורן אלישבע, מנהלת תכנון החטיבה לערבות הדדית, המשרד בישראל, המגבית היהודית המאוחדת – הפדרציה, ניו-יורק, ירושלים, 12/7/09

אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

### טבלה: סיכום הפערים בין התפיסה הקיימת למציאות המשתנה

משמעויות	המציאות	התפיסה הקיימת
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ במשבר ארצי צפויה פגיעה קשה בכמות ובאיכות השירותים שניתנים לאזרחים;</li> <li>■ בהיעדר תיאום של ציפיות האזרחים לקשיים הצפויים, מציאות כזו תביא למשבר אמון בין האזרחים לממשלה;</li> <li>■ במשבר ארצי קשה עלול המרקם חברתי להתמוטטות באזורים שונים;</li> <li>■ מופעים אלה יפגעו ביכולתה של ישראל להצליח בזירת העורף ולהשיג ניצחון לאומי גם אם צה"ל ישיג הישגים מרשימים בשדה הקרב;</li> <li>■ ישראל לא מנצלת את מלוא הפוטנציאל של החברה במצבי משבר</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ במשבר ארצי, ייווצרו צרכים מורכבים בהיקפים עצומים שהם מעל ומעבר ליכולות של מערך העורף;</li> <li>■ המדינה לא נערכת למצב הקצה של משבר ארצי מבחינת משאבים ויכולות;</li> <li>■ תת-התפקוד של הרשויות המקומיות בשגרה יחריף במשבר.</li> <li>■ בה בעת, היקף השירותים יצטמצם בשל: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ סגירת מערכת החינוך;</li> <li>■ תמריצים שליליים להמשך פעילות המשק במגזר הציבורי, בעמותות ובמגזר העסקי;</li> <li>■ פעילות חלקית של המגזר העסקי על-פי הגדרות מל"ח;</li> <li>■ במגזר השלישי אין חובה להמשיך ולפעול ואין תוכנית כיצד לעשות זאת.</li> </ul> </li> </ul>	<p>ביטחון האזרחים ורווחתם הבסיסית נחשבים מוצרים ציבוריים שבאחריות הממשלה לספקם:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ הרשויות המקומיות הן לבנות היסודי של מערך העורף.</li> <li>■ המדינה תמשיך לספק את השירותים הציבוריים החיוניים במשבר ואף תרחיב אותם.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ היגיון הניהול של זירת העורף שונה מזה של הזירה הצבאית (העצמה, השראה וביזור):</li> <li>■ החכמה והידע נמצאים גם בנקודות הקצה / בשטח;</li> <li>■ תרגילי החירום יעילים למערך העורף אבל לא יכינו אזרחים להתנהלות הנדרשת במשבר;</li> <li>■ האזרחים יגיבו לפי הגיונם ויכולותיהם ולא דווקא לפי התרגילים</li> </ul>	<p>ההיגיון של ניהול הזירה הצבאית וזירת העורף דומה – פיקוד ושליטה מהמרכז:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ הידע והחכמה נמצאים אצל המפקדים;</li> <li>■ הכנה באמצעות תרגילים; הציפייה מכלל האנשים היא לבצע את ההוראות כדברן;</li> <li>■ במשבר, האזרחים יהיו ממושמצים (כמו חיילים)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ לאזרחים אין מודעות או יכולות שחיוניים כדי להסתדר לבד'</li> </ul>	<p>האזרחים יסתדרו לבד מספר ימים</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ תמיכתו המלאה והמוחלטת של העולם היהודי אינה מובטחת עוד</li> </ul>	<p>העולם היהודי יתגייס 'כאיש אחד' ויזרים כסף ומשאבים אחרים</p>

### פרק 3:

## המענה – רשת חוסן אזרחית על בסיס תרבות של מוכנות

### מבוא

76. החזון: חוסן לאומי ומקומי שהוא בסיס להצלחות בזירת העורף ולניצחון הלאומי – כאמור, חוסן הוא היכולת של קהילה של אנשים להתמודד עם משבר תוך שמירה על ליבת הערכים, הגנה על חיי אדם בכלל וילדים בפרט, המשך הקיום ותיקון נזקים, והסתגלות מתמדת למציאות המשתנה. כפי שמדגיש דוח מחשבה, יש שוני מהותי בין חוסן לבין גבורה, הקרבה או פעולות יוצאו דופן של יחידים וקבוצות בלחימה מול סכנה או לנוכח פני אויב.<sup>49</sup> מופעים רבים של חוסן מקומי שמתגבשים לכלל חוסן לאומי הם הבסיס להצלחה בזירת העורף שתשתלב בהצלחות בזירות אחרות כחלק מהניצחון הלאומי ('תפיסת הניצחונות השלובים').

77. חזון החוסן הלאומי והמקומי מחייב שינוי בהיערכות הלאומית שמהותו היא רתימה, ארגון ומיצוי של מלוא המשאבים הלאומיים שהם מחוץ למערך העורף ואינם מגויסים למערך המילואים. זאת כדי לתת מענה לפערים שצפויים להיווצר בין צורכי האוכלוסייה וציפיותיה לבין המשאבים והיכולות של הממשלה במשברים בעיקר במצבים שבהם נוצר נתק ממקורות האספקה והשליטה הממשלתיים.

78. לכן, אנו מציעים שהאסטרטגיה להתמודדות עם משברים ארציים תתבסס על ארגון החברה הישראלית כרשת חוסן אזרחית על בסיס תרבות של מוכנות.<sup>50</sup>

79. לרשת החוסן האזרחית יהיה ערך מוסף משמעותי מעבר לתרומתה להתמודדות עם משבר ארצי גם בשגרה ובמצבי משבר שהם מקומיים או נקודתיים.<sup>51</sup> למעשה, כל המומחים מסכימים כי לא רק שרשת החוסן היא תשתית לעמידות במצבי משבר, אלא גם בסיס לקהילות שהן מועצמות ומאמינות בעצמן ('מסוגלות'), שהן מגובשות יותר, שאיכות החיים בהן טובה יותר ושרמת החיים שלהן גבוהה יותר.<sup>52</sup>

### תרבות של מוכנות

80. תרבות של מוכנות (Culture of Preparedness) היא מכלול של ערכים, סדרי עדיפויות, תבניות התנהלות והרגלים המוטמעים בכל הרבדים של החברה – בקרב משקי בית ופרטים, קהילות, רשויות מקומיות, עמותות וקרנות פילנתרופיות, מגזר עסקי, ממשלה וסוכנויותיה – בעת שגרה כדי להבטיח מוכנות למצבי משבר.<sup>53</sup>

49 דוח מחשבה בנושא חוסן לאומי - סדנה חמישית, (זכרון יעקב: האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, יולי 2007), עמ' 15.

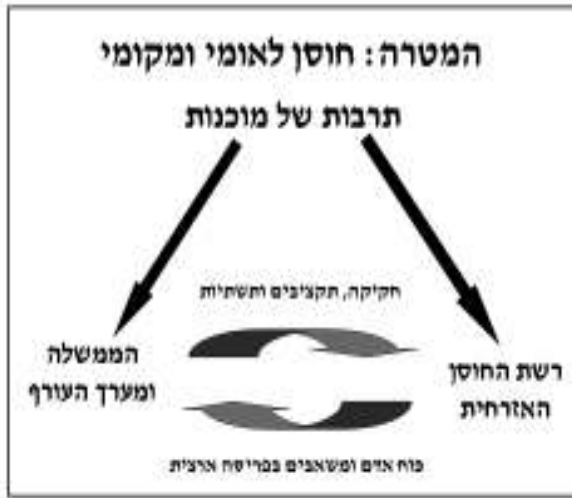
50 למען הסר ספק, ברור שאסטרטגיה זו אינה מפחיתה מאחריותה הכללת של הממשלה לניהול זירת העורף או מתפקידן המרכזי של הרשויות המקומיות בניהול הזירה המקומית. נהפוך הוא, רשת החוסן האזרחית היא משאב משלים וחיוני להתמודדות עם מצבי משבר, כפי שהוכח בכל העולם וגם בישראל במלחמת לבנון השנייה, בישובי עוטף עזה בשנים האחרונות ובעופרת יצוקה.

51 פיתוח נקודה זו וביסוסה חורגים מגבולות עבודה זו.

52 ברוח זו, סימן פיקוד העורף את שנת 2009 כ"שנת המתנדבים והרובעים". לדברי אלוף פיקוד העורף, יאיר גולן: "ההתנדבות האזרחית בחירום חשובה לא רק בגלל שלפיקוד העורף אין מספיק אנשים, אלא כי אנו רוצים שהאזרחים יתפסו אחריות על גורלם" (כנס בנושא 'עופרת יצוקה': לקחים בתחום ההתגוננות האזרחית, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 22/3/09. ר' גם משרד העבודה והרווחה, אוגדן צוות חירום ישובי (ח"י), יוני 2002).

53 ר' גם המושג 'Culture of Discipline': Jim Collins, *Good to Great*, (NY, Harper Collins Publishers, 2001), pp. 120-143. לדוגמה: תרבות של מוכנות כזו מתקיימת בפלורידה שבארה"ב מול איום סופות

אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט



81. **תרבות של מוכנות מחייבת שותפות ושיתוף פעולה בין מוסדות המדינה לבין החברה**<sup>54</sup> –

■ **תפקיד המדינה: התווית המדינית הכוללת לטיפול החוסן הלאומי והמקומי; אימון והכשרה של מערך העורף; וגם יצירת התשתית ומתן התמריצים לגיבוש רשת החוסן האזרחית – בהקשר של עבודה זו, למדינה יש שני תפקידים עיקריים: הראשון, לעצב את האסטרטגיה לגיבוש החוסן הלאומי ולאמן ולהכשיר את כוחות החירום וההצלה.**

השני, ליצור את התנאים להטמעת תרבות של מוכנות ולגיבוש רשת החוסן האזרחית (ר' להלן);

■ **תפקיד רשת החוסן: רתימת תשתיות, כוח אדם, ומשאבים בפריסה ארצית ובממדים גדולים לטובת החוסן הלאומי והמקומי.**

82. **תרבות של מוכנות נשענת על שני נדבכים:**<sup>55</sup>

■ **מרכיב ה'מוכנות' שהוא אוסף המשאבים הפיזיים והיכולות הטכניות הנדרשים במצבי משבר כגון מלאים, כלי רכב, ציוד ייעודי, יכולות עזרה ראשונה והצלת חיים, רשימות קשר, וכיוצא בזה;**

■ **מרכיב ה'תרבות' עוסק בממדים הערכיים והתודעתיים, שהם חיוניים לחוסן מקומי ולאומי ובאים לידי ביטוי בתבניות התנהלות ובהרגלים של הציבור הרחב.**

## רשת חוסן אזרחית

83. **רשת החוסן האזרחית צריכה להיות מורכבת מרבבות יחידות – פרטים, משקי בית, קהילות, עסקים, עמותות, פילנתרופים וקרנות פילנתרופיות, חוקרים ומוסדות אקדמיים, אמצעי תקשורת ונציגי העולם היהודי – שיש להן מחויבות לשיפור החוסן הלאומי והמקומי ויכולות ומשאבים בסיסיים לפעול באופן עצמאי ובזיקה הדדית במצבי משבר.**<sup>56</sup>

ההוריקן. בעת משבר פעילות המדינה משתלבת עם אלפי אזרחים שמתגייסים מיידית כדי לתמוך בכוחות ההצלה; המדינה מקיימת שותפויות עם המגזר העסקי והמגזר השלישי, שאמורים לספק תמיכה הומניטרית מיידית (ר' Bush, J., "A Bottom-Up Strategy for Catastrophic Events", in: Himberger, D., Sulek, D., Krill, S., "When there is no Cavalry", *Strategy + Business*, No. 48, 2007). ואתר המשרד לביטחון פנים של ממשלת ארה"ב: <http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/index.html>.

54. עוד על שותפויות בין מוסדות המדינה לחברה ר' פורום השולחנות העגולים במשרד ראש הממשלה (ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות, משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות, פברואר, 2008). גם ברמה המקומית, מופעלים שולחנות עגולים כמו למשל בשדרות, שם הופעל שולחן עגול בשותפות העירונית, הקהילות והעמותות בעיר (מיכל גרינברג, "עיר דרומית ובלילה עמותה", הארץ, 5/8/08). ר' גם מוטי טליאס, אפרת ידן, שמעון בן יאיר ודר' חיים אמסל, מדריך לפיתוח ולניהול שותפויות בין-ארגוניות במגזר הציבורי, (ירושלים: אלכ"א – גוינט, 2008), עמ' 8.

55. על שני הממדים השונים בתרבות של מוכנות ר' הערותיהם של לינדר יפעת, מנהלת אזור צפון, אלכ"א והאגף להתנדבות ופילנתרופיה - גוינט ישראל ואורן יונתן, מנהל תוכניות בכיר, אלכ"א והאגף להתנדבות ופילנתרופיה, 18/7/09. כמו-כן, ר' Edwards, *Resilient Nation*, (Demos, London, 2009), pp. 63-85.

56. ר' בהקשר זה את המושג: 'איים של חוסן', של פרופ' להד מולי, (מתוך שיחה עם פרופ' להד מולי, ת"א, 27/04/09 ופרופ' להד מולי, זיגלמן יונתן, ד"ר שחם מירי, ד"ר שחם יהודה, "פיתוח חוסן קהילתי וארגוני באמצעות מודל



אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

84. מאפייני רשת החוסן מבוססים על תכונותיהן הטבעיות של רשתות<sup>57</sup> – רשתיות היא דפוס ההתארגנות הטבעי בחברה האנושית, שהיא מארג של רשתות חברתיות, שנוצרות על בסיס מכנה משותף, לצורך העברת מידע, אספקת שירותים, ביטחון או שגשוג. המאפיינים העיקרים של רשתות הרלוונטיים לרשת החוסן הם:

- **מבנה שטוח ללא היררכיה אנכית** – ברשתות אין גורם שהוא מנהל, מפקד או ראש וראשון ואין מרכז שליטה שמחלק הוראות, הנחיות או פקודות. המעמד של היחידות ברשתות לא נקבע על בסיס החלטה, דרגות או תארים אלא על בסיס איכות הקשרים שיש לכל יחידה עם יחידות אחרות ומספרם. את הרשת מניעים לפעולה באמצעות השראה, רתימה וחזון;
- **עצמאות פעולה, רגישות, גמישות וחדשנות** – רוב היחידות החברות ברשת פועלות על-פי הגיון, רצון החופשי, שיקול דעתן וגם יכולותיהן וזאת ללא תלות בגורם חיצוני. יחידות הרשת יהיו לרוב הראשונות לזהות שינויים בסביבתן ולהגיב אליהם בהתאם ליכולתן תוך לימוד והסתגלות למציאות המשתנה וזאת משום שהן חלק בלתי נפרד מן המרקם החברתי המקומי;
- **גם מאפיינים כלליים וגם פתרונות ייחודיים ומקומיים** – מצד אחד, לרשתות יש מכנה משותף רחב בדמות ערכים, כללי התנהלות, ייעוד וכיוצא בזה. מצד שני, מאחר שכל יחידה ברשת היא חלק ממרקם מקומי, היא מבטאת את המאפיינים הייחודיים של הסביבה שבתוכה היא קיימת;
- **גם חפיפות וכפילויות וגם יעילות** – מאחר שיחידות הרשת חופשיות לבחור את דרך פעולתן, מטבע הדברים נוצרות חפיפות וכפילויות רבות. אף על-פי שדבר זה עלול להיראות כ'בזבוז', בפועל זהו מנגנון שמבטיח את המשך התפקוד של הרשת גם כשחלק מיחידותיה נפגעות. יתרה מכך, מאחר שהיחידות של הרשת יכולות לשנות את אופיין וייעודן במהירות, הרשת מסוגלת להסיט משאבים מנושא לנושא ומזירה לזירה במהירות רבה מאוד;
- **כללים של תקשורת והתנהגות, טקסים ומקומות מפגש** – כל רשת מבוססת על דפוסי התנהלות ומוסכמות, שמסדירים את התקשורת בין יחידותיה, וגם על פעולות משותפות – טקסים, אירועים, אמנות,<sup>58</sup> כנסים או הכשרות – שתכליתם להטמיע את הערכים ואת כללי ההתנהלות של הרשת.

