



ניהול מתנדבים במצבי חירום

נייר מדיניות המוגש לשר הביטחון אביגדור ליברמן

עבודה במסגרת סדנה לניתוח מדיניות - תכנית מוסמך במדיניות ציבורית

המרצה: פרופ' מומי דהן

המתרגלת: הגב' איילת אלישר

מגישות: יערה פירון ונילי בן גיגי-וולף

ר"ח תמוז תשע"ו, 06 יולי 2016

מס' מילים בנייר המדיניות: 2,939

"עבודה זו מייצגת את עבודתנו שלנו בהתאם לכללי האתיקה המוזכרים בתקנות האוניברסיטה"

תוכן עניינים

3.....	תמצית מנהלים
4.....	רקע.....
6.....	הגדרת הבעיה.....
9.....	חלופות.....
11.....	הערכת חלופות.....
15.....	נספח 1 : הלקוח.....
19.....	נספח 2 : ישימות פוליטית.....
20.....	נספח 3 : מטריצת חלופות/קריטריונים במונחים טבעיים.....
21.....	נספח 4 : מטריצת חלופות/קריטריונים במונחים ברי השוואה.....
22.....	נספח 5 : ניתוח רגישות.....
24.....	נספח 6 : הגדרות.....
25.....	נספח 7 : מפרט תקציב.....
27.....	ביבליוגרפיה.....

תמצית מנהלים

מצבי חירום מסוגים שונים הינם למרבה הצער דבר תדיר ומוכר במדינת ישראל. אולם, בעתות חירום מתקשה המדינה לספק מענה לצרכים הבסיסיים של התושבים ברשויות המקומיות. אחד הגורמים המרכזיים לכך, הוא היעדרו של מנגנון סדור ואפקטיבי לניהול המתנדבים.

כדי להתמודד עם תופעה זו מוצע להנהיג תו-תקן מחייב של "רכז מתנדבים רשותי" אשר יהיה אמון על התנדבות בשגרה וחירום כאחד. על-פי הצעה זו תחום ההתנדבות בחירום ינוהל על-ידי משרד הרווחה ומערך רכזי התנדבות ברשויות המקומיות, ויהיה כפוף להתוויית המדיניות והפיקוח של רח"ל. מתווה זה דורש התמקצעות של משרד הרווחה בתחום ההתנדבות בחירום, והרחבת שיתופי פעולה עם שחקנים נוספים העוסקים בתחום.

פתרון זה מתבסס במידת מה על תשתית קיימת ועל-כן הסיכויים להחלתו גבוהים, העלויות הנדרשות הן נמוכות וטווח היישום קצר.

רקע

רעידת אדמה, מלחמה כוללת, מבצע צבאי, שריפה, שלג כבד ושיטפונות הינם רק חלק ממצבי החירום הפוקדים, ולדאבוננו סביר שעוד יפקדו, את מדינת ישראל. הנפגעים הישירים במצבים אלו הינם תושבי המדינה המצויים באזור המשבר. מצב החירום מאיים על הצרכים הבסיסיים ביותר: חילוץ מהריסות, פינוי מהבתים, גישה למזון ומים, מיגון, גישה למידע, תמיכה נפשית וחיוק מוראלי, אספקת תרופות, חלוקת שמיכות, ציוד היגייני, הפעלת הילדים, פינוי המוני ועוד.¹ לפגיעה זו חשופה במיוחד האוכלוסייה המטופלת בימי שגרה על-ידי הרווחה וכוללת זקנים, נכים ומוגבלים, חולי נפש בקהילה, אוכלוסייה הסובלת מקשיים כלכליים ועולים חדשים; מדובר בהיקף של כ-1.2 מיליון נפש ברחבי המדינה. אך בעת חירום מעגל הנזקקים לסיוע מתרחב עד כדי כלל תושבי המדינה (מבקר המדינה: 2007).

התופעה הבלתי רצויה:

פגיעה במענה לצרכים בסיסיים לתושבים ברשויות המקומיות במצב חירום.

ניסיון העבר מלמד כי מאפיין מרכזי של מצב חירום הינו מצב בו היקף הצרכים של האוכלוסייה עולה על יכולותיה של המדינה וסוכנויותיה לתת את המענה הנדרש (הכנסת: 2009). הפגיעה יכולה להתבטא בהיקף התושבים הזוכים לסיוע, במקצועיות הסיוע ובמהירות הטיפול. ברמה החברתית והלאומית "היעדר המענה לצרכי 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" (מכון ראו"ת: 2009).

בישראל לא קיים תיעוד של היקף הפגיעה המתרחשת בכל אירוע, ובראיונות שקיימנו עלה כי לא קיים אצל גורמי המדינה העוסקים בנושא מיפוי ברור של הפגיעות. עם-זאת, קיימת הכרה ברורה אצל כולם שהפגיעה קיימת. על כך מלמדים דו"חות מבקר המדינה המתריעים על מחדלים בהיערכות לטיפול בעורף במצבי חירום עוד משנת 1994, לאחר מלחמת המפרץ, ב-2001, לאחר היציאה מלבנון וב-2004 (מבקר המדינה: 1994, 2001, 2004). מלחמת לבנון השנייה חשפה ביתר-שאת ליקויים אלו, הדגישה את עוצמת פגיעותו של העורף ואת חשיבות ההיערכות הממשלתית. דו"ח מבקר המדינה ב-2007 קובע כי הטיפול בעורף בזמן המלחמה היה לקוי ביותר, תוך הותרת

¹ ר' נספח 6, הגדרות.

תושבי הצפון חשופים וחסרי הגנה, עד כדי פגיעה בשירותים חיוניים לתושבים ואף "ליקוי מאורות" (מבקר המדינה: 2007). דוגמא נוספת היא סופת השלגים החריגה שפקדה את ישראל בדצמבר 2013, שכללה שלג כבד, חסימת צירי תנועה והתמוטטות עצים על קווי חשמל. תושבים רבים נותרו נצורים בבתיהם ללא גישה למוצרי יסוד וללא חשמל, תקשורת וחימום: "בקרית-יובל הגעתי לזוג זקנים שהיו מנותקי קשר במשך 3 ימים בשלג, אף-אחד לא ידע עליהם".²

גם מדינות העולם אינן זרות לאירועי חירום מסוגים שונים ולפגיעה הנגזרת מכך לתושבים. בסופת ההוריקן "קתרינה" אשר פגעה בחופי ארצות-הברית ב-2005, רוב הנספים היו בני מיעוטים עניים אשר לא הצליחו להיחלץ מהעיר בכוחות עצמם. בנוסף, דווחו תופעות של ביזה ופשע. רבים מהבוזזים חיפשו מים ומזון, שהיו חסרים בעקבות האסון. ב-2013 נפגעה העיר טקלובן שבפיליפינים מטייפון. אלפים נהרגו, ורוב הבתים בעיר נפגעו. בראיון שערכנו עם מר ניתאי רייש מעמותת 'פירסט' העוסקת בחילוץ והתנדב באותו אירוע, עלה כי תפקוד המשטר בפיליפינים קרס בעקבות האסון, בתי כלא נפרצו, האיים נותקו מחשמל ומים והם נאלצו להסתובב בליווי מאבטחים חמושים לאור הכאוס ששרר במקום.

