



משרד ראש הממשלה

# שיקום ארוך טווח לאחר רעידות אדמה

## דוח היערכות ממשלתי

ניסן תשפ"ד | אפריל 2024



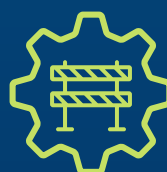
כלכלה פיננסית  
וריאטית



סביבה ותשתיות  
לאומיות



אדם  
וקהילה



בינוי  
עירוני



תשתית  
ארגונית



3.....	דבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה.....
4.....	תודות.....
6.....	הקדמה.....
9.....	תקציר מנהלים.....
13.....	מבוא.....
27 .....	תחום 1   תשתית ארגונית.....
28 .....	פרק 1.0   מבוא והמשגה.....
39 .....	פרק 1.1   שיטת ההפעלה של התשתית הארגונית.....
68 .....	פרק 1.2   דאטה.....
78 .....	פרק 1.3   הסברה.....
83 .....	פרק 1.4   שותפויות ושיתוף הציבור.....
94.....	תחום 2   בינוי עירוני.....
95 .....	פרק 2.0   מבוא.....
99 .....	פרק 2.1   תכנון, התחדשות עירונית ורישוי.....
112 .....	פרק 2.2   שיווק ופיתוח.....
116 .....	פרק 2.3   בינוי וביצוע.....
125 .....	תחום 3   סביבה ותשתיות לאומיות.....
126 .....	פרק 3.0   מבוא.....
129 .....	פרק 3.1   שיקום הסביבה הטבעית.....
137 .....	פרק 3.2   טיפול בפסולת.....
147 .....	פרק 3.3   תכנון וביצוע שיקום של תשתיות לאומיות.....
158.....	תחום 4   אדם וקהילה.....
159 .....	פרק 4.0   מבוא.....
164 .....	פרק 4.1   בריאות.....
182 .....	פרק 4.2   חינוך.....
196 .....	פרק 4.3   רווחה וקהילה.....

## תחום 5 | כלכלה פיננסית וריאלית.....205

206	פרק 5.0   מבוא.....
209	פרק 5.1   מקורות מימון.....
212	פרק 5.2   כיסוי ביטוחי.....
228	פרק 5.3   כלי סיוע לעסקים ושוק העבודה.....

## נספחים.....238

239	החלטת ממשלה 1523.....
242	נספח למבוא: תיאור נזקים ארוכי טווח בעולם.....
	נספחים לבינוי עירוני:
246	עץ תהליכי התכנון ועמדת החשב הכללי בנוגע לפתרונות דיור ביניים.....
	נספחים לסביבה ותשתיות לאומיות:
256	עולמות התוכן במיקוד, המלצות בנושא האפחות, פירוט תהליך התכנון בות"ל.....
	נספח בנצ'מרק:

### • פרק א': שיקום ארוך טווח לאחר רעידת אדמה במדינות נבחרות – מבט-על (תקציר)

- מחקר מגמות רוחבי
- מחקר עומק ניו-זילנד
- מחקר עומק יפן
- אתגרים נבחרים מהמדינות שנבחנו

### • פרק ב': שאלות נבחרות ממוקדות תחומים

- תשתית ארגונית
- בינוי עירוני
- שיקום אדם וקהילה
- סביבה ותשתיות לאומיות
- כלכלה פיננסית וריאלית

## דבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה

החלטת ממשלה מס' 1523 מיום 29.5.2022 הטילה על מנכ"ל משרד ראש הממשלה לעמוד בראש צוות היערכות בין-משרדי, שיגבש תכנית לאומית אופרטיבית לשיקום פיזי, חברתי וכלכלי ארוך טווח לאחר רעידות אדמה, ולהציג תכנית זו בפני הממשלה.

משרד ראש הממשלה הוביל עבודת מטה מאומצת בשנתיים האחרונות, באמצעות חמישה צוותי עבודה שונים, ובהשתתפות נציגים מכל משרדי הממשלה. הדוח המובא בפניכם הוא תוצר של עבודה משותפת זו, הכוללת המלצות במגוון רחב של תחומים לשלב שיקום ארוך הטווח.

רעידה אדמה חזקה בישראל, שתפגע בצורה משמעותית במבנים ובתשתיות ותגרום פגיעות בנפש, אינה אלא שאלה של זמן, כשם שבתחילת חודש אפריל השנה התרחשה בישראל רעידת אדמה, למזלנו בעוצמה של 3.6 בלבד. מדינת ישראל היא אחת המדינות הראשונות בעולם, שהכינה תכנית היערכות לשלב שיקום ארוך טווח, עוד לפני קרות אסון בסדר גודל כזה. מדובר בתוכנית דגל ייחודית של ממשלת ישראל, הנשענת על הניסיון המצטבר בעולם של מדינות כגון יפן, ניו-זילנד, צ'ילה וארצות הברית.

מלחמת "חרבות ברזל" והישנות אירועי רעידות אדמה באזורנו בשנה האחרונה, מגבירים את הצורך במוכנות ממשלתית לשיקום ארוך טווח לאחר אסונות. אירועים אלו מדגישים את חשיבותה ונחיצותה של עבודה זו בימים בהם הממשלה מקדמת את תהליכי השיקום כתוצאה מהמלחמה. יש חשיבות גדולה בהיערכות מקדימה, ואפשרות לנצל משברים להזדמנויות. באמצעות תכנון מקדים, הדחוף לא גובר על החשוב וניתן לתת פתרונות מתאימים יותר מבחינה ארגונית, תקציבית וחיקיתית. זאת, תוך הבנת ההשלכות על האוכלוסייה ומציאת חלופות הולמות. העבודה הזו שימשה את הממשלה במידה רבה בהקמה של מנהלת 'תקומה', ותסייע בגיבוש התוכניות הנדרשות לשיקום הצפון ולעבודות נוספות הקשורות לאירועי אסון ושיקום.

תוכנית לאומית זו היא תוצר מקצועי של מאות גורמים שונים במשרדי הממשלה ומחוצה לה, אשר עבדו על גיבוש התוכניות, תוך ליווי של מומחים בינלאומיים ושל חברת דלויט (Deloitte).

אני רוצה להודות לכל השותפים ממשרדי הממשלה על העבודה המעמיקה ועל אלפי השעות שהוקדשו לכתיבת הדוח. תודתי המיוחדת נתונה לאגף פנים, תכנון ופיתוח ולראשי הצוותים על הובלת עבודת המטה הבין-משרדית ועל גיבוש תוכניות אסטרטגיות לאורך זמן.

**יוסי שלי**

**מנכ"ל משרד ראש הממשלה**

## תודות

### מרכזי הדוח:

שירה גולדברג ורון מרגלית, אגף פנים, תכנון ופיתוח, משרד ראש הממשלה.

### מובילי הצוותים:

**צוות כללי:** הדס שון לוי סמנכ"לית אגף פנים, תכנון ופיתוח, משרד ראש הממשלה | **תשתית ארגונית:** אבי חליבה, סגן הנציב הממונה על משרדי הממשלה ויחידות הסמך, נציבות שירות המדינה | **בינוי עירוני:** שירי ברנד, סגנית יו"ר מטה התכנון, משרד הפנים / אביאל פנסאפורקאר, לשעבר סמנכ"ל אגף פנים, תכנון ופיתוח, משרד ראש הממשלה | **סביבה ותשתיות לאומיות:** אמיר ברקן סמנכ"ל כלכלה ותשתיות, משרד ראש הממשלה | **כלכלה פיננסית וריאלית:** ליאור חיימוביץ, סגן ראש המועצה הלאומית לכלכלה ואורית הלוי, כלכלנית בכירה במועצה הלאומית לכלכלה | **אדם וקהילה:** לירון הנץ, סמנכ"לית ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה, נטע אלגבסי, מנהלת תחום בכיר חברה, משרד ראש הממשלה / שירי נוימן, מנהלת תחום בכיר חברה ושירותים חברתיים, משרד ראש הממשלה.

### מרכזי עבודת הצוותים במשרד ראש הממשלה:

שירלי אוליאל, יונתן חוברה, איתי דוד לסקר, עידו אליה, יובל שקדי, עומרי חסון, עינת רונן, נועה רוזנפלד, עדן ניסנוב ועדו קמחי פלדהורן.

### ייעוץ משפטי במשרד ראש הממשלה:

עו"ד אייל ברנע ועו"ד לימור יקיר.

### ועדת ההיגוי להיערכות לרעידות אדמה, משרד הביטחון:

אמיר יהב, מנהל ועדת ההיגוי ויעל קליגמן, מנהלת תחום מדיניות.

### שותפים:

העבודה לוותה באופן הדוק על ידי נציגי חברת הייעוץ **Deloitte**, שסייעו רבות בגיבוש הטייטות ובעבודת המטה המקצועית, ועל כך נתונה להם תודתנו:

### הצוות השותף ב-Deloitte:

**מנהלי הפרויקט:** משה סופר ועידן אורמן.

**ראשי ומרכזי הצוותים:** אדרת ארנהלט, איליה זלוטניקוב, אלעד עירשי, גל רצקובסקי, יובל בר-ניר, נדב חכם, נועה שוחט, רונאל שטרית, רוני ליקר, ויועצים רבים נוספים לאורך הדרך.

**מומחים מרכזיים:** אדר' דניאלה פוסק, הפרופ' קובי פלג, סטיב לאו (שותף מוביל ב-Deloitte ניו-זילנד), אלון סיגלר ואלי גלעד, לצד היועצות עם גורמים מקצועיים רבים נוספים, שקצרה היריעה מלהכיל.

**עריכה ועיצוב:** רזי אוחנונה.

## משרדים שותפים לעבודה:

אוצר, אנרגיה, ביטוח לאומי, ביטחון, ביטחון לאומי, בינוי ושיכון, בנק ישראל, בריאות, הגנת הסביבה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, החדשנות המדע והטכנולוגיה, המועצה הלאומית לכלכלה, המועצה לביטחון לאומי, המועצה להשכלה גבוהה, הרווחה והביטחון החברתי, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה, חוץ, חינוך, חקלאות, ירושלים ומורשת, כלכלה, מטה התכנון, מנהל התכנון, מערך הדיגיטל הלאומי, משפטים, עבודה, רשות החירום הלאומית, רשות מקרקעי ישראל, רשות המיסים, רשות שוק ההון, שוויון חברתי, תחבורה, תיירות, תקשורת ותרבות.

במהלך העבודה התקיימו ישיבות היוועצות נוספות עם מומחים בארץ ובעולם, ועל כך תודתנו. ברצוננו להודות באופן מיוחד למרכז לשלטון מקומי ולאיגוד המהנדסים על השותפות בעבודה.

## תודות:

תודה מיוחדת למר אביאל פנסאפורקאר, על הובלת התהליך בראשית דרכו במקצועיות ומתוך חזון ארוך טווח, עד ליולי 2023.

תודה לשותפים מרכזיים לתהליך ממשרדי הממשלה: אדווה קליין, אוראל לוי, אורי טאוב, אורי שאשא, איריס פלורנטין, אלעד עמיחי, אסנת לאון ספראי, אסף ברזילי, אסף וקסלר, ארבל אלטשולר, אריאל גלבווע, אריאל מזוז, בני יעקובי, גל גלבווע, דוד אזולאי, דוד רוטר, דקלה פיישר, הדס שפיר, חן רוזיליו, טל אלימלך, טל חכים, יוגב שמני, יורם לרדו, יותם בן שטרית, לאה עלמו, לילך שמע זלוטקירילוב, מאיר פרי, מיכל ארן, מיכל צדוקי, נואמי ליברמן, נתנאל רובינשטיין, עופר ישי, ענת אסיף, נועה סרברו, עופר אלישר, עידית מילר, עינב שמרון, עינת גנון, עשהאל צור, פני יצחקי, שוני גולדברגר, שחר סולר, שמואל זקן, שרון חצור, תום פיישר.



משרד ראש הממשלה

---

# הקדמה

שיקום ארוך טווח לאחר רעידות אדמה

---



כתיבת התוכנית להיערכות לשיקום ארוך טווח לאחר רעידת אדמה נעשתה מכוח החלטת ממשלה מספר 1523 ממאי 2022. במהלך כתיבת הדוח אירעו שתי רעידות אדמה משמעותיות, בטורקיה ובמרוקו, ופרצה מלחמת "חרבות ברזל". אירועים אלו הדגישו את חשיבות ההיערכות לתהליכי שיקום ארוך טווח ככלל, ועיצבו את ההמלצות המובאות בדוח, בתקווה שהללו יביאו להליכי שיקום מיטביים. המלחמה המחיישה את הצורך בכתיבת תוכניות שיקום גמישות, הרלוונטיות למספר אירועים ותרחישים שונים של אסונות.

מטרת הדוח היא לסייע למדינת ישראל, בראש ובראשונה למשרדי הממשלה וגופי השלטון המרכזי, **לקדם מראש**, לפני התרחשות רעידת אדמה, חשיבה ומהלכי תכנון **שיסייעו למקבלי ההחלטות לאחר קרות האירוע** לקבל החלטות איכותיות ומהירות יותר, על בסיס תהליכי חשיבה ועבודות מטה מקצועיות רלוונטיות. הדוח נועד להניח תשתית ידע ארגונית ואופרטיבית רחבה לגורמי התכנון והביצוע וקובעי המדיניות, שיידרשו לקדם מענים לאתגרים העצומים הכרוכים בשיקום ארוך טווח מרעידת אדמה. הדוח מציע עקרונות מנחים, כלים ומנגנונים שונים, שיעמדו לרשות בעלי התפקידים הרלוונטיים לאחר רעידת האדמה בהתאם לגודל ההרס ומיקומו, ובהתאמה להחלטות של קובעי המדיניות בזמן אמת. התוכנית היא תוכנית עקרונית, שלא מייצרת תכנון אופרטיבי מפורט, על מנת לייצר גמישות והתאמה. המלצות התוכנית עשויות להיות רלוונטיות, בהתאמות נדרשות, גם להתמודדות עם מאמצי שיקום בעקבות אירועי אסון ומצבי חירום נוספים.

יצוין, כי הכנה ממשלתית מעמיקה, רחבת היקף וכוללת לשיקום ארוך טווח, טרם התרחשותה של רעידת אדמה, הינה יוצאת דופן בהשוואה בינלאומית. **תרומתה המירבית של עבודה זו היא בהנעת מוסדות השלטון המרכזי והגופים הרלוונטיים "לקדם את קו הדינוק של המדינה".**

## תהליך העבודה על הדוח

על בסיס תובנות ולקחים ממהלכי השיקום במדינות נבחרות בעולם, בדגש על למידה מניו-זילנד ויפן, גובשו 5 צוותי ליבה בתחומים הבאים: תשתית ארגונית, בינוי עירוני, סביבה ותשתיות, כלכלה ואדם וקהילה. דוח זה הוא תוצר של עבודת מטה רחבת היקף בהובלת משרד ראש הממשלה ובשיתוף משרדי הממשלה השונים. כחלק מעבודת המטה, התקיימו דיונים והתייעצויות עם נציגים מהשלטון המקומי, מומחים מקומיים ועולמיים, פורסם קול קורא לשיתוף ציבור ובוצע ניתוח השוואתי של תהליכי שיקום ארוך טווח מאסונות נבחרים ברחבי העולם ולמידה מאירועים -משמעותיים נבחרים עמם התמודדה מדינת ישראל.

עם היציאה של צוותי העבודה לדרך (בראשית 2023) גובשו הנחות יסוד ועקרונות לתהליך העבודה, על בסיס מסגרת ההיערכות שגובשה על ידי הוועדה הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה, לצד מסגרת מתודולוגית ותוכנית שנתית לעבודת הצוותים, מפגשים מורחבים ומפגשים מצומצמים, ימי למידה והעמקה, מופעי סנכרון ואינטגרציה בין הצוותים, ימי סימולציה וריכוז מאמץ לכתיבה. לאורך התהליך התקיימו מפגשי היגוי בצמתים מרכזיים בעבודה בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות מנכ"לי משרדי הממשלה.



מבין מבחר רב של נושאים וסוגיות רלוונטיות הקשורות בשיקום מאסונות בכלל, ורעידות אדמה בפרט, בחרנו עשרות בודדות של סוגיות ליבה להתייחסות והעמקה, ויש להעמיק ולגבש תוכניות בתחומים נוספים.

הדוח בנוי ממבוא ורקע כללי על פוטנציאל הנזק ואתגרי השיקום השונים מרעידות אדמה, המשגה של מהלכי ושלבי השיקום השונים, וכן הנחות יסוד ועבודה ומסגרת מתודולוגית לעבודה.

**מבנה הפרקים כולל רקע לכל נושא, ניתוח אתגרים והזדמנויות, גיבוש עקרונות מנחים ומסגרת לתכנון המדיניות המוצעת, ומפת פעולה אופרטיבית עם המלצות קונקרטיות למהלכים שצריך לקדם בשלושה פרקי-זמן עיקריים: שלב 0 – מהלכים מקדימים וצעדים לקידום מרגע פרסום דוח זה ועד להתרחשות רעידת אדמה; שלב 1 – מהלכים וצעדים אופרטיביים לקידום מייד לאחר התרחשות רעידת האדמה הנוגעים בשיקום ארוך טווח, תוך הסתכלות על תהליך השיקום ארוך הטווח (בשונה מצעדים להתמודדות בטווח הזמן המיידי והבינוני); שלב 2 – מהלכים מרכזיים הנדרשים החל מחצי-שנה עד שנה לאחר רעידת האדמה, עם התבססות שגרת חירום לשיקום ארוך טווח.**

לצד דוח זה מופץ סיכום של עיקרי עבודת המחקר ההשוואתי (בנצ'מרק) המקיפה שבוצעה לאורך התהליך. דוח הבנצ'מרק מכיל התייחסות לתובנות כלליות מן העולם, מענה לשאלות קונקרטיות שעלו במהלך העבודה בכל צוות, ולבסוף אף ריכוז תובנות עיקריות והמלצות רלוונטיות גם לשיקום ממצבי חירום נוספים, דוגמת אירועי ה-7 באוקטובר 2023.

## מגבלות העבודה ואיך מתקדמים מכאן?

הדוח מכיל שורה ארוכה של המלצות אופרטיביות בסוגיות הליבה שנבחרו בתחומים השונים. עשרות רבות של גורמי-מקצוע ומומחי תוכן, ממשרדי הממשלה ומחוץ לה, נטלו חלק פעיל הן בגיבוש ההמלצות והן בכתיבה. עם פרוץ המלחמה בעקבות אירועי ה-7 באוקטובר 2023 וההתגייסות הכוללת למלחמה, השתנתה מתכונת העבודה בצוותים, או הושהתה, וחודשה במלוא המרץ בשבועות האחרונים, תוך למידה מהאירועים הנוכחיים. על אף המאמץ לבצע האחדה מתודולוגית ומבנית בסדר הפרקים וההתייחסות לנושאים השונים, אנו מודעים לכך שפרקים שונים נכתבו ברזולוציות שונות, המחייבות העמקה והשלמה עם ההתקדמות בשלב ההיערכות. בנוסף, דוח זה אינו כולל את ההמלצות בתחום הבטחוני, אשר יופיעו בנפרד על ידי משרד הביטחון.

עם זאת, אנו סמוכים ובטוחים כי תוצרי עבודה זו והמלצותיה יסייעו בהיערכות טובה יותר לקראת שיקום ארוך טווח מרעידת אדמה. היא מקפלת בתוכה ידע מקצועי רב וניסיון מצטבר משמעותי מהארץ ומהעולם, מספקת מסגרת להעמקה בשגרה בתוכניות העבודה השנתיות של משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים, ומהווה פלטפורמה לתרגול והכשרה, תיקוף ועדכון שוטפים בהתאם להתקדמות בפיתוח הידע בנושא.

בעצם פרסום הדוח מדינת ישראל עושה כבדת דרך משמעותית וחלוצית, בקנה מידה עולמי, אך מבחן התוצאה עוד לפנינו. אנו תקווה כי המלצות דוח זה תתורגמנה למבחן המעשה, התרגול והעדכון השוטפים, ויביאו את מדינת ישראל – בקורות רעידת אדמה, לשיקום ארוך טווח איכותי יותר, טוב יותר ואף מהיר יותר בהשוואה בין-לאומית.



משרד ראש הממשלה

# תקציר מנהלים

שיקום ארוך טווח לאחר רעידות אדמה



## תקציר מנהלים

בישראל עובר העתק ים המלח, הידוע בכינויו "השבר הסורי אפריקאי", לאורכו התרחשו רעידות אדמה חזקות, וצפויות להתרחש גם בעתיד.

החלטת ממשלה מספר 1523 מיום 29.5.2022 בנושא "תוכנית לשיקום ארוך טווח לאחר רעידת אדמה" הטילה על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בשיתוף עם רשות חירום לאומית וועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה, לגבש תוכניות להיערכות לאומית לשיקום ארוך טווח לאחר רעידת אדמה.

### המלצות עיקריות מעבודת הצוותים

ההמלצות נוגעות לשלב השיקום ארוך הטווח. מרביתן מתייחסות הן לשלב ההיערכות והן לשלב המענה, המלצות הנוגעות למענה בלבד צוינו במפורש.

יצוין, כי אין בהמלצות בכדי לגרוע מהחשיבות והצורך באיפחות וצמצום הנזק מראש.

### המלצות בתחום התשתית הארגונית:

- הקמת גוף ליבה מצומצם במשרד רה"מ, שיפעל בימי שגרה ויהווה גרעין קיים לניהול השיקום לאחר אסונות בכלל, ובכללן רעידת אדמה. הגוף יפעל ליצירת כלים לניהול ולביצוע שיקום ארוך טווח לאחר אסונות בכלל, ובשעת אסון יהיה שותף להובלה או להנחיה של מאמצי השיקום, כתלות בהיקפי האסון.
- בשגרה יתנהל גוף הליבה מול נציגים בכירים במשרדי הממשלה הרלוונטיים ומגופי המטה המרכזיים, ובהלימה עם עבודת ועדת השרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום, ועם ועדת ההיגוי הבין-משרדית לרעידות אדמה, ויפעל לגיבוש תוכניות להיערכות של הרשויות המקומיות לתהליכי השיקום, בדגש על גיבוש תשתית נורמטיבית, מנגנוני עבודה משותפים וסיוע של רשויות אחרות, וכן לאפיין וליצירת מערכות מידע משותפות ומסונכרנות לניהול מאמצי השיקום.
- לאחר קרות אירוע – ובהתאם לעוצמתו, יפעל גוף הליבה תחת ועדת שרים ייעודית שתוקם לצורך הטיפול המיניסטרילי באירוע; זאת כאשר תוכן תפקידו של גוף הליבה – לרבות בחינת האפשרות כי יוקם גוף ייעודי לטיפול באירוע – ייקבע אף הוא לנוכח עוצמת האירוע.
- לאחר האסון, יש לשקף לציבור באופן מהימן את מורכבות ומשך תהליך השיקום באמצעות תשתית להנגשת מידע.
- יש להטמיע תהליכי עבודה שיתופיים בכלל תחומי השיקום, לאחר האסון יש לוודא איסוף צרכים ורעיונות מהשטח מוקדם ככל שניתן ולאורך יישום התוכנית באמצעות שיתוף והיוועצות עם מומחים וגורמי מקצוע, ושיתוף הציבור תוך מאמץ להגיע לכלל קהלי היעד הרלוונטיים בכלים שונים.

### **המלצות בתחום אדם וקהילה:**

- על מנת לייצר מענה הוליסטי בתחומים החברתיים, מומלץ לייצר מנגנון לתיאום בין-משרדי בתחומי החינוך, הרווחה והבריאות, ברמת המטה, המחוז והרשות המקומית.
- לבחון חלופות להקמת מוקד אחוד לאזרח בתחומים החברתיים, תוך הפניה לגורמים מומחים, ולמענים הייחודיים של כל משרד, על מנת לשפר את השירות והנגישות לאזרח.
- הבניית מערכת לניהול מידע ונתונים משותפים עבור המשרדים החברתיים על מנת להתאים ולסנכרן את השירותים הנדרשים לפרט, לקדם מדיניות מבוססת נתונים ולהקל על הנטל הבירוקרטי על האזרח במיצוי זכויות ושירותים.
- גיבוש מנגנונים מהירים להגדלת כוח אדם מקצועי למתן שירותים חברתיים ברשויות הפגועות וברשויות הקולטות (עתודות "מילואים", הסדר נצור עם האקדמיה ל-OJT ועוד), תמרוץ וכלים לצמצום שחיקה של כח האדם והכשרות מקצועיות לטיפול מוכוון טראומה.
- הרחבה והנגשת שירותים חברתיים, רגשיים וטיפוליים, בתחומים הצפויים להיפגע: שירותי בריאות פיסית ונפשית, שיקום וחוסן קהילתי, מענים חינוכיים ופדגוגיים, מיצוי זכויות והקלות בירוקרטיות לאוכלוסיות נפגעות.

### **המלצות בתחום הבינוי העירוני:**

- לאחר האסון, תהליכי השיקום יבוצעו בעיקרם על ידי כוחות השוק החופשי, תוך התבססות על תוכניות קיימות במידת האפשר. מומלץ ליצור תוכניות חדשות במקומות עם תכנון מיושן, תוך ניצול הזדמנות לבנייה בת קיימא.
- מעורבות המדינה תבוא לידי ביטוי בעיקר בתכנון ובשיקוק קרקע פנויה, וכן בסיוע במקומות ללא אפשרות כלכלית לשיקום באמצעות השוק הפרטי.
- יש להיערך להתאמת סמכויות מוסדות התכנון ולחזקם בכוח אדם מקצועי נוסף, תוך התבססות לאחר האסון על תוכניות עדכניות במידת האפשר, על מנת לשמור על האיזון בין הצורך בפתרונות מהירים להשפעות ארוכות טווח של איכות התכנון והבנייה.
- לאפשר הסטת כוח אדם מקצועי בין רשויות על מנת לסייע ברשויות שנפגעו פגיעה חמורה.
- לאחר האסון, המנהלות המקומיות להתחדשות עירונית ירכזו ויסייעו לתהליכי השיקום של מבנים ושכונות שנהרסו.
- בחינת קביעת מנגנון משפטי מקל לעניין ההסכמות הקנייניות הנדרשות של בעלי דירה בבניינים משותפים.
- בחינת האפשרות להקמת ערכאה ייעודית לבירור סכסוכים מתחום הנדל"ן, המתעוררים במסגרת הליכי השיקום.
- יצירת הסכמים בילטרליים ומכרזים נצורים לטובת חיזוק כוח אדם מקצועי לשוק הבניה וייבוא חומרי גלם.

### **המלצות בתחום הכלכלי והפיננסי:**

- בחינת שינויים והתאמות במבנה פוליסות הביטוח הקיימות כיום לרבות בהיבטי ערכי כינון, מכירת זכויות ביטוחיות ואופן התשלום בעבור הזכויות, על מנת לייעל את תהליך השיקום.
- הקמת מערכי מידע בנוגע למצב הביטוחי של תשתיות לאומיות וציבוריות.
- בחינת פתרונות סיוע לפרט על מנת לאפשר שיקום מהיר ומיטבי של הנכסים שניזוקו כמו גם סיוע לרכישת תכולה נדרשת בעקבות האסון.
- בחינת פתרונות סיוע ליזמים לטובת האצת הבניה ושיקום מהיר. מומלץ לבחון מנגנון רלוונטי לרשויות מקומיות לטובת האצת שיקום תשתיות ציבוריות.
- יצירת מערך שמאות יעיל ומהיר על מנת למנוע פערים שמאיים ולצמצם עלויות.
- לאחר האסון, הקמת מערכים ממשלתיים לסיוע בתהליכי השיקום והצגת מעקב אחר ניצולם וכן הנגשת מידע הנוגע למיצוי זכויות כלכליות.
- על מנת לגבש מדיניות לסיוע לעסקים לאחר אסונות, מומלץ להקים צוות שיבחן את אפקטיביות הכלים שהופעלו בשנים האחרונות ויגבש המלצות לאירועים עתידיים אחרים.

### **המלצות בתחום הסביבה והתשתיות הלאומיות:**

- על מנת לטפל בפסולת הבניין, יש לגבש תוכנית פעולה להתמודדות עם היקפים נרחבים של פסולת בשטח ובאתרים ייעודיים, ולהשלים חקיקת החוק להסדרת הטיפול בפסולת הבניין.
- לאחר האסון, כדי לסנכרן בין תשתיות ההולכה ולהימנע מעיכובים וכפילויות בעבודה, מומלץ להקים גוף לסנכרון וביצוע תשתיות תחת גוף הליבה, תוך הישענות על הגורמים הרלוונטיים בשגרה, ובמידת הצורך לסנכרון תשתיות החלוקה.
- על מנת להבטיח את איכות השיקום, מומלץ למפות את האתרים להם חסרה תוכנית מאושרת ולהתאים את סמכויות מוסדות התכנון.
- לאחר האסון, כל תוכניות השיקום הפיזי יפעלו תחת העיקרון של שמירה על הסביבה הטבעית, ככל הניתן, פיתוח בר קיימא ופינוי גורמים מזהמים מריכוזי אוכלוסייה.
- הטלת האחריות למימון זיהומים על הגרם המזהם, לצד בחינה של אפשרות לחיוב רכישת ביטוח מזהמים.

### **המלצות להמשך:**

- יצירת עבודה משלימה של תפיסת המעורבות של גוף הליבה בהליכי השיקום בשלב שיקום האוכלוסין הראשוני וממשקים עם כוחות הביטחון.
- עבודה ייעודית בנושא פתרונות דיור ושיקום פיזי בטווח הביניים, תוך חיבור לתוכנית השיקום הארוך.
- ביצוע תהליך הפקת לקחים וליווי של תהליכי הטיפול, השיקום והפיתוח כתוצאה ממלחמת חרבות ברזל, בדגש על פעילות מנהלת תקומה.



משרד ראש הממשלה

---

# מבוא

שיקום ארוך טווח לאחר רעידות אדמה

---



### החלטת הממשלה להיערכות לשיקום ארוך טווח במדינת ישראל

החלטת ממשלה מס' 1523 מיום 29.05.2022:

החלטה מספר 1523 בנושא "תוכנית לשיקום ארוך טווח לאחר רעידת אדמה" הטילה על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בשיתוף עם רשות חירום לאומית וועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה לגבש תוכניות להיערכות לאומית לשיקום ארוך טווח לאחר רעידת אדמה ולהיערכות ממשלתית להובלתה וליישומה.<sup>1</sup> במסגרת ההחלטה הוקם, בין היתר, צוות מנכ"לים בין-משרדי, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות כלל מנכ"לי משרדי הממשלה הרלוונטיים.

#### צוות ההיערכות הבין-משרדי הורכב ממשרדי הממשלה הבאים:

החינוך, הרווחה והביטחון החברתי, הבריאות, הפנים, התרבות והספורט, השוויון החברתי, האוצר, המשפטים, הכלכלה והתעשייה, זרוע העבודה, החקלאות ופיתוח הכפר, הבינוי והשיכון, התחבורה והבטיחות בדרכים, האנרגיה, הגנת הסביבה, התקשורת, החוץ, ביטחון הפנים, התיירות, המועצה להשכלה גבוהה, החדשנות, המדע והטכנולוגיה, ירושלים ומורשת, וכן מנהלי מנהל התכנון, מטה התכנון, רשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י), הרשות להתחדשות עירונית, מערך הדיגיטל הלאומי, רשות המים, רשות החשמל, רשות הגז, רשות שוק ההון, רשות המיסים, בנק ישראל, המועצה הלאומית לכלכלה, מל"ל, גופי החירום ורח"ל.

כמו כן, פעלו חמישה צוותי משנה בין משרדיים, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה או נציגיו, לגיבוש חמש תוכניות נושאיות ומפורטות בתחומים הבאים: תשתית ארגונית, שיקום אדם וקהילה, כלכלה פיננסית וריאלית, בינוי עירוני, סביבה ותשתיות לאומיות.

בנוסף, הוקם צוות משנה בין משרדי נוסף בתחום הביטחון ועבודתו לא נכללת במסגרת תוכנית זו.

### מטרות השיקום ארוך הטווח בישראל

כחלק מעבודת המטה, גובשו מטרות עקרוניות לשיקום:

1. חזרה מהירה, מלאה ומיטבית לשגרה, תוך ניצול המשבר לשיפור איכות החיים בישראל.
2. שיקום, בינוי מחדש ופיתוח בר קיימא ואיכותי של אזורי ההרס באופן יעיל, מהיר ומיטבי ככל הניתן.
3. שיקום התשתיות הלאומיות והסביבה הטבעית, בזמן הקצר ביותר שיאפשר עמידה בסטנדרטים מתקדמים, איכות גבוהה ושמירה על משאבים.
4. שיקום אזרחים, אוכלוסיות וקהילות שנפגעו, בדגש על ההיבטים החומריים והחברתיים.

<sup>1</sup> החלטת ממשלה מס' 1523, 29.5.22.

5. שיקום הפעילות הכלכלית והחזרת המשק לצמיחה.

## אופן כתיבת התוכנית להיערכות לשיקום ארוך טווח

תוכנית זו מהווה את הבסיס לשלב השיקום ארוך הטווח לאחר רעידת אדמה, ולשם כך עליה להיות ברורה ורלוונטית לגופים האחראים ליישומה. על מנת לייצר תשתית אופטימלית ליישום בפועל, נעשתה במסגרת עבודת המטה חשיבה רחבה באשר לאופן כתיבת התוכנית. החשיבה התבססה על מחקר מעמיק ורחב של דפוסי התמודדות בעולם וזיקוק הדגשים של המדריכים הבינלאומיים<sup>2</sup>. על בסיס כל אלה גובשה מסגרת מנחה לתהליך כתיבת התוכנית, ובה שבעה קווים מנחים:

### 1. תכנון מוקדם על בסיס ניתוח מעמיק ותהליך קבלת החלטות איכותי

בכל המדינות שנסקרו עלה הצורך להכין מבעוד מועד תוכנית להתמודדות עם רעידות אדמה, וצוין כי היעדר תוכנית כזו גבה מחירים גבוהים במהירות ואיכות השיקום. אחד היתרונות הבולטים בתכנון מראש הינו היכולת של הממשלה לתכנן את תהליך השיקום באופן ענייני ומעמיק, ללא הלחצים הנלווים לשלב ניהול המדינה לאחר האירוע. גיבוש תוכנית מבעוד מועד מאפשר לממשלה ולגופים המקצועיים שיח וניתוח מעמיקים, תהליך קבלת החלטות איכותי ומקיף ומיקוד באינטרסים ובצרכים של הקהילות השונות בחברה הישראלית. יצוין מנגד, שלאחר או בזמן המשבר, קיימת לרוב נטייה לפנות לפתרונות מהירים ומידיים ולהעדיף על פני ניתוח מעמיק של השלכות לטווח ארוך.

### 2. חולוציית כתיבת התוכנית – קווים מנחים אסטרטגיים

בהתאם להמלצתם של המדריכים הבינלאומיים ולנהוג בתוכניות שיקום מהעולם, התוכנית נבנתה כתוכנית אסטרטגית – עקרונית, המזהה סוגיות ונושאים מרכזיים ומגדירה את הגישה הנדרשת להתמודדות מיטבית בכל נושא. גיבוש תוכנית בגישה אסטרטגית וגמישה זו, להבדיל מתוכנית אופרטיבית מפורטת וקונקרטית, נועדה, בראש ובראשונה, לייצר דרגות חופש להתאמה למרבית התרחישים ולהישאר רלוונטית, ככל שהמציאות של רעידת אדמה תהיה שונה בעוצמתה, במיקומה, בעיתו ובנזקיה. על כן, מטרתה העיקרית של התוכנית הינה התווית קווים מנחים לקבלת החלטות ספציפיות וקביעת סדרי עדיפויות, למעט בנושאים מסוימים בהם יש ערך בירידה לפרטים וקונקרטיות.

### 3. הגדרת מטרות, עקרונות, הנחות יסוד ויעדים

התוכנית לשיקום ארוך טווח לאחר רעידת אדמה מבקשת להתוות את העקרונות והנחות היסוד, על בסיסם יגובשו התוכניות הפרטניות בנושאים השונים. הגדרת מטרות ויעדים לתהליך השיקום הינם שלב ראשון, שלאחריו התוכנית תתמקד באתגרים השונים המלווים את תהליך השיקום, וכן בהזדמנויות שנוצרו כתוצאה מרעידת האדמה. כמו כן, התוכנית תתמקד בפיתוח של תהליכים וכלים שיאפשרו שיקום מיטבי ויעיל.

### 4. בחירת ותיעדוף נושאים בהתאם ליכולת ההשפעה ומידת הרלוונטיות טרם האסון

<sup>2</sup> Handbook on Recovery Institutions, Guide to Develop Disaster Recovery Framework, Ready to Rebuild, After Great Disasters -How Six Countries Managed Community Recovery, 2021.



שני שיקולים מרכזיים הנחו את בחירת הנושאים: ציר ההשפעה (אימפקט) וציר הרלוונטיות לתוכנית. ציר ההשפעה כלל ארבעה מרכיבים: נושאים שיש להם השפעה משמעותית על תהליך השיקום או ששיקום מהיר שלהם ישיא החזר מהיר על ההשקעה, נושאים שזוהו במחקר כנושאים מרכזיים בתהליך השיקום במדינות אחרות ויש ערך גבוה לתכנון מוקדם שלהם, נושאים שחשובים באופן מקצועי למשרד כזה או אחר ושהמשרד המסוים רואה בהם כקריטיים לתהליך, ונושאים שנמצאים בבסיס פרמידת הצרכים של מאסלו ושחשובים באופן משמעותי לחזרה לשגרה לאחר אסון. ציר הרלוונטיות לתוכנית כלל ארבעה מרכיבים: נושאים שיש בהם יתרון של היערכות מראש לפני האסון, לרבות נושאים מורכבים לטיפול (פרוצדורלית), הדורשים שיתופי פעולה בין גורמים רבים והיערכות מראש. נושאים שמהווים "צוואר בקבוק" לנושאים אחרים ועיכוב שלהם יכול לעכב טיפול בנושאים אחרים. נושאים שרלוונטיים לכל סוג של רעידה ולא דווקא לאזור או לעוצמה מסוימת (על-תרחיש). יתרון לנושא BBB – נושאים שניתן לשקם אותם מחדש ללא צורך בחשיבה מחודשת או קשב מיוחד לאחר רעידת האדמה.

#### 5. סנכרון בין נושאים לכדי תוכנית שלמה והוליסטית

בשלבי החשיבה והתכנון של התוכנית, הוחלט לשאוף לסנכרון מיטבי בין הצוותים והנושאים השונים בצמתים מרכזיים ובנקודות מפתח בלבד, על מנת למצוא איזון נכון בין היכולת לקדם תוכנית במסגרת לוחות הזמנים שהוגדרו על ידי הממשלה לבין הסתכלות בין משרדית רחבה בנקודות המורכבות ביותר. בנושאים ובסוגיות שיוגדרו בנקודות מפתח לסנכרון ולראיה רחבה, יחליטו הצוותים במשותף מי צוות המשנה המסוים המוביל את התחום. צוות משנה זה ייקח עליו את האחריות לסנכרון ולשקלול כלל זוויות המבט.

#### 6. התבססות על מחקר השוואתי וניסיון שנצבר בעולם

כאמור, התוכנית מבקשת להתבסס על הניסיון שנצבר בעולם, על בסיס מחקר השוואתי ובחינה של תהליכי שיקום במדינות שונות, שנסקרו על ידי מדריכים שנכתבו על ידי גופים בינלאומיים, במטרה לזהות מגמות רוחביות וסוגיות אופייניות לשלב התכנון, שישמשו כלי עזר בדיוני הצוותים התחומיים.

#### 7. שיתוף ציבור, לרבות שלטון מקומי, אקדמיה, מגזר עסקי וחברה אזרחית

יש לשתף את כל בעלי העניין בעת גיבוש וכתובת התוכנית. שיתוף מגזרים שונים כבר בשלב כתיבת התוכנית נותן את המקום להבעת דעה מגוונת ורב ממדית ומעלה את הסיכוי לרתימה לאחר מכן בשלב היישום בשטח. על כן, יובאו במכלול השיקולים זוויות מבט ודגשים ממגזרים שונים ומנקודות מבט שונות, במסגרת לוחות הזמנים שהוגדרו להכנת התוכנית. תוכנית זו תיכתב בשיתוף עם השלטון המקומי, המגזר העסקי, ארגוני חברה אזרחית, אקדמיה, קהילות והציבור הרחב, בצמתי החלטה מרכזיים וסביב סוגיות מפתח.

## 2. רעידות אדמה בישראל ומסגרת ההיערכות

רעידות אדמה מתרחשות בישראל כמעט בכל יום, אך מרביתן חלשות וכמעט אינן מורגשות. בישראל עובר העתק ים המלח, הידוע בכינויו "השבר הסורי אפריקאי", לאורכו התרחשו רעידות אדמה חזקות, וצפויות להתרחש גם בעתיד. רעידת האדמה הקטלנית האחרונה שהתרחשה באזורנו הייתה בשנת 1927, כאשר מוקד הרעידה היה בצפון ים המלח. עוצמת הרעידה הייתה 6.2 והיא גרמה לנזקים ולפגיעות בנפש בירושלים, שכם, יריחו, רמלה, לוד, צפת ועוד. רעידת האדמה החזקה ביותר שנמדדה בסמיכות לישראל הייתה בשנת 1995 במגניטודה 7.2, כ- 100 ק"מ דרומית לאילת. עקב המרחק הרב לא נגרמו נזקים משמעותיים בישראל. כיום לא ניתן לחזות מראש התרחשותן של רעידות אדמה, אולם ההערכה הרווחת היא שבאזורים, בהם התרחשו רעידות אדמה משמעותיות בעבר, סביר שיתרחשו רעידות אדמה גם בעתיד<sup>3</sup>.

### שלבי ההתמודדות עם רעידות אדמה

מהניסיון במקומות שונים בעולם מקובל לחלק את שלבי ההתמודדות עם רעידות אדמה לארבעה שלבים<sup>4</sup>:

שלב בהתמודדות	מטרה	משך השלב	דוגמאות לפעולות נדרשות
1	מזעור נזקים, היערכות	לפני רעידת האדמה	מזעור ואיפחות נזקים: צעדי מדיניות לצמצום ואיפחות פגיעה בנפש וברכוש. חיזוק מבנים, התחדשות עירונית ופיתוח תשתיות. היערכות: בניית הכוח ושיפור כושר ההתמודדות בחירום. הכנת מערכות וציוד, אימון ותרגול, הכנת מערכים, תוכניות ונהלים, הכשרה ואימון האנשים לחירום.
2	מענה מיידי וראשוני	7-10 ימים ממועד רעידת האדמה	מידי: מענה מידי בשטח, בדגש על הצלת חיים ומענה מיידי נדרש לצרכי חיים בסיסיים כמו מים, מזון, כסות וקורת גג. ראשוני: כוחות סיוע לאומיים ובינלאומיים לרשויות והארגונים הנדרשים, תוך בניית תמונת מצב דינמית וביצוע הערכות מצב רציפות.
3	שיקום אוכלוסין ראשוני	2-3 חודשים מיום רעידת האדמה	הפעלת תוכניות החירום וייצוב האדם והקהילה, מעבר מתלות לעצמאות – טיפול רפואי ורוחני, שיכון זמני, שיקום כלכלי בסיסי, הפעלת מערכות חינוך ושיקום תשתיות חיוניות כגון מים, תחבורה, מערכות חינוך, תעסוקה וכו'.

<sup>3</sup> סיכומי רעידת אדמה | המרכז למיפוי ישראל (www.gov.il) אתר למרכז מיפוי ישראל - עלוני הסברה וערכות לימוד על סיכומי רעידת אדמה, 2021.

<sup>4</sup> Handbook on Recovery Institutions, Guide to Develop Disaster Recovery Framework, Ready to Rebuild, After Great Disasters -How Six Countries Managed Community Recovery, 2021.

4	שיקום טווח ארוך	נמשך כמה שנים לאחר רעידת האדמה	בניה מחדש של אזורי מגורים, שיקום, פיתוח ובניה מחדש של תשתיות ושירותים חיוניים, פינוי הריסות, שיקום נפשי ופיסי, שיקום כלכלה ותעסוקה. ניצול חלון הזדמנויות ל- Build Back Better.
---	-----------------	--------------------------------	--



**תוכנית זו עוסקת בשלב הרביעי, שיקום ארוך טווח.** התוכנית היא אינה נוגעת כלל בשלבים 1-3. אלה יוצגו בקצרה בהתאם לנתונים, שהתקבלו מוועדת ההיגוי הבין משרדית להיערכות לרעידות אדמה:

**שלב ראשון – מיזעור ואיפחות נזקים, והיערכות:** הצעדים בהם נדרש לנקוט לפני התרחשותה של רעידת אדמה. אמנם לא ניתן למנוע את התרחשותה של רעידת אדמה, אך ניתן לאפחת ולצמצם משמעותית את ההיפגעות בגוף ובנפש על ידי פעולות מקדימות. כמו כן ניתן לשפר את המענה ואת יכולות ההתמודדות של כלל הגופים הנדרשים לפעול בזמן חירום. ניתן דגש על איפחות ומיזעור היפגעות ונזקים באמצעות בניה של מבנים ומתקנים, על פי התקן לעמידות מבנים ברעידות אדמה, או שיפור עמידותם של מבנים ישנים, שאינם עומדים בתקן הנהוג כיום. היערכות נכונה עשויה להקטין את מספר הנפגעים ואת היקף הנזק שיגרם כתוצאה מרעידת אדמה. שלב זה כולל גם פעולות להגברת המוכנות ולטיוב המענה של כלל זרועות הממשלה במקרה של רעידת אדמה.

**שלב שני – מענה מיידי וראשוני:** שלב זה יחל מיד לאחר רעידת האדמה ומטרתו הצלת חיים. שלב זה כולל ביצוע הערכת היקף הנזקים בנפש, ברכוש, במבנים ובתשתיות והערכת צרכים. כמו כן, בשלב זה יאורגנו ויפעלו כוחות סיוע תוך מדינתיים ובינלאומיים. אופק ההסתכלות בשלב זה הוא על הישרדות ראשונית והצלחת חיים.

**שלב שלישי – שיקום אוכלוסין ראשוני, שלב הביניים:** שלב זה מתמקד בחודשים הראשונים לאחר רעידת האדמה. תכליתו היא שיקום אוכלוסין ראשוני וייצוב התושבים והקהילות, על מנת לעודד חזרה מדורגת לשגרה זמנית. היות שיידרשו מספר שנים עד לחזרה מלאה לשגרה, שלב זה מתמקד במציאת פתרונות זמניים לאתגרים בתקופת הביניים.

**שלב רביעי ואחרון – שיקום מלא וחזרה מיטבית לשגרה בטווח הזמן הארוך<sup>5</sup>:** לצורך חזרה מלאה לשגרה יש לגבש תוכנית שיקום ייעודית, אשר הטמעתה וביצועה עשויה להימשך שנים, ובה יש התייחסות לכל מרכיבי החיים. שלב זה כולל פינוי הריסות ומבנים שקרסו, בינוי מחדש של ערים, שכונות, מבני ציבור ותשתיות (חשמל, מים, אנרגיה, תקשורת, תחבורה ועוד), חזרה לתפקוד מיטבי של שירותים חיוניים (מערכות החינוך, הבריאות והרווחה), שיקום הפעילות הכלכלית ומקורות התעסוקה, שימור המארג החברתי בקהילות השונות, שיקום אוכלוסיות שנפגעו ועוד. שלב זה טומן בחובו הזדמנות לשפר ולשדרג את איכות הבינוי ומערך התשתיות, בהשוואה ליום שלפני רעידת האדמה, תחת עקרון BBB - "Build Back Better" (כפי שיפורט בהמשך), תוך מינוף המשאבים הרבים והחריגים המושקעים בתהליך

<sup>5</sup> After Great Disasters- How Six Countries Managed Community Recovery: 8-12, 2016.

השיקום. אופק ההסתכלות בשלב זה הוא על פתרונות קבע וחזרה מלאה וסופית לשגרה, בשאיפה לשיפור באיכות החיים לאחר סיום תהליך השיקום המלא.

**תכנון לשיקום אפקטיבי דורש ראייה לטווח ארוך. היעדרה של תוכנית שיקום כוללת עשוי להוביל לפגיעה ביעילות, בקצב ובאיכות השיקום, ולאובדן זמן יקר בניסיון להבין את הצרכים השונים, להגדיר את אחריות גופי השיקום ולגבש את עקרונות ואופן השיקום. תכנון מקדים מאפשר חיסכון כספי, ודאות והגברת אמון הציבור, וכן שיקום פיזי ונפשי איכותי ומהיר יותר.**

משך הזמן הצפוי להתמודדות בכל שלב הוא משוער ותלוי בעוצמתה של רעידת האדמה, במיקומה ובמשתנים נוספים. על אף ששיקום ארוך טווח מתייחס לפתרונות הקבע בטווח של חודשים ושנים, **תהליך השיקום מתחיל במקביל לשלבי מתן המענה המיידי והראשוני.** החלטות שיתקבלו בנוגע לשיקום ארוך הטווח עשויות להשפיע על כל אחד מהשלבים המוקדמים יותר, ולהיפך. לכן, היבטים שונים הקשורים בשלב הרביעי, כמו תכנון ויישום, עשויים להתקיים ולהיערך במקביל לשלבים הקודמים. ייתכן שבמקרים מסוימים, כאשר קיימים משאבים זמינים ליישום פתרונות קבע, ניתן יהיה לקדםם ללא צורך בפתרונות זמניים.

**ראוי לציין, שבקורות אירוע רעידת אדמה, כלל אזרחי מדינת ישראל יקבלו מענה הולם, ומדינת ישראל תקדם תהליכי שיקום רחבים להשבת המצב לקדמותו, ואף טוב יותר מכך. עם זאת, אין בכך בכדי לגרום מאחריותו האישית של כל אדם לבטח את ביתו ואת רכושו מפני נזק אפשרי כתוצאה מרעידת אדמה.**

**הכנת תוכנית השיקום הממשלתית לטווח הארוך אינה באה במקום פעולות ההיערכות הנדרשות מהמשרדים השונים, לצורך הפחתת הנזקים הצפויים בעת רעידת אדמה, אלא היא חלק מהן, כרכיב היערכות משמעותי ונדרש. משכך, פערים שיעלו במסגרת עבודה זו, המשליכים על רמת ההיערכות הממשלתית בשלבי המענה הראשון, השני והשלישי לאחר רעידת אדמה, ידרשו למענה ממשלתי מדי, ויש לטפל בהם מחוץ למסגרת עבודה זו.**

## **מסגרת ההיערכות**

רעידות אדמה אינן מחזוריות, אלא מתרחשות באופן אקראי לאורך זמן. ניתן לומר בוודאות שהן תתרחשנה ויודעים להעריך היכן הן עלולות להתרחש ובאילו עוצמות, אך לא ניתן לדעת מתי תתרחש בפועל רעידת אדמה חזקה והיכן יהיה המוקד שלה, על אילו אזורים רחוקים מהמוקד היא עשויה להשפיע ובאיזו עוצמה. על כן, יש להיערך לקראת רעידות אדמה, באופן המשקלל מספר תרחישים שונים של נזק, כתוצאה מרעידות אדמה בעלות מאפיינים שונים.

בהתאם, פותח מודל סטטיסטי הסתברותי, אשר מחשב ומשקלל אומדן של נזקים העלולים להיגרם באלפי רעידות אדמה בעוצמות שונות ובמוקדים שונים<sup>6</sup>. לפי תוצאות חישובי מודל זה, נקבעה מסגרת ההיערכות הממשלתית. מטרת מסגרת ההיערכות הינה לקבוע עבור גופי הממשלה את היקף הנזקים שמקורם ברעידת אדמה, אליהם הם נדרשים להיערך למתן מענה, ומאפשרת היערכות ותכנון של פעולות אלו.

<sup>6</sup> ועדת היגוי בין משרדית להיערכות לרעידת אדמה, 1999.

על פי החלטה מספר רעד/17 של ועדת השרים לעניין ההיערכות לטיפול ברעידות אדמה מיום 29.03.2012, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 29.03.2012 ומספרה הוא 4505, מסגרת ההיערכות של הממשלה לטיפול בנזקי רעידת אדמה חזקה בישראל תיקבע על פי הערכת הנזקים, "שיש הסתברות של 95%, שבתקופה כלשהי של 50 שנים, לא יתרחשו חמורים מהם כתוצאה מהתרחשותן של רעידות אדמה, אך יש הסתברות של 5%, שיתרחשו חמורים מהם. היקף הנזקים בנפש וברכוש, שלהם יש להיערך, ייקבע מעת לעת על ידי ועדת ההיגוי להיערכות לרעידות אדמה, על בסיס אמת המידה ההסתברותית לעיל ובהתאם ליכולת הערכת הנזקים".

**מטרת מסגרת ההיערכות הינה תיאום הפעולות של הגופים העוסקים בכך, ואינה תרחיש או תחזית של תוצאותיה של רעידת אדמה מסוימת.<sup>7</sup>**

היקף הנזקים להתייחסות, כפי שנקבע על ידי ועדת ההיגוי הבין משרדית להיערכות לרעידת אדמה הוא:<sup>8</sup>

7,000 הרוגים;

8,600 פצועים בינוני וקשה;

37,000 פצועים קל;

מספר לא ידוע של נפגעי חרדה הזקוקים לטיפול;

9,500 לכודים תחת ההריסות (אנשים שחולצו חיים מההריסות, אך יכולים להיות פצועים);

170,000 איש חסרי קורת גג;

28,600 בניינים עם נזק כבד או הרוסים (נזק של לפחות 45% מערך הבניין);

290,000 בניינים עם נזק קל ובינוני (נזק בהיקף של 5%-20% מערך הבניין).

---

<sup>7</sup> החלטת ממשלה 4505 (רעד/17), 29.3.2012.

<sup>8</sup> ועדת ההיגוי בין משרדית להיערכות לרעידת אדמה, 1999.