F. Carvalho-Rodrigues and J. Dockery, "Defining systems based on information exchange: structure from dynamics", *Biosystems*, (Vol. 38, Issues 2-3, 1996, Pages 229-234). And Carvalho-Rodrigues, F., Dockery, J and Rodrigues, T, "Entropy of plagues: A measure for assessing the loss of social cohesion due to epidemics", *European Journal of Operational Research*, (Vol. 71, Issue 1, Nov, 1993), pp. 45-60). Charlie Edwards, "Resilient Nation", (Demos, London, 2009). David Templeman and Anthony Bergin, "Taking A Punch: Building a more Resilient Australia", *Australian Strategic Policy Institute*, May, 2008).

57. אודות רשתות חברתיות ראו: ברבאשי א.ל., **קישורים, המדע החדש של רשתות**, (ידיעות אחרונות, 2004); Ramo, J. C., **The Age of the Unthinkable**, (New York: Little, Brown and Company, 2009, ch. 8-9; Yochai Benkler, **The Wealth of Networks**, (New Haven: Yale University Press, 2006); Norris, F. H., "Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities and Strategy for Disaster Readiness", *American Journal for Community Psychology*, (Vol. 41, 2008); McNeill, J.R., **The Human Web, A Bird's Eye View of World History**, (Norton & Company, 2003); Surowiecki, J., **The Wisdom of Crowds**, (Anchor Books, 2005); Gladwell, M., **The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference**, (Back Bay Books, 2002); (אריה ניר, 2006).

58. טקסים אלה נפוצים בשטח, אך ספק אם זוכים לחשיפה נאותה. לדוגמה: כמעט כל הרשויות בדרום ערכו טקסי הוקרה שכאלה לאחר מבצע 'עופרת יצוקה' (1/09) (מתוך שיחה עם סמנכ"לית עיריית אשדוד, בר-אולפן דינה, 5/2/09); צוותי החירום היישוביים של מועצת שער הנגב הוצאו להתרענות בים המלח (26/3/09), ורח"ל קיימה ערב הוקרה לפעילות המגזר השלישי ב'עופרת יצוקה' (12/3/09) (ר' **איגרת לסיוכום הפעילות הבין-מגזרית המשותפת במהלך מצב החירום בדרום הארץ**, בראשות סגן שר הביטחון מתן וילנאי, ת"א, 12/3/09).

אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

■ **חוסן** – כאמור, ברשתות לא רק שאין גורם אחד ששולט בהן אלא גם שקיימות כפילויות וחפיפות רבות. למעשה, חוסנה של הרשת נובע מפיזור. לכן לא ניתן לשתק רשת רבת יחידות ומבוזרת באמצעות הסרת גורם אחד או מספר קטן של יחידות. כדי לפרק רשת כזו יש לפגוע בו-זמנית במסה קריטית של רכזות, שהן יחידות מפתח בעלות קשרים רבים (ר' להלן).<sup>59</sup>

85. **רשת החוסן האזרחית מורכבת מיחידות (nodes) מסוגים שונים** – האנשים, משקי הבית, הקהילות, העמותות, הארגונים, המוסדות או העסקים, שאמורים להרכיב את רשת החוסן מתחלקים לכמה סוגים של יחידות כדלקמן:

■ **נקודות קצה (end points) הן יחידות של הרשת** – בעיקר משקי בית, עסקים או ארגונים – **שעומדות בדרישות הסף של המוכנות כפי שהוגדרו על-ידי המדינה**. לפיכך, יחידות אלה לא אמורות להוות נטל על מערך העורף או על יחידות אחרות של רשת החוסן עם פרוץ המשבר. לעומת זאת, מי שלא עומד בדרישות הסף של המוכנות לא נחשב ל'נקודת קצה' ואינו חלק מרשת החוסן, משום שהוא צפוי להיות לנטל על שכניו ועל מערך העורף. ככלל, נקודות קצה לא נושאות באחריות נוספת כלפי יחידות אחרות של רשת החוסן וברוב המקרים אין להן קישורים רבים בה;

■ **אזרחים-מתנדבים (civilians-volunteers) הם יחידות של הרשת ש:** (1) עומדות בדרישות הסף של המוכנות, כפי שהוגדרו על-ידי המדינה; (2) בעלות הכשרה ויכולות בסיסיות לסייע לאנשים נוספים בסביבתן כגון בעזרה ראשונה, בניהול צמתים פקוקים, בכיבוי אש או בחילוץ נפגעים; או (3) נוטלות אחריות לסביבתן הקרובה: לשכניהן, לבניין או לרחוב שבו הן גרות וכיוצא בזה. לדוגמה, צוותי החוסן והחירום היישוביים והשכונתיים (צח"י וצח"ש) מורכבים מאזרחים-מתנדבים;

בהקשר זה, יש להדגיש את ההבדל בין אזרחים-מתנדבים לבין מגיבים-ראשוניים (first responders) שהם לרוב עובדי מדינה שמחויבים מכוח תפקידם במערך העורף לסייע לאוכלוסייה במצבי משבר והם הוכשרו, אומנו וצוידו לשם כך.<sup>60</sup>

■ **רכזות (hubs) הן עמודי התווך של הרשת משום שהן יחידות שיש להן השפעה רבה על סביבתן כתוצאה מהקשרים הרבים שלהן עם יחידות אחרות כגון:** מנהל המתני"ס המקומי, ראשי סניפים של תנועת נוער, ראש מועדוני רוטרי או ליונס או גבאים של בתי כנסת. מעמדה של 'רכזות' ברשת החוסן משתנה בהתאם למספר הקשרים שלה. בעת משבר, הרכזות יהיו אלה שיקבעו את רמת החוסן המקומי יותר מכל יחידה אחרת של הרשת;

■ **זרזים (catalysts) הם יחידות של רשת החוסן שיש להם את המעמד והיכולות הנדרשים לצורך בנייתה**. זרזים פועלים את פעולתם באמצעות עדכון התפיסה של הרשת על בסיס מחקר ממוקד; ושמירה על תחושת הדחיפות; מיפוי יחידות הרשת,<sup>61</sup> חיזוקן, העלאת רמת הקישוריות ביניהן<sup>62</sup> ורתימת יחידות חדשות; כינוס ועיצוב

ר' למשל את תהליכי הפקודת הלקחים ברשויות המקומיות לאחר מבצע 'עופרת יצוקה', בליווי מקצועי של נציגים מהקואליציה הישראלית לטראומה, מהגוינט, ממרכז משאבים, מצה"ל, מפיקוד העורף, ממל"ח ועוד (מתוך הפקת הלקחים של מועצה אזרחית אשכול, ברשות ראש המועצה האזורית חיים ילון, 11/2/09).

59 ר' ברבאשי, **קישורים**, עמ' 153-155, 287; ר' גס: Ramo, J. C., *The Age of the Unthinkable*, (New York: Little, Brown and Company, 2009, p. 236).

60 יוצא דופן הוא ארגון מד"א שחלק גדול ממנו מורכב מאזרחים-מתנדבים.

61 קיימות מערכות טכנולוגיות למיפוי רשתות ברמה המקומית והארצית, כך שבמשבר אפשר יהיה להעיר את הרשת לפי הצורך. ר' לדוגמה את מערכת התקשורת שמפעיל מרכז החוסן בשדרות, או את הפרויקט שמובילה המחלקה לשירותים קהילתיים בעיריית חיפה למיפוי רשתות חברתיות בשכונת הדר (מתוך שיחה עם שפירא יעל, מנהלת המחלקה לשירותים קהילתיים הדר-עיר, עיריית חיפה, 5/5/09).

62 קישוריות מזהה עם המושג 'הון חברתי', שמשמעו כמות הקשרים בין הפרטים בחברה. רמת ההון החברתי משפיעה על היכולת להתמודד עם משברים ולהפגין חוסן (ר' ביליג מיריס, **החוסן הקהילתי של יישובי מטה בנימין**, (המרכז האוניברסיטאי אריאל, מאי 2008), עמ' 16; Norris, F.H., "Community Resilience as a - ו-16

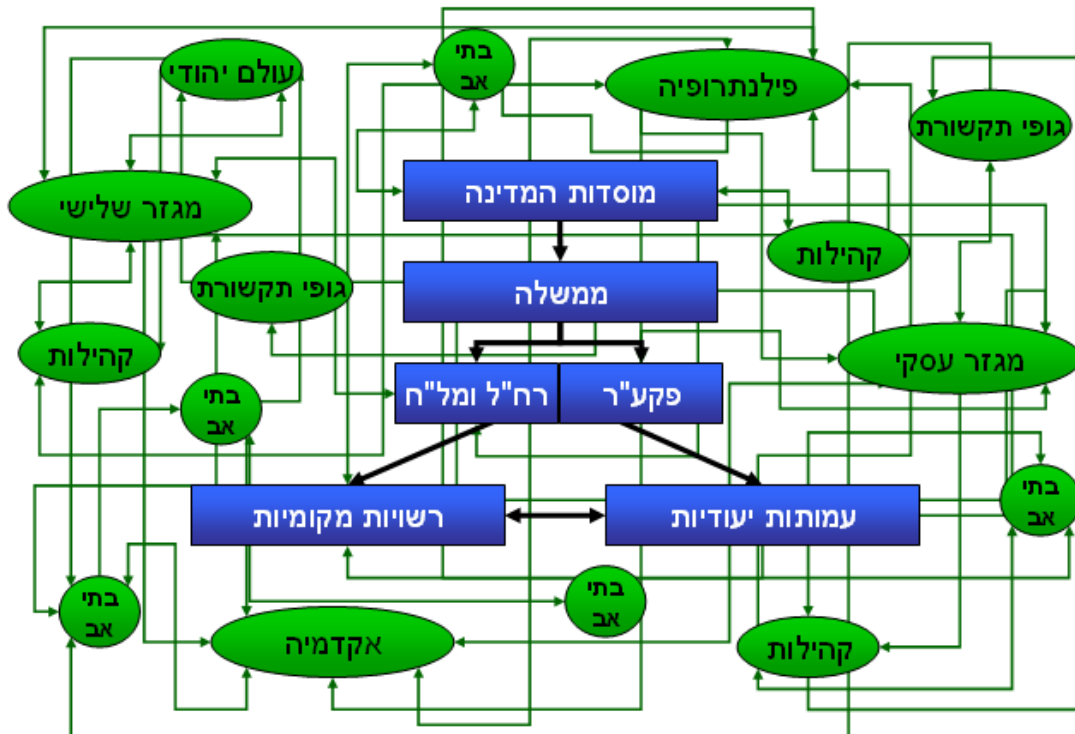
אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

שולחנות עגולים שמפגישים את המגזרים השונים; בניית תוכניות פעולה; הגברת מודעות והפצת מידע; הכשרות ואימונים; ועיצוב הממשק עם גופי מערך העורף; מיתוג הרשת ופרסומה. **דוגמאות לזרזים** כוללות את מרכזי החוסן,<sup>63</sup> הקואליציה הישראלית לטראומה, מתנ"סים, מרכז כהן-האריס, הגוינט וגם חברות ייעוץ בתחום.

**חלק מהזרזים, כמו מרכזי החוסן, הם גם רכזות** משום שיש להם קשרים רבים ברשת החוסן. יתרה מכך, **חלק מהזרזים החשובים ביותר הם גם חלק ממערך העורף** כגון הרשויות המקומיות.

86. **כמובן שהמגזר החרדי והמגזר הלא-יהודי הם חלק בלתי-נפרד מרשת החוסן** – יתרונה הגדול של הרשת הוא ביכולתה להביא לידי ביטוי את המאפיינים הייחודיים של כל אוכלוסייה ומגזר. לכן, על אף שאין במסמך זה התייחסות פרטנית לקבוצת אוכלוסייה כזו או אחרת, ברור שרשת החוסן אמורה להתגבש ולפעול בקרב כלל המגזרים בחברה הישראלית ובכל הישובים ובכלל זה גם בקרב אוכלוסיות שבהן הטמעת תרבות של מוכנות דורשת מאמץ גדול במיוחד בשל נקודת המוצא הנמוכה יחסית והזנחה רבת שנים בתחום זה.

**תרשים: רשת החוסן האזרחית**



Metaphor, Theory, Set of Capacities and Strategy for Disaster Readiness', *American Journal for Community Psychology*, (Vol. 41, 2008), pp. 137-139.

מרכזי החוסן שמופעלים על-ידי הרשויות המקומיות ובסיוע משרדי הממשלה והקואליציה הישראלית לטראומה פועלים מתוקף החלטת ממשלה.

63

מרכז החוסן בת"א ע"ש כהן-האריס פועל בשותפות אסטרטגית עם הרשות המקומית ועובד מול משרדי ממשלה שונים וארגוני חירום והצלה, ומגוון של גורמים בקהילה. (ר' לאור נתנאל וספירמן סמדר, **אודות מודל 'תעצמות', מוכנות עירונית וחוסן אזרחי אל מול אסון המוני**, (יוני, 2008), עמ' 6-7).