מלחמת לבנון השניה היוותה קו פרשת המים במדיניות הקיימת. לאחריה קובעת החלטת ממשלה מס' 1577 (15.4.2007) כי משרד הביטחון הוא הנושא באחריות הכוללת על העורף במצבי חירום. בהמשך, ביולי 2007 מוקמת רח"ל, רשות חירום לאומית, כגוף מטה במשרד הביטחון למימוש אחריות זו. דו"ח מבקר המדינה מגדיר את הרשות המקומית כלבנת-היסוד של מערך העורף, כשלוחתה של הממשלה, וקובע את אחריותה לטיפול בתושבים בעתות חירום כבעתות שגרה, בדגש על אספקת שירותים בסיסיים (מבקר המדינה: 2007). כמו-כן, פיקוד העורף מתחיל ללוות את הרשויות המקומיות ולפקח על היערכותן לחירום, ולקיים תרגילים תקופתיים.

ב-2015 שוב מפרסם המבקר סדרת דו"חות בדבר המוכנות לחירום וקובע כי על אף הפעולות שנעשו- "עדיין קיימים ליקויים רבים ביכולתם של הגופים הרלוונטיים להכין את העורף לאירועי חירום". הדו"ח המרכזי מצביע על ליקויים בחלוקת האחריות והסמכות בין גופי המדינה השונים המעורבים בסוגיה לאומית זו. הדו"ח מדגיש את דחיפותה של סוגיה לאומית זו, ואת הצורך להיערך לתרחישי חירום חמורים מאלו שהתמודדה איתם המדינה בעבר (מבקר המדינה: 2015). ב"שבוע החירום הלאומי" שנערך ביוני 2016 ביוזמת רח"ל, הוצגה תפיסה מעודכנת של קשת התרחישים, בהם מלחמה כוללת, רעידת אדמה וצונאמי (אלטושלר, אלרון, שחם: 2016).

² ר' ביבליוגרפיה, רשימת ראיונות

הגדרת הבעיה

כפי שעלה מהרקע, הרשויות המקומיות מוגדרות כאחראיות לתושבים, אך הן חסרות היכולת לספק את היקף הצרכים במשאביהן השגרתיים. גם במצב של ריתוק עובדים חיוניים, נדרשת להן מכפלת כוח משמעותית. במקביל, הניסיון בארץ ובעולם מלמד כי במצבי חירום ישנה התעוררות ספונטנית של מתנדבים המתגייסים לסייע- מאורגנים וספורדיים, מקצועיים ושאינם מקצועיים. החברה האזרחית מהווה משאב עשייה אדיר שיכול ונדרש למאמץ החירומי.³

עם-זאת, הבעיה אינה כרוכה רק במכפלת כח-האדם. לקחי האירועים האחרונים מלמדים כי משאב יקר-ערך זה אינו מנוצל באופן יעיל (בר, גרומב:2015). מהניתוח שלנו עלה כי הבעיה המרכזית היא היעדר גורם אחראי להיערכות וניהול מתנדבים במצבי חירום והיעדר המנגנון לניהולם. אחרת, התוצאה הינה כאוס בתוך כאוס: "המוני מתנדבים ספונטניים, לא מתואמים ולא מבוקרים, יכולים להפריע בפעולות הסיוע לאסון, ולגרום לאסון משני" (Stone,F:unknown).

הגדרת הבעיה:

היעדר מנגנון סדור ואפקטיבי לניהול מתנדבים ברשויות המקומיות במצבי חירום.

הגדרת בעיה זו מצביעה על פתרון ממשפחת מבנה הכוח. או בלשונה של דבורה סטון: "אסטרטגיות המבקשות לשנות את תוכן ההחלטות על-ידי העברת הכוח של קבלת החלטות אל אנשים שונים. שינוי המינויים, שינוי גודל הגוף המקבל החלטות, העברת סמכות קבלת החלטות מגוף אחד למשנהו- כולם דרכים לארגון מחדש של כוח פוליטי" (Stone,D:2002).

עדויות לזיקה שבין הגדרת הבעיה לתופעה הבלתי רצויה ניתן למצוא בשורה של התבטאויות, על-ידי הגופים המבקרים והמבוקרים כאחד. הללו מעידים שהמדינה לבדה אינה מסוגלת לתת את המענה הנדרש לצרכי האוכלוסייה בחירום, והיחידים שמגשרים על פער זה הם המתנדבים.

דיווחים של ארגוני ההתנדבות עצמם במבצע צוק איתן למשל, מעידים על היקפי המענה שסיפקו המתנדבים לצרכי התושבים: 'החברה למתנסים' הפעילה כ-300 מקלטים, העניקה שירות לכ-

³ טענה זו שבה ועלתה בכל הראיונות שקיימנו עם המומחים העוסקים בתחום.

35,000 תושבים, סך הכל דווחו 113,000 פעולות (בן נח: 2014). ארגון 'לב אחד' דיווח על הפעלה של 8,150 מתנדבים, כ-17,000 פעילויות והפעלות, מעגלי תמיכה בלמעלה מ-50,000 איש, ב-60 ישובים ו-13 רשויות (לב אחד: 2014).

הגופים המבקרים רואים במתנדבים משאב חיוני לגישור על הפער, ודורשים מהמדינה להיערך לניהול אפקטיבי של משאב זה לצורך מיצוי מקסימלי:

"לא נעשה תיאום מוקדם, על סמך מיפוי צרכים בסיסי, בנוגע לתחומים העיקריים שמומלץ שהגופים התורמים וההתנדבותיים יפעלו בהם כדי להשלים את הפעולה העיקרית של הגופים הממלכתיים שנועדו לטפל באוכלוסייה בעת חירום. עקב כך נפגעה אוכלוסיית הצפון שכן הגופים התורמים וההתנדבותיים לא יכלו במקרים רבים לספק את צורכיהם, ביעילות ובאפקטיביות המרביות על אף המשאבים הרבים שהקצו לכך"
(מבקר המדינה: 2007).

גם בעולם, חלים תהליכים בכיוון זה. במתקפת הטרור באוקלהומה-סיטי, 1995, הופיעו אלפי מתנדבים ספונטניים כדי לעזור, אך לא היה כל תהליך ניהול במקום. כלקח, גורמים רשמיים המליצו כי תכניות היערכות לאסון מקומי ומדינתי, יכללו תהליך לארגון וניהול מתנדבים. בעקבות אסון מגדלי-התאומים בארה"ב, 2001, פיתח 'פורום מנהיגות לאומי להתנדבות באסונות', 10 עקרונות מרכזיים לניהול מתנדבים ספונטניים באסונות, אשר מופיעים בספרות מאז כידע מרכזי בנושא. אחד העקרונות דן ב"אחריות משותפת" ולפיו ההתגייסות, הניהול והתמיכה במתנדבים היא בראש ובראשונה באחריות השלטון המקומי והמגזר השלישי, בתמיכה של רמת המדינה. תכנון מיוחד, שיתוף מידע ומבנה ניהולי נחוצים כדי לתאם את המאמצים ולנצל את היתרונות של מעורבות התנדבותית (Stone,F:unknown).

במסגרת הכתיבה דנו באפשרויות נוספות להגדרת הבעיה, בהקשר של כשלים בשימוש בכוח האדם העובד ברשויות ובדרכי אספקת השירותים לתושבים במצבי חירום. מצאנו כי כחלק מלקחי העבר, הרשויות המקומיות בין כה נערכות כיום לשיבוץ ייעודי של עובדים לשעת חירום. כלומר, גם אם המדינה תמקסם באופן אופטימלי את שירותיה ותתקן כשלים קיימים, היא לא תוכל לעמוד באתגר.

הגדרת הבעיה המוצעת על ידנו תואמת את משאבי הלקוח, ערכיו וענייניו. הטיפול בעורף הוא באחריותו של משרד הביטחון כפי שהוגדר על-ידי הממשלה, והגופים המבקרים מצפים ממנו

לטפל בכך. שר הביטחון ליברמן לא הביע בעבר עניין מיוחד דווקא בנושא התפקוד בחירום אולם מאידך לא זוהתה סיבה אפשרית להתנגדותו לכך.