### 3. שיקום ארוך טווח בעולם ובישראל

#### לקחים נלמדים מהעולם

על מנת להיערך בצורה מיטבית לשיקום ארוך טווח לאחר רעידת אדמה מבעוד מועד, נסקרו מדינות שונות בהן התרחשה רעידת אדמה ושתהליכי השיקום שלהן נבחנו על ידי מדריכים שנכתבו על ידי גופים בינלאומיים (Handbook on Recovery Institutions, Guide to Developing Disaster Recovery Framework Ready to Rebuild), במטרה לזהות מגמות רוחביות וסוגיות אופייניות לשלב התכנון, שימשו להפריית החשיבה בדיוני הצוותים התחומיים. בנוסף, נערך מחקר עומק בשתי מדינות: ניו זילנד ויפן, שהוגדרו, לצד צ'ילה ואיטליה (המקבלות חוות דעת חיוביות לגבי אלמנטים שונים בשיקום), כ-Best Practice בשיקום ארוך טווח, על מנת ללמוד מהן את עיקרי התוכנית, אופן התכנון והביצוע, חלוקה לתחומי האחריות והאתגרים השונים עמם התמודדו. יובהר, שכל מדינה שונה מאד במאפייני האסון ובאופן ההתמודדות שלה, אך על בסיס מתודולוגיה שנבנתה, יחד עם צוות ההיגוי, זהו ארבע מדינות אלה, כל אחת בתחומה, כבסיס למידה. באופן טבעי, יש לזכור שהלמידה ממדינות העולם אינה בגדר "העתק הדבק", אלא השראה לחשיבה בלבד, שכן אין התאמה בין גודל האסון במדינות המבחן לבין מסגרת ההיערכות בישראל, דבר המשפיע על רמת התכנון והמוכנות. בנוסף, אין דומה מדינה אחת לאחרת במצבן הכלכלי, הפוליטי או החברתי טרם התרחשות הרעידה ולאחריה. כמו כן, התשתית החוקית והמנהלית שונה מאוד בין המדינות השונות. על כן, נערך סבב ראיונות עם מומחים מובילים בישראל ובעולם, על מנת להעמיק את הידע והבחינה ההשוואתית.

המדינות יפן וניו זילנד נבחרו על פי המלצתם של המדריכים הבינלאומיים של FEMA, UNDP, והבנק העולמי, אשר ציינו את תהליך השיקום המוצלח שבוצע במדינות אלה לאחר התרחשות אסונות במדינתן, והגדירו את התוכניות שנבנו בהן, תוך כדי תנועה, כתוכניות טובות. בנוסף, מדינות אלו נבחרו על בסיס קריטריונים שנקבעו מראש: א. מדינות שחוו רעידת אדמה, אך האסון שם אינו אסון שגרתי והן אינן מתורגלות בכך באופן שוטף ב. מדינות מפותחות ג. אינדיקציות שונות להתארגנות נכונה, אשר ניתן להסיק משם על תוכנית ההיערכות לשיקום ארוך טווח בישראל.

הבדל מהותי בין כלל התוכניות שנסקרו לבין התוכניות המתגבשות בישראל הוא מועד כתיבת התוכנית. בעוד שברוב מדינות העולם, התוכניות נכתבו לאחר התרחשות האסון, במדינת ישראל אנו נערכים לתוכנית שיקום עוד בטרם רעידת אדמה. **בכל המדינות שנסקרו עלה הצורך להכין מבעוד מועד תוכניות להתמודדות עם רעידות אדמה וצוין, שהיעדר תוכנית כזו גבה מחירים גבוהים באיכות ובמהירות השיקום, וכן מחירים כלכליים גבוהים.**

מהסקירה שבוצעה עולים מספר אתגרים רחביים ותובנות מהותיות, הנוגעים לתהליך שיקום ארוך הטווח. האתגרים התחומיים יפורטו ויוצגו בתוך הפרקים הרלוונטיים בהמשך התוכנית:

- **גוף שיקום ייעודי:** בכלל המדינות שנסקרו, קיים גוף ייעודי או ועדה מיוחדת, בנוסף למשרדי הממשלה, שמנהלים או מתכללים את פעולות השיקום ארוך הטווח. חשיבותו של גוף זה מתבטאת לאור האתגר בשיתוף פעולה בין משרדי הממשלה השונים, שהינו אתגר מרכזי לאחר רעידת אדמה גדולה.

- **ריכוז סמכויות ביצוע ותקציבים:** בכלל המדינות שנסקרו הוגדר גוף חזק, המרכז, על פי רוב, סמכויות ביצוע ותקציבים ופועל מתוקף חקיקה ייעודית. בחלק גדול מהמקרים, הגוף פועל במסגרת משרד ייעודי לשיקום או בכפוף למשרד ראש הממשלה, ושואב את סמכותו לאור הקרבה למקבלי ההחלטות המרכזיים במדינה (נשיא או ראש ממשלה, בהתאם למדינה). ביפן לדוגמה, יש שר שאחראי על אסונות וכאשר אסון מתרחש מוקם מטה ספציפי, אולם כאשר מדובר באסון בהיקף נרחב, ניהול האירוע עובר למשרד ראש הממשלה.<sup>9</sup>
- **חקיקה ייעודית:** לרוב נדרשות פרוצדורות שונות ומהירות יותר ממה שחקיקה רגילה מאפשרת, לרבות חוקים ייעודיים בכל הנוגע לשיקום בתחומים מוגדרים. החקיקה הרגילה עלול להוות "צוואר בקבוק" למגוון נושאים, אשר נדרשת עבורם פעילות מהירה.
- **ביצוע באמצעות גופים קיימים וביזור תהליך השיקום:** קיימת העדפה ויתרון לשימוש במנגנונים קיימים לאיתור ומענה עבור הצרכים העולים בתהליך שיקום ארוך הטווח. כלומר, שימוש בגופים ממשלתיים ובתהליכים קיימים כחלק מממן מענה לצרכים חדשים שעולים. לדוגמה, שימוש בחברות ביטוח ככלי להערכת נזקים והגדרת הצורך או ביצוע פרויקטים תשתיתיים באמצעות שיטת BOT – Build Operate Transfer. כך ניתן לחלק את העומס הנוצר בתהליך השיקום בין מגוון גופים.
- **ביקורת, בקרת כספים ומניעת שחיתות:** תהליך השיקום כולל החלטות ופעולות רבות במגוון תחומים, בהם מעורבים גורמים ממשלתיים וחץ ממשלתיים, ומושפע מלחצים שונים. לכן, ישנה חשיבות ליצירת מנגנון בקרת כספים שימנע שחיתות ולהקמת פונקציה ממשלתית, שתשמש כגוף מבקר את ההחלטות והפעולות שיתבצעו במהלך תקופת השיקום.
- **שיתוף הציבור והשלטון המקומי:** חשוב לשותף בעלי עניין וקהילות, הן בתכנון והן ביישום, בדגש על שיתוף הציבור המקומי והשלטון המקומי, כחלק מגוף היישום או במקביל אליו. לחילופין, בחלק מהמקרים רוכזו התקציבים ברמת השלטון המקומי. שיתוף זה תורם באופן משמעותי לשיקום מיטבי.
- **אמון ציבורי ושקיפות:** הסברה מסונכרנת, דיווחים מלאים ותדירים, שקיפות ומיקוד מאמץ בשמירת אמון הציבור הינם קריטיים להצלחת תהליך השיקום מול האוכלוסייה. לאחר אסון הדבר נדרש במידה רבה יותר מאשר בימי שגרה.
- **היערכות ותכנון מוקדם מול גופי ביצוע:** היערכות מוקדמת מול ספקים או גופי ביצוע יכולה לזרז את תהליך השיקום.
- **עדיפות ממשלית לתהליכי השיקום:** מפאת משכו של תהליך השיקום ארוך הטווח, שעלול להגיע לעשר שנים ויותר לאחר רעידת האדמה, ולאור מורכבות וחשיבות רצף הטיפול בתושבים, בעסקים ובקהילות, קיימת חשיבות למתן עדיפות וקדימות מצד משרדי הממשלה לצעדי שיקום על פני שגרה, לרוחב פעילות הממשלה, ובמקרים רבים אף הסכמים מוגדרים מראש.

<sup>9</sup> מתוך מפגש עם נציגי סוכנות השיקום היפנית.

- **מימון הליכי השיקום:** סוגיית המימון הינה "עקב אכילס" בשיקום ארוך טווח, לכן קיימת חשיבות למתן מענה מראש למגננוני המימון והסדרים מוסדיים במסגרת תוכנית השיקום, למספר השנים הנדרש לשיקום ארוך הטווח ולא רק כתגובה לאירוע הנקודתי.
- **מענה לאוכלוסיות מיוחדות:** נקודת המוצא של התוכנית צריכה להיות היערכות למציאות חדשה ולא מוכרת, בכל הקשור למענה לאוכלוסיות ייחודיות והשלכות על אופן התכנון ואספקת השירותים הציבוריים.
- **מענה לפגיעה בכלכלה המקומית:** יש לקחת בחשבון את הפגיעה במקומות העבודה והמועסקים באזורים שייפגעו וההשפעות הכלכליות והחברתיות בעקבותיה, במתח שבין הרצון לפעול לשיקום מהיר ככל הניתן לבין הצורך לשים דגש על שיקום הכלכלה המקומית וההון האנושי שלה.
- **היערכות למניעת תופעות בלתי רצויות בעקבות האסון:** נדרש לשים דגש בשלב התכנון על מניעת תופעות בלתי רצויות נוספות לאחר האסון כמו התפרצות מחלות, מלחמות, אלימות, שחיתות, מחאות ועוד, שעלולות להתפתח בעקבות רעידת האדמה ויש לתת להם מענה בשלבי השיקום השונים.
- **שימור קהילות:** מדינות נוטות לשים דגש על שימור קהילות כמקשה אחת חרף אתגרי המגורים והתעסוקה, בעיקר מסיבות של ריכוך הטראומה.

## עקרונות לתהליך השיקום

כאמור, מטרתה העיקרית של התוכנית היא לשרטט את הקווים המנחים לקבלת ההחלטות וקביעת סדרי עדיפויות כתגובה למתרחש בשטח.

על בסיס מחקר מעמיק ורחב של דפוסי ההתמודדות מהעולם וזיקוק הדגשים של המדריכים הבינלאומיים שהוזכרו לעיל, ובעיקר באמצעות חשיבה משותפת ורחבה בסדנה האסטרטגית, הוגדרו עקרונות על ליישום מיטבי, אשר ישמשו כמעין מצפן בזיהוי הנושאים, תיעדופם ופריטתם לקווים מנחים והמלצות, ואלה העקרונות:

### א. ניצול המשבר לבניית עתיד טוב יותר – Build Back Better

אחד העקרונות הבולטים מהנסיון העולמי הוא המלצה לנצל, ככל הניתן, את חלון ההזדמנויות החד פעמי שנוצר לבנייה מחודשת נבונה ואיכותית יותר של אזורי ההרס, הקהילות, התשתיות הלאומיות והמערכות הציבוריות, גם במחיר של מהירות תגובה בשיקום. לצד מחיר האסון, לרוב תגיע השקעה תקציבית גדולה בבנייה מחדש, וכדאי לנצלה לשיפורים בתחומים שונים, שממילא היה נכון לעשותם בעתיד, ובכך לייעל את ההשקעה התקציבית ולהבטיח רמת חיים ואיכות חיים טובים יותר ביום שלאחר השיקום. ניצול חלון הזדמנויות זה עבור בנייה מחודשת טובה יותר תלוי כולו בתכנון מראש ובהובלה ממשלתית נחושה, כיוון שבזמן המשבר קיים לחץ טבעי של דעת הקהל לפתרונות מהירים ככל האפשר.

ניצול ההזדמנות יוצאת הדופן לעליית מדרגה משמעותית באיכות הדיור, התשתיות הלאומיות, הכלכלה ותחום האדם והקהילה (חינוך, בריאות רווחה ועוד) יכול לבוא לידי ביטוי באופנים שונים, בין היתר כחלון הזדמנות למימוש מטרות ממשלתיות ארוכות טווח או תוכניות אסטרטגיות שנותרו "במגירה" מסיבות שונות. חשוב לציין כי זוהי הזדמנות לשפר לא רק את עמידות ומוכנות המבנים והתשתיות, אלא לאפשר גם איכות חיים גבוהה יותר ומתן שירותים באיכות גבוהה יותר. חשוב להכיר בהשפעה של שלב זה על



עיצוב עתיד המדינה בטווח הרחוק. החלטות המתקבלות בשלב זה והטמעתן יעצבו את המדינה ואת חיי התושבים עשרות שנים קדימה ויחוללו שינוי בתחומי החברה, הכלכלה, הרווחה והבריאות.

## **ב. העדפת פתרונות קבע ככל האפשר**

על הממשלה להעדיף, באופן עקרוני, פתרונות קבע על פני פתרונות ארעיים. פתרונות ארעיים זמניים עלולים, במקרים מסוימים, לעכב ואף לחבל ביכולת להביא לשיקום מלא ומיטבי. פתרונות זמניים הינם כורח המציאות לאחר רעידת אדמה חזרה, אך בגיבוש התוכנית יש לשאוף למזער את היקף הפתרונות מסוג זה, על מנת להביא לשיקום בר קיימא, הוליסטי ומיטבי.

## **ג. התנהלות ממשלתית מתואמת וחלוקת אחריות וסמכות ברורה בין גופי השיקום**

יש חשיבות עליונה שהממשלה וכל גופי השיקום יעבדו באופן מסונכרן וקוהרנטי, באופן כזה שפעולות השיקום יהיו משולבות זו בזו ולא יסתרו זו את זו, בהתאם לתוכנית שהוכנה מראש. יש לוודא חלוקת אחריות וגבולות גזרה ברורים בין גופי השיקום השונים והמשרדים הממשלתיים, הרשויות המקומיות וכל הגופים הנוגעים לשיקום ארוך טווח. כמו כן יש לוודא הגדרת ומתן סמכות משפטית ותקציבית, תוך אימוץ הכלל לפיו אין להטיל על גוף אחריות לביצוע משימה מסוימת בלא לציידו בסמכות מתאימה לבצע משימה זו בכוחות עצמו. בשל ריבוי הגורמים העוסקים בשיקום, נדרש גם לייצר היררכיה בין גוף הליבה המוביל ושאר הגופים הכפופים. ב. נוסף, גופים ממשלתיים מחזיקים ביכולות ייחודיות, היכולות לשמש את כל המערכת הממשלתית בתהליך השיקום. על כן, קיים רציונל בהעדפה מיוחדת לשימוש במנגנונים קיימים לאיתור ולמענה עבור הצרכים העולים בתהליך השיקום, כלומר, שימוש בגופים ממשלתיים ובתהליכים קיימים כחלק ממתן מענה לצרכים חדשים שעולים.

## **ד. תשתית ארגונית ייעודית והפיכת תוכנית השיקום ל"תוכנית דגל" ממשלתית**

לאור הצורך בתיאום ובסנכרון בין משרדי הממשלה השונים והאתגר ביצירת שיתופי פעולה, שהינו אתגר מרכזי לאחר רעידת אדמה גדולה, יש חשיבות להובלת מאמצי השיקום באמצעות גוף שיקום מרכזי ובעל סמכויות. בכלל המדינות שנסקרו קיים גוף ייעודי או ועדה נוספת על משרדי הממשלה, שמנהל ומתכלל את הפעולות לשיקום ארוך הטווח באופן כוללני. במדינות אלה הוגדר גוף חזק, המרכז, על פי רוב, סמכויות ביצוע ותקציבים ופועל על פי חקיקה ייעודית. בחלק גדול מהמקרים הגוף פועל במסגרת משרד ייעודי לשיקום או בכפוף לראש הממשלה, ושואב את סמכותו מהקרבה לראש המדינה.

צפוי כי מידת התגייסותם של כל בעלי העניין, ממשרדי ממשלה ועד ארגוני חברה אזרחית, תרד עם הזמן. על כן, גוף שיקום ייעודי, שזהו תפקידו היחיד הינו חיוני, על מנת להבטיח כי מאמצי השיקום יושלמו בהצלחה. תוכנית השיקום צריכה להפוך ל"תוכנית הדגל" של הממשלה, כאשר רוב המאמצים הממשלתיים יופנו לטובת השלמת התוכנית באופן מיטבי ובמהירות האפשרית, על פי התכנון המוקדם. עם זאת, קידום מלאכת השיקום לאזורים שנפגעו יתבצע לצד המשך פעילות ממשלתית שגרתית וקידום תוכניות לאומיות לאזורים אלה ולשאר רחבי המדינה.

## **ה. יישום ותיאום מהלכי השיקום עם השלטון המקומי**

כפי שניתן ללמוד מהעולם, השלטון המרכזי לא יוכל להוביל באופן בלעדי את קבלת ההחלטות וישומן עבור השלטון המקומי. על כן, נודעת חשיבות גדולה ליכולות השונות של רשויות המקומיות וליתרון שלהם

באספקת שירותים והיותם בקשר ישיר עם האזרחים. יש לשאוף לשיתוף פעולה יעיל סביב הובלת תהליכי השיקום בין השלטון המרכזי למקומי, כך שיוגדר, ככל הניתן, באופן דיפרנציאלי, בהתאם ליכולות ביצוע הרשויות המקומיות השונות ובחלוקה לתחומים ולנושאים רלוונטיים. הגדרה זו נועדה לייצר איזון בין יתרונות השלטון המקומי כמבטא בצורה מיטבית את קולות התושבים ואת הצרכים העולים מהשטח וכן עבור שירותים נדרשים, יחד עם הצורך בראייה כוללת ושוויונית, שחרור חסמים והתמודדות עם משבר לאומי בעל השלכות רחבות.

ישום תוכנית בסדר גודל משמעותי שכזה דורש, מטבע הדברים, סינכרון מקסימלי בין הרשויות המקומיות לבין הממשלה על מנת להגיע לתוצאות הרצויות. הממשלה אינה בהכרח זו שתוביל את ביצוע משימות השיקום, או לחילופין, תשמש בתפקיד מוגבל של תקצוב ותמיכה בלבד ברשויות המקומיות, מפני שיש שונות בין רשויות שונות, מבחינת גודל הנזק שעלול להיגרם, יכולות היישום והמשאבים הנדרשים. על כן, לאחר רעידת האדמה נכון יהיה למפות את הרשויות המקומיות שנפגעו והנזקים שנגרמו להן, להבנות את היסודות לשיתוף פעולה עימם ולקבוע את מידת הסיוע והיקף סמכויות השיקום לכל רשות ורשות באופן דיפרנציאלי, בהתאם למצבן וליכולתן. לדומיננטיות הרשות המקומית השפעה ברורה על הגברת אמון הציבור בתהליכי השיקום, לתחושת השליטה של האזרחים על חייהם והענקת תחושת המשמעות בשל כך, יש להטמיע בפתרונות המוצעים בעבודה את הכלים החסרים בשגרה והנדרשים לפעולות השלטון המקומי לביצוע מלאכת השיקום.

#### **1. תשתית משפטית ייעודית**

תהליך השיקום הינו מורכב וכולל היבטים רבים, החל משיקום תשתיות, החזרת הפעילות הכלכלית לסדרה, בינוי מחדש של ערים ובניינים ועד שיקום קהילות. כל אלה מחייבים תשתית משפטית שתאפשר שיקום מהיר, לעיתים בתהליכים ייעודיים, השונים מהחקיקה הרגילה של ימי שגרה. תהליכים שונים המעוגנים בחקיקה רגילה עלולים להוות "צוואר בקבוק" למגוון נושאים, אשר נדרשת עבורם פעילות מהירה. במחקר הבינלאומי עולה כי מדינות שונות בחרו לקדם את תהליך השיקום באמצעות חוק שיקום יעודי או חקיקה יעודית בנושאים מסוימים, בהם נדרש קיצור הליכים, בדומה לחקיקה לשעת חירום. יש להבטיח כי חקיקה מסוג זה תהיה כפופה לביקורת שיפוטית, כך שיתאפשר שיקום מהיר ואפקטיבי מבלי לפגוע בזכויות, באופן העולה על הנדרש.

#### **2. שקיפות ויצירת אמון וודאות ציבורית**

שמירה על אמון הציבור במהלך תהליך השיקום, הכולל בין היתר רשויות מקומיות, מגזר עסקי, מגזר שלישי ועוד, בין השאר באמצעות שיתוף ציבור, יצירת ודאות באשר לתמונת המצב, מטרות ויעדי השיקום, החלטות ופעולות הממשלה, הפתרונות השונים ותמונת העתיד בסיום התהליך, הינם חיוניים להצלחת תהליך השיקום כולו. הסברה אחידה ומסונכרנת, תקשורת אמינה ותדירה, שקיפות מלאה של מהלכי הממשלה ומיקוד מאמץ בשמירת אמון הציבור הינם קריטיים, הרבה מעבר לימי שגרה.

#### **3. שיתוף הציבור ושיתופי פעולה בין-מגזריים**

מהמחקר הבינלאומי עולה שהמדינה לא תוכל להוביל ולבצע את תהליך השיקום כולו בעצמה. כשם שבשגרה הצמיחה הכלכלית והחברתית של כל חברה נשענת על שיתוף מגזרים שונים, כך ייעשה גם בשיקום ואף ביתר שאת. במסגרת גיבוש התוכנית יש להידרש ליכולת לשותף גורמים חוץ ממשלתיים

כחלק מתהליך קבלת ההחלטות והביצוע, לייצר תשתית לשיתוף ידע ולהסיר חסמים לשיתוף וליישום בהתאם.

שיתוף הציבור נמצא כגורם בעל השפעה חיובית על חוסן האוכלוסייה לאחר אסון. מסיבות אלה נכון לשאוף לשילוב הציבור במאמצי השיקום מתוך הבנה ששילובם יעניק תחושת שייכות וודאות, יגביר את האמון וישפיע על החוסן הנפשי. יש לשתף בעלי עניין, לרבות מגזר עסקי, ארגוני חברה אזרחית, קהילות ואוכלוסיות מיוחדות, הן בתכנון והן ביישום של מאמצי השיקום. בנוסף, יש להתחשב בצרכים מיוחדים של אוכלוסיות שונות ולהתאמה תרבותית נדרשת.

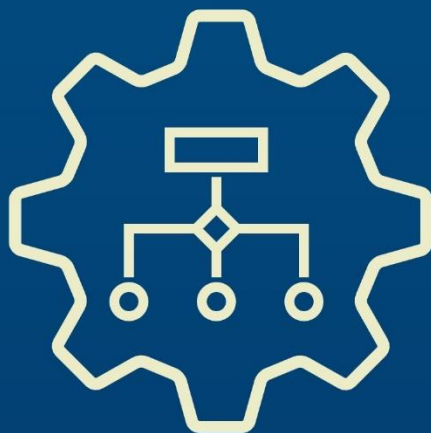
התוכנית לשיקום ארוך טווח לאחר רעידת אדמה כוללת מאמצים רבים בתחומי החיים השונים. כל המאמצים מיועדים, בסופו של דבר, לשרת את האזרח ולהעניק לו את כל התשתיות והשירותים הנדרשים על מנת שיוכל לחזור לשגרת חייו בהקדם האפשרי ובאיכות מרבית. עיקר המאמצים והפעולות מגיעות מצידם של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, אך ניתן ורצוי לשלב ולתת מקום ליוזמות מגורמים ומגופים לא ממשלתיים, כמו גורמים מהשוק הפרטי, מהחברה האזרחית ומהקהילות השונות. שילוב הציבור יכול להיות גם אמצעי להבאת הקולות מהשטח, לצורך הבנת המציאות המתרחשת ולסיוע לקדם את התוכנית. בנוסף, בקרב השוק הפרטי נמצאים מומחים רבים בתחומים שונים, שיכולים לתרום ולהוות נכס משמעותי בתהליך השיקום.

#### **ט. מנגנוני פיקוח ובקרה פנים וחץ ממשלתיים**

בשל ההיקף האדיר של תקציבים ומשאבים שיושקעו בתהליך השיקום, יש צורך בבקרה תקציבית, בין השאר, כדי למנוע כפילויות, שימושים לא ראויים ומעשי שחיתות. המחקר ההשוואתי על מדינות בעולם, שהתמודדו עם שיקום לאחר רעידות אדמה, מראה שיש חשיבות רבה לפונקציה ממשלתית פנימית שתשמש כגוף לבקרת כספים, שכן מניעת שחיתות וחוסר בהירות הינם קריטיים לאחר רעידת אדמה. בנוסף, חשוב שגם גופי ביקורת חץ ממשלתיים יבצעו פיקוח ובקרה אחר פעולות הממשלה וגופי השיקום.



משרד ראש הממשלה



---

# תשתית ארגונית

שיקום ארוך טווח לאחר רעידות אדמה

---



# **תשתית ארגונית**

פרק 1.0 | מבוא והמשגה

**פרק זה** ממליץ על הקמת גוף ליבה מצומצם במשרד רה"מ שיפעל בימי שגרה ויהווה גרעין קיים לניהול השיקום לאחר אסונות בכלל, ובכללם רעידת אדמה. הגוף יפעל ליצירת כלים לניהול ולביצוע שיקום ארוך טווח לאחר אסונות בכלל, ובשעת אסון יהיה שותף להובלה או להנחיה של מאמצי השיקום, כתלות בהיקפי האסון.

בשגרה יתנהל גוף הליבה מול נציגים בכירים במשרדי הממשלה הרלוונטיים ובגופי המטה המרכזיים, ובהלימה עם עבודת ועדת השרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום ועם ועדת ההיגוי הבין-משרדית לרעידות אדמה. הגוף יפעל לגיבוש תוכניות להיערכות של הרשויות המקומיות לתהליכי השיקום, בדגש על גיבוש תשתית נורמטיבית, מנגנוני עבודה משותפים וסיוע של רשויות אחרות, וכן לאפיון ויצירת מערכות מידע משותפות ומסונכרנות לניהול מאמצי השיקום.

לאחר קרות אירוע, ובהתאם לעוצמתו, יפעל גוף הליבה תחת ועדת שרים ייעודית שתוקם לצורך הטיפול המיניסטרילי באירוע; זאת כאשר תוכן תפקידו של גוף הליבה, לרבות האפשרות כי יוקם גוף ייעודי לטיפול באירוע, ייקבע אף הוא לנוכח עוצמת האירוע.

הפרק מורכב מתיאור הצורך בתשתית ארגונית, מטרות המנגנון התשתיתי, הנחות בסיס לעבודת הצוות, גישות עקרוניות לגיבוש מנגנון לשיקום ולתפיסת ההפעלה שלו.

### הצורך בתשתית ארגונית רחבה לשיקום ארוך טווח - תובנות מרכזיות מהמחקר

ניתן לדמות לפגיעה רב-מערכתית בגוף האדם את הנזק הנוצר עקב רעידת אדמה חזקה. מעבר לנזק החמור למספר רב של תחומים ומערכות, כמו חיי אדם, תשתיות קריטיות, דיור, סביבה, תעסוקה וכלכלה ועוד, נוצר נזק סינרגטי שלילי, המתבטא בתופעות שונות (חברתיות, בירוקרטיות, לוגיסטיות ועוד), המקשות מאד על מאמצי השיקום והחזרה למרקם חיים תקין.

במסגרת המחקר המקדים נסקרו מדינות רבות, שחלקן התמודדו טוב יותר מאחרות עם מקרים חמורים של רעידות אדמה ואסונות טבע. בהקשר הארגוני נסקרו באופן מעמיק 4 מדינות - ניו-זילנד, יפן, איטליה וארה"ב, שבכולן קיימות תשתיות ענפות לניהול אירועי חירום ושיקום, לצד ניסיון רב בהפעלתן במסגרת התמודדות עם אירועים חמורים שהתרחשו ב-10-15 השנים האחרונות. למרות שמדינות אלו משקפות גישות שונות לעיצוב ותפעול מנגנון השיקום, קיימים בהן, ללא יוצא מן הכלל, מספר קווי יסוד משותפים, ובבסיסם - ההכרה בצורך המהותי בקיום תשתית שכזו, תחזוקתה באופן שוטף, ועיגונה במסגרת חקיקתית איתנה.

גם ארגונים בינלאומיים העוסקים בנושא (ובראשם ה-Global Facility for Disaster Reduction and Recovery) הגיעו למסקנה דומה, כי יש צורך בגוף ממשי אשר יוביל את מאמצי השיקום<sup>1</sup>.

האירוע הקרוב ביותר לרעידת אדמה בהיבט של העתקת אוכלוסייה למקום מגורים חליפי שהתרחש במדינת ישראל, עד אירועי ה-7 באוקטובר ומלחמת "חברות ברזל", היה הפינוי מגוש קטיף וצפון השומרון ('ההתנתקות'), שדרש שיקום מלא של עשרות אלפי מפונים, כולל היבטי דיור, תעסוקה ושיקום הקהילות. בשנת 2010 פורסם דוח של ועדת חקירה ממלכתית בנושא הטיפול במפונים, ברשות שופט

העליון בדימוס אליהו מצא (להלן - "דוח מצא"). הדוח מנתח באופן מעמיק ביותר את הטיפול של המדינה במפונים מזוויות שונות, ומדגיש את החשיבות של התיאום בין הרשויות השונות וביצירת מנגנוני פיקוח ובקרה אפקטיביים. כמו כן, הדוח ממליץ לעגן את הקמתה של רשות ייעודית לטיפול במשתקמים, שתפעל כגוף משקם<sup>10</sup>.

דוח מבקר המדינה בנושא התמודדות הממשלה עם משבר הקורונה מתייחס באופן נרחב למורכבות התגובה ומתן המענה האופרטיבי לאסונות מורכבים, ואף מצוין כי יש צורך בהיערכות ארגונית למצבים כאלו<sup>11</sup>. כמו כן, קיימים דוחות נוספים העוסקים בנושא היערכותה של מדינת ישראל לאירועי אסון קיצוניים והשיקום מהם<sup>12</sup>.

**לסיכום, הצורך במנגנון ארגוני מסודר לטיפול במאמצי השיקום ארוכי הטווח לאחר רעידת אדמה עומד בבסיס העבודה כחלק מהנחות היסוד של התוכנית כולה.**

### **מטרות המנגנון הארגוני הרחב לשיקום ומבנה העבודה של הצוות המקצועי**

**ייעודו של המנגנון הארגוני הרחב הוא להוות תשתית המנחה, מובילה ומתאמת את מאמצי השיקום ארוך הטווח, על מנת להשיב את האוכלוסייה לשגרה מיטבית בהקדם.**

הגדרה זו מדגישה מספר היבטים חשובים:

- **תשתית** - לא רק גוף ספציפי כזה או אחר, אלא **מנגנון שלם** המהווה בסיס רחב ומאפשר למימוש היעדים.
- **הנחיה, הובלה ותיאום** - **הנחיה**: מתוך תפיסה, שאותה תשתית רחבה שהוזכרה לעיל מערבת גורמים וגופים רבים, יש חשיבות עליונה בראייה מקיפה של הפעילות, תוך אינטראקציה עם המנגנון כולו. **הובלה ותיאום**: תכלול וקבלת החלטות באופן המפעיל את שאר המנגנון ו/או באופן עצמאי בעת הצורך ומתאם בין הגורמים השונים.
- **שגרה מיטבית בהקדם** - מתוך הבנת האקוטיות של המשבר, ומצד שני, השאיפה לבנות עתיד טוב יותר ממה שהיה לפני ההרס (BBB), נוצר מתח מובנה בין "מהיר" ל"דחוף". חלק מייעודה של התשתית הוא למתן את המתח הזה, על ידי היערכות מראש, פיתוח כלים ויכולות מקצועיות, ויצירת ממשקים טובים ככל הניתן, כדי לבצע את השיקום בזמן המהיר ככל הניתן, בלי לפגוע באיכותו.

<sup>10</sup> דוח מצא, עמ' 438.

<sup>11</sup> **דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה | התשפ"א-2021**. חשוב להדגיש, כי משבר הקורונה שונה באופיו מרעידת אדמה במספר היבטים, בדגש על כך שמדובר באירוע חירום מתמשך. על כן היבטי השיקום וההיבטים בעלי האופי החירומי יותר מעורבים אחד בשני. עם זאת, ההתייחסות העקרונית (בפרט בפרק העוסק בתהליכי קבלת ההחלטות ומימושן) לזמן התגובה עד לתחילת פעילות הממשלה בנושאים שונים, כמו גם התייחסות מפורשת (עמ' 60, סעיף 2, בפרק שצוין לעיל, ובמקומות נוספים באופן עקיף), לצורך "למסד מוסד" במתכונת כזו או אחרת שיופעל בשעת משברים, רלוונטי גם לענייננו לאור המאפיינים הדומים בהקשר להיקף, מורכבות והשלכות אירוע בסדר גודל כזה.

<sup>12</sup> למשל, ניתן לעיין באגד "דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום", (מבקר המדינה), 2015.

בשים לב למטרה זו, הוגדרו מספר עקרונות משנה לפעילותו של המנגנון הארגוני:

1. יצירת תשתיות לתקשורת מיטבית ורציפה עם האזרח, לטובת הגברת הוודאות, השקיפות והשיתוף בתהליך השיקום וחיזוק החוסן בכל הרבדים; הפרט, הקהילתי-חברתי והלאומי.
2. לפעול באופן מונחה נתונים ואמצעים טכנולוגיים מתקדמים ככל הניתן להגברת יעילות ואפקטיביות המענה.
3. לפעול תחת תשתית בקרה מוגדרת מראש ובשקיפות מקסימלית.

## מהו "מנגנון ארגוני רחב" בהיבט של שיקום ארוך טווח? הנחת בסיס מושגי ותיאורטי לעבודת הצוות

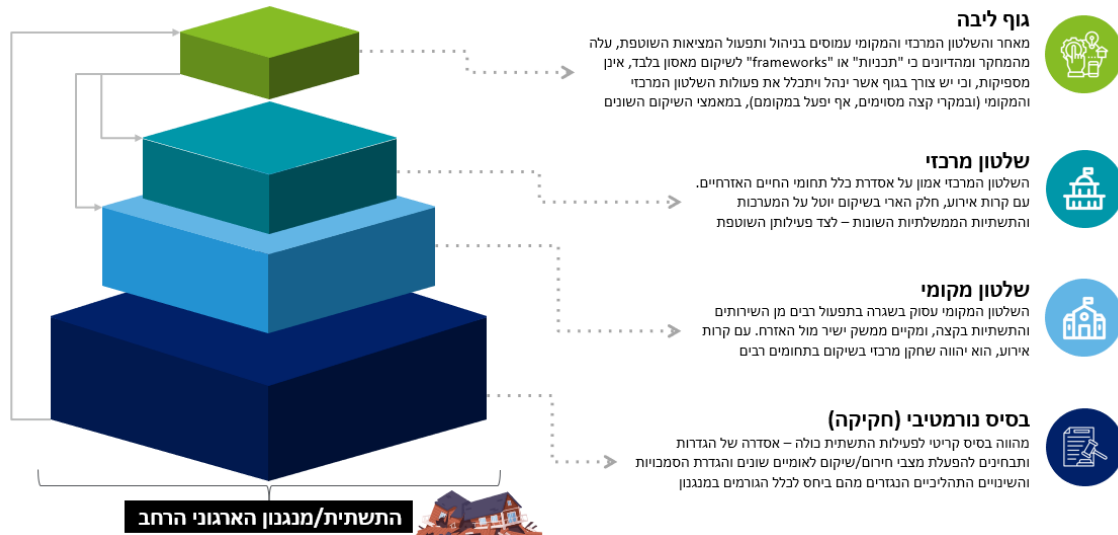
במסגרת המחקר המקדים אופיינו ארבעה רבדים מרכזיים, המרכיבים את המנגנון הארגוני הרחב שמטרתו לשקם את הנזק הנגרם מאסונות לאומיים, כפי שהוא מתואר במדריכי שיקום, במדינות המיקוד ובהמלצות הדוחות שנסקרו:

1. **מסגרת נורמטיבית** (בדרך כלל חוק או מקבץ חוקים), המגדירה את הגופים והגורמים המרכיבים את התשתית, יחסי הגומלין ביניהם באירוע חירום ותחומי האחריות והסמכות הבסיסיים במצבים השונים<sup>13</sup>.
  2. **גוף "ליבה"** האמון על הנחיה, תכלול, תיאום ובקרה של מאמצי השיקום. מאפייניו של גוף זה ומידת מעורבותו במאמצי השיקום, כמו גם שלבי האסון בהם הוא פועל, משתנים בהתאם לחומרת האירוע, מיקומו ופרמטרים רבים נוספים. עם זאת, ניתן לאפיין מספר גישות עקרוניות ליצירתו – נושא אשר יורחב בפסקאות הבאות. בכל מקרה, מדובר ברכיב מרכזי במנגנון, והוא עמד במוקד הדיונים ובעבודת הצוות.
  3. **גופים ממשלתיים נוספים הרלוונטיים למאמצי השיקום** בתחומים השונים. גופים אלו פועלים בשגרה בתחומים הנוגעים לתחומי השיקום והחירום השונים, ובחירום יופעלו באופנים שונים בהינתן תרחישים שונים, לטובת מאמצי השיקום.
  4. **השלטון המקומי** מספק בשגרה שירותים וממלא פונקציות רבות, הרלוונטיות לתחומים אותם יש לשקם. במסגרת שיקום ארוך טווח מדובר בגורם המרכזי את האופרציה ברבים מתחומי השיקום, ומהווה גורם מרכזי בתקשורת עם האוכלוסייה המשוקמת עצמה.
- לצד רכיבים אלו קיימות מספר אינטראקציות משמעותיות של המנגנון הארגוני עם **גורמים נוספים**, בדגש על **גופים פילנתרופיים מקומיים, גופי סיוע בין-לאומי, מגזר עסקי, גופי בקרה**, וכמובן, האינטראקציה עם **האוכלוסייה המשוקמת** (והאוכלוסייה בכלל). בעוד מדובר באינטראקציות חשובות, הן אינן מהוות

<sup>13</sup> מסגרת זו מהווה בסיס להתנהלות התשתית הנורמטיבית טרם ובקורות אירוע. עם זאת, בדרך כלל יהיה צורך בעדכון החוק או קבלת החלטות מדיניות באמצעים נוספים (כגון החלטות ממשלה, הוראות שעה וכיו"ב), על מנת להתאים את יכולת התשתית להגיב לאירוע ספציפי. למרות הבנה זו, בכל המסמכים שנסקרו מציינים את חשיבותה של תשתית חוקית בסיסית, שנוכחת בפועל בכלל מדינות המיקוד. בפרט, מומלץ לעיין בדוח מצא, בו מפורטים מספר נימוקים לכך.



חלק מהמנגנון עצמו והעבודה תתייחס אל ממשקים אלו בנקודות מסוימות – בדגש על התקשורת עם האזרח.



לעומת ממשקים אלו, ארבעת הרכיבים שצוינו לעיל מהווים את אבני היסוד של המנגנון הארגוני עצמו, ובפרט - היחס בין "גוף הליבה" לשאר הגורמים באקוסיסטם הממשלתי ובשלטון המקומי מהווה את מוקד הדיון בגיבוש תפיסת ההפעלה האסטרטגית של המנגנון הארגוני לשיקום ארוך טווח.

### שלוש גישות עקרוניות לגיבוש מנגנון ארגוני לשיקום והממשקים בינו לבין המערכת הממשלתית בשגרה

ה-GFDRR, שמהווה גוף ידע מרכזי בתחום אירועי החירום, פרסם בשנת 2020 גרסה עדכנית של מדריך<sup>14</sup>, המפרט המלצות לגיבוש מדיניות ופיתוח כלים ויכולות להתמודדות מיטבית עם שיקום ארוך טווח מאסון. בין השאר, המדריך מאפיין שלוש גישות עקרוניות לגיבוש מנגנון ארגוני לשיקום, בדגש על היחס שהוזכר לעיל בין "גוף ליבה" כזה או אחר, לבין הגופים הנוספים במארג השלטון המרכזי והמקומי הרלוונטיים לפעילות השיקום:

**גישה א':** הסתמכות על המערכת הממשלתית הפועלת בשגרה, תוך הגדרת תחומי אחריות וסמכות למצבי חירום ושיקום מהם, ללא הקמת גוף מתכלל ייעודי. גישה זו נמצאה במחקר כיעילה פחות ולפיכך לא תשמש אותנו בהמשך עבודה זו.

**גישה ב':** גוף ייעודי ומרכזי לניהול השיקום: גוף חדש, המוקם בעת התרחשות האירוע או בשלב ההיערכות, אשר תפקידו לנהל, להוביל (ולעיתים אף לבצע בעצמו) את כלל היבטי השיקום הנדרשים.

<sup>14</sup>Disaster Recovery Framework Guide, 2020, GFDRR. בפרט, ובהקשר לגישות השונות, מומלץ לעיין במודול העוסק ב-"Institutional Arrangements".

**גישה ג':** גישת ביניים - הקניית סמכויות רלוונטיות לתכלול השיקום המבוצע על ידי גופים אחרים. גוף חדש ומצומצם, המוקם בשלב ההיערכות ועוסק ייעודית בשיקום מאסונות. גוף זה מהווה מעין "מוח" של תהליך השיקום, אך מתבסס על ממשקים עם כלל הגופים הרלוונטיים, ואינו עוסק באופן ישיר בפרויקטי שיקום ספציפיים (תפקיד מתכלל):

על סמך המחקר שביצענו, שתי הגישות האחרונות הינן הרלוונטיות והמתאימות, יותר או פחות, בהינתן פרמטרים ומצבים שונים.

טבלה המסכמת את 2 הגישות ליצירת "גוף ליבה" המוביל את מאמצי השיקום

תיאור הגישה	יתרונות מרכזיים	חסרונות מרכזיים
<b>גישה ב':</b> גוף ריכוזי לניהול השיקום ("Recovery Agency-Led Model")	קו ישיר בין תכנון לביצוע, וראיה הוליסטית "In-house" של צרכי ופעילות השיקום (יתרון הגובר במצבים מורכבים ו/או במקומות בהן הסנכרון בשגרה אינו מיטבי)	<ul style="list-style-type: none"> <li>עלויות גבוהות (בפרט בהחזקה גם בשגרה)</li> <li>מתחים עם גופים קיימים</li> </ul>
<b>גישה ג':</b> גוף מתכלל להובלת מאמצי השיקום ("Planning Agency-Led Model")	מיקסוס משאבים ומינוף יכולות, כלים וניסיון הקיימים בגופים הפועלים בשגרה, ומזעור ה"זעזוע" המערכתי	<ul style="list-style-type: none"> <li>אתגר ברתימה ובמיצוב (גוף חסר "שיניים")</li> <li>מרחק מהשטח ומהפעילות המקצועיות – עשויים לפגוע באיכות השיקום והטיפול באוכלוסייה הנפגעת</li> </ul>

במדינות המיקוד שנסקרו קיימות גישות שונות לנושא. רובן פועלות בהתאם לעקרונות של גישה ג' – לפיהם, עדיף לפעול על בסיס מינוף מנגנונים ממשלתיים ומוניציפליים קיימים, אך עם זאת, בכולן יש גוף ליבה, שסמכויותיו ומאפייניו משתנים בין המדינות ובהתאם לסוג האירוע ועוצמתו. נקודה זו היא מהותית, היות שבמדינות אלו לא קיימת חלופה בודדת למנגנון הארגוני המתאימה לכל מצב, **ונדרשת גמישות מסוימת בתפיסת ההפעלה של המנגנון הארגוני בהתאם למצב בפועל**<sup>1615</sup>.

על מנת לייצר מענה גמיש מחד, וישים מאידך, יש לפתח מסגרת הערכה, הבוחנת כל אירוע לפי חומרתו ולפי פרמטרים נוספים (כמו מדדים להערכת ההיקף הכלכלי של הנזק, חוסן האוכלוסייה והשלטון המקומי באזור שנפגע), ומצביעה על החלופה המומלצת לפעולה בהתאם לתוצאות. נושא מסגרת ההערכה, הבניית תרחישים עקרוניים וגיבוש החלופות יפורטו בהמשך מסמך זה (בדגש על פרק 2).

<sup>15</sup> ראו, למשל, במקרה של יפן, פרק הבנצ'מרק.

<sup>16</sup> להרחבה על תפיסת ניהול אירועי חירום והשיקום מהם ביפן, ניתן לעיין במסמך ["Disaster Management in Japan" \(2021\)](#), ובפרט בעמודים 39-41 המפרטים על היבטי השיקום.

## עקרונות לגיבוש תפיסת ההפעלה של המנגנון הארגוני הרחב

ניתן לאפיין שתי שאלות בסיסיות מהן נגזרו עקרונות תפיסת ההפעלה:

**שאלה 1:** מהם גבולות הגזרה של פעילות התשתית הארגונית הייעודית לשיקום ארוך טווח?

**שאלה 2:** מהי תפיסת המשילות הארגונית (Governance) הנכונה לפעילות התשתית הארגונית?

שאלות אלו נפרטו לשבע סוגיות שנידונו במסגרת עבודת הצוות המקצועי, וביחס אליהן גובשו עקרונות היסוד המפורטים להלן:

**1. מנעד האירועים - אירוע החירום אליו מתייחסות המלצות צוות התשתית הארגונית הוא רעידת אדמה. עם זאת, ההמלצה היא לשקול להפעיל את המנגנון המוצע גם ביחס לאירועים אחרים בעלי מאפייני הרס דומים.**

**2. היקף תחומי השיקום - ברמה העקרונית, פעילות המנגנון הארגוני צריכה להתייחס לכלל תחומי השיקום הרלוונטיים למרקם חיים אזרחיים תקינים, בהם עוסקים צוותי העבודה המקצועיים. אין בכך לומר, שמאפייני המעורבות יהיו זהים בין תחומי השיקום, אלא לציין, שכל התחומים הנמצאים תחת ההגדרה "מרקם חיים אזרחיים", כלולים בדירקטיבה העקרונית שלו.<sup>17</sup>**

**3. איזון בין גוף מגירה לפעילות רציפה - "גוף ליבה" שיפעל באופן רציף, גם בשגרה, כגוף מטה מצומצם יתרום תרומה מכרעת לפעילות בקרות אירוע, מאחר שמה שלא פעיל בשגרה, לא עובד בחירום. עם זאת, ועל מנת שלא לייצר "פיל לבן", הומלץ להקים את הגוף בתוך אגף קיים במטה החברתי-כלכלי במשרד ה"מ", האמון גם בימי שגרה על תכלול פעולות המשרדים, ועל בסיס תקינה מצומצמת ביותר (תקנים בודדים). עם קרות אירוע ובכפוף להערכת מצב, יתרחב הגוף על מנת לדאוג לתהליך שיקום מיטבי. בהתאמה להתקדמות השיקום, יצומצם הגוף בחזרה תוך העברת מקל מסודרת ומבוקרת לגורמים הרלוונטיים, ויחזור באופן הדרגתי לפעילות מתכללת ותומכת בלבד, כפי שהוגדר למצב שגרה.**

<sup>17</sup> מעורבות גוף הליבה בכל אחד מתחומי השיקום תשתנה בהתאם לתמונת המצב והערכת המצב שתיגזר ממנה, ומהחלופה האסטרטגית שתיבחר להרחבת גוף הליבה ממצב שגרה למצב התנהלות בחירום ובישוקים. לדוגמה, ככל שהנזק יימצא כמשמעותי יותר בגזרת התשתיות, אך לא בגזרת הבינוי העירוני – ייתכן שגוף הליבה יתרכז בהקמת התשתיות שנפגעו, אך יותיר את שיקום הקהילות לרשויות והמשרדים הרלוונטיים, תוך תכלול מינמלי של הפעילות.

## **לטובת החלטה על מיקום גוף הליבה בבחנו מספר חלופות הכוללות את רח"ל, משרד רה"מ ועדת ההיגוי הבין משרדית לרעידות אדמה.<sup>18</sup>**

במהלך הדיונים רשות החירום הלאומית (רח"ל) ציינה, כי היא הוקמה על מנת להנחות על אופן ההיערכות לחירום, להכווין את מאמצי ההיערכות ולתאם את המענה בהינתן אירוע. משכך, לפי טענת רח"ל, עיקר המאמץ שלה הוא לתכלל את ההיערכות לאירועי חירום ואת המענה עם התרחשות האסון. על אף שפעולות ההתאוששות והשיקום נדרשים להתחיל עם התרחשות האירוע, בשלב זה כל מאמצי רח"ל מכוונים אל הטיפול באירוע עצמו. עם סיום שלב ה'חירום' עיסוקה של רח"ל הוא בתהליך הפקת הלקחים מהאירוע, שיפור ותיקון תחומי ההיערכות והמענה, ובהמשך היערכות לאירוע החירום הבא, בעוד ששלב השיקום ארוך הטווח דורש קשב ועיסוק לזמן ממושך (שנים). **לכן, לפי רח"ל, נדרש גוף שעיקר הקשב שלו מופנה לתהליך השיקום, והוא חופשי מהטיפול בכאן ובעכשיו. יצוין, שמנהל ועדת ההיגוי הבין משרדית להיערכות לרעידות אדמה הביע את הסתייגותו ממיקום הגוף במשרד רה"מ, והמליץ על הקמת גוף הליבה תחת ועדת ההיגוי הבין-משרדית לרעידות אדמה, בשל מומחיותה המקצועית בתחום רעידות אדמה.**

לאחר דיונים וביחנה, חברי הצוות הכריעו שהגוף שיוקם יידרש לתת מענה לאסונות שונים, ולא רק לרעידות אדמה. בנוסף, הוכרע כי יוקם גוף מטה, שמומחיותו בימי שגרה היא תכלול פעולות, מעבר לגוף מומחה מקצועי, וכי הוא יונחה מקצועית על ידי ועדת ההיגוי בכל הנוגע לתחומי תוכן מקצועיים הנוגעים לרעידות אדמה.

עם זאת, לפי רח"ל, ישנם תחומים, בהם יש חפיפה עם פעילות רח"ל ושם נדרשת פעולת תיאום בין רח"ל וגוף הליבה. מומלץ, כי בין הפעולות הראשונות שיוטלו על גוף הליבה, יש להסדיר ממשקים אלו על מנת להימנע מכפילויות ולוודא סנכרון מיטבי בתחומים הבאים:

- הגדרת השפה המקצועית ותרחיש הייחוס הלאומי – על גוף הליבה להשתלב בפעילות ובשפה הקיימת ולא לייצר שפה חדשה או תרחיש נוסף.
- פעולות מניעה ואפחות – לשים לב בעיקר בעת כתיבת תוכניות ההיערכות ובניין הכוח, כי יש סנכרון עם פעולות המניעה והאפחות של רח"ל והגופים האחרים העוסקים בכך.
- גיבוש תמונת מצב שוטפת – על גוף הליבה להתבסס על הקיים ולא לייצר מתודולוגיות חדשות.

**4. הסתמכות על מנגנונים קיימים** - "גוף הליבה" האמון על תכלול פעילות המנגנון כולו יהיה מצומצם, ויסתמך בפעילותו השוטפת, ככל הניתן, על הגופים הפועלים בשגרה, תוך הגדרת תחומי אחריות וסמכות ברורה לפעילות בשגרה ובחירום. ככלל, השאיפה העקרונית היא, בהתאם לחלופת ההתרחבות שתיבחר, להסתמך על הגופים הפועלים בשגרה לטובת אופרציות שונות (ולא לייצר גוף אופרטיבי "חליפי", אלא בהינתן צורך ברור לכך ובמקרים נקודתיים).

**5. משך, היקף ומקורות הסמכות** – יש להגדיר ככל הניתן את המסגרת הנורמטיבית מראש, על בסיס חקיקה המסדירה את תחומי וגבולות האחריות והסמכות של כלל הגופים הפועלים במאמצי השיקום, תוך התאמתה במקרה הצורך לאחר קרות האירוע. כמו כן, ככל שיוחלט על הקמת גוף

<sup>18</sup> בבחנה גם האפשרות למל"ל, אך זו נדחתה על הסף.

שסמכויותיו לא הוגדרו מראש במסגרת זו, או על הרחבת גוף הליבה הקיים, יש להגביל את משך סמכויותיו לזמן קצוב.

**6. נקודת ההשתלבות ברצף השיקום** - במסגרת עבודה זו המנגנון הארגוני עוסק במאמצי השיקום ארוך הטווח בלבד. על מנת לבצע תפקיד זה באופן אפקטיבי, על גוף הליבה להיכנס לפעולה כבר בשלב ההיערכות, ולפעול במקביל לגופי החירום לכל אורך שלבי האירוע - לטובת סנכרון עם הגורמים האמונים על מענה למצב החירום ולייצוב בטווח הביניים. לצד זאת, מומלץ לקדם דיון בנושא ניהול הממשקים בכל שלבי האירוע (מההיערכות, דרך מענה לחירום, שיקום אוכלוסין ראשוני ועד השיקום ארוך הטווח) על מנת להימנע מכפילויות או חוסר סמכות ואחריות ברורה של הגופים. יצוין, שבמחקר עלו אינדיקציות רבות לכך שקיימת סינרגיה בפעילות בין שלבי ההיערכות, החירום והשיקום ושבמדינות ה-Best Practice, קיים ניהול אחוד של כל רצף החירום תחת הכותרת "Disaster Management".

**7. דירקטיבה ממשלתית** - בימי שגרה הגוף יפעל לקידום מהלכים ממשלתיים באמצעות הממשלה הרחבה, ובהלימה לוועדת השרים לענייני מוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום. לאחר קרות האסון, כתלות בעוצמתו, תוקם ועדת שרים ייעודית לניהול תהליכי השיקום.