## פרק 4:

## הטמעת תרבות של מוכנות ברשת החוסן האזרחית

## עקרונות היסוד לגיבוש רשת החוסן ולהטמעת תרבות של מוכנות

87. על יסוד הניתוח הנ"ל אנו מציעים את עקרונות היסוד האלה:

- **תיאום ציפיות ושיתוף מידע** – תנאי הכרחי לגיבוש רשת החוסן ולהטמעת תרבות של מוכנות הוא תיאום ציפיות ושיתוף במידע בין מוסדות המדינה לבין רשת החוסן והאוכלוסייה. לדוגמה: חשוב ביותר שהאזרחים ידעו מראש אם המורים יישארו בבתי הספר לשמור על הילדים עם פרוץ המשבר או שעליהם להסתדר לבד' ב-72 השעות הראשונות;
- **התמקדות ב'רכזות': לעצב את אחריותן ולבנות את יכולותיהן** – עוצמתן של הרכזות תקבע את עוצמתה של רשת החוסן. לכן יש להתמקד בהן. מצד אחד, על מערך העורף, ובעיקר על הרשויות המקומיות, לזהות את הרכזות של רשת החוסן, להגדיר את אחריותן בגזרת פעולתן ולטפח את יכולותיהן להתמודד עם משברים. מצד שני, על כל ארגון שרואה עצמו כרכזות של רשת החוסן להכין את עצמו לשעת משבר. עיקר עבודתם של הזרזים צריכה להתמקד ברכזות;
- **עיבוי רשת החוסן באמצעות הוספת 'נקודות קצה'. קידום מוכנות בסיסית במשקי בית, בעסקים ובארגונים**<sup>64</sup> – יש למצוא דרכים רבות ושונות – באמצעות מקומות העבודה, בתי הספר ומוסדות השכלה גבוהה, מוסדות ציבור, בתי הקולנוע או אמצעי התקשורת – כדי לקדם את המוכנות הבסיסית על-פי הגדרות פיקוד העורף במשקי הבית, בעסקים ובארגונים, כך שהם יהפכו להיות 'נקודות קצה' של רשת החוסן;
- **תקינה של מוכנות** – כדי להאיץ את בניית רשת החוסן יש להגדיר תקנים של מוכנות לרשויות מקומיות, לעמותות ולתאגידים ואף לבתי ספר, למתנ"סים או לתנועות נוער וזאת כדי לאפשר להם להירתם לרשת החוסן;
- **הפעילות נמשכת אלא אם הוגדר אחרת** – כאמור, המציאות הנוכחית היא שהפעילות במוסדות הממשלה ובמשק מצטמצמת ואף נפסקת אלא אם כן הוגדר במפורש אחרת. התפיסה הנדרשת צריכה להיות הפוכה: הפעילות במוסדות הממשלה, בעמותות ובמשק צריכה להימשך, אלא אם כן הוגדר במפורש כי יש להפסיקה. כך גם יש לעצב מחדש את התמריצים הכספיים;<sup>65</sup>
- **מה שלא עובד בשגרה לא יעבוד בחירום** – המענה למשברים צריך להתבסס, עד כמה שניתן, על מוסדות, תבניות התנהלות, הרגלים ותשתיות שפועלים בשגרה. יש להפחית עד כמה שניתן את ההסתמכות על גופים שנכנסים לפעולה רק בשעת המשבר;
- **הטלת חובת מוכנות על המגיבים-ראשונים (first responders)** – יש לכפות על מגיבים-ראשונים – שוטרים, חיילים, כבאים, רופאים ואחיות וכיוצא באלה – להכין את בתיהם ומשפחותיהם על-פי הגדרות פיקוד העורף;
- **כסף קטן שעושה אפקט גדול לטובת הניצחון הלאומי** – תרומתה של רשת החוסן להצלחה הלאומית אמורה להיות מכרעת. חלקים מרשת זו קיימים בלאו הכי ומרבית המשאבים הנדרשים לגיבוש המלא מפוזרים ביחידותיה השונות. לכן כדאי להשקיע את המשאבים הזעומים יחסית הנדרשים כדי לגבשה.

64 ר' חוברת הדרכה של פיקוד העורף, מחלקת אוכלוסיה, ענף מדעי ההתנהגות, [היערכות המשפחה שלי](#).

65 סוגיה זו נוגעת בהסדרי הביטוח שחלים בשעת משבר.

88. על יסוד עקרונות אלה, אנו מציעים להטמיע תרבות של מוכנות בקרב הגורמים האלה:

### הממשלה והכנסת: הנחת התשתית לרשת החוסן ולתרבות של מוכנות

הממשלה עושה רבות להכנת המדינה למצבי משבר באמצעות מערך העורף. בסעיפים אלה אנו מתמקדים בדגשים נוספים לעבודת הממשלה שנדרשים כדי להטמיע תרבות של מוכנות ולגבש את רשת החוסן:

89. **לעצב תפיסה כוללת עבור זירת העורף, שהיא חלק מתפיסת 'הניצחונות השלובים'.**  
**המטרה: הצלחה של זירת העורף במשברים** – כמובן שרק הממשלה יכולה לעצב תפיסה זו באמצעות משרד הביטחון, רח"ל, משרד הרווחה והמועצה לביטחון לאומי. אם כי מן הראוי למצות את הידע הקיים ברכוז ובזרזים של רשת החוסן לצורך זה. יתרה מכך, בשל ההיגיון של רשת החוסן, התפיסה של זירת העורף צריכה להיות ידועה וברורה לכל.

90. **לעדכן את תפיסת ההפעלה של משרדי הממשלה השונים לאור גיבושה ויכולותיה של רשת החוסן, שמשלימה ומגבה אותם בשעת משבר** – רשת החוסן אמורה להתגבש לכלל משאב משמעותי ביותר של החוסן הלאומי. לכן, כל משרד ממשלתי צריך לדעת כיצד להפיק את התועלת ממנה לצרכיו. לדוגמה:

■ **בריאות** – רשת החוסן – בדגש על האזרחים-מתנדבים ועל הסטודנטים בתחומי הבריאות, העבודה הסוציאלית או הרווחה – עשויה לתמוך בפינוי, חילוץ והגשת עזרה ראשונה באתרים רבים בו-זמנית; לתגבר את בתי החולים וקופות החולים; לסייע בטיפול בנפגעי חרדה ודחק ובחלוקת תרופות;

■ **רווחה** – רשת החוסן – בדגש על הארגונים הפסיכו-סוציאליים ומתנדביהם, מערך המתנ"סים או פעילי תנועות הנוער – עשויה לסייע באספקת מוצרי יסוד ושירותים בסיסיים לנצרכים; בהקמת ובתפעול מרכז מידע; באיוש והפעלת צוותי חירום יישוביים (צח"י); במתן סעד נפשי לתשושי נפש; באירוח משפחות; או בסיוע בפינוי בעלי צרכים מיוחדים;

■ **תחבורה** – רשת החוסן – בדגש על אזרחים-מתנדבים שהוכשרו לשם כך – עשויה לסייע בהבטחת זרימת התנועה בצמתים מרכזיים או בהסעת אזרחים במהלך שגרת החירום;

■ **חינוך** – רשת החוסן – בדגש על אנשי חינוך לשעבר וסטודנטים – עשויה לסייע בהכנת מוסדות החינוך למשברים; בתמיכה בצוות המורים מיד עם פרוץ המשבר ועד לפיזור התלמידים לבתיהם; בעיבוי מערך המורים ובתמיכה בתכנית הלימודים במהלך המשבר בבתי הספר, במקומות העבודה או במקומות ציבוריים כגון מקלטים;

■ **חוק וסדר** – רשת החוסן – בדגש על יוצאי מערכת הביטחון או על פעילים של תנועות הנוער – עשויה לסייע בארגון מוקדים חשובים כגון מרכזי חלוקת מזון והבטחת הסדר הציבורי;

■ **תקשורת** – רשת החוסן – בדגש על חברות התקשורת או על תלמידי תיכון – עשויה לסייע בבניית מערך להפצת מידע בזמן אמת; המשך חלוקת הדואר;

■ **כלכלה, תעשייה ומסחר** – רשת החוסן – בעיקר על בסיס הירתמותם של התאגידים הארציים מעבר לחובותיהם על-פי הנחיות מל"ח – עשויה לסייע בהבטחת המשך פעילות המשק;

■ **תיירות** – רשת החוסן – באמצעות סטודנטים או מתנדבים – עשויה לסייע בתרגום מידע ובעדכון ובסיוע לתיירים;

■ **חקלאות** – רשת החוסן – באמצעות תלמידי תיכון או מתנדבים – עשויה לסייע לחקלאים לאסוף את גידוליהם ולהפיצם.

91. חקיקה, תקינה, אכיפה, תקציבים ותשתיות לטובת רשת החוסן האזרחית –

- **שילוב הנושא של רשת החוסן בדיונים אודות זירת העורף ומערך העורף בממשלה ובכנסת – על הממשלה והכנסת – במליאת הממשלה, בוועדות השרים הרלוונטיות ובוועדות הכנסת הרלוונטיות – לשלב את העדכונים אודות רשת החוסן על כלל מרכיביה בדיונים שעוסקים בזירת העורף ובהיערכות למשברים.**
- **הגדרה של תקנים למוכנות שיאיצו את התגבשותה של רשת החוסן כגון תקנים למוכנות של רשויות מקומיות (ר' להלן), של עמותות חיוניות (ר' להלן) או של תאגידים (ר' להלן);**
- **עיצוב והטמעה של מנגנוני שותפות לצורך מוכנות למשברים בין הממשלה והרשויות המקומיות לבין המגזר העסקי והמגזר השלישי ברמה הלאומית, המחוזית והמקומית באמצעות שולחנות עגולים;**
- **רתימת עובדי המדינה לרשת החוסן – על הממשלה וסוכנותיה ועל הרשויות המקומיות להבטיח שעובדיהן (1) מהווים 'נקודות קצה' של רשת החוסן במובן זה שהם עומדים בדרישות הסף של המוכנות של פיקוד העורף; (2) נושאים תפקיד בעת משבר; (3) מתייצבים במקומות עבודתם לשם הבטחת אספקת השירותים הציבוריים; יש להתאים את החקיקה ואת חוזי ההעסקה של עובדי המדינה בהתאם;<sup>66</sup>**
- יש לבחון את שחרורם משירות מילואים של עובדי מדינה שיש להם תפקיד חיוני ברשת החוסן ובעיקר ב'רכזות' (כמו עובדים סוציאליים חיוניים, מנהלי מתנ"סים וכיוצא באלה).
- **יצירת תמריצים תקציביים וכספיים לגיבוש רשת החוסן כגון הפניית משאבים מתקציבי מערך העורף לזרזים ורכוזות של רשת החוסן; תרומה לקרן החוסן (ר' להלן); או יצירת תמריצים כספיים לאזרחים-מתנדבים או להמשך פעילות בעת משבר.**

92. **שבוע המוכנות הלאומי צריך להיות האירוע השנתי המכונן של רשת החוסן, שבמהלכו אמורה להגיע לשיאה תרבות המוכנות של כל מרכיביה.<sup>67</sup> מן הראוי ששבוע זה יתקיים בחסותה של המדינה, בין השאר משום שתרגול הממשקים הרבים של רשת החוסן עם משרדי הממשלה וגופי מערך העורף השונים הוא מרכיב מרכזי בתרבות המוכנות.**

93. **שבוע המוכנות הלאומי שונה מתרגיל העורף השנתי משום שהוא מתמקד במרכיבי רשת החוסן ולא בגופי מערך העורף; משום שכל המרכיבים של רשת החוסן, ובעיקר הרכוזות והזרזים, ישתתפו בו בעצמם על-פי התקנים שיוגדרו, ובאמצעות הכשרות, רענונים, תרגולים וטקסים; משום שהדגש בשבוע זה הוא על מודעות לצד הדגש על תרגולים טכניים; ומשום שהמניע של ארגונים ואנשים לקחת בו חלק הוא התועלת האישית והאחריות הציבורית. עם זאת, חשוב לציין ששבוע המוכנות הלאומי לא מחליף את תרגיל העורף הלאומי ויש לשקול אף לקיים אותם במקביל ובמשולב.**

**השלטון המקומי: הזרז המרכזי לבניית רשת החוסן**

94. **השלטון המקומי נתפס כ'לבנת היסוד' של זירת העורף ותפקידו להבטיח את האספקה הסדירה של השירותים הבסיסיים לתושבים במשבר. ראש הרשות הוא האחראי על המתרחש בתחום שיפוטו בהתאם להנחיות מערך העורף ובמיוחד מל"ח ופיקוד העורף.<sup>68</sup>**

66. (מתוך שיחה עם גיורא איילנד, ראש המועצה לביטחון לאומי לשעבר, מכון ראות, 19/07/09).

67. אפשר ששבוע המוכנות יהיה שיא של תהליך של הכנה מדורגת של האזרחים ושל השלטון המקומי. לדוגמה, ניתן לערוך ימי מוכנות ברמה המקומית בתחילת השנה, ימי מוכנות ברמה האזורית/מחוזית באמצע השנה; ושבוע המוכנות הלאומי שיתקיים לקראת סוף השנה (מתוך שיחה עם ד"ר ביצור אברהם, ת"א, 16/07/09).

68. Maor, M., "Emergency preparedness שלטון המקומי יש את ההיכרות הטובה ביותר עם השטח. ר' Disasters: The Journal of consultants at the local government level: the Israeli experience", (Disaster Studies, Policy and Management, (forthcoming)).

אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

95. **במקביל, הרשות המקומית היא 'זרז' מרכזי לגיבוש רשת החוסן המקומית.** כאמור, 'זרזים' הם יחידות של הרשת שיש להן סמכות ויכולות לגבש את רשת החוסן. בסעיפים הבאים אנו מתמקדים בדגשים לעבודת הרשויות המקומיות כדי להטמיע תרבות של מוכנות ולגבש את רשת החוסן:

- **עיצוב תפיסת חוסן ישובית במסגרת החזון המקומי** – יש לשלב את סוגיית המוכנות לחירום והחוסן בחזון המקומי ובתכניות כלכליות וחברתיות מקומיות. זאת ועוד יש לשלב את תפיסת החוסן הישובית בתפיסת החוסן האזורית;<sup>69</sup>
- **רתימת עובדי הרשות המקומית לרשת החוסן** – בדומה לעובדי המדינה, על הרשות המקומית להבטיח שעובדיה הם (ר' לעיל): (1) 'נקודות קצה' של רשת החוסן; (2) בעלי תפקיד נוסף בעת משבר אם תפקידם בשגרה אינו רלוונטי; (3) חייבים בהתייצבות במקומות העבודה בעת משבר. גם כאן, יש להתאים את החקיקה ואת חוזי ההעסקה של עובדי הרשויות המקומיות בהתאם;
- **מיפוי נקודות הקצה, האזרחים-המתנדבים וצח"י, הרכזות והזרזים שמרכיבים את 'רשת החוסן המקומית', קישורם ברשתות תקשורת והכשרתם** כך שיוכלו לפעול בעת משבר. מיפוי זה, צריך לכלול גם את נותני השירותים הפסיכו-סוציאליים, מסגרות התנדבות רלוונטיות וארגונים עסקיים בעלי משאבים חשובים לשימוש הקהילה בעת משבר;
- **זיהוי הנקודות שבהן נדרש מאמץ מיוחד והיערכות לקראתן.** לדוגמה, מיפוי כל משקי הבית שבהם מתגוררים אנשים עם מוגבלויות והיערכות למתן סיוע להם, זאת באמצעות הארגונים המקצועיים הרלוונטיים;
- **תיאום ציפיות עם התושבים** באמצעות אמנה לחירום בין הרשות לתושבים, לעסקים מקומיים ולארגוני המגזר השלישי שפועלים בתחום הרשות;
- **כינון שולחן עגול מקומי עם המגזר העסקי והמגזר השלישי** שמטרתו הטמעת תרבות של מוכנות ברשות המקומית;
- **תיאום תכניות החירום עם רשויות מקומיות שכנות.** לרוב הרשות המקומית יש מערכת יחסים עם מערך העורף ובעיקר עם פיקוד העורף ומל"ח. התפיסה של רשת החוסן קוראת לכל רשות מקומית לפתח גם מערכות יחסים 'שטוחות' עם הרשויות המקומיות השכנות כחלק מתרבות המוכנות;
- **עיטור והוקרה של יחידות בולטות של רשת החוסן המקומית כגון אזרחים-מתנדבים** או רכזות מקומיות;
- **הכנת תכנית חירום לתמיכה הדדית בעת משבר עם ערים תאומות וקהילות יהודיות.** יש להפוך את המוכנות למשברים למרכיב קבוע במערכת היחסים שמתקיימת בין רשויות מקומיות בישראל לבין קהילות יהודיות בעולם במסגרת שותפות 2000 של הסוכנות היהודית.<sup>70</sup> בנוסף, יש להפוך נושא זה למרכיב קבוע בסדר היום של היחסים עם ערים תאומות.

<sup>69</sup> תפיסות חוסן מקומיות נשענות על האפיונים המקומיים הייחודיים לכן הן שונות זו מזו במידה כזו או אחרת. ר' Maor, M., "Local Government Training in England and Wales, Denmark and Israel", *Israel Affairs*, (forthcoming). ר' למשל את עבודת המטה שהוביל עודד פלוט במועצה האזורית שער הנגב שגיבש את [התוכנית האסטרטגית הרב שנתית מקומית](#) (2004), או את [התוכנית האסטרטגית לחינוך – אשדוד 2025](#).