מאירוע חירום למשנהו גוברת המודעות ברמה הממשלתית, ברשויות המקומיות ובחברה האזרחית לחשיבותו הגבוהה של משאב המתנדבים בחירום ולצורך בהסדרתו. בפועל, המצב עגום. ברמה הממשלתית, לא קיים גורם יחיד אשר אחראי על ההתנדבות בחירום, ונעשים שינויים תכופים ולא שיטתיים בתחומי האחריות בין המשרדים. מאז הקמתה, עברה רח"ל שינויים תכופים במערך החירום הלאומי, אשר ערערו את תפקודה, ועדיין קיים פער בין האחריות שהוטלה עליה לבין הסמכויות שבידה. הגורם המרכזי המוכר כיום לענין הינו משרד הרווחה. בתיאום שנעשה ב-2013 בין משרד הרווחה והמשרד להגנת העורף, נקבע כי משרד הרווחה יפעיל מתנדבים בחירום באמצעות רכזי המתנדבים שבאחריותו ברשויות המקומיות (וידרמן: 2014). כיום, אין חובה לרשות מקומית להחזיק רכז מתנדבים; הרשות בוחרת אם לבקש וההקצאה תלויה בתקנים. מתוך 255 רשויות, רק 123 מחזיקות תקן של רכז מתנדבים, בהיקף 50% ומטה. מתוך 122 רשויות ערביות, ישנו רכז מתנדבים רק ב-6 רשויות. 23 רשויות עם מעל ל-20,000 תושבים לא מחזיקות רכז התנדבות כלל. סה"כ חיים כיום 1,657,900 איש ברשויות ללא רכז (משרד הרווחה: 2016). ברשויות בהן קיים רכז מתנדבים, אחריותו המרכזית הינה על תחום ההתנדבות בשגרה. הוא אינו מחויב להיערך להתנדבות בחירום, ולא קיימת תורה סדורה כיצד לעשות זאת. כמו-כן, האחריות הישירה של הרווחה בחירום הינה על האוכלוסיות המטופלות אצלה בשגרה, ויש אחריות חלקית בלבד ביחס לאוכלוסיות אחרות המצטרפות למעגל הנפגעים בחירום (משרד הרווחה: 2014).

כן מצאנו, רשויות שגיבשו מודלים שונים הנוטים למערך מתנדבים עירוני, שאינו מוגבל רק לתחום הרווחה.⁴ כמו-כן ישנם מספר גופים בחברה האזרחית המתמחים בהתנדבות בחירום ומציעים לרשויות המקומיות הכשרות שונות. המגזר העסקי והפילנטרופי אף-הם מעורבים. למרות המורכבויות במערך החירום בישראל, ניכרת התבססות מעמדה של רח"ל כמובילה ברמה הממלכתית של מוכנות העורף לחירום (אלטושלר, אלרון, שחם: 2016).

צמצום התופעה-הבלתי-רצויה טמון בעינינו באופן הגדרת האחריות, הסמכויות והממשקים בין השחקנים הנדרשים לתחום ההתנדבות בחירום. נדרש תיווך שלם, על-אף מורכבותו, בין משרד הבטחון ורח"ל באת-כוחו, דרך הרשות המקומית ועד התושב בביתו.

⁴ ר' לדוגמא: עיריית חיפה, אשדוד, באר שבע.

חלופות

ההבדל המרכזי בין החלופות הינו בהגדרת הגורם האחראי על היערכות, מוכנות והפעלה של ההתנדבות בחירום. אך בשלושתן רח"ל נותרת בעלת האחריות העליונה, כמתווה מדיניות, מתקצבת ומפקחת. כמו-כן, ייקבע 'תו-תקן' למוכנות רשות מקומית להפעלת מתנדבים בחירום, שיוגדר ויפוקח על-ידי רח"ל, בשיתוף פיקוד העורף.

שלוש החלופות דורשות מערך רכזים ארצי לתחום ההתנדבות בחירום.⁵ ההקצאה לכל הרשויות המקומיות תהיה חובה, תוך התאמת היקף התקן על-פי גודל הרשות, מיקום גיאוגרפי ומצב סוציו-אקונומי. תפקיד הרכזים יכלול עבודת שטח מקיפה למיפוי צרכי התושבים במצבי חירום, הכשרת מתנדבים, היערכות תשתיתית, התמקצעות ותיעוד.

מפרט:

חלופה א:	חלופה ב:	חלופה ג:	
רכז מתנדבים רשותי	ארגון מומחה חיצוני	מטה מתנדבים ברח"ל	
כלל תושבי המדינה הנפגעים במצב חירום ⁶			היקף
תושבי הרשויות המקומיות			קהל יעד
כלל הרשויות המקומיות במדינת ישראל			איזור גיאוגרפי
6 חודשים	12 חודשים	12 חודשים	טווח יישום
150 מלש"ח	170 מלש"ח	160 מלש"ח	עלות

⁵ הניסיון מלמד כי אסור שמנגנון יתבסס על אדם אחד בלבד, לכן כשמדובר על רכז, הכוונה לצוות שיפעיל הרכז לצדו על-בסיס מתנדבים נוספים מהרשות/ הקהילה, ויאפשר גיבוי ותחלופה בחירום.

⁶ קשה לאמוד מראש במדויק את היקף השירותים שיידרשו והיקף האוכלוסייה שעלולה להזדקק לשירותים במצב חירום. משתנה מאירוע לאירוע ובכל מקרה, המדינה חייבת להיערך לכל תרחיש אפשרי ליתר בטחון.

חלופה א': רכז מתנדבים רשותי

חלופה זו דומה ביותר למצב הנוכחי. תחום ההתנדבות בחירום ממשיך להיות מנוהל על-ידי משרד הרווחה והרכזים הרשותיים, עם-זאת, יחולו מספר שינויים עקרוניים. ראשית, עיבוי כוח-האדם ברשויות המקומיות: הקצאת רכזים בפרישה גיאוגרפית מלאה, והרחבת היקף התקן לכל רשות. שנית, התמקצעות משרד הרווחה בתחום ההתנדבות בחירום, בדגש ראייה לאומית ורב-תחומית. שלישית, הידוק הקשר עם רח"ל לצורך התמקצעות, מינוף שיתופי פעולה עם שחקנים נוספים העוסקים בתחום, תקצוב ופיקוח.

חלופה ב': ארגון מומחה חיצוני

מיקור חוץ של ניהול תחום ההתנדבות בחירום לארגון מקצועי מומחה, מטעם החברה האזרחית, שייבחר במכרז. התוויית המדיניות והתקצוב ייעשו על-ידי רח"ל, והארגון הזוכה ייתן יעוץ ויבצע בפועל, תוך הכשרה וליווי צמודים של הרשויות המקומיות.

חלופה ג': מטה מתנדבים ברח"ל

הקמת מטה ייעודי ברח"ל לתחום ההתנדבות בחירום אשר מלבד מדיניות, יכתיב גם שיטת עבודה ברשויות המקומיות. החידוש המרכזי בחלופה הינו הקמת דסק ייעודי לנושא התנדבות בחירום בתוך רח"ל ובו רפרנטים המייצגים את משרדי-הממשלה השונים, החברה האזרחית, המגזר העסקי והפילנטרופי. הדסק יקדם תפיסה לאומית של הצרכים והמשאבים הנוגעים לתחום ההתנדבות בחירום, שתתורגם הלכה-למעשה אצל כל הנוגעים לדבר, ברמה הממשלתית והמקומית. חידוש נוסף הוא שמערך הרכזים ברשויות המקומיות שייך לרח"ל. בכך רח"ל מרחיבה את תפקידה מגוף מטה רגולטורי, לגוף ביצועי, שמיישם בשטח את המדיניות שקבע.