**8. מיצוב גוף הליבה (בדגש על פרופיל גורמי הניהול)** - בימי שגרה, לצד הצפת סוגיות עקרוניות לאישור הממשלה, יעבוד הגוף, על בסיס מיצובו במשרד ראש הממשלה, בערוצים המקובלים דרך פורום מנכ"לים, על מנת לקדם נושאים הדורשים מעורבות של משרדים ויחידות סמך נוספים. בהתאם, יש למנות גורם מקצועי בכיר, אשר יעמוד בראש גוף הליבה ויהיה אמון על פעילות המטה השוטפת שלו. בנוסף, יש לוודא איוש של פונקציות ליבה בתחומים בסיסיים הרלוונטיים לפעילות מערכתית לשיקום ארוך טווח<sup>19</sup>. בקרות אירוע, בהינתן התרחבות משמעותית של גוף הליבה, יש להוסיף מינויים מקצועיים בתחומים שונים, בדגש על גורמים בעלי ידע רלוונטי לתחום השיקום הנדרש, לרבות דמות בעלת ממשק חיובי והיכרות עם הקהילה המשוקמת (פירוט התפקידים והמבנה הארגוני של גוף הליבה יפורטו בהמשך).

**9. פרופיל וניסיון מקצועי הממוקד בתחומים אזרחיים כמו כלכלה וחברה, עם הבנה רחבה של עבודת הממשלה, ולא מיקוד בתחומים בטחוניים.** זאת מתוך ההבנה, שהשיקום הוא של המרחב האזרחי, ו"חי" בתוך מרחב מקצועי בעל מאפיינים אחרים מהמרחב הבטחוני.

**10. חיבור חזק ושוטף עם הממשקים החיצוניים והפנימיים** שלו כבסיס להתרחבות אפקטיבית בקרות האירוע, זאת על בסיס תשתית נורמטיבית המגדירה את החובה של כלל הגופים הרלוונטיים להעמיד ממשקים אלו, ובמידת הצורך גם להעמיד התשומות הנדרשות. למשל, הגדלת כוח אדם, לצד פונקציות ייעודיות שינהלו ויטפחו את הקשר באופן שוטף (העברת ידע, תרגול, השתתפות בעבודות, אירועים ועוד). בנוסף, קשר צמוד עם ועדת ההיגוי לרעידות אדמה לטובת סנכרון הידע הרב שצברה בפעילות בשגרה (ובהתרחבות) והטמעתו.

---

<sup>19</sup> בדגש על פונקציות מתחומי התקציבים, החשבות, התקינה והייעוץ המשפטי, ומתחומי הליבה של השיקום – דיור, תשתיות, סביבה, כלכלה ואדם וקהילה.

## בסיס נורמטיבי לפעילות התשתית: עיגון בחקיקה

במסגרת המחקר הבין-לאומי עלה באופן גורף, כי על פעילות המנגנון הארגוני הרחב לניהול משברים ושיקום מהם ("Disaster Management"), ובפרט גוף הליבה המתכלל את פעילותו, להיות מבוססת על חקיקה יסודית המגדירה:

- קשרי גומלין בתוך המנגנון הכולל.
- מאפיינת ומבססת סמכויות עקרוניות של גוף הליבה וגורמי המפתח שבו<sup>20</sup>.
- מצביעה על שינויים בתהליכים שונים המוגדרים מכוח חוקים אחרים, בהינתן הפעלת מצבי חירום ושיקום שונים.
- מאפשרת הרחבה של החוק באמצעים שונים ובאופן מסודר, על מנת להתאים את הבסיס הנורמטיבי לצורך קונקרטי עם קרות אירוע.

בכל אחת ממדינות ה-Best-Practice שנסקרו, קיימת חקיקה רחבה בנושא, המגדירה את עיקרי מנגנון הפעולה. בחלקן קיימות אף חקיקות משנה המסדירות תתי-נושאים ייחודיים, כנגזרת של ניסיון עבר. ככלל – מדובר בתשתיות חקיקה, שמתוחזקות ומתפתחות באופן עיתי כבר עשרות שנים.<sup>21</sup>

מעבר לפער הנורמטיבי בעולם החירום, ובכלל שיקום מהחירום, קובע דוח מצא באופן ספציפי, ש"במדינת ישראל לא קיים הסדר תחיקתי קבוע שעניינו שיקומה של אוכלוסייה גדולה בעקבות אירוע בקנה מידה לאומי". הדוח ממשיך וקובע, שיצירת תשתית חקיקה כזו היא "כורח המציאות".<sup>22</sup>

ניסיון העבר מלמד, שישראל פועלת באופן תגובתי לאסונות או מצבי שיקום אוכלוסייה מורכבים, ובעיקר על בסיס כלי מדיניות ממשלתיים (לעומת תחיקתיים), כגון החלטות ממשלה, העברות תקציביות ואמצעים נוספים. בין החלטות אלו ניתן למנות את אופן ההתנהלות בעת משבר הקורונה, חלקים לא מבטלים מפעילות השיקום של מפוני גוש קטיף (זאת למרות שמדובר באירוע שהמדינה עצמה תכננה מראש), ובהיבטים מסוימים - את פעילות מנהלת תקומה (נכון למועד כתיבת שורות אלו).

ניסיון העבר מלמד, כי התנהלות תגובתית שכזו מייצרת פערים וכפילויות בהגדרת סמכויות, בהעברות תקציביות ובחידוד תחומי אחריות ואזורי פעילות של גורמים שונים. לעומת זאת, חקיקה מעגנת בתוכנה עקרונות מדיניות, שאמורים להישען על תפיסה אסטרטגית מסודרת ומגובשת, המבוססת על עבודה מקצועית (ועל עדכונים מעת לעת, מתוקף ניסיון עבר).

---

<sup>20</sup> החקיקה אמורה להתייחס לכלל גורמי המפתח בתשתית הארגונית, ולא רק לגוף הליבה. למשל, בניו-זילנד קיימת התייחסות לפונקציות האמונות על היבט החירום והשיקום גם ברשויות והמחוזות – Local Civil Defense Groups. עם קרות האירוע החקיקה מגדירה, בין השאר, את האופן העקרוני וחלוקת האחריות הבסיסית בין לבין גורמים אחרים. באיטליה, החקיקה עוסקת באופן נרחב ביחס בין המחוזות לשלטון המרכזי ובסמכויות "פרויקטור" הממונה במקרים רבים. ככלל, על החקיקה המסדירת לשאוף להגדיר ככל הניתן את אופן הפעלת הממשקים המרכזיים, תוך אפיון מצבי יסוד שונים, סמכויות מרכזיות, דרך קבלת החלטות, תבחינים חשובים וכיו"ב.

<sup>21</sup> עדכונים המובלים בעיקר על ידי גופי הליבה של התשתיות הארגוניות בכל מדינה. לסקירה רחבה יותר של תשתיות החקיקה במדינות השונות, ומצב החקיקה בישראל, ניתן לעיין בנספח מחקר הבנצ'מרק.

<sup>22</sup> דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון (דוח מצא), 2010, עמ' 438.

מענה נורמטיבי, המגובש רק לאחר קרות אירוע, מבזבז זמן יקר, משאבים, ובעיקר עשוי להוביל לקבלת החלטות דרמטיות תחת אילוצי זמן ולחצים מצד האוכלוסייה הנפגעת וגורמים נוספים, ולפגוע במקצועיות תהליך השיקום וביעילותו.

לאור זאת, הצוות סבור שיש לקדם, מוקדם ככל הניתן, חקיקה ייעודית מסודרת ורחבה, המעגנת את תפיסת ההפעלה בשגרה ובחירום של כלל הגורמים הרלוונטיים בתשתית הארגונית, בדגש על ממשקים, סמכויות, גבולות גזרה בתחומי האחריות, פעולות מרכזיות, הקלות רגולטוריות נדרשות לצד הגדרת בקרה, פיקוח והגבלות נדרשות על העוסקים בשיקום.

בין היתר יש לבחון אם נדרש לכלול בחקיקה את הנקודות הבאות:

1. הסדרת סמכות גוף הליבה
2. התייחסויות לעדכוני חקיקה מרכזית שהומלצו על ידי הצוותים האחרים, לרבות הרחבת סמכויות לשעת חירום לשיקום ארוך טווח (ניתן לראות בפרקים הרלוונטיים)



# **תשתית ארגונית**

פרק 1.1 | שיטת ההפעלה  
של התשתית הארגונית



## 1.1 תפיסת ההפעלה של התשתית הארגונית

פרק זה מתייחס לשתי סוגיות מרכזיות:

1. **גוף הליבה בשגרה:** הגדרת המבנה והתפקידים המרכזיים, גבולות הגזרה והממשקים של גוף הליבה אל מול שאר הרבדים במנגנון הארגוני.
2. **גוף הליבה לאחר קרות אירוע:**
  - א. תיאוריה: הערכת המצב שתגדיר את התרחבות גוף הליבה ואת פעילותו בעת אירוע
  - ב. פרקטיקה: חלופות אסטרטגיות להרחבת הפעילות הנגזרת מהערכת המצב, והשפעתן על רבדי המנגנון הנוספים

### תפיסת הפתרון

המסגרת הארגונית של גוף הליבה מורכבת מרכיבים שונים, אליהם נתייחס בפרק זה:

1. **ייעוד גוף הליבה** ותפקידו בכל חלופה – מהן משימותיו ותחומי הסמכות והאחריות בחלופות התרחבות שונות.
2. **עקרונות מנחים למבנה הארגוני** - בהתאם לייעוד, התפקידים והמשימות, אילו עקרונות מנחים צריכים לבוא לידי ביטוי במבנה הארגוני, התפקידים השונים וממשקי העבודה.
3. **המבנה הארגוני והיכולות המקצועיות** של גוף הליבה בחלופות התרחבות שונות.
4. **פירוט התפקידים המרכזיים** במבנה הארגוני המוצע.
5. **תיאור הממשקים הפנימיים והחיצוניים** והגדרת סמכות ואחריות.
6. **הגדרת הרפרנטורה** והממשקים עמה.
7. **מיקום הפונקציות השונות ומיצובן** (היכן שרלוונטי).

### גוף הליבה בשגרה - מסגרת ארגונית

תפקיד גוף הליבה בשגרה:

גוף הליבה בשגרה אמון על מספר משימות מרכזיות:

1. **פיתוח תשתיות לגוף הליבה ולמנגנון הארגוני של השיקום ארוך הטווח:**
  - א. **קידום תשתית נורמטיבית** - גוף הליבה יהיה אמון על בחינת הצורך וגיבוש תשתית החקיקה ככל שתידרש, בשיתוף משרד המשפטים והמשרדים הרלוונטיים בתחומם, וקידומה בכדי להסדיר ולהגדיר את תפקידיו וסמכויותיו של המנגנון הארגוני המוצע, ולקדם המלצות נוספות שעלו בתחומי השיקום השונים.
  - ב. **פיתוח פלטפורמות טכנולוגיות לניהול, תיאום ובקרה של השיקום** – בין היתר, זיהוי מקורות מידע רלוונטיים ובניית תשתיות דאטה וטכנולוגיה, שישמשו את גוף הליבה בשגרה ובחירום, בשיתוף מערך הדיגיטל והמשרדים הרלוונטיים בתחומם.

ג. **פיתוח תשתיות רכש ומכרים רלוונטיים, ופתרונות לוגיסטיים** נוספים (כגון – מיפוי מתעדכן של ציוד רלוונטי ועוד), בשיתוף החשב הכללי במשרד האוצר והמשרדים הרלוונטיים בתחומם.

ד. **בניין הכוח ופיתוח מאגרי "מילואים"** של הון אנושי בקיא, מתורגל ומנוסה בעבודת הממשלה, על בסיס עובדים לשעבר בתפקידי מפתח רלוונטיים לשיקום, לניהול ולביצוע השיקום; הסדרת אופן העסקתם במידת הצורך, תוך מתן הכשרות וידע עדכני ורלוונטי לגורמי המקצוע, בשיתוף נציבות שירות המדינה ומשרד הפנים.<sup>23</sup>

2. **תכלול וסנכרון פעולות ההיערכות לשיקום ארוך טווח:** גוף הליבה יהווה "מרכז העצבים" הממשלתי לתהליכי ההיערכות לשיקום מרעידת האדמה<sup>24</sup>, שיוגדרו למשרדים ולגופים השונים (שלב 0). גוף הליבה, בליווי הרפרנטורה הרלוונטית באגף החשב הכללי במשרד האוצר, באגף התקציבים, בנציבות שירות המדינה ובמשרד המשפטים<sup>25</sup> יגבש את תוכניות העבודה ויתכלל את ההיערכות, יקדם ממשק עם פעולות השיקום בשלב החירום ושיקום האוכלוסין הראשוני (לדוגמה: רח"ל, ועדת ההיגוי להיערכות לרעידות אדמה וכדומה), ויסייע בקידום תהליכים למוכנות לשיקום ארוך הטווח, תכנון ותעדוף משימות תוך עדכון שוטף לממשלה בדבר התקדמות ביצוע ההיערכות המקדימה.

א. **בניית כלים ותהליכים לטובת מוכנות לשלב 1 - עם קרות האירוע (טווח מיידי):** בניית תהליכי עבודה וכלי עבודה וניתוח, שישרתו את המנגנון בעת ההתרחבות. למשל, מתודת וכלי הערכת הנזק עם התרחשות רעידת האדמה, תוך חיבור לכלים הקיימים היום תחת ועדת ההיגוי לרעידות אדמה ופקע"ר. זאת, על מנת לספק תמונת מצב הוליסטית ומדויקת של היקף הנזק ומאפייניו בקרות האירוע, וכך להחליט על אופן ההתערבות וההתרחבות של המנגנון בקרות האירוע. כמו כן, מדיניות להעברת המקל בין הגופים השונים – מה העיתוי הנכון? אילו גופים וכלים עוברים בין הגופים? ועוד.

ב. **תיקוף עיתי** (כל מספר שנים), של תוכנית זו, ובייחוד לאחר התקדמות תהליכי השיקום בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", המהווה מסגרת לאומית לשיקום ארוך טווח, בדגש על רלוונטיות טכנולוגית, למידה מניסיון תוכניות קודמות, שינויים מהותיים במנגנוני שלטון ויצירת תרבות עדכון דינאמית מול הממשקים והרפרנטים המרכזיים במשרדי הממשלה וכיו"ב.

3. **בניית ממשקי עבודה עם השותפים השונים במנגנון הארגוני:** מערך הממשקים הינו חלק חיוני בתכנון ובביצוע של תוכנית השיקום. לפיכך, יש להמשיך את עבודת הצוותים וליצור מיפוי מעמיק ומלא של כלל הגופים הרלוונטיים. בהתאם יש לרתום ולהבנות תהליכי עבודה יציבים ופוריים עם כלל השותפים הרלוונטיים, ביניהם משרדי ממשלה, יחידות סמך, פיקוד העורף, הרשויות המקומיות והגופים שעוסקים בשלבי השיקום האחרים (רח"ל, ועדת ההיגוי הבין-משרדית לרעידות אדמה

<sup>23</sup> יש לקחת בחשבון כחלק מתוכנית גיוס המילואים לגוף הליבה, כי חלק מכוח האדם, אשר מהווה עתודה/מילואים באירוע החירום, עלול להיפגע או לא יוכל להגיע לבצע את לתפקידו.

<sup>24</sup> ההמלצה היא להקים מרכז עצבים לתהליכי שיקום מאירועי הרס באופן כללי ולא רק רעידות אדמה.

<sup>25</sup> בשלב 0 תבוצע חשיבה יעודית בשיתוף מנהל מערך ייעוץ וחקיקה על הרפרנטורה המתאימה ביותר - משרד המשפטים או הלשכות המשפטיות במשרדים. לייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים יתרון בתכלול ובראיית הרוחב, אבל ללשכות המשפטיות של המשרדים המקצועיים יש יתרון בהיכרות המשפטית המעמיקה של הנושאים שבאחריות משרדיהם.

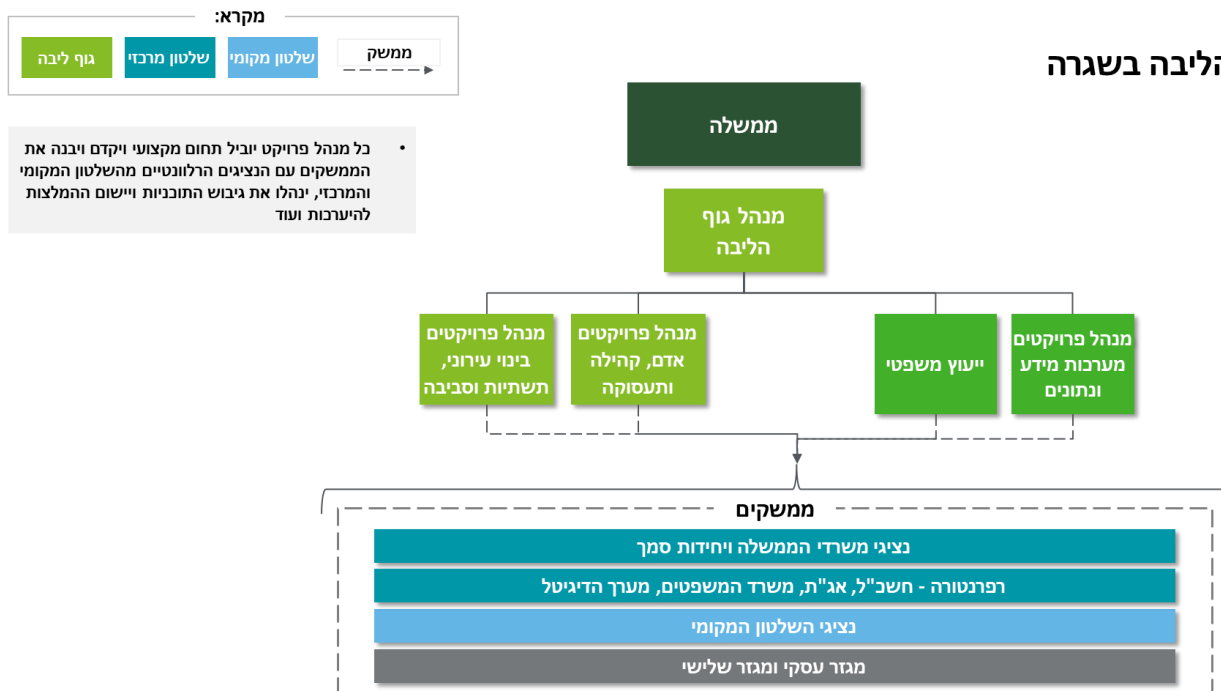
ועוד). זאת על ידי גיבוש תהליכי עבודה, תפיסת הפעלה סדורה, קביעת מדדים, קיום תרגילים וסימולציות וביצוע הדרכות רלוונטיות.

### מבנה ארגוני:

- **יכולות נדרשות:** יכולת קבלת החלטות וניהול תהליכים בממשלה, היכרות עם מנגנוני העבודה הממשלתיים ובין היתר תקצוב, רכש וחקיקה, מיצוב להנעת שיתופי פעולה, דאטה – היכרות עם צרכי המידע לקבלת החלטות, היכרות עם עולם התוכן של שיקום אזרחי אחרי אסונות בכלל, והיכרות עם עולם רעידות האדמה בפרט.

- **מבנה ארגוני גוף הליבה:**

### מבנה גוף הליבה בשגרה



**תרשים 1:** מבנה ארגוני של גוף הליבה בשגרה

גוף הליבה יפעל כחלק מהמטה החברתי כלכלי במשרד רה"מ. בראש גוף הליבה בשגרה יעמוד מנהל בדרג בכיר ותחתיו מנהלי פרויקטים בעלי ניסיון מקצועי ופרופיל ניהולי רלוונטיים. מוצע לבחון, כי דרגי הניהול בגוף הליבה יגויסו, (ככל שמדובר בגיוס חדש), בחוזים אישיים על מנת להבטיח פרופיל מקצועי וניסיון מספק במערכת הציבורית.

כחלק מההיערכות של גוף הליבה לשיקום ארוך טווח כתוצאה ממצבי קיצון ואסונות, יש לוודא שהוא יעסוק בשגרה גם בתחומים משיקים, כמו החלטות ממשלה ונושאים רוחביים רלוונטיים, כדי לאפשר עבודה מיטבית ומיומנת.

### תיאור תפקידי גוף הליבה:

גוף הליבה, שיוקם באחד האגפים במטה הכלכלי-חברתי במשרד רה"מ, יהיה אמון על הנושאים הבאים:

- דירקטיבה ממשלתית: מומלץ, שגוף הליבה יפעל לקדם פעולות שנדרשות להיערכות לשיקום ארוך טווח באמצעות הממשלה, תוך מתן דיווח שנתי על פעילותו לממשלה ובהלימה לעבודת ועדת השרים לענייני מוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום.
- מנהל גוף הליבה: אחראי לנהל את ההיערכות והמוכנות המתמדת של המנגנון ואת הממשקים עם הדרג הניהולי הבכיר במשרדי הממשלה, בהתאם לשלוש המשימות המרכזיות של גוף הליבה בשגרה: א. בניית התשתית לפעילות גוף הליבה ומנגנון השיקום, בהיבט החקיקתי והמקצועי כאחד, בדגש על תחומי הטכנולוגיה והדאטה; ב. תכלול וסנכרון פעולות ההיערכות לשיקום ארוך טווח; ג. יצירת ממשקים חזקים עם הנציגים השונים וליוויים בהיערכות המקדימה, לרבות ביצוע תרגולים ורענונים לממשקים פנימיים וחיצוניים.
- מנהל הפרויקטים המקצועיים (אדם, קהילה ותעסוקה, בינוי עירוני ותשתיות): הובלה מקצועית של תכנון ניהול השיקום ארוך הטווח תוך חיבור לרשת הממשקים על ידי בניית קהילות מקצועיות להיערכות לשיקום. כל אחד מהמנהלים יהיה אמון על רתימת השותפים שבתחום אחריותו, ובניית הממשקים המקצועיים, התשתיתיים והחוזיים עמם, לרבות תרגולים, הפצת ידע והגדרת תחומי האחריות של כל משרד בשגרה, בחירום ובשלב השיקום.
- מנהל פרויקטים מערכות מידע ונתונים: אפיון והקמה של מערכות הדאטה והתשתית הדיגיטלית של גוף הליבה. פונקציה מתחום המערכות הדיגיטליות והנתונים, שתהיה אמונה על אפיון המערכות, איסוף הנתונים והקמת התשתיות הדרושות לגוף הליבה ולמנגנון השיקום בכל אחד מתרחישי ההתרחבות. בפרט, תעסוק פונקציה זו ביצירת ממשקי הדאטה בין כלל המשרדים, יחידות הסמך והרשויות, על מנת שניתן יהיה לאסוף מידע אמין במהירות עם קרות אירוע<sup>26</sup>. מנהל הפרויקטים יהיה בעל ניסיון בהובלת תהליכי דאטה משמעותיים, ניסיון במרכזי שליטה או בתפקידים מקבילים.
- ייעוץ משפטי: תפקיד מרכזי: הובלת תהליך בניית השכבה הנורמטיבית במנגנון הארגוני. פונקציה מתחום הייעוץ המשפטי והחקיקה, המומחית בתחום, שתגדיר ותקדם את האסדרה הנורמטיבית של המנגנון על תרחישי ההתרחבות השונים שלו.

#### ממשקים בשגרה:

הממשקים של גוף הליבה ינוהלו מול אנשי המקצוע האמונים על התחומים השונים בשגרה, לצד ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה כוועדה מקצועית מלווה, בחלוקה לרובד השלטון המרכזי ורובד השלטון המקומי, וכן מול המגזר השלישי והמגזר העסקי.

**יש להטיל על כל גוף רלוונטי ברבדי השלטון המרכזי והמקומי חובה למנות נציג בכיר מטעמם, שיהיה אחראי על הקשר עם גוף הליבה ואמון על הובלת ההיערכות לשיקום ארוך טווח במשרד.** בשלטון המרכזי – אחראי השיקום ארוך טווח יהיה **מדרג ניהולי בכיר** במשרד, ובעל היכרות רחב עם העשייה המקצועית במשרד או ביחידת הסמך. **גורמים משרדיים כמו סמנכ"ל אסטרטגיה, מובילי תכנון, או ראשי מינהלים או אגפים מרכזיים מהווים מועמדים מובילים. צוותי העבודה, שהיו שותפים לכתיבת עבודה זו, יהוו**

<sup>26</sup> בפועל, מוצע להתממשק למהלך אמו"ן המובל על ידי מערך הדיגיטל בימים אלו, ולהוות כלי קיבול לתהליך זה. הרחבה בהמשך הפרק.

**התשתית הראשונית להמשך אפיון ובניית הממשקים הנדרשים עם גוף הליבה בשלב ההיערכות כמו גם בקורות אירוע.**

בשלטון המקומי – אופן יצירת הממשקים יהיה דרך הגדרת נציגים מהרשויות (בשלב ההיערכות יוגדר גוף הנציגויות של הרשויות, אשר יאפשר ייצוג הולם של כל הרשויות הקיימות – באמצעות האשכולות האזוריים או ייצוג אזורי אחר). זאת באופן שיקבע על ידי גוף הליבה בתיאום עם משרד הפנים. כך, יתאפשר קשר ישיר מול השלטון המקומי לקבלת הידע והמעורבות הנדרשים לשלב ההיערכות ובהמשך להתרחבות בקורות האירוע.

מנהלי הפרויקטים המקצועיים יפעלו באופן אקטיבי לרתימה ולחיזוק הקשרים בין הגופים השונים, תוך יצירת ערך ופעילות אקטיבית. זאת באמצעות שיתופי ידע, ניוזלטרס קבועים, כנסים ו-וובינרים, תרגולים, חיבור לתשתיות הדאטה, הזדמנויות להשתתפות בתוכניות רלוונטיות והעשרות בתחומי ידע רלוונטיים לשיקום.

בשלב ההיערכות גוף הליבה ימפה וירכז את השחקנים ואת הממשקים הרלוונטיים בכל תחום מקצועי, שזוהו בקריטיים בניהול השיקום.

## התרחבות גוף הליבה ופעילותו בעת אירוע

בכלל מדינות ה-Best-Practice שנסקרו נמצא, שלאחר קרות האסון מודל הפעלת גוף הליבה, כגורם מתכלל או מנהל של מאמצי השיקום, אינו אוטומטי וקבוע מראש. ככלל, עם קרות האסון מתבצע

Case Study להמחשה: אופן המעורבות הממשלתית אינו "קבוע".



**תהליך הערכת מצב, שבהתאם לתוצאותיו מתקבלת החלטה לגבי אופן הפעלת התשתית הארגונית בשלב השיקום.** במדינות, בהן גוף הליבה הפועל בשגרה אינו רחב במיוחד, אותרו מקרים, בהם בחרו לפעול במתכונת מצומצמת יחסית תוך תכלול גופים קיימים, בעוד במקרים אחרים הרחיבו או הקימו מנהלות ייעודיות בעלות סמכויות ותקציבים משמעותיים, שהיוו גורם ריכוזי לתהליך השיקום (ולעיתים אף לביצוע בפועל של פרויקטים שונים במקום הגופים הפועלים לכך בשגרה). דוגמאות מרכזיות להקמת גופים ריכוזיים שכאלו ניתן למצוא ביפן, עם הקמת ה-Reconstruction Agency, במסגרת השיקום מרעידת האדמה החזקה ב-Tokhu בשנת 2011, או בניו-זילנד עם הקמת CERA, לשיקום העיר Christchurch מרעידת האדמה שפקדה אותה באותה השנה. כמו כן, נמצאו מקרי ביניים, בהם מונה

פרויקטור ייעודי בעל סמכויות רחבות הנסמך על תשתיות משרדיות ומוניציפיות קיימות, לצד הקמת מטה, שמאפשר לו לפעול באופן רחב יחסית (מודל מצוי באיטליה). לחילופין, יצירת מודל המשלב גורמים אזרחיים תחת הנחיה ותמיכה של גוף הליבה הפדרלי, (כדוגמת המודל המוצע לניהול אירוע במסמך ה-NDRF של FEMA<sup>27</sup>). גם בדוח מצא, שבחן את אופן השיקום של מפוני גוש קטיף, מודגש הצורך ביצירת גוף עצמאי, הפועל בהיקף מסוים בשגרה ומרחיב את שורותיו ומשאביו עם קרות אירוע, בהתאם לצורך<sup>28</sup>.

### הרחבת גוף הליבה: על בסיס הערכת נזקים ואזור הפגיעה

מטרתו של המנגנון הארגוני הוא להביא לשיקום ארוך טווח מיטבי, ולשם כך, יש צורך בגוף העומד במרכז ומתכלל את העשייה. עם זאת, קיימות עוצמות ואופנים שונים, בהם גוף הליבה יכול להתערב בנעשה במרחב הכללי של המנגנון הארגוני, על מנת לסנכרן ולנהל את מאמצי השיקום.

**אין גודל אחד המתאים לכולם - מבנה וסמכות הגוף יגזרו ממאפייני האירוע.** אומנם קיימת מסגרת היערכות, המייצרת תרחיש עקרוני להיערכות, אשר פותח על בסיס מחקרי ומתאר סדרי גודל להבנת ממד האסון. אולם, גם תחת מסגרת היערכות זו קיימים מספר משתנים נעלמים, שמייצרים מנעד רחב של השלכות לגבי אופן ההתמודדות עם האסון והשיקום ממנו. יש לאפיין את אותם משתנים מרכזיים, ועל בסיסם לייצר מסגרת מתודולוגית עקרונית לגיבוש תמונת מצב, לפיה תיקבע חלופת ההפעלה הרלוונטית. באופן זה נוצרת תפיסה מודולרית, המאפשרת גמישות אופרטיבית יחסית. (ביצוע הערכת המצב כבסיס לקבלת החלטות ארגוניות ולגיבוש תוכנית לשיקום לאחר אסון הינה דבר מקובל ביותר בעולם<sup>29</sup>).

במדינת ישראל קיימות מתודולוגיות שונות לביצוע הערכת מצב על ידי פקע"ר, ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה והמשטרה, ויהיה צורך להסתכנרן עם המתודולוגיות הקיימות ולהתאימן לצורך קבלת החלטות על חלופת התשתית הארגונית המתאימה. מתודולוגיות נוספות לביצוע הערכת מצב גובשו אד-אוק במשבר הקורונה, ומגובשות בימים אלו עם כתיבת שורות אלו, במסגרת פעילות מנהלת תקומה לשיקום עוטף עזה לאחר אירועי ה-7 באוקטובר 2023. יתרה מזו, ממחקר ומראיונות שקיים הצוות עולה, כי קיימות בעיות מהותיות בהעברת מידע ממשדד ממשלתי אחד לאחר ובין הרשויות המקומיות לשלטון המרכזי. על כן, יכולת גיבוש תמונת מצב רב-תחומית תחת קורת-גג אחת, אינה רק בעיה מתודולוגית אלא גם תשתיתית (בדגש על תשתיות הדאטה והטכנולוגיה הרלוונטיות לאופרציה שבזו).

אחת ממשימותיו הראשונות של גוף הליבה היא גיבוש מסגרת מתודולוגית מפורטת לגיבוש תמונת והערכת מצב, תוך כדי סנכרון עם הכלים והמנגנונים הקיימים היום, במקביל לפיתוח ערוצי העברת המידע הדרושים (בדגש על מידע קיים)<sup>30</sup>. עם זאת, כחלק מעבודת הצוות, אופיינו המשתנים המרכזיים אותם יש לנתח, על מנת לייצר **מסגרת מתודולוגית לביצוע הערכת מצב ראשונית**, על בסיסה ניתן לקבל

<sup>27</sup> National Disaster Recovery Framework – NDRF. להלן [קישור](#) למסמך התו"ל העדכני שפורסם ב-2016.

<sup>28</sup> דוח מצא אף מצוין במפורש את מודל וועדת הבחירות של הכנסת כדוגמה טובה למודל שכזה.

<sup>29</sup> ניתן לראות הרחבה לכך בפרק הבנצ'מארק בנספחים.

<sup>30</sup> לפירוט נוסף על נושא זה ניתן לעיין בהמשך בפרק התשתית הדיגיטלית בתחום התשתית הארגונית.

**החלטה בשאלת החלופה הארגונית המתאימה** לאירוע הספציפי הנדון. ככל שהערכה זו תבוצע מהר יותר, כך ניתן יהיה להפעיל באופן מהיר יותר את "גלגלי השיקום". להפעלה מהירה יש חשיבות עליונה בטווח הארוך סביב היכולת לגבש תוכנית סדורה בטווחי זמן מהירים יחסית, רתימת שותפים במגזר העסקי והאזרחי, ובעיקר – מתן וודאות גבוהה ככל הניתן לציבור המשוקם וחיזוק האמון במערכת בכל הקשור לתהליך השיקום, תוך שמירה על ציפיות ריאליות.

**שלושה גורמים מרכזיים משפיעים על הערכת הנזקים ובחירת החלופה המדויקת לאופן התרחבות הגוף (מידת המעורבות, הסמכות והמבנה שלו) בעת התרחשות האירוע: עוצמת הפגיעה בפועל, מיקום הנזק, ומועד הנזק.**



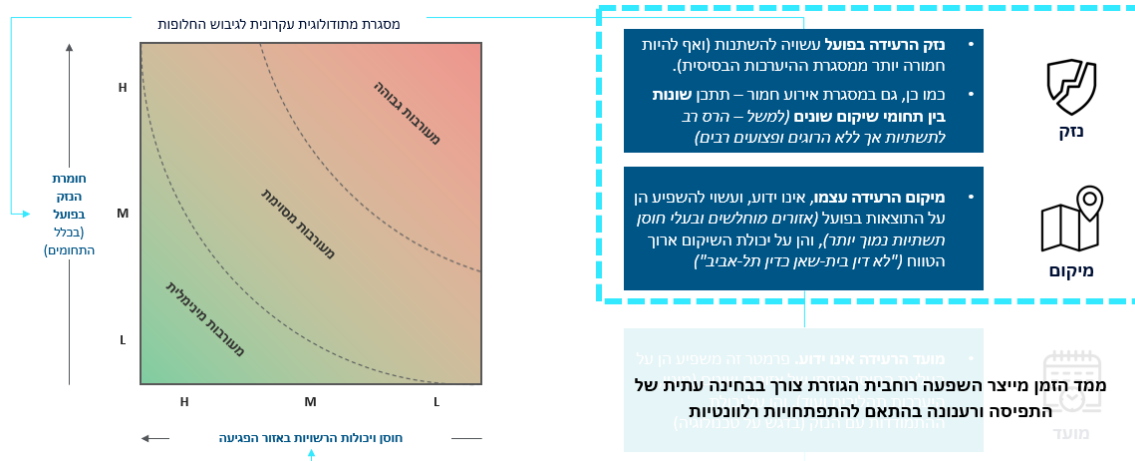
תיאור המשתנים המרכזיים, המבססים את הצורך בגיבוש הערכת מצב, ומהווים בסיס מתודולוגי לגיבוש תמונת המצב

שלושה פרמטרים אלו, המדגישים את הצורך בגיבוש מסגרת מתודולוגית להערכת מצב, מהווים בעצם את הבסיס לגיבוש תמונת המצב עצמה. עוצמת הנזק בפועל, ומיקום הנזק משמשים כבסיס למסגרת הדאטה אותה יש לפתח, בעוד ממד הזמן משקף את הצורך בבחינה עיתית ותיקוף של כלל המסגרת המתודולוגית, בהתאם לשינויים מהותיים שעשויים להיווצר.

על בסיס בחינת פרמטרים אלו נוצרת התפיסה העקרונית המומחשת באילוסטרציה הבאה:

**ככל שה"ציון" בממד הנזק גבוה יותר (כנגזרת של היקפו בכל תחום ושל רוחב הפגיעה על פני תחומים שונים) ונמוך יותר בממד החוסן האזורי, קיים צורך עקרוני במעורבות משמעותית יותר של גוף הליבה בשיקום, הגוזר צורך בבחירת חלופה "עצימה" יותר להרחבת התשתית הארגונית.**

תיאור המשתנים המרכזיים, המבססים את הצורך בגיבוש הערכת מצב, ומהווים בסיס מתודולוגי לגיבוש תמונת המצב



**לאחר בחירת והפעלת החלופה הרלוונטית ינקוט הגוף המשקם בצעדים הבאים:**

1. **יש לקבל החלטה בשאלת גבולות אחריות המדינה על תהליך השיקום.** מדובר בדיון המורכב מרובד משפטי (גבול אחריות עליון וגבול אחריות תחתון), ולאחריו דיון ברובד המדיניות (בתווך שבין הגבול התחתון והעליון). התוצר של שלב זה הוא הגדרות ברורות לגבי מידת האחריות ותחומי האחריות של המדינה (בחלוקה לשלטון המרכזי והמקומי) בכל אחד מתחומי השיקום השונים.<sup>31</sup>

2. **לאחר הגדרת המדיניות, יש לפעול בשני צירים מקבילים<sup>32</sup>:**

א. **תחילת גיבוש התוכנית האסטרטגית ותוכנית העבודה לשיקום (הנגזרת ממנה)**

ב. **עיגון תקציבי ותהליכי השיקום הספציפיים בחקיקה או במתווים משפטיים אחרים (בהתאם לצורך), ככל שאלו לא עוגנו מראש**

## חלופות אסטרטגיות להרחבת גוף הליבה: תפיסת המעורבות במאמצי השיקום וממשקים

הדיון בחלופות אסטרטגיות לתפיסת הפעלה ארגונית נוגעות בשני היבטים הקשורים לפעילות ארגונית באקוסיסטם המערב מספר גדול של שחקנים:

<sup>31</sup> להעמקה בנושא זה מומלץ לעיין בדוח מצא, עמ' 410-429.

<sup>32</sup> להעמקה בנושא זה מומלץ לעיין בדוח מצא, עמ' 437 (בשאלת החקיקה), ובעמ' 429-436 להרחבה על שיקולים מרכזיים בגיבוש התכנית האסטרטגית עצמה.



1. **אופן** המעורבות – מאפייני הליבה של האינטראקציה בין גוף הליבה לשאר הגורמים במרחב
  2. **מידת** המעורבות – היקף ועצמת המעורבות (בדגש על היבטי אחריות וסמכות) בנעשה
- מודל ORSIS, שפותח על ידי Deloitte, מאפיין 5 "דרכי מעורבות", המשקללות אופנים שונים של אינטראקציה ומידת מעורבות:



מודל ORSIS – תיאור חמש דרכי המעורבות היסודיים בפעילות ארגונים ציבוריים

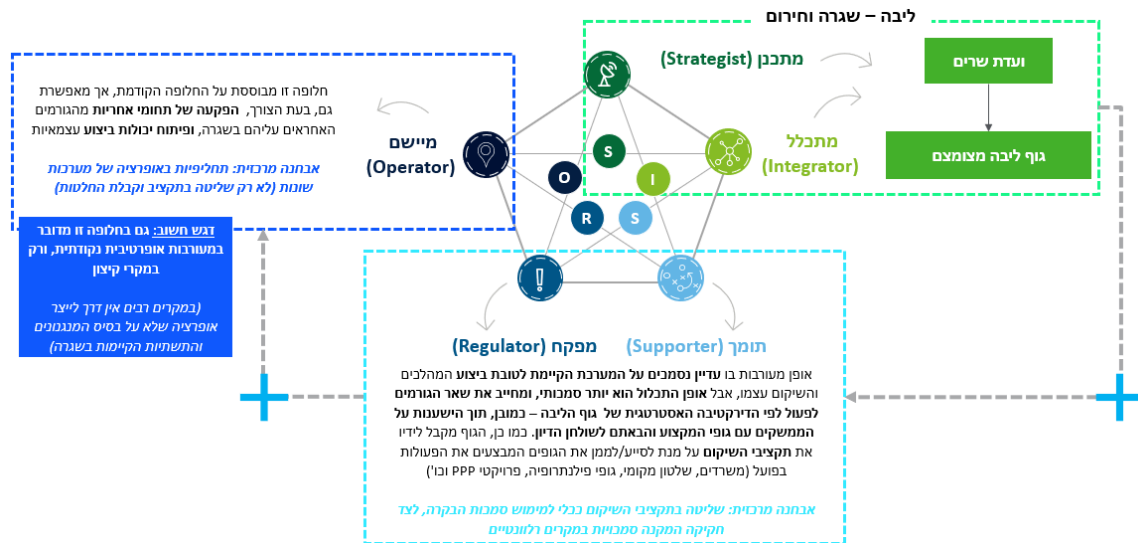
למותר לציין, שאף ארגון אינו פועל רק באופן אחד, ובפועל דרכי הפעולה של כל ארגון כולל כמה דרכי מעורבות. החלופות של אופן ההתרחבות משתנות לפי משקולות שונות על אופני המעורבות של המודל.

במסגרת הדיון אופיינו 2 חלופות עקרוניות, כאשר כל חלופה מתבססת על החלופה הקודמת:

1. **גוף הליבה שפעל בשגרה (גם לאחר אירוע חירום), פועל כגורם מתכנן ומתכלל בלבד.** הפעילות בחלופה זו תתבסס על מיצובו כגורם האסטרטגי המרכזי, המאפשר לו "להביא לשולחן" את כלל הגורמים הרלוונטיים לטובת סנכרון, שיקוף תמונת מצב ותכלול העשייה על בסיס תשתית הממשקים הענפה, שגובשה בשלב המקדים (0). הגוף יסתמך באופן מלא על התשתיות העומדות לרשותו בשגרה, בדגש על דאטה ומערכות מתכללות.
2. **התרחבות בתרחיש חמור:** פועל כגורם **מתכנן ומתכלל** כבשגרה, בתוספת הרחבה משאבית ופעולה כגורם **תומך** (תקציבית, ידע ומערכות נוספות) והרחבת סמכויות ופעולה כגורם **מפקח** בתחומים הרלוונטיים (דהיינו – היותו גורם מנהל בפועל, ולא רק ממליץ או מכווין).

**2א.** בתרחיש קיצון תוצע התרחבות אופרטיבית לחלופה זו: רובד **האופרציה** (ניהול פרויקטים, הקמת מערכות שונות בשטח וכיו"ב) יהיה **ממוקד פרויקט** במקרים ספציפיים, בהם עולה כי מורכב מדי לייצר את השיקום באופן אפקטיבי על בסיס מבוזר (בדגש על מצבים בהם דרוש תכלול של מספר רב של גורמים).

המחשת החלופות האסטרטגיות להרחבת גוף הליבה – על גבי מודל ORSIS



כאמור, כל חלופה מייצגת גישה עקרונית בלבד – ויידרשו התאמות ספציפיות בכל אירוע. עם זאת, גישת חלופות זו מייצרת מסגרת מתודולוגית לניהול הדיון ביחס לגישה העקרונית, אליה תתכנס התשתית הארגונית כולה (ובמרכזה גוף הליבה), כתלות בהערכת המצב הספציפית לכל אירוע. לפיתוחה של מסגרת זו והטמעתה בקרב כלל הגורמים הרלוונטיים בתשתית הארגונית יש חשיבות עליונה בהפעלה מהירה ואפקטיבית של תכנון השיקום ארוך הטווח (על בסיסעל בסיס המתווה האסטרטגי המגובש בתוכנית זו) בהתאם לאירוע.

## חלופות אסטרטגיות להרחבת גוף הליבה: בין שלטון מרכזי למקומי

השלטון המקומי מהווה רובד מהותי וקריטי בהצלחת תהליך השיקום, עקב היותו הגורם הקרוב ביותר לשטח בשני מובנים מרכזיים:

1. **ההיכרות עם האוכלוסייה** (משליך הן על יכולת הרתימה והן על היכולת לייצר תמונת מצב נושמת ועדכנית).

2. **האופרציה השוטפת של התחומים השונים**, אותם תידרש התשתית הארגונית לשקם עם קרות אירוע.

אחת מהנחות היסוד המרכזיות היא שאיפה להסתמכות גבוהה ככל הניתן על המערכות והממשקים הקיימים לטובת השיקום מתוך תפיסה, שמה שלא עובד בשגרה, לא עובד בחירום. תפיסה זו חלה באופן עקרוני גם על רובד השלטון המקומי. במסגרת המחקר שבוצע בנושא עולה, שבמדינות ה-Best Practice קיימת שאיפה עקרונית להסתמך על רובד השלטון האזורי (מוניציפלי, מחוזי, או רובד ה-State – במדינות בהן קיים גם רובד פדרלי) ולתת לו מרחב וכלים על מנת לגבש ולהוביל את מאמצי השיקום באופן עצמאי ככל הניתן (תוך תמיכה של הרבדים השלטוניים מעליו).

ניסיון העבר בישראל מלמד, שקיימת חשיבות עליונה לתת מקום מרכזי לרשויות המקומיות בתהליך השיקום. למשל, דוח מצא מציין במספר מקומות את חשיבות שילוב הרשויות בתהליך השיקום. גם במסגרת ראיונות מקצועיים שקיים הצוות עלתה גישה דומה.

עם זאת, התמונה מורכבת יותר. כפי שצויין מוקדם יותר בפרק זה גם במדינות ה-Best-Practice עולה, שקיימים מקרים בהם הוכרע, שיש לתת יותר משקל לפעילות הממשלה, בפרט לגוף הליבה, עקב מורכבות הנזק והיקפו. בנוסף, ישראל היא מקרה ייחודי באופן יחסי למדינות מערביות בכל הנוגע להיקף הסמכויות הנתונות לרשות המקומית ביחס לשלטון המרכזי. ישראל היא מהמדינות הריכוזיות ביותר ב-OECD בכל הנוגע ליחס הסמכויות בין השלטון המקומי למרכזי. זאת ועוד, מספר הרשויות בה ביחס לשטחה ולגודל האוכלוסייה הוא הגבוה ביותר ב-OECD. מצב זה גורם לכך, שגם ניסיון להסמיק רשויות לנהל באופן בלעדי את השיקום – לרבות רשויות בעלות מסוגלות מימונית וניהולית גבוהות יחסית – הוא מוגבל באופן יחסי על ידי החוק. יתרה מזו, מורכבות הסנכרון בהינתן הרס בתא שטח רחב הינה גבוהה יותר עקב ריבוי הרשויות.

הערכת המצב חייבת לכלול התייחסות ספציפית למרחב הנפגע מהאסון ולבחון באופן איכותני וספציפי (לצד הערכה על בסיס מדדים שונים) את יכולת הרשויות הרלוונטיות לקדם ולהוביל חלקים שונים במאמצי השיקום.

### עקרונות מדיניות מהותיים לגבי שילובן של הרשויות בתהליך השיקום:

1. הרשויות מהוות גורם המשולב באופן אינטגרלי בתהליך החשיבה והתכנון, מהשלב הראשוני ביותר.
2. בשלב ההיערכות, מומלץ לבחון יצירת מנגנון ייעודי של "ערים אחיות", לטובת היערכות משותפת והיכרות מקדימה למתן תמיכה וגיבוי בין רשויות במצבי קצה.

3. מומלץ לבחון קידום חבילת הקלות רגולטוריות בתחומים שונים (בדגש על חופש וגיבוי תקציבי לטובת מאמצי שיקום) בהינתן הגדרת האירוע כמצב חירום<sup>33</sup>.
4. מוצע לבחון את ההסתמכות על האשכולות האזוריים כגורם ביצועי ותכנוני בתחומים שונים<sup>34</sup>.
5. הרשויות מהוות חלק אינטגרלי מתהליך החשיבה וקבלת ההחלטות, אך חשוב להדגיש כי ישנם מצבים בהם על המדינה לקיים דיונים מסוימים (לאחר קרות האירוע) ברובד הממשלתי בלבד.

### חלופות לפעילות השלטון המקומי:

יש לאפיין את המשמעויות של דרגות מעורבות אלו ביחס לשלטון המקומי, בהלימה לחלוקה העקרונית שלוש דרגות מעורבות, הנובעות מהערכת המצב ומיכולת הביצוע של הרשות:

- **מעורבות מינימלית** – הרשויות נשארות כגורמים מתפקדים כמו שהיו בשגרה, ואין צורך בהתערבות ייעודית או מיוחדת של הממשלה בפעילות השלטון המקומי.
  - **מעורבות מסוימת** – במקרה של פגיעה משמעותית ביכולת הביצוע, יש לשקול התערבות וחיזוק יכולות אלה, כאשר תיבחן הסמכת גורמים מקומיים אחרים למעורבות גדולה יותר בתהליכי השיקום, כמו האשכולות האזוריים או חברות כלכליות.
  - **מעורבות משמעותית בתרחיש קיצון** – התערבות ברמת קבלת החלטות וניהול
    - בהינתן שמדובר ברשויות בודדות - מודל התערבות של ועדה קרואה/חשב מלווה (מייעץ), שמהווים פרויקטור/מנהל מיוחד לטובת קבלת החלטות.
    - במקרה שהנזק הוא אזורי, מומלץ למנות את האשכול או המחוז הרלוונטי על מנת שיוכל לנהל את המרחב באופן מתכלל.
- לסיכום, היות שלא ניתן לייצר "נוסחה אחידה" לאופן שילובן של הרשויות בתהליך השיקום, מסגרת הערכת המצב, שתפותח על ידי גוף הליבה, תהווה בסיס לדיון פרטני בנושא זה בהינתן מועד הרעידה ומיקום הנזק. עוד יודגש, כי גם בהינתן מצב, בו יש צורך במעורבות משמעותית של השלטון המרכזי בתהליכי השיקום ברשויות מסיבות שונות, עדיין חשוב לשלב את הרשויות המקומיות באופן אינטגרלי בתהליכי התכנון בשלב מוקדם ככל הניתן לאחר קרות אירוע, על בסיס הממשקים שיגובשו בשלב ההיערכות. ככלל, יש לשאוף למיצוב גוף הליבה כגורם מאפשר ותומך ביכולת הרשויות להשפיע ולהביא את זווית השטח, להוביל היבטי שיקום שונים בפועל, תוך הכרה ברורה במגבלותי של רשויות שונות במצב הכולל של רובד שלטוני זה במדינת ישראל.

<sup>33</sup> זאת בכפוף ובהלימה יחסית לסטטוס הקידום של מדיניות ביזור סמכויות לרשויות המקומיות.

<sup>34</sup> בדגש על פסולת, תשתיות ומערכים לוגיסטיים שונים ותשתיות דיגיטל ודאטה, המהווים תחומים בהם עוסקים אשכולות רבים, שהם גם מהווים תחומים קריטיים לשיקום לאחר רעידות אדמה.

## מנגנון ההתרחבות – מסגרת ארגונית לחלופות האסטרטגיות

בחלק זה נפרוט את החלופות האסטרטגיות שתוארו.

בכל החלופות גוף הליבה מתכנן ומתכלל את המדיניות למשרדים ולשלטון המקומי. אולם סוג ההתרחבות ואופי המעורבות של גוף הליבה (יתמוך, ינהל, יבצע – מפורט בהמשך) תלוי ועשוי להשתנות בהתאם לחומרת הנזק ויכולתה וחוסנה של הרשות המקומית. תפקידו של השלטון המקומי בכל חלופה הוא לבצע התאמה למדיניות בשטח, ליישם את התכנון של גוף הליבה ולהוות הזרוע התפעולית ברשויות המקומיות. במקומות בהם השלטון המקומי לא יוכל לבצע זאת גוף הליבה יסייע במקומו.

**זאת ועוד, ככל שיוחלט על הקמת גופים מתכללים נוספים, כדוגמת הגוף המוצע לתיאום תשתיות, הוא ינוהל תחת גוף הליבה המוצע בפרק זה.**

### חלופה 1 – נזק בשיעור נמוך – התבססות על גוף הליבה והגופים הקיימים

כאשר הנזק כתוצאה מרעידת האדמה אינו חמור באופן יחסי, והיכולת של הרשויות המקומיות להתמודד עם השיקום גבוהה יחסית, מומלץ שהתמודדות עם האירוע תתבסס על גופי האופרציה, התמיכה והבקרה **השגרתיים**, לצד פעילותו השגרתית של גוף הליבה כמתכנן ומתכלל. למעשה, בחלופה זו בגוף הליבה לא מתרחש כל שינוי ארגוני ממצב השגרה, והמענה האופרטיבי יינתן באמצעות הפעלת הממשקים הנדרשים לתפעול האירוע.

יש לציין, שחלופה זו רלוונטית לתפקוד "השגרתי" של הגוף' וכך מצופה מהגוף להתנהל באירועי חירום מצומצמים באופן יחסי, כמו בשיקום אחרי שריפות, שטפונות, מבצעים צבאיים וכדומה. היא אינה חלופה רלוונטית בהיערכות לרעידת אדמה חזקה על בסיס מסגרת ההיערכות הלאומית, אך הוזכרה כאן על-מנת להדגיש את הגמישות הנדרשת להתאמה לאירוע ואת הרלוונטיות של גוף זה גם בהינתן אסונות מצומצמים יותר<sup>35</sup>.

### חלופה 2 – נזק בשיעור גבוה – הרחבה של גוף הליבה לתמיכה וניהול הגופים הקיימים

כאשר הנזק מרעידת האדמה הינו חמור דיו, ורמת החוסן ויכולת התפעול ברשויות הנפגעות אינה מספקת למתן מענה הוליסטי לנזק, נדרשת התרחבות ארגונית של גוף הליבה על מנת לסייע בשיקום.

בחלופה זו עדיין נסמכים על המערכת הקיימת של רבדי השלטון המרכזי והמקומי לטובת ביצוע מהלכי השיקום עצמו, אך אופן התכלול וההובלה מצד גוף הליבה הינו יותר סמכותי, ומחייב את שאר הגורמים לפעול לפי הדירקטיבה האסטרטגית של גוף הליבה, הפועל בשיתוף הרפרנטורה (החשב הכללי במשרד האוצר, אגף תקציבים במשרד האוצר, נציבות שירות המדינה ומשרד המשפטים), תוך הישענות על הממשקים עם גופי המקצוע והבאתם לשולחן הדיון. כמו כן, הגוף יקבל לידייו את כלל תקציבי השיקום הממשלתיים על מנת לתכלל את הקצאתם לטובת הגופים המבצעים את הפעולות בפועל מטעם הממשלה (משרדים, שלטון מקומי, פרויקט PPP וכו'). יצוין, שבהינתן שגוף הליבה ירצה להישען על מנגנונים, מערכות ויכולות של משרדי הממשלה השונים בשגרה, כפי שרצוי ונכון שיקרה בתחומים

<sup>35</sup> למשל, כגורם מתאם ומתכלל בהינתן אסונות טבע כגון שריפות גדולות (כדוגמת אסון הכרמל), אשר בעבר יצרו נזקים כבדים, אך לא בהכרח בהיקף הדורש הקמת מינהלת ייעודית לנושא.