<sup>70</sup> תכנית 'שותפות 2000' של הסוכנות היהודית כוללת 45 שותפויות בין כ- 100 רשויות מקומיות בישראל לבין כ- 550 קהילות יהודיות מכל העולם.

### מערכת החינוך: מרכיב יסוד של רשת החוסן האזרחית

96. בשלב התגובה המיידית, המשך הפעילות של מוסדות החינוך חיוני להתנהלות מוצלחת. לפיכך, על המורים להישאר בבתי הספר ולדאוג לתלמידיהם למשך מספר השעות הראשונות של המשבר כדי למנוע ממאות אלפי הורים לנהור בו-זמנית לאסוף את ילדיהם, להשביט את מקומות העבודה וליצור פקקי תנועה בשעה רגישה של פרוץ משבר.
97. בשלב שגרת החירום, חיוני להבטיח את המשך פעילותה של מערכת החינוך בהתאמות הנדרשות משום שללא סידור הולם לילדים, לא יוכלו הורים להמשיך ולתפקד. לפיכך, יש להמשיך ולהפעיל את בתי הספר ואת גני הילדים וליצור מסגרות חינוכיות לילדים באתרים זמניים כמו במקומות עבודה או במקלטים.<sup>71</sup>
98. כמובן שניתן לגייס מורים ותלמידי כיתות גבוהות לרשת החוסן בשלב ההיערכות, התגובה המיידית ושגרת החירום כפי שמתכוון לעשות פיקוד העורף.<sup>72</sup>

### מוסדות ההשכלה הגבוהה: עוגנים של רשת החוסן המקומית

99. מוסדות ההשכלה הגבוהה הם נכס בלתי מנוצל של רשת החוסן. אוניברסיטאות ומכללות – על שטחיהן, מבניהן, תלמידיהן ומוריהן – יכולות להיות נכסים חשובים של רשת החוסן הלאומית ועוגן של רשת החוסן המקומית באזוריהן. לשם כך, עליהן:
- לרתום סטודנטים וסגל (שאינם מגויסים למערך המילואים) במקצועות רלוונטיים כגון עבודה סוציאלית, חינוך, פסיכולוגיה או רפואה לרשת החוסן;<sup>73</sup>
  - לסייע למוסדות מדינה שנמצאים בקרבת המוסד האקדמי ובעיקר לבתי ספר, גני ילדים, בתי זקנים או בתי תמחוי;
  - להקים צוותי חירום ייעודיים מקרב הסטודנטים שאין להם תפקיד פורמלי לתמיכה ברשות המקומית או בעמותות שכנות;<sup>74</sup>
  - לטפח המוכנות האישית בקרב סטודנטים וסגל;
  - לחקור ולפתח ידע בנושא מוכנות וחוסן.

### המגזר העסקי: תרבות של מוכנות כחלק מהאחריות התאגידית בישראל

100. הרחבת תפקידו של המגזר העסקי בישראל – המשך התפקוד של המגזר העסקי בעת משבר ארצי ובהתאמות הנדרשות הוא תנאי הכרחי לחוסן מקומי ולאומי. יתרה מכך, ב-25 השנים האחרונות התרחב תפקידו של מגזר זה בחברה הישראלית על חשבון המגזר הציבורי וקעת שירותים שהם הכרחיים לשגרת הקיום של האזרחים מצויים באחריותו.
101. במציאות הנוכחית, פעילות של עסקים בעת משבר יכולה לנבוע משלושת ההגיונות האלה:
- היגיון מל"ח: רק מפעל שהוגדר כחיוני למאמץ המלחמתי ממשיך לפעול – חוק הג"א-תשנ"א, הוראות מל"ח (החלטת ממשלה 1716), וחוק שירות עבודה לשעת חירום

71 חלק ממוסדות החינוך מוקצים למערך פס"ח ואמורים להפוך בחירום למרכזי קליטה ופינוי, כשסגל המורים אמור להפעיל אותם. (מתוך שיחה עם אלי"מ ד"ר סופר חיליק, ראש מחלקת אוכלוסייה, פיקוד העורף, 27/7/09).

72 כלקח ממלחמת לבנון השנייה פורסם כי שר הביטחון, אהוד ברק, החליט להקים מחדש את מערך הג"א, על בסיס מתדבים והפעלת תלמידי תיכון (ר' רפפורט עמיר, "גיוס תלמידי תיכון לעזרת העורף בזמן מלחמה", NRG, 22/09/2008).

73 פורום של נציגים מפקולטות כאלה פעל בעבר אך חדל להתכנס בשנים האחרונות. (מתוך שיחה עם פרופ' להד מולי, נשיא מרכז משאבים, ת"א, 30/04/09).

74 כפי שהיה במכללת ספיר.



אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

מגדירים מהו 'מפעל חיוני' ואת החובה החלה עליו להמשיך לתפקד בעת משבר.<sup>75</sup> כל שאר העסקים פטורים מחובה זו ויכולים להפסיק את פעולתם כרצונם. למעשה, התמריצים הקיימים מעודדים אותם לעשות כן;

■ **היגיון ההמשכיות העסקית** – ישנם עסקים שבוחרים להמשיך לתפקד במשבר מכוח הגיונם העסקי על אף שאינם מוגדרים כ'מפעלים חיוניים'. לדוגמה, אינטל, אמדוקס וטבע שהמשיכו לפעול במהלך מלחמת לבנון השנייה. היגיון זה תורם לחוסן המקומי והלאומי גם אם מקורו במניעים עסקיים.<sup>76</sup>

■ **פילנתרופיה** – עסקים רבים נרתמים לסייע במתן מענה לצרכים של האוכלוסייה באמצעות פעילות פילנתרופית (ר' סעיף 'קרנות פילנתרופיות' בהמשך הפרק).

102. **אולם, כדי למצות את המשאבים של המגזר העסקי, יש להפוך את תרבות המוכנות לחלק מהאחריות התאגידית.**<sup>77</sup> בישראל יש כ- 450 תאגידים שמעסיקים מאות אלפי עובדים שמפרנסים למעלה ממיליון אנשים. זהו משאב עצום של חוסן לאומי שיש למצות אותו באמצעות הגדרת ציפיות ברורות והטמעת תרבות של מוכנות בקרבם.

103. **אחריות תאגידית למוכנות לקראת משברים היא מכלול החובות שהתאגיד לוקח על עצמו שהן מעבר למתחייב על-פי החוק או מהגיונו העסקי.** אחריות זאת עשויה לכלול את הדברים האלה: עידוד העובדים להפוך לנקודות קצה של רשת החוסן באמצעות הכנת בתיים ומשפחותיהם; הבטחת המשך הפעילות של התאגיד מכוח ההיגיון של החוסן והמשך אספקת השירותים לכל הצרכנים כבשגרה; קשירת קשרים עם עמותות שפעולתן חיונית במשבר מבעוד מועד; הקצאת עובדים להתנדבות בקהילה או הכשרה של אזרחים-מתנדבים (ר' להלן); גיבוי רשת החוסן האזרחית והרשות המקומית בצידו, באמצעי תובלה ובתשתיות לחירום;<sup>78</sup> והשתתפות בשולחנות עגולים תלת-מגזריים ברמה המקומית והארצית.

104. **בנוסף, יש לעודד עסקים קטנים ובינוניים להמשיך ולפעול בזמן משבר.** עסקים אלה מעסיקים כמיליון עובדים והם חלק בלתי נפרד מהמרקם החברתי ומהחוסן המקומי.

### המגזר השלישי: יישום ההיגיון של מ"ח למגזר השלישי בהתאמות הנדרשות

105. **תפקודו התקין של המגזר השלישי במהלך משברים חיוני לחוסן לאומי ומקומי** – המשך התפקוד של המגזר השלישי בעת משבר ארצי, בהתאמות הנדרשות, הוא תנאי הכרחי לחוסן מקומי ולאומי. בדומה למגזר העסקי, גם תפקידו של מגזר זה התרחב בשנים האחרונות כתוצאה משינוי בליבת הפעילות של המגזר הציבורי. כעת, שירותים שהם הכרחיים לשגרת הקיום של האזרחים מצויים באחריות ארגונים ועמותות, אשר חלקם פועלים בתיאום ובתמיכה ממשלתית.

106. **כיום, אין חובה על עמותות להיערך למשברים כדי להמשיך ולתפקד.** בכלל זה, עמותות שמספקות שירותים חיוניים לאזרחים באמצעות תמיכה ממשלתית אינן מחויבות לעשות כן.

<sup>75</sup> בין החובות המוטלות עליהם: המשך הפעילות החיונית לטובת המאמץ המלחמתי, אכסון החומרים המסוכנים, הצבת נאמני הג"א, רכישת ציוד להתגוננות אזרחית וחובת קיום אימונים והכשרות (ר' חלקים נבחרים של [חוק הג"א תשנ"א](#) ובאתר פיקוד העורף, ומשק לשעת חירום, [תכנון וארגון המשק החיוני לשעת חירום](#), נוהל מס' 1, (מאי 2001), ע' 4).

<sup>76</sup> במכון התקנים הישראלי הוגדר תקן ניהולי לנושא ההמשכיות העסקית במצבי משבר (ר' דן לנדא, [ניהול חוסן ביטחוני – תקן ישראלי](#), מתוך אתר מכון התקנים הישראלי). כמו-כן, על המשכיות עסקית בחירום ר'

Cabinet Office, [How Prepared Are You?](#), HM Government, United Kingdom.

<sup>77</sup> ארגון [מעלה](#) הוא ארגון הגג המקצועי של עסקים המחוללים שינוי בתחום אחריות תאגידית. הארגון הוקם בשנת 1998 והוא חלק מרשת עולמית של ארגוני-עסקים המקדמים אחריות חברתית. 62 תאגידים משתתפים בדירוג 'מעלה' ומעסיקים כ- 120,000 עובדים ולכן משפיעים על חייהם של למעלה מחצי מיליון אזרחים.

<sup>78</sup> כיום, החוק במדינת ישראל מעניק סמכות לשר העבודה לחייב כל מפעל בישראל להעמיד חלק מהציוד שלו לרשות המדינה בחירום, במידת ומתעורר הצורך (ר' [חוק שירות העבודה בשעת-חירום, התשכ"ז](#), פרק ב', סעיף 5א). ואולם, תאגידים גדולים אשר מחזיקים בכמות נכסים רבה ובתשתיות שעשויות להתגלות כבעלות חשיבות קריטית בחירום (חניונים תת-קרקעיים, מבנים, משאיות, רכבים וכו') יכולים להתגייס מראש מתוקף האחריות התאגידית שלהם למען הרשות המקומית בחירום.

אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

107. **'עמותות חיוניות' לחוסן הלאומי והמקומי** – 'עמותות חיוניות' הן עמותות שהמשך תפקודן התקין והרחבתו במשבר חיוניים לחוסן הלאומי או המקומי. בישראל יש מאות עמותות חיוניות בתחומים כגון מזון, רפואה, פסיכו-טראומה או סעד. בעוד שלחלקן יש פריסה ארצית והיקף פעילות גדול, אחרות הן קטנות ומקומיות. הפסקת תפקודן התקין של 'עמותות חיוניות' יטיל נטל משמעותי נוסף על כתפי מערך העורף.
108. **לפיכך, יש לגבש 'תו חוסן' ל'עמותות חיוניות'** שיגדיר את הציפיות והדרישות מעמותות אלה ואת זכויותיהן. 'תו חוסן' כזה צריך להיות לאומי, מחוזי או מקומי ומוכר על-ידי הממשלה, המחוז או הרשות המקומית בהתאמה.
109. **אמות המידה לזכייה ב'תו החוסן' ל'עמותות חיוניות' צריכות לכלול:**
- **זיקה ישירה וחזקה בין השליחות של העמותה בשגרה לבין חוסן, שמתבטאת** בשירותים שמספקת העמותה, ביכולות של אנשיה או בידע המקצועי שהיא מפתחת;
  - **יכולת להמשיך את הפעילות בעת משבר ואף להרחיבה על יסוד תכניות פעולה מוכנות** שנבחנו בידי הגורמים הרלוונטיים במערך העורף;
  - **שיתופי פעולה ממוסדים עם גופים נוספים במערך העורף או ברשת החוסן הלאומית** או המקומית כגון עם רשויות מקומיות, עמותות אחרות או המגזר העסקי;
  - **שקיפות ניהולית ותקציבית על-פי אמות המידה המחמירות ביותר**; <sup>79</sup>
  - **עובדי העמותה הם נקודות קצה של רשת החוסן על-פי הנחיות פיקוד העורף.**
110. **לעמותות שנושאות 'תו חוסן' תינתן עדיפות בנגישות למשאבים ולשולחנות העגולים:**
- **משאבים לאומיים** – לעמותות שיישאו את 'תו החוסן' תינתן עדיפות בנגישות למשאבים אנושיים, חומריים וכספיים בשעת משבר מטעם המדינה. על מוסדות המדינה לשקול הקצאת משאבים ייעודיים, כוח אדם, תקציבים ומשאבים אחרים, לטובת העמותות שהוכרו כחיוניות;
  - **משאבים של העולם היהודי מכוח מגביות החירום** – יש לבנות את המנגנונים שיתנו לעמותות שיישאו את 'תו החוסן' עדיפות בקבלת משאבים ממגביות החירום של העולם היהודי. העדיפות תינתן ברמה הלאומית (באמצעות ארגונים כגון הסוכנות היהודית, הגוינט והקואליציה הישראלית לטראומה) או ברמה המקומית באמצעות מערך השותפויות.
  - **שולחנות עגולים** – כאמור, שולחנות עגולים, שכוללים את מוסדות המדינה ואת נציגי המגזר העסקי והמגזר השלישי הרלוונטיים, הם כלי מרכזי לגיבוש רשת החוסן ברמה הלאומית, המחוזית והמקומית. לבעלי 'תו החוסן' תינתן עדיפות בחברות בשולחנות העגולים;

## עמותות שהן זרזים של רשת החוסן

111. **חלק מהזרזים של רשת החוסן הם עמותות שמטרתן לגבש את הרשת ברמה הלאומית, המחוזית, האזורית או המקומית על בסיס הנחלת תרבות של מוכנות.** מדובר במספר קטן של עמותות בעלות ראייה כוללת, פריסה בשטח, הכרה מצדם של מוסדות המדינה ומערכת יחסים מפותחת עם גופי מערך העורף והרשויות המקומיות כגון הקואליציה הישראלית לטראומה, הגוינט-אלכ"א או מרכז החוסן ע"ש כהן-האריס. <sup>80</sup>

<sup>79</sup> ר' למשל את ארגון מידות, שפועל להערכת עמותות בישראל: <http://www.midot.org.il>.

<sup>80</sup> **הקואליציה הישראלית לטראומה** מספקת רצף שירותים בתחום הפסיכו-טראומה, ומודלים להתמודדות עם מצבי משבר. תפקידה לספק מגוון רחב של טיפולים לאוכלוסיות במשבר בטווח הזמן המיידי, הבינוני והארוך. בנוסף מכשירה הקואליציה צוותים מקצועיים וצוותי מתנדבים. **אלכ"א והאגף להתנדבות ופילנתרופיה בגוינט** מפעילים את תכנית מח"ר – מערך חירום רשותי. במסגרת התכנית נעשית פעילות למען שיקום הצפון בשלוש

■ **כדי לזכות בהכרה של גופי מערך העורף כזרזים, עליהם לעמוד בחלק מהדרישות האלה:** (1) זכאות ליתו החוסן; (2) יכולת מיפוי של מרכיבי הרשת וחיבור ביניהם;<sup>81</sup> (3) תקשורת והידברות קבועים עם גופי מערך העורף הרלוונטיים; (4) יכולת מחקר, לימוד והפקת לקחים;<sup>82</sup> (5) יכולת למתג את חזון רשת החוסן על מנת להניע את המגזרים השונים בחברה ליטול חלק במאמץ לאומי זה; (6) יכולת לקיים מערך הכשרות.

### העולם היהודי: העומק האסטרטגי של זירת העורף<sup>83</sup>

112. **העולם היהודי והפזורה הישראלית נחשבים כעומק אסטרטגי של העורף הישראלי** – בשעת משבר הם התגייסו למען מדינת ישראל באמצעות תרומות כספיות, עזרה דיפלומטית וציבורית ושליחת מתנדבים. הנחת העבודה היא שכך יהיה גם בעתיד.

113. **ואולם, העולם היהודי מתרחק מישראל** – בשנים האחרונות, הולכת ומתפתחת מגמה המצביעה על התרחקות העולם היהודי מישראל בעקבות שינויים אידיאולוגיים, כלכליים, חברתיים ודמוגרפיים. ביטוי אחד למגמה זו הינו משבר האמון של העולם היהודי בממשלת ישראל בעקבות הביקורת על השימוש בתרומות של יהדות התפוצות בעת מלחמת לבנון השנייה.<sup>84</sup> הניגוד בין המשבר הכלכלי בקהילות היהודיות לבין היציבות הכלכלית בישראל עשוי להחריף מגמה זו. **לפיכך, היקף התמיכה של העולם היהודי בישראל בכלל, ובעת משבר בפרט, עלול להיפגע.**

114. **על ישראל לראות ביהדות העולם חלק מרשת החוסן שיש להנחיל בה תרבות של מוכנות** כך שהיא תשתלב בהיערכות הכוללת של מדינת ישראל למשברים. לכן, יש לתכנן מראש את הממשק בין ישראל לבין יהדות העולם.

115. **על סמך ניסיון העבר וכצעד בונה אמון, יש להגדיר את העקרונות של השימוש בכספים של מגביות החירום של העולם היהודי** כדי להבטיח את הגעת הכספים ליעדם ואת יעילות השימוש בהם.<sup>85</sup> כמו-כן, יש להכין את התשתית הנדרשת לשם כך באמצעות יצירת מערכות יחסים והיכרות מוקדמת של העולם היהודי עם עמותות ופעילויות חינוכיות בחירום בישראל.

116. **הטמעת תרבות של מוכנות גם בשותפויות בין רשויות מקומיות בישראל לבין קהילות יהודיות בעולם** – כאמור, יש להפוך את המוכנות למשברים למרכיב קבוע במערכת היחסים

---

זרועות: סיוע להנהלת הרשות; מתו"ב – מערך לתיאום ותמיכה בהתנדבות; ותוכנית יובלים, שמספקת שירותים לאוכלוסיות חלשות.

81 ר' לדוגמה את המשימות שהטיל מרכז החוסן בנהריה על המתנדבים בצוותי החירום השכונתיים, הכוללות מילוי יכרטיסי בניין עם נתונים סוציו-אקונומיים של התושבים. פעילות כזו יוצרת היכרות מוקדמת עם תושבי האזור ועם גורמי הרשות המקומית הרלוונטיים לחירום, משמרת את המסגרת ההתנדבותית ויוצרת מחויבות לטווח הארוך (מתוך שיחה עם אלאוף איריס, מנהלת מרכז החוסן בנהריה, 18/2/09).

82 מיקומה של העמותה בממשק שבין הרמה הלאומית לרמה המקומית מאפשר לה לפתח חשיבה בין-תחומית על בסיס מפגשים בין אנשים מתחומים שונים והחלפת מידע ביניהם שהם תנאים הכרחיים ליצירת ידע חדש. (מתוך שיחה עם דר' לניר צבי, מנכ"ל חברת פרקסיס, ת"א, 30/03/09 ושיחה עם לבנון טליה, נשיאת הקואליציה הישראלית לטראומה, רמת אפעל, 17/6/09).

83 המשך העבודה יוקדש לבחינת סוגיית מגביות החירום לישראל ולעיצוב קווים מנחים להן.

84 ר' שפר גבריאל והדס רוט-טולדנו, **מי מנהיג? על יחסי ישראל והתפוצות**, (ירושלים: מכון ון ליר, 2006) וגם שיחה עם פלם-אורן אלישבע, מנהלת תכנון החטיבה לערבות הדדית, המשרד בישראל, המגבית היהודית המאוחדת – הפדרציה, ניו-יורק, ירושלים, 12/7/09, ומתוך הערותיו של דינור רענן, מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, 21/07/09.

85 הצורך בקווים מנחים למגביות חירום עלה כתוצאה מאי שימוש יעיל בכספים שנתרמו עד כה, בדגש על מלחמת לבנון השנייה. ר' [The Jewish Agency Mobilization During the Second Lebanon War](#) and [moving forward to Rebuild the Galilee](#) (The Jewish Agency for Israel, (December 2006), ואת גיפרי סולומון, "קרנות יהודיות", **סדרת מאמרים**, המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל, (יולי 2008), עמ' 12-23). ר' לדוגמה גם את העקרונות שהנחו את מגבית החירום של המגבית היהודית המאוחדת – הפדרציה, ניו-יורק בטיפול בנפגעי סופת ההוריקן קתרינה ב-2005 ([UJC Hurricane Katrina Fund](#), Final Report, May, 2007).



בין הרשויות המקומיות בישראל לבין הקהילות היהודיות בעולם במסגרת שותפות 2000 של הסוכנות היהודית. זאת, תוך מתן דגש לשימוש מושכל בכספי מגביות החירום.

### קרנות פילנתרופיות וקרן ייעודית לחוסן

117. **תפקיד הפילנתרופיה התרחב בחברה הישראלית** בדומה למגזר השלישי ולמגזר העסקי, כתוצאה משינוי בליבת הפעילות של המגזר הציבורי. **לפיכך, במצבי משבר גם תפקידן של הקרנות הפילנתרופיות יהיה חשוב מבעבר.**

118. **לכן יש לפתח עקרונות וקווים מנחים לשילובה של הפילנתרופיה ברשת החוסן מבעוד מועד** באמצעות היערכות לתמיכה ב'עמותות חיוניות' וקידום תרבות המוכנות ברשת החוסן ופיתוח תוכניות חירום.

119. **יש להקים קרן ייעודית לחוסן** שתאסוף כספים מוסדיים ופרטיים מתורמים ותקבל כספים גם מהמדינה. פירות הקרן ישמשו לטיפול רשת החוסן ותרבות של מוכנות ואילו הקרן עצמה, במלואה או בחלקה, תשמש לצורך מימון הפעולות המידיות במהלך המשבר.

### פרט ומשפחה, מגיבים-ראשוניים ואזרחים-מתנדבים

120. **הפרט והמשפחה הם יחידת היסוד של החוסן המקומי. יש לקדם את מוכנותם.** ככל שמספר האנשים ומשקי הבית שהתכוננו למשבר כיאות ועומדים בדרישות פיקוד העורף גבוה יותר, כך יכולתה של הקהילה להתמודד עם המשבר משתפרת. לעומת זאת, כל אדם או משפחה שלא התכוננו למשבר עלולים להוות נטל על רשת החוסן ומערך העורף.

121. **רוב האוכלוסייה לא מודעת להנחיות פיקוד העורף.** על אף המאמצים של פיקוד העורף להעלות לסדר היום הציבורי את נושא המוכנות למצבי משבר, מספר האזרחים שנחשפים להנחיות ונוקטים צעדים ליישומן זעום.

122. **התפיסה הנדרשת: דחיפה (push).** הכלי: **מקומות העבודה ומוסדות החינוך.** אנו מציעים שהמדינה תרחיב בצורה משמעותית את מאמציה במקומות העבודה, במוסדות החינוך ובתקשורת כדי שמספר הולך וגובר של משקי בית יהפכו לנקודות קצה של רשת החוסן בכך שיהיו מוכנים למצב משבר על-פי דרישות פיקוד העורף.

123. **יש להחיל חובת מוכנות אישית על מגיבים-ראשוניים ועל אזרחים-מתנדבים** שתפקודם התקין חיוני בשעת משבר. לעניין זה יש צורך להרחיב את ההגדרה של מגיבים-ראשוניים מעבר לחיילים, שוטרים, רופאים, אחיות וכיוצא באלה. הגדרה זאת צריכה לכלול גם עובדי ציבור שהמשך תפקודם התקין חיוני בשעת משבר, כגון עובדי לשכות של ראש הממשלה ושרים וראשי רשויות מקומיות, פקידים בכירים, מנהלי בתי ספר ומורים.

## פרק 5: ריכוז ההמלצות לפעולה

### ממשלה וכנסת

1. עיצוב תפיסה כוללת עבור זירת העורף, שהיא חלק מתפיסת 'הניצחונות השלובים'. המטרה: הצלחה של זירת העורף במשברים.
2. עדכון תפיסת ההפעלה של משרדי הממשלה השונים לאור גיבושה ויכולותיה של רשת החוסן שמשלימה ומגבה אותם בשעת משבר ובפרט בתחומים הבאים: בריאות, רווחה, תחבורה, חינוך, חוק וסדר, תקשורת, תיירות, חקלאות, כלכלה תעשייה ומסחר.
3. הכנת מערכת החינוך להמשך פעילותה בהתאמות הנדרשות עם פרוץ המשבר ובשגרת החירום כך שהמגזרים השונים יוכלו להמשיך לתפקד.
4. שילוב הנושא של רשת החוסן בדיונים אודות זירת העורף ומערך העורף בממשלה ובכנסת.
5. הגדרת תקנים למוכנות שיאיצו את גיבושה של רשת החוסן כגון תקנים למוכנות של רשויות מקומיות, של 'עמותות חיוניות' (יתו-חוסן), של תאגידים ('אחריות תאגידית למשברים') וכיוצא בזאת.
6. עיצוב והטמעה של מנגנוני שותפות לצורך מוכנות לחירום בין הממשלה והרשויות המקומיות לבין המגזר העסקי והמגזר השלישי ברמה הלאומית, המחוזית, האזורית והמקומית באמצעות שולחנות עגולים.
7. רתימת עובדי המדינה והרשויות המקומיות לרשת החוסן באמצעות חקיקה וחוזי ההעסקה כדי להבטיח שהם: (א) 'נקודות קצה' של רשת החוסן; (ב) בעלי תפקיד רלוונטי בשעת משבר; ו- (ג) מתייצבים במקום עבודתם בעת משבר. כמו-כן, יש לבחון את שחרורם של עובדי מדינה שיש להם תפקיד חיוני ברשת החוסן משירות מילואים.
8. יצירת תמריצים תקציביים וכספיים לגיבוש רשת החוסן כגון הפניית משאבים מתקציבי מערך העורף לזרזים ורכוזות של רשת החוסן, תרומה לקרן החוסן או יצירת תמריצים כספיים לאזרחים-מתנדבים או להמשך פעילות בעת משבר.
9. כינון שבוע המוכנות הלאומי כאירוע השנתי המכונן של רשת החוסן, שבמהלכו תגיע לשיאה תרבות המוכנות של כל מרכיבי רשת החוסן.

### השלטון המקומי

10. עיצוב תפיסות חוסן במסגרת החזון המקומי ובהשראת החזון האזורי.
11. הכנת תוכנית חירום לתמיכה הדדית בעת משבר עם ערים תאומות וקהילות יהודיות.
12. מיפוי נקודות הקצה, האזרחים-המתנדבים, הרכוזות והזרזים שמרכיבים את 'רשת החוסן המקומית', קישורים ברשתות תקשורת והכשרתם.
13. תיאום ציפיות עם התושבים באמצעות כלים כמו אמנה לחירום.
14. כינון שולחן עגול מקומי בהשתתפות המגזר העסקי והמגזר השלישי.
15. עיטור והוקרה של יחידות בולטות ברשת החוסן המקומית.

### מוסדות ההשכלה הגבוהה

16. רתימת סטודנטים וסגל (שאינם מגויסים למילואים) לרשת החוסן במקצועות רלוונטיים כגון עבודה סוציאלית, רפואה, סיעוד, הוראה; ;
17. מתן סיוע למוסדות מדינה שנמצאים בקרבת המוסד האקדמי באמצעות הקמת צוותי חירום ייעודיים; ;
18. שילוב תחומי המוכנות והחוסן בתחומי המחקר ופיתוח הידע.

### המגזר העסקי

19. הטמעת תרבות של מוכנות כחלק מאחריות תאגידית ועידוד עסקים קטנים ובינוניים להמשיך ולפעול בזמן משבר.

### המגזר השלישי

20. גיבוש 'תו חוסן' ל'עמותות חיוניות' שיגדיר את הציפיות והדרישות מעמותות אלה ואת זכויותיהן.
21. הכרה בעמותות שהן זרזים של רשת החוסן ברמה הלאומית, האזורית או המקומית ותמיכה בפעילותן.
22. פיתוח עקרונות וקווים מנחים לשילובה של הפילנתרופיה ברשת החוסן מבעוד מועד באמצעות היערכות לתמיכה ב'עמותות חיוניות' וקידום תרבות המוכנות ברשת החוסן.
23. הקמת קרן ייעודית לחוסן שתאסוף כספים מתורמים ומהמדינה כאחד. פירות הקרן ישמשו לטיפול רשת החוסן והטמעת תרבות של מוכנות ואילו הקרן עצמה, במלואה או בחלקה, תשמש לצורך מימון הפעילות עם תחילת המשבר ולכל אורכו.

### העולם היהודי

24. הגדרת העקרונות לשימוש יעיל בכספים של מגביות החירום של העולם היהודי והכנת התשתית הנדרשת לשם כך באמצעות יצירת מערכות יחסים והיכרות מוקדמת עם עמותות ופעילויות חיוניות בחירום.
25. טיפוח רשת חוסן יהודית גלובלית באמצעות קשר ישיר בין קהילות.

### פרט ומשפחה, מגיבים-ראשוניים ואזרחים-מתנדבים

26. קידום מוכנות הפרט והמשפחה באמצעות מקומות העבודה, התקשורת ומוסדות החינוך; ;
27. החלת חובת מוכנות אישית על מגיבים-ראשוניים, על אזרחים-מתנדבים ועל כל מי שהמשך תפקודו התקין חיוני בשעת משבר.

סוף.

## נספח א': הקואליציה הישראלית לטראומה – שאלות ותשובות

### מהי הקואליציה הישראלית לטראומה?

"הקואליציה הישראלית לטראומה" (ע"ר) היא ארגון גג של תאגידים ויחידים העוסקים בתחום החוסן, הפסיכוטראומה וההיערכות לחירום. הקואליציה הוקמה בפברואר 2002 מיסודה של המגבית היהודית המאוחדת – הפדרציה, ניו-יורק (UJA) ומהווה גוף לתועלת הציבור ושלא לשם הפקת רווחים ו/או חלוקתם בין חבריה.

### מהו החזון המנחה את הקואליציה הישראלית לטראומה?

- איגוד וארגון העוסקים בטרואומה ובחוסן בישראל;
- פיתוח גישה שיטתית ומקיפה למניעה ולהתמודדות עם טראומה ועם השפעותיה;
- קידום תכניות לסיוע ולשיקום נפגעי טראומה ברמת הפרט, המשפחה והקהילה;
- בניית רצף שירותים לטיפול בטרואומה;
- פיתוח, קידום ויישום פרויקטים לאומיים ובין-לאומיים;
- הכשרת צוותים ובניית תשתיות להתמודדות בשעת משבר (רווחה, חינוך, בריאות ועוד).

### מהי השליחות של הקואליציה הישראלית לטראומה?

תחת ארגוני הקואליציה פועלים מאות אנשי מקצוע ואלפי מתנדבים בעלי ידע רב הפרוסים בפריסה ארצית רחבה, ומגויסים למתן מענה מקצועי ראוי לצרכים העולים מן השטח. בשדרות ובארבעת המועצות האזוריות בעוטף עזה, מעורבת הקואליציה מזה מספר שנים בטיפול ישיר באוכלוסייה, בהכשרה ובהדרכה של צוותים והיא הגוף המקצועי המפעיל חמישה מרכזי חוסן יישוביים על-פי החלטת הממשלה מספר 746. כמו כן הקואליציה מפעילה ארבעה מרכזים נוספים – בנהריה, בנצרת, בצפת ובקרית שמונה. בנוסף, הקואליציה משמשת כגוף המתאם ומקשר בין הארגונים והעמותות השונות העוסקים בתחום לבין פיקוד העורף ומשרדי הממשלה.

### תחומי הפעילות

- **טיפול ישיר בנפגעי טראומה** – עבודתה הישירה של הקואליציה מחולקת על-פי תחומי עניין וארגוניה נותנים טיפול ישיר לאוכלוסיות הבאות: ילדים, קשישים, עולים חדשים, אזרחי המגזר הלא-יהודי, חיילים משוחררים, ובעלי צרכים מיוחדים;
- **הכשרות והדרכות לאנשי מקצוע בתחום הטרואומה** – בתחום ההכשרה, ההדרכה וה'עזרה לעוזרים', הקואליציה מסייעת לעובדים בבתי החולים, במערכת החינוך והגיל הרך, וב'קווים חמים', במסייעים ראשונים ומתנדבים. כל הכשרה נבנית על-ידי מומחי הקואליציה ומאפשרת שדרוג מיומנויות בטיפול/התערבות ומרכיב של עזרה עצמית;
- **פיתוח רשויות מקומיות** – הקואליציה מסייעת בהטמעת מודל מוכנות לשעת חירום הכוללת הדרכת צוותים, פיתוח תכנית חירום פרטנית לרשות הכוללת התייחסות למרכיבים דמוגרפיים וגיאוגרפיים ייחודיים לרשות, וייעוץ לראש הרשות;
- **התערבות בתחום הטרואומה ברמה הבינלאומית** – הקואליציה עובדת בשיתוף פעולה עם ארגונים בחו"ל והייתה מעורבת בהכשרת צוותי פסיכולוגים חינוכיים בבסלאן, הכשרת פסיכולוגים קליניים בצ'יניה, בניית תפיסת חוסן והכשרת מערך קהילתי וארצי בסרי-לנקה לאחר הצונאמי. היום עובדת הקואליציה עם צוותי חינוך וצוותי מסייעים ראשונים במיסיסיפי, לאחר ההוריקן קתרינה, ובונה תכנית לבניית תפיסת חוסן מקומית בשיתוף עם גורמים מקומיים.

### העקרונות לפיהם עובדת הקואליציה הישראלית לטראומה

- חבירה לגופים מקצועיים ומערכתיים קיימים;
- בניית תכניות בשיתוף מומחים ואנשי שטח;
- העצמת אנשי מקצוע;
- רגישות תרבותית;
- בניית רצף שירותים ושאיפה למניעת כפילות בשירותים;
- מקסום השימוש במשאבים;
- שיתוף בידע מקצועי והנחלתו;
- שקיפות בתוכן ובתקציב.

### הערך המוסף של הקואליציה הישראלית לטראומה

הקואליציה היא ארגון יחידי במינו בארץ הפועל על-מנת למנף את המשאבים הקיימים על-ידי יצירת סינרגיה בין כלל הגופים המקצועיים והמשאבים למען מתן השירות הטוב ביותר בתחום ההיערכות לחירום, בניית חוסן וטיפול בטראומה.

### הערך המוסף מתבטא בתחומים הבאים

- רישות ארגוני המגזר השלישי, הגופים הממשלתיים והתורמים בתחום;
- איגוד המומחים המובילים בתחום המחקר, פתוח הידע והמודלים העדכניים בתחום הטיפול הישיר, ההכשרות וההדרכה ומתן מענים לפתוח ושימור מוכנות ברמה המקומית והלאומית;
- יצירת שיתופי פעולה בין ארגוני המגזר השלישי ובין המוסדות הממשלתיים והובלת יוזמות משותפות ביניהם;
- ראייה והבנה של מכלול הצרכים והשירותים ברמה הלאומית והגדרת יעדי שירות תוך פיתוח תכניות בתחום ההיערכות לחירום, בניית חוסן וטיפול בטראומה עבור הציבור ברמה הלאומית ופיתוח פרוטוקולים ונהלי עבודה מקצועיים לאנשי מקצוע בתחום הטראומה והטמעתם בגופים המקצועיים ברחבי הארץ;
- ייצוג המגזר השלישי אל מול משרדי הממשלה בתחום ההיערכות לחירום, בניית חוסן והטיפול וההתמודדות עם טראומה;
- ניצול יעיל של המשאבים ומניעת הקצאות כפולות, איגום משאבים וניצול מקסימלי שלהם;
- מערכת איסוף מידע;
- ראייה על מקצועית ומערכתית ובניית כלי הערכה ומדידה לבדיקת יישום התוכניות ויעילותן;
- יכולת ליצור שיתופי פעולה דו-לאומיים ובין-לאומיים לפיתוח ידע חדש והטמעתו בישראל ובעולם כולו.

אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

## נספח ב': מכון ראות - שאלות ותשובות

### מה המעמד והמבנה המשפטי של מכון ראות?

מכון ראות הוא מוסד ללא כוונת רווח (עמותה) הפועל על פי חוק העמותות. המכון הוקם בינואר 2004 והוא מנוהל על ידי ועד מנהל ועל ידי מנכ"ל. מערכת היחסים בין הוועד המנהל למנכ"ל מוסדרת בתקנון העמותה. החזון והערכים של מכון ראות מעוגנים בחוקה שאושרה בינואר 2007.

### מי הקים את מכון ראות ומדוע?

מכון ראות הוא פרי יוזמה של גידי גרינשטיין שהוא גם מייסד המכון והמנכ"ל הראשון שלו. שותפתו של גידי להקמת מכון ראות היא נועה אליאסף-שוהם.

### מהו החזון המנחה את מכון ראות?

כפי שקובעת החוקה של מכון ראות: "מכון ראות הוא ארגון ציוני. חזונו עוסק בקיומה, ביטחונה, שגשוגה ואיכותה של מדינת ישראל: מדינה שקיומה מובטח ותושביה בטוחים; מדינה משגשגת, שהיא אחת המדינות המובילות מבחינת איכות החיים של תושביה; מדינה שרוב תושביה יהודים המציעה חוויה יהודית איכותית ייחודית, שהיא ליבו של העם היהודי ותורמת תרומה משמעותית לקיומם ולשגשוגם של חיים יהודיים בתפוצות; מדינה דמוקרטית המבוססת על ערכים אנושיים אוניברסליים, השואפת לכוון חברה ערכית שהיא מופת במשפחת העמים".

חזון זה נושא את הכותרת 'ציונות של המאה ה-21'. לטעמנו, בעת הנוכחית, הסוגיות המרכזיות על סדר היום של חזון זה הן:

- ביטחון לאומי: הבטחת קיומה של המדינה, הלגיטימציה הבסיסית שלה, ביטחון תושביה וקיומו של רוב יהודי תחת ריבונותה;
- 'חזון ישראל 15' שחותר לקפיצת מדרגה כלכלית וחברתית בישראל;
- חתירה לחברה שהיא אור לגויים ועוסקת בתיקון עולם;
- העשרת המרכיב היהודי במרחב הציבורי של החברה היהודית בישראל;
- שיפור הממשל בישראל כתנאי להגשמת החזון.

### מהי שליחותו של מכון ראות?

שליחותו של מכון ראות הוגדרה בחוקה של המכון כדלקמן: "להשפיע השפעה משמעותית, מהותית ומתמשכת על עיצוב עתידם של מדינת ישראל והעם היהודי ברוח החזון הנזכר לעיל ולהטביע טביעת אצבע יהודית וישראלית על עתיד העולם".

- **מהי השפעה 'משמעותית'?** המילה 'משמעותית' מתייחסת לטיב הסוגיות שהן מושא פעילותו של מכון ראות. אנו מתמקדים בנושאים 'יתחומי מיקוד' שאוצרים בחובם את ההבטחה לשיפור גדול במצבם של מדינת ישראל או העם היהודי, או לחילופין, מהווים איום חמור וזאת משום שקיים בהם 'פער בסיסי' שמחייב 'הסתגלות' ו'מנהיגות'. איננו עוסקים בנושאים שוטפים שאין בכוחם לחולל שינוי כזה.
- **מהי השפעה 'מתמשכת'?** המילה 'מתמשכת' מתייחסת לתדירות ולאופי מופעי ההשפעה של מכון ראות. כוונתנו היא שההשפעה של מכון ראות תתרחש לכל אורך השנה במשך שנים רבות. זאת בשונה מארגונים שפעילותם והשפעתם מנוקזות למספר קטן של אירועים 'גדולים' כגון פרסום ספר או דו"ח או כינוס ועידה.
- **מהו 'עיצוב עתיד'?** המילים 'עיצוב עתיד' מתייחסות ליומרה ולאמונה כי בידינו להשפיע על עתידם של מדינת ישראל והעם היהודי. מוקד עשייתנו איננו ניתוח העבר, הבנת ההווה או חיזוי העתיד גם אם אנו עוסקים בכך מידי פעם.



■ מהי 'הטבעת טביעת אצבע ישראלית ויהודית על עתיד העולם'? – מכון ראות מחויב לרתום חלק מיכולותיו כדי לסייע להתמודדות עם האתגרים הניצבים לפתחה של האנושות בשירות הערכים היהודים של 'תיקון עולם' ו'אור לגויים' ובדרך שהיא ייחודית בישראליותה. אכן, זוהי מטרה שאפתנית מאוד, אך אנו מאמינים שבבוא היום נגשים גם אותה.

שליחותו של מכון ראות היא החוליה המקשרת בין החזון של הארגון לבין האסטרטגיה והערך המוסף הייחודיים שלו.

### מהי האסטרטגיה של מכון ראות?

האסטרטגיה של מכון ראות למימוש שליחותו ולשירות חזונו נשענת על שלושה נדבכים:

- **השפעה בסיסית בסוגיות שהן מרכזיות לעתיד המדינה, לביטחונה ולשגשוגה** – מכון ראות עוסק בזיהוי תחומים שבהם מתהוות הזדמנויות או הפתעות אסטרטגיות; במחקר ממוקד של תחומים אלה; ובניסיון להשפיע על המדינה בהתאם.
- **פיתוח מודל ארגוני חדשני שמתמחה בעיצוב מדיניות במאה ה-21 שיהיה מושא לחיקוי בידי ממשלת ישראל** – מכון ראות רואה בעצמו מודל ארגוני חדשני שמתמחה בזיהוי סוגיות אסטרטגיות ובעיצוב מדיניות. מודל זה מותאם למציאות המשתנה בקצב שאין לו תקדים;
- **הכשרת קבוצה של אנשים לעמדות של מנהיגות אסטרטגית במרחב הציבורי היהודי והישראלי** – מכון ראות מגייס ומכשיר אנשים שמחויבים למסלול חיים של תרומה למרחב הציבורי היהודי והישראלי. אנו מאמינים שלנדבך זה של האסטרטגיה שלנו תהיה התרומה הרבה ביותר למימוש שליחותנו ולשירות החזון שלנו.

### מהו מחזור הפעולה של מכון ראות?

מחזור הפעולה של מכון ראות בתהליך ההשפעה הבסיסית כולל שישה שלבים כדלקמן:

- **זיהוי תחומים שבהם קיימים פערים אסטרטגיים ('תחומי מיקוד')** – מכון ראות מתמחה בזיהוי תחומים שבהם קיים 'פער בסיסי'. פער כזה מתגבש כאשר התפיסה הקיימת אינה מתאימה להתמודדות עם האתגרים וההזדמנויות הניצבים בשער. בתחומים כאלה יש לסגור את הפער הבסיסי. מכון ראות מבצע עבודה זו באמצעות יישום של חבילת המתודולוגיה של חברת פרקסיס.
- **מחקר ממוקד** – לאחר זיהוי תחומי המיקוד, מכון ראות עוסק במחקר ממוקד של הפער הבסיסי ובניסיון לגבש אסטרטגיה שתאפשר לסגור את הפער. בתהליך זה הצוותים של מכון ראות מנתחים ספרות, מראיינים מומחים ועוסקים בתהליכים של יצירת ידע חדש. גם עבודה זה מבוצעת באמצעות יישום של החבילה של חברת פרקסיס.
- **זיהוי ומיפוי קהילת המנהיגות, ההשפעה והסמכות** – בד בבד עם שלב המחקר הממוקד, מכון ראות ממפה את קהילת האנשים בעמדות השפעה (influence), מנהיגות (leadership) וסמכות (authority) בתחום המיקוד. אנשים אלה יכולים לבוא מקרב הפוליטיקאים ופקידי הציבור בשלטון המרכזי וברשויות המקומיות, מקרב אנשי עסקים, פילנתרופים, אקדמאים וחוקרים, מהמגזר השלישי, מהעולם היהודי או ממדינות העולם.
- **בניית אסטרטגיית ההשפעה** – בשלב זה מכון ראות מעצב את האסטרטגיה שמטרתה להביא לסגירת הפער הבסיסי. אסטרטגיה זו תחולק למערכות שיש להן הגיון ברור. מימוש האסטרטגיה אורך חודשים ואף שנים. הבסיס התיאורטי שעליו אנו נסמכים בשלב זה הוא עבודתו של ד"ר רון חפץ אודות מנהיגות ללא סמכות (leadership without authority).
- **להיות ה'זרז' של השינוי הבסיסי** – בשלב זה מכון ראות נוקט פעולות שמטרתן לחולל שינוי בסיסי כגון: (1) מיתוג החזון שאליו יש לשאוף; (2) יצירת תחושת דחיפות ביחס לשינוי; (3) מחקר ממוקד; (4) קישור בין קבוצות, ארגונים ואנשים שונים שרתומים למימוש החזון החדש; (5) הגדלת עוגת המשאבים העומדת לרשות כלל העוסקים בקידום השינוי הבסיסי; (6) זיהוי מודלים של הצלחה, מחקר ממוקד שלהם, תיעודם ושכפולם; (7) בניית בסיס ידע משותף למשל בדמות פורטל אינטרנט; (8) פעילות לעדכון החקיקה, הרגולציה והתקינה.

■ **יציאה (exit)** – מכון ראות יפעל בתחום המיקוד כל עוד יש לו ערך מוסף ייחודי. אם נכשלנו או כשעבודתנו מצליחה ואנו מחוללים שינוי בתפיסות אנו נוטשים את תחום המיקוד ומחפשים תחום מיקוד חדש.

### מה הערך המוסף הייחודי של מכון ראות?

כל אחד מהנדבכים של האסטרטגיה של מכון ראות – השפעה בסיסית, פיתוח מודל ארגוני ייחודי והכשרת קבוצה של מנהיגים-אסטרטגים – מייצג ערך מוסף ייחודי במרחב הציבורי הישראלי והיהודי. בנוסף:

- מכון ראות מתמחה בשילוב בין הדרג שמעצב את המדיניות מנקודת מבט מערכתית וארוכת טווח ('הרמה האסטרטגית') לבין דרגי השטח ('הרמה האופרטיבית').
- מכון ראות מסוגל לספק תשומות לתהליכי קבלת החלטות בפרק זמן קצר מאד.
- מכון ראות פועל במרחב הבין-תחומי ומסוגל לטפל בנושאים שמשלבים מספר רב של תחומי מחקר וידע.
- מכון ראות מתמחה ביצירת ידע חדש בסוגיות שמחייבות עיצוב אסטרטגיה חדשה ויישומה.

### מה ההבדל בין ראות לבין מכוני מחקר (Think Tanks) ויחידות אסטרטגיות?

מכון ראות מאורגן בהתארגנות ייחודית בהשוואה למכוני המחקר (think tanks) ויחידות אסטרטגיות בארץ ובעולם בהיבטים האלה:

- האתגר המרכזי בתהליכי קבלת החלטות עבור מכון ראות הוא אתגר 'הרלוונטיות' קרי ההגדרה של הבעיה הניצבת על סדר היום. מרבית מכוני המחקר האחרים רואים בסגירת פערי ידע שמקורם באיסוף מידע ובעיבודו את האתגר המרכזי.
- הערך המוסף הייחודי של מכון ראות טמון בשליטתו בשיטת החשיבה שמתמחה בעיצוב מענה לאתגרים אסטרטגיים. הערך המוסף הייחודי של מרבית מכוני המחקר האחרים נובע משליטתם בתחום ידע כלשהו כגון כלכלה או ביטחון לאומי. לעיתים מכונים אלו מחזיקים בהשקפת עולם כלשהי כגון שמאל או ימין.
- מכון ראות הוא המותג בזכות הארגון ושיטת העבודה. זהותם של עובדיו של מכון ראות אמורה שלא להשפיע על איכות התשומה למרחב הציבורי. המותג של מרבית מכוני המחקר מתבסס על המומחים שבשירותיהם.
- מכון ראות מוביל ומנהיג באמצעות הצפת 'שאלות' והצבת 'סימני שאלה'. מרבית מכוני המחקר האחרים מובילים באמצעות מתן 'תשובות' קרי באמצעות פירוט הפעולות שהמומחים במכון היו עושים לו הסמכות הייתה בידם.

### מה הממשק ומערכת היחסים בין ראות לבין מכוני מחקר אחרים?

מכון ראות מחויב להשאת היעילות והאפקטיביות של המרחב הציבורי. אנו מחויבים לפעול ברוח העיקרון של 'הגדלת העוגה' ולהימנע ממעשים שיש בהם 'משחקי סכום אפסי'. זהו ערך מרכזי עבורנו שאמור לבוא לידי ביטוי בכל הרבדים של פעילותנו.

מכון ראות רואה במכוני המחקר האחרים שותפים פוטנציאליים וישויות שיש להם יכולות שמשלימות ליכולות שלו. מצד אחד, מכון ראות שולט ומיישם מתודולוגיה לזיהוי בעיות אסטרטגיות ולעיצוב המענה. צוות המכון לא כולל מומחים בעלי שם. מצד שני, במכוני מחקר אחרים יש מומחים רבים, אך ברובם אין שיטת עבודה משוכללת לטיפול בנושאים אסטרטגיים. לכן מכון ראות ומכוני מחקר הם 'מוצרים משלימים' שיש להם בסיס לשיתופי פעולה בכל תחומי המיקוד שבהם הם פועלים.

לאור עקרון זה, אתר האינטרנט של מכון ראות – [www.reut-institute.org](http://www.reut-institute.org) – מבוסס על היגיון של פורטל, קרי הוא נותן מקום של כבוד לעבודות, למסמכים ולמאמרים של גופים אקדמאיים ומכוני

אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

מחקר אחרים. אתרי האינטרנט של מרבית מכוני מחקר האחרים בנויים על העיקרון של 'חלון ראווה' של עבודת הארגון.

### מי קהל היעד של מכון ראות?

קהל היעד של ראות מורכב מכלל האנשים בעמדות מנהיגות, השפעה או סמכות שפועלים בתחומי המיקוד שבהם אנו עוסקים ויכולים לתרום לשינוי בסיסי בישראל או בעם היהודי. קהילה זו כוללת נבחרי ציבור ופקידים ברמה הלאומית בכנסת ובממשלה וברשויות המקומיות; וכן במגזר העמותות, הפילנתרופיה, העסקים, והאקדמיה; ובעולם היהודי.

### מי מממן את מכון ראות?

מכון ראות ממומן ונתמך על ידי רשת של תורמים וקרנות פרטיים – רובם המכריע ישראלים ויהודים – המאמינים בחזון שלנו וביכולתנו לממש אותו. כל תרומה שמעלה חשש של ניגוד עניינים מחייבת דיון והחלטה רשמית ופומבית של הוועד המנהל של מכון ראות.

### מדוע מכון ראות לא גובה תשלום עבור שירותיו?

מכון ראות הוא מוסד ללא כוונת רווח (מלכ"ר), שמספק את שירותיו, ללא תמורה, לאנשים בעמדות מנהיגות, קבלת החלטות או השפעה במרחב הציבורי הישראלי. ככלל, מכון ראות לא גובה כסף עבור השירותים שהוא מספק בשל הסיבות הבאות:

- **זמני תגובה** – גופים ציבוריים בישראל חייבים לקיים מכרזים בטרם התקשרות בחוזה. מכרזים אלה הם תהליכים ארוכים ומייגעים שאורכים שבועות ארוכים. ברוב המקרים שבהם אנו פועלים זמני התגובה הנדרשים מאיתנו קצרים מאוד.
  - **הלקוחות לא ידועים שהם לא יודעים ולכן לא יכולים לשלם** – מכון ראות מתמחה בטיפול בפערים בסיסיים שנובעים מכך שמקבלי ההחלטות לא מודעים לכך שהמדיניות שבה הם נוקטים אינה רלוונטית אל מול המציאות המשתנה. לכן, הלקוחות הפוטנציאליים של ראות לא יודעים שהם לא יודעים ולכן ולא יפנו לבקש עזרה בתחומים אלה.
  - **מכון ראות מחויב לנושא ולא ללקוח** – מכון ראות משרת את מדינת ישראל ואת העם היהודי ומחויב לנסות ולחולל שינוי בסיסי שהוא חיוני לעתיד המדינה ולשגשוגה. עבודה זו מחייבת חופש לפעול מול מגוון רחב של אנשים וארגונים בעמדות מנהיגות, השפעה או סמכות, שאינו עולה בקנה אחד עם מערכת יחסים שבין ספק ללקוח.
  - **חופש לחשוב ולהמליץ** – מכון ראות מנסה לחולל שינויים בסיסיים במרחב הציבורי הישראלי והיהודי. כאמור, שינויים אלה כרוכים בבחינה של מרקם הערכים, סדרי העדיפויות, תבניות ההתנהלות וההרגלים במרחב הציבורי. במיזמים רבים של מכון ראות מתברר שגם 'הלקוח' צריך להשתנות. לכן, חשוב ביותר שמכון ראות ישמור על החופש לחשוב, להמליץ ולפעול ברוח המלצות אלה.
- לכלל זה יתכנו יוצאים מן הכלל שבהם מכון ראות יקבל תמורה בעבור עבודתו וזאת כאשר העבודה משתלבת עם החזון והשליחות של מכון ראות ומשרתת אותם ומכון ראות היה מבצע את הפרויקט בכל מקרה וגם ללא תמורה או כנגד תמורה חלקית בלבד.

סוף.

## נספח ג': רשימת מקורות

### דוחות ומסמכים רשמיים

- איגרת סיכום של מפגש שולחן עגול שני בנושא מצב החירום בדרום הארץ, בראשות סגן שר הביטחון מתן וילנאי, תל אביב, 2009.
- ועדת אילון, הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום – דוח ראשוני, ירושלים, 2006.
- ועדת אילון, הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום – דוח שני, ירושלים, 2007.
- ועדת אילון, הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום – דוח סופי, ירושלים, 2009.
- דוח 'מחשבה' בנושא חוסן לאומי, סדנה חמישית, (זכרון יעקב: האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, 2007).
- מבקר המדינה, דוח בנושא היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, ירושלים: 2007.
- משרד ראש הממשלה, איגרת המפגש לסיכום הפעילות הבין-מגזרית המשותפת במהלך מצב החירום בדרום הארץ, ירושלים, מרץ, 2009.
- משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות, "ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות", (ירושלים: משרד ראש הממשלה: פברואר 2008).
- דוח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל, בראשות דן מרידור, אפריל 2006. (החלק הגלוי שפורסם בעיתונות הישראלית).
- דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, בראשות דוד ברודט, 2007.
- ועדת וינוגרד, דוח הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, ירושלים, 2008.
- ועדת משנה לכוננות וביטחון שוטף, דוח מיוחד בסוגיית מוכנות העורף לאיומים בלתי קונבנציונליים, ועדת החוץ והביטחון, ירושלים, כנסת ישראל, 2007.
- משרד העבודה והרווחה "צוות חירום ישובי (צח"י)", האגף לשירותים חברתיים ואישיים: השירות לעבודה קהילתית, יוני 2002.
- משרד העבודה והרווחה, "צוות חירום שכונתי (צח"ש) – תיק אב", האגף לשירותים חברתיים ואישיים: השירות לעבודה קהילתית, יולי 2004.
- משרד העבודה והרווחה, "תיק צוות חירום שכונתי (צח"ש) – חלק שני", האגף לשירותים חברתיים ואישיים: השירות לעבודה קהילתית, מאי 2004.
- חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א – 1951.
- הוראות מל"ח – משק לשעת חירום, החלטת ממשלה 1716, יולי 1986.
- חוק שירות עבודה בשעת-חירום, התשכ"ז – 1967.

### ניירות עבודה ומאמרים

- אלרן מ., "מוכנות החזית האזרחית: הפערים בין הצרכים למענים", בתוך שלמה ברום וענת קורץ, (עורכים), הערכה אסטרטגית לישראל 2009, (תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2009), עמ' 25-33.
- אלרן מ., "זירת העורף במבצע 'עופרת יצוקה': תפקוד נאות מול אתגר מוגבל - משמעויות לעתיד", עדכן אסטרטגי, כרך 11, גיליון 4, (תל אביב: INSS, פברואר 2009).
- אלרן מ., "זירת העורף במבצע 'עופרת יצוקה': סיכום ביניים", מבט על, גיליון 87, (תל אביב: INSS, ינואר 2009).

אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

- ארלן מ., **מבט על**, גיליון 87, (תל אביב: INSS, ינואר 2009).
- ארלן מ., **"רשות החירום הלאומית: סיכוי חדש או עוד מאותו הדבר?"**, **עדכן אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 3, (תל אביב: INSS, נובמבר 2007).
- ארלן מ., **"בל נפנה עורף לחזית האזרחית"**, **עדכן אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 2, (תל אביב: INSS, אוגוסט 2007).
- ארלן מ., **"נקודת מפנה (2) במוכנות זירת העורף? – תרגיל העורף הגדול: לקחים עיקריים"**, **עדכן אסטרטגי**, כרך 11, גיליון 1, (תל אביב: INSS, יוני 2008).
- ארד ע., אלון ג., **"פטריוטיות וחוסן לאומי בישראל"**, **המכון למדיניות ואסטרטגיה**, המרכז הבינתחומי - הרצליה, כנס הרצליה השישי, 2006.
- ביאלר א., **"חשיבה על הבלתי ניתן לחשיבה - אפשרויות והשלכות של הפצצות אסטרטגיות כנגד העורף הישראלי במלחמה הבאה"**, מתוך: **מדינה ממשל ויחסים בינ"ל**, 11, 1977, עמ' 71 – 84.
- בן בסט א., דהן מ., **"המשבר ברשויות מקומיות – יעילות מול ייצוגיות"**, **המכון הישראלי לדמוקרטיה**, פורום קיסריה ה-16, יולי 2008.
- בן-יוסף, ש., **"חוסן קהילתי"**, **אתר ניווט במורכבות**, יולי 2008.
- ברגר ר. וגלקופף מ., **השפעותיו של מצב הדחק המתמשך בשדרות**, מחקר ארגון נט"ל בשדרות, 2007. החלקים הגלויים שמופיעים באתר נט"ל.
- ברודט ד., מרידור ד., **"העורף כחזית: היבטים כלכליים לנוכח השינוי באופי העימותים"**, **המכון הישראלי לדמוקרטיה**, פורום קיסריה ה-15, יוני 2007.
- גרינפלד ג., **התנהלות המועצה במלחמת לבנון השנייה: זוח מיוחד, מועצה אזרחית הגליל העליון**, פברואר 2007.
- המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, **זוח מסכם של הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו**, (באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון, 2003).
- חושן ג., **"צה"ל – כיוונים להתחדשות והתעצמות חיזוק עצמות הארגון"**, **המרכז הבינתחומי הרצליה**, נייר עבודה, כנס הרצליה ה-7, 2007.
- כץ ח., אלון י., גדרון ב., יוגב ה., יעקובי מ., לוינסון א., רביב ע., **"המגזר השלישי במלחמת לבנון השנייה: יתרונות, מגבלות ויחסיו עם הממשלה"**, **חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל**, א (1), (באר שבע: המרכז לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון, 2007).
- לאור נ., ספירמן ס., **"אודות מודל 'תעצומות': מוכנות עירונית וחוסן אזרחי אל מול אסון המוני"**, **מרכז חוסן להתערבות בטראומה ואסון המוני ע"ש כהן-האריס**, יוני 2008.
- להבי א., **"קהילות מגורים חדשות בישראל - בין הפרטה להפרדה"**, **זין וזברים**, ב' (1), 2005.
- להד מ., זיגלמן י., שחם מ., שחם י., **"פיתוח חוסן קהילתי וארגוני באמצעות מודל החוסן הרב-ממדי"**, **מרכז משאבים**, ללא תאריך.
- לנדאו ד., **ניהול חוסן ביטחוני – תקן ישראלי**, (תל אביב: מכון התקנים הישראלי, ללא שנה).
- סולומון ג., קרנות יהודיות, **סדרת מאמרים**, (ירושלים: המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל, 2008).
- סופר ח., **"רעידת אדמה בישראל – האתגר והמענה"**, **מערכות**, 2008.
- קובר א., **"מה קרה לחשיבה הישראלית הצבאית? היערכות צה"ל לאתגרים עתידיים"**, **מרכז בגין סאדאת למחקרים אסטרטגיים**, (רמת גן: אוניברסיטת בר-אילן, יולי 2008).



אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

- שי ש., "מערך העורף במדינת ישראל", **המועצה לביטחון לאומי**, נייר עבודה עבור צוות בראשות השר עמי אילון, אפריל 2008.
- שפיר ה. ואח', "ארגון ותפעול מערך העורף במדינת-ישראל", **צוות בחינה בראשות האלוף במיל' הרצל שפיר**, צה"ל, אגף התכנון, 1992.
- שפיר ה. ואח', "מערך העורף – **איומים, הערכות ומבט לעתיד**", מסמך עבודה מתוך: מאזן החוסן והביטחון הלאומי, כנס הרצליה השלישי, 2002.
- **שקט יורים!?! – התנהלות התקשורת בעת סיקור המלחמה**, כנס המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2006.
- שתי"ל, **אזרחים בחזית דוח לסיכום כשלי הטיפול בעורף במלחמת לבנון השנייה מנקודת מבט אזרחית**, 2007.

#### ספרים וחברות

- אלרון מ., (עורך), **מוכנות החזית האזרחית בישראל למלחמה – סיכום כנס**, (תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, יוני 2009).
- אלרון מ., **חוסן לאומי בישראל: השפעת האינתיפאדה השנייה על החברה הישראלית**, (תל אביב: INSS, אוניברסיטת ת"א, 2006).
- אנדרסון ב., **קהילות מדומיינות: הגיגים על מקורות הלאומיות ועל התפשטותה**, (תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, 1991).
- בהם א., **פיתוח מודל של חוסן בארגונים קהילתיים במצב של מלחמה בעורף**, **כנס חיפה השני לאחריות חברתית**, (חיפה: אוניברסיטת חיפה, 2008).
- ביליג מ., סורקראוט ש., **החוסן הקהילתי של יישובי מטה בנימין**, (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2008).
- ביצור א., **מעמד העורף בתפיסת הביטחון הלאומי בישראל בין השנים 1956-1948**, חיבור לשם קבלת התואר דוקטור בפילוסופיה, (רמת גן: אוניברסיטת בר-אילן, 2003).
- בן-גוריון ד., **יחוד וייעוד, דברים על ביטחון ישראל**, (תל אביב: מערכות, 1971).
- בר זהר מ., **בן גוריון: ביוגרפיה**, (תל אביב: הוצאת משרד הביטחון, 1994).
- ברבאשי ל., **קישורים: המדע החדש של רשתות**, (תל אביב: ידיעות אחרונות, 2004).
- גרנות ח., **שעת הזהב: היחיד והחברה בלחץ החירום**, הוצאת דקל בשיתוף מפקדת פיקוד העורף, 1994.
- דרור י., **איגרת למנהיג יהודי-ציוני-ישראלי**, (ירושלים: הוצאת כרמל, 2005).
- טל י., **ביטחון לאומי: מעטים מול רבים**, (אור יהודה: הוצאת דביר, 1996).
- טליאס מ., ידין א., בן יאיר ש., אמסל ח., **מדריך לפיתוח ולניהול שותפויות בין-ארגוניות במגזר הציבורי**, אלכ"א – ג'וינט, 2008.
- מרכז השלטון המקומי בישראל, **רשות מקומית חזית ועורף!?!**, פרסום מיוחד בנושא ביטחון, אוניברסיטת ת"א, 2007.
- נביה ב., **החברה הפלסטינית בישראל במצבי חירום**, עטאא – המרכז הערבי לייעוץ והדרכה במצבי חירום, 2007.
- נחמיאס ד., **משילות השלטון המקומי בישראל: ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש**, הרצלייה, מפעלות – המרכז הבינתחומי הרצלייה, 2004.
- סופר א., ביסטרוב י., **מדינת תל אביב – איום על ישראל**, (חיפה: קתדרת חייקין לגיאואסטרטגיה, אוניברסיטת חיפה, 2006).



אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

- פארן ג., פדהצור ע., פרליגר א., התמודדות מול טרור בירושלים 1967-2002, (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2005).
- פרידמן ת., העולם הוא שטוח: העולם הגלובלי – החיים במציאות חדשה, (תל אביב: אריה ניר, 2006).
- פרנקל ו., האדם מחפש משמעות, (אור יהודה: דביר, 1970).
- קליין ד., התגוננות העורף: בחינת ההשקעה הלאומית, מזכר מס' 58, (תל אביב: מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת ת"א, 2001).
- קמחי י., תפיסת ביטחון הפנים של המשרד לביטחון פנים – האם היא ריאלית במציאות ישראלית?, המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל, 2007.

#### מצגות מקצועיות

- לאור נ., מוכנות עירונית וחוסן אזרחי אל מול אסון המוני, מרכז חוסן להתערבות בטרומה ואסון המוני ע"ש כהן-האריס.
- משרד הביטחון, לשכת סגן שר הביטחון, רשות חירום לאומית, תפיסת ההפעלה בעורף, פברואר 2008.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בניית קהילות חסונות במציאות מורכבת, המרכז לשירות עבודה קהילתית.
- משרד ראש הממשלה, העורף האזרחי בשעת חירום, כנס 'הרשות המקומית: עורף או חזית', נובמבר 2006.
- משרד ראש הממשלה, המועצה לביטחון לאומי, תפיסת ביטחון הפנים של ישראל.
- סלומון ז., מה 'מחזיק' אותנו במהלך 57 שנות מלחמה וטרור?, אירוע 'איים של חוסן', מרכז משאבים, פברואר 2006.
- פיקוד העורף, המיגון הפיזי ושיפור המיגון לחירום, בית ספר לחילוץ, להצלה ולהתגוננות אזרחית.
- פיקוד העורף, התורה לטיפול באירוע הרס, בית ספר לחילוץ, להצלה ולהתגוננות אזרחית.
- פיקוד העורף, התנהגות אוכלוסייה והכנת עובד בחירום, מחלקת או"ר, ענף רשויות ומשרדי ממשלה.
- פיקוד העורף, מל"ח – משק לשעת חירום.

#### אתרי אינטרנט

- המוקד לאחריות חברתית באוניברסיטת חיפה: (<http://socres.haifa.ac.il>)
- משק לשעת חירום - מל"ח: ([http://www.mod.gov.il/pages/public\\_service/meshek.asp](http://www.mod.gov.il/pages/public_service/meshek.asp))
- מכללת ספיר: (<http://www.sapir.ac.il>)
- מרכז משאבים: מיסודו של המרכז לשעת חירום ([www.icspc.org](http://www.icspc.org))
- משרד הרווחה: ([www.molsa.gov.il](http://www.molsa.gov.il))
- משרד ראש הממשלה: ([www.pmo.gov.il](http://www.pmo.gov.il))
- עמותת גוונים: (<http://www.gvanim.org.il>)
- פורום 15, פורום הערים העצמאיות: (<http://www.forum15.org.il>)
- פיקוד העורף: ([www.oref.org.il](http://www.oref.org.il))

אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

### Articles and Reports

- [Towards National Resilience: Good Practices of National Platforms for Disaster Risk Reduction](#), International Strategy for Disaster Reduction, United Nations, 2008.
- [Disaster Risk Management Profile](#), Kobe, Japan, April 2006.
- [The 9/11 Commission Report](#), National Commission on Terrorist Attacks Upon the US, July 2004.
- [National Reporting and Information on Disaster Reduction](#), Republic of Korea, World Conference on Disaster Reduction, 2004.
- Adger, N., "Social and ecological resilience - are they related?", **Progress in Human Geography**, Vol. 24, No. 3, 2000.
- Amit, K., Fleischer, N., "Between Social Resilience and Social Capital", at Friedland, Arian Kirschenbaum and Fleischer (eds.), [The Concept of Social Resilience](#), Samuel Neaman Institute, 2005.
- Bergh, A., [Resilience through Restructuring: Swedish policy-making style and the Consensus on Liberalizations 1980–2000](#), The Ratio Institute, 2006.
- Boin, A., McConnell, A., "Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns: The Limits of Crisis Management and the Need for Resilience", **Journal of Contingencies and Crisis Management**, Vol. 15 No. 1, March 2007.
- Bush, J., "A Bottom-Up Strategy for Catastrophic Events", in: Himberger, D., Sulek, D., Krill, S., "When there is no Cavalry", **Strategy + Business**, No. 48, 2007.
- Brest, P., "[In defense of strategic philanthropy](#)", **Proceedings of the American Philosophical Society**, 2005.
- Carvalho-Rodrigues F. and Dockery J., "Defining systems based on information exchange: structure from dynamics", **Biosystems**, Vol. 38, Issues 2-3, 1996.
- Carvalho-Rodrigues, F, Dockery, J and Rodrigues, T, "Entropy of plagues: A measure for assessing the loss of social cohesion due to epidemics", **European Journal of Operational Research**, Vol. 71, Issue 1, Nov, 1993, pp. 45-60.
- Cole, J., [Emergency Response and Civil Defense Workshop Report](#), Royal United Services Institute, 2007.
- Edward, C., [Resilient Nation](#), Demos, 2009.
- Elimeleh, N., [Crisis Management in the Community: Preparedness, Coping, Reconstruction](#), Training Manual, The Jewish People Policy Planning Institute, 2007.
- Hegney D., Ross H., Baker P., Rogers-Clark C., King C., Buikstra E., Watson-Luke A., McLachlan K. and Stallard L., [Building Resilience in Rural Communities: Toolkit](#), The University of Queensland and University of Southern Queensland, Toowoomba, 2008.

אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

- Kapucu, N., Van Wart, M., "[The Evolving Role of the Public Sector in Managing Catastrophic Disasters: Lessons Learned](#)", **Administration & Society**, Vol. 38, No. 3, 2006.
- Lundgren, B., "From planning for war to crisis management: The Swedish Experience", at Jennifer Cole (Ed.) **Emergency Response and Civil Defence**, RUSI, 2008, pp. 39- 42
- Maguire, B., Hagan, P., "[Disasters and Communities: Understanding Social Resilience](#)", **The Australian Journal of Emergency Management**, Vol. 22, No. 2, 2007.
- Maor, M., **Local Government Training and Development: A Theoretical Analysis and Illustrations from the US, UK, Denmark and Israel**, ELCA, JDC, (No date).
- Maor, M., "Emergency preparedness consultants at the local government level: the Israeli experience", **Disasters: The Journal of Disaster Studies, Policy and Management**, (forthcoming).
- Maor, M., "Local Government Training in England and Wales, Denmark and Israel", **Israel Affairs**, (forthcoming).
- Maor, M., "The Relationship between Intervention by Central/Federal or Local Levels of Government and Local Emergency Preparedness Training", **Administration & Society**, (forthcoming)..
- Messer, N., [The Role of Local Institutions and their Interaction in Disaster Risk Mitigation: a Literature Review](#), Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2003.
- Mohaupt, S., "[Resilience and Social Exclusion](#)", **Social Policy & Society**, Vol. 8, No.1, pp. 63–71, 2009.
- Norris, F., Friedman, M., Watson, P., Byrne, C., Diaz, E., Kaniasty, K., "[60,000 Disaster Victims Speak: Part I - An Empirical Review of the Empirical Literature, 1981–2001](#)", **Psychiatry**, Vol. 65, No. 3, 2002.
- Norris, F., Friedman, M., Watson, P., "[60,000 Disaster Victims Speak: Part II - Summary and Implications of the Disaster Mental Health Research](#)", **Psychiatry**, Vol. 65, No. 3, 2002.
- Norris, F., Stevens, S., Pfefferbaum, B., Wyche, K., Pfefferbaum R., "[Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness](#)", **American Journal of Community Psychology**, Vol. 41, No. 1-2, 2008.
- O'brien, G., Read P., "[Future UK emergency management: new wine, old skin?](#)", **Disaster Prevention and Management**, Vol. 14, No. 3, pp. 353-361, 2005.
- Quarantelli, E. L., "An assessment of conflicting views on mental health: the consequences of traumatic events", C. R. Figley (Ed.), **Trauma and its Wake**, pp. 173-215, 1985.

אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

- Quarantelli, E. L., "Ten Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters", **Disasters**, Vol. 21, 1, pp. 29-56., 1997.
- Schafer, W., Haynes, S., Carroll, J., Abrams, S., "[Emergency Management Planning as Collaborative Community Work](#)", **Journal of Homeland Security and Emergency Management**, Vol. 5, No. 1, Article 10, 2008.
- Templeman, D., Bergin A., "[Taking a Punch: Building a More Resilient Australia](#)", **Strategic Insights**, Vol. 39, 2008.
- The Jewish Agency, [Jewish Agency Mobilization During the Second Lebanon War and moving forward to Rebuild the Galilee](#), The Jewish Agency for Israel, 2006.

### Books and Memorandums

- Ben Meir, Y., Shaked D., **The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007**, The Institute for National Security Studies, Memorandum No. 90, 2007.
- Collins, J., **Good To Great**, HarperBusiness, 2001.
- Dean, W., **Real Leadership – Helping People and Organizations Face their Toughest Challenges**, Berrett-Koehler Publishers, 2005.
- Dror, Y., **The Capacity to Govern**, Frank Cass Publishers, 2001.
- Gladwell M., **The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference**, Little Brown and Company, 2000.
- Haddow, G., Bullock, J., Coppola, D., **Introduction to Emergency Management** (3<sup>rd</sup> Edition), Elsevier, 2008.
- Heifetz, R., **Leadership Without Easy Answers**, Harvard University Press, 2003.
- Inbar, E., **Israel's National Security: Issues and Challenges since the Yom Kippur War**, Routledge, 2008.
- Inbar, E., **Israel's Strategic Agenda**, Routledge, 2007.
- Lindell, M., Prater, C., Perry, R., **Introduction to Emergency Management**, John Wiley and Sons, 2007.
- Mcneill, J. R., Mcneill, W. H., **The Human Web: A Bird's-Eye View of World History**, W. W. Norton & Company, Ltd., 2003.
- Pollit, C., Bouckaert, G., **Public Management Reform**, Oxford University Press, 2004.
- Putnam, R., **Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community**, Simon & Schuster, 2001.
- Ramo Joshua Cooper, **The Age of the Unthinkable: Why the New World Disorder Constantly Surprises Us and What We Can Do About It**, New York: Little, Brown and Company, 2009.

אוגוסט 2009  
אלול תשס"ט

- Rennick, K., [Process: A Strategy for Developing Community Life and Place Attachment](#), Thesis submitted to the faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master in Landscape Architecture, May 2003.
- Scott, J., Marshall, G., **A Dictionary of Sociology**, Oxford University Press, 2005.
- Surowiecki J., **The Wisdom of Crowds**, Random House of Canada Ltd, 2004.
- Van Lee, R., Gerencser, M., Napolitano, F., Kelly, C., **Megacommunities: How Leaders of Government, Business and Non-Profits Can Tackle Today's Global Challenges Together**, Palgrave Macmillan, 2008.

#### Policy Papers:

- Deakin, N., Taylor, M., [Citizenship, Civil Society and Governance](#), Paper Presented at the International Society for Third-Sector Research Workshop, December 2002.
- Cabinet Office, [The National Security Strategy of United Kingdom: Security in an Interdependent World](#), Cabinet Office, Presented to Parliament by the Prime Minister, by command of Her Majesty, March 2008.

#### Websites

- FEMA - Federal Emergency Management Agency: [www.fema.gov](http://www.fema.gov)
- International Strategy for Disaster Reduction: [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)
- International Network for Social Network Analysis: [www.insna.org](http://www.insna.org)
- Government of Singapore: [www.gov.sg](http://www.gov.sg)
- Government of Sweden: [www.sweden.gov.se](http://www.sweden.gov.se)
- National Disaster Management Institute: <http://eng.ndmi.go.kr/Main.asp>
- Ready USA, Homeland Security: [www.ready.gov](http://www.ready.gov)
- Singapore's National Education, Nexus: [www.nexus.gov.sg](http://www.nexus.gov.sg)
- Singapore's Total Defence: [www.totaldefence.sg](http://www.totaldefence.sg)
- Swedish Armed Forces, The Home Guard:  
<http://www.mil.se/en/Organisation/The-Home-Guard/>
- Tokyo Metropolitan Government: [www.bousai.metro.tokyo.jp](http://www.bousai.metro.tokyo.jp)
- The Swedish Civil Contingencies Agency:  
[http://www.msbmyndigheten.se/default\\_138.aspx?epslanguage=EN](http://www.msbmyndigheten.se/default_138.aspx?epslanguage=EN)
- UK cabinet office: <http://www.cabinetoffice.gov.uk>
- UK Resilience: [www.ukresilience.gov.uk](http://www.ukresilience.gov.uk)
- US Homeland Security Office: [www.whitehouse.gov/infocus/homeland/](http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/)