הערכת חלופות

קריטריונים להערכת החלופות:

תועלת (40%): קריטריון התועלת לטעמנו הוא בעל המשקל הגבוה ביותר, בהיותו הגורם המשפיע הישיר על צמצום התופעה-הבלתי-רצויה. לא מצאנו מדדים קיימים למדידת היעילות של התנדבות בחירום, על-כן הרכבנו בעצמנו, על-בסיס שיחות עם מומחים וטקסטים קיימים (ר' נספח 3).

עלות (15%): חישובנו עלות תקציבית של הקמת המערך והפעלתו, תוך אבחנה בין שנת ההקמה הראשונה לשנות ההפעלה שלאחר-מכן. העלות קיבלה משקל נמוך יחסית, לאחר שמצאנו כי אין הבדלים גדולים בין החלופות בהיבט התקציבי.

משילות (10%): הוספנו קריטריון ייחודי זה, מתוך הכרה במשילות כערך חשוב לסוגיה, ששב ועלה בראיונות השונים. מצב חירום מטבעו הינו מצב שברירי, העלול לאיים על היציבות והסדר הציבורי, ועל יכולת הרשות המקומית לשלוט על המצב. לכך נוספת ההתערבות של גורמים חיצוניים נוספים, מטעם השלטון המרכזי, החברה האזרחית ואחרים, שמאתגרים עוד יותר את משילותה. הגדרנו- משילות במצב חירום: יכולתה של הרשות המקומית לנהל את מצב החירום שבתחומה, תוך בקרה ותמיכה של השלטון המרכזי. על-פי בדיקתנו, יחס-הכוחות הרצוי בחירום: 80% לרשות מקומית/ 20% לשלטון המרכזי. בהתאם-לכך, בחנו את עמידתן של החלופות ביעד.

ישימות פוליטית (30%): קריטריון זה קיבל משקל גבוה יחסית בהינתן המורכבות הפוליטית המאפיינת את תחום החירום בישראל. שחקנים רבים מעורבים ובהיעדר גורם אחראי מוסכם, עלול להיות מאבק במגרש הפוליטי. התמיכה של השחקנים השונים בחלופות, היא תנאי מרכזי לאישורן והצלחתן.

טווח יישום (5%): גם כאן, מצאנו כי אין הבדלים גדולים בין החלופות בטווח היישום ומדובר בטווחי זמן יחסית קצרים. כמו-כן, מצאנו כי ההיבט הטכני משני ביחס לחשיבות הטיפול בסוגיה לטווח ארוך, ולפיכך המשקל של הקריטריון נמוך.

הערכת מידת ההשפעה של כל חלופה על-פי הקריטריונים:

תועלת: תוך בחינת הרכיבים של קריטריון התועלת, מצאנו כי לכל חלופה יתרונות יחסיים. חלופה ב' נמצאה כבעלת התועלת הגבוהה, בהיותה מבוססת על ארגון שכבר מקצועי בתחום

ההתנדבות, בתחום החירום, ובקשר הנדרש ביניהם. חלופה ג' קיבלה את הציון השני- הודות לאחריות הלאומית של רח"ל, היא נהנית מגישה לבעלי עניין רבים ולמשאבי מדינה העשויים לתרום למקצועיות של תחום ההתנדבות בחירום. לחלופה א' יתרון משמעותי בהיכרות עם צרכי האוכלוסייה בשגרה ובקשר עם מתנדבים.

עלות: רכיבי העלות בשלוש החלופות זהים והעלויות הסופיות דומות. חלופה א' כרוכה בעלות הנמוכה, מכיוון שכשליש ממערך הרכזים כבר קיים, כמו-גם המנגנון הממשלתי התומך. העלויות של חלופות ב'-ג' זהות, חלופה ב' מתייקרת בעקבות רכיב תקורה, המאפיין הסכמים עם ארגונים חוץ-ממשלתיים.

משילות: חלופה א' קיבלה את הציון הגבוה, קרי פגיעה נמוכה במשילות, מכיוון שמרכז-הכובד נמצא בידיו של הרכז הרשותי ואין התערבות של משרדי-ממשלה נוספים. חלופה ג' קיבלה את הציון השני, עקב ההתערבות של מגוון גורמים ממשלתיים ברמה המקומית. חלופה ב' קיבלה את הציון הנמוך ביותר, שמדובר בארגון חיצוני לרשות המקומית; יש בכך הפחתה מאחריותה של הרשות לנהל את ענייניה ומשליטתה על השטח והמצב. כמו-כן, למרות שהארגון המומחה מקבל את האחריות למשימה, סמכויותיו חלשות על הגורמים שאיתם הוא נדרש לעבוד בשגרה ובחירום.

ישימות פוליטית: חלופה א' קיבלה את הציון הגבוה; בהיותה דומה ביותר למצב הקיים, הקשרים עם בעלי העניין המרכזיים כבר מבוססים. עם-זאת, משרדי-ממשלה נוספים המעורבים בתחום ההתנדבות בחירום, עשויים להתנגד לבלעדיות שניתנת למשרד הרווחה. חלופה ב' קיבלה את הציון השני, צפויה התנגדות בעיקר מצד הרשויות המקומיות להפקעת אחריותן לטובת ארגון חיצוני. חלופה ג' בעלת הציון הנמוך מהשלוש, בעקבות מעמדה של רח"ל שעודנו לא מבוסס דיו, ובעקבות הפער בין האחריות לסמכויות שבידיה. כמו-כן עלולה להיות התנגדות מצד האוצר, שהדבר כרוך בהקמת מערך חדש לחלוטין. בהיבט זה, ייתכן שהאוצר יעדיף לקיים השקעה זו במסגרת היתרונות של מיקור חוץ- חלופה ב'.

טווח יישום: חלופה א' בעלת יתרון משמעותי, מכיוון שמערך הרכזים הרשותיים כבר קיים בחלקו וטווח היישום מתקצר. חלופה ב' כרוכה במכרז, שעשוי להיארך כחצי שנה. יתרון הניסיון של הארגון המומחה, כמו-גם גמישותו כארגון עצמאי, צפויים לקצר את ההליכים האחרים שנדרשים. חלופה ג' כרוכה בהקמת מנגנון שעדיין לא קיים ולא מוכר לרח"ל.

ביסוס הערכת החלופות

במהלך הצלילה לעומק הסוגיה התחוור לנו כי אנו פוסעות בשדה לא חרוש. ישנה ספרות רבה בתחום חקר ההתנדבות- מניעה, יתרונותיה וחסרונותיה, התנדבות מאורגנת לעומת ספונטנית ועוד. אולם בנוגע לסוגיית הניהול שלה, מי מהאורגנים של המדינה צריך לעסוק בה – לא מצאנו ספרות. על-כן קיימנו שורה ארוכה של ראיונות עם מגוון גורמים, מרמת השטח ועד המדינה, ולמדנו את המודלים הקיימים. מצאנו כי הגורמים העוסקים בכך, מתלבטים אף הם בשאלה זו ממש, כאשר לרוב כל אחד מהם מודרך על-ידי האינטרסים שלו. על-בסיס העקרונות המרכזיים שעלו, ותובנות שהפקנו תוך התהליך, קיימנו את הערכת החלופות.

גם בעולם מתמודדים עם סוגיית ניהול המתנדבים בחירום, ועם הצורך להפנים משאב משמעותי זה לתוך מנגנוני ההיערכות לחירום. בארה"ב למשל, קיים ארגון FEMA- Federal Emergency Management Agency, הסוכנות הפדרלית לניהול החירום, שכפופה למחלקה לביטחון המולדת. זוהי המקבילה לרח"ל בישראל. לאחר אסון מגדלי-התאומים בארה"ב, הוטלה על FEMA משימת הניהול של מתנדבים בחירום. National Voluntary Organizations Active in Disaster – NVOAD היא הקואליציה של הארגונים ההתנדבותיים הלאומיים הגדולים בארה"ב, אשר שמו בעדיפות עליונה את הפעילות הקשורה לאסונות. הארגון משמש צינור-מקשר מרכזי במטה של FEMA, ואף חתום על 'תכנית התגובה הלאומית'. ב-2010, חתמו FEMA ו-NVOAD על מזכר-הבנות שמרחיב את התקשורת והתיאום ביניהן (Stone,F:unknown).

ביפן, בעקבות גל ההתנדבות של אזרחים מן-השורה ברעידת האדמה בהנשין, 1995, יזמה הממשלה מהלכים לקידום ההכרה בתרומת המתנדבים לצמצום נזקי אסונות. הללו השפיעו גם ברמה הגלובלית- בעצרת הכללית של האו"ם ב-2001, לראשונה נידון הצורך להביא בחשבון את נושא ההתנדבות אל תוך שיקולי המדיניות. בכנס העולמי להפחתת אסונות שהתקיים ביפן ב-2005, עמדה על סדר-היום גישה הדורשת מבני-ממשל מתאימים על-מנת לממש את מלוא פוטנציאל ההתנדבות. עלה כי ארגוני ההתנדבות צריכים להיות מעורבים ברמה הארצית, האזורית והמקומית. כמו-גם, עקרון הביזוריות (Decentralization) של המנהיגות והסמכות במצב החירום למחוז, הרשות המקומית ואף לתשתיות קהילתיות, לצורך הגברת האפקטיביות של המוכנות והתגובה (World Conference on Disaster Reduction: 2005).

למען בדיקת המוצקות של הערכת החלופות, ערכנו מבחני רגישות הן למשקלות של הקריטריונים השונים והן בציונים הפנימיים. על-אף שינויים מגוונים שערכנו, החלופה הנבחרת נשארה זהה (ר' נספח 5).

המלצת המדיניות: חלופה א- רכז מתנדבים רשותי

היתרון המרכזי של חלופה זו הינו השייכות הטבעית של תחום ההתנדבות למשרד הרווחה, והקשר בין התנדבות בשגרה וחירום. זאת, גם אם לא מדובר באותם מתנדבים, ובחירום מופיעים מתנדבים אחרים מאלו שמתנדבים בעתות שגרה. הרווחה עובדת במודלים קהילתיים, מכירה מקרוב צרכים של תושבים במשבר, פועלת עם מתנדבים וארגונים חברתיים ומקדמת התנדבות. יתרון נוסף הינו שמשרד הרווחה עוסק במידת-מה בתחום ההתנדבות בחירום כבר כיום. הישימות הפוליטית לאישור החלופה גבוהים, העלויות הנדרשות הן הנמוכות ביותר, וטווח היישום קצר.

חולשתה המרכזית של חלופה זו היא בקריטריון התועלת. חירום אינו תחום מומחיותם הראשוני והמרכזי של משרד הרווחה והרכזים הרשותיים. כמו-כן, ישנו חשש שהעיסוק בהתנדבות בשגרה יפחית מהפניות להיערכות לחירום. האחריות על חירום כוללת טיפול באוכלוסיות שאינן מוכרות בשגרה לרווחה, ומתן מענה במסגרת תנאים, צרכים ואפשרויות שונים בתכלית. עם-זאת, התמקצעות משרד הרווחה, והפיקוח של רח"ל ופיקוד העורף על-פי תו-תקן, עשויים לשפר קריטריון זה. חולשה נוספת היא בכך שמשרד הרווחה פחות נגיש לשיתופי פעולה בין-משרדיים. אין זה בלתי-אפשרי, אך מורכב יותר.

נספח 1: תיאור הלקוח

שם הלקוח: אביגדור (איווט) ליברמן

תפקידו: שר הביטחון

כתובתו: נוקדים

משאבי הלקוח:

סמכויות- משרד הביטחון נושא באחריות הממלכתית לשמירה על ביטחון ישראל ברמה המדינית, הצבאית והאזרחית. המשרד מספק מענה ומתמודד עם אתגרי הביטחון של המדינה באמצעות בניית עוצמתו של צה"ל, קידום תחומי המחקר והפיתוח הטכנולוגיים-ביטחוניים, עידוד הייצוא הביטחוני, תמיכה בתעשיות המקומיות ומעורבות חברתית.

בכלל זה, בין משימותיו של משרד הביטחון, הרלבנטיות לנושא נייר המדיניות: ריכוז פעולות הממשלה בנושאי הביטחון הלאומי שבאחריותו והנחיית הגופים הכפופים והשותפים לביצוען, גיבוש מדיניות בנושאים אסטרטגיים-ביטחוניים, גיבוש תקציב הביטחון ומימושו באופן המיטבי, שימור וטיפוח החוסן החברתי העוטף את השירות הצבאי, מתקופת טרום הגיוס ועד בכלל, פיתוח תשתיות מדעיות, טכנולוגיות, תעשייתיות ולוגיסטיות בתחומי הביטחון הלאומי שבאחריות משרד הביטחון ועוד.

רשות חירום לאומית (רח"ל) היא רשות ממשלתית ישראלית שהוקמה ב-2007 כחלק מהפקת לקחי מלחמת לבנון השנייה. הרשות נועדה לתאם בין הגורמים השונים המטפלים באזרחים בשעת חירום. ביוני 2014, בעקבות סגירת המשרד להגנת העורף, חזרו תחומי הפעולה של רח"ל למשרד הביטחון, והסמנכ"ל בצלאל טרייבר מונה לעמוד בראשה.

מעמד פוליטי- במהלך חודש מאי 2016 לאחר משא ומתן קואליציוני הצטרף ליברמן עם מפלגתו לקואליציה ומונה לשר הביטחון. לפיכך מצבו הפוליטי כיום איתן, מרכזי ובעל השפעה מרובה.

מעמד ציבורי- בבחירות לכנסת ה-20 קיבלה מפלגת "ישראל ביתנו" שישה מנדטים בלבד.

סקר שפורסם בתקשורת במאי 2016 (תיבון: 2016) הראה לכאורה העדפה משמעותית של הציבור לטובת ח"כ יעלון על פני ליברמן מבחינת התאמה לתפקיד שר הביטחון. אולם סקרים קודמים

(חדשות2: 2015) הראו העדפה של הציבור לליברמן, כדמות שנתפסת כיכולה להתמודד היטב עם האיומים הביטחוניים של ישראל.

עמדות שהביע בעבר - לא נמצאו התבטאויות המעידות על עמדות הלקוח בסוגיה העומדת במרכז נייר מדיניות זה. ביחס לנושאים אחרים, עיקר התבטאויותיו של השר ליברמן, אשר קיבלו תהודה ציבורית, נוגעות לסוגיות הבאות: הסכסוך הישראלי-ערבי, דת ומדינה, יחסי חוץ ושינוי שיטת הממשל בישראל. ליברמן נחשב סמן ימני-ניצי ביחס לעימות הישראלי-ערבי, מוכן להכיר במדינה פלסטינית בתנאים מגבילים, הציע מתווה של חילופי שטחים, בכמה מקרים התבטא בחריפות נגד השמאל הישראלי. הביע תמיכה בעונש מוות למחבלים. ליברמן ומפלגתו מתנגדים להפרדת דת ממדינה בישראל. ליברמן תופס את הסכסוך הישראלי-פלסטיני כחלק מעימות רחב יותר בין המערב לאסלאם. תומך בהצטרפות לברית נאט"ו ולאיחוד האירופי. ליברמן סבור כי יש להכניס תיקונים בחוק האזרחות של ישראל, לפיהם יחויב כל אזרח במדינה לחתום על הצהרת נאמנות למדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, לעקרונותיה ולחוקיה. ליברמן תומך בשיטת הדמוקרטיה הנשיאותית, ושינוי שיטת הממשל הוא אף חלק ממצע מפלגתו. הוא תומך בשיטה של בחירות אזוריות, שבה המפלגה הזוכה מקבלת את כל המושבים. לא היו לו התבטאויות ספציפיות בנושא תפיסת החירות של ישראל, אך בהחלט נחשב ונתפס כ'ביטחוניסטי'.

לו"ז פוליטי - הבחירות הבאות לכנסת ה-21 מתוכננות לשנת 2019. כלומר, על פניו, יש בידי שר הביטחון די זמן על מנת לקבל החלטה בדבר החלופות המוצעות ולבצע כל אחת מהן. גם אם הממשלה הנוכחית תקפד את פתיל חייה בטרם עת, כמו ברבות מן הממשלות הקודמות, עדיין לא נראה כי נשקפת לה סכנה משמעותית בזמן הקרוב ויש די זמן להוציא את החלופות לפועל אם וכאשר השר ירצה בכך.

יכולת לקדם את החלופות מול בעלי העניין - בעלי העניין העיקריים בחלופות השונות הינם: רח"ל, פיקוד העורף, משרד הרווחה, ראשי הרשויות המקומיות, משרדי ממשלה נוספים כגון משרד החינוך ועמותות העוסקות בתחום החירות.

רח"ל כפופה לשר הביטחון ומשרדו. אמנם גוף זה עבר טלטלות רבות בעשור האחרון, אולם נראה כי בשנה האחרונה מעמדו הולך ומתייצב; מונה לו מנהל בשנת 2014, מתחזקת ההכרה בתפקידו ומתבססים שיתופי הפעולה עם השחקנים המקבילים. האתגר המרכזי עודנו כרוך בפער בין האחריות שבידי רח"ל לבין הסמכויות שבידיה, בדבר העברת תקציבים למשרדי ממשלה אחרים

ו/או פיקוח עליהם (חלופות א, ג). אך התהליכים המתרחשים מחזקים את היתכנות קידום החלופות.

החלופה הראשונה נוגעת לקשר שכבר קיים בין משרד הביטחון ומשרד הרווחה סביב נושא ההתנדבות בחירום אולם בהיקף מוגבל. חלק מהתקציבים לרכזים הרשתיים מגיעים ממשרד הביטחון. החלופה מבקשת לבסס ולהרחיב קשר זה. שר הרווחה כיום הינו חיים כץ, חבר סיעת הליכוד. לא ידוע על חיבה מיחדת או לחילופין יריבות בין המשרדים, אולם מתוקף מעמדו המרכזי ותקציביו הגדולים של משרד הביטחון, לצד המעמד הייחודי שניתן למשרד הרווחה לטיפול בנושא ההתנדבות בחירום, לא צפויה בעיה בהקשר זה. באשר לחלופה השנייה, ארגוני חברה אזרחית נמצאים כבר כיום בקשר ושיתופי פעולה עם משרד הביטחון ועם רח"ל בפרט. לגבי החלופה השלישית, צפויה הירתמות של משרדי הממשלה השונים, אשר מובטח להם מקום סביב שולחן השותפים. באשר לפיקוד העורף ורח"ל, מזה שנים שררו בין הגופים יחסים המאופיינים ביריבות ותחרות. עם זאת, כיום היחסים הולכים ומתבססים לכדי הכרה הדדית ושיתוף פעולה. במידה ויישמר מעמדו ותפקידו של פיקוד העורף, כפי שמוצע, לא צפויה בעיה.

יש לציין כי כיום משמש כיועץ לראש רח"ל- שמואל וגשל, מנכ"ל משרד הרווחה לשעבר. מהראיון שקיימנו איתו ניכר כי יש פוטנציאל לקידום כל אחת משלוש החלופות, על אף האתגרים הכרוכים בכך.

ערכיו של הלקוח:

מזוהה כ'נץ', ימני. נחשב ביטחוניסט, אשר חוסנה של המדינה חשוב לו. לא נמצאו התבטאויות של הלקוח בנושא אמונותיו הכלכליות (המעידות על ערכיו בהקשר של כלכלת שוק או מיקור חוץ, למשל), על כן ניתן לשער שאין לו העדפה מסוימת מבחינה זו.

האינטרסים של הלקוח:

ראשית, כמקובל, ללקוח יש אינטרס לבסס הישגים בעלי הד ציבורי. מעבר לכך, לאור מקרים קודמים של מחדלי ביטחון לשר יהיה חשוב להבטיח טיפול מיטבי באירועי חירום ומניעת מחדלים עתידיים אפשריים. ייתכן כי דווקא עיסוק בתחום ההתנדבות בחירום יאיר את דמותו של השר, שנתפס כמיליטנטי אצל רבים, כמי שמקדם נושאים 'רכים' יותר של בטחון, בראי חוסן חברתי ותרומה אזרחית.

הערכה מסכמת:

שר הביטחון יכול להוציא לפועל כל אחת משלוש החלופות. החלופה הראשונה דורשת שיתוף פעולה עם משרד הרווחה, אולם בהתבסס על העובדה שכבר יש שיתוף פעולה כזה אשר הולך ומתחזק, וכן לאור כוחו העודף של משרד הביטחון מול משרד הרווחה, יש לשער כי המשך שיתוף הפעולה עימם אינו מוטל בספק. ללקוח אין העדפות, ערכים או עמדות הסותרים את אף אחת מהחלופות, והסוגיה כולה תחת סמכותו. שר הביטחון ליברמן לא הביע בעבר עניין מיוחד דווקא בנושא התפקוד בחירום אולם מאידך לא זוהתה סיבה אפשרית להתנגדותו לכך.

נספח 2: ישימות פוליטית/ עמדות בעלי עניין

בעלי העניין	משקל	חלופה א: רכז מתנדבים רשותי	חלופה ב: ארגון מומחה חיצוני	חלופה ג: מטה מתנדבים ברח"ל
ראשי רשויות	10%	תמיכה גבוהה	התנגדות נמוכה	תמיכה נמוכה
רח"ל	25%	תמיכה נמוכה	תמיכה נמוכה	תמיכה גבוהה
משרד הרווחה	20%	תמיכה גבוהה	התנגדות נמוכה	התנגדות גבוהה
פיקוד העורף	20%	תמיכה נמוכה	תמיכה גבוהה	התנגדות נמוכה
ארגוני מתנדבים והחברה האזרחית	5%	תמיכה נמוכה	תמיכה גבוהה	תמיכה נמוכה
משרדי ממשלה אחרים	10%	התנגדות נמוכה	לא צפויה התנגדות	תמיכה גבוהה
משרד האוצר	10%	תמיכה נמוכה	תמיכה נמוכה	התנגדות נמוכה
מידת הישימות הפוליטית	100%	גבוה	בינוני	נמוך

מקרא :

1- התנגדות גבוהה-

2- התנגדות נמוכה-

3- לא צפויה התנגדות-

4- תמיכה נמוכה-

5- תמיכה גבוהה-

נספח 3 : מטריצת חלופות-קריטריונים במונחים טבעיים

קריטריונים	משקל	חלופה א: רכז מתנדבים רשותי	חלופה ב: ארגון מומחה חיצוני	חלופה ג: מטה מתנדבים ברח"ל
תועלת	40%	2.83	3.83	3.16
עלות	15%	150 מלש"ח	170 מלש"ח	160 מלש"ח
משילות	10%	פגיעה נמוכה במשילות	פגיעה גבוהה במשילות	פגיעה בינונית במשילות
ישימות פוליטית	30%	גבוה	בינוני	נמוך
טווח יישום	5%	6 חודשים	12 חודשים	12 חודשים

פירוט קריטריון התועלת: רכיבי-משנה

רכיב	חלופה א: רכז מתנדבים רשותי	חלופה ב: ארגון מומחה חיצוני	חלופה ג: מטה מתנדבים ברח"ל
היכרות עם אוכלוסייה (תנאים וצרכים) בשגרה	5	3	1
היכרות עם אוכלוסייה (תנאים וצרכים) בחירום	1	5	4
גישה למתנדבים	4	5	3
גישה למשאבים ברמת מדינה	2	1	5
גישה לשיתופי פעולה עם מגוון שחקנים	2	4	5
בירוקרטיה	3	5	1
סכום	17	23	19
<u>ממוצע</u>	<u>2.83</u>	<u>3.83</u>	<u>3.16</u>

מקרא:

1-ציון נמוך

5-ציון גבוה

נספח 4: מטריצת חלופות-קריטריונים במונחים בני השוואה

קריטריונים	משקל	חלופה א: רכז מתנדבים רשותי	חלופה ב: ארגון מומחה חיצוני	חלופה ג: מטה מתנדבים ברח"ל
תועלת	40%	2.83	3.83	3.16
עלות	15%	4	2	3
משילות	10%	4	2	3
ישימות פוליטית	30%	4.1	3.55	3.15
טווח יישום	5%	4	3	3
סה"כ	100%	<u>3.56</u>	<u>3.24</u>	<u>3.11</u>

נספח 5: ניתוח רגישות

מבחן א'

השינויים: הורדת משקל קריטריון תועלת, לטובת קריטריון ישימות פוליטית

התוצאה: אין שינוי בדירוג הסופי

קריטריונים	משקל	חלופה א': רכז מתנדבים רשותי	חלופה ב': ארגון מומחה חיצוני	חלופה ג': מטה מתנדבים ברח"ל
תועלת	30%	2.83	3.83	3.16
עלות	15%	4	2	3
משילות	10%	4	2	3
ישימות פוליטית	40%	4.1	3.55	3.15
ישימות טכנית	5%	4	3	3
סה"כ	100%	<u>3.69</u>	<u>3.22</u>	<u>3.11</u>

מבחן ב'

השינויים: הורדת משקל קריטריון תועלת לטובת קריטריון עלות, ישימות טכנית

התוצאה: אין שינוי בדירוג הסופי

קריטריונים	משקל	חלופה א': רכז מתנדבים רשותי	חלופה ב': ארגון מומחה חיצוני	חלופה ג': מטה מתנדבים ברח"ל
תועלת	25%	2.83	3.83	3.16
עלות	25%	4	2	3
משילות	10%	4	2	3
ישימות פוליטית	30%	4.1	3.55	3.15
ישימות טכנית	10%	4	3	3
סה"כ	100%	<u>3.73</u>	<u>3.02</u>	<u>3.08</u>

מבחן ג'

השינויים: במשקלות ובציונים בתוך קריטריון ישימות פוליטית + הגדלת משקל קריטריון ישימות פוליטית במטריצה הכללית.

התוצאה: נוצר שינוי בציון הסופי של החלופות בקריטריון ישימות פוליטית, יתרון לחלופת "ארגון מומחה" ואחריה חלופת "מטה מתנדבים ברח"ל". אך עדיין אין שינוי בדירוג הסופי.

שחקן/מידת ישימות	משקל	חלופה א: רכז מתנדבים רשותי	חלופה ב: ארגון מומחה חיצוני	חלופה ג: מטה מתנדבים ברח"ל
ראשי רשויות	10%	3	2	5
רח"ל	25%	3	4	5
משרד הרווחה	20%	5	2	1
פיקוד העורף	15%	4	5	2
ארגוני מתנדבים והחברה האזרחית	5%	4	5	4
משרדי ממשלה אחרים	20%	1	3	5
משרד האוצר	10%	4	5	1
סה"כ ציון משוקלל	100%	<u>3.45</u>	<u>3.7</u>	<u>3.55</u>

קריטריונים	משקל	חלופה א: רכז מתנדבים רשותי	חלופה ב: ארגון מומחה חיצוני	חלופה ג: מטה מתנדבים ברח"ל
תועלת	30%	2.833333	3.833333	3.166667
עלות	15%	4	2	3
משילות	10%	4	2	3
ישימות פוליטית	40%	4.1	3.55	3.15
ישימות טכנית	5%	4	3	3
סה"כ	100%	<u>3.69</u>	<u>3.22</u>	<u>3.11</u>

נספח 6: הגדרות

מצב חירום

בחרנו להביא שתי הגדרות, המאירות היבטים שונים של מצב חירום:

1. "שעת חירום המוכרזת כתוצאה ממצב לחימה עם האויב, פיגועים חבלניים עויינים (פח"ע) ומצבי חירום הנובעים כתוצאה מאסון טבע או אסון תעשייתי, ו/או כל אירוע אחר אשר יוגדר כמצב חירום על ידי ממשלת ישראל" (משרד הרווחה: 2014).

2. "משבר ארצי-משבר שפוגע בחלקים גדולים של האוכלוסייה, בשטחים נרחבים של המדינה ומשפיע על השגרה בכל תחומי החיים. במצב זה חשוף חלק גדול מהאוכלוסייה לסכנה ומחסור חמורים" (ראו"ת: 2009).

צרכים בסיסיים בחירום

דו"ח מבקר המדינה לאחר מלחמת לבנון השנייה, מלמד על סוג הצרכים עליהם אותן נדרשת הרשות המקומית לספק לתושבים בחירום: "היערכות הרשות המקומית לעת חירום כוללת מכלול של מערכים תפקודיים שאמורים לפעול בתיאום ביניהם. המדובר, בין היתר, בהקמת תשתית ארגונית בתחומים האלה: אספקה של שירותים חיוניים לרבות חלוקת מזון; טיפול באוכלוסייה נזקקת; העברת מידע לציבור, הסברה ודוברות; מתן שירותים חיוניים בתחום ההנדסה והתשתיות (מים, ביוב ובינוי); פינוי אוכלוסייה למרכזי פינוי; הפעלת מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה (מבקר המדינה: 2007).

נספח 7: טבלת תקציב

חלופה ג: מטה מתנדבים ברח"ל	חלופה ב: ארגון מומחה חיצוני	חלופה א: רכז מתנדבים רשותי	רכיבים בתקציב
1532160	1532160	205200	עלות העסקה- ניהול ארצי של המערך 2 ש
600000	600,000	600,000	תקציב פעילות ארצי (הנהלה, רכזים מקומיים) - הכשרות, כנסים, תרגיל שנתי
350000	350,000	350,000	מערכת ניהול ממוחשבת
30720000	30,720,000	19,920,000	עלות העסקה- רכז חירום ברשות, משרה מלאה
113600000	113,600,000	113,600,000	תקציב פעילות ברשות- הכשרות, כנסים, תרגיל שנתי, שימור מתנדבים והוקרה
16000000	16000000	16000000	ציוד - מוקד חירום מאובזר
162802160	162,802,160	150,675,200	סה"כ
0	8,140,108	0	תקורה
162802160	170,942,268	150,675,200	סה"כ כולל תקורה
1017513.5	1,068,389	941,720	עלות לרשות
1002000	1,052,876	934,500	עלות לרשות ללא מערך ארצי
902000	952,876	834,500	עלות לרשות מהשנה השניה (ללא מערך ארצי, אחרי הקמת מוקד ומערכת ממוחשבת)
90200	95,288	83,450	בלתי צפוי מראש 10%
992200	1,048,163	917,950	סה"כ עלות משנה 2 אחרי בלתי צפוי מראש

מקרא

ש"ח	רכיבי מערך מקומי
150000	עלות שכר רכז רשותי
42000	רכב ודלק
160	מס' רכזים בפריסה ארצית ברשויות
10000	תרגיל שנתי רשותי
500,000	הכשרת עובדים/תושבים (לפי 50 קבוצות, 20 משתתפים, 10,000 ש"ח לקבוצה)
200000	שימור מתנדבים
100000	מוקד חירום מאובזר
	ניהול ארצי:
342000	מנהל אגף
205200	סגן
984960	6 מנהלים אזוריים
1532160	סה"כ
	הערות לפי חלופות
5%	חלופה ב- תקורה
0	חלופה א - אין תקצוב מנהל אגף ומנהלים אזוריים, מתבססים על המבנה הקיים
205200	חלופה א- נכלל תקצוב עבור דרגת סגן (מנהל ייעודי לתחום התנדבות בחירום)

ביבליוגרפיה

אלטשולר, א. אלרון, מ. שחם, י. "תרחיש ייחוס ביטחוני מורחב לחזית האזרחית בישראל" מבט על גיליון מס' 828 (9 יוני 2016). המכון למחקרי בטחון לאומי.

<http://heb.inss.org.il/index.aspx?id=4354&articleid=11914>

בן נח, צביקה. 2014. דין-וחשבון בהחברה למתנ"סים ומרכזים קהילתיים במבצע "צוק איתן".

בר, רונית. גרומב, משה. 2015. "התנדבות בחירום ומצבי אסון", בתוך: "התנדבות במציאות משתנה". הוצאת נדב.

החלטת ועדת שרים לביטחון לאומי ב/43 (19.12.2007).

החלטת ממשלה מס' 1577 (15.4.2007)

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2007/Pages/des1577.aspx>

הכנסת. 2009. דין-וחשבון הועדה לבחינת הערכות החזית האזרחית לשעת חירום.

וידרמן, גלית. 2014. התהליכים להסדרת פעולות המגזר השני והשלישי תחת אחריות רשות החירום הלאומית- מסמך חפיפה.

חדשות2. "סקר: ליברמן יכול לטפל בגל הטרור", Mako, 17 באוקטובר 2015

http://www.mako.co.il/news-military/politics-q4_2015/Article-c2bc8463c867051004.htm

מבקר המדינה. 1994. דין-וחשבון שנתי 44: "מקלוט ומיגון לאוכלוסייה האזרחית".

מבקר המדינה. 2001. דין-וחשבון שנתי 52א: "היערכות יישובי הצפון בעקבות היציאה מלבנון".

מבקר המדינה. 2004. דין-וחשבון שנתי 54ב: "מניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים".

מבקר המדינה. 2007. דין-וחשבון "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה".

מבקר המדינה. 2007. דין-וחשבון "היערכות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לעתות חירום ותפקודו בעת המלחמה".

מבקר המדינה. 2015. דין וחשבון "דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום",
דו"ח משנה "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף".

מכון ראוו"ת. 2009. דין-וחשבון "רשת חוסן אזרחית- מסגרת תפיסתית לחוסן לאומי ומקומי
בישראל- גרסה ב'".

משרד הרווחה והשירותים החברתיים. הוראה 1 פרק 20 בתקנות עבודה סוציאלית. 15.6.2014.
"הערכות למצבי חירום ומשבר".

משרד הרווחה, תחום התנדבות. 29.5.2016. דין-וחשבון "מיפוי תקני רכזי התנדבות ברשויות
המקומיות".

עמותת לב אחד-סיוע אזרחי בחירום. דין-וחשבון סיכום מבצע צוק איתן, 2014.

תיכון, אמיר. "סקר וואלה! NEWS: חצי מהציבור מעדיף את יעלון בביטחון, 29% - את
ליברמן", וואלה!, 19 במאי 2016 <http://news.walla.co.il/item/2962594>

Stone, D. (2002): Policy Paradox - The Art of Political Decision Making, W. Norton
&Co Inc.

Stone, F. (unknown): Managing spontaneous disaster volunteers. NC Commission on
Volunteerism and Community Service, Office of the Governor.

https://www.oregonvolunteers.org/media/uploads/FayeStone_PowerPoint.pdf

United Nations Volunteers. 2005. Disaster Risk Reduction, Governance and
Volunteerism: World Conference on Disaster Reduction, 18-22 January 2005, Kobe,
Hyogo, Japan.

ראיונות אישיים

שלטון מרכזי

בוכניק מזי, רמ"ד מתנדבים לשעבר בפקוד העורף, 2/5/2016

וגשל מנחם, יועץ לראש רח"ל ומנכ"ל משרד הרווחה לשעבר, 18/5/2016

וידרמן גלית, לשעבר ראש דסק חברה אזרחית ברח"ל, 29/5/2016

קבלו שרון, מנהלת המחלקה למדיניות וקשרים בינ"ל, משי"ב- הסוכנות הישראלית לסיוע ושיתוף

פעולה בינלאומי, משרד החוץ, 13/5/2016

שוורצמן יהונתן, מנהל תחום התנדבות במשרד הרווחה, 9/5/2016

שולמן חיים, ראש תחום אקדמיה והתיישבות, הרשות לפיתוח הנגב והגליל, 7/6/2016

בעלי תפקידים בתחום החירום וההתנדבות ברשויות מקומיות

אבגי-חדד תמי, רכזת מתנדבים עירונית לשעת חירום, באר שבע, 25/5/2016

אילן דוד, מרכז עירוני למכלול אוכלוסייה לשעת חירום, עיריית חיפה, 2/6/2016

בן איון חנה, מנהלת יחידת ההתנדבות העירונית אשדוד, 16/5/2016

בר-נדב בשמת, יועצת ארגונית, ליוותה הקמת היערכות בחירום בעיריית שדרות, 1/6/2016

נגר מוריה, רכזת התנדבות מ.א. שדות נגב, 29/5/2016

פרבר חגי, רכז מטח החירום בעיריית ירושלים, 16/5/2016

קוטרו חגית, רכזת מתנדבים עיריית אשקלון, 23/5/2016

קטרי הילה, רכזת התנדבות מ.א. אשכול, 29/5/2016

קריגר ניקי, מנהלת היחידה העירונית להתנדבות, עיריית ירושלים 2/5/2016

חברה אזרחית

בנר חמי, מנכ"ל לב אחד (סיוע אזרחי בחירום), 8/5/2016

וייברט אלי, יו"ר לב אחד (סיוע אזרחי בחירום), 3/4/2016

לוסקי גל, מנכלית IFA (Israeli Flying Aid), 4/5/2016

רייש ניתאי, עמותת פירסט (יחידות החילוץ המתנדבות בישראל), יחידת חילוץ מגילות, 3/5/2016

מחקר

דודה פטרישיה איזבלה, דוקטורנטית לאסונות בינלאומיים באוניברסיטת UCL לונדון ומתנדבת

באזורי אסון, 15/5/2016

דולב איה, רמ"ד מחקר בפקוד העורף, 5/5/2016

לאור אפרים, ד"ר למדיניות אסטרטגיה וניהול מצבי חירום קיצוניים, קינגס קולג', אוניברסיטת

לונדון, 16/5/2016