שונים, הוא יידרש לתאם זאת איתם, ובמידת הצורך וככל שמדובר בתוספת משמעותית להיקף העבודה של אותו משרד, הוא יידרש לתאם מול אותו משרד את נושא התשומות (תקציבים או כוח אדם), הנדרשים לו כדי לתת לכך מענה ממקורות גוף הליבה.

**מאפיינים מרכזיים לחלופה זו: ניהול תקציבי השיקום ככלי להנעה ותכלול אפקטיבי של השיקום, לצד סמכויות ניהול, וקבלת החלטות על בסיס החקיקה המסדירה את תחום השיקום.**

תפקידים נוספים של גוף הליבה בחלופה זו (ביחס למצב בשגרה):

**ניהול, תמיכה ופיקוח על תהליך השיקום ארוך טווח.** גוף הליבה יהיה אחראי על ניהול תהליך השיקום באזורים הפגועים:

1. **גיבוש תוכנית שיקום ארוך טווח קונקרטית:** גוף הליבה, בשיתוף חשב"ל, אג"ת וכלל הגופים הרלוונטיים במנגנון ההתרחבות, יגבש תוכנית שיקום מדויקת בהתאם למאפייני האסון, תוך **קבלת** החלטות בצומתי אי-הסכמה, שתחייבנה את כלל השותפים במנגנון, ובליווי הייעוץ המשפטי לממשלה. בין החלטות אלו גם ההכרעה לגבי תחומי העיסוק בהן יעסוק מנגנון השיקום.

2. **ניהול תקציבי:** גוף הליבה יהיה בעל סמכות הניהול התקציבית, בשיתוף אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר, עבור כל המהלכים הנדרשים מצד הגורמים השונים במנגנון השיקום - במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות. מתוקף תפקיד זה גוף הליבה יאשר את תעדוף הפרויקטים, ההתקשרויות החוזיות ותהליכי הגיוס בכלל הממשקים, על סמך תוכנית השיקום שתאושר. בנוסף, הגוף יבחן יחד עם משרד האוצר כיצד לייעל באופן המיטבי ביותר את מנגנון ניהול התקציב.

3. **פיקוח על יישום תוכנית השיקום ארוך הטווח ברמה המקצועית** - לרבות מעקב עמידה במדדי-ביצוע שהוגדרו בתחומים השונים, וידוא סנכרון בין הגופים המעורבים בתהליך ושיקוף סטטוס השיקום לממשלה ולגוף הבקרה הרלוונטי.

4. **ריכוז קשר דו-כיווני בין הממשלה לרשויות המקומיות הנפגעות.**

5. **קשר עם הציבור ועם מגזרים נוספים** תוך שימוש במנגנוני העבודה והתקשורת הקיימים.

עקרונות מנחים למבנה הארגוני בחלופה זו (בנוסף לעקרונות במצב השגרה):

- **הרחבת גוף הליבה** באופן שיתאם לצרכים הארגוניים שלו ולאופי וחומרת האירוע, ויאפשר מתן מענה מקצועי בתחומי השיקום שהוגדרו עם קרות האירוע. זאת באמצעות מתן ביטוי וייצוג לארגונים הרלוונטיים על בסיס תשתית הממשקים שגובשה בשלב 0.

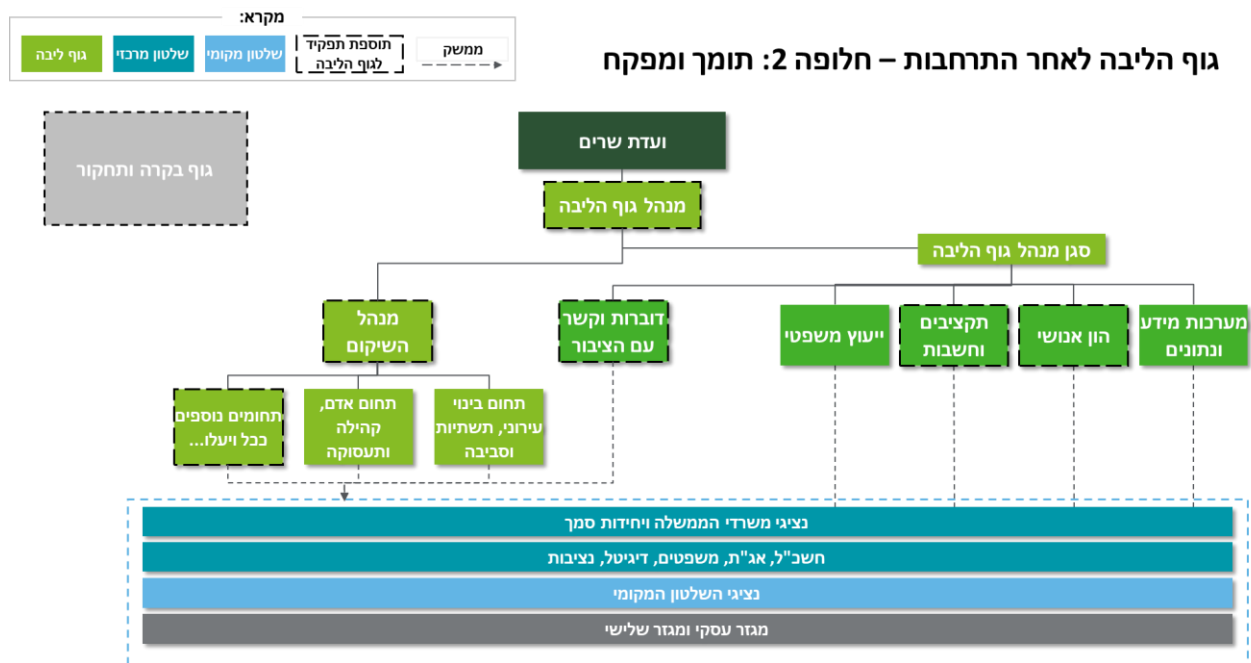
- **פונקציות מטה ורפרנטורה נרחבות ובעלות סמכות מספקת, כך שיתנו מענה בהיבטי תקציבוכוח אדם** (לרבות חשבונות, רכש, תקציבים, הון אנושי, ייעוץ משפטי וגורמים טכנולוגיים וגופי הרפרנטורה בחשב הכללי במשרד האוצר, באגף תקציבים במשרד האוצר, בנציבות שירות המדינה ועוד). ייתכן צורך בעיבוי של גופי הרפרנטורה.

- **ניהול ופיקוח על מהלכי השיקום המרכזיים וחיבור וסנכרון בין הממשקים החיצוניים.**

- **בחינת הצורך בעיבוי פונקציות ספציפיות במשרדי ממשלה אחרים**, שיקבלו אחריות וסמכות לפעולות שונות, בתיאום עם גוף הליבה ומטעמו.

מבנה ארגוני:

- **יכולות נדרשות בחלופה זו:** כלל היכולות הקיימות בשגרה, בתוספת חשבות, תקציבים, דוברות וקשר עם האזרח, משאבי אנוש, מנגנוני בקרה ופיקוח, ידע מקצועי בתחומי השיקום ובאירוע רעידות אדמה.



תרשים 2: מבנה ארגוני של גוף הליבה בחלופה 2 – תומך ומפקח

תיאור התפקידים התוספתיים והשינויים הארגוניים בחלופה זו (מסומנים ב\* - תפקידים חדשים):

- \* **ועדת שרים** – כתלות בעוצמת הנזק, תוקם ועדת שרים ייעודית לניהול תהליכי השיקום.
  - \* **מנהל גוף הליבה** – ימונה מנהל חדש, שינהל את כלל פעילות המנגנון החל מקורות האירוע ויהיה אחראי לגיבוש תוכנית השיקום ויישומה באמצעות רשת הממשקים, סנכרון העבודה בין התחומים, השטח וועדת השרים, ניהול וחלוקת התקציב ובקרה על מהלכי השיקום בשטח. המנהל החדש ימונה כאיש אמונו של ראש הממשלה, בתיאום עם נציבות שירות המדינה ובהתאם לחוק שירות המדינה מינויים לתקש"ר.
  - \* **סגן מנהל גוף הליבה:** המנהל בימי שגרה יהפוך לסגן, ותפקידו המרכזי: סנכרון והעברת ידע בין מנגנוני הפעילות הקיימים למנהל גוף הליבה וניהול המטה לתפעול שוטף של האירוע.
- תפקיד הסגן לנהל את האופרציה השוטפת הכוללת את ניהול המטה והקשר עם האזרח ויצירת החיבור והמענה לתחומים המקצועיים. התפקיד יכלול בנוסף, גיבוש ואישור המדיניות בתחומים השונים, סנכרון התחומים והעברת הידע למנהל המנגנון.

- מנהל שיקום: תפקיד מרכזי: הובלת תכנון ויישום האסטרטגיה בתחומי השיקום השונים.
- מנהל השיקום אמון על כלל מובילי תחומי השיקום. בחלופה זו תפקידו לפקח ולתעדף תהליכי שיקום.
- מובילי תחומי השיקום: תפקיד מרכזי: הובלת יישום האסטרטגיה בתחום מקצועי שהוגדר.
- תחומי השיקום ייקבעו בהתאם לתוכנית השיקום שתיבנה בשלב 1 לאחר קרות האירוע, והם ייבחרו לאור אופי הנזק וחומרתו באזורים שנפגעו. מנהל התחום יהיה אחראי על סנכרון, תקצוב ופיקוח על פעילות השיקום בתחומו, ואף על תכנון על פי הצורך.
- מערכות מידע ונתונים: תפקיד מרכזי: ניהול שוטף של מערכות הדאטה והדיגיטל ומינוף הדאטה עבור הצרכים האופרטיביים של הזרוע האסטרטגית.
- הרחבת הפונקציה מתחום הדיגיטל, שעבדה בגוף הליבה בשגרה. תפקידה יהיה לנהל את המערכות הטכנולוגיות תוך ניהול הנתונים וניהול העברת המידע בין הממשקים השונים ווידוא העברת מידע מול האזרח בקצה דרך המגנונים הקיימים.
- ייעוץ משפטי: תפקיד מרכזי: מתן מענה הוליסטי לכלל הצרכים המשפטיים של גוף הליבה והממשקים פונקציה משפטית ומומחית בתחום, שעבדה בגוף הליבה בשגרה, ותפקידה לזהות ולנהל את הצד המשפטי בפעילות בתחומים השונים, לגבש הצעות חקיקה נדרשות ולהוות איש הקשר מול אגף ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ומול היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה הרלוונטיים.
- \*תקציבים וחשבות: תפקיד מרכזי: תיאום, סנכרון וארגון תקציבי השיקום. פונקצייה זו תיתוסף לגוף הליבה, על מנת לספק מענה מקצועי לתפקידו החדש של הגוף, בדומה למשרד או רשות ממשלתית, כאחראי על ניהול תקציבים רבים, כמתכלל את עבודתם של משרדי ממשלה אחרים בהתאם למסגרת התקציב שלו. זאת לצורך תמיכה ותכנון תקציביים בתהליכי השיקום. בתחילת תהליכי השיקום, סביר שפונקציית התקציבים והחשבות "הפנימית" תקבל מענה ממטה חשב"ל ואג"ת על בסיס בעלי התפקידים בשגרה וסמכויותיהם, וייתכן שגם בסיוע מנגנון החשבות של גוף קיים (למשל של המשרד בו גוף הליבה חונה). לאחר מכן, עם ההתבססות של החשבות ויחידת התקציבים העצמאית, הן יפעלו בדומה ליחידות דומות בכל משרד ממשלתי. גם לאחר מכן, אנשי המטה בחשב"ל ובאג"ת ימשיכו לעבוד בשיתוף פעולה הדוק עם גוף הליבה, על אחת כמה וכמה במהלך החודשים הראשונים, בתפקידיהם המסורתיים כרפרנטורה ועל בסיס סמכויותיהם הרגילות.
- \*הון אנושי: תפקיד מרכזי: הובלת תהליכי התקנון והגיוס בגוף הליבה ובממשקים פונקציית ההון האנושי תתווסף לגוף הליבה על מנת לסייע בתהליכי התקנון והגיוס של כוח האדם – הן לגוף הליבה עצמו והן במקומות הנדרשים בממשקים, בהתאם לתוכניות השיקום. פונקציית הנציבות תשאב את יכולותיה וסמכויותיה מתפקידה בשגרה בנציבות שירות המדינה.
- \*דוברות וקשר עם האזרח: תפקיד מרכזי: אחראי לייצר את הקשר עם האזרח בניית One stop shop, בנייה וריכוז המסרים מכלל התחומים והממשקים אל האזרח והעלאת הצרכים מהאזרח אל פעילות המנגנון. מומלץ לבחון מנגנונים קיימים ולהרחיבם.



## ממשקים עם משרדי הממשלה בחלופה 2:

בחלופה זו אופן איוש תפקידי המטה ומינוף הקשר עם הממשקים בשגרה יעבוד לפי הפירוט הבא: הנציג הבכיר בכל משרד, שהיה אחראי בשגרה על השיקום ארוך הטווח, ושהיה בממשק עם גוף הליבה בשגרה ובנה את התהליכים והתוכניות בשגרה, יצטרף למספר חודשים לעבודה בכפיפות דואלית לגוף הליבה יחד עם שמירה על הכפיפות לאותו משרד. כך ישמור על סמכויותיו, שיסייעו בבניית התוכניות לשיקום וניהול הטמעתן, ויספק את הידע וההמלצות שגיבש בזמן שגרה. בזמן הזה יעבוד בעיקר בגוף הליבה וישקיע זמן מועט בעבודתו השוטפת במשרד. בכל הקשור במשימותיו במסגרת גוף הליבה, מנהל גוף הליבה יהיה אחראי על משימותיו ותיעדופן, ואילו הנציג הבכיר יהיה אחראי לספק את הניהול המקצועי והסמכות והתוקף של המשרד. זהותם של בעלי תפקידי רפרנטורה ושומרי סף באגף החשב הכללי במשרד האוצר, באגף התקציבים, בנציבות שירות המדינה ובמשרד המשפטים תיקבע על ידי מנהלי גופים אלו מטעמים בהתאם לזהות הרפרנטורה העיקרית המלווה את הנושא בשגרה. יודגש, שהללו יונחו ויידרשו לעסוק במשך עיקר זמנם בפעילות גוף הליבה ולהיות זמינים בראש ובראשונה לצורכי גוף הליבה ופעילותו, אולם תוך שמירת כפיפותם המינהלית והמקצועית לגוף אליו הם משתייכים, לצורך שמירה על עצמאותם.

במקביל, יגויס אל אותו הנציג "מס' 2", שיעבור חפיפה, בכדי להמשיך אחרי כמה חודשים באופן עצמאי בשלב היישום בגוף הליבה (הנציג יחזור לעבודתו השוטפת במשרד), ולהוות גוף המקצוע שמלווה את העשייה לאורך כל מהלך השיקום. בגופי הרפרנטורה תיבחן מידת הצורך בעיבוי המטה שמלווה את גוף הליבה כרפרנטורה (לדוגמא, האם נדרש עוד רכז/רפרנט לצוות בחשב"ל), או בעיבוי הנציגות בשטח בתוך גוף הליבה (לדוגמא, האם נדרש לצרף סגן חשב תחת החשב).

ראשי התחומים המקצועיים, בפיקוח מנהל גוף הליבה, יהיו בעלי סמכות פיקוח על פעילות גורמי המקצוע מרשת הממשקים, וינהלו פורומים רחבים, כדי לדון בסוגיות הליבה, שמערבות נציגים מהשלטון המקומי והמרכזי.

כאשר גוף הליבה מסתייע או נשען באופן עצמי על מנגנונים ומערכות של גוף או משרד ממשלתי אחר, גוף הליבה יידרש לתאם זאת עמו, לרבות האם נדרשות לשם כך תשומות נוספות (תקציבים, תקנים) מאת אותו גוף או משרד אחר, תוך תיאום היקפן הנדרש והעמדתן בפועל.

בנוסף, גוף ההתרחבות ינהל ממשק צמוד לגופי החירום והטווח המידי כדי לייצר חיבור הוליסטי ומסונכרן עם הפעילות המיידית לשיקום בשלב הבינוני והארוך ואף להוות גורם ייעודי מרכזי לאזרח בקצה.

העבודה מול השלטון המקומי בקרות אירוע תהיה גם היא בהלימה לחומרת האירוע ויכולת הביצוע של הרשות, בהתאם לחלופות שפורטו לעיל.

### מקרא:

ממשק בשגרה	תפקיד מטה בגוף ליבה
------------	------------------------



## גוף הבקרה והתחקור

עם התרחבות גוף הליבה עשוי להיות שימוש בתקנות מיוחדות, זירוז תהליכים על ידי שחרור חסמים, ועבודה בלוחות זמנים מהירים. לכן יהיה צורך בגוף מבקר, שיהיה אחראי על ביצוע בקרה שוטפת על פעולות השיקום והתנהלות גוף הליבה בפרט.

לגוף הבקרה והתחקור תפקיד בכמה רמות וביחס לכמה מסגרות זמן:

1. ביצוע בקרה שוטפת על התקדמות **תהליך השיקום בפועל**, זיהוי פערים וחסמים בעבודת הצוותים השונים והמלצות לשיפור.
2. בקרה על **תפקוד גוף הליבה עצמו** – וידוא התאמה בין המבנה ותהליכי העבודה בגוף הליבה לבין מאפייני האסון ושלב השיקום הנוכחי.
3. ביצוע **תחקור של מהלכי השיקום ותפקוד גוף הליבה בראיה צופה פני עתיד**, במטרה להפיק לקחים לאירועים עתידיים ולעבודה השוטפת של הגופים הנסקרים.

גוף הבקרה והתחקור יעבוד בצמוד ובסמיכות לצוותי הבקרה הנושאים והמקצועיים, שיוגדרו בכל אחד מתחומי השיקום על ידי הגורמים המקצועיים המוסמכים. גוף זה יקבל עדכונים על התקדמות ועמידה ביעדים באופן שוטף, יעזר בתובנותיהם ויהווה עבורם כתובת במידת הצורך.

## **התרחבות חלופה 2 – התרחבות במקרי קיצון – אופרציה**

במקרי קיצון, כאשר הנזק מרעידת האדמה הינו מורכב וקשה באופן קיצוני, ובמקביל רמת החוסן ברשות או בתחום שנפגע נמוכה, מומלץ לבחון להוסיף לגוף הליבה המורחב פונקציות אופרטיביות, ממוקדות פרויקט, עם סמכויות מוגבלות בזמן.

הרחבה זו תופעל על פי תרחישי קיצון מסוימים, אותם יגדיר גוף הליבה בשלב 0. למשל, באירוע רעידת אדמה, בו אזורים רבים מאוד נפגעים עם נזקים נרחבים, והגופים האמונים על מתן מענה בשגרה אינם מסוגלים לעמוד בעומס העבודה הנדרש. במקרה זה תתבצע הערכת מצב מחודשת, שבסופה יוחלט האם יש צורך במנגנון שונה של התערבות ביצועית של גוף הליבה באותו אזור/ פרויקט ספציפי בלבד. זאת במטרה לענות על הצורך המורכב, שהגופים האמונים על מתן מענה בשגרה אינם מסוגלים לבצעו באופן אפקטיבי, במקביל לפעילותם השוטפת.

להלן מספר דוגמאות לתבחינים השונים שיוגדרו בשלב 0, לפיהם חלופה זו תפעל:

1. אירוע עם מספר רב של תחומים שנפגעו.
2. יחידת סמך/גוף אחר שאין ביכולתו לנהל אופרציה בעקבות קשב ניהולי חסר או מחסור בכוח אדם נדרש.
3. מגוון תחומים שנפגעו באותו השטח ומורכבות גבוהה בשיקום הנזק.

חשוב להדגיש, ששימוש פעיליות השיקום האופרטיביות ייעשה ככל הניתן על בסיס המשרדים הקיימים, באמצעות מנגנוני הפעולה השוטפים שלהם והאופרציות הקיימות. זאת כדי לא לייצר מנגנון מקביל, שיתחרה בפעילות משרד קיים, ללא המומחיות הנדרשת והניסיון הנדרש. רק במקרים בהם אין משרד ממשלתי מתמחה, שיכול לבצע את הפעילות, יהיו אופרציות נקודתיות שיופעלו על בסיס הגוף הייעודי.

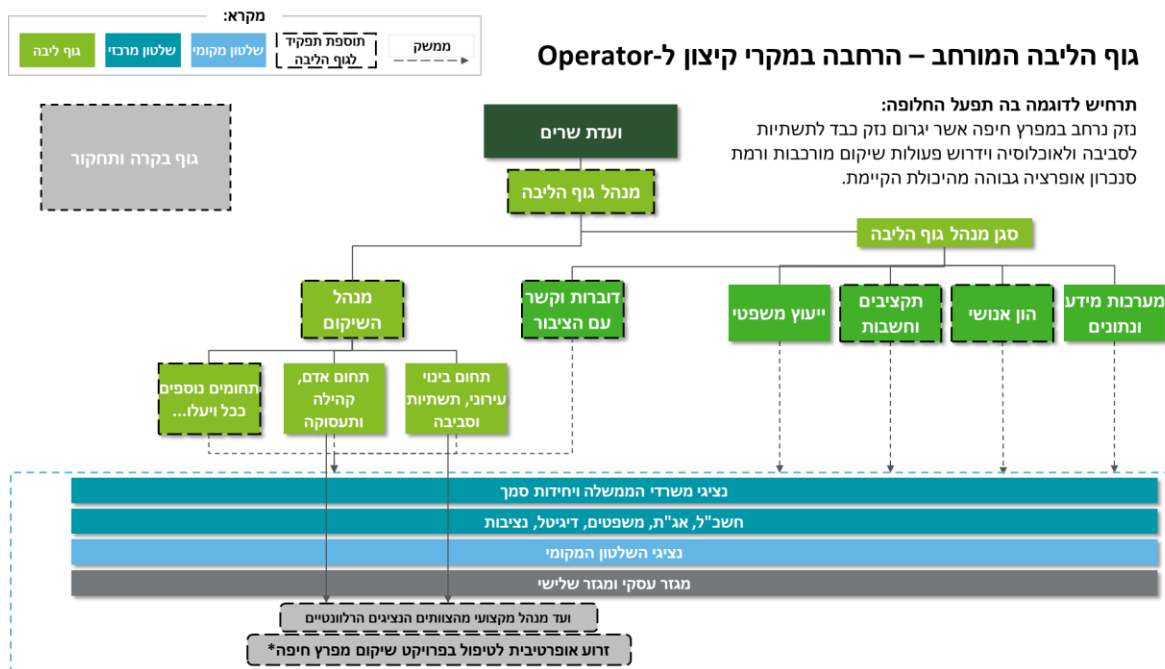
לשם המחשה בלבד – לו היה נוצר נזק נרחב במפרץ חיפה (טרם הקמת המנהלת), הן נזק לתשתיות והן מפגעים סביבתיים, באופן שמחייב שיקום אוכלוסייה ושיקום סביבתי מורכבים, והערכת המצב מעלה שמידת הסנכרון הנדרשת גבוהה מאוד, לצד מורכבות האופרציה עצמה, תופעל חלופה זו. המשמעות המרכזית היא שלצד פעילות ניהול מאמצי השיקום על בסיס רשת הממשקים של גורמי המקצוע – ייתכן שתיתוסף לגוף הליבה זרוע אופרטיבית, שתבצע את הפרויקטים הרלוונטיים באופן ישיר ובמקום אותם גורמים (תוך שיתוף והיוועצות עם ברמת הניהול בתוך גוף הליבה). המודל הארגוני עשוי להשתנות בהתאם לצורך, בדגש על ארבע חלופות מרכזיות – א. העמקת והעצמת יכולות של גוף ביצוע קיים; ב. חברה ממשלתית קיימת בתחום עיסוק רלוונטי וקרוב; ג. הישענות על קבלן ביצוע המנוהל ישירות על ידי גוף הליבה (מקומי או בין-לאומי). עם זאת, אין בדוגמא הנ"ל כדי לטעון, שגופים אלו יהיו מעורבים בכל רובד של העשייה. כך, למשל, ייתכן שייקבע שאותו גוף מתכלל ישען על גופים קיימים בתחומים מסוימים, כדוגמת החברה לשירותי איכות סביבה (חברה ממשלתית) בתחום שיקום הקרקעות המזוהמות, בעוד כל פעילות ההתחדשות העירונית של מבני המגורים תבוצע על ידי יזמים בשוק הפרטי, כמקובל, על בסיס מנגנוני הליווי והתמיכה הממשלתיים המקובלים.

#### תפקידי גוף הליבה הנוספים בחלופה זו:

**בחינת הצורך והאפשרות לביצוע פרויקטים בתהליך השיקום**, תוך בחירת הגופים המומחים לכך, בהתאם להגדרת הצורך, כפי שזוהה בתהליך הערכת הנזקים, ובמסגרת זמנים מוגדרת ומתוחמת. לדוגמא, ממשק ותגבור של חברה ממשלתית קיימת ורלוונטית לצורך טיפול בקרקעות מזוהמות.

#### עקרונות מנחים למבנה הארגוני בחלופה זו (תוספתיים לעקרונות בחלופה הקודמת):

- **בחינת עיבוי, הרחבת סמכויות ותגבור בכוח אדם על ידי זרועות/ביצוע**, באופן ממוקד לביצוע פרויקטים ספציפיים, תוך הגבלת משך פעולתן והפעלתן תחת סמכות גוף הליבה או בפנייה של גוף הליבה כדורש מקצועי כלפי המשרד הממשלתי לו הן כפופות בשגרה.



**תרשים 4:** מבנה ארגוני של גוף הליבה בהרחבה של חלופה 2 – אופרטור (תרחיש של אירוע רב תחומי לדוגמה במפרץ חיפה)

תיאור התפקידים התוספתיים בחלופה זו (מסומנים ב\* - תפקידים חדשים):

- **\*זרוע אופרטיבית** – חברה ממשלתית/קבלן ביצוע או זרוע אופרטיבית "ביוורקטית" יותר (למשל ועדה, או בית משפט מינהלי וכיו"ב), שמתמחה בתחום הנדרש ותוסמך לעסוק בתחום אותו יש לשקם על ידי ביצוע מרוכז תוך הרחבת סמכויותיה ותגבור יכולותיה על פי הצורך.

### ממשקים:

במקרה החריג מאוד בו תישקל הקמה של גוף חדש בנוסף על גופים קיימים ותגבורם, נציגי הממשלה והשלטון המקומי הרלוונטיים לאותו גוף ביצוע ישמשו (הם או מי מטעמם), גם כוועד מנהל/גוף מתכנן תחת הצוותים הרלוונטיים בגוף הליבה, זרוע/ות הביצוע שיוקמו. בשאר התחומים והנושאים, בהם גוף הליבה לא משמש כאופרטור, הממשקים ימשיכו כפי שהוגדרו בחלופה 2.

לסיכום, הפעלת כל חלופה תיעשה בגמישות ובהתאמה לצרכי האירוע, אך תוך ניסיון לפעול באופן יעיל ומיטבי והימנעות מהחטאת המטרה. למשל, אם הנזק יהיה בפריסה גיאוגרפית רחבה, גוף הליבה ידע להתאים ולייצר את המענה לכל אזור במדינה באופן ממוקד, על ידי מינוף היכולות הרחביות שלו ומומחיות מקצועית ייעודית.

## צעדים אופרטיביים ליישום

הבהרה בנושא קביעת האחריות למשימות האופרטיביות:

בשלב 0 - עבודת מטה, בסוגיות רחב באחריות גוף הליבה עם עבודה משותפת ואחריות לביצוע גם של השותפים המצויינים. עם קרות אירוע (שלבים 1+2) כל משימה ניהולית תהיה באחריות גוף הליבה למעט סוגיות בהם ברור מי ממונה לניהול בשטח.

ולכן, במקומות בטבלה, בהם יש מספר שותפים ורשום שגוף הליבה הוא הגורם האחראי לניהול עבודת המטה, יודגש כי ניהול זה משמעותו תכלול עבודת המשרדים, ואין בכך בכדי לגרוע מהאחריות והסמכות של המשרדים לבצע את העבודה.

**מפת פעולה אופרטיבית:**

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
0 - היערכות	ארגוני	החלטה על תקינה	הגדרת התקינה הנדרשת בגוף הליבה בשגרה	משרד רה"מ	אגף תקציבים במשרד האוצר ונציבות שירות המדינה
	ארגוני	הקמת גוף הליבה במשרד רה"מ	הקמת גוף הליבה	משרד רה"מ	
	ארגוני	הגדרת נציגים משרדיים	הגדרת צוותי הרפרנטורה הרלוונטית במשרדי המטה, שיהיו אחראים לשמש כרפרנטורה לגוף הליבה וללוות את עבודתו בתחומם	גוף הליבה	החשב הכללי במשרד האוצר, אגף התקציבים נציבות שירות המדינה ומשרד המשפטים
	ארגוני	עבודת מטה להגדרת הממשקים עם גופי החירום בשיקום האוכלוסין הראשוני ועבודת מטה על פתרונות הביניים	בניית תהליכי העבודה והסנכרון מול הגופים הקיימים היום אשר אחראים על תהליכי השיקום בחירום ובשלב הביניים	גוף הליבה	הוועדה הבין משרדית לרעידות אדמה, רח"ל, פקע"ר ועוד
	ארגוני	עבודת מטה לקראת תיקוני חקיקה ורגולציה	לגבש את התיקונים השונים בחקיקה וברגולציה שרצוי לבצע מבעוד מועד	גוף הליבה	משרד המשפטים ומשרד הממשלה ויחידות הסמך הרלוונטיות
	משפטי	קידום החקיקה לאסדרת פעילות התשתית הארגונית בשיקום לאחר אסונות <sup>36</sup>	עדכון החקיקה הקיימת בנושא שיקום לאחר אירועי אסון ככל שיידרש, לטובת יצירת תשתית אחודה ומפורטת,	גוף הליבה	משרד המשפטים

<sup>36</sup> מוצע להסתייע בידע הרב של גורמי האקדמיה שנטלו חלק בתהליך, כמו גם על כותבי דוח מצא, אשר עסקו רבות בנושא. בנוסף, ועדת הבחירות היא מודל ארגוני הדומה לגוף הליבה בהקשר של מודולריות וגמישותו הארגונית. ייתכן שהחקיקה סביב ועדת הבחירות עשויה לשמש תשתית טובה בהקשר זה.

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			המאפשרת הגדרת מצבי חירום ונגזרות סמכות, עדכוני רגולציה, ממשקים והגדרות רלוונטיות נוספות הנובעות מהן		
	ארגוני	שקלול תמונת והערכת המצב <sup>37</sup>	חיבור לכלים הקיימים להערכת המצב ואפיון כלל פרטי ומקורות המידע הנדרשים לביצוע הערכת המצב עבור שיקום ארוך טווח (חומרת הנזק וחוסן המיקום הנפגע)	גוף הליבה	מערך הדיגיטל, הלמ"ס, משרד הפנים (אפיון הרשויות), גורמי החירום הרלוונטיים, חשב"ל ואג"ת
	ארגוני		פיתוח פרוטוקול הדיון לקבלת ההחלטה בדבר החלופה הנבחרת		

<sup>37</sup> יש להתחבר לאפיון הקיים היום בוועדת ההיגוי. משרדים נוספים יוזמנו לתהליך בכפוף למידע הדרוש מהם. כמו כן, כפי שיפורט בפרק התשתית הדיגיטלית, מומלץ למנף תשתיות מידע קיימות ולפתח חדשות רק במקרה הצורך.

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
	ארגוני	הגדרת התבחינים שיש לשקול בבוא העת לשימוש בהתרחבות של חלופה 2	גיבוש רשימת תבחינים מוצעים לקבלת החלטה בדבר הפעלת התרחבות חלופה 2	גוף הליבה	כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים
	ארגוני	גיבוש תשתית הממשקים	מיפוי ומינוי הנציגים הרלוונטיים בשלטון המקומי והמרכזי. מומלץ לבחון את סמנכ"לי אסטרטגיה כמובילים משרדיים	גוף הליבה	כלל משרדי הממשלה
	ארגוני	הגדרת תשתית הממשקים	גיבוש תהליכי עבודה ושגרות מול הנציגים שהוגדרו וגוף הליבה	גוף הליבה	
	ארגוני	בניית מנגנון המילואים	הגדרת המנגנון ותוכנית העבודה לגיוס ותרגול כוח המילואים לגוף הליבה	גוף הליבה	נציבות שירות המדינה
	ארגוני	בניית מנגנון הרכש	הקמת המנגנון והגדרת התהליכים	גוף הליבה	החשב הכללי במשרד האוצר, משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרה החינוך, משרד הבינוי והשיכון, מנה"ר ומשרדים נוספים
	ארגוני	הגדרת העבודה והתהליכים עם משרד הפנים והשלטון המקומי	הגדרת תהליכי העבודה מול גוף הליבה, משרד הפנים והשלטון המקומי בהתאם לחלופות שהוגדרו	גוף הליבה	משרד הפנים, מש"מ
	ארגוני	איסוף נתונים ואפיון התהליכים	בניית תשתיות דאטה ומערכות טכנולוגיות	גוף הליבה	מערך הדיגיטל ומשרדי



שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			תומכות כמומלץ בתוכניות		הממשלה השונים
	ארגוני	בחינת מנגנון מיטבי לביקורת ותחקור	הגדרת משימה מדויקת לגוף הבקרה, גיבוש תהליכי עבודה וסמכויות וזהותו	גוף הליבה	
	ארגוני	תהליך הפקת לקחים ממנהלת תקומה	הפקת לקחים והמלצות והטמעתן בתהליכים הרלוונטיים	גוף הליבה	מנהלת תקומה
	ארגוני	תיקוף ועדכון התוכנית האסטרטגית אחת לשנה	ריענון התוכנית וההמלצות לשיקום ארוך טווח	גוף הליבה	
	ארגוני		דרישת השלמת משימות שיוחסו לשלב 0 בכל אחד מהצוותים, ועדכון ההמלצות		
	ארגוני	גיבוש תוכנית ממשקים ותרגולים לרענון	יצירת מנגנון הקובע תדירות תכופה לריענון ותרגול של בעלי התפקידים המרכזיים במשרדים המקצועיים וביחידות הרפרנטורה, לרבות דיווח בדבר קיום ריענון כאמור, לצורך שמירה על כשירות, הבטחת זכרון ארגוני ובקיאות מהירה בשעת חירום, כדוגמת חובת עריכת דיון בנושא בהשתתפות הגורמים	גוף הליבה	החשב הכללי במשרד האוצר, אגף תקציבים במשרד האוצר

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			הרלוונטיים בתחום משמעותי מסוים אחת לרבעון.		
שלב 1 – עם קרות האירוע – טווח מיידי	ארגוני	ביצוע הערכת המצב	על בסיס תמונת המצב – הכרעה בחלופה הארגונית הרלוונטית להרחבת גוף הליבה	גוף הליבה	החשב הכללי במשרד האוצר, אגף תקציבים במשרד האוצר, נציבות שירות המדינה ומשרד המשפטים
	משפטי	הגדרות סמכויות של גוף הליבה בחוק - הגדרה של גבולות מעורבות המדינה בתהליך השיקום כהחלטת מדיניות	כניסה לתוקף של החקיקה המוקדמת והשלמות נדרשות	גוף הליבה	החשב הכללי במשרד האוצר, אגף תקציבים במשרד האוצר, נציבות שירות המדינה ומשרד המשפטים
	ארגוני	שקיפות ותיאום ציפיות עם האזרח	תיאום ציפיות ראשוני ולא מחייב עם האוכלוסייה והגורמים המדיניים	גוף הליבה	
	ארגוני	שקיפות והערכת זמן ראשונית לתהליכי השיקום	הערכת זמן ראשונית וריאלית לגבי משך תהליך השיקום, השקפה של המידע וכד	גוף הליבה	
	ארגוני	גיבוש תוכנית קונקרטית לשיקום בטווח ביניים וארוך <sup>38</sup>	בהתאם להערכת המצב, ועל בסיס התוכנית האסטרטגית לשיקום ארוך טווח <sup>39</sup> – גיבוש תוכנית מענה לנזק הספציפי	גוף הליבה	רפרנטורה של החשב הכללי במשרד האוצר ואגף תקציבים במשרד האוצר בשיתוף הרשויות המקומיות

<sup>38</sup> יש להתחשב במסגרת הזמנים הרלוונטית לשיתוף ציבור בהצבת יעדי זמן לגיבוש התכנית.

<sup>39</sup> התכנית האסטרטגית הנוכחית מהווה מסגרת כללית לשיקום ארוך טווח. המונח המקביל מהספרות המקצועית הבינ"ל הוא - National Disaster Recovery Framework, המשרטט קווים מנחים ואופרטיביים לתהליכים, המנגנונים, ה-best practices ומסגרות הפעולה הנכונות למנעד רחב של אירועים. עם קרות האירוע, ועל בסיס הערכת המצב וההיערכות הארגונית הרלוונטית, יש לגבש תוכנית שיקום ספציפית לאירוע עימו מתמודדים.

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			שנוצר בעקבות האסון הנוכחי. תוכנית זו כוללת תוכנית לטווח הארוך, וכנגזרת ממנה גם לטווח הבינוני		
	ארגוני	גיוס וניוד כוח אדם לחלופה הנבחרת	בהתאם לתוכנית השיקום ולהערכת המצב החלטה וגיוס התפקידים הנדרשים, כולל איוש גוף הבקרה והתחקור	גוף הליבה	נציבות שירות המדינה
	ארגוני	בחינת מנגנון להשאלת עובדים בין רשויות מקומיות	בהתאם לתוכנית השיקום ולצרכים שיעלו	משרד הפנים	גוף הליבה, הרשויות המקומיות, מש"מ
	מימוני	בקשה לתקציב השיקום	על בסיס תוכנית השיקום - קבלת תקציב לניהול תוכנית השיקום	גוף הליבה	הרפרנטורה אג"ת ואישור ועדת השרים
<b>שלב 2 (טווח בינוני - ארוך -)</b>	ארגוני	יישום התוכנית המרכזית - עד שלב העברת המקל	מימוש ערכי ה-BBB, תוך שמירה על תהליך אפקטיבי, יעיל, ושקוף לציבור	גוף הליבה	כלל השחקנים הרלוונטיים מהתשתית הארגונית יחד עם החשב הכללי במשרד האוצר, אגף תקציבים במשרד האוצר ומשרד המשפטים, בהתאם לחלופה הנבחרת
	ארגוני	העברת מקל לגורמי הביצוע בממשלה ובשלטון המקומי	בהתאם למתווה שגובש, יחל גוף הליבה לצמצם את מעורבותו - ויעביר מקל לגורמים האמונים על התחומים השונים	גוף הליבה - יחד עם הגורמים אליהם מועברת האחריות והסמכות להמשך התהליך, עד	

שולב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			בשגרה, בדגש על הרשות המקומית	להגעה מלאה ל - New normal	



# **תשתית ארגונית**

פרק 1.2 | דאטה

## 1.2 תשתיות דאטה, מערכות ודיגיטל

### מבוא

"טכנולוגיה" היא מונח גג למספר רב של כלים ואמצעים, המשמשים אותנו בחיי היום-יום במגוון רחב של דרכים. כיום, לא ניתן לדמיין פעילות כלשהי, ובפרט פעילות ארגונית, שאינה מערבת באופן אינטגרלי שימוש בטכנולוגיה. עם זאת, בהקשר של שיקום ארוך טווח, אנו עוסקים בשני היבטים טכנולוגיים מרכזיים:

**1. דאטה** - כל פעולה ארגונית על בסיס טכנולוגי מערבת ביסודה העברת מידע. עם זאת, ההתייחסות לדאטה באופן ישיר יותר, במסגרת רכיב זה, היא לשלושה היבטים מרכזיים:

- **מידע המשמש לגיבוש מדיניות:** מידע זה מהווה בסיס לגיבוש הערכת המצב הראשונית עם קרות האירוע, ממנה נגזרת החלטת מודל הפעולה הארגונית. כמו כן, המידע משמש כבסיס לקביעת מדיניות השיקום, וכנגזרת מכך גם לגיבוש תוכניות השיקום הקונקרטיות בתחומים השונים, לאור הפגיעה בפועל. על מנת לפתח תשתית מידע כזו יש צורך ביצירת ממשקים ותשתיות טרם קרות האירוע.

- **מידע המשמש לניהול הפעילות הממשלתית:** מידעים שוטפים (בתדירות משתנה מנתון לנתון על פי הרלוונטיות), כבסיס לפעילות השיקום עצמה, ולבקרה על מימושה.

- **מידע המשמש למתן שירות:** מידעים שוטפים, ובדרך כלל פרסונליים, המאפשרים מתן שירות איכותי, זמין ומהיר (ובשאיפה, על בסיס דיגיטלי ושירות עצמי), לאוכלוסייה המשוקמת.

השאיפה היא לייצר מאגרי מידע רחבים, עדכניים ואמינים, מגובים, זמינים ונגישים לשימוש, יציבים וברזולוציה גבוהה ככל הניתן (בהתאם לצורך), שכל ארגון ינהל בהתאם לסמכותו. לאור חשיבות הרצף הטיפולי, ישנה חשיבות רבה בחיבור צירי הדאטה משלב החירום ועד השיקום ארוך הטווח.

**2. מערכות ודיגיטל** - מתייחסות לאפליקציות שונות, הנדרשות לניהול האירוע במספר היבטים מרכזיים:

- אפליקציות המשמשות לניהול פרויקט השיקום ברמת המנגנון הארגוני עצמו (בגוף הליבה, ובממשקיו עם גורמים נוספים), הן לטובת ניהול תוכניות העבודה עצמן, והן לטובת תקשורת אפקטיבית בין גוף הליבה לגורמים המקצועיים ברובד השלטון המרכזי והמקומי, ולגורמים המבצעים את פעילות השיקום "בשטח".

- מערכות לטובת שירות ומתן מידע לאוכלוסייה המשוקמת, בצורה מרוכזת ונוחה.

- מערכות ליבה (כספים, לוגיסטיקה, כוח אדם).

- מרחב דיגיטלי רלוונטי (אתר, social וכיו"ב), שעיקרם לשקף מידע לציבור (באמצעות מידע, קישורים ודשבורדים המשקפים פרמטרים מרכזיים)<sup>40</sup>.

בנוסף, ישנם שני היבטים רלוונטיים נוספים - **תשתיות טכנולוגיות (IT) ואבטחת מידע (סייבר)**. מאחר וכלל הכלים והתשתיות הטכנולוגיות המומלצות לפיתוח/מינוף מושתתות על התשתיות הטכנולוגיות הלאומיות, הנחת המוצא היא שכלל הכלים ומאגרי המידע מאובטחים ומתבססים על הכלים הקיימים המתקדמים והמאובטחים בתקן הממשלתי המחמיר והאיכותי ביותר (הן בהיבט התשתית והן בהיבט האבטחה).

היבט נוסף אשר יש להתייחס אליו הוא **כמות השחקנים הרלוונטיים, אותם יש לממשק ולסנכרן מבחינה טכנולוגית**, עם דגש על הנגשת המידע הרלוונטי ואפשרויות להיזון חוזר. מדובר לא רק בתקשורת, העברת מידע ועבודה על מערכות שונות בתוך הממשלה בצורה מסונכרנת וזמינה, אלא גם על תקשורת בין הממשלה לרשויות המקומיות, הצבא וגורמים נוספים. כל זאת, בצורה חלקה ומהירה ככל הניתן.

## נקודת המוצא - כללי

מזה כעשור פועלת הממשלה לקדם את הדיגיטציה בשירות הציבורי, בהובלת מערך הדיגיטל הלאומי. במסגרת זו, גובשו בעשור האחרון מספר תוכניות לאומיות, תוך שדרוג הולך וגובר של תשתיות טכנולוגיות ושירותים שונים במגזר הציבורי באמצעות הטמעת מובילים דיגיטליים במשרדים, לצד תוכניות רחב תשתיות (כדוגמת פרויקט "נימבוס" למחשוב ענן בממשלה, הגנת הסייבר בממשלה, האזור האישי הממשלתי, קמפוס IL, מנוע הזכויות הלאומי ועוד).

אם כל אלו מהווים אתגרים מורכבים בשגרה - קל וחומר במצב חירום. נסיון העבר מהשנים האחרונות מלמד, כי מדינת ישראל אינה ערוכה דיה למצבי חירום אזרחיים, ובפרט להיבט השיקום האזרחי ממצבים אלו. נקודה זו אינה פוסחת גם על הממד הטכנולוגי. בחלק זה נבקש לסקור את נקודת המוצא ביחס לתחומים בהם מתמקד פרק זה - דאטה ומערכות ודיגיטל, מפרספקטיבה של מצב חירום ושיקום.

## 1. דאטה

**אתגרים מובנים בעיסוק בנושא הנתונים במגזר הציבורי בשגרה:**

- **מגוון רחב של יצרני וצרכני מידע** - המידע הציבורי נאסף על ידי גורמים רבים ונצרך על ידי גורמים רבים. בעת חירום ישנה עליה בהיקפי איסוף המידע ובשימוש וגם בגורמים בעלי עניין הנדרשים למידע, מה שמוביל לעיתים להגדרות שונות, איסוף כפול ועוד.
- **אמינות ואיכות המידע** - ארגונים שונים מנהלים באופן שונה את המידע הנמצא באחריותם, בין היתר בהיבטי תדירות איסוף, הגדרות וסטנדרטיזציה, התבססות על מידעים אחרים ועוד.

<sup>40</sup>נושא השקיפות ויצירת הוודאות לציבור מהווה בסיס ליצירת אמון, המהווה נכס אסטרטגי משמעותי ליכולת הגיבוש וההוצאה לפועל של תוכנית השיקום.

- **איסוף מידע רלוונטי** - בעת שגרה, וביתר שאת בעת חירום, נדרש לאסוף את המידע הרלוונטי והעדכני ביותר בפרקי זמן קצרים. מרבית תהליכי איסוף המידע הממשלתיים הינם בתדירות שבועית, חודשית ואף למעלה מכך (לאור התבססות על מידע מנהלי). בעת חירום, מנגנוני העבודה נדרשים לעבור לאיסוף מידע בזמן אמת, וממקורות מגוונים (ממשלתיים ופרטיים, על פי הנדרש), ובהמשך לאפשר שינויים ועדכונים במצבי החיים.
- **נגישות המידע** - לאור ביזור המידע, מגוון המערכות, היבטים חוקיים, אוריינות נמוכה ועוד, ישנו אתגר בנגישות למידע הרלוונטי או למציאתו.
- **העברות מידע** - תהליך העברות המידע בין הגופים הציבוריים נתקל בקשיים. בהתאם להחלטת ממשלה 213 מיום 24.02.2023 בדבר 'האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי' וצמצום בירוקרטיה בשירותים ציבוריים, הוקם צוות לגיבוש המלצות לשיפור תחום זה בשגרה. נכון להיום קיימות תשתיות מסוימות התומכות בהעברת מידע (שדרת המידע הממשלתית, כספות וכו"ב), אך נדרשת עבודה נוספת לאסדרה מיטבית של הנושא – קל וחומר בחירום.

#### **אתגרים ייחודיים לשיקום ארוך טווח:**

- **חסרות תשתיות, הגדרות ופרוטוקולים לאיסוף מידע חדש, שאופיין כרלוונטי לאחר קרות אסון.** ההשלכות הן שבהינתן מצב חירום, ייקח זמן רב לאפיין מידע כרלוונטי, ובעיקר - זמן רב לאסוף אותו ולהציגו בצורה המאפשרת קבלת החלטות. במהלך גיבוש הפרוטוקול חשוב להתייחס לרבדים ותחומי תוכן שונים של מידע כגון: פרט ומשק בית, יישוב/רשות, נכסים, עסקים ומאקרו.<sup>41</sup>
  - **בישראל חסרה תשתית דאטה רב-תחומית לשיקוף תמונת מצב לאומית. התשתית הקיימת הינה חלקית בלבד.** לעניין זה נגזרות שונות גם על מצב שגרה, אך ברור כי במצב חירום, וכבסיס לשיקום, תשתית זו נצרכת באופן קריטי לטובת גיבוש מדיניות כללית, ואף ביצוע התאמות בתוכניות וניהול העורף האזרחי לאורך תהליך ניהול החירום והשיקום. ישנן מספר מערכות אשר פותחו בעבר, בפקע"ר, ברח"ל ואף באופן נקודתי סביב אירועי ה-7 באוקטובר 2023, אך אף אחת מהן אינה מהווה תשתית אינטגרטיבית וממצה לכלל התחומים שנפגעו.<sup>42</sup>
- כפי שצוין, לצד תשתית הדאטה, המשמשת ליצירת תמונת מצב כבסיס לגיבוש מדיניות השיקום הספציפית לאירוע, יש צורך בתשתית ארוכת טווח, שתהווה בסיס למעקב ובקרה אחר ביצוע תוכנית השיקום, ולמתן שירות לאוכלוסייה המשוקמת.
- חשוב לציין, כי בימים אלו (ראשית 2024) מקודמת תשתית ראשונית שכזו במסגרת מהלך אמו"ן, המורכבת ממערכת דשבורדים והשואבת מידע ממקורות מגוונים, מייצרת דוח שבועי, וכוללת מרכז מחקר המאפשר העמקה בנתונים בהינתן הצורך. בעוד מדובר בצעד חשוב ביותר - זהו מהלך ראשוני בלבד, שעומד בפני חסמים רבים ותלוי בהירתמות רחבת היקף של שותפים רבים בכלל המשרדים. בפרט, מדובר בדאטה אגרגטיבי בלבד ולא מידע ברמת הפרט. מידע כזה מאפשר אומנם גיבוש תמונת

<sup>41</sup> חלוקה זו מתייחסת למעגלים של מידע – מהפרטי לכללי. עם זאת, ישנם פילוחים נוספים, גם לפי עולמות תוכן, וגם סביב תהליכים ספציפיים (לאורך מעגל החיים של המסע הלקוח) וכו'. יש לאפיין את איסוף המידע בהתאם לצורך אליו הוא נאסף.

<sup>42</sup> למשל, מערכת יח"ד, שפותחה על מנת לתת תמונת מצב.



מצב ומסייע לקבל החלטות, אך אינו מספק תשתית טובה דיה לטובת פיתוח שירותים לאזרח ובקרה אפקטיבית לאורך שלב השיקום עצמו.

כמו כן, חשוב לציין כי בקונטקסט של רעידות אדמה, פיתחה ועדת ההיגוי מערכת סיסמית חשובה, המאפשרת ניתוח בזמן אמת של הרעשים, על בסיס אלפי חיישנים הממוקמים באזורים שונים, ומסייעת בגיבוש הערכה בזמן אמת של היקפי הנזק, כבסיס ראשוני לתמונת מצב מפורטת יותר בהמשך. כלי זה מהווה צעד חשוב בקידום היכולת לגבש תמונת מצב מהירה. עם זאת, וכפי שצוין לעיל – פלטפורמה זו מהווה רק חלק אחד מתוך תשתית המידע הנדרשת.

## 2. מערכות דיגיטל

תחום התשתיות והמערכות הדיגיטליות דורש שילוב בין כלים קיימים והרחבתם, לבין שילוב מערכות חדשות, עם אפשרויות שונות לביסוס, לרבות עבודה ידנית או הזנה קלה בדיעבד.

כיום, אין מערכות מידע או ממשקי שירות אחודים לאזרחים שנפגעו והפנייה נעשית באופן פרטני לכל גוף. כאמור, מצב זה נובע ממצב השירותים הדיגיטליים בשגרה, מאחר שמרבית השירותים לא ניתנים לציבור באופן אחוד. יש צורך במענים דיגיטליים גמישים, שבמצב שגרה יהיו רדומים או יישמרו ברמה נמוכה מאוד ויוכלו להתרחב במהירות רבה. על אף שמערכות אלה לא תהיינה פעילות, יהיה צורך להטמיע את השימוש בהן במשרדי הממשלה ולתרגל אותן.

### דוגמאות מרכזיות לצרכים, אשר ידרשו מערכות כאלו:

א. **מיצוי זכויות שונות:** מערכות אשר יאפשרו ביצוע של תהליכי זיהוי ובחינת הזכאות, העברת הנתונים הנדרשים בין משרדים ויחידות סמך רלוונטיות, ועד להעברת התשלומים/מתן השירותים בקצה, לאזרחים הזכאים לכך.

ב. **מתן מידע לציבור:** מערכות שידעו לשאוב מידע עדכני מכלל הגופים ולתת מענה במקום אחד - מענה דיגיטלי או תוך הפניה למוקד שירות אחוד.

קיימים אתרי מידע, שפותחו עם השנים, אך יש לפתח תשתית גמישה, שניתן להזין אליה מידע רלוונטי בהתאם לאירוע (מעין פורטל מידע לאזרח בחירום ושיקום, תוך יצירת ממשקים עם כלל הגופים, המובילים היבטי טיפול וניהול של מצבי החירום כגון פקע"ר, רח"ל, משרדים שונים, בט"ל ועוד).

## הזדמנויות

לצד האתגרים שצוינו, קיימות מספר הזדמנויות מרכזיות:

- תשתית טכנולוגית מאפשרת - מקרה בוחן לכלל הממשלה שניתן יהיה להעתיק לפעילויות רחב נוספות.
- שיקום יעיל וזול יותר - מידע טוב ותחקור יעיל שלו מאפשרים מניעת כפילויות והוצאות מיותרות.
- דאטה אמין וזמין מהווה בסיס לשיקוף המצב לציבור - גורם בונה אמון המהווה נכס אסטרטגי להצלחת התהליך (אוכלוסייה משוקמת ודעת קהל באופן כללי).
- קידום תחום העברת הדאטה והדיגיטציה הממשלתית סביב חירום ושיקום עשוי לקדם את המערכות השונות בהיבטים אלו גם בשגרה.

### דאטה

האתגרים והסוגיות הקיימות בעת שגרה, עתידות להחמיר בעת חירום לאור היבטי חוסר הוודאות, לוחות הזמנים הקצרים, ריבוי הגורמים המטפלים ועוד.

במורכבות של מצב חירום והתייחסות למצב שיקום נדרש להתייחס מראש לחשיבות החיבור בין צרכי הנתונים בטווח המיידי-קצר לבין הטווח הארוך, תוך שמירה על זיהוי באמצעות מזהים חד ערכיים. להלן מספר עקרונות מנחים וצעדים מרכזיים לפיתוח ממשקי ותשתיות הדאטה בהקשר זה:

א. זיהוי רכיבי המידע לפי חלוקה בין ישויות הבסיס הממשלתיות המאפשרות זיהוי חד ערכי (ת.ז, ח.פ, אזור סטטיסטי או מזהה שנוצר לטובת זיהוי מסוים), תוך התבססות ככל שניתן על מקורות מידע קיימים והגדרות קיימות.

ב. על מנת שלא לפגוע ברצף הטיפול, יש לייצר תיאום עם הגורמים המטפלים בטווח המיידי והבינוני לטובת אפיון וזיהוי רכיבי ופריטי המידע המשמעותיים הנדרשים ליצירת הרצף הטיפולי, אפיון אוכלוסיות היעד וחיבור למקורות מידע נוספים ככל שידרשו, לטווח הארוך.

ג. מינוף והתבססות על כלים קיימים ומניעה מ"המצאת הגלגל מחדש" ככל הניתן. בפרט:

1. המשך מהלך אמו"ן (איגום מידע ונתונים) בבסיס ליצירת תמונת מצב לאומית, תוך מיקוד במספר צירים מרכזיים הרלוונטיים למצבי שגרה וחירום. בכל ציר יש לקדם, בין היתר, אפיון מקורות המידע הנדרשים ליצירת ציר רציף מחירום לשיקום, קביעת שגרות עבודה ותדירות עדכוני מידע. יש להרחיב את תשתית תמונת המצב ככל הניתן, לאחר השלמת צירי הליבה.

2. התממשקות ל"מאגרי זהב" – ככל שיזוהו במהלך שעת החירום, מאגרים הנדרשים לטובת תכנון השיקום ארוך הטווח על היבטיו השונים. נדרש לשים דגש על איסוף מידע זה מראש, בהתאם למפורט בסעיף הבא.

ד. מיפוי והתממשקות למאגרי המידע הרלוונטיים לגיבוש ומימוש מדיניות, שיתמכו בסבירות גבוהה בתכנון השיקום ארוך הטווח, בין היתר:

1. נתונים דמוגרפיים, נתוני תעסוקה ועסקים, נתוני חינוך, בריאות, רווחה, המשרד לשירותי דת (קבורה), נתוני משרדים בנושאי תשתיות.

2. נתונים גיאוגרפיים - בין היתר, בהתבססות על מערכות סיסמולוגיות תצלומי לוויין ותצ"א.

3. נתונים תפעוליים - ביחס למאמצי השיקום והתקדמותם.

4. שילוב מקורות נוספים כמו מידע מהמגזר השלישי, הפילנתרופי והמגזר העסקי.

5. אפיון מקורות רלוונטיים מן המקורות הקיימים במשרדי הממשלה, יחידות הסמך וביתר הגופים הציבוריים.

ה. אפיון אוכלוסיית היעד עבורה נדרש המידע (ביחס לכל סוג מידע, וביחס לקבלת ההחלטות).

- ו. קידום ארכיטקטורה משותפת (לטובת זרימת מידע שוטף). בפרט, יש לקדם זרימת מידע בין הממשלה, יחידות סמך מרכזיות והמגזר המוניציפלי.
- ז. התאמת החקיקה לטובת העברת מידע באופן ישיר בחירות.
- ח. חיזוק הפרוטוקול והתשתיות לאיסוף מידעים חדשים תחת קורת גג אחת (שדרת המידע), תוך שמירה על רציפות ועדכון שוטף (בתדירות הרלוונטית לכל נתון).

בנוסף, וכרובד משלים לתשתית ככלי למגזר הציבורי, חשוב להנגיש נתונים מרכזיים גם לציבור, על בסיס דשבורדים, המשקפים לציבור את תמונת המצב בנושאי ליבה. בעוד שיתוף הציבור בתהליך השיקום נדון בהרחבה בפרק ייעודי, ומהווה ערך מרכזי בתהליך גיבוש תוכנית השיקום, היבט הנגשת המידע עצמו הינו בעל חשיבות עליונה ככלי להגברת ודאות ואמון של הציבור הכללי. שני פרמטרים אלו מהווים נכס אסטרטגי קריטי ביכולת המערכות השונות לפעול באופן מקצועי ואפקטיבי, בדגש על קבלת החלטות מורכבות. ניסיון העבר, בדגש על מגיפת הקורונה, לצד הניסיון הנוכחי ממלחמת "חרבות ברזל", מלמד, שבאשר הציבור אינו מקבל מידע בסיסי ואיכותי נוצר "רעש" הנובע מהצורך ביצירת ודאות וקבלת מענים לצרכים שונים, המשפיע על יכולת המערכות לבצע את עבודתן. לכן, עבודה זו מסמנת את **הנגשת המידע הרלוונטי באמצעים דיגיטליים ונגישים כרובד משלים והכרחי לפיתוח תשתית הדאטה הלאומית בנושא השיקום**. רובד זה עולה בקנה אחד עם תפיסת הפתרון בנושא הדיגיטל והמערכות, סביב הפורטל.<sup>43</sup> כמו כן, **תשתיות הנגשת מידע יכולות (וצריכות) להיות דו-כיווניות ולהוות מקור לאיסוף מידע משמעותי מהציבור**.<sup>44</sup>

### מערכות ודיגיטל

סט פתרונות ממוקדים סביב ארבעה היבטים מרכזיים, כאשר כלל האצבע המנחה הוא שאיפה להסתמך על המערכות הקיימות, ככל שהן מאפשרות עבודה מיטבית.

- **מערכות ליבה (ERP)** - על בסיס הקיים, תוך וידוא חיבור כלל הגורמים הרלוונטיים למערכות אלו.
- **מערכות לתקשורת פנימית במגזר הציבורי** – פיתוח מעין Hub, שמהווה פלטפורמה בסיסית לעבודה בין גוף הליבה, שמתכלל את מאמצי השיקום לבין המשרדים ויחידות הסמך הרלוונטיות והשלטון המקומי. על בסיס מרחב זה, ניתן יהיה לפתח אפליקציות רלוונטיות, בהתאם לצורך, באופן מהיר וקל יותר, עקב התממשקות רב מערכתית ותשתית אותה מפתחים כבר בשגרה.
- **מערכות לטובת מתן שירותים לאזרח** - על בסיס האזור האישי והאזור העסקי.

---

<sup>43</sup> כמקרה בוחן לנושא ניתן לציין את עבודת משרד הבריאות בנושא: בעוד בתחילת מגיפת הקורונה לא היו קיימות תשתיות מידע מונגשות, מה שיצר בלבול אדיר בקרב הציבור ביכולת מקבלי ההחלטות לייצר מדיניות אפקטיבית, בהמשך הוקמה מערכת דשבורדים לאומית, ששיקפה את סטטוס המגיפה בהיבטים שונים. נכון להיום, רציונל זה יושם סביב מלחמת "חרבות ברזל", וב"עולם הדאטה" של משרד הבריאות ניתן לקבל מידע עדכני על מצב הנפגעים והמאושפזים לצד מטריות נוספות.

<sup>44</sup> בהיבט זה ניתן לציין את מערכת "יחד" שהוקמה במהלך מלחמת חרבות ברזל, ומהווה בסיס לאספקת מידע ומתן שירותים לאזרח – אך גם לאיסוף מידעים מגוונים מאוכלוסיות שספגו פגיעות שונות במלחמה. דוגמה נוספת היא מהלך שמובל במשרד הבטחון עבור אנשים עם מוגבלויות במסגרת תיקון תקנות, בו הארכיטקטורה מבוססת על מאגר מרכזי השואב בשגרה ובחירות מידע ממגוון מקורות, כאשר חלק ממנו מונגש לרשויות המוניציפליות בשגרה, וכולו מונגש בחירות. המאגר נבנה בצורה דו-כיוונית כך שגם הרשויות יכולות לטייב את המידע שבו.

- **אתר לליבה** - אשר עם קרות אירוע מפתחים בו דפים רלוונטיים לתקשור מידע לאזרחים (דשבורדים + מידע כללי), תוך ריכוז מחד, והפנייה מאידך, לאתרי הגורמים השונים.

#### מפת פעולה אופרטיבית:

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
שלב 0 - היערכות	ארגוני	הקמת תשתית ממשקי דאטה לאומית לטיפול בחירום ובשיקום ממנו	השלמת מהלך אמו"ן, ויצירת רשת ממשקים	מערך הדיגיטל	
	ארגוני		חיבור כל מערכות המידע ומאגרי המידע הרלוונטיים לשדרת המידע כולל הסדרה של תהליכי העברות מידע מבחינת פרטיות <sup>45</sup>	מערך הדיגיטל	כל משרדי הממשלה
	ארגוני	גיבוש פרוטוקול והגדרות לאיסוף מידעים חדשים בזמן חירום	פרוטוקול ממשלתי המאפיין נתונים מרכזיים שיש לאסוף עם קרות אירוע, מעבר למידעים הקיימים, ומתווה מתודולוגיה וקווים מנחים לאיסופו, איגומו, והנגשתו	מערך הדיגיטל	משרדי הממשלה הרלוונטיים
	טכנולוגי	אפיון פורטל מידע ייעודי למצבי חירום ושיקום	אפיון אתר	מערך הדיגיטל	משרדי הממשלה והשלטון המקומי, פקע"ר, רח"ל
	טכנולוגי	הקמת מערכת מידע גמישה לאוכלוסיות נפגעות/ מושפעות (כדוגמת יח"ד)	בניית ממשק לכלל רשויות השלטון הרלוונטיות (מרכזי ומקומי)	מערך הדיגיטל	משרדי הממשלה והשלטון המקומי

<sup>45</sup> יש לשים לב לחלוקה בין מידעים לטובת תמונת מצב וגיבוש מדיניות, מידעים לבקרה וניהול העשייה הממשלתית, ומידעים לטובת מנתן שירותים לאזרחים.

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
שלב 1 – עם קרות האירוע – טווח מיידי	טכנולוגי	הקמת תשתית למוקד ממשלתי אחד במתן מידע ושירותים לציבור - פנייה יזומה לאזרחים לצורך איתור והפנייה למקורות חשובים, דחיפת מידע על זכויות ושירותים וכו'	הקמת נקודת ממשק אחודה לאזרח, בעלת 2 רבדים: 1. מינוף האזור האישי והעסקי 2. תשתית מוקד עם מענה אנושי (שיופעל עם קרות אירוע)	מערך הדיגיטל	משרדי הממשלה בדגש על משרדי החינוך, הבריאות והרווחה; מס רכוש, משרד האוצר והשלטון המקומי
	טכנולוגי	העלאה לאוויר של האתר לאזרח	העלאת האתר	מערך הדיגיטל	גוף הליבה, כלל משרדי הממשלה
	ארגוני	גיבוש תמונת המצב – על בסיס ממשקי הנתונים שגובשו בשלב 0, לצד איסוף מידעים חדשים	גיבוש תמונת מצב לאומית (כבסיס להערכת מצב וגיבוש מדיניות השיקום)	גוף הליבה	מערך הדיגיטל, משרדי הממשלה
	ארגוני	שירותים בדחיפה לאזרחים מושפעים מהאירוע – כבסיס להנגשת ואיסוף מידע	פנייה יזומה לאזרחים עם הסברים, הפנייה לשירותים, איסוף צרכים ומידע על מצבם וכו'	מערך הדיגיטל	משרדי הממשלה בדגש על משרדי החינוך, הבריאות והרווחה; מס רכוש, משרד האוצר והשלטון המקומי
שלב 2 - טווח בינוני-ארוך	ארגוני	שירותים לאזרח	מקור מאוחד לקבלת/הפניה לקבלת השירותים אליה זכאית האוכלוסייה המשוקמת (תוך מעקב וסגירת מעגל במידת הצורך)	גוף הליבה	מערך הדיגיטל ומשרדי הממשלה בדגש על משרדי החינוך, הבריאות והרווחה; מס רכוש, משרד

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
					האוצר והשלטון המקומי
	ארגוני	שיקוף מידע ובקרה	לגוף הליבה המנהל את תהליך השיקום + ייצוא נתונים מרכזיים לאתר המידע המרכזי לאזרח	גוף הליבה	מערך הדיגיטל



# **תשתית ארגונית**

פרק 1.3 | הסברה

## 1.3 הסברה

### מבוא

**"ידע הוא כוח"** - מחקרים מוכיחים, שבאשר יודעים יותר מרגישים בטוחים יותר, במיוחד באירועים המאופיינים בחוסר ודאות, כמו רעידת אדמה. גם תהליך השיקום ארוך הטווח הוא אירוע מסוג זה, בו תפקיד ההסברה לציבור הוא קריטי ומשמעותי.

סביר להניח, שהציבור יהיה מבולבל מאד לאחר רעידת האדמה ולאורך כל תהליך שיקום ארוך הטווח, ויהיה צמא למידע רב, אמין ומסודר ממשרדי הממשלה השונים (כולם ביחד וכל אחד לחוד). לפיכך, ישנה חשיבות רבה לפעילות ההסברה ממוקדת, מתואמת ומתוכללת מטעם המדינה סביב נושא זה.

**תפקידו הראשי של מערך ההסברה הלאומי הוא להוביל את אסטרטגית ההסברה הלאומית, לתאם ולתכלל את מאמץ ההסברה הלאומי בזירות השונות ובפלטפורמות שונות. זאת לשם קביעת מסר לאומי אחיד, ברור ועקבי בהתאם למדיניות הממשלה.**

מערך ההסברה הלאומי מופקד על יצירת מערכת הסברה אחידה, אמינה ואפקטיבית להחלטות ופעולות הממשלה בעת רעידת אדמה ובתהליך השיקום ארוך-הטווח שבעקבותיה.

פרק זה מתמקד ביעדי ההסברה המרכזיים ובפעולות ההסברה העיקריות בתהליך השיקום ארוך הטווח.

### אתגרים והזדמנויות

#### אתגרים

- **ריבוי שחקנים וריבוי מסרים** - משרדי ממשלה וגופים לאומיים רבים, אשר לכל אחד מהם אינטרס הסברתי ודוברותי משלו.
- **תהליך השיקום הינו אירוע מתמשך וארוך** - התהליך צפוי להימשך לאורך מספר שנים, דבר העשוי להוביל להתפזרות המסרים ולחוסר קשב.
- **הסברת סדרי קדימויות בתהליך השיקום** - יש חשיבות להסביר לציבור מדוע מתחילים לשקם דווקא באזורים או בתחומים מסוימים ולא באחרים.
- **אתגרים טכנולוגיים** - ככל שרשת התקשורת לא חזרה לתפקוד מלא - כיצד תגיע ההסברה לאזרחים באזורים שנפגעו ולשאר חלקי הארץ.
- **דרכי קשר עם אוכלוסיית העקורים** - דרכי הקשר עם אוכלוסייה נרחבת, שנעקרה לאזורים אחרים ברחבי הארץ, והיערכות דוברותית סביב מוקדי המגורים בשלב פתרונות הביניים.

#### הזדמנויות

- **יצירת מסרים אחידים לטובת הליך שיקום מיטבי** - נקיטת קו הסברתי אחיד ומתואם, שימסגר את התהליך כולו ויסייע בהנגשתו לציבור, ויאפשר שליטה במסר.
- **יצירת אמון, שקיפות וודאות** - החזרת האמון במוסדות המדינה לאחר תקופת חוסר ודאות בימים שלאחר רעידת האדמה.



- **שיתופי פעולה עם מגזר עסקי, ארגוני חברה אזרחית ופילנתרופים** – הגברת שיתופי הפעולה עם מגזרים נוספים שלוקחים חלק בתהליך השיקום.

## עיקרי המדיניות

**1. הקמת צוות היגוי והפעלת מערכת הסברה מתואמת:** בכדי לתכלל את פעולות ההסברה של תהליך השיקום ארוך הטווח לאחר רעידת אדמה, יש להפעיל מערכת הסברה מרכזית משותפת לכל גורמי המקצוע, אשר יפעל בתאום מלא, באחריות מערך ההסברה הלאומי. מערך ההסברה הלאומי יפעיל צוות היגוי ליצירת מערכת הסברה מתואמת. הצוות יקיים ישיבות משותפות על בסיס עיתי, יחלק משימות ויעקוב אחר ביצוען. צוות ההיגוי והמערכת המשותפת יכללו נציגים מכל הגופים הרלוונטיים:

- גוף הליבה לניהול תהליך השיקום (כהגדרתו בפרק התשתית הארגונית)
- משרדי ממשלה- ראש הממשלה, החוץ, הביטחון, הבריאות, התשתיות הלאומיות וגופי הביצוע (חשמל, מים וכד'), החינוך, הבריאות, הגנת הסביבה, הביטחון הלאומי התיירות, הפנים, קליטת העלייה, שת"פ אזורי, תפוצות, בינוי ושיכון, הכלכלה, הרווחה, התקשורת, החקלאות, התחבורה, האוצר, ביטוח לאומי, שוויון חברתי וקידום מעמד האישה ועוד.
- צה"ל - פיקוד העורף (פקע"ר), דובר צה"ל (דו"צ).
- רשות חירום לאומית (רח"ל) וועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה במשרד הביטחון.
- משטרה- דוברות והסברה.
- הרשויות המקומיות והאזוריות הרלוונטיות.

צוות ההיגוי ומערכת ההסברה המתואמת יחלו לפעול עם התרחשות רעידת האדמה, וימשיכו לפעול גם לאורך תהליך שיקום ארוך הטווח, עם התאמות הכרוכות במעבר משלב החירום, דרך שלב שיקום האוכלוסין הראשוני ועד לשלב השיקום.

## **2. הכנות שיש לבצע בתקופת שיגרה שלפני רעידת אדמה:**

- הכנת מסרים נצורים מראש.
- הכנת פול מרואיינים – הכולל מומחים ודוברים, כולל בשפות זרות.
- שימוש במגוון פלטפורמות במדיה וברשתות החברתיות ושימוש בתשתיות העברת מידע של הרשויות המקומיות.

## **3. כלל עקרוני מנחה:** יש להקפיד על משמעת דוברותית והסברתית – ליצירת מסר אחיד לציבור.

## **4. מסרי הסברה עיקריים לתהליך השיקום:**

- **אנו מטפלים באירועים וערוכים לשיקום** ארוך טווח לאחר אסון רעידת אדמה.
- השיקום הוא **תהליך ארוך ומחושב**, הכולל שיקום אנושי ושיקום רקמת החיים בהיבטי תעסוקה, פיתוח כלכלי, שיקום התשתית החברתית, חוסן קהילתי לצד שיקום של מבנים ותשתיות ושיקום מערכות כלכליות.

## **5. יעדי ההסברה:**

- עדכון הציבור ביחס לתוכנית השיקום הכוללת (על שלביה השונים) ויישום כל שלב בפועל.
- טיפול הסברתי ייעודי לעקורים, למשפחות הנפגעים ובכלל הציבור בארץ.

- הדגשת המסר שכל הגופים פועלים באינטנסיביות ובנחישות, כדי להביא לשיקום מלא ומיטבי.
- מתן מענה הסברתי לאוכלוסיית מיוחדות (עולים, חירשים, נכים) וכן בשפות העיקריות: (עברית, רוסית, ערבית, אנגלית, אמהרית, צרפתית).
- תיאום מירבי בהתייחס למסרים המופצים לציבור.
- ככל שיש עדיין היבטים של רציפות תפקודית - מתן הנחיות לציבור, במיוחד באזורים הנפגעים.

## 6. פעולות ההסברה:

- הפצת מידע אודות שירותי הממשלה בתהליכי השיקום: בינוי, תשתיות, ביטוח לאומי, אומדן נזקים, מס רכוש, תשתיות, בריאות, חקלאות, תקשורת וכד' – כל משרד ממשלתי בתחומו.
- הפעלת פורומי ההסברה לתיאום מדיניות ההסברה הלאומית והמידע אודות השיקום, המועברים על ידי משרדי הממשלה השונים.
- תיאום ההסברה והפצת מידע, בתיאום גוף הליבה לניהול תהליך השיקום, אודות הטיפול במשפחות העקורים.
- הפצת מידע אודות תהליכי השיקום, החזרה לשגרה ומעבר מפתרונות הביניים לפתרונות הקבע - אותם מבצעים הרשויות המקומיות ומשרדי ממשלה.
- הפעלת פול מרואיינים בעברית ובשפות בין-לאומיות בתקשורת (בארץ ובעולם).

## מפת פעולה אופרטיבית:

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
שלב 0 - היערכות	ארגוני	גיבוש מסרים לאומיים, ומקצועיים (כל משרד בתחומו)	הכנת מסרים נצורים מראש	מערך ההסברה הלאומי וכל משרד בתחומי אחריותו	גוף הליבה, משרדי הממשלה
			הכנת פול מראיינים – הכולל מומחים ודוברים, כולל בשפות זרות		
	ארגוני	התאמת תשתיות מדיה	שימוש במגוון פלטפורמות במדיה וברשתות החברתיות ושימוש בתשתיות העברת מידע של הרשויות המקומיות	מערך ההסברה הלאומי וכל משרד בתחומי אחריותו	גוף הליבה, משרדי ממשלה, רשויות מקומיות
שלב 1 - עם קרות האירוע – טווח מיידי	ארגוני	הקמת צוות היגוי לתכלול פעולות ההסברה	הקמת צוות היגוי ומערכת הסברה מתואמת	מערך ההסברה הלאומי	גוף הליבה, משרדי ממשלה, צה"ל, משטרה, רשויות מקומיות, גופי הצלה

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
	מידע	גיבוש תמונת מצב	גיבוש תמונת מצב מהירה ומדויקת של היקף הנזקים ורמת חומרתם	מערך ההסברה הלאומי	גוף הליבה, משרדי ממשלה, צה"ל, משטרה, רשויות מקומיות, גופי הצלה
שלב 2 - טווח בינוני-ארוך	ארגוני	הפעלת מערכת הסברה מתואמת	הפעלת מערכת הסברה מתואמת	מערך ההסברה הלאומי	גוף הליבה, משרדי ממשלה, רשויות מקומיות
	מידע	העלאת אמון הציבור	תיאום ציפיות ריאלי בנוגע למשך השיקום, הסבר על מהלכים מרכזיים	גוף הליבה	מערך ההסברה, רשויות מקומיות והגופים הרלוונטיים
	מידע	יצירת מסר לאומי אחיד	עדכון הציבור ביחס לתוכנית השיקום הכוללת הפצת מידע אודות שירותי הממשלה בתהליכי השיקום מתן מענה הסברתי לאוכלוסיית מיוחדות וכן בשפות העיקריות תיאום ההסברה והפצת מידע, בתיאום גוף הליבה, אודות הטיפול במשפחות העקורים הפעלת פורומי ההסברה לתיאום מדיניות ההסברה הלאומית והמידע אודות השיקום, המועברים על ידי משרדי הממשלה השונים הפעלת פול מרואיינים בעברית ובשפות בין-לאומיות בתקשורת (בארץ ובעולם)	מערך ההסברה הלאומי וכל משרד בתחומי אחריותו	גוף הליבה, משרדי ממשלה, רשויות מקומיות



# **תשתית ארגונית**

פרק 1.4 | שותפויות  
ושיתוף ציבור

מצבי משבר, כמו רעידת אדמה, מאופיינים תחילה בתחושת כאוס וחוסר אונים. לאורך זמן, מתבהרת תמונת המצב ומתבררים ממדי האסון. הממשלה מצידה עסוקה בשלב ראשון במיפוי מעגלי הנפגעים, באיתור צרכים ובשיח בין-משרדי במסגרת ההתארגנות הממשלתית. כבר בימים הראשונים לאחר האסון משרדי הממשלה מקיימים שיח עם ארגונים ועם גופים שונים, במסגרת שיחות יזומות או כמענה לפניות שמגיעות למשרדי הממשלה. בטווח הבינוני והארוך ישנה חשיבות להסדיר את תהליכי העבודה, הנוגעים לשותפויות ולשיתוף הציבור, על מנת לאפשר לקהלים שונים – כאלו שנפגעו באסון וכאלו שרוצים ויכולים ליטול חלק בתהליכי השיקום.

גיבוש מדיניות לאור הבנת הצרכים מהשטח, תוך שיתוף פעולה עם הקהילות הנפגעות, יוביל לגיבוש מדיניות טובה ומותאמת יותר, ובכך יגבר הסיכוי גם ליישומה.

תחושת חוסר האונים והמצב המשברי, בו נמצאים מי שנפגעו ברעידת האדמה, צפויים להגביר את רצונם לא רק לשמוע, אלא גם להשמיע, וליטול חלק פעיל בתהליכי קבלת ההחלטות ובתוכניות הייעודיות, שתקדם הממשלה. בהיבט זה, תהליכי שיתוף עשויים גם לסייע בהתגברות על המשבר ובעיצוב תמונת העתיד של הנפגעים ושל סביבתם, מתוך תפיסה של "צמיחה ממשבר".

תהליכי שיתוף אפקטיביים הם כאלו המשיאים ערך הן לגורם המשתף והן למשתתפים בהם. תהליכי שיתוף מוצלחים יביאו לחיזוק אמון הציבור, בירור והדגשת הערך המוסף של כל מגזר, לטובת קידום מתואם של פתרונות ומענים, חידוד מטרות שיתוף הפעולה עצמו והמטרות המשותפות, מיקוד בתוצאות וכן לטובת יצירת מנגנונים לשותפויות רבמגזריות בנות קיימא. בכל תהליך שיתוף יש לפעול לאור עקרונות השוויון והממלכתיות, על מנת לאפשר גישה, מעורבות והשפעה לקהלים וארגונים שונים על תהליכי מדיניות. הדבר נכון, ביתר שאת, לאחר אסון שכולל נפגעים ברמות פגיעה שונות ומגוונות.

הציבור מורכב מקהלים מסוגים שונים. חלקו מיוצג, מאוגד ומאורגן לכדי ארגונים מסוגים שונים, בהם: ארגוני חברה אזרחית, קרנות פילנתרופיות, ארגוני התנדבות, אקדמיה ומכוני מחקר, עסקים ועוד. חלקו האחר איננו מיוצג או מאורגן ומורכב מקהלים שונים מקרב הציבור הרחב. לאחר משברים צפויות להתגבש בחברה האזרחית התארגנויות חדשות, ויש לכלול גם אותן במסגרת תהליכי השיתוף.

בפרק זה נעסוק במעורבותם של סוגים שונים של קהלי-יעד, באמצעות המתודולוגיה והפרקטיקה, שפותחו ונהוגות בממשלת ישראל וברחבי העולם, של שותפויות רב-מגזריות ושיתוף הציבור.

### 1. שיתוף הציבור:

שיתוף ציבור הוא אמצעי לקבלת החלטות טובות יותר: עדכניות יותר, רלוונטיות יותר וישימות יותר (או, לחילופין: החלטות טובות יותר בעדכניותן, ברלוונטיות שלהן ובמידת ישימותן). זהו תהליך, שבמסגרתו

בעלי עניין, מומחים, קבוצות מהציבור והציבור בכללותו, מעורבים ברמות שונות בתהליכי קבלת החלטות, עיצוב מדיניות ויישומה.<sup>46</sup>

מקרי הבוחן מהארץ ומהעולם מצביעים על כך, שאחד הנדבכים החשובים בהתמודדות עם אסון לאומי בקנה מידה רחב הינו הקשר עם הציבור. ניהול הקשר עם הציבור באופן מיטבי "ביום שאחרי", ובתקופה שלאחריו, היא פונקציה מרכזית וקריטית להצלחת השיקום וחידוש קהילות ומדינות לאחר אסון. הנגשת המידע על החלטות שהתקבלו, תהליכי עבודה, שירותים וזכויות, סנכרון בין המנגנונים השונים ושיתוף הציבור בתהליך קבלת ההחלטות מהווים יחד את ההיבט העמוק והבסיסי ביותר במסע לקידום תהליכי השיקום והתמודדות עם המשבר האנושי והחברתי. רוב האנשים ירצו להיות מעורבים בעיצוב העתיד שלהם, לכן שיתוף הציבור עשוי להפחית התנגדויות, לייצר תחושה של שליטה ואמון במוסדות, לעודד שיתוף פעולה אזרחי, לסייע בזיהוי אזורי עיוורון ובעיצוב פתרונות, ובכך - לתרום לטיוב המדיניות המתגבשת.

קיים מדריך לשיתוף ציבור בעבודת משרדי הממשלה שהתפרסם בשנת 2017, ובו המתודולוגיה, ההמלצות והדגשים לביצוע תהליכי שיתוף ציבור. מומלץ לעיין בו להרחבת פרק זה.<sup>47</sup> בנוסף, נכון לכתיבת שורות אלו, פועלות 12 מנהלות בתחום שיתוף ציבור ושותפויות רב-מגזריות במשרדי ממשלה ויחידות סמך, ומומלץ להסתייע בהן בגיבוש תהליכי שיתוף, חשיבה, חשיפה לקהלים ושימוש בכלי שיתוף העומדים לרשות היחידה בפרט והממשלה בכלל.<sup>48</sup>

במצבי החירום שהתרחשו במדינת ישראל (כדוגמת מלחמת לבנון השנייה, משבר הקורונה ומלחמת חרבות ברזל) השתלב הציבור, על קהליו השונים, במאמץ המדינתי בכדי להתגבר על המצב, הן מקרב האוכלוסיות הנפגעות במסגרת מימוש תהליכי שיתוף ציבור והן בתרומה המשמעותית של הקרנות הפילנתרופיות, ארגוני החברה האזרחית, ארגוני ההתנדבות והמגזר העסקי.

גם בתהליך שיקום ארוך טווח לאחר רעידות אדמה יש צורך בתיאום מיטבי בין המגזרים השונים ובקיום תהליכי שיתוף, שיציפו את הקולות מן השטח, ביחס לצרכים ולדרכי הפתרון הכדאיות. בעשור וחצי האחרונים גדל והתפתח התחום המקצועי של שיתוף הציבור ושותפויות רב מגזריות בממשלה. במסגרת זו שוכלל ארגז הכלים הממשלתי, הובנו מנגנונים ופלטפורמות פיזיות ומקוונות, לטובת תהליכי כגון השולחן העגול הרב מגזרי במשרד ראש הממשלה, אשר מופעל בחירום על ידי אגף ממשל וחברה כפלטפורמה ממשלתית – בין משרדית ורב מגזרית. את כל אלו ניתן יהיה לרתום גם במקרה של שיקום ארוך טווח לאחר רעידת אדמה.

## **2. שותפויות רב מגזריות:**

שותפות רב מגזרית מהווה מסגרת ארגונית, הכוללת שותפים משני מגזרים או יותר, העוסקת בהשגת מטרות ציבוריות, תוך קיום יחסי גומלין מתמשכים, הכוללים חילופי מידע, ידע, משאבים, פעילויות ויכולות ארגוניות ומקצועיות, במטרה ליצור אימפקט רחב.

---

<sup>46</sup> ההגדרה לקוחה מתוך 'מדריך שיתוף ציבור בעבודת הממשלה', אגף ממשל וחברה, משרד רה"מ, 2017.

<sup>47</sup> 'מדריך שיתוף ציבור בעבודת הממשלה' שפורסם על ידי משרד ראש הממשלה בשנת 2017.

<sup>48</sup> מומלץ להסתייע בניסיון המעשי, בתשתיות האנושיות והדיגיטליות, בפורומים וברשתות שכבר הוקמו במשרדים.

כחלק מתהליך הפקת לקחים שבוצע לאחר מלחמת לבנון השנייה, אושרה החלטת הממשלה מספר 3190 משנת 2008 בנושא יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי, הפועל להשגת מטרות ציבוריות. מתוקף ההחלטה הוקמה היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזרים, והוקם השולחן העגול הרב-מגזרי במשרד ראש הממשלה כפלטפורמה לימי ושגרה וחירום. ניסיון העבר מלמד, כי משאבי המדינה והשלטון המקומי, כשלעצמם, אינם מספיקים לטובת מתן מענה לכלל הצרכים כתוצאה מאסונות, כמו רעידת אדמה. שהרי נדרשת היערכות למתן מענה לצרכי השיקום של האוכלוסייה באופן רב-מערכתי ורב ממדי, באמצעות שותפויות רב-מגזריות. אירועי החירום שהתרחשו בשנים האחרונות, בריאותיים ובטחוניים, הדגישו את חשיבות הבניית פלטפורמות לעבודה רב-מגזרית, במטרה להתמודד עמם בצורה מיטבית. קל וחומר, בתהליך של שיקום ארוך טווח אחר רעידת אדמה.

הגישה הרווחת בעולם מכירה במורכבות של אתגרים לאחר אסון ובצורך במומחיות ובמשאבים מגוונים כדי להתמודד איתם ביעילות. על ידי מינוף החוזקות של מגזרים שונים, כגון: כוח הרגולציה של הממשלה, החדשנות והמשאבים של המגזר הפרטי ומעורבות הקהילה של החברה האזרחית. הגישה הרב-מגזרית שואפת לבנות קהילות חזקות ועמידות יותר. היא נותנת עדיפות לא רק לשיקום התשתיות הפיזיות, אלא גם לשיפור הלכידות החברתית, היציבות הכלכלית וקיימות סביבתית. באמצעות שותפויות ותמיכה הדדית הגישה הרב-מגזרית מטפחת תהליך שיקום הוליסטי וכוללני, המעצים קהילות ומקל על התאוששות ופיתוח לטווח ארוך.

פרט לממשלה, המפה הרב-מגזרית כוללת את השחקנים הבאים: 1. קרנות פילנתרופיות; 2. ארגוני חברה אזרחית מאוגדת ושאינה מאוגדת; 3. אקדמיה; 4. התנדבות; 5. שלטון מקומי; 6. המגזר העסקי.

בהתאם, קיימים מספר סוגי שיתופי פעולה רב-מגזריים בשיקום ארוך טווח לאחר אסונות:

- **שיתופי פעולה בין גורמים ממשלתיים לגורמי שלטון מקומיים** – הנזק והשיקום מתבצעים בתחומי האחריות של רשויות מקומיות, והן השותפות הטבעיות להליכי השיקום והפיתוח, בשיתוף האשכולות האזוריים ומרכז השלטון המקומי. לעיתים קרובות, ממשלות מעבירות את האחריות על קביעת האסטרטגיה האזורית לשלטון המקומי. הרשויות המוניציפאליות בונות את התוכנית האסטרטגית, והממשלה מאשרת ומממנת. לאחר מכן, מנהלות ייעודיות, שמוקמות על ידי הממשלה לתכלול האירוע לטווח הארוך (כדוגמת מנהלות הקורונה, תקומה, ההתנתקות וכו'), מסתכרות עם הרשויות המקומיות, לשם מימוש האסטרטגיות וניהול התהליכים בצורה רחבה ומקיפה.<sup>49</sup>
- **שיתופי פעולה בין גורמים ממשלתיים ומקומיים לבין המגזר העסקי** – משרדי הממשלה מקיימים תהליכי היוועצות עם מומחים בעלי ידע רלוונטי, כמו מהנדסים, יזמים, קבלנים, אנשי תכנון, מומחי סביבה, אנשי רפואה ועוד, ואלו לוקחים חלק פעיל ומשמעותי בבניית אסטרטגיית השיקום וביישומה. רגולטורים בממשלה יקיימו תהליכי היוועצות לבחינת פתרונות ייעודיים למגזר העסקי נוכח האסון, לקידום הקלות רגולטוריות וליצירת תוכניות ייעודיות, כמו מתווה פיצוי לעסקים או תמיכה בעסקים קטנים ובינוניים באזור הנפגע.

<sup>49</sup> מתחברים לחוסן בחירום – מודל לשיתוף פעולה בין-מגזרי, השולחן העגול הרב-מגזרי במשרד ראש הממשלה, יוני 2017.

- **שיתופי פעולה עם קרנות פילנתרופיות, ארגוני חברה אזרחית וארגוני התנדבותי** – מתנדבים וארגוני חברה אזרחית מהווים כוח עזר קריטי בהליך השיקום, הן במתן מענים והן בהעלאת הצרכים מהשטח. על הרשויות האחראיות לשיקום לתכלול ולווסת את המשאבים ואת המתנדבים. בהקשר זה, חשוב לומר, שהחברה האזרחית מתאפיינת באג'ליות (זמינות) רבה יותר מהממשלה, ויכולתה לתת מענים מיידים, מהרגע הראשון, משמעותית מאוד בשיקום מידי. בטווח הבינוני והארוך יהיו קרנות פילנתרופיות, שיבקשו להשקיע במאמצים ארוכי טווח. התיאום והסנכרון מול הממשלה, והשיח מן הרגע הראשון, חשובים גם ב"העברת המקל" בין החברה האזרחית לממשלה.

## אתגרים והזדמנויות

### אתגרים:

- **רמת אמון** נמוכה בממשלה ובמוסדות המדינה ותפיסת משרדי הממשלה כגופים בירוקרטים וקשיחים, עלולה להוביל לציניות, ולגרום לכך, שאנשים לא יביעו אמון ולא ירצו להשתתף בתהליכים, שתציע הממשלה. כמו כן, ניסיון מצד הגורם המשתף לפרסם, לעדכן או ליידע, במסגרת תהליך שהוגדר, עלולים לייצר אנטגוניזם בקרב המשתתפים, שמצפים למידה של השפעה על המדיניות המתגבשת.
- **קושי במיפוי קהלי היעד** המשתתפים ובהגעה אליהם – במקרה של רעידת אדמה, תיתכן פגיעה בקהילה מסוימת, שאינה בהכרח רשות מקומית, אלא קהילה פונקציונאלית בעלת הקשר מסוים, (למשל, שורדי המסיבות בדרום מאירועי ה-7 באוקטובר 2023). על כן, יש קושי במיפוי ובהגעה אליהם.
- **פניות בקרב המשתתפים לקחת חלק בתהליכי שיתוף** – מחד, הרצון, הזמינות והיכולת של קהלים, שחוו אובדן קשה, שהביא לערעור מצבם הנפשי, הפיזי, הכלכלי והמשפחתי, לקחת חלק בתהליכי קבלת החלטות, עלול להיות מוגבל. מאידך, ייתכן כי קהלים, שאיבדו חלק משמעותי מעוגני היציבות של חייהם, ירצו לוודא, שתהליכי השיקום תואמים את צרכיהם האישיים, ככל הניתן, ולהיות מעורבים מאוד.
- **שינוי הקהלים לאורך זמן** - ייתכן מצב, בו הציבור המשתתף ישתנה לאורך הזמן. למשל, חלקים מהציבור, שלא לקחו חלק בראשית התהליך מסיבות של חוסר אמון, חוסר ידיעה, או אובדן אישי, יבקשו להשתתף בהמשך, במסגרת התארגנות חדשה. כמו כן, ייתכן מצב בו קהלים חדשים יכנסו למעגלי הפגיעה בשלב שני, ויש לעדכןם ולחברם לתהליכים המוקדמים יותר שבוצעו.
- **הכלת בעלי עניין מגוונים וריבוי גורמים** רלוונטיים לסוגיות השונות - הממשלה נדרשת לאתר במהירות את המשתתפים מכל מגזר, על מנת לקדם מענים לצרכים המשתנים בשטח ולפתח עבורם פתרונות חדשניים – בין אם במסגרת מנגנונים ותוכניות קיימות, ובין אם באמצעות הרחבה או הקמה של מנגנון חדש. בהקשר זה, ישנה נטייה ממשלתית לגשת תחילה לארגונים גדולים ומוכרים או כאלו שפנו לממשלה מתוך היכרות מוקדת, ולשלבם בשיח הרב מגזרי, מה שעלול להוביל להדרה של אוכלוסיות ייחודיות (כגון חרדים, ערבים, יוצאי אתיופיה, אנשים עם מוגבלויות, נשים, ילדים, נוער, אזרחים ותיקים וצעירים) מתהליכי קבלת החלטות.



- **שחיקה בשותפות** עם כלל המגזרים שמוזכרים לעיל בטווח הארוך, בדגש על הגדרת מהות השותפות, בין אם במרחב תכנון המדיניות ובין אם במרחב יישומה.
- **קושי בהגדרת הגורם "המשתף"** - מאחר שרשויות המדינה פועלות על פי סמכות ואחריות, ניתן להתחיל בתהליך השיתוף רק לאחר הגדרת או יצירת גורם ממשלתי כגורם בעל הסמכות. הדבר מקשה על האפשרות לקיים תהליכי שיתוף באופן מיידי. בנוסף, קיימים מקורות מידע ופלטפורמות מרובות לתהליכי שיתוף בממשלה וברשויות המקומיות. בחירום, עולה הצורך בקיום תהליכים מהירים, וישנו קושי בכינוס כלל הגופים הרלוונטיים לתהליך, שאמונים על תכנון המדיניות וביצועה.
- **הימנעות מקיום תהליכים בשל מורכבות פנים ממשלתית** - מורכבות זו יכולה לנבוע מקושי במתן מענה ממשלתי לכל בעיה וסוגיה בשל מגבלת משאבים, צורך פנים ממשלתי בקיום עבודת מטה טרם תהליך השיתוף, חשש מביקורת חיצונית, קושי בשיקוף מידע שאיננו וודאי או מידע שעשוי להצטייר כשלילי לטובת תהליך מסוים.
- **קושי בשיקוף מידע, ידע ונתונים וב"סגירת מעגל"** מהירה מול המשתתפים בשל הצורך בתיאום, עבודת מטה, קבלת אישורים מגורמים שונים ומשאבים ליישום.
- **ירידה בסיוע של כוחות התנדבותיים לאורך זמן** - לרוב, ארגוני החברה האזרחית ישתלבו בסיוע מיידי במרחבים הנדרשים והאקוטים ביותר, בהתאם לתנאים שנוצרו לאחר רעידת האדמה. עם זאת, צפוי, שללא התערבות והיערכות, הכוחות ההתנדבותיים יפחתו לאורך זמן. מחקרים מראים, שברוב המוחלט של המקרים, היקף ההתנדבות יורד ונחלש לאורך זמן.
- **היעדר מיפוי רלוונטי של מענים בשטח והצורך בוויסות הסיוע הרב-מגזרי**. מצבי חירום מציפים ומבליטים את חוסר התיאום בין המגזרים השונים במתן שירותים ומענים לקהילות הנפגעות. בעת אירוע אסון, ארגוני החברה האזרחית, הקרנות והמגזר העסקי מבקשים לסייע לאזרחים בכל דרך שיוכלו, לרבות בתחומים שבהם הממשלה מספקת תמיכה. על כן, נוצרים מצבים רבים של מתן מענה כפול או מחסור במענים עבור קבוצות שונות.
- **קושי בתיאום בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בתכנון וביצוע** תהליכי עבודה רבמגזריים ותהליכי שיתוף.
- **שותפויות רב מגזריות ושיתוף ציבור ברשויות המקומיות בישראל** - ברוב הרשויות המקומיות בישראל לא קיים בעל תפקיד ייעודי שעוסק בתחום. למרות האמור, מנהלות הרשויות המקומיות תהליכי שיתוף בנושאים שונים ובעצימויות משתנות גם בימי שגרה. בעת חירום, לא קיים מנגנון ומערך הפעלה ייעודי שעוסק בנושא.
- **מהלכים תשומתיים** - על מנת לקיים תהליכי שיתוף מיטביים, נדרשים תכנון, רתימה של שותפים, מאמץ להגעה לקהלי היעד, יצירת תשתית ידע, מיומנויות שיתוף (כגון הנחייה, כתיבת סקר, עיבוד תוצרים) וכן סגירת מעגל וחזרה לעדכון המשתתפים. בחירום, גובר הצורך בקיום תהליכים, שישמרו על סטנדרט גבוה, אך כוח האדם המיומן לכך עמוס במגוון של משימות, ויידר לתעדף בהתאם לסדרי העדיפויות.

1. הפעלה בחירות של היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים באגף ממשל וחברה במשרד ראש

**הממשלה** – בחירות מפעילה היחידה בתכיפות את התשתית של השולחן העגול הרב-מגזרי במשרד ראש הממשלה. בהתאם לאוכלוסיות הנפגעות ולמצב החברה והמשק, מוקמים שולחנות משנה יעודיים הפועלים מתחילת המשבר, באופן אגילי ומותאם למגמות ולצרכים המשתנים. הובלת שולחנות המשנה נעשית, על פי רוב, על ידי גורמי מקצוע בכירים מקרב משרדי הממשלה והחברה האזרחית, בהובלה משותפת של כמה גורמים. אחת לכמה חודשים נעשית הערכת מצב ומתקבלת החלטה לגבי המשך פעילות שולחנות המשנה, יצירת צוותי משנה במסגרתם, העמקה בסוגיות מהשטח, הטמעת המלצות ודגשים בתוכניות העבודה הממשלתיות, הטמעת מהלכים במנגנוני העבודה הממשלתיים ועוד. לאורך זמן, ועם הקמתו של גוף הליבה, תיעשה 'העברת מקל' ביחס לחלק מהפעולות אל גוף הליבה בצורה מתואמת. עבודת שולחנות המשנה כוללת עבודת פסיליטציה, הכנות מקצועיות, תיאום בין משרדי הממשלה ויישום המלצות ומהלכים אופרטיביים, שנולדו מתוך השיח הרב מגזרי. על פי רוב, ובהתאם לנושא, לוקחים חלק בשולחנות מאות ארגוני חברה אזרחית. אי לכך, נדרש צוות מלווה שיאפשר את הפעילות הרב-מגזרית לאורך זמן בצורה מיטבית, בקצבים מהירים ובשקיפות מירבית אל מול מובילי השולחנות והמשתתפים, הן ברמה המקצועית והן בתמיכה בהיבטים הטכניים. בנוסף לשולחנו, מלווה האגף עבודה רב-מגזרית מגוונת הכוללת תיאום וסנכרון בעבודה הבין-משרדית, יצירת זרקורים והגברת קולם של אוכלוסיות נפגעות ורגישות, יצירת מענים לארגוני חברה אזרחית, ייזום מפגשים בין מנכ"לים במשרדי הממשלה והחברה האזרחית ועוד.

2. עבודה ממשלתית אל מול ארגוני-גג ושותפים מרכזיים - עם התמשכות תהליכי השיקום, ולאחר

סיום שלב החירום, סיוע של ארגוני החברה האזרחית, הקרנות הפילנתרופיות והמגזר העסקי יתבצע בתיאום עם המדינה, באמצעות ארגוני-גג, המאגדים גופים רלוונטיים, התנדבותיים ועסקיים. לארגון-גג לאיגוד מתנדבים יהיו שלוחות רלוונטיות ברשויות, על בסיס נוהל העבודה (נוהל הקמת מערך מתנדבים רשותי בחירום), שהוגדר במשרד הרווחה והביטחון החברתי, בכדי לנהל את כוח ההתנדבות בצורה יעילה ומקיפה. בהיבט זה, חשוב לציין, שגם כיום לגופים שונים בממשלה ישנם פורומים קבועים עם גורמים חוץ ממשלתיים, בין אם במסגרת ועדות סטטוטוריות (כמו הוועדה המייעצת לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות), ובין אם המשרד מתחזק פורום שותפים קבוע (למשל, הפורום שמנהלת היחידה לתוכניות ושותפויות במשרד החינוך או תוכנית 'יתד' לצעירים בסיכון במשרד הרווחה והביטחון החברתי). בשעת חירום, נוהגים המשרדים לכנס את הפורומים באופן תכוף יותר על מנת לתת מענים בחירום.

3. שילוב בין פלטפורמות דיגיטליות ופיזיות - עבודת המנגנונים צריכה להיות מסונכרנת ומגובה על ידי

תשתיות דיגיטליות מספקות, אשר יאפשרו את חיבור הצרכים מחד, והמענים מאידך. ישנן דוגמאות לפלטפורמות דיגיטליות רב-מגזריות לחיבור מהיר בין צרכים למענים וסגירת מעגלים, הכוללת מרחבי חילופי ידע וזירות יזמות משותפות רב-מגזריות (למשל, "ישראל מתגייסת", שהוקמה במהלך מלחמת "חברות ברזל", וכן זירת האתגרים של חשכ"ל). בתהליכי שיתוף מומלץ לשלב בין כלים פיזיים, המאפשרים שיח מעמיק יותר והיכרות "פנים אל פנים" (כמו שולחנות עגולים, קבוצות מיקוד

וראיונות עומק), לבין כלים מקוונים (כמו זירת היועצות מקוונת או סקר), המאפשרת הגעה לקהלי יעד רחבים ומגוונים.

#### 4. מיפוי השחקנים החוץ הממשלתיים הרלוונטיים להליכי שיקום והגברת קולם של אוכלוסיות

**ייחודיות בתהליך השיקום** – נדרש לבצע מיפוי של ארגוני חברה אזרחית, קרנות פילנתרופיות, ארגוני גג במגזר העסקי, אקדמיה ומכוני מחקר וארגוני התנדבות, עמותות וחברות העוסקים בתחומי הפעולה הרלוונטיים לשיקום. כך למשל, בתחום הבריאות הנפשית, יהיו רלוונטיים ארגונים העוסקים ברפואת שיקום, מתן מענים משלימים בתחום בריאות הנפש, ארגוני גג במקצועות הבריאות ועוד. כמו כן, ייתכן שלאורך זמן, האוכלוסיות הנפגעות ייצרו התארגנויות אזרחיות חדשות, על מנת להשמיע את קולם אל מול הממשלה, ויש לשלבן בתוך התהליכים שמקיימת הממשלה. בהקשר זה, יש לוודא כי נעשה מאמץ פרואקטיבי מצידם של הגורמים המשתפים מתוך הממשלה להגביר את קולם של אוכלוסיות ייחודיות בתהליך, כגון החברה החרדית, המגזר הערבי, יוצאי אתיופיה, ילדים ונוער, צעירים, אנשים עם מוגבלויות, אזרחים ותיקים ונשים. לשם כך, ניתן להסתייע ברשויות הממשלתיות הקיימות<sup>50</sup>, העומדות בקשר עם ארגונים בתחום גם בשגרה. יש להבטיח, שהמענים הממשלתיים המתגבשים עבור "האוכלוסייה הכללית" תואמים את המאפיינים הייחודיים של האזור הנפגע, ומביאים בחשבון את שילובם של קהלים שונים בתהליכי קבלת ההחלטות משלב הגדרת הבעיה והצפת החסמים.

#### 5. "העברת מקל" בין מאמצים אזרחיים למאמצים ממשלתיים - לאחר סיום שלב החירום הראשוני

נדרש לווסת עומסים בצורה מדויקת יותר, לוודא שאין כפילויות במענים, שניתנים על ידי הרשויות השונות, ולייצר שותפויות פורמליות עם מגזרים שונים, המעוניינים לתרום ולקחת חלק בעשיית השיקום ונמצאו כמועילים. במידה שהמנגנון יפעל לאורך זמן, הוא יקל על העומסים, בהם שרויים אנשי המקצוע, ויאפשר את מניעת שחיקתם, כתוצאה מהקלה.

#### 6. תכנון תהליכי שיתוף ציבור לאור מטרות מוגדרות ומשאבים - לתהליכי שיתוף יכולות להיות מטרות

שונות, ביניהן: הגדרת הבעיה, תיקוף כיווני מחשבה, קבלת רעיונות חדשים, הרחבת בסיס המידע והידע, זיהוי חסמים, הגברת לגיטימציה לביצוע והעלאת מודעות הציבור לנושא. בכדי להגיע למטרות אלו יש לתכנן את תהליך השיתוף בהתחשב במשך הזמן הנתון ולמשאבים.

#### 7. הפעלה מושכלת של תהליכי שיתוף - תהליכי שותפויות רב-מגזריות ושיתוף ציבור אינם מנוהלים

באופן מרוכז בממשלה, אלא מובלים על ידי גורמים שונים בממשלה ומחוצה לה. לצורך הפעלת כלי שיתוף ציבור והגעה לקהלי היעד, ניתן להיעזר בכלים קיימים במשרדי הממשלה, למשל, חברות ייעוץ שנמצאות בהתקשרות עם משרדים מסוימים, מנהל/ת התחום במשרד הממשלתי באגפי תכנון מדיניות ואסטרטגיה, או ביחידה לשותפויות רב-מגזריות ובתחום שיתוף ציבור באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה. מומלץ, שהממשלה תיעזר ברשויות המקומיות בתהליכים שהיא מקיימת, ואף תשלב אותן בתכנון התהליכים. האחריות והיכולת להגיע לתושבים נתונה בידי רשות האם. היא גם צו שתדאג לשלוח נציגים, לבקר את הקהילה ולשמור איתה על קשר לאורך תהליך השיקום. למרות

<sup>50</sup> הרשות לקידום מעמד האישה, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, רשות הצעירים, תוכנית 'יתד' לצעירים בסיכון, היחידה הממשלתית לזכויות ילדים ונוער, הרשות לפיתוח חברתי כלכלי של החברה החרדית, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים והרשות לפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים.

האמור, יש להימנע ממצב של הצפת הציבור בשאלות רבות ממספר גורמים ולוודא סנכרון בין הגורמים השונים, המובילים תהליכי שיתוף ציבור בשלטון המרכזי והמקומי.

8. **מיסוד מערך שותפויות רב מגזריות ותהליכי שיתוף ברמת השלטון המקומי** – מומלץ לייצר ברמת הרשות המקומית מנגנון פעולה רב-מגזרי, בראשות המנכ"ל, דרגי מקצוע מקרב הרשות, ארגונים פעילים, רכזי התנדבות, ופעילים מקרב קהילה, על מנת למצות את הכוחות המקומיים, לטובת סנכרון הפעולות. מנגנון זה יוכל לשרת את הרשות בשגרה ובחירום.<sup>51</sup>

9. **עיבוי המערכים הממשלתיים המקיימים תהליכי שיתוף** – בשל התשומתיות הגבוהה של תהליכי שיתוף, ומתוך רצון לקיימם בסטנדרט גבוה, מומלץ לייצר אפשרויות לעיבוי ההון האנושי שעוסק בכך במשרדי הממשלה (לרוב, באגפי תכנון מדיניות ואסטרטגיה) באמצעות "מילואים אזרחי" או באמצעות הסתייעות בחברות ייעוץ.

---

<sup>51</sup> לקריאה נוספת - מתחברים לחוסן בחירום – מודל לשיתוף פעולה בין מגזרי, השולחן העגול הרב מגזרי במשרד ראש הממשלה, יוני 2017.

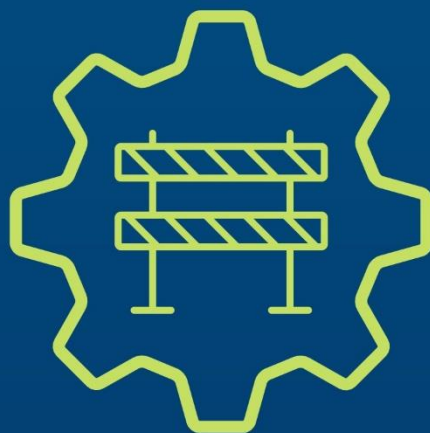
מפת פעולה אופרטיבית:

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
שלב 0 - היערכות	ארגוני	ניהול כוח ההתנדבות בצורה יעילה ומקיפה	הקמת ארגון גג למתנדבים – ולוויסות מתנדבים הפעלת והטמעת נוהל העבודה של מערך ההתנדבות הרשותי לחירום	משרד הרווחה והביטחון החברתי	גוף הליבה
	ארגוני	יצירת מפת שחקנים מעודכנת ונושמת	מיפוי השחקנים החוץ ממשלתיים הרלוונטיים לתהליכי שיקום	גוף הליבה	
	מימוני	עבודה משותפת עם פילנתרופיה	נוהל עבודה עם תורמים פרטיים וקרנות פילנתרופיות	החשב הכללי במשרד האוצר	גוף הליבה, משרד המשפטים, גוף הליבה
	ארגוני	תיאום וסנכרון הצרכים והכוחות ברמת הרשות המקומית	מיסוד מערך שותפויות רב- מגזריות ותהליכי שיתוף ברמת השלטון המקומי	גוף הליבה	משרד הפנים, מרכז שלטון מקומי
שלב 1 – עם קרות האירוע – טווח מיידי	ארגוני	חיבור לשטח, תיאום וסנכרון ביצירת מענים ושותפויות, תיאום משאבים והגברת האמון	הפעלת השולחן העגול הרב-מגזרי במתכונת חירום והקמת שולחנות משנה	גוף הליבה	כלל דרגי המקצוע מקרב המשרדים הרלוונטיים
	ארגוני	?	עבודה ממשלתית אל מול ארגוני הגג	משרד ראש הממשלה	גוף הליבה
	ארגוני	יצירת סטנדרט גבוה בתהליכים והגברת האמון	תכנון תהליכי שיתוף ציבור לאור המטרות והמשאבים	גוף הליבה	כלל משרדי הממשלה
שלב 2 – טווח בינוני-ארוך	ארגוני	איתור צרכים, יצירת מדיניות מותאמת לשטח, רקמת שותפויות, הגברת אמון	שילוב בין פלטפורמות דיגיטליות ופיזיות בתהליכי שיתוף	גוף הליבה	כלל המשרדים
	ארגוני	הגברת התיאום ומתן מענים אפקטיביים	העברת מקל בין מאמצים אזרחיים למאמצים ממשלתיים	גוף הליבה	כלל המשרדים

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
	ארגוני	חיזוק האמון וגיבוש מדיניות אפקטיבית	הפעלה מושכלת של תהליכי שיתוף	גוף הליבה	כלל המשרדים



משרד ראש הממשלה



---

# בינוי עירוני

שיקום ארוך טווח לאחר רעידות אדמה

---



# בינוי עירוני

פרק 2.0 | מבוא



## 2.0 מבוא – בינוי עירוני

### רקע ומטרות

רעידות אדמה עלולות לייצר נזק רב למבנים ציבוריים ופרטיים ולתשתיות. פרקים אלה יעסקו בשיקום פיזי ארוך טווח של האזורים ההרוסים ובנייה חדשה ומשופרת, תוך התמקדות בפעולות הנדרשות לצורך חזרה לשגרה מלאה.

#### מטרות השיקום בתחום הבינוי העירוני:

1. שיקום, בינוי מחדש ופיתוח בר קיימא ואיכותי של אזורי ההרס באופן יעיל, מהיר ומיטבי ככל הניתן. (BBB – Build Back Better).
2. השבת האוכלוסייה למרחב המשוקם בהקדם האפשרי, תוך מתן מענה לכל הרכיבים הפיזיים הנדרשים (ותוך שימוש בטכנולוגיות וסטנדרטים מתקדמים ואיכותיים).

### הנחות מוצא לגבי הנזק הצפוי – תרחיש הייחס

#### צרכי המשק וכושר הייצור המקומי – לפני השפעת רעידת האדמה:

הגידול הדמוגרפי במדינת ישראל מצריך תוספות עקביות במלאי הדיור הפיזי, בקצב מהיר. אומדן מספר יחידות הדיור התוספתיות הנדרשות למשק, בהתאם לצרכים המפורטים בהחלטת ממשלה מס' 2457 (דר/131) מיום 13.02.2017 עומד על 55,000 יחידות דיור בשנה בין השנים 2021 - 2025, על 61,000 יחידות דיור בשנה בין השנים 2026 - 2030, על 65,000 יחידות דיור בשנה בין השנים 2031 - 2035 ועל 67,000 יחידות דיור בשנה בין השנים 2036 - 2040. כושר הייצור של יחידות דיור בישראל בשנים האחרונות קבוע ועומד על כ- 50,000 - 60,000 יחידות דיור בשנה (מתוך נתוני הלמ"ס בדבר התחלות בנייה).

#### צרכי המשק וכושר הייצור המקומי – הנזק הצפוי כתוצאה מרעידת אדמה:

מסגרת ההיערכות לרעידת אדמה, שנקבעה על ידי ועדת ההיגוי הבין משרדית להיערכות לרעידות אדמה, המהווה בסיס לעבודה זו, מציגה נזק צפוי לכ- 28,000 מבנים (כ-140 אלף יח"ד, המהווים כפל של הדיור התוספתי השנתי הנדרש לבנייה כל שנה).

היקפי ההרס לא יהיו אחידים ברמת הפגיעה שלהם וצפויה שונות בין פגיעה נקודתית בבניינים לבין פגיעה במתחמים, רחובות שלמים או ריכוזי אוכלוסייה משמעותיים יותר שייפגעו. כמו כן, צפוי נזק במידות שונות גם לתשתיות הקצה.

#### ההשלכות הצפויות בביקוש ובמחירי הדיור כתוצאה מההרס:

1. **צמצום המלאי וגידול משמעותי בביקוש** לשירותי דיור - ביקוש שיתווסף לביקושים הנובעים מהצרכים הדמוגרפיים הקיימים בשגרה, תוך התמודדות עם משבר דיור וחשש מהשפעות מקרו בשוק הדיור. בנוסף, ייווצר מחסור במבני מסחר, תעשייה ותעסוקה, בתי מלון, מבנים ומוסדות ציבור.

2. צפוי, שרוב ההרס יהיה במרכזי התיישבות ותיקה ובשיכונים, שם הבנייה הוותיקה והתשתיות המיושנות לא נבנו על פי התקן העדכני (ת"י 413 משנת 1980), מלבד מקומות שבהם בוצעו הליכי התחדשות עירונית.

### 3. דפוסי הביקוש:

א. חלק ניכר מהתושבים יעדיפו לשוב לאזור מגוריהם, בשל קרבה למקומות עבודה, לבתי ספר ולקהילה.

ב. לעומת זאת, חלק מהתושבים באזורי ההרס יחששו לחזור לבתים שלהם, גם במקרים בהם הבתים יוגדרו כראויים למגורים וללא צורך בשיקום.

ג. עשויים להתקיים שינויים בדפוסי הביקוש, לא רק מצד העקורים, אלא גם מצד אחרים הגרים באזורי האסון, שיבקשו להתרחק, ומכל מי שחש שמקום מגוריו אינו בטוח מספיק בשל גיל או איכות הבניין, או בשל מיקומו.

ד. מחוץ לאזורי הפגיעה תיתכן ירידה בביקוש למגורים במבנים ישנים, שאינם עמידים בפני רעידות אדמה, ועלייה בהעדפה למגורים במבנים עמידים, לרוב בהלימה לאבחנה בין שכונות ישנות או חדשות יותר. אולם קיימת אי ודאות בעניין זה, עקב ההשפעה ההפוכה של הפגיעה הכללית בהיצע.

### 4. מחירי הדיור:

א. רעידות אדמה והסיכון לרעידות אדמה עשויים להוזיל את מחירי הדיור באזור הגיאוגרפי, המושפע באופן ישיר מהאירוע הסיסמי. ייתכן שתהיה הבחנה בין מבנים הבנויים לפי התקן לרעידות אדמה (ת"י 413 משנת 1980) לכאלה שלא נבנו לפי תקן זה. ככל שמבנים רבים יותר באזור, המושפע באופן ישיר מרעידת האדמה, ישרדו את רעידת האדמה במצב תקין, כך יקטן הסיכון לירידת מחירים.

ב. מחירי דיור באזורים אחרים (הנחשבים "בטוחים") ובדירות חדשות עלולים לעלות. יהיה יתרון מובנה למשכירי הנכסים על פני השוכרים והפער במחירים בין אזורי ביקוש עשוי להתעצם.

### 5. מימון בנייה מחדש של מבנים שנהרסו<sup>52</sup>:

א. לא כל התושבים והנכסים יהיו מבוטחים, לרבות לא באותו בניין, ובין המבוטחים תיתכן שונות בתנאי הביטוח ובזהות הגורם המבטח, דבר שיקשה על מימון ומהירות השיקום (כיום רק 65% מהתושבים מבוטחים מפני רעידות אדמה).

ככל שתתרחש ירידת ערך באזורים שנפגעו, הדבר עלול להקשות על מאמצי השיקום, המבוססים על השוק הפרטי.

---

<sup>52</sup> ראו הרחבה בפרק הכלכלי.

1. **תכנון, רישוי והתחדשות עירונית** – התייחסות למוסדות תכנון, קיצור וייעול הליכי תכנון ורישוי לצד תכנון עירוני מיטבי, ציפוף וניצול יעיל של משאב הקרקע והתייחסות לסוגיית בעלות על הקרקע. כמו כן, יעסוק הפרק בהתאמות המנגנונים של התחדשות עירונית לאירוע רעידת אדמה: תפקיד המנהלות להתחדשות עירונית וסיוע בהתארגנות הדיירים, התקשרות עם יזמים, הגברת הכדאיות הכלכלית והגבלת התמורות וכן במנגנונים להשלמת כדאיות כלכלית.
2. **שיווק ופיתוח קרקע פנויה** – בחינת אמצעים לזירוז והגדלת השיווקים של קרקע מתוכננת לפיתוח ופנויה.
3. **ביצוע ובינוי** – בחינת המענים, הנדרשים לאספקת חומרים וכוח אדם לבנייה, עדכון תקינה, על מנת לאפשר שימוש בטכנולוגיות בניה עדכניות, היערכות מראש עם מכרזי מדף מתאימים.



# **בינוי עירוני**

**פרק 2.1 | תכנון, התחדשות  
עירונית ורישוי**

## 2.1 תכנון ורישוי

### מבוא, אתגרים והזדמנויות

שלב התכנון הוא השלב הראשון בתהליך ארוך של ייצור דירה בישראל. פרק זה בוחן מספר דרכים להתאמת הליכי התכנון והרישוי לתרחיש של רעידת אדמה עם נזק פיזי משמעותי. להלן נפרוט מספר אתגרים מרכזיים לצד הזדמנויות בתחום התכנון.

#### 1. תכנון

**א. משך התכנון:** נכון לשנת 2023, הליכי תכנון והתחדשות עירונית בשגרה אורכים לפחות 2-3 שנים, ובמקרים רבים זמן ממושך יותר. התמשכות הליכי התכנון נובעת מהצורך לשקלל אינטרסים רבים והשפעות נרחבות של הליכי הבנייה על סביבת הבינוי. לשם כך, נדרש לקבל התייחסות מגופים רבים ולהבין את השפעת התכנון המוצע על הצרכים והאינטרסים, המיוצגים על ידם. התייחסות זו אורכת זמן ומשפיעה על משך הליכי התכנון והרישוי. מובן, שסנכרון בין פחות גורמים וחשיבה על פחות השלכות יאפשרו תהליכי תכנון קצרים יותר, אך ללא שיקולים אלה, איכות הבנייה והתאמתה למציאות המשתנה, לצרכי התושבים ולצרכים המקומיים, עלולה להיפגע.

**ב. תכנון וביצוע איכותי:** אזורים רבים בארץ נבנו לפי אילוצים, שהתקיימו בזמן תכנונם ובנייתם. רעידת אדמה היא הזדמנות לחדש תכנון מיושן או לתכנן מחדש, על פי תוואי השטח, שנוצר לאחר רעידת האדמה, ולפי עקרונות מתקדמים המותאמים לסביבה, לאקלים ולתושבים. כמו כן, זו הזדמנות לבניה של מבנים חדשים באיכות גבוהה ובסטנדרטים משופרים, לעומת הבניה שנהרסה. עם זאת, תכנון משופר עשוי לכלול גם צורך בהריסת מבנים תקינים, כחלק ממתחם שניזוק. במצב של נזק משמעותי, יהיה קושי לוותר על מבנים קיימים, שלא נפגעו או נפגעו חלקית ומשמשים למגורים, עבור הריסה ובנייה מחדש, למשל במתחמים בהם רק חלק מהבניינים נהרסו. כמו כן, תכנון וביצוע בסטנדרטים גבוהים עשוי להיות יקר יותר ולעיתים גם אורך זמן ממושך יותר, ואלו מהווים אתגרים משמעותיים בתקופה בה עולה דרישה לפתרונות מגורי קבע מהירים.

**ג. גורמי התכנון והרישוי:** עומס העבודה, הצפוי כתוצאה מהיקף השטחים הנדרשים לתכנון מחדש, לצד פגיעה אפשרית בכוח האדם, שעוסק בתחום זה באזור בו ארעה רעידת האדמה, עלולים לעכב את משך הטיפול בהליכי תכנון.

#### 2. שיקום מבנים משותפים שנהרסו – התחדשות עירונית

**א. הסכמות בעלי הנכסים ואיתור בעלויות על קרקע:** גורם שעשוי לעכב הליכי תכנון, רישוי ובינוי בשטח הבנוי הוא איתור ומיפוי בעלי המבנים והדירות, וסוגית הסכמת בעלי הקרקע לדרך הפעולה המשותפת לשיקום מהיר. אתגרים אלה מוכרים כיום בהשגת הסכמות במתחם מרובה בעלים, קל וחומר במתחם בו התרחשו פגיעה או מוות של חלק מהבעלים החוקיים ועולה הצורך באיתור היורשים, הוצאת צווי ירושה והשגת הסכמות בין כולם. סוגיה זו עלולה להפוך למורכבת אף יותר, נוכח השונות במצב הביטוח של הדיירים ויכולתם לממן את השיקום.

**ב. דירות חליפיות ותמורות:** היעדר כדאיות כלכלית היא בעיה מרכזית בתחום ההתחדשות העירונית. גורמים שונים משפיעים על כך כיום וצפויים להשפיע על כך בשיקום לאחר רעידת אדמה, כגון: מחירי הדירות, גודל הדירות במצב הנכנס וסוגיית "התמורות" לדיירים בדירות החליפיות לאלו שנהרסו. בהיעדר כדאיות כלכליות, קרי כאשר תקבולי היזם ממכירת הדירות התוספתיות אינם מספיקים כדי לממן במלואן את העלויות הכרוכות בבניית הדירות החליפיות, ישנה חשיבות רבה למאפייני הדירות החליפיות. הדבר נכון במיוחד, כאשר בעלי הדירות הללו אינם מבוטחים. מדובר באתגרים מהותיים, שיש לתת להם מענה, בפרט לאור הנורמות השוררות היום בכל הקשור בתמורות בפרויקטים בעלי כדאיות כלכלית, כמו מתן תמורות שוות.

### **3. משך הליכי הרישוי:**

הליכי רישוי אורכים זמן רב בימי שגרה. לאחר רעידת אדמה, צפויים גורמים, העלולים לעכב את הליכי הרישוי עוד יותר, וביניהם: היקף משאבים (תקציבים, כוח אדם זמין) בכלל הגופים העוסקים בתחום (הוועדה המקומית, רשויות הרישוי, גורמים מוסרי מידע ומכוני בקרה), אי זמינות של תוכניות מפורטות עדכניות והצורך בהשלמת הליכי תכנון ו/או על ידי עררים, שיוגשו על החלטות הוועדה המקומית או פניה לערכאות משפטיות (למשל, לעניין הסכמות בעלי קרקע).

## **תפיסת הפתרון ועקרונות מנחים**

### **1. תכנון**

#### **משך וגורמי התכנון:**

#### **א. התבססות על תוכניות קיימות:**

יש להתבסס, ככל הניתן, על תוכניות קיימות ורלוונטיות. מימוש של תוכניות קיימות בשטח לא מבונה ייצר במהירות פתרונות למגורי קבע ויצמצם, ככל הניתן, את שלב פתרונות הביניים. תוכניות להתחדשות עירונית בחנו את מכלול ההיבטים והעניקים את שטחי הבניה הנדרשות להריסה ובניה מחדש של המבנים בתחומן, לאחר בחינת הכדאיות הכלכלית של הפרויקט. לפיכך, ניתן לממש אותן בטווח קצר. יחד עם זאת, ככל שהתוכנית ישנה, למשל מעל 10 שנים, סביר להניח שהיא פחות רלוונטית ועלולה שלא לעמוד בכדאיות הכלכלית או שלא לספק איכות חיים נאותה לתושבים. במקרים כאלה, אין מנוס מעריכת תוכנית עדכנית.

#### **ב. התאמת סמכויות מוסדות התכנון:**

כדי לייעל את הליכי התכנון והרישוי, ומאחר שייתכן גם מצב בו חברי ועובדי מוסדות התכנון הרלוונטיים לאזורים שנפגעו משמעותית יפגעו אף הם, מומלץ לבחון מחדש את חלוקת הסמכויות בין מוסדות התכנון המקומיים, המחוזיים והארציים.

ככלל, מומלץ לאפשר סמכויות תכנון מורחבות לוועדות מקומיות, שמתפקדות בצורה טובה ויכולות לבצע את הנדרש, לרבות חיזוקם באמצעות כוח אדם נדרש. לעומת זאת, ייתכנו מקרים, בהם הוועדות המקומיות לא מתפקדות, אם ברמה המקצועית ואם בקצב התפוקה שיידרש מהן, ונכון יהיה ליטול מהן סמכויות תכנון ורישוי ולהעבירן לוועדה מחוזית או למוסדות התכנון הארציים.

מומלץ לבחון מנגנון, שיאפשר להשאל כוח אדם מוועדות מקומיות, שבתחומן לא נפגעו מבנים רבים, אל ועדות מקומיות אחרות שנפגעו. כמו כן, מומלץ לשקול מתן סמכויות לרשויות הרישוי המחוזיות והארציות לפעול בשעת חירום במקביל למוסדות התכנון והרישוי המקומיים, לצורך סיוע בהפחתת העומס.

### ג. תכנון איכותי:

- הריסת מבנים קיימים: באזורים מרובי הרס מומלץ לבחון הריסה של מבנים קיימים, גם אם אפשרי להמשיך ולגור בהם, לצורך תכנון ובנייה מיטבית של שכונות/אזורים. באזורים בהם ההרס מועט/שולי מומלץ להתמקד בשיקום המבנים, ללא הזדקקות לתכנון מרחבי חדש.
- אזורים מסוכנים: בשטחים שאובחנו כבעלי סיכון סיסמי מוגבר מומלץ, לשקול קביעת ייעוד קרקע שאינו מאפשר בנייה (שטח פתוח, פארק ועוד). ככל שמדובר באזור המיועד לבינוי או בניו בפועל, מומלץ לבחון אפשרויות תכנוניות להרחקת מבני המגורים ומבנים רגישים אחרים ממקום הסיכון המוגבר.
- מימוש מלא של המלאי התכנוני הקיים להתחדשות עירונית: בבניה מחדש מומלץ לממש את מלוא שטחי הבנייה בתוכניות התחדשות עירונית מאושרות. באזורים, בהם לא קיימת תוכנית התחדשות עירונית עדכנית, מומלץ לשקול מנגנון לתוספת שטחי בניה, באופן כללי, בתחום רשות מקומית או מחוז (כדוגמת תמ"א 38), ולעודד ניצול מלא של שטחי בניה אלו.
- תשתיות: באזורים עם פגיעה בהיקף נרחב מומלץ לתת עדיפות לחידוש מלוא התשתיות העירוניות הנדרשות, בהתאם לפיתוח העתידי, תוך ניצול תת הקרקע.
- בניה רוויה: לצורך שמירה על משאב הקרקע, מומלץ לתת עדיפות לניצול יעיל של הקרקע באמצעות בנייה רוויה, בדגש על מגורים, תשתיות ובנייה ציבורית, בכפוף לשיקול דעת מוסד התכנון הרלוונטי.
- מסחר ותעסוקה: מומלץ לפעול לשיקום של מבני מסחר ותעסוקה, בד בבד עם שיקום מבני המגורים, מוסדות הציבור והתשתיות. ככל שימצא נכון תכנונית, מומלץ לאפשר הוספת שטחי בניה למסחר ותעסוקה, בעיקר באזורים בהם קיים מחסור בכך.
- תיעדוף בשטחים שאינם מבונים: מומלץ לתעדף ולבנות תחילה בשטחים, המיועדים לפיתוח עם תוכניות מאושרות וקיומן של תשתיות תומכות, על פני הכנת תוכניות חדשות בשטחים, שלא חלות בהם תוכניות מפורטות לפיתוח. כמו כן, מומלץ לתעדף שטחים, המיועדים לפיתוח בתוכניות מתאר מחוזיות ובתוכניות מתאר כוללניות, ולהימנע מתכנון באזורים רגישים סביבתית ונופית.
- שימור מבנים היסטוריים ומבנים ארכיאולוגיים: מומלץ לבחון, באמצעות מומחים לשימור, את הצורך והאמצעים הראויים לשיקום מחדש של מבנים היסטוריים וארכיאולוגיים שנפגעו. יודגש, שעל אף חשיבותם של מבנים אלה, ולאור המחסור הצפוי בכוח אדם ואמצעי ייצור, מומלץ לבצע בתחילה עבודות הצלה בלבד, ולטפל באופן יסודי במבנים אלה רק לאחר התקדמות משמעותית במתן פתרונות הקבע לתושבים העקורים.

ד. זירוז הליכי התקשרות לצורך תכנון: בחינת האפשרות לשימוש במאגרי יועצים בתחומי התכנון, הרישוי, ההנדסה והבינוי לכל תהליכי השיקום. מאגרים אלו קיימים כיום בכל אחד ממשרדי הממשלה בנפרד, ויש לבחון אפשרות לאיגום משאבים עבור משרדי הממשלה.

## 2. שיקום מבנים מרובי בעלים – התחדשות עירונית

א. הגוף הארגוני: המנהלת העירונית להתחדשות היא יחידה, הפועלת בתחום רשות מקומית ותפקידה לעודד ולטייב תהליכי התחדשות עירונית ברשות המקומית. ליחידה זו תפקיד מפתח בתהליכי השיקום לאחר רעידת אדמה, לצד אגפי ההנדסה ברשויות המקומיות.

### תפקיד המנהלות בשגרה:

- הנגשה ופרסום של מידע וחומרי הסברה לתושבים, יזמים ובעלי מקצוע, לרבות באמצעות כנסים, מתן סיוע לדיירים בהתארגנות לקראת בחירת נציגות מטעמם.
- מתן סיוע לדיירים בהתארגנות לקראת פנייה ליזמים וקביעת העקרונות לבחירת יזם מבצע.
- ביצוע בדיקות התכנון לקידום פרויקטים של התחדשות עירונית.
- תיאום פעולות הרשות המקומית מול המחלקות הרלוונטיות בעירייה.
- קידום פרויקטים במחלקות התכנון והרישוי ברשות המקומית ובסיוע בקביעת מדיניות תכנון ברשות המקומית.
- סיוע ביום שאחרי – סיוע בגיבוש קהילה ובשלבי אכלוס הפרויקטים לאחר הבנייה וחזרתם של הדיירים המקוריים לפרויקט.

בשגרה, בכל מנהלת עירונית מועסק צוות עובדים (עובדי עירייה או תאגיד עירוני, בהתאם לכפיפות הארגונית של המנהלת), הכולל, מלבד מנהל המנהלת, בעל מקצוע מהתחום החברתי ובעל מקצוע מתחום התכנון.

המנהלות פועלות כיום בכ-50 רשויות מקומיות, כולל "מיני מנהלת" (מנהל פרויקטים ועובד קהילתי ברשויות קטנות, בעיקר בפריפריה) ומנהלות אזוריות (חברות פרטיות המתמחות בניהול פרויקטים ועבודה חברתית קהילתית המעניקות "שירותי מנהלת" לרשויות המקומיות, בהן קיימת התחדשות עירונית בהיקפים מוגבלים). יצוין, שלא בכל רשות פועלת מנהלת מקומית, ולעיתים פעולות דומות מתבצעות באמצעות חברות כלכליות מקומיות.

המימון של המנהלות נעשה במימון משותף בין הרשות הממשלתית לרשות המקומית.

### לאחר רעידת אדמה, מומלץ להתאים את תפקידי המנהלות באופן הבא:

- איתור בעלי דירות, כינוסם וארגונם, ביצוע כנסי דיירים באופן פיזי או מקוון.
- קשר עם הדיירים המפונים מבתיים – סיוע בהתארגנות בעלי הזכויות, בניית נציגויות, ליווי לבחירת יזם מבצע ובעלי מקצוע נוספים, עדכונים שוטפים לאורך חיי הפרויקט.
- תיעוד ותכלול הפרויקטים וקשר בין אגפי העירייה הרלוונטיים ובין בעלי הדירות.



- המנהלת תקבל גישה למידע הנדרש לטובת מילוי משימותיה, לרבות גישה לנתוני פרט, שכיום אינה חשופה אליהם (פרטי בעלי זכויות ומחזיקים בנכס, פרטי קשר), בכפוף לכל דין.
- הצפת צרכים מהשטח לרשות המקומית והעברת מסרים מהרשות המקומית לתושבים.
- המנהלת תתגבר בתקנים נוספים, בהתאם להיקף הנזק ברשות המקומית.

במקומות, שבהם אין מנהלות להתחדשות עירונית, מומלץ להקים מנהלת או לחילופין, להסתייע בחברות כלכליות מקומיות.

ב. **הסכמת בעלי קרקע:** על מנת לקצר ולייעל את תהליכי השיקום, מומלץ לקדם מנגנונים, שיקלו על קבלת ההסכמות הקנייניות הנדרשות בשעת חירום, הן בהליכי התכנון והרישוי והן בתהליכי ההתחדשות העירונית. למשל, ניתן לבחון עקרונות לחקיקה, שיכללו הנחות יסוד, שבהתקיימן תוגבל האפשרות לסרב לעסקה, כמו התקשרות עם יזם מתוך רשימה מומלצת, שתגובש על ידי הרשות להתחדשות עירונית על פי קריטריונים מקצועיים ושוויוניים, או התקשרות בהתאם להסכם מדף של הרשות להתחדשות עירונית, שמבטיח את זכויות הדיירים.

ג. **איתור בעלי קרקע:** מומלץ לבחון ולייצר מנגנונים יעילים, שיאפשרו לאפוטרופוס הכללי לפעול לאיתור מהיר של הנעדרים, ומקום שלא הצליחו לאתרם – למצוא את הדרך לנהל את הנכסים ולהתקשר בשמם בעסקאות לשיקום הבניין.

מומלץ לתגבר את מערך הרשמים לענייני ירושה במשרד המשפטים, על מנת לאפשר הוצאת צווי ירושה או צווי קיום צוואה במהירות. מומלץ לקדם חקיקה הולמת לעניין זה, שתאפשר הורשה במצבים כדוגמת זה (בין השאר כ"בחרבות ברזל").

ד. **בירור מחלוקות:** לאור המלצתנו בדבר בחינת האפשרות להגבלת הסירוב לעסקת התחדשות עירונית, מומלץ לבחון את האפשרות לייחד ערכאה משפטית לבירור מחלוקות וסוגיות, שיעלו בהליכים אלו, המאחדת גם היבטים אזרחיים בקשר לעסקה וגם הבטים מנהליים בקשר להליכי התכנון והרישוי.

ה. **כללים אחידים בהתחדשות עירונית:** על מנת לייעל את הליכי ההתחדשות העירונית, מומלץ לבחון כללים אחידים, ככל האפשר. לדוגמא: הגבלת היקף התמורות הניתנות לבעלי הדירות, בחינת מנגנון מתאים, הלוקח בחשבון דירות לא מבוטחות והכבדתן על ישימות הפרויקט, ו הסדרת האפשרות לגמישות במתן דירות התמורה. זאת, בהתחשב במצב הביטוחי של הדירה ובחינת ההשפעה של ההנחה, שהיזם ככל הנראה לא יידרש לאספקת דיור חלופי / טיפול בפסולת הבניין, על חשבון הגדלת הכדאיות הכלכלית של הפרויקט.

ו. **התאמת תחום הביטוח:** נדרשים שינויים ברגולציה בתחום הביטוח, כך שתתכתב ותתאים לעולם ההתחדשות העירונית ולתפיסת הפתרון. יש צורך בכללים ברורים לגבי הזכאות לכספי ביטוח בכל תרחיש של בנייה (מבחינת שינוי מיקום הדירה החליפית, שינוי בסטנדרט, עם או בלי תוספת תמורות וכו'), לפי איזה ערך ישולמו, מה דין יתרת כספי הביטוח של המבוטחים במצב זה, הסדרת האפשרות להמחות זכויות ביטוחיות או למכור ליזם (סחירות) וכו'. להרחבה ראו פרק כלכלה פיננסית וריאלית.

ז. **מבני ציבור:** בד בבד עם מבני המגורים נדרש לשקם ולבנות מחדש את מבני הציבור. משרדי הממשלה השונים מסייעים ומשתתפים בתקצוב ומימון (חלקי או מלא) של מבני הציבור העירוניים. על מנת לייעל את תהליך השיקום, יש לייצר מנגנון, המאפשר גמישות במימון הקמת מבני ציבור וסנכרון בין משרדי הממשלה המתקצבים את הקמתם. הצורך מתחדד עוד יותר במבנים מורכבים, בהם מתקיימים מספר שימושי קרקע, ומבני הציבור מתקבלים בקומות מבונות (עירוב שימושים) כחלק ממבני המגורים.

### 3. רישוי:

על מנת לייעל את מנגנוני הרישוי יש לפעול לחיזוק מחלקות הרישוי והפיקוח על הבניה בכוח אדם, מחשוב ומשאבים נוספים. מומלץ להרחיב ולתמרץ את השוק הפרטי לפעול במסלול "מורשה להיתר", המאפשר רישוי עצמי, באמצעות אדריכל מורשה להיתר, ומקל על הלחץ הגדול הצפוי על רשויות הרישוי המקומיות. כמו כן, מומלץ להתאים את סמכויות הוועדות המקומיות, לחזקן או לחילופין, לשקול נטילת סמכויות רישוי מוועדות מקומיות שאינן מתפקדות, הן בהיבט המקצועי והן בהיבט התפוקה שתידרש מהם לאחר הרעידה, ולהעבירן לרשות רישוי ארצית או מחוזית.

בהליך הרישוי יש צורך בקבלת הסכמת כל בעלי הזכויות בקרקע להגשת הבקשה להיתר ולחילופין, ניתן לשלוח הודעות לבעלי הזכויות. מאחר שייטכנו מצבים, בהם לא ידועות הכתובת או זהותם של יורשי הבעלים, מומלץ לאפשר מנגנונים מקלים יותר על התהליך.

מפת פעולה אופרטיבית:

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
שלב 0 - היערכות	ארגוני	בחינת מנגנון השאלת עובדים	בחינה וארגון מתווה השאלת עובדים בין רשויות מקומיות בעולמות התכנון והרישוי	משרד הפנים	מרכז השלטון המקומי
		זירוז הליכי התקשרות לצורך תכנון	הסדרת השימוש במאגרי המתכננים והתאמתם לשימוש לאחר רעידת אדמה (הוספת התמחויות, בחינת האפשרות להסדרת שימוש בין-משרדי, בחינת האפשרות לשימוש של השלטון המקומי במאגר ממשלתי, בחינת הצורך בהכנת מכרזי מדף)	החשב הכללי במשרד האוצר	מנהל התכנון, הרשות להתחדשות עירונית, משרד הבינוי והשיכון, רמ"י, גופי התשתית, מנהל הדירור הציבורי, מרכז השלטון המקומי
		בסיס נתונים מעודכן ונגיש	אפיון הצרכים הנדרשים למערכת מידע לשיקום פיזי (מידע אודות כל המבנים הנדרשים לשיקום ובנייה מחדש, בעליהם/יורשיהם, הסטטוס התכנוני, ההתכנות לשיקום באמצעות השוק הפרטי וכו'), לרבות תיקי בניין סרוקים / דיגיטליים בחינת נושא שיתוף המידע בין הגורמים הרלוונטיים	מערך הדיגיטל	גוף הליבה וכל הגופים שיש בידם את המידע: רשויות מקומיות, משרד המשפטים, רמ"י, משרד השיכון והבינוי, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, המרכז למיפוי ישראל (רשם המקרקעין, רשם הירושות וכו')
	ייעול הליכי ירווה	הקמת צוות לבחינת הצורך בשינויי חקיקה בחוק הירושה ובתקנותיו, אשר עשויים להידרש בעקבות רעידת אדמה מרובת נפגעים, לרבות בהיבט של האצת הוצאתם של צווי ירווה או צווי קיום צוואה	משרד המשפטים	גוף הליבה	

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
		בחינת הצורך בהקמת ערכאה ייעודית לבירור תביעות קניין	בחינת הצורך בהסמכת ערכאה קיימת או הקמת ערכאה ייעודית לבירור סוגיות בתחומי הקניין והתכנון הייחודיות לשיקום	משרד המשפטים (הנהלת בתי המשפט)	אגף התקציבים, משרד האוצר
		מימון הקמת מבני ציבור	יצירת מנגנון המאפשר גמישות במימון הקמת מבני ציבור בקומות מבנות (עירוב שימושים)	גוף הליבה	משרד האוצר ומשרדי הממשלה הרלוונטיים (חינוך, רווחה, דתות)
	תכנון	חקיקה מותאמת למוסדות התכנון	קידום חקיקה והסדרת סמכויות מוסדות התכנון לשעת חירום לצורך שיקום מואץ	משרד הפנים (מטה התכנון, מינהל תכנון)	מנהל התכנון, משרד המשפטים, גוף הליבה, רמ"י, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מרכז השלטון המקומי
		זיהוי המבנים שנבנו שלא בהתאם לתקן וטרם חוזקו אל מול התוכניות הקיימות	בחינת קיומן של תוכניות כוללניות ומפורטות בתחומים שיש בהם מבנים ישנים שנבנו שלא לפי התקן, והתאמת הבינוי ושימושי הקרקע בתכנון עדכני	מנהל התכנון	המרכזי למיפוי ישראל, הוועדה הבין-משרדית לרעידות אדמה, רשויות מקומיות
	התחדשות עירונית	תפיסת הפעלה של המנהלות להתחדשות עירונית בשיקום.	הגדרת תחומי האחריות והסמכות מנהלות להתחדשות עירונית/מנהלות ליישום הסכמי גג במקרה של שיקום ארוך טווח וממשקי העבודה בין ובין המנהלות הנוספות שיוקמו ברמה	הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית	גוף הליבה, משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר, <sup>53</sup> מרכז השלטון המקומי

<sup>53</sup> בכל מקום בפרק זה שבו נכתב משרד האוצר, הכוונה לאגף החשב הכללי ולאגף התקציבים במשרד האוצר.

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			הממונה/המקבילה בהתאם להיקף הנזק, וכן תרגול מעשי אחת לשנה של המנגנונים בתוך המנהלות		
		סיוע להתארגנות דיירים	גיבוש מסמך המלצות להתקשרויות בין דיירים ליזמים, מסמך לבחירת עורך דין, הסכמי מדף להתקשרות עם יזם ועם עורך דין, ליווי הדיירים בהתארגנות לצורך קידום תהליכים אלו	הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית	גוף הליבה, משרד המשפטים
		גיבוש מתווה משפטי לסוגיית הסכמות בעלי הקרקע בשעת חירום.	בחינת הקלות בדרישת הסכמות בעלי הדירות לקידום פרויקטים של שיקום או בניה מחדש של מבנים שנהרסו (לרבות בשלב התכנון והרישוי): במסגרת זאת, לבחון בין היתר, קביעת תנאים/חזקות שבהתקיימם ניתן להקל על הצורך בהשגת הסכמת בעלי הקרקע	משרד המשפטים	הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, גוף הליבה, משרד האוצר, מנהל התכנון, מטה התכנון
			בחינת יעול המנגנון לתביעת דיירים סרבנים והפנייה למפקח על המקרקעין ו/או בתי המשפט.		
		כללים מותאמים לנושא התמורות לדיירים	יצירת כללים לתמורות אחידות, לרבות ביטול או העברת תמורות מדירות חליפיות לתוספתיות, הסדרת האפשרות להקטנת דירות תמורה, וכן דיפרנציאציה בתמורות באותו הבניין, בהלימה למצב הביטוחי, כלכליות הפרויקט ונכונות בעלי	משרד האוצר	הרשות להתחדשות עירונית

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			הדירות לשלם, כדי לאפשר בניה		
שלב 1 עם קרות האירוע – טווח מידי	ארגוני	זיהוי הנזקים	מיפוי היקפי הנזק בתחומי אחריות של כל משרד	גוף הליבה	רפרנטים ייעודיים בכל משרד או רשות, פיקוד העורף, משרד האוצר
		קביעת סדר עדיפויות לשיקום	הכנת תוכנית עבודה והחלטה על סדר עדיפויות לתכנון מחדש בתחומי הדיר, התשתיות ומבני הציבור, לרבות הכרעה האם במתחם ספציפי יש לשפץ מבנים, המיועדים להתחדשות עירונית, או להרוס ולבנות מחדש	גוף הליבה	כלל משרדי הממשלה
		היערכות לתפקוד מיטבי של גופי התכנון והרישוי	מיפוי סטטוס ההון האנושי במוסדות התכנון שאמורים לדון בתוכניות והיתרים	משרד הפנים, (מטה התכנון ומנהל התכנון)	רשויות מקומיות
		גישה לנתונים	הסטת משאבים בהתאם לצורך, ניוד תקנים בין רשויות וגופי תכנון. תגבור בזדקי תוכניות והיתרים בוועדות המקומיות והמחוזיות	מערך הדיגיטל	גוף הליבה
			אפיון והסדרת סמכויות לגישה לנתונים ברשויות המקומיות ובמשרדי הממשלה (רשימות בעלי נכסים, יורשים, קרקעות)		

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
		מיפוי מהיר של בעלויות	הסדרת והאצת תהליכי מיפוי הבעלויות על חלקות הקרקע בהתאם להיקף השטח הניזוק	רמ"י	גוף הליבה, המרכז למיפוי ישראל (מפ"י)
		זירוז הליכי התכנון	בחינת הצורך בשינוי סמכויות הוועדות המקומיות והמחוזיות הרלוונטיות והרחבה או העלאה של סמכויות בהתאם	משרד הפנים (מטה התכנון ומנהל תכנון)	גוף הליבה
		רישוי	קיצור וייעול תהליכי הוצאת היתרי בניה מתוקף תוכניות מאושרות.	מנהל תכנון, משרד הפנים	גוף הליבה
	התחדשות עירונית	התארגנות תושבים	התנעת התארגנות התושבים באמצעות כנסים והסברת דרכי הפעולה	הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית	הרשויות המקומיות, גוף הליבה
		בחירת מודל להתקשרות עם יזמים וליווי משפטי	שימוש בהסכמי מדף של הרשות להתחדשות עירונית כברירת מחדל (שירותים משפטיים לבעלי הדירות הסכם התקשרות בעלי דירות עם יזמים)	הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית	משרד המשפטים, משרד האוצר
<b>שלב 2 – טווח בינוני-ארוך</b>	ארגוני	הסרת חסמים	שולחנות עגולים להסרת חסמי תכנון, רישוי וביצוע	גוף הליבה	רשויות מקומיות
	תכנוני	תוכניות עדכניות ואיכותיות בכל אזורי השיקום	אישור תוכניות באזורי השיקום ללא תוכניות עדכניות	מנהל תכנון	
	רישוי	הגברת קצת התחלות הבנייה	הוצאת היתרי בנייה ותחילת בנייה באזורי השיקום	ועדות מקומיות (רשויות רישוי)	משרד הפנים וכל הגורמים המאשרים בתהליך (לרבות משרד האנרגיה, המשרד להכנת הסביבה, כבאות והצלה, משרד הבריאות, פקע"ר)

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
	התחדשות עירונית	אכלוס מהיר של דירות חדשות	זירוז הליכי אישור התחלות בנייה, חיבור לתשתיות ואכלוס המבנים	ועדות מקומיות (רשויות רישוי)	משרד הפנים וכל הגורמים המאשרים בתהליך (לרבות משרד האנרגיה, המשרד להכנת הסביבה, כבאות והצלה, משרד הבריאות, פקע"ר)
		התארגנות דיירים	השלמת מתווה התקשרות הדיירים עם יזם נבחר, תמורות ותכנון הדירות החדשות	הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית	משרד המשפטים, משרד האוצר





# בינוי עירוני

פרק 2.2 | שיווק ופיתוח

## 2.2 שיווק ופיתוח

### מבוא, אתגרים והזדמנויות

בעוד שהנזק ייגרם באזורים הבנויים, חלק מפתרונות הדיור ידרשו בנייה מואצת בעתודות קרקע לא בנויות. פרק זה יעסוק בהתאמת הליכי השיווק והכשרת הקרקע, נוכח הצורך בהיקפי בנייה משמעותיים בפרק זמן קצר. להלן נפרוט את האתגרים המרכזיים, לצד ההזדמנויות, בתחום השיווק והפיתוח.

#### • משך הליכי השיווק והפיתוח:

הליכי שיווק ופיתוח בימי שגרה הם ארוכים, קל וחומר לאחר האסון, בין היתר, בשל התמשכות תהליך קביעת ערכי קרקע ויצירת חוברת מכרז ובגלל התארכות ההליך לאישור עסקה מיום הבקשה.

#### • שימוש ארוך טווח:

א. קרקע לבניה חדשה: בניה על קרקע בבעלות המדינה מהירה יותר ומאפשרת מתן מענה לרבים מהעקורים מחוסרי הדיור.

ב. קרקע למפעלי תעשייה: לייצור אלמנטים וחומרי גלם הנדרשים לשיקום.

ג. קושי בשיווק באזורים בהם התרחשה רעידת אדמה: לאחר רעידת אדמה ייתכנו קשיים בשיווק קרקעות באזורים מסוימים ליזמים, על אף שחלקם מסווגים כאזורי עדיפות לאומית ולכן נהנים מהטבות כמו סבסוד פיתוח.

### תפיסת הפתרון ועקרונות מנחים

לאור המחסור הצפוי ביחידות דיור לאחר הרעידה, יש להיערך לבנייה מהירה בקרקע פנויה, שתוכל לתת מענה מזורז יותר, לעומת תהליכי שיקום אחרים כמו התחדשות עירונית או הקמה מחדש של המבנים שנהרסו. תוספת יחידות דיור אלו תאפשר להרחיב את שוק הדיור ותייצר מלאי גדול יותר של דירות למגורים. עם זאת, מומלץ להוציא לפועל תוכניות קיימות להרחבת יישובים, לתכנן באופן מושכל באזורים צמודי-דופן ולהקדים מימוש יעדים לאומיים ואסטרטגיה תכנונית ארוכת טווח.

#### 1. הימשכות הליכי שיווק ופיתוח:

א. **שיווק מהיר:** מומלץ להיערך משפטית וארגונית לתהליך שיווק מהיר ברמ"י, בשיתוף פעולה של כלל גורמי הרגולציה הרלבנטיים במשרדי הממשלה, רשויות מקומיות, משרד המשפטים, גורמים תשתיתיים וכו', לרבות הסדרי פיתוח, פינוי פסולת וטיהור המקרקעין, לשם העמדת חוברות מכרז לשיווק קרקע מדינה (בין אם שיווק קרקע מתוכננת או במכרזי תכנון – שיווק). מומלץ לקצב לוחות זמנים מקסימאליים לבחינת בקשות לפטור ממכרז.

ב. מומלץ לבחון את האפשרות, שייקבעו ערכי קרקע מייצגים לכל התכליות, בתיאום עם השמאי הממשלתי הראשי, על מנת לצמצם למינימום את הזמן בעריכת העסקאות, בכפוף לאישור מועצת מקרקעי ישראל (כפי שנעשה בשנות התשעים לאחר העלייה הגדולה מברית המועצות לשעבר).

## מפת פעולה אופרטיבית :

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
שלב 0 – היערכות	ארגוני	קיצור לוחות הזמנים לשיווק קרקע פנויה לבנייה	הגדרת תחומי אחריות וסמכות בשיווק מהיר, תוך איזון ושמירה, ככל הניתן, על סטנדרטים גבוהים, לרבות עדכון החלטות מועצת מקרקעי ישראל ככל הנדרש	רמ"י	משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר, מנהל התכנון
		התאמת תשתיות המחשוב לעמידות לעבודה בהיקפים גדולים.	אפיון הצורך וקידום הקמת תשתית מיחשובית רלוונטית להיקפי הנתונים שיידרשו	רמ"י	
		קיצור הליכי הרישום	הקמת צוות ייעודי בין משרדי הממשלה לקידום והאצת הליכי הרישום	משרד הבינוי והשיכון	רמ"י ומשרד המשפטים
שלב 1 – עם קרות האירוע – טווח מידי	ארגוני	גורם מפתח	קביעת הגורם הנבחר לפיתוח האזור המיועד לבנייה חדשה	שר הבינוי והשיכון	משרד הבינוי והשיכון, רמ"י, רשויות מקומיות
	תכנוני	איתור קרקעות המיועדות לבינוי בסמוך לאזורי הפגיעה	בחינת מקרקעין פוטנציאלי לשיווק באזורים הסמוכים לאזורים שנפגעו ברעידת האדמה, והגדרתם כמתחמים המיועדים לשיוקם ארוך טווח	רמ"י	משרד הבינוי והשיכון, מנהל התכנון
		הסרת חסמים לפיתוח	מיפוי חסמים תשתיתיים לפיתוח כגון תחנות השנאה, מט"ש ועוד	רמ"י	מנהל התכנון, רמ"י, רשויות מקומיות
	סטטוטורי	קידום הליכי פדיון מקרקעין	קביעת כללים אחידים להליך מהיר לפדיון מקרקעין	רמ"י	משרד הבינוי והשיכון
	מימוני	מקדמי מימון לרשויות מקומיות	במידת הצורך, העמדת קדם מימון לרשויות מקומיות רלוונטיות, לצורך קידום מהלכי התכנון המפורט לביצוע	אגף התקציבים במשרד האוצר	רמ"י, משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים ורשויות מקומיות

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
שלב 2 – טווח בינוני- ארוך	מימוני	בחינת עידוד שווקים	במקרה של כישלון סדרתי במכרזים לבנייה חדשה באזורים מסוימים, בחינת המנגנונים להגברת הכדאיות הכלכלית	משרד האוצר	רמ"י, משרד הבינוי והשיכון



# בינוי עירוני

פרק 2.3 | בינוי וביצוע

## 2.3 בינוי וביצוע

### מבוא, אתגרים והזדמנויות

שלב הביצוע והבינוי הוא השלב, שבו מתבצעת פעולת הבניה בפועל, ופרק זה בוחן מספר דרכים להתאמת הצרכים והאתגרים השגרתיים בעולמות הביצוע לתרחיש של רעידת אדמה עם נזק משמעותי. להלן נפרט מספר אתגרים מרכזיים לצד הזדמנויות בתחום הביצוע והבינוי:

#### 1. מחסור בחומרי גלם:

במצב של רעידת אדמה צפוי מחסור משמעותי בחומרים לבנייה מתוצרת מקומית. כבר היום, במצב שגרה, ענף חומרי הגלם לבנייה נמצא במשבר מתמשך, המתבטא במיעוט מחצבות זמינות, בעיקר באזור המרכז, ובהיצע חומרי גלם נמוך מהביקוש.

א. מחצבות וחצץ: עיקר המחסור בחומרי בנייה הוא במחצבי גיר ודולומיט, המשמשים לייצור חצץ, המהווים כשמונים אחוזים מכלל חומרי הגלם, הנדרשים לענף הבנייה והסלילה. בשנים האחרונות, נסגרות עוד ועוד מחצבות בישראל, וזאת בשעה שכמעט שלא משווקות מחצבות חדשות. מחצבות אלה עלולות להיפגע בעצמן מרעידת האדמה והחציבה עלולה להיות מושבתת. בנוסף, כשלושים אחוזים מהאגרגטים לבנייה ותשתיות מגיעים ממחצבות באזור יהודה ושומרון. בשעת רעידת אדמה, סביר שגם אזורים אלה יושפעו ויתמודדו עם הרס. על כן ייתכן, שלא יהיה ניתן לחצוב ולהוביל חומרי גלם לבנייה למפעלים (לחומרי הבנייה) בשטח ישראל, או שיעדיפו להשתמש בחומרי הגלם לשיקום הרשות הפלסטינית.

#### 2. פגיעה במפעלים חיוניים

רעידת אדמה חזקה עלולה לגרום לפגיעה משמעותית במתקנים ובמפעלים חיוניים לייצור חומרי בנייה ובמתקנים אסטרטגיים כמו נמלי ים, נמלי תעופה ומסילות רכבת, לשינוע חומרים שונים. פגיעה זו צפויה להשפיע גם על ייבוא חומרי בנייה בחירום, על אחת כמה וכמה בהתייחסות לצפי הביקוש הגבוה, שיידרש באחת לבניית מסה גדולה של דירות, מעבר לכמות הנבנית בשגרה.

#### 3. מחסור בכוח אדם מקצועי

מדינת ישראל צפויה לחוות מחסור משמעותי בכוח אדם מקצועי בעת חירום. במצב שגרה יש בישראל כמאה אלף עובדים זרים, מהם גם עובדים פלסטינים. במצב של רעידת אדמה, סביר שהפגיעה בערים ובכפרים פלסטיניים תהיה הרסנית לא פחות, והפועלים יפנו תחילה לשיקום עצמי ולא יכנסו לעבוד בישראל. כמו כן, ייתכן שיהיו עובדים זרים שיבחרו לעזוב את הארץ בשל המצב ולחזור לארצות מוצאם.

היקף הביקוש לדיוור דורש הגדלת יכולת הייצור של ענף הבנייה למגורים ולתשתיות. לשם כך, נדרשת הגדלה של כמות העובדים בכל המקצועות הנוגעים לתחום – ניהול, הנדסה, עבודות רטובות ועבודות בנייה אחרות.

להלן פירוט צרכי כוח האדם:

א. **עבודות רטובות ועובדי בנייה מקצועיים** – בתחומים אלה מרבית העובדים הינם עובדים זרים ופולסטינים. בנוסף להבאת העובדים יידרשו גם פתרונות למגורי העובדים הזרים (אירוע לא טריוויאלי בעת מצוקת דיור).

ב. **מנהלי עבודה, מתכננים, אדריכלים ומהנדסים** – בדוח הצוות הבין-משרדי בנושא הפער בהון אנושי בענף התשתיות, שפורסם על ידי משרד ראש הממשלה בשנת 2020, הוצגו תרחישי ביקוש מפורטים לעובדים בתחומי התשתיות. בשנת 2025 הפער בתחום הבינוי והתשתיות צפוי לגדול ולהגיע לסדר גודל של בין 5,000 ל- 8,000 בעלי מקצועות הנדסיים (לא רק מהנדסים). לקראת שנת 2030 הפער אף צפוי לגדול עוד יותר. קיים חוסר במומחים ובהכשרה בתחומי הנדסה בהתמחויות בתחומים ספציפיים.

ג. **פועלים במפעלים חיוניים לבנייה** – ייתכן, שבעת חירום תידרש הסבה של פסי ייצור למילוי צרכי השעה של המדינה והפועלים המיומנים במפעלים אלה יידרשו לעסוק בתחומים אחרים, מה שגם עלול להוביל למחסור בחומרי בנייה.

ד. **הובלת חומרים וציוד** – במצב שגרה קיים מחסור בכוח אדם בתחום ההובלה, בעיקר נהגי משאיות. בעת חירום, סביר להניח ש מחסור זה אף יגדל.

#### **4. תחרות על תשומות**

כפועל יוצא מהאתגרים הצפויים בתחום כוח האדם וחומרי הבניה ייתכן, שלאחר רעידת האדמה ייווצר מצב של תחרות על תשומות (עובדים, חומרים וציוד). טיפול ושיקום שלאתרים בעלי תיעדוף גבוה יותר (למשל, טיפול ראשוני ומשני בתשתיות קריטיות, אתרים אסטרטגיים, מפעלים חיוניים ומבני ציבור), עלולים להוביל בסופו של דבר לעיכוב תחילת תהליך השיקום של בניית קבע למגורים.

#### **5. תקינה**

מכון התקנים הוסמך על ידי המדינה להכין תקינה בנושאי הבינוי, על מנת לוודא את קיומה של בקרת איכות לכל אלמנט הנבנה במבנה: בטון, בלוקים, פלדה, עץ, חלונות, דלתות, ריצוף וכל אלמנט אחר. עם זאת, בעת רעידת אדמה סביר, שהמדינה תידרש לבנייה מהירה וייבוא רב של ציוד ו/או מכולות/דירות מוכנות ושיטות בנייה משווקים בינלאומיים לרבות שיטות בנייה חדשות, כהגדרתן בתקנות התכנון והבנייה, שלא קיבלו בהכרח את תו התקן הישראלי, נכון לעת זו, ונדרש הליך בדיקה באמצעות גוף מוסמך, על מנת לאשרן.

#### **6. קיצור משך הבנייה ושיפור איכות הבנייה**

ניתן לנצל את המשבר לקידום איכות הבנייה ולבנייה ירוקה, תוך ניצול משאבים קיימים באופן מקסימלי (למשל, מיחזור של בטון מההריסות עבור שימוש לבנייה החדשה).

#### **7. קידום בנייה מתועשת והטמעת טכנולוגיות מתקדמות בעולם הבנייה**

הבנייה המתועשת יכולה לאפשר בנייה יעילה, מדויקת, איכותית ומהירה, שיכולה להפחית את זמני הבנייה ולחסוך בשעות עבודה של פועלים. בנוסף, יכולה הבנייה המתועשת להפחית את התלות בכוח האדם ובידע הנצבר של הפועלים, באמצעות טכנולוגיות מתקדמות, ואף לצמצם את הפחת של חומרי הגלם לבנייה, תוך הובלה לחיסכון בעלויות הבנייה. באמצעות ניתוב חלק מהעבודות באתר הבנייה אל

סביבת הייצור במפעל, ניתן יהיה להביא להגברת כושר הייצור תוך העלאת הפיריון. לתמורה זו ישנה חשיבות משמעותית לאחר אירועי רעידות אדמה, מאחר שייתכן שיידרשו לבצע פרויקטים בהיקפים משמעותיים ובלחץ זמנים, תוך אילוצים אפשריים במחסור בכוח אדם, באמצעות יישום שיטות מתועשות. בנייה מתועשת, מהירה ומואצת, תוך שמירה על איכות ובטיחות, תעניק יכולת התמודדות עם פרויקטים בקנה מידה גדול, שיתכן והמדינה תידרש להם לאחר רעידת אדמה, ולסייע לסיום המשבר במהירות. בנוסף, שימוש בטכנולוגיות בנייה חכמות, הטמעת BIM (Building Information Modeling) ושימוש ברובוטים ובנייה פרה-קונבנציונלית, במהלך תהליכי הבנייה, יכולים אף הם לסייע בקידום והאצת תהליכי השיקום.

עם זאת, בכדי להביא לתועלת מקסימלית בבנייה המתועשת, תוך עמידה בביקושים המשמעותיים לדיוור הצפויים לאחר אירוע רעידת האדמה – תידרש סטנדרטיזציה בתכנון, כלומר תכנון על פי מספר טיפוסים מבנים, שעל בסיסם ניתן יהיה להביא לייצור המוני של תבניות, רכיבים ואלמנטים להרכבה במבנים. כמו כן, באמצעות בנייה מתועשת ניתן יהיה גם לייבא מוצרים ורכיבי בנייה מחו"ל (כגון יחידות מודולריות נפחיות או אלמנטים מתועשים כמו קירות) ובכך להוסיף ליכולת הייצור המקומית והגלובלית.

## **8. פיתוח שוק שכירות מתקדם כחלק מפתרונות קבע**

שוק השכירות בישראל אינו מפותח מספיק ואינו מהווה פתרון קבע בתפיסה הישראלית, הרואה בבעלות על דירה צורך חיוני למשק הבית. שינוי היחס למגורים בשכירות עשוי לתת מענה לשיקום ארוך טווח לאחר רעידת אדמה. גורמים מרכזיים, המשפיעים על תפיסת המגורים בשכירות, הם, בין היתר, יחסי הכוחות בין השוכרים למשכירים, היעדר תכנון ושיווק מותאם לשכירות, היעדר נתונים ומידע על השוק וקושי ברתימת השוק הפרטי והמוסדי לפעול לקידום שכירות ארוכת טווח בישראל.

לאור הסוגייה הקשה שתצוץ בכל הנוגע למענה דיור לעקורים, חשוב לפעול לקידום פתרונות אסדרתיים ואפיון ואיסוף מידע רלוונטי, על מנת שזה יוכל לשמש לייעול השוק ולפיתוחו.

## **תפיסת הפתרון ועקרונות מנחים**

### **1. חומרי גלם**

מומלץ לבחון את האפשרות להארכת רישיונות של מחצבות קיימות. כמו כן, מומלץ לייצר מאגר התקשרויות בילטרליות, שיוכל לספק את המענה הנדרש לשיקום מהיר, תוך כיסוי מלא של כלל הצרכים שעשויים להידרש. מאגר התקשרויות מעין זה עשוי לאפשר למדינה ניהול, מעקב ובקרה נכונים של התקשרויות בנושא הבינוי, לסייע בניהול המשאבים והתשומות, תוך התייחסות לצרכים השונים, ולהוות כלי יעיל לשדרוג יכולת התגובה של המדינה להתמודדות עם רעידת האדמה.

### **2. מפעלים חיוניים**

- מומלץ לעודד ייצור במפעלי תעשיית הבנייה המקומיים ושמירה על רציפות תפקודית.
- מומלץ על מתן דגש לקידום חדשנות בענף הבנייה, לשם צמצום התלות בחומרי גלם ובכוח אדם.



### **3. כוח אדם מקצועי**

- מומלץ לפעול לחתימה על מספר הסכמים בילטרליים עם מדינות שונות, לשם הבאת מסה של כוח אדם מומחה ועובדים זרים במקרה של אסון טבע. עדיפות תינתן למדינות, שיכולות לספק במהירות כוח אדם רב, בעל מיומנויות מתאימות, ובסבירות נמוכה יושפעו מהאסון בעצמן.
- מומלץ לבחון את האפשרות לייצר מאגר "מילואים" של עובדים זרים בענף הבנייה, שעבדו בעבר בישראל (ולכן מכירים את אופי העבודה, שיטות הבנייה, נהלי העבודה וזכויות העובדים) ואינם נדרשים לעבור מבחנים מקצועיים. לפיכך, הבאתם ארצה ותחילת עבודתם צפויה להיות קצרה משמעותית. נדרשת חתימה על הסכמים עם מדינות המוצא, לשם הבאתם ארצה במקרה של אסון טבע, בהתאם לזמינותם.
- מומלץ להאריך היתרי עבודה ושהייה לעובדים, שישוהו בארץ בזמן רעידת האדמה, ואשרתם צפויה לפוג בחודשים שלאחר רעידת האדמה.
- מומלץ לייצר מנגנון תמרוץ ועידוד עובדים ישראלים להשתלב בענף הבנייה ולגבש מערך הכשרה לכל המקצועות הנדרשים, לשם שמירה על רציפות תפקודית.
- מומלץ להגדיר את מפעלי התעשייה, הנדרשים לענף הבניה, ואת המוצרים המיוצרים בהם, "מפעלים חיוניים" בחירום, לשם שמירה על רציפות תפקודית של המפעלים והחומרים.

#### **א. תקינה**

- מומלץ לפעול לקידום ועידוד של מכון התקנים הישראלי לאימוץ תקנים בינלאומיים בענף הבנייה, בדגש על תקנים אירופיים.
- מומלץ לגבש תוכנית עבודה לאימוץ מהיר של תקינה זרה בעת חירום.
- מומלץ לפעול לקידום תקינה מתקדמת לעמידות מבנים ברעידות אדמה ושימוש בטכנולוגיות מודרניות, כמו שימוש במבודדי בסיס להבטחת עמידותם של מבנים.

#### **ב. קידום בנייה מתועשת והטמעת טכנולוגיה מתקדמת בעולם הבנייה**

מומלץ לבחון ולשקול אימוץ והטמעה של בנייה מתועשת, המצמצמת את כוח האדם הנדרש באתרים. במסגרת ההיערכות לשעת חירום, המדינה יכולה לפעול כבר כיום לקידום הבנייה המתועשת והשימוש במכונות, ציוד, שיטות מתועשות, טכנולוגיות מתקדמות ותהליכים אוטומטיים, היכולים לקצר משמעותית את משך הזמן הנדרש להקמת בניין, תוך העלאת פריון העבודה.

יש לציין, שהיום אין תקינה בארץ לחלק משיטות הבנייה המודולריות (שיטות בנייה המאופיינות ברמה גבוהה של תיעוש), ויש מקום לקדם תקינה זו.

#### **ג. מאגר התקשרויות לעת חירום**

יצירת מכלול של התקשרויות בתחומים שונים ורלוונטיים לתחום בעולם הבינוי, שישמשו את משרד הבינוי והשיכון כמרכזי מגירה לעת חירום, אותם ניתן יהיה לפרסם מיד עם התרחשותו של אסון טבע. מכרזים אלו אמורים לתת מענה למכלול הצרכים השונים הצפויים לעלות.

**ד. פיתוח שוק שכירות מתקדם כחלק מפתרונות קבע**

הקמת צוות בין-משרדי לבחינת רפורמה נדרשת בתחום שוק השכירות, לרבות מידת ההתערבות של המדינה ביחסי הכוחות בין השוכרים למשכירים, תכנון ושיווק מותאם לשכירות, גיבוש תשתית נתונים ומידע על השוק ורתימת השוק הפרטי והמוסדי לפעול לקידום שכירות ארוכת טווח בישראל.

מפת פעולה אופרטיבית:

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
שלב 0 – היערכות	ארגוני	התמודדות עם משבר כוח אדם	בחינת היתכנות ליצירת מאגר הסכמים עם מדינות זרות לשם הבאת כוח אדם לבנייה בעת אסון טבע	רשות האוכלוסין וההגירה	משרד הבינוי והשיכון, משרד המשפטים, משרד העבודה, משרד הכלכלה, משרד החוץ, משרד הביטחון
			חתימה על מספר הסכמים בילטרליים עם מדינות שונות, לשם הבאה מסה של עובדים זרים במקרה של אסון טבע, בעדיפות למדינות שיכולות לספק כוח אדם רב, בעלי מיומנויות מתאימות ובסבירות נמוכה שיושפעו מאסון הטבע בעצמן		
			בחינת יצירת מאגר "מילואים" של עובדים זרים בענף הבנייה, שעבדו בעבר בישראל (מכאן שכבר מכירים את נהלי העבודה ומשך הכשרתם עד לתחילת העבודה יהיה קצר משמעותי) וחתימה על הסכמים עם מדינותיהם לשם הבאתם ארצה במקרה של אסון טבע, בהתאם לזמינותם	רשות האוכלוסין וההגירה	משרד הבינוי והשיכון, משרד המשפטים, משרד העבודה ומשרד החוץ
	סטטורי	יצירת מתווה לבחינת שיטות בניה חדשות בעת חירום	מיפוי שיטות בניה מתועשת ואיכותית לבניה רוויה (בקומות). קידום הטמעת שיטות בניה מתועשות וטכנולוגיות בנייה	משרד הבינוי והשיכון	מנהל התכנון, משרד הכלכלה, משרד האוצר, רשות החדשנות
			בחינה ואימוץ תקנים בינלאומיים בתחום הבניה, לרבות בנייה מתועשת	מכון התקנים	משרד הבינוי והשיכון, משרד הכלכלה,

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
	סטטוטורי	שמירה על רציפות תפקודית	קידום הגדרת מפעלי תעשייה והמוצרים המיוצרים בהם כמפעלים חיוניים בחירום	משרד הבינוי והשיכון	משרד האוצר
	סטטוטורי	הגדלת מלאי אגרגטים	הארכת רישיונות של מחצבות קיימות	משרד האנרגיה	משרד האוצר, רמ"י ומשרד הבינוי והשיכון
	ארגוני	התמודדות עם מחסור בחומרי גלם	בחינת מנגונים ייעודיים לרכש מואץ בשוק המקומי או הבינלאומי, לצורך מתן מענה לחוסרים ברמה המשקית בחומרים או ציוד הנדרשים לשיקום.	החשב הכללי במשרד האוצר	משרד האנרגיה, משרד הבינוי והשיכון, משרד הכלכלה, אגף התקציבים
	מימוני	קידום בניה מתועשת	הקצאת מימון לקידום בנייה מתועשת הנחשבת ליקרה יותר	משרד האוצר	
	ארגוני	שוק שבירות מתקדם למגורים ארוכי טווח	הקמת צוות בין-משרדי לבחינת שינויים נדרשים ביחסי הכוחות בין השוכרים למשכירים, תכנון ושיווק מותאם לשבירות, גיבוש תשתית נתונים ומידע על השוק ורתימת השוק הפרטי והמוסדי	גוף הליבה	משרד הבינוי והשיכון, אגף תקציבים במשרד האוצר, החשב הכללי במשרד האוצר, מנהל מטה, תכנון, מטה, תכנון, משרד המשפטים, רמ"י, דירה להשכיר

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
שלב 1 – עם קרות האירוע – טווח מיידי	ארגוני	הוצאה לפועל של הסכמים בילטרליים להבאת עובדים זרים לשם שמירה על רציפות תפקודית וקידום הליכי בניה.	ביצוע הליכי מיון והכשרה מהירים לעובדים זרים מהמדינות מולן נחתמו הסכמים בילטרליים	משרד הבינוי והשיכון, רשות ההגירה והאוכלוסין	משרד המשפטים ומשרד העבודה
	משפטי	שימור כוח אדם מקצועי קיים	הארכת אשרות השהייה והיתרי העבודה לעובדים בענף הבנייה שנמצאים בישראל בתקופה שלאחר רעידת האדמה	רשות האוכלוסין וההגירה	משרד הבינוי והשיכון
		תימרוץ כוח אדם מקומי	הקצאת מימון ותשלום מענקים לעובדים ישראלים המשתלבים בענף הבנייה בישראל לאחר רעידות אדמה	משרד הבינוי והשיכון	הממונה על השכר
	ארגוני	רציפות תפקודית	יישום פעילותם של מפעלים המוגדרים כמפעלים חיוניים להמשך עבודת המשק, תוך מיפוי ההרס ותיעדוף תחומי הבינוי הנדרשים לשם התחלת פעולה מהירה של שיקום	משרד העבודה, משרד הבינוי והשיכון	משרד הכלכלה
	ארגוני	קידום רכש	יישום מנגנונים לרכש מואץ ככל הנדרש	החשב הכללי במשרד האוצר	משרדי התשתיות



משרד ראש הממשלה



---

# סביבה ותשתיות לאומיות

שיקום ארוך טווח לאחר רעידות אדמה

---



# **סביבה ותשתיות לאומיות**

פרק 3.0 | מבוא

### 3.0 מבוא – צוות סביבה ותשתיות לאומיות

#### רקע ומטרות:

פרק זה עוסק בשיקום הנזקים לתשתיות הלאומיות, הפסולת והסביבה הטבעית. התשתיות הלאומיות במיקוד פרק זה הן תשתיות האנרגיה, המים, התקשורת והתחבורה של מדינת ישראל. תשתיות אלו מהוות בסיס לתפקוד התקין של מדינת ישראל, והנזקים בעקבות רעידת אדמה מהווים איום ממשי להפרת תפקוד זה. הנזקים לתשתיות הלאומיות כוללים פגיעה בתפקוד של מתקני תשתית, פגיעה בתשתיות הולכה ופגיעה בתשתיות חלוקה. שיקום מהיר ואיכותי של מתקני התשתית מהווה מרכיב קריטי בהשבת מרקם החיים על כנו לאחר הרעידה.

הסביבה הטבעית מתייחסת ליצורים החיים, המערכות האקולוגיות והמשאבים הטבעיים בישראל. הנזקים לסביבה כוללים שינויים פיזיים בשטחים פתוחים, כגון היווצרות מצוקים, שינויים בתוואי הקרקע, דליפות של חומרים מסוכנים וחומרים מזהמים ממתקנים שונים. שיקום הסביבה הטבעית ממפגעי רעידת אדמה, בדגש על זיהום סביבתי, הינו חיוני מבחינה חברתית, כלכלית, סביבתית וערכית.

לצד זאת, רעידת אדמה צפויה לייצר כמויות אדירות של פסולת בניין ופסולת מעורבת. פינוי פסולת ומחזוריה הינם קריטיים הן כתנאי מקדים להתנעת פעולות השיקום, והן מכיוון שאי-טיפול במרכיבים אלו עלול להוביל לנזקים ארוכי-טווח חמורים באזורים צפופים או באזורים עם מערכות מים חלשות.

לצד הרצון לבצע מהלכי שיקום במהירות האפשרית, חשוב למצוא איזון שיאפשר עמידה בסטנדרטים מתקדמים והיערכות לתרחישי אסון עתידיים, לצד ניהול מושכל של תקציב השיקום ושמירה על עקרונות קיימות, ככל האפשר. בפרקים הבאים יפורט המענה המקצועי לשיקום ארוך טווח בתחומי הסביבה והתשתיות הלאומיות השונים.

#### מטרת תוכנית השיקום בתחום הסביבה והתשתיות:

שיקום התשתיות הלאומיות והסביבה הטבעית בזמן הקצר ביותר, באופן שיאפשר עמידה בסטנדרטים מתקדמים, איכות גבוהה ושמירה על משאבים, תוך שאיפה ליישום עקרונות של כלכלה מעגלית.

#### הנחות מוצא לגבי הנזק הצפוי – תרחיש הייחוס:

1. יתקיימו שיבושים מיידים באספקת אנרגיה (חשמל, גז ודלק) ומים לצרכנים, עסקים ומוסדות והשבתה ארוכת טווח של תחנות כוח ומתקני זיקוק.
2. תיווצר פגיעה משמעותית במקטעי כבישים, מסילות רכבת ושדות תעופה, שתקשה על הובלת ציוד וחומרי גלם לטובת השיקום הנדרש.
3. היקפי ההרס לא יהיו אחידים, כאשר חלק מהתשתיות ייפגעו בצורה משמעותית, באופן שידרוש שיקום נרחב ואף בנייה מחדש, וחלק מהן ייפגעו בצורה קלה אשר תדרוש תיקונים נקודתיים בלבד.
4. יידרש לשקם חלק מהתשתיות הלאומיות באופן מיידי על מנת לאפשר רציפות תפקודית ולמנוע מפגעים בריאותיים וסביבתיים, באופן שישפיע על אפשרויות השיקום בטווח הארוך (תפיסת קרקע, פריסת תשתיות וכו').



5. יעשה מיפוי מקיף של מצב התשתיות במהלך השבועות הראשונים שלאחר האסון.
6. תהליך השיקום צפוי לדרוש השקעה משמעותית של משאבים (מימון, חומרי גלם וכוח אדם).
7. השמרנות של תחום התשתיות עשויה להביא לדרישה לשימוש בפתרונות שהוכחו בעבר כאמינים.
8. צפוי להיווצר עומס רב על מערכת התכנון.
9. עבור רובן המוחלט של התשתיות שייפגעו, יהיו בעת רעידת האדמה תוכניות אסטרטגיות/סטטוטוריות ארוכות טווח שניתן יהיה להתבסס עליהן ולהתאימן למציאות בשטח.
10. עשוי להיווצר נזק סביבתי כתוצאה מפגיעה באתרים המכילים חומ"ס או חומרים מזהמים אחרים.

### **עקרונות מנחים לשיקום התשתיות הלאומיות והסביבה הטבעית**

- א. יש לבנות את תוכניות השיקום לאחר רעידת האדמה על בסיס התוכניות הקיימות, תוך התאמתן למציאות בשטח על פי סדר הגודל של עוצמת הרעידה, הנזקים בפועל והמשאבים הקיימים.
- ב. שיקום התשתיות הלאומיות יעשה תוך שיתוף גורמים מקומיים (רשויות מקומיות, תושבים באזורים שנפגעו, נציגי מגזר עסקי וחברה אזרחית).
- ג. על מנת להבטיח יישומיות, יש לייצור חזון של Build Back Better (מענה והלאה: BBB) בר השגה, עם שיקוף ברור של התרומה של מאמצי השיקום לתושבים, הקהילות והרשויות המקומיות, שייפגעו כתוצאה מרעידת האדמה.
- ד. הממשלה תידרש להוביל מאמצים של ייזום, ותצטרך לאפשר לגופים פרטיים רבים לקחת חלק בביצוע.
- ה. יתכן ויהיה צורך בגיבוש תקנות פטור ממכרז על מנת לאפשר התקשרויות מהירות עם גופים פרטיים.
- ו. הממשלה תצטרך לתת מענה מהיר ויעיל לביצוע פרויקטים באמצעות הוראות שעה, ללא הליכי מכרז והתקשרות ארוכים.
- ז. יש צורך בהסדרת גבולות האחריות בין הגורם המזהם לממשלה, לעניין בשיקום השטחים הפתוחים והסביבה הטבעית.



# **סביבה ותשתיות לאומיות**

פרק 3.1 | שיקום הסביבה  
הטבעית

## 3.1 שיקום הסביבה הטבעית

### מבוא

המונח "הסביבה הטבעית" מתייחס ליצורים חיים, מערכות אקולוגיות ומשאבים טבעיים בישראל. לסביבה הטבעית מגוון חשיבויות רבות: **חשיבות סביבתית** - עבור שימור המגוון הביולוגי, קיבוע פחמן ושמירה על איכות וכמות המים; **חשיבות חברתית** - עבור שימור ריאות ירוקות ושטחים לפנאי, **חשיבות כלכלית** - בהיותה מקור משיכה תיירותי, **וחשיבות ערכית ורוחנית** - לאור הזיקה לאתרי התרבות והמורשת וערכי אהבת הארץ<sup>54</sup>.

כפי שנאמר לעיל, עלולות להיווצר דליפות של חומרים מסוכנים כתוצאה מרעידת האדמה, אשר יפגעו בסביבה הטבעית. **מסמך זה מתמקד בשיקום הנזקים העקיפים לסביבה כתוצאה מפגיעה במתקנים ותשתיות המכילים חומרים מסוכנים, ובהם:**

- **מתקני תשתיות** - מאגרי גז, מאגרי וצינורות דלק;
- **מתקני טיפול בשפכים** - מתקנים אלה עלולים להכיל חומרים מסוכנים, כגון כימיקלים, מתכות כבדות וחומרים אורגניים;
- **מתקני פסולת והטמנה** - עלולים להכיל חומרים מסוכנים, כגון פסולת רעילה, פסולת רדיואקטיבית וכדומה;
- **מפעלים ומתקנים אחרים** - קטגוריה זו כוללת מפעלים ועסקים שונים המכילים חומרים מסוכנים, כמו מפעלים כימיים, מפעלים רפואיים ומתקנים נוספים.

### 1.1.1 אתגרים והזדמנויות

#### אתגרים

- **מוצר ציבורי עם פערים בהסדרת תחומי אחריות** – האחריות העקרונית על הזיהום היא על הגורם המזהם, אך לא תמיד ניתן להשית עליו את תהליך השיקום כולו. לפיכך, ייתכן ותידרש מעורבות ממשלתית רחבה, הן במימון השיקום והן בביצועו.
- **אירועים החוצים גבולות סטטוטוריים** – במקרים רבים, אירועי זיהום יתרחשו באזורים, שהאחריות הסטטוטורית עליהם מתחלקת בין מספר גורמים, ובמקרים מורכבים במיוחד – אף בגבולות מדיניים. האחריות המדויקת של כל אחד מהגורמים השונים איננה ברורה לחלוטין במקרים אלו.

#### הזדמנויות

- **שיפור קיימות ואיכות החיים כתוצאה משיקום מיטבי** - שיקום סביבתי לאחר רעידת אדמה הוא הזדמנות ליישם את עקרון "build back better" ולשפר את הקיימות, המגוון הביולוגי ואת איכות החיים. ניתן לשקם שטחים פגועים ולהחזיר מינים בסכנת הכחדה לסביבתם הטבעית. תוך שאיפה

<sup>54</sup> השמירה על השטחים הפתוחים- מכון דש"א, דמותה של ארץ.

להביאם למצב טוב יותר ביחס למצבם טרם רעידת האדמה; למשל - שיפור התוואי של מסדרונות אקולוגיים המאפשרים תנועה חופשית של בעלי חיים במרחב.

## **1.2. עיקרי המדיניות**

עיקר המיקוד בתפיסת הפתרון הוא בנזק המשני עקב מזהמים. **נקודת מוצא בסיסית בטיפול במזהמים הינה כי כל מקרה הינו ייחודי במספר היבטים** המשפיעים על קביעת דרך הטיפול: הגורם המזהם, היקף הזיהום, הטופוגרפיה של השטח וסוג הקרקע. לפיכך, תפיסת הפתרון לפגיעה שניונית בסביבה הטבעית עקב זיהומים מסוגים שונים, מתחלקת למספר צעדים עקרוניים:

1. **המלצות לצעדים לאפחות הפגיעה בסביבה הטבעית-ראו בנספח**
2. **גיבוש תוכנית הפעולה לטיפול בנזקי הסביבה – כל תוכנית פעולה צריכה להיות מבוססת על הנתונים שנאספו בסקר סיכונים ומניעה למתקני חומ"ס.** תוכנית פעולה צריכה לכלול שלושה מרכיבים מרכזיים:
  - **הערכת נזקים -** הערכה זו תבוצע על ידי צוות מומחים מטעם המשרד להגנת הסביבה, ותקבע את היקף הנזק הסביבתי שנגרם, במקביל לטיפול הראשוני בזיהום.
  - **קביעת שיטת טיפול נדרשת -** בהתאם להערכת הנזקים, תיקבע על ידי מנהל האירוע (כמפורט להלן) שיטת הטיפול הנדרשת לצורך שיקום הסביבה הטבעית<sup>55</sup>. ראשית ייקבע האם ישנו גורם מזהם שהינו האחראי לביצוע תהליך השיקום, ואם לא – האם נדרשת החלפת קרקעות ואלו מהלכים משלימים נדרשים לאור הניטור הביולוגי של ההשפעות על השטח הפגוע.
  - **ניטור ובקרה –** מנגנונים לבחינה תקופתית של אפקטיביות השיקום, ובמידת הצורך התאמת שיטת הטיפול בסביבה בהתאם.
3. **היבטי תשתית ארגונית –** ככלל, מנהל המחוז הרלוונטי במשרד להגנת הסביבה ימונה למנהל האירוע, והוא יפעל בשיתוף פעולה עם רט"ג ובתיאום עם הרשויות המקומיות אל מול **הגורם המזהם או החברה לשירותי איכות הסביבה**. בהתאם למאפייני האירוע וזהות הגורמים שאחראיים מבחינה סטטוטורית על תאי השטח שנפגעו (רט"ג, קק"ל, רשויות מקומיות, רשויות ניקוז, ועוד) יקבע מנהל האירוע את חלוקת האחריות על היבטי השיקום השונים.
4. **היבטי מימון השיקום –** מימון שיקום הסביבה הטבעית לאחר רעידת אדמה הוא אתגר משמעותי. בתרחיש הבסיסי, בו ישנו גורם מזהם, הוא האחראי על שיקום הקרקע שזוהמה בגללו. אם אין גורם מזהם מובהק ומדובר בקרקעות מדינה, בשונה ממשקי התשתיות, הסביבה הטבעית הינה מוצר ציבורי שאינו מתנהל בשוק כלכלי, ולכן סביב שיקומה צפוי להיווצר "כשל שוק". על כן, על הממשלה להגדיר את הרגולציות ומנגנוני מימון השיקום על מנת לאפשר את שיקום השטחים שנפגעו. ישנן מספר חלופות מימון אפשריות:

---

<sup>55</sup> כיום יש בחלק מהמפעלים בתיק המפעל תרחיש מלחמה (על פי דרישת פיקוד העורף) אבל לא לכל המפעלים יש תרחיש לרעידת אדמה, ולפיכך נדרשת השלמה לנושא זה.

- מימון ממשלתי/ציבורי באמצעות תקציב ייעודי

- מימון פרטי:

- בחינת הצורך בחיוב רכישת כיסוי ביטוחי, שביחס אליו יש להפריד בין שני מקרים:
  - תשתיות חומ"ס ציבוריות - כולל תשתיות בבעלות ממשלתית, בבעלות שלטון מקומי, חברות ממשלתיות. בהקשר זה, תשתיות חומ"ס הינן במובן הרחב ביותר – כל תשתית אשר עשויה לייצר נזקי סביבה בשל החומרים המאוכסנים בה (לרבות תשתיות ביוב, למשל).
  - מתקנים בבעלות פרטית - תיבחן אפשרות לחיוב ביטוחי או למנגנון אחר.
- עידוד יזמות פרטית:
  - בחינת אפשרות ליצירת תמריצים לגופים פרטיים להשקיע בשיקום (תמריצים של הקלות מס או הטבות אחרות).
  - בחינת מינוף התגייסות של שוק פרטי וחברה אזרחית (ארגונים ופרטים), על בסיס היצע קיים של מתנדבים זמינים ובמטרה לעודד חדשנות שתחסוך במשאבים.

מפת פעולה אופרטיבית:

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
שלב 0 - היערכות	ארגוני	אשרור פרוטוקול לטיפול בנזקי הסביבה בהתאם לסוג האירוע	התאמת מסמך פרוטוקול לטיפול באירועי סביבה (שלב השיקום) לאירוע רעידת אדמה גדולה, בהתאם לממצאים המתעדכנים של בחינת הסיכונים, והגברת האכיפה על הנושא	המשרד להגנת הסביבה	לנושא חומ"ס: כב"ה, משטרה, פיקוד העורף, גופי תשתית לאומיים ורשויות מקומיות
			תיקוף ואשרור הפרוטוקול מול כלל הארגונים המעורבים		לאירועי סביבה אחרים גם: רט"ג, קק"ל, רשויות מקומיות, רשויות ניקוז
	ארגוני	חלוקת אחריות וסמכויות עקרונית	הגדרת תפקידי וסמכויות מנהל האירוע (מנהל המחוז במשרד להגנת הסביבה) ובחינת הצורך בתיקוני חקיקה לצורך כך	המשרד להגנת הסביבה	גוף הליבה
			הגדרת תחומי אחריות וסמכות של הגופים המעורבים בעת אירוע (רט"ג, קק"ל, רשויות מקומיות, רשויות ניקוז, ועוד)		
	ארגוני	אסדרת תוכנית הפעולה והרגולציה במקרים מיוחדים	הגדרת האחריות הסטטוטורית וקביעת תו"ל לטיפול בנזקי סביבה באזורי יו"ש, ובנוגע למפגעים חוצי גבולות (בין רשויות, בין יו"ש לישראל וכו')	הגופים המוסמכים לאירועים אלו בצה"ל: פיקוד העורף, מנהל אזרחי, או פיקוד מרכז	לצד משטרת ישראל: יו"ש, ירושלים ומרכז. בסיוע מקצועי של המשרד להגנת הסביבה

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
					(אם רלוונטי לגבולות משותפים עם מדינות שכנות - משרד החוץ)
	ארגוני	חידוד הגדרות התפקיד של החברה לשירותי איכות הסביבה באירוע חירום	הגדרת התבחינים על פיהם תופעל החברה לשירותי איכות הסביבה לטיפול בזיהום – אם אין גורם אחר האחראי על השיקום ומדובר בקרקעות מדינה	המשרד להגנת הסביבה	החברה לשירותי איכות הסביבה
	ארגוני	גיבוש רגולציה סביב מימון השיקום (שלא מכספי ציבור)	אחריות מזהמים במקרי אי-ציות: עדכון חקיקה על מנת להקל את תהליך התביעות האזרחיות במקרה של גרימת נזק חיצוני	המשרד להגנת הסביבה	משרד האוצר, הפרקליטות האזרחית ואגף יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים
			בחינת התכנות ועלות הכיסוי הביטוחי הנדרש מאתרים ממשלתיים בסיכון, במטרה לייצר רגולציה עצמית	החשב הכללי במשרד האוצר וחברת ענבל	
			בחינת התכנות חיוב בכיסוי ביטוחי של אתרים בבעלות פרטית	משרד האוצר	
			בחינת התכנות ויעילות של עידוד השקעות פרטיות בתהליך השיקום של הסביבה	משרד האוצר	
	מימון	הגדרת תקציב ציבורי	בחינת מינוף התגייסות של שוק פרטי, חברה אזרחית (ארגונים ופרטים), תוך עידוד חדשנות וחיבור בין "ביקוש להיצע" של מתנדבים	המשרד להגנת הסביבה	משרד הגנת הסביבה, רמ"י, קק"ל, רט"ג
			הגדרת מקורות התקצוב הציבוריים הפוטנציאליים -	אגף התקציבים	

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
שלב 1 - עם קרות האירוע – טווח מיידי	מידע	ביצוע הערכת נזקים באירועי חומ"ס ובאירועי סביבה	תמונת מצב מהירה ומדויקת של היקף הנזקים ורמת חומרתם זיהוי סיבת הנזק - האם נגרם מאי-ציות לרגולציה (סעיף זה לא מיידי אלא בהמשך לאחר הטיפול בנזק) סדר העדיפויות בטיפול בנזקים	המשרד להגנת הסביבה	רט"ג, קק"ל, רשויות מקומיות, וגופי התשתית הרלוונטיים
	ארגוני	מינוי אחראי אירוע והחלטה על שיטת הטיפול הנדרשת	מינוי מנהל המחוז הרלוונטי במשרד להגנת הסביבה כאחראי האירוע	השר להגנת הסביבה	הגורם המבצע שיוגדר, גוף הליבה אם הוכרע שיעסוק בנושא, כפועל יוצא של הערכת הנזקים, והבנה כי המצב חוצה מרחבים או מערב מספר רב של גורמים. משרד החקלאות במקרים של פגיעה במרחב נחלים
			הגדרת הגורם האחראי לביצוע השיקום (הגורם המזהם), או במידת הצורך (במקרה ואין גורם מזהם מובהק ומדובר בקרקעות מדינה): גיבוש שיטת ושלבי הטיפול הנדרשים בפועל באמצעות <b>הגורם המקומי הרלוונטי</b> (רשות מקומית, רט"ג, קק"ל) או <b>החברה לשירותי איכות הסביבה</b> במקרים בהם הגורם הרלוונטי אינו יכול לנהל את המענה הנדרש		
			הגדרה של מערך ניטור ובקרה ומינוי גורם אחראי עליו		
			חלוקת סמכויות ומשימות אופרטיביות לגופים השונים המעורבים בשיקום		



שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			גיוס/הפעלה של קבלנים וגורמי ביצוע		
שלב 2 - טווח בינוני-ארוך	ארגוני	ניטור ובקרה על התקדמות שיקום הסביבה	מעקב אחר ביצוע התוכנית והתקדמות שיקום הסביבה, וקבלת החלטות בהתאם לממצאים ולצורך בהתאמות	צוות ניטור ובקרה שיוגדר על ידי מנהל האירוע	המשרד להגנת הסביבה, רט"ג וקק"ל + גורמים מקומיים רלוונטיים כמו רשויות מקומיות, רשות ניקוז/נחל, גופי תשתית
	ארגוני	תחקור והפקת לקחים	ביצוע תחקור והפקת לקחים ועדכון הפרוטוקול בהתאם לממצאים	המשרד להגנת הסביבה	גוף הליבה של המנגנון הארגוני לשיקום, כב"ה, משטרה ופקע"ר
	משפטי	אם רלוונטי – הובלת תהליכים משפטיים נגד מזהמים	תביעות אזרחיות ופליליות נגד מזהמים בהתאם לנזק שנגרם מאי-עמידה בתקנות או כתוצאה מרשלנות	המשרד להגנת הסביבה	הפרקליטות האזרחית והפלילית



# **סביבה ותשתיות לאומיות**

פרק 3.2 | טיפול בפסולת

אחד ההיבטים המרכזיים של הנזק הנוצר בעת התרחשותה של רעידת אדמה חזקה הינו כמות פסולת עצומה, חלקים גדולים ממנה הם פסולת בניין הנוצרת כתוצאה מהרס מבנים. האתגר המרכזי ביחס לפסולת נובע מהכמות החריגה שלה, הגדולה בסדרי גודל מהיקפי הפסולת בזמן שגרה. נכון לאוגוסט 2023, העריכה רח"ל את היקפי פסולת הבניין שיייווצרו ברעידת אדמה בכ-7.3 מיליון טון, כלומר, הכפלת כמות פסולת הבניין השנתית בבת אחת, בקירוב (נכון למועד כתיבת שורות אלו), זאת לצד כמויות גדולות מהרגיל באופן ניכר של פסולת עירונית. לצד ההרס במרחב הבנוי, ייתכן גם הרס נרחב של שטחים חקלאיים אשר עשויים להוביל ליצירת פסולת חקלאית רבה, חלקה ביולוגית, שהינה מורכבת לטיפול ומהווה סיכון ממשי ליצירת זיהום.

טיפול יעיל ואפקטיבי בפסולת הינו חיוני משני טעמים עיקריים: ראשית - הפסולת מהווה צוואר בקבוק לקידום השיקום, ויש לפנות את אתר האסון על מנת לאפשר את התחלת תהליך השיקום והשבת מרקם החיים על כנו. שנית - הפסולת הנוצרת עלולה ליצור נזקים סביבתיים חמורים, ויש חשיבות למניעת נזקים אלו במידת האפשר.

לצד זאת, בטיפול מיטבי בפסולת טמונה הזדמנות לתהליך השיקום ואף לעתיד המשק בכלל: שימוש חוזר בפסולת לאחר תהליך מחזור יבטיח זמינות חומרי גלם, וקיצור תהליכי רכש וייבוא עבור השיקום, זאת לצד צמצום הטמנת פסולת וקידום שוק מחזור מתקדם יותר.

**תפיסת פתרון** ביחס לאתגרי הפסולת מבקשת להתמודד עם אתגר הליבה של הגידול המשמעותי בפסולת, ולשם כך **כוללת התייחסות לשלושה מרכיבים עיקריים:**

**1. קידום תשתית הפסולת הבסיסית בישראל, גם במצבי שגרה:** גם כיום, בשגרה, משק הפסולת של ישראל נמצא מאחור ביחס לממוצע ה-OECD בהיבטי טיפול ומחזור פסולת ואף קיים מחסור ממשי באתרי טיפול בפסולת בצורת הטמנה. קיימים פערים אדירים הן ביכולות ואופן המחזור של פסולת עירונית, ולא כל שכן בפסולת בניין. בניגוד למשקים אחרים המספקים שירותים חיוניים בתקופות חירום, ומוסדרים באמצעות חוק מסגרת המגדיר סמכויות פעולה לרגולטור בעת שגרה ובעת חירום, הרי שמשק הפסולת פועל ללא רגולטור בעל סמכויות ברורות וללא הסדרה של הכללים לפיהם על המשק לפעול. משק הפסולת מתנהל באופן שונה על ידי כל רשות מקומית בשטחה ולפיכך תתקיים גם חוסר אחידות במצב העניינים בכל רשות במקרה של אסון. ללא הסדרת משק הפסולת והסמכויות המצויות בו, בין השאר באמצעות, הרחבת היקף ופריסת תשתיות הטיפול בפסולת, קידום חוק פסולת בניין והטמנתו באופן מיטבי – ההתמודדות בחירום תוסיף נפח טיפול עצום, על גבי תשתית אשר ממילא אינה מצליחה להתמודד באופן מיטבי עם ההיקפים בשגרה. קידום והטמנה של מרכיבים אלו הוא תנאי הכרחי להצלחת השיקום ארוך הטווח.

**2. יצירת מנגנון החלטה להתמודדות עם המצב בשטח:** בעת התרחשות האירוע תידרש קבלת החלטה על תהליך הטיפול בכל יחידת שטח בהתאם לתנאים השוררים בה, ולפיכך יש לייצר פרוטוקול המנחה את תהליך קבלת ההחלטות באופן סדור ומחושב.

3. **היערכות מקדימה בהיבטי קיבולת ומערכים לוגיסטיים:** יצירת התשתית אשר תאפשר זרימה חלקה של תהליך הטיפול בפסולת עם התרחשות האירוע, לטובת התמודדות מיטבית עם היקפי הפסולת התוספתיים שייווצרו עקב האירוע.

#### שוק הפסולת בישראל כיום – תמונת מצב

יש להפריד בין שלושה סוגי פסולת עיקריים, אשר תהליך הטיפול בהם נבדל זה מזה.

1. **פסולת עירונית מעורבת** הינה הפסולת הנובעת משימושים ביתיים ומסחריים, והיא מורכבת מחומרים שונים, בעיקרם שאריות מזון, נייר וקרטון ופלסטיק. כ-6 מיליון טון פסולת עירונית מיוצרת בישראל בשנה, כמות שעולה בכל שנה בכ-2%, ולפי נתוני המשרד להגנת הסביבה, נכון ל-2020 כ-80% מהפסולת העירונית בישראל מוטמנת ואיננה ממוחזרת. תהליך הטיפול בפסולת עירונית כולל אצירה (לעיתים תוך הפרדה במקור), שינוע, מיון וטיפול ראשוני בתחנות מעבר ומתקנים ייעודיים, וטיפול סופי - הטמנה או מחזור והשבה לאנרגיה.

כיום יש בישראל מחסור אקוטי בתשתיות לטיפול בפסולת עירונית, אשר אינו מסתכם רק בשיעור הטמנה גבוה, אלא גם במחסור בשטחי הטמנה בטווח הקצר, ומחסור במתקנים לטיפול בפסולת אורגנית ממויינת, באופן שעלול להביא למשברים תברואתיים וסביבתיים עם כל שינוי נסיבות. בנוסף, יש חוסר אחידות משמעותי ברמת האצירה, שינוע והטיפול בפסולת בין הרשויות המקומיות.

2. **פסולת בנייה והריסות** הינה הפסולת הנוצרת באתרי בניה בעת עבודות שיפוץ, בנייה או הריסה. בהתאם, פסולת זו נאצרת באתרי הבנייה עצמם באמצעות מכולות, ומשם מועברת לאתרי הטמנה או מחזור באמצעות מובילי פסולת. במקרים רבים, פסולת בנייה מפונה על ידי מובילים לא-מורשים אשר משליכים אותה באתרים לא מוסדרים, על מנת לחסוך בעלויות ההטמנה או הטיפול בפסולת. פסולת בנייה מתאפיינת בעלות מחזור נמוכה יחסית והיא נותנת מענה למחסור הקיים בחומרי חציבה, ולפיכך מתאפשר למחזור אותה בשיעור גבוה יותר.

המשרד להגנת הסביבה מעריך כי ישנם 47 אתרי הטמנה ומחזור פסולת בנייה, וכי תוצרי מחזור פסולת הבנייה עומדים על 4.5 מיליון טון לשנה (מתוך כ-7.3 מיליון טון של פסולת). כלומר כ-60% בלבד ממוחזרים. בעוד מדובר בשיעור גבוה יותר מפסולת עירונית, אך השימוש בתוצרי המחזור בפועל נמוך, ובאופן כללי מדובר במשק מחזור אשר אינו מוסדר דיו, ולוקה בחוסרים ופערים רבים<sup>56</sup>.

בימים אלו מקודם "חוק פסולת בנייה" שמטרתו להגביר את הפיקוח והאכיפה על ההובלה והפינוי של פסולת הבנייה ופסולת עירונית, לצד עידוד הקמת מפעלי מחזור ושימוש בחומרי בנייה ממוחזרים.

3. **פסולת חקלאית** כוללת פרש בעלי חיים, פגרים, גזם מטעים, גזם חממות, יריעות פלסטיק וחומרים נוספים המשמשים בעבודה חקלאית. הפסולת החקלאית מפונה למתקני קצה ישירות מהאתר החקלאי, ושם מטופלת באמצעים שונים.

---

<sup>56</sup> לשם השוואה, לאחר רעידת האדמה ביפן נעשה שימוש חוזר ב-70% מכלל הפסולת שנוצרה בשל הרעידה, וראו הרחבה בפרק הבנצ'מרק, סביבה ותשתיות, סעיף 3.7.

### אתגרים

- בעקבות הנזק, **היקפי הפסולת יהיו גדולים בקני מידה מהמצב בשגרה** – דבר שימתח לקצה את קיבולת המערכת ויעורר אתגרים במתן מענה לכל אורך שרשרת הטיפול.
- **תיתכן פגיעה באתרי הטמנת פסולת ברעידת אדמה**, אשר יביאו לסיכון סביבתי וכן למחסור משמעותי ביכולת טיפול בשל מחסור באתרי הטמנה ומאפיינים מונופוליסטים.
- **קיים פער בסיסי ביכולת לטפל בפסולת גם בשגרה בשל מחסור במתקנים לטיפול בפסולת.**
- **חוסר בהירות בנוגע לתהליכי הטיפול בפסולת** לאור התרחישים השונים האפשריים והצורך להתאים את מאפייני הטיפול למרקם החיים מחד והיקפי הנזק מאידך.
- **שוק שאינו מוסדר** באמצעות חקיקת מסגרת ורגולציה אשר קיימים פערים בניהולו בשגרה וקיים קושי להסדיר את התנהלותו במצב חירום לאור העדר סמכויות חוקיות אשר מאפשרות לרגולטור להפעיל את השוק בעת חירום הפסולת הינה **מטרד לא רצוי**, ואין תמריץ לאף אחד לעודד את הטיפול בה בקירבה אליו (NIMBY).
- היעדר טיפול מספק בפסולת עלול להביא לסכנות בריאותיות משמעותיות ולפגיעה ברמת החיים.

### הזדמנויות

- **קידום משק הפסולת בישראל** – מינוף השיקום לטובת יעול מערך הטיפול בפסולת באופן כללי, וקידום משק ירוק וחסכוני יותר בישראל
- **צמצום עלויות ומשך פעילות השיקום בתחום הבינוי והתשתיות** – מחזור פסולת בינוי עשויה להוזיל את עלויות השיקום ואף מאפשרת רציפות תפקודתית גבוהה יותר בהינתן פגיעה בתשתיות אספקה (בדגש על נמלי-הים) עקב צמצום המחסור בחומרי בניה שצפוי להיווצר.

## עיקרי המדיניות

1. **הרחבת היקף ופריסת תשתיות הטיפול בפסולת** – קידום הקמת מתקני פסולת נדרשים לפסולת מעורבת ופסולת בניין, בהתאם לתוכניות מאושרות במוסדות התכנון ובהתאם להחלטת המועצה הארצית לתכנון ובנייה. על מנת לייצר בסיס ליכולת ההתמודדות של מדינת ישראל עם היקפי הפסולת בשגרה בכלל ובהינתן אירוע רעידת אדמה (או אסון משמעותי אחר) בפרט. **מדובר בתנאי הכרחי ובסיסי ליכולת ההתמודדות עם היקפי הפסולת האדירים שיווצרו עם קרות אירוע רעידת אדמה חמור.**

2. בפסולת עירונית, יש לשים דגש על הגדלת הקיבולת של תחנות מעבר מתקני טיפול, צמצום התלות בהטמנה תוך שמירה על נפח הטמנה מספק עם יתירות לשעת חירום. בפסולת בניין, יש לשים דגש על הקמת מתקני מחזור חדשים, בהיקף נרחב ובסמוך לאזורי היווצרות הפסולת כדי לצמצם את הצורך בנסועה. שמירה על נפח הטמנה לשאריות מספק עם יתירות לשעת חירום.

3. **בחינת והגדרת ההסדרה הראויה של שוק הפסולת בשגרה** – הגדרת המדיניות, החקיקה והרגולציה הנדרשות לצורך אסדרה ראויה בשוק הפסולת, לרבות הגדרת עקרונות החקיקה הראויים בהתאם למתווה שנקבע בין המשרד להגנת הסביבה למשרד האוצר.

4. **אסדרת סמכויות לזמן חירום** – אסדרה של סמכויות הממשלה, השלטון המקומי והמגזר הפרטי סביב פעילות משק הפסולת בזמן חירום, והטמעתה בחקיקה באופן שיאפשר רציפות תפקודית של שוק הפסולת בשעת חירום, לרבות התייחסות למרכיבים הבאים:

- **גיבוש פרוטוקול סדור לתהליך הטיפול בפסולת במקרה של רעידת אדמה, שיכלול מנגנון החלטה לקביעת אתרים לטיפול ראשוני בפסולת** – הדינמיות של התרחישים ותוצאותיהם בקצה, מחייבת פיתוח מנגנון החלטה עקרוני בנוגע למקום הטיפול הראשוני בפסולת. העקרון המנחה הבסיסי הוא כי יש לטפל בפסולת קרוב ככל הניתן למיקום ההרס, עקב היעילות, המהירות וצמצום העלויות הכרוך בכך. עם זאת, במקרים רבים, טיפול בפסולת באתרים עצמם מהווה חסם מרכזי להשבת מרקם החיים התקין באזור באופן המהיר ביותר – עקרון מנחה חשוב נוסף<sup>57</sup>.

- **פרוצדורות מיון ראשוניות** – גיבוש פרוטוקול למיון ראשוני בשטח של כלל סוגי הפסולת באתר לפי תיעודף (לאחר פינוי האתר מנפגעים וחלקי נפגעים): פסולת מסוכנת, פסולת אורגנית, אלקטרוניקה וציוד ביתי, פסולת עירונית ולבסוף פסולת בניין. פרוצדורה זו אמנם מתייחסת גם לשלב המייד, אך יש לה השלכות קריטיות על הטווח הארוך, מאחר והפסולת מהווה צוואר בקבוק משמעותי לטיפול בנזק<sup>58</sup>.

- **לוגיסטיקה וציוד** – לאחר קבלת ההחלטה לגבי אופן הטיפול, יש לגזור את היקף הציוד הנדרש לטיפול בשטח/לפינוי, ולהגדיר תוכנית שינוע ברורה (בין אם מדובר בתוצרים ממוחזרים, פסולת בשלבי עיבוד שונים, פסולת להטמנה או פסולת לפינוי לאתרי ביניים או אתרי קצה).

- **היבטים ארגוניים** – תהליך מינוי אחראי אירוע, הגדרת תפקידים וסמכויות לגורמים המעורבים, בדגש על תפקידים של תאגידים האמונים על טיפול בפסולת מקומית בשגרה. ככלל, עבודת הצוות מעלה כי מנהל המחוז ממשיך להגנת הסביבה מהווה הגורם המקצועי המוביל לטובת ניהול אירוע הפסולת, בתיאום עם גוף הליבה. עם זאת, במקרים מסוימים ייתכן והנזק יחול במספר מחוזות, וכמו כן קיימים מקרים מיוחדים נוספים (כגון הרס ביו"ש, נזקים חוצי גבולות ועוד), הדורשים מנגנון משילולי מורכב יותר לניהול אירוע הפסולת. נקיטת צעדי היערכות לוגיסטיים למתן מענה להיקפי הנזק:

---

<sup>57</sup> מעבודת הצוות עולה כי **סימון ייעודי מראש של אתרי פינוי ראשוניים בסמוך לכל רשות או מרחב עירוני כזה או אחר אינו פיזיבילי ואף נכשל בעבר עקב הרצון להשתמש בקרקע לצרכים עכשוויים**. לכן, מוצע כי ההכרעה בדבר אופן הפינוי תקבע לאחר הערכת מצב בשטח, כאשר ההחלטה מתקבלת כאיזון בין שני פרמטרים מרכזיים: כמות הפסולת ומידת מרקם החיים התקין (או היכולת להשיבו במהרה) בסמוך לרעידה. ככל שהפסולת רבה יותר גובר הרציונל לצמצום עלויות שינוע מורכבות, ולטפל בפסולת במרחב ההרס עצמו ככל הניתן, ולייצר משם מוצרים מוגמרים או בשלב מתקדם של מיון/טיפול, אל התחנה הבאה בשרשרת המחזור. עם זאת – אם ניתן להשיב את מרקם החיים באופן מהיר, יש להימנע מטיפול בפסולת בשטח, עקב פגיעה במרקם חיים זה.

<sup>58</sup> מוצע להסתמך על הידע הצבור מיפן, בה גובש פרוטוקול כזה אשר השיג תוצאות טובות מבחינת היקף הפסולת הממוחזרת כמו גם צמצום פגיעה ברכוש אשר ניתן היה למחזר. וראו בפרק הבנצ'מרק, סעיף 3.7.

• **מענה מדורג לנושא כלי המחזור והשינוע:**

1. מיפוי כלי המחזור הניידים הקיימים במדינת ישראל – במגזר הציבורי והפרטי.
  2. מעגל מענה ראשוני – פרוטוקול שינוע כלים בבעלות ציבורית בין רשויות/מחוזות והפעלת קבלני ביצוע הפועלים בתחום בשגרה באזורים אחרים, לטובת סיוע בעת אירוע באזור מסוים.
  3. מעגל מענה שני (בהינתן שמיצוי התשתיות הקיימות בשגרה אינו מספק) – יצירת התקשרויות עם גורמים עסקיים נוספים לטובת הגדלת יכולת השינוע והטיפול בפסולת.
  4. מעגל מענה שלישי – קידום רכש/השכרה רלוונטית מחו"ל על בסיס תשתיות רכש של מאמצי השיקום (כדוגמת מנה"ר במשרד הבטחון, האמונים על רכש ייחודי בקבועי זמן מהירים).
- **קידום פלטפורמה מכרזית יעילה ומהירה לטובת רכש והסכמים מהירים** – על מנת לקצר תהליכי התקשרות עם ספקים חיוניים לאחר התרחשות האסון, בהינתן שההתקשרויות הקיימות אינן מספקיות.
- **קידום פתרון לאומי לבעיית כוח האדם הלוגיסטי הנדרש לביצוע הפעולות** – בעיה זו הינה רוחבית, ותהווה אתגר לאומי לא רק בתחום הפסולת, אלא גם בתחומי הבינוי, התכנון, הטיפול, החינוך וכו'. יש לייצר תוכנית רוחבית לנושא ברובד גוף הליבה של המנגנון הארגוני לשיקום.
- **קידום תפיסת כלכלה מעגלית ו-BBB וקיצור תהליך השיקום: בחינת קידום מנגנון/שוק לתוצרי מחזור לטובת מקסום השימוש בהם** – בחינת תמריצים ורגולציה המקדמת שימוש בחומרים ממוחזרים בתהליך השיקום, כגון, הטבות לקבלנים המקדמים מחזור בתהליך השיקום וכדומה.

מפת פעולה אופרטיבית – טיפול בפסולת

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
שלב 0 - היערכות	סטטוטורי	השלמת החקיקה בנושא פסולת בניין, העברתה והטמעתה	קידום החקיקה בנושא פסולת הבניין, לטובת קידום תשתית בסיסית למחזור פסולת בניין בישראל – אשר כיום מצויה בפער גם אל מול היקפי הפסולת בשגרה	משרד להגנת הסביבה	משרד המשפטים, משרד הפנים
	ארגוני	הרחבת היקף ופריסת תשתיות הטיפול בפסולת	קידום הקמת מתקני פסולת נדרשים לפסולת מעורבת ופסולת בניין, בהתאם למתווה שהוצג ואושר במועצה הארצית לתכנון ובנייה	משרד להגנת הסביבה	רמ"י, מינהל התכנון, החשב הכללי במשרד האוצר ושלטון מקומי
	משפטי	אסדרת משק הפסולת בשגרה	בחינת והגדרת ההסדרה הראויה של שוק הפסולת בשגרה	משרד להגנת הסביבה	משרד הפנים, משרד האוצר, שלטון מקומי, משרד המשפטים
	משפטי	אסדרת משק הפסולת בחירום	אסדרה של סמכויות הממשלה, השלטון המקומי והמגזר הפרטי סביב פעילות משק הפסולת בזמן חירום, והטמעתן בחקיקה	משרד להגנת הסביבה	גוף הליבה, משרד הפנים, משרד האוצר, שלטון מקומי, משרד המשפטים
	ארגוני	גיבוש פרוטוקול לתהליך טיפול בפסולת בעת רעידת אדמה <sup>59</sup>	הבניית פרוצדורת מיון מפורטת של הפסולת הראשונית (בשטח), על בסיס התפיסה שגובשה: הפרדת חלקי גופות מפסולת ותהליך המיון של סוגי הפסולת השונים בהתאם לתיעדוף ודחיפות הטיפול	המשרד להגנת הסביבה	מינהלת התחדשות עירונית, גוף הליבה של המנגנון הארגוני לשיקום, תוך התייעצות עם גורמים רלוונטיים נוספים

<sup>59</sup> מוצע להסתמך על הפרוטוקול היפני בתשתית.



שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			גיבוש פרוטוקול פסולת בניין (כמנגנון החלטה ולא כשטח מוגדר מראש), על סמך בחינת היקף הנזק והצפי לשיקום מרקם החיים	המשרד להגנת הסביבה	מינהלת הרשות להתחדשות עירונית, גוף הליבה של המנגנון הארגוני לשיקום, תוך התייעצות עם גורמים רלוונטיים נוספים
			הסדרת פרוטוקול לוגיסטיקה וכוח אדם למיקסום ציוד לפינוי, מיון וטיפול בפסולת: <ul style="list-style-type: none"> <li>- מיפוי הכלים הקיימים</li> <li>- תיקוף הפרוטוקול התלת-שלבי שהוצע בתפיסת הפתרון לעיל</li> </ul>	המשרד להגנת הסביבה	גופים יציגים של, קבלני הביצוע הקיימים, גוף הליבה של המנגנון הארגוני לשיקום אופציונלי – הלמ"ס, לצורך תהליך המיפוי
			הגדרה סופית של מנגנוני המשילות לטיפול באירוע כמוצע לעיל בעיקרי המדיניות, ובהתייחס למקרים בהם קיימת חפיפה בין שטחים שונים/מיוחדים	המשרד להגנת הסביבה	מינהלת הרשות להתחדשות עירונית, גוף הליבה של המנגנון הארגוני לשיקום
	ארגוני	גיבוש תוכנית לטיפול במחסור אפשרי באנשי מקצוע	תוכנית מסודרת לנושא רוחבי זה, הכוללת בין השאר התייחסות לאנשי לוגיסטיקה ואנשי מקצוע ייחודיים לתחום הפסולת	גוף הליבה	משרד הכלכלה, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד רה"מ, המשרד להגנת הסביבה, משרד המשפטים

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
	ארגוני/משפטי	בחינת האפשרות להסדרה חוזית עם תאגידי פסולת עירוניים ואזוריים ואשכולות אזוריים בכלל סוגי הפסולת	גיבוש נוהל עבודה של תאגידי הפסולת הקיימים לשעת חירום <sup>60</sup> בחינת אפשרות לתיקון חוקים שיאפשרו מתן הנחיות הממונה בחוק, לתאגידים בחירום	המשרד להגנת הסביבה	תאגידי פסולת עירוניים ואזוריים
	משפטי	קידום פלטפורמה מכרזית להתקשרויות עבור ציוד ושינוע	פלטפורמה מכרזית ליצירת התקשרויות חירום מהירה, לאחר רעידת האדמה שתאפשר התקשרות מהירה ואפקטיבית עם ספקי ציוד שינוע ומחזור נדרש	גוף הליבה	גורמי הרכש הלאומיים, ובהתייעצות עם המשרד להגנת הסביבה
<b>שלב 1 - עם קרות האירוע – טווח מיידי</b>	ארגוני	גיבוש הערכת מצב	תמונת מצב מהירה ומדויקת של היקף הנזקים, פיזורם הגיאוגרפי ורמת חומרתם – בהיבטי פסולת	המשרד להגנת הסביבה	גוף הליבה, רשויות מקומיות הרשות להתחדשות עירונית, משרד הבינוי והשיכון, משרד החקלאות, החטיבה לניהול משאבי סביבה (וגורמים נוספים, אם רלוונטי)
	אחר	קביעת תוכנית הפעולה על בסיס הפרוטוקול	מינוי אחראי האירוע, הגדרת הגורם בעל היכולת האופרטיבית הרלוונטית להוביל את הטיפול, והגדרת תוכנית עבודה מדויקת	המשרד להגנת הסביבה	גוף הליבה

<sup>60</sup> התאגידים כבר התבקשו להכין נוהל חירום למלחמה ויתבקשו להרחיבו לרעידות אדמה.

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
	ארגוני	הזנקת פעילות הטיפול	בהתאם לתוכנית הפעולה שהוגדרה: יצירת קשר עם הגורמים המקומיים והאזוריים האחראיים על משק הפסולת במרחב, התקשרויות נוספות וכו'	אחראי האירוע שהוגדר	הנחייה של משרד להגנת הסביבה וגוף הליבה, מינהלת התחדשות עירונית, משרד הבינוי והשיכון, משרדי תשתיות (אם רלוונטי), בתכלול של גוף הליבה של המנגנון הארגוני לשיקום
שלב 2 - טווח בינוני-ארוך	ארגוני	ניטור ובקרה על ביצוע תהליך השיקום	ניטור פינוי הפסולת מאתר האסון במסגרות הזמנים שהוגדרו בקרה על פעילות תאגידי הפסולת בתהליך הפינוי, המיון והמחזור בקרה על מיצוי הפסולת הממוחזרת בתהליך השיקום (ובכלל)	המשרד להגנת הסביבה	גוף הליבה
	ארגוני	ניתוח ביצועי המחזור והטמעת Best practices מהאסון לשגרה	בדגש על הפרוטוקול לטיפול, מערכי השינוע והטיפול, וכן על תמריצים שהתבררו כמוצלחים, היבטים בייעול תהליך הטיפול, וכדומה	המשרד להגנת הסביבה	גוף הליבה



# **סביבה ותשתיות לאומיות**

פרק 3.3 | תכנון וביצוע  
שיקום של תשתיות לאומיות

### 3.3 תכנון וביצוע תשתיות לאומיות

#### מבוא

עולם התשתיות שונה במהותו מרוב תחומי השיקום, עקב היותו תחום העובד גם בשגרה בהסתכלות מתמדת לטווח הארוך. במובן זה, היערכותו העקרונית לשיקום ארוך טווח גבוהה יותר מתחומים אחרים, בשלעיסוק מתמיד בעתיד התשתיות האלו בטווח הארוך. עיסוק זה גוזר הימצאות של תוכניות אסטרטגיות ארוכות טווח רבות כדוגמת תוכנית "2050" למשק האנרגיה, תוכנית אב למשק המים, תוכנית אסטרטגית לתחבורה ציבורית ועוד. לצד זאת ישנו עיסוק מתמשך בעדכון הסטטוטוריקה של המתקנים והמשך הרחבת ופיתוח התשתיות לצורך שמירה על יתירות, יצירת רציפות תפקודית ועוד. כל זאת, עקב חיוניותן של תשתיות אלו, מורכבותן ועלויות הפיתוח האדירות שלהן.

מאידך, רעידת אדמה מהווה איום ממשי על תפקודה של מדינת ישראל בהקשרי תשתיות לאומיות. רעידת אדמה עשויה לפגוע במגוון תשתיות בהיקפים שונים, החל מפגיעה מצומצמת ועד לפגיעה משמעותית. לכן, למרות התכנון והמוכוונות ארוכי הטווח, יש להתייחס למספר היבטים הקשורים לתכנון וביצוע בהקשר של תשתיות לאומיות.

בעוד רוב התשתיות בישראל נבנו לאחר 1980, ועל כן עומדות באופן יחסי בתקנים מחמירים יותר לעמידות בפני רעידות אדמה, ניסיון העבר מהעולם מלמד, שגם תשתיות אלו עשויות להינזק במידה מסוימת. לצד זאת, קיימות תשתיות, שנבנו לפני כן, וייתכן שאינן עומדות בתקן מספק. כמו כן, בהינתן נזק חמור לתשתית, עקרון ה-BBB, המהווה עקרון יסוד בשיקום, מחייב שיקום מיטבי בראיה צופה פני עתיד, ולא חזרה לאחור. לאור תובנות אלו, נדרש לבחון את התאמת התכנון הקיים לתכנון העתידי שיידרש לאחר רעידת אדמה חמורה. ייתכן, שבחלק מהמקרים שיקום תשתית שנפגעה יחייב עדכון של התכנון הסטטוטורי בעקבות שינוי במאפייני התשתית (תצורה, מיקום, קיבולת/היקף ייצור, הטמעת טכנולוגיות עדכניות).

הליך התכנון הסטטוטורי של תשתיות לאומיות הינו ארוך ומורכב, ובמקרים רבים הוא עשוי להתארך לאור התנגדויות תושבים או מורכבויות הנדסיות. רעידת האדמה צפויה לייצר עומס מוגבר על מוסדות התכנון, באופן שעשוי להאריך את התהליך עוד יותר.

ווידוא המצב הסטטוטורי של כלל התשתיות הצפויות להינזק בעת רעידה, ועדכון התוכניות במקרה הצורך, מהווה רכיב חשוב בהיערכות לרעידה בהיבט התכנון, זאת לצד התאמת ההליך התכנוני למצב חירום.

עם קרות אירוע בו נוצר נזק לתשתיות, יש להבדיל בין שני מקרים עקרוניים:

**1. פגיעה בתשתית ליבה:** פגיעה שכזו תגזור תהליך שיקום מהיר לטובת יצירת רציפות תפקודית, ולאחר מכן שיקום מיטבי וארוך טווח – אם הדבר נדרש. תהליכי ביצוע אלו (בהינתן הסטטוטוריקה המתאימה כפי שהוזכר לגבי שלב ההיערכות), יבוצעו על ידי הגורמים המקצועיים האמונים על תפעולם וביצועם בשגרה, מאחר והם אינם משפיעים על תהליכי שיקום אחרים. בין אם מדובר בנמל

תעופה, נמל ים, מתקן התפלה או תחנת כוח – מדובר בתשתיות, ששיקומן מהווה פרויקט-על בפני עצמו, ואינו דורש סנכרון ייחודי מעבר לרגיל.

## 2. פגיעה בתשתיות קצה (הולכה/חלוקה): גם תשתיות אלו מתחלקות לשני חלקים עקרוניים:

א. **תשתיות הולכה מבודדות** (כלומר, אינן סמוכות לתשתיות אחרות בתא שטח יחיד) – שיקומן אינו שונה באופן מהותי מתשתיות הליבה, ויבוצע על ידי גורמי הביצוע האמונים עליהם בשגרה.

ב. **תשתיות הולכה/חלוקה הסמוכות לתשתיות אחרות באותו תא שטח:** במקרה כזה, עשויות להיווצר מורכבויות ייחודיות בתהליך השיקום, עקב הקושי בסנכרון ותיאום של פרויקטים שונים באותו תא שטח, שעשוי להוביל לעיכובים ובזבז משאבים.

מעבר לכך, עשויים להיווצר מספר אתגרים רוחביים בביצוע השיקום, שמשותפים לתחום הבינוי העירוני ולעיתים אף לתחומים נוספים, כמו פגיעה בשרשראות אספקה של חומרים וציוד; מחסור בכוח אדם מקצועי בעל מומחיות ייחודית ובזמינות כוח אדם הנדרש לטובת הבינוי בכלל; סרבול בתהליכי רכש ומכרזים, ועוד. אתגרים אלו דורשים מענה משותף וכללי במסגרת התוכנית.

אם כן, המטרות המרכזיות בהיבטי התכנון והביצוע בעולם התשתיות הן **לקדם תהליך סטטוטורי אפקטיבי ויעיל**, ולהגדיר פעולות הנדרשות לביצוע בשלבי ההיערכות והשיקום השונים, על מנת **לתמוך בשיקום ארוך טווח מיטבי של המשק**.

ההמלצות המרכזיות המוצעות בפרק זה מתייחסות לסוגיות הליבה הייחודיות לעולם התשתיות, כפי שהוזכרו לעיל:

1. **שמירה על הליך תכנון סטטוטורי יעיל ואפקטיבי** – ביצוע מיפוי מקדים ועדכון סטטוטורי היכן שנדרש, על מנת להימנע מהצורך בתכנון במקרים בהם יידרש שיקום של תשתיות לאומיות. כמו כן, הגדרת מהלכים מרכזיים לביצוע לצורך התמודדות עם העומס הצפוי על מוסדות התכנון, במקרים בהם בכל זאת יידרש תכנון, על מנת לשמור על תהליך יעיל ומהיר ככל הניתן.

2. **סנכרון בין פעולות התכנון והביצוע בתאי שטח בהם ייווצר הרס של מספר תשתיות קצה או תשתיות הולכה** – הגדרת מנגנון סנכרון בין פעולות התכנון השונות לצורך ניצול מיטבי של הקרקע בפריסת תשתיות, קידום ייעול וחסכון בשלבי הביצוע בדגש על מניעת עבודה כפולה וסנכרון מיטבי בין צרכי המשק, האוכלוסייה והפיתוח העירוני לבין תהליך שיקום התשתיות.

## אתגרים והזדמנויות

### אתגרי תכנון:

- **הליכי תכנון ארוכים ומורכבים** – תשתיות שייפגעו בצורה משמעותית עשויות לדרוש תכנון סטטוטורי או רישוי מחודש לצורך הקמתן. תהליך התכנון הסטטוטורי וההנדסי הינו מורכב ודורש תיאום בין מספר רב של גורמים כבר כיום, מה שעשוי לגרום לעיכובים משמעותיים בתהליכי השיקום של התשתיות (ובהתאמה, לגרום לעיכובים בשיקום של מבנים ותשתיות אחרות התלויות בהן).
- **עומס מערכתי על מערכת התכנון** – רעידת האדמה צפויה לפגוע במגוון תשתיות לאומיות, מבני מגורים, אזורי מסחר ותעשייה ומבנים ציבוריים. כמו כן, עשוי להיווצר מחסור בכוח אדם מקצועי עקב

פגיעה או היעדרות מסיבות שונות בשל המצב. כל אלו צפויים לייצר עומס על מערכת התכנון מעבר לעומס בשגרה ולהאריך את תהליכי התכנון אף יותר מהרגיל.

- **NIMBY – תושבים/רשויות מקומיות עלולות להתנגד לבנייה מחודשת של תשתיות בשטחן, מחשש לפגיעה בבריאות התושבים, מרקם החיים המקומי, פגיעה בערכי נוף וכדומה. התנגדויות אלו עשויות להאריך משמעותית את משך התכנון והביצוע, ולייצר אי שקט ציבורי ולחץ על מקבלי החלטות.**
- **סטטוטוריקה בעייתית בחלק ממתקני התשתית** - ישנם מתקני תשתית הנעדרים תכנון סטטוטורי או בעלי תכנון סטטוטורי ספציפי למדי, באופן שלא יאפשר התאמות ואישורים מהירים בעת תהליך תכנון שיקום או הקמה מחדש לאחר אסון. דבר זה עשוי לעכב משמעותית את שיקום המתקנים הללו עקב הצורך בתכנון סטטוטורי מחדש.

#### **אתגרי ביצוע:**

- **אי עמידה בתקנים של מתקנים ישנים** – מתקני תשתית ישנים (בעיקר אלו שנבנו לפני 1980), אינם עומדים ברוב המקרים בתקני עמידות בסיסיים לרעידות אדמה. נקודה זו מהווה חשיפה משמעותית לנזק עם קרות אירוע
- **מחסור במשאבים** – לאחר האסון עשוי להיווצר קושי בהשגת חומרי הגלם הנדרשים לאור עלייה בביקוש ושיבושים בתשתיות התחבורה. פגיעה משמעותית בתשתיות הנמלים הימיים ושדות התעופה עשוי להקשות על שינוע של חומרי גלם וצויד נדרש לטובת השיקום.
- **מחסור בכוח אדם** – הגדלת פערים בזמינות כוח אדם ייעודי מקצועי, הן בשל הפגיעה כתוצאה מהאסון והן בשל הצורך התוספתי בכוח אדם מקצועי לאור ממדי ההרס והיקפי השיקום הנדרשים.
- **חסמים רגולטוריים ומשפטיים** – חסמי מכרז, התנהלות מול קבלנים, תיאומים בין חברות ממשלתיות ויחידות סמך, התייחסות לאמנות בינלאומיות – כל אלו יכולים לעכב את מהלכי הביצוע.
- **קושי בסנכרון מאמצי השיקום** – גורמים ממשלתיים ופרטיים רבים צפויים לפעול במקביל לשיקום התשתיות שנמצאות תחת אחריותם, מה שעשוי לגרום לחוסר תיאום בין פרויקטים שונים המתבצעים באותו תא שטח ולהוביל לחוסר יעילות, התייקרות, והתארכות הפרויקטים.

#### **הזדמנויות**

- **שדרוג איכות, ויעילות מתקני ומערכי תשתיות:**
  - **שדרוג וייעול תשתיות** – הזדמנות להקמת מחודשת של תשתיות שנהרסו בצורה איכותית, יעילה ומקיימת ביחס למצבן טרם רעידת האדמה
  - **שינוי תוואי ופריסת תשתיות** באופן הנותן מענה טוב יותר לצרכי האזרחים, המשק והסביבה
  - **קידום מנהרות תשתית משולבות** – הזדמנות ליצירת תשתיות עמידות יותר לרעידת אדמה, תוך צמצום תפיסת השטח של התשתיות וייעול ההקמה והתחזוקה השוטפת

- **הטמעת היבטי קיימות בשיקום התשתיות:**
  - **שיקום מקיים** – מינוף השיקום לטובת הפחתת ההשפעה השלילית על הסביבה וצמצום זיהום סביבתי (אנרגיות מתחדשות, חומרי בנייה בתו תקן ירוק ועוד)
  - **יישום עקרונות כלכלה מעגלית** – שימוש בפסולת ההריסות כחומר גלם לטובת השיקום
- **בניה מחודשת באופן המקיים ומשמר את הסביבה הטבעית:**
  - **הפחתת הפגיעה בסביבה הטבעית** (שטחים פתוחים, גנים לאומיים, שמורות טבע) על ידי פרישת תשתיות חכמה יותר
  - **שמירה מסדרונות אקולוגיים** מתפקדים
- **הגברת סנכרון בין גופים שונים המעורבים בתכנון וביצוע גם בשגרה:** מינוף הידע והניסיון שנצבר מעבודה סינכרונית בין גופי תכנון וביצוע עבור המשך סנכרון בשגרה

## עיקרי המדיניות

תשתיות לאומיות, בניגוד לתחומי בינוי ופיתוח אחרים, מאופיינות (כתחום), בחשיבה לטווח ארוך, עקב העלות האדירה של הקמתן וחשיבותן לתפקוד השוטף של המשק. מתוך כך, מדובר בתחום בו מתכננים לטווח ארוך היבטים שונים של התחדשות ופיתוח, ומתוך כך מתכננים פרויקטים ארוכי טווח. מתוך הבנה זו, ניתן לתאר את תפיסת הפתרון בתחום התשתיות הלאומיות כסדר פעולות, שמטרתן לצמצם ככל הניתן את נקודות החיכוך והעיכוב לאורך שרשרת הייצור של תשתיות לאומיות, בין נקודת המוצא טרם הרעידה, לבין סיום השיקום.

ככלל, ניתן לתאר את התפיסה במספר שלבים מצמצמים (מעין "Funnel" תהליכי):

1. **נשאף קודם כל לצמצם ככל הניתן את הפגיעה** (באמצעות מיפוי מקדים, אסדרת התקינה ואכיפת החיזוקים הנדרשים) – ראו התייחסות להיבטי אפחות בנספח לפרק.
2. **אם צפויה פגיעה – נשאף לצמצם את התכנון המחודש לאחר קרות אירוע**, דרך מיפוי וצמצום האתרים להם חסרה סטטוטוריקה תקנית או גמישה דיה, לטובת להזנקת בניה מחודשת בסטנדרט גבוה יותר, עם קרות האירוע
3. **במקרה בו יש צורך בתכנון בכל זאת – נשאף לתהליך תכנוני מהיר ויעיל**, הנבדל במאפייניו מתהליך התכנון השגרתי.
4. **כמו כן, באם יגרם נזק לתשתיות קצה שונות בתא שטח אחד, נשאף לסנכרון בתהליך התכנון ובתהליך הביצוע עצמו**, על מנת להביא לתוצאות הטובות ביותר ובאופן מהיר ויעיל בהתאם למאפייני האירוע.

לסיכום תפיסת הפתרון, **העקרונות המנחים בתחום התכנון והביצוע של התשתיות הלאומיות נועדו ליצור יעילות מירבית בתכנון הסטטוטורי של השיקום וביצועו**, באופן שגם יעודד ניצול הזדמנויות עבור שדרוג מתקני תשתית שנפגעו, ותוך הבטחת סנכרון מירבי בין השותפים הרבים לתהליך זה.



על מנת להביא למימושה של תפיסה זו בעולם התשתיות, תפיסת הפתרון כוללת את קידום הצעדים הבאים:

- **עדכון מקדים של התוכניות הסטטוטוריות** – בחינת הרלוונטיות והעדכניות של תוכניות סטטוטוריות של מתקני ליבה, תשתיות הולכה ותשתיות חלוקה, ועדכון באופן המשקף את צפי הצרכים העתידיים (שעל בסיסן גובשו תוכניות האב האסטרטגיות לטווח הארוך), לצד ניסוח התוכניות באופן המאפשר גמישות בביצוע עתידי.

- **קיצור תהליך התכנון תוך שמירה על מקצועיות**. לטובת קידום תהליך תכנון מהיר הנדרש לאחר רעידת אדמה, יש לבחון את הרחבת את סמכויות הות"ל<sup>61</sup>, המועצה הארצית לתכנון ובנייה, ומוסדות התכנון הרלוונטיים האחרים, לטובת קבלת החלטות מהירה (גם במצבים הדורשים שינוי מהותי בתכנון), על בסיס צווי חירום או שינויי חקיקה רלוונטיים בהינתן עמידה בקריטריונים שונים למצב חירום מיוחד. לצד זאת, יש להנחות את גופי התכנון לבחון האם התוכנית המוצעת עולה בקנה אחד עם הצרכים העתידיים של המשק וההתפתחויות הטכנולוגיות בתחום, על בסיס מספר תבחינים (כולל בחינת כדאיות), ויתנה את מתן שיקול הדעת והסמכות המוגברת למוסדות התכנון הרלוונטיים בביצוע בחינה מקדמית המקדמת עקרונות של-BBB.

- **תכנון וביצוע מסונכרנים של תשתיות הולכה וחלוקה**: הגברת הסנכרון בין גורמי התכנון והביצוע השונים המעורבים בתהליך השיקום בכל רמות הפעולה ובכל מודל עבודה שייבחר.

בכל הנוגע לפגיעה בתשתיות קצה בתא שטח אחד, תחום מנהרות התשתית מהווה נושא ליבה לקידום. לכן, כבסיס מהותי לסעיף סנכרון התכנון והביצוע מומלץ לקדם ולהטמיע את השימוש במנהרות התשתית ומסדרונות תשתית אחודים, ולחדד את מודל העבודה לניהול עבודה מסונכרנת של גופי התשתית השונים, על פי ההמלצות העדכניות בנושא זה, שהוגשו לממשלה על ידי הצוות הבין-משרדי בנושא מנהרות התשתית, בהתאם להנחיות תמ"א 41, הקובעת את העקרונות לתיעודף ובחינת מנהרות תשתית, ובתיאום עם מינהל התכנון.

לצד זאת, בשל המאפיינים המורכבים של רעידות אדמה, נדרשת התאמה משמעותית בתהליכי הסנכרון, התכנון והביצוע של עבודות התשתית עצמן (גם בהינתן הטמעה של מודל מנהרות התשתית, וגם במצבים בהם הוא אינו רלוונטי אך עדיין קיימת רלוונטיות בסנכרון תשתיות בתא שטח אחד). מודל הפעולה הספציפי משתנה במקרים השונים, בהתאם למידת הנזק וכמות המעורבים. ככלל, במקרים בהם מדובר בנזק חמור יותר ומעורבים רבים יותר – יידרש סנכרון ברמה לאומית. דבר זה נכון הן במקטעי ההולכה והן במקטעי החלוקה, אך הם נבדלים ביניהם בעקרונות הפעולה הספציפיים:

- **קווים מנחים לסנכרון בתשתיות הולכה**: אם הנזק משפיע על יותר מתשתית אחת בתוואי שטח שמחוץ לעיר, הסנכרון יתבצע אל מול **חברות תשתית לאומיות – ממשלתיות ופרטיות**, באמצעות מודל "גוף סנכרון וביצוע מתכלל" – הקמת גוף, תחת גוף הליבה של המנגנון הארגוני לשיקום, שינהל את כל היבט התכנון והביצוע, תוך הישענות על הגורמים הרלוונטיים בשגרה

<sup>61</sup> ראו הרחבה על תהליך התכנון בות"ל בשגרה בנספח ב'.

(גורמי התכנון והביצוע). גוף זה יהווה מעין מנהלת תכנון וביצוע לשיקום תשתיות ההולכה, שמטרתו לוודא קוהרנטיות מלאה לאורך כל התהליך, משלב התכנון הראשוני ועד גמר הביצוע (דוגמת SCIRT בניו-זילנד<sup>62</sup>). בגוף זה יש לשים דגש על העקרונות הבאים:

- יש לוודא ייצוג לכל גורמי התשתיות שנפגעו
  - יש לכלול גורמים "מתכללים", שיאזנו את פעילות הגוף מבחינה מקצועית, תוך ייצוג הפרספקטיבה הכוללת של השיקום ברמה הלאומית
  - ככלל, יש לשאוף לייצוג שווה בגוף הליבה המנהל את הביצוע לכל הגורמים, למעט במקרים בהם הנזק הוא בתשתית אחת באופן מובהק לעומת תשתיות אחרות. במקרה כזה, יש לשקול מתן הובלה לגוף האמון על התשתית שנפגעה במיוחד.
- **קווים מנחים לסנכרון בתשתיות חלוקה:** בתשתיות חלוקה, ישנה העדפה להשאיר את הסמכויות אצל הרשות או הרשויות המקומיות, שתשתיותיהן נפגעו. חריגה מעקרון זה תתרחש באחד משני מקרים:
- אם התשתית שנפגעה הינה ברשות מקומית אחת, אך הרשות אינה איתנה דיה להוביל את השיקום בעצמה.
  - אם התשתית שנפגעה משותפת לכמה רשויות מקומיות, והן לא איתנות דיין או שאין מנגנוני עבודה משותפים מתאימים ביניהן.
- במקרים אלו יופעל גם כן "גוף הסנכרון והביצוע המתכלל" (מודל SCIRT) כגוף סנכרון ותיאום בין חברות עירוניות ורשויות מקומיות שונות השותפות בתהליך השיקום. בגוף זה יש לשים דגש על העקרונות הבאים:
- ייצוג לכל התשתיות ולכל הרשויות המקומיות המעורבות.
  - ככלל, הייצוג צריך להיות שוויוני לכל הגורמים, למעט במקרה בו אחת הרשויות המקומיות היא נפגעת עיקרית או אחת התשתיות הינה המרכזית שנפגעה, ובמקרה כזה יש לשקול מתן הובלה לרשות המקומית או לחברה העירונית הרלוונטית.
- מודל הסמכות המדויק של הגוף שיוקם ייקבע על ידי גוף הליבה.

---

<sup>62</sup> להרחבה על הגוף המתכלל בניו-זילנד SCIRT, ראו פרק הבנצ'מרק, סעיפים 3.1 ו-3.3 (וכן 2.6, 2.8).

מפת פעולה אופרטיבית:

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
שלב 0 - היערכות	ארגוני	עדכון סטטוטוריקת מתקנים רלוונטיים	עדכון/השלמת סטטוטוריקה לתשתיות שעלו במיפוי – תוך ווידוא מתן מענה להיקפי צרכים עתידיים חזויים וגמישות תכנונית לטובת שינויים עתידיים אפשריים בהתאם לעדכונים טכנולוגיים, תוך בחינת תכנון מחדש בהתאם לעקרונות BBB	גופי התכנון הרלוונטיים לכל תשתית	מינהל התכנון (המרכז את העשייה של כלל הגורמים)
	סטטוטורי	עדכון חקיקה להרחבת סמכויות הות"ל ומוסדות התכנון הרלוונטיים האחרים עם קרות אירוע	הגדרת סמכויות הות"ל ומוסדות התכנון האחרים בעת חירום הבניית שלבי ואיכות תהליך התכנון המקוצר	משרד הפנים (מינהל התכנון, מטה התכנון)	גוף הליבה, אגף ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים
	ארגוני	גיבוש הנחיות ועקרונות להקמת "רשות סנכרון וביצוע מתכללת" לתשתית הולכה וחלוקה (מודל SCIRT) <sup>63</sup>	הגדרת תבחינים להפעלת הרשות סנכרון: נזק למספר תשתיות הולכה באותו תא שטח או מעורבות מספר רשויות מקומיות. קביעת מודל סמכות לרשות (לרבות חלופות לגורמים מובילים)	גוף הליבה	מינהל התכנון, נציגי משרדים וחברות ביצוע רלוונטיות, בשיתוף אגף ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים

<sup>63</sup> בשאיפה, ההתאמות בשורה זו ובזו שמעליה צריכות להיבנס כסעיפים בחוק החירום הכללי עליו מומלץ בפרק התשתית הארגונית – ובאופן מודולרי, בהתאם לחלופות האסטרטגיות שהוגדרו לשיקום.

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			הגדרת הגופים הרלוונטיים לתהליכי התכנון והביצוע		
			הגדרת תהליך הסנכרון בין הגופים בשלב התכנון ובשלב הביצוע: ככלל, העקרון הינו כי יהיה ייצוג שווה לגורמי התשתיות שנפגעו, למעט במקרה ובו הנזק מרוכז בתשתית מרכזית אחת – אז הגוף האמון עליה עשוי לקבל את אחריות ההובלה.		
			קביעת מנגנון הסנכרון בשטח בהתאם לתפיסת מנהרות התשתית ככל הניתן		
שלב 1 - עם קרות האירוע – טווח מידי	מידע	ביצוע הערכת נזקים ייעודית לתשתיות לאומיות	1. זיהוי נזקים חמורים ודחופים 2. הערכת היקף הנזק הכולל והערכת היקף השיקום הנדרש	גוף הליבה	הגורמים האחראים על כל תשתית
	ארגוני	גיבוש תוכנית רוחבית לנושא מחסור בכוח אדם ורכש רלוונטי	סוגיה רוחבית המשליכה גם על עולם התכנון והביצוע בתשתיות – מוצע לקדם אותה באופן רוחבי עקב דמיון וחפיפות בין תחומים (גם בבינוי, וגם באדם וקהילה). נושאים להתייחסות שעלו מעבודת הצוות – עיבוי מערך כוח אדם ממשלתי על ידי גיוס אנשי מקצוע עם ניסיון מקצועי רלוונטי במוסדות התכנון ובקרב המשרדים שיידרשו לקדם תוכניות שיקום, קיצור תהליכי רכש באמצעות הוראות שעה	גוף הליבה	כלל הנציגים הרלוונטיים מעולמות הרכש והעולמות המקצועיים הנוגעים בפערים אלו

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
	ארגוני	גיבוש תוכנית השיקום הספציפית לאירוע	גיבוש תוכנית לשיקום המרחב בהיבט התשתיות, לאור הערכת המצב וכחלק מהעבודה הכוללת לגיבוש תוכנית השיקום, ובהתבסס על המהלכים המיידים שנעשו עבור החזרת הרציפות התפקודית	גוף הליבה	בשיתוף וליווי מקצועי של כלל הגורמים הרלוונטיים
שלב 2 - טווח בינוני-ארוך	אחר	<p><u>אם נדרש תכנון מחודש</u> – התנעת תכנון תכנון מחודש בהתאם לתוכנית השיקום, ולאחריו – קידום הביצוע</p> <p><u>אם לא נדרש תכנון מחודש</u> – מעבר ישיר לתחילת הביצוע, לפי התוכנית האופרטיבית שגובשה לשיקום המרחב</p>	התנעת תהליך תכנון מסונכרן ומהיר – על פי החלופה הרלוונטית הן בהיבט התכלול (רשות מתכללת, פעילות תכנון רגילה על ידי הות"ל עם סמכויות מורחבות, וכו'), תוך הפעלת שיקול דעת והתגמשות ביחס לתוכניות הדורשות עדכונים סטטוטוריים מצומצמים	גופי התכנון והביצוע הרלוונטיים לתשתיות שנהרסו	פיקוח – גוף הליבה, כלל גורמי המקצוע הרלוונטיים מהמשרדים האמונים על התשתיות
	ארגוני	ניטור ובקרה על התקדמות התכנון והביצוע	בקרה על התקדמות תהליכי התכנון והביצוע אל מול היעדים	גוף הליבה	כלל גורמי המקצוע הרלוונטיים מהמשרדים האמונים על התשתיות
	ארגוני	תחקור והפקת לקחים	תחקור תהליך התכנון	גוף הליבה	כלל גורמי המקצוע הרלוונטיים

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			תחקור היקף ורמת הסנכרון בתכנון ובביצוע		מהמשרדים האמונים על התשתיות
			ביצוע תיקונים בסטטוטוריקה/תהליכים/ממשקים הרלוונטיים בהתאם לתוצאות		



משרד ראש הממשלה



---

# אדם וקהילה

שיקום ארוך טווח לאחר רעידות אדמה

---



# אדם וקהילה

פרק 4.0 | מבוא



## 4.0 מבוא – אדם וקהילה

### רקע ומטרות

אירוע של אסון טבע חמור כמו רעידת אדמה הוא בראש ובראשונה אירוע רב נפגעים, וככזה - אירוע אנושי משמעותי, בעל השפעה נרחבת ברמה האישית והקהילתית. הניסיון העולמי בנוגע להתמודדות עם אסונות טבע, וכן הניסיון בישראל (בעיקר למול אירועים ביטחוניים) מראה, שיש חשיבות מכרעת לטיפול מקצועי ומעמיק בתחומי האדם וקהילה כדי להצליח בתהליך השיקום בטווח הבינוני והארוך.

**מטרת תוכנית השיקום בתחום אדם וקהילה** היא לאפשר שיקום מהיר ומיטבי של החוסן הפרטי והקהילתי על היבטיו הפיסיים והנפשיים, שנפגעו משמעותית כתוצאה מאסון רעידת האדמה באופן המאפשר חזרה לשגרה, הבראה והתאוששות על מנת לחזור לתפקוד יומיומי.

תוכנית השיקום בתחום אדם וקהילה מבקשת לספק מענה לאתגרים הבאים:

- **מענה לפגיעה נרחבת בבריאות הפיסית והנפשית בקרב האוכלוסייה הנפגעת במעגלי פגיעה משתנים.**
- **מענה לצרכים ביו-פסיכו-סוציאליים מוגברים באוכלוסייה הנפגעת ובכלל האוכלוסייה, מתוך דגש על מניעת הידרדרות.**
- **התמודדות עם פגיעה בחוסן הכלכלי של הפרט וביסוס תשתית לחזרה לעצמאות כלכלית.**
- **הפחתת תחושת חוסר האונים והחרדה ושיפור ההתמודדות עם הטראומה בטווח הארוך.**
- **שיקום תשתיות תפקודיות וחברתיות ברמה המקומית האזורית והלאומית.**
- **הפחתת תחושת התלישות הסביבתית תוך חיזוק היציבות הקהילתית והחוסן הקהילתי.**

### הנחות המוצא לגבי הנזק הצפוי – תרחיש הייחוס

בבסיס החשיבה לגבי השיקום בתחום אדם וקהילה לאחר רעידת אדמה, עומדות מספר הנחות יסוד :

- בעת השיקום, אוכלוסייה גדולה תתמודד עם טראומה פיסית ונפשית, פגיעה עמוקה במשאבי החוסן של הפרט והקהילה ובתוך כך היא תושפע מההשלכות של הפינוי המידי. מצב זה ייצור קהילות שמזה מספר חודשים מפורקות ומפוזרות בין אתרים, חוות אתגרי השתלבות במסגרות הייעודיות והקיימות במערכת החינוך, נדרשות למענים רווחתיים ולתמיכה ברמת הפרט והקהילה, וזקוקות גם לטיפולים ופעולות לקידום בריאות שנדחו נוכח מצב החירום, בפרט בקרב אוכלוסיות בסכנת הידרדרות (זקנים וכו').
- קהילות קיימות ערב רעידת האדמה יתפזרו באתרי ביניים שונים. למרות השאיפה להעביר את הקהילות המקוריות כקהילה אחת, ניתן להניח שבטווח הבינוני לא כל הקהילות יעברו במשותף ותתרחש תנועה ושינוי של המפונים לנקודות שונות לאורך התקופה. מצב זה ייצור קושי חברתי-קהילתי, שיבוא לידי ביטוי במרקם החברתי על כל השלכותיו כמו גם בשירותים החברתיים ומערכת החינוך. כפועל יוצא מכך, צפוי גם קושי בניהול המידע על מצבם וצורכיהם של יחידים וקבוצות, וכן מורכבויות בתכנון המענים והנגשתם לאוכלוסייה.

- אספקת השירותים החברתיים מבוססים רובם ככולם על המרחב המקומי, בין אם דרך הרשות המקומית, קופות החולים או המחוזות המשרדיים. פגיעה קשה במרחב הגיאוגרפי והעברת אוכלוסיות למרחבים גיאוגרפיים חלופיים מערערים את סדרי העבודה שבשגרה ומצריכים הבנייה של מנגנוני עבודה ייחודיים תוך התאמות גמישות בהתאם לצרכים המשתנים.

- תכנון השיקום לטווח הארוך יתקיים בתנאי אי וודאות באשר להיקפי חזרת האוכלוסייה למקום הגיאוגרפי בו הם גרו ערב האסון או קרוב אליו, חלק מהאנשים צפויים לחזור לאזור המקור, אך לא כולם. שלב פתרון הביניים ברעידות אדמה, עד לשיקום פיסה מלא של אזור האסון, יכול להימשך מספר שנים. בהיבטי תחום אדם וקהילה, זו תקופה ארוכה שיכולה להשפיע על ההחלטה של קהילות או פרטים לשוב לאזור המקור בשל שיקולים שונים, למשל השתלבות במערכת החינוך, ובתוך כך גם על תכנון המענה הממשלתי לטווח הארוך.

- צפויה עלייה בדרישה לכלל השירותים החברתיים ולכח אדם מקצועי, בהתאמה. יתרה מזאת, לאחר מספר חודשים של עומסים ומאמצי טיפול בחירום ניתן להניח, שגם כוח האדם הקיים יימצא בשחיקה גבוהה. כל אלו, יחד עם פגיעה צפויה בכוח האדם המטפל עקב האסון, יהוו אתגר משמעותי בהיבטי כח אדם מקצועי וזמין.

למול אתגרים רבים ומורכבים אלו, העבודה בפרק זה בחרה להתמקד בשלושה משרדים חברתיים מרכזיים המוצגים בתתי הפרקים הבאים: משרד הבריאות, משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד החינוך. המשרדים גיבשו את תפיסת היערכותם וביססו מפת דרכים לפעולות נדרשות לקידום מענים לאתגרים המרכזיים שזוהו.

חשוב לציין, כי בשל הבחירה במיקודים אלו, ישנם היבטים רבים בתחום אדם וקהילה שלא נכללו בעבודה זו, והינם בעלי השפעה ניכרת על השיקום בטווח הבינוני והארוך. בתוך כך, למשל, נדרשת העמקה בהיבטי הביטחון הלאומי על תחומיו השונים, היבטי האפטרופוס הכללי במשרד המשפטים, מענים בתחום שיקום החוסן הכלכלי של הפרט ועוד. מומלץ, שבמסגרת קידום ההיערכות לנושא תיעשה עבודת המשך, שתכלול העמקה בהיבטים חשובים אלו.

## תובנות ועקרונות מנחים לשיקום אדם וקהילה

תתי הפרקים המובאים בהמשך, העוסקים בתחומי הרווחה, הבריאות וחינוך המובאים בהמשך מעמיקים כל אחד בהנחות המוצא הרלוונטיות לכל תחום, תוך זיהוי עקרונות עבודה ופעולות מומלצות ליישום בהתייחס לתחום הפרופסיונאלי. לצד זאת, זוהו צרכים ועקרונות רוחביים שעולים מהעבודה הכוללת.

חשוב לציין, כי לצד הלמידה שנעשתה מהבנצ'מרק עם מדינות נוספות, חלק מהתובנות בפרק זה גובשו גם מתוך הלמידה המקצועית של המשרדים למול ההתמודדות עם אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ומלחמת "חרבות ברזל". הגם שברעידת אדמה מדובר בסדרי גודל אחרים, ובאסון בעל מאפיינים שונים, היו לקחים בניסיון שהצטבר, שסייעו במידה רבה בהטמעת הצרכים המערכתיים ובסימון כיווני פעולה אפשריים.

- תחום אדם וקהילה מחייב ראייה הוליסטית של הצרכים של הפרט ועיצוב תהליכים מוכוונים אזורי (ולא ארגון או משרד) לטובת זיהוי צרכים של הפרט בקצה ומתן מענה מיטבי. זהו עיקרון שנכון בימי שגרה, אך מתחדד בעת התמודדות עם משבר בשל הפגיעות של הפרט, מורכבויות הפגיעה והצורך המיידי

במעני תמיכה מתואמים, בעלי רצף טיפולי, תוך מיצוי מגוון הסנסורים המערכתיים הפועלים בקרב האוכלוסייה.

- קיום קשר רצוף והדוק עם השלטון המקומי וגורמי המקצוע ברשויות בשלב גיבוש ויישום תוכניות השיקום.
- מיפוי צורכי האוכלוסייה במעגלי הפגיעה, ותכנון פעולות השיקום בטווח הבינוני והארוך, ייעשה בשים לב לקבוצות אוכלוסייה, ההשפעות וההיבטים הייחודיים המאפיינים את צרכיהן, גורמי סיכון אפשריים והמענים הנדרשים. למשל, נדרשת תשומת לב להיבטים ייחודיים עבור נשים, היבטים של קבוצות גיל למשל הגיל הרך וזיקנה, התייחסות להיבטים ייחודיים בחברה הערבית או החרדית ועוד.
- חשיבות היערכות מקדימה לעלייה חדה בצרכי השיקום הפיזיולוגי – פיתוח יכולות ואמצעים להתמודדות, בניית מרכזי טיפול קרובים לאזורי הביניים ושימוש באמצעים טכנולוגיים.
- חשיבות ההתמודדות עם טראומה ואובדן תהליך שמשפיע על קבלת ההחלטות בכל השלבים של השיקום וכולל את פעילות עולם הבריאות, החינוך והרווחה עבור אוכלוסיות שונות.
- היערכות רוחבית למחסור בכוח אדם – העלייה בביקוש (פיזור אוכלוסייה, טראומה, חוסר ודאות), והמחסור בהיצע (פגיעה פיזית, פינוי, מילואים) דורש מכל המערכים לחפש אחר פתרונות של גיוס מהיר והכשרה מהירה של כוח אדם.
- יש חשיבות לפעולה פרו-אקטיבית ויוזמת של הגורמים המערכתיים לאיתור צרכים והנגשה מיטבית של שירותים ומיצוי זכויות לחיזוק החוסן הלאומי.
- מיצוי ותיאום מיטבי של כלל המאמצים והיוזמות בהסתכלות רב מגזרית (ממשלה, חברה אזרחית, פילנתרופיה, מגזר עסקי) תוך הבניית מפלטפורמות ותהליכי עבודה לשיתוף ותיאום (ראו הרחבה בפרק שותפויות ושיתוף ציבור תחת תחום התשתית הארגונית).

### **ביסוס תשתיות עבודה לקידום מדיניות כוללנית ומתואמת בתחומי אדם וקהילה:**

הנושאים בתחום אדם וקהילה שזורים האחד בשני ומצריכים הסתכלות רוחבית ותיאום מירבי של המאמצים המשרדיים הן ברמת הפרט והן ברמה הלאומית. על מנת להצליח לבסס מענה כוללני עבור האזרח והקהילה, תוך חיזוק של הרצף הטיפולי, יש חשיבות לבסס תשתיות ומנגנוני עבודה משותפים מובנים. **מנגנון העבודה הבין משרדי בתחומים החברתיים יהיה חלק מהמנגנון המוצע בפרק התשתית הארגונית.**

#### **דגשים לעבודה בין-משרדית בתחומים החברתיים:**

1. מומלץ לבסס מנגנוני עבודה בין משרדיים לתיאום וסנכרון בין משרדיים על מנת למקסם את המאמצים והתיאומים הממשלתיים, למנוע כפילויות מחד ולמצות את פריסת השירותים והמענים מאידך. מנגנוני העבודה יובנו **ברמת המטה, המחוז, וברמה המקומית**, תוך הבניית אפיקי פעולה גמישים לגורמי השטח בקידום פתרונות מקומיים, ערוצים מובנים לאיסוף צרכים אל רמת מטה והסרת חסמים.
2. ביסוס תמונת מידע ונתונים משותפת של תחום אדם וקהילה תוך הבניית מנגנונים לשיתוף בין משרדי של מידע ונתונים נדרשת הן ברמה האגרגטיבית-ניהולית, והן ברמת הפרט (על פי צורך

ובהתאם לתקנות העברות המידע). זאת, במטרה למצות את מירב המידע הממשלתי, שהתגבש בזירות השונות ולקדם מדיניות מבוססת נתונים, וכן להקל על הנטל הבירוקרטי על האזרח במיצוי זכויות ושירותים (Ask once).

3. מומלץ לבחון הקמת מוקד פניות ציבור אחוד לשירות לאזרח בתחומים החברתיים, כחלק מהצורך במענה הוליסטי ונגיש בתקופת השיקום. המוקד יפנה לגורמים מומחים, ולמענים הייחודיים של כל משרד, במטרה לשפר את השירות והנגישות לאזרח. נציין שהניסיון ממלחמת "חרבות ברזל" מלמד כי על אף חשיבותו, זהו מהלך מורכב מבחינת ישימות, ויש להעמיק בנושא כחלק מתכנית ההיערכות ולבחון את החלופות השונות ליישום.

הנחת העבודה המשותפת היא שלמרות שעבודה זו עוסקת בשלב השיקום בטווח הבינוני והארוך, בתחום אדם וקהילה יהיה מאתגר יותר לתחום קו ברור בין טווחי הזמן השונים בהיבטים של שיקום אדם וקהילה. המענה הממשלתי בעולמות החינוך הבריאות והרווחה יחל, מטבע הדברים, עם קרות האסון בטווח החירום המיידי. לכן, כל תהליכי העבודה שיתוכננו עבור שלב השיקום הבינוני וארוך הטווח, יהיו חייבים לכלול חיבור לתשתית הקיימת, הבנה של החלטות שכבר התקבלו בשלב החירום המיידי והתבססות על תהליכים ומנגנונים שכבר החלו לפעול בחודשים הראשונים.



# אדם וקהילה

פרק 4.1 | בריאות

כתוצאה מרעידת אדמה חזקה צפויה ישראל להתמודד עם פגיעה משמעותית בגוף ובנפש. במקביל לצורך הגבוה של מענים בתחומי הבריאות צפויה גם פגיעה ביכולת של גופי הבריאות לספק שירותים עקב הרס של אמצעים פיזיים (מבנים וציוד) ופגיעה בנותני השירות עצמם כחלק מכלל הנפגעים.

פרק זה עוסק בעולם כוח האדם, בהיבטי בריאות הציבור ובהיערכות לטיפול ממוקד בשיקום פיזיולוגי. נושאים חשובים נוספים המשיקים לעולמות הבריאות, כגון בינוי (שיקום מבנים שקרסו) ותשתיות טכנולוגיות מוצגים בפרקים אחרים או יידרשו לפתרון בהתאם למצב בשטח.

מערכת הבריאות בישראל פועלת על בסיס רפואת קהילה ראשונית מפותחת עם רפואה שלישונית של בתי חולים בהיקפים נמוכים יחסית לממוצע העולמי. רפואת הקהילה, השימוש בחדשנות והכנסת טכנולוגיה חדשה מאפשרים לספק רמת בריאות טובה במשאבים נמוכים. אנו מניחים במסמך זה, כי עקרונות הפעילות הקיימים של מערכת הבריאות יישמרו גם לאחר רעידת אדמה משמעותית. הנזקים והפגיעה במשאבים הקיימים צפויים להשפיע על המערכת, כפי שהיא בניה כיום. בנוסף, אנו מניחים שמעבר לפגיעה משמעותית מקומית, שאר המדינה תמשיך לצרוך את שירותי הבריאות בצורה רגילה על בסיס צרכים שוטפים. נדגיש, שהנחה זו הינה אף יותר משמרנית באירועי משבר אחרים חלה ירידה בצריכת שירותי בריאות שגרתית כתוצאה מצרכים אחרים שעלו (קורונה, מלחמה וכו').

שיקום, בהקשרו הרפואי, הוא תהליך טיפול מתמשך באדם שתפקודו התדרדר או נפגע כתוצאה ממחלה או חבלה. מטרת השיקום היא שיפור תפקודים מוטורים, קוגניטיביים, חושיים, לשוניים ורגשיים, במטרה להרחיב את עצמאותו של האדם, לשלבו במסגרת הבית, החברה והעבודה, ולהבטיח לו אורח חיים פעיל ובריא ככל שניתן. מטרת העל של השיקום איננה רק שיפור התפקוד הפיזיולוגי של המטופל, אלא שילוב מקסימלי בכלל היבטי החיים - בהם תעסוקה, קהילה, תקשורת, משפחה ועוד.

משרד הבריאות אחראי על איכות מי השתיה, הרחצה והקולחין - תחומים שהם בבסיס פעולות המניעה להבטחת בריאות הציבור.

### **לאור זאת, ההישג הנדרש של השיקום ארוך הטווח בתחום הבריאות הינו:**

1. לספק מענה לשירותי בריאות מלאים לאוכלוסייה, בהתאם לצרכי האוכלוסייה כולה (שנפגעה ושלא נפגעה).
2. שיקום המערכת בראייה של צרכים עתידיים הנובעים מגודל האוכלוסייה וצרכיה, יצירת מנגנון גמיש, המאפשר שינוי ושיפור המענה בבסיס להתפתחות רפואת העתיד ומבנה השירותים העתידי.
3. מתן מענה לתשתיות בתחומי בריאות הסביבה והמזון.
4. יצירת כיסוי אפקטיבי של אנשי רפואה, מקצועות הבריאות ואנשי בריאות הסביבה והמזון, שמספק מענה בריאותי שוטף לאוכלוסייה המפונה ובהמשך לאוכלוסייה המשוקמת במגורי הקבע.

## 1. פיזור האוכלוסייה, חוסר שוויון ומחסור:

א. הסטת האוכלוסייה ממקום מגוריה המקורי מייצרת חוסר איזון במתן שירותים רפואיים (בקהילה ובבתי החולים). כמות האנשים שיפוזו לאזורים מסוימים בארץ ייצרו עומס על המערכת באותו מקום, שאיננו מתוכנן מבעוד מועד לטיפול בכמויות אלו בשגרה (למשל, העומס על העיר אילת עקב פינוי מפוני עוטף עזה בזמן מלחמת "חרבות ברזל"). בנוסף, שירותי הבריאות הניתנים לציבור נעשים על ידי קופות החולים אשר מאורגנות במבנה אזורי ואילו שטח הפגיעה והפינוי אינם מותאמים בהכרח לחלוקה בין הקופות.

ב. עלייה חדה בהוצאות הביטוח הלאומי, שחלקה אינה מכוסה במודל התגמול הנוכחי (מעבר לקאפ) ויכולה להימשך לאורך זמן. כמו כן, יידרשו התאמות תקציב באזורים ספציפיים שנפגעו. יש לציין, שבנקודות המוצא אזוריים פריפריאליים נמצאים בתת-תקינה חמור יותר וחוסר שוויון בחלוקת המשאבים, דבר אשר יקשה על הליך השיקום. בנוסף, קיים חוסר בפריסת שירותי שיקום אמבולטוריים בבתי החולים השיקומיים או בקהילה ומחסור באמצעים ומרכזים בפריסה רחבה עם ציוד מתאים. יודגש, