



הכנת קהילות עירוניות להתמודדות במצבי חרום – שי בן יוסף¹

תקציר

יצירת רשת חוסן אזרחית היא מפתח להתמודדות אוכלוסייה במצבי חרום בעלי אופי רחב ומתמשך. רשת החוסן היא תוצא (Emergent Property) רב רובדי, הנוצר כתוצאה מהיכולת המצרפית של פרטים, משפחות, קהילות וארגונים לפתח רשת של יחסים מועילים. לשם המחשה נתאר רשת זו בשלושה מימדים. בממד האופקי היא רשת של קשרים מועילים חוצי מגזרים המתקיימת בין ארגונים אזרחיים, עסקיים וממשליים וברמה האנכית מרמת הפרט, המשפחה, הקהילה, הרשות המקומית, המחוז והמדינה. על ציר הזמן הרשת מסוגלת להתארגן באופן גמיש וזריז אל מול אתגרים משתנים במצב חרום מתמשך. **הקהילה היא רכיב חיוני ליצירת רשת חוסן אזרחית בחרום.** בשנים האחרונות התמקדו רח"ל ופיקוד העורף, בצדק, בחיזוק הרשויות המקומיות שהוגדרו כ'לבנת היסוד' של חוסן העורף. **מיקוד זה עלול להפוך את הרשות המקומית ל'צוואר הבקבוק' שיתקשה למלא את הציפיות התלויות בו בעת חרום.** התארגנות קהילתית בחרום הוכחה כמקדמת חוסן אוכלוסייה בארועי חרום בעולם ובישראל (בן יוסף 2010). צוותי החרום היישוביים הפועלים במועצות האזוריות בישראל מהווים המחשה לאפקטיביות של התארגנות קהילתית לפני, בעת ולאחר ארועי חרום. **מסמך זה מציע גישה ושיטה המאפשרת ליצור, תוך זמן קצר ובהשקעה מועטה שולחנות עגולים כבסיס לרשתות חוסן קהילתיות במרחבים עירוניים. רשתות אלו יהוו נדבך משמעותי ברשת החוסן האזרחית של ישראל.**

א. תאור כללי

מהי קהילה ומדוע היא חשובה במצבי חרום?

המונח קהילה זכה להגדרות רבות (סקירות אצל: סדן 2010, בן יוסף 2010). הגדרה אפשרית לקהילה היא: "מערכת חברתית דינאמית, המקיימת מגוון התארגנויות, מערכות יחסים אישיות ומתמידות ומהווה מוקד להזדהות ומשמעות" (בן יוסף 2010). **לצורך מסמך זה אתייחס כ'קהילה' לאוכלוסייה החולקת מרחב מחיה גיאוגרפי משותף בסביבה עירונית, המהווה שכונה, רובע או כל תיחום מינהלי אחר המוגדר ע"י הרשות המקומית.**

מאז שנות החמישים מתפתח חקר ההיבט האנושי של מצבי אסון. ממצאי המחקר מסייעים לגורמי ממשל, ארגונים אזרחיים וקהילות לשפר את יכולתם להתכונן, להתמודד ולהשתקם לנוכח עליה גוברת ברמת הסיכונים (Drabek, 2010). מן המחקרים מסתמן כי לחוסן הקהילתי וליכולת ההתארגנות של קהילות השפעה משמעותית על יכולתם להתמודד עם מצבי אסון (Petterson 1999, Flint & Luloff. 2005, Tootley 2007). **מחקרים רבים רבים מלמדים על התפקיד החיוני של קהילות בתהליכי התמודדות עם ארועי חירום** להלן מקצתם: Buckland & Rahman. 1999, Tierney 2003, Flint & Luloff. 2005, Tootley 2007, Buckle 2000. צוות מומחים בראשות דניס מילטי מצא כי התמודדות מיטבית מתחוללת כאשר ארגונים והתארגנויות קהילתיים (Community Based Organizations) משלבים את פעילותם עם ארגוני סיוע חיצוניים (Mileti) 1999.

¹ סא"ל(מיל) ד"ר שי בן יוסף, סוציולוג, מתמחה בהתנהגות אוכלוסייה וקהילות בעת חרום. עמית ב'מהו"ת ישראל, מסמך זה נכתב כחלק מעבודת מטה להכנת הערכות לעבודה עם קהילות בפיקוד העורף ובקואליציה הישראלית לטראומה.

- התמודדות קהילתית במצבי חרום ואסון תהיה מוצלחת בתנאים הבאים :
- קיומו של חוסן קהילתי בימי שגרה – פלינט (Flint and Luloff 2005) ערכה מחקר השוואתי בין שש קהילות שנחשפו לסכנת אסון אקולוגי באלסקה ומצאה הבדלים דרמטיים ביכולתן להגיב. ההבדלים נובעים מהשוני ברמת המעורבות והלכידות הקהילתית של הקהילות השונות.
 - המצאותם של רכיבי החוסן הקהילתי - בשגרה ובחרום (בן יוסף 2010):
 - א. נכסים חומריים – הכנת המרחב הפיזי משאבים כלכליים, אמצעי התמודדות וטכנולוגיה נדרשת.
 - ב. התארגנות – יצירת מבנה (מוסדות, הערכות ארגונית, צוותי משימה, פורומים, שת"פ בין ארגונים ומערכות), עקרונות פעולה ונהלים, המקדמים פעילות נדרשת במצבי חרום..
 - ג. הון חברתי – בניית מערכות יחסים המחזקת את החוסן הקהילתי בכלל ותומכת את המערך הארגוני בפרט.
 - ד. תרבות – טיפוח ערכים נורמות אתיקה ומשמעות המהווים תשתית לקהילה בריאה. בדגש על תרבות של הסתמכות עצמית.
 - ה. מנהיגויות – פיתוח מנהיגויות המסוגלות לסייע לאנשי הקהילה להתאים את פעילותם לנדרש במצבי חרום.
 - הכנה מוקדמת של צוותי חרום/חוסן קהילתי - כאמור פרויקט הצח"י ממחיש עניין זה בישראל. בארצות הברית מקדמים תוכנית פדרלית המסייעת להקמת צוותי חרום קהילתיים ([Community Emergency Response Team](#)) (Petterson 1999, Victoria 2003, Ellen Zielinski 2006).
 - חוללות עצמית (Self efficacy) – הסתמכות רבה ככל האפשר של הקהילה על משאביה, הון אנושי וחברתי, ידע ונסיון, יכולת התארגנות וכו' (Petterson 1999, Nakagawa & Shaw 2004, Tootley 2007, Flint and Luloff 2005).
 - שילוב מיטבי - בין הקהילה לארגונים והתארגנויות הפעילים בחרום (Dynes & Bucle 1998, Buckland & Scillio 2002, Benini 1998, Petterson 1999, Tierney 2003 Quarantelli 2008, Rahman. 1999). ברקה וחבריו (Berke et al. 1993) מצאו כי קשרים אופקיים מועילים להיערכות הפנים קהילתית, וקשרים אנכיים מיטיבים את נגישותה למשאבי סיוע חיצוניים.
 - שיתוף במידע – ליכולת של ההתארגנויות הקהילתיות לאסוף, לעבד, להשתמש ולהפיץ מידע על המצב ועל הפעילויות הנדרשות בו השפעה קריטית על רמת ההתמודדות במצבי חרום (Hart et al. 1993).
 - התאמה – התארגנות קהילתית לחרום תהיה יעילה ככל שתצליח להתאים למצבים משתנים ובלתי צפויים ולהיבטים התרבותיים, החברתיים והחומריים של שח אוכלוסיית המקום (Zinher & Williams 1984, Wisner 2002, Scillio 2002, Buckle 2000).

האם במקום שבו יש רשות מקומית המתפקדת היטב נדרשת הערכות קהילתית?

התשובה היא כן ובגדול. הערכות קהילתית אינה באה במקום הערכות עירונית אלא כגורם משלים חיוני. התמודדות מוצלחת במצבי חרום מעוגת ביכולת לפעול במגוון רמות: אישי, משפחתי, קהילתי, עירוני ולאומי (Bar Yam 2004). חוסן קהילתי בשעת חרום מהווה **מפתח לחוסן הרשות המקומית**, עוגן של יציבות בסביבה סוערת. תפקודן של קהילות בעת חרום יקל במידה רבה את הנטל מהרשות המקומית ומשרדי הממשלה. עוגן קהילתי מוצק יכול **לצמצם במידה רבה את תופעת ההתפנות העצמית** שעלולה להיות אתגר משמעותי לגורמי הממשל. הערכות קהילתית בעת חרום. הערכות קהילתית מהווה **זרז להתאוששות מהירה ושיקום מוצלח** בחלוף הסכנה. בנוסף לאלה הערכות לחרום יכולה לחולל יכולת קהילתית **המשפרת במידה רבה את חיי היום יום**.

ב. אתגרים מרכזיים - הרשויות המקומיות צוואר בקבוק

תורת הפעלת העורף האזרחי רואה ברשויות המקומיות את 'לבנת היסוד' של עמידת העורף האזרחי במצבי חרום. בשעת חרום. בפני הרשות המקומית עומדים אתגרים כבדים:

1. מגוון מטלות לא מוכרות ודחופות - על הרשות המקומית להתמודד עם מגוון מטלות רחב, המחייב מענה מהיר בלוח זמנים קצר. מדובר בשינוי מהותי לעומת התנהלות בשגרה.
2. כח אדם מוגבל – ריבוי המשימות ואופיין דורש כח אדם רב. גם אם מרותקים לשע"ח יתייצבו בהיקף רחב, עדיין יהיו עובדים רבים המגוייסיים לצה"ל ואחרים שישארו בבית.
3. עומס ציפיות ודרישות מהרמה הלאומית - הרשות המקומית מהווה סוכן ביצוע מרכזי עבור רשויות לאומיות - רח"ל, פיקוד העורף ומשרדי הממשלה
4. עומס ציפיות ודרישות מצד התושבים - הרשות המקומית מהווה ההגורם המרכזי למתן מענה למגוון צרכי הפרט, המשפחה השכונה וארגונים אזרחיים ועסקיים הפועלים במרחב.

מצב זה עלול להפוך את הרשות המקומית לצוואר בקבוק המקשה על התמודדות העורף בחרום.

הנסיון העולמי מלמד כי התמודדות אזרחית מוצלחת במצבי חרום מחייבת מבנה מבוזר רשת משולבת של גורמים רבים הלוקחים אחריות להתמודדות עם אתגרי המצב (Kreps et al. 1994, Benini 1998, Scillio 2002, Tierney 2003, Tootley 2007). יצירת עוגנים קהילתיים יכולה להקל במידה רבה את הלחץ מהרשות המקומית

ג. המענה הקיים והמוצע

במגזר הכפרי מתפקדים בהצלחה מזה למעלה מעשור צוותי חרום / חוסן יישוביים (צח"י). השרות לעבודה קהילתית הוביל עבודת תכנון בהיקף מרשים בנסיון להתאים מערך זה להקמת **צוותי חרום שכונתיים** (צח"ש תוכנית אב 2004). מהלך זה לא צלח, לדעתי משתי סיבות. סיבה אחת היא האופי השונה של השתתפות והתנדבות במרחב העירוני מזו הקיימת במגזר הכפרי. הסיבה השניה היא כי מדובר בצוות של פעילים ומתנדבים ללא תשתית ראויה במוסדות הקיימים בקהילה ביום יום. מכל מקום, מהלך הקמת הצח"שים לא מילא עד כה את התקוות שתלו בו.

גישה אחרת רואה ברבעים או במינהלים הקהילתיים הפועלים בשגרה **שלוחה של המטה הרשותי** (תיק האב להפעלת השרות המקומית 2002) גישה זו מנוגדת לגישה הקהילתית כפי שהוצגה לעיל.

בנוסף על כך, ישנם מוסדות בקהילה אשר יש להם תפקיד בחרום, כגון מרכזי קליטה לאוכלוסייה מפונה. משאב קהילתי זה, אינו מנוצל לטובת הקהילה עצמה. **הפעור המרכזי בהערכות האוכלוסייה לשעת חרום הוא בפיתוח יכולת להתארגנות קהילתית לשעת חרום במרחב העירוני.**

עקרונות להתארגנות קהילתית לשעת חרום

1. **התארגנות עצמית** – מיצוי משאבי הקהילה (על פי כלל רכיבי החוסן שהוזכרו לעיל).
 2. **שילוביות** – יצירת ממשקים מועילים עם השרות המקומית, ארגוני הצלה וסיוע, ארגונים והתארגנויות הפעילים בעת חרום.
 3. **קישוריות** – טיפוח היכולת של הקהילה לאסוף, לעבד ולהפיץ מידע רלוונטי לאזרחים ולארגונים הקשורים עימה.
 4. **מרחב משותף (Bonding) ומקום לשונות (Bridging, Linking)** – יצירת מרחב קהילתי משותף תוך מתן התייחסות ויחס ייחודי לכל קבוצה בקהילה.
 5. **קיימות** – התערבות מוגבלת לתוצאות מתמשכות.
 6. **מנהיגות** – מנהיגות מועילה, אפקטיבית ורלוונטית, עם ולמען.
- הבסיס המוצע להערכות הקהילה לשעת חרום הוא שולחן עגול קהילתי.** זוהי מודולה פשוטה המאפשרת לקיים התארגנות קהילתית, בעת שגרה כבסיס ליצירת חוסן קהילתי בחרום.

מה הרעיון?

- להשתמש **בארגון עוגן** (בי"ס, מתנ"ס, בית כנסת...) אשר ייתן תשתית פיזית ואדמיניסטרטיבית לפעילות השולחן בשגרה ובחרום.
- לאסוף לשולחן העגול את **כלל הארגונים וההתארגנויות** הקיימים בקהילה בשגרה (כגון: ועד שכונה, מוסדות חינוך, מרפאות, מרכזים, בתי כנסת, בנקים, ארגוני מתנדבים, תנועות נוער, מועדוני קשישים, ארגונים עסקיים, מוסדות רווחה וכו').
- לחבר לשולחן העגול את **כלל הגורמים הפועלים** באזור מטעם **הרשות המקומית.**
- להכין בשגרה **נציגים מתוך השולחן העגול שיפעלו אל מול מכלולי מרכז ההפעלה הרשותי** ובעלי תפקידים ברשות המקומית, לפי הצורך.
- בעת חרום, מתאסף השולחן העגול ומארגן את כלל הגורמים בקהילה, להתמודדות עם אתגרי החרום.
- השולחן העגול, מהווה **מרכז לגיוס, השמה והפעלת מתנדבים** לצרכים שונים בקהילה או מחוצה לה.

פעילויות השולחן העגול הקהילתי בעת חרום:

- השולחן העגול יפעל באופן גמיש ומותאם על מנת לחזק את היכולת של תושבי השכונה/רובע/אזור, להתמודד עם מצב החרום. מוצגות כאן דוגמאות לפעילות אפשרית:
- מיגון – הפעלת מתנדבים לסיוע בהדרכה והתארגנות למשפחות ופרטים לאיתור והכנת מרחבים מוגנים.
- צרכים בסיסיים – סיוע לבעלי עסקים באזור לקיים אספקה סדירה של צרכי הקיום לאוכלוסיה
- תמיכה חברתית – יצירת נורמות של שכנות טובה וסיוע הדדי. התארגנות לצורך סיוע נדרש לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים ואנשים ב'מעגלי הפגיעה'.
- מידע – איסוף והפצת מידע אשר יכול לסייע בהבניית תמונת מציאות, בקרב אוכלוסיית השכונה, ברשות המקומית ואצל כלל ארגוני ההצלה והסיוע
- הפעלה – הפעלת התושבים בסיוע לקיום שגרת החרום, הגשת סיוע נדרש לארגוני ההצלה והסיוע, ייתוב מתנבים מהאיזור למשימות נדרשות בעיר ובאזור.
- אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים – איתור והסיוע לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים להתמודד עם המצב.
- ילדים ונוער – קיום פעילויות מתאימות לילדים ונוער כולל סיוע בהתארגנות להורים הממלאים תפקידים חיוניים.
- סיוע בפתרון בעיות – מוקד מקומי לסיוע לבעיות המתעוררות עקב המצב.
- מתן פשר – פירוש מחדש של המצב תוך מתן משמעות רחבה ותקווה.

מה נדרש על מנת להקים שולחן עגול קהילתי בכל רובע/שכונה/מינהל בעיר?

פעילות ברמת הרשות המקומית

1. מינוי **רכז הערכות קהילתית רשותי**, מוצע מתוך העובדים הקהילתיים או מהאחראים על הפעלת מינהלים / רבעים ושכונות.
2. הגדרת **תיחום 'קהילות'** / רבעים, בהתאם למקובל ברשות בשגרה
3. **איתור 'ארגון עוגן'** (מרכז קהילתי / בית ספר / בית כנסת...) בכל קהילה ו**מינוי יו"ר השולחן העגול** מתוך ארגון זה. במידת האפשר, מוצע לאפשר שימוש כפול במתקן המיועד לשמש מרכז השהיה או קליטה. אשר ישמש בעת שגרת חרום כארגון עוגן מקומי.
4. כל יו"ר עורך **מיפוי 'בעלי עניין'** הרלוונטיים בתחומו כולל: עסקים חיוניים, שירותי בריאות/רווחה/חינוך, ארגונים חברתיים, ועדים, מנהיגות מקומית...
5. נציגי הגורמים שאותרו נפגשים למפגש הקמה של חמש שעות בו מקבלים:
 - תרחישי ייחוס
 - עקרונות לחוסן
 - הכרת הערכות הרשות המקומית לחרום המכלולים במרה"פ רשותי.
 - חלוקת תחומי אחריות בחרום וצוותי עבודה
 - תרגול 'מקרים ותגובות'

פעילות ברמת המחוז/נפה

1. תוכנית תלת שנתית במסגרתה יוקמו 'שולחנות עגולים' קהילתיים בכל הרשויות במחוז.
2. פעם בשנה יתקיים יום הדרכה לרכזי השולחנות העגולים ע"י היקל"ר בשיתוף הרשות המקומית.
3. כל 'שולחן עגול' יקבל תדרוך של 5 שעות ע"י נציג הרשות המקומית וישתלב מידי שנה בתרגילי הרשות המקומית וב'נקודת מפנה'.

פעילות ייעוץ והדרכה

ניתן לשפר ולקצר את מהלך הקמת השולחנות העגולים באמצעות יועצים ומדריכים מיומנים.

מתווה בסיסי לתוכנית הקמת שולחנות עגולים לרשות :

- תכנון ראשוני 10 שעות
- מפגש הכנה ל'תומכי השולחנות' ברמה העירונית (רווחה/מתנדבים/חינוך/מתנסים/רבעים ושכונות...) – 5 שעות.
- יום למידה והכנה ליור"י השולחנות – 10 שעות
- מפגש הקמה לשולחן עגול - 5 שעות X כמות השולחנות בעיר.
- סיכום והערכות לתחזוקת השולחנות – 3 שעות.

ד. סיכונים והזדמנויות

במחקר שערכתי על התהוות ארגוני סיוע במצבי חרום מצאתי כי לגורמים הבאים יש תרומה חיונית להצלחת ההתארגנות :

1. תחושת דחיפות – מאפשרת מוכוונות למטרה משותפת ומקטינה צורך בתיאום פורמלי.
2. הון חברתי זמין – היכולת של מובילי ההתארגנות להפעיל רשת קשרים מסועפת ורלוונטית שהתפתחה מבעוד מועד.
3. מנהיגות ב'שדה' – מובילי ההתארגנות משמשים כ'רכזות' – דמויות מוכרות אמינות ומקושרות בקהילה.
4. נגישות – ההתארגנות יוצרת נגישות קלה ופשוטה, על ידי פריסת רכזי רחוב/שכוח וזמינות בטלפון, באינטרנט ופנים אל פנים

סיכונים

1. מיסוד יתר - נסיון להעמיס על השולחן העגול נהלים, טפסים, ומטלות מיותרות בשגרה
2. תכנון יתר – נסיון להכין תוכניות מגירה' למצבים אפשריים, מלאה ומיותר
3. פוליטיזציה – נסיון לשים בראש השולחן אנשים המתאימים לעירייה במקום כאלו המתאימים לשכונה
4. אי התמדה – אם לאחר הקמת השולחנות לא תהיה עבודת תחזוקה שנתית סדורה, עדיף לא להקים אותם.
5. משחקי אגו – שולחן עגול רחב משתתפים מזמין משחקי כבוד מיותרים בין ארגונים, מתכון בדוק לטירפוד המהלך.

הזדמנויות

1. הקמת שולחן עגול יכולה להיות הזדמנות לשיפור ממשקים בין הפעילים בשכונה בשגרה.
2. איתור דמויות מנהיגות, אשר לעיתים קשה לגייס אותם להתנדבות יומיומית בשכונה יכול להיות מפתח להצלחה. ואולי אף לגיוסם לפעילות בימי שגרה.

לסכום

חוסן קהילתי הוא נדבך חיוני לעמידת האוכלוסיה האזרחית באתגרי מצב חרום מתמשך.

למרות הצלחה רבה בהערכות קהילתיות לשעת חרום במגזר הכפרי, ישנו פער מהותי בעניין זה במרחב העירוני.

ניתן וצריך להוביל מהלך שיטתי, פשוט ולא יקר אשר ישנה מן היסוד את מצב הערכות קהילות עירוניות לשעת חרום .

עפרה 90627 טל. 02 9973874 נייד 054-2112383 www.shayby.co.il shayby1@gmail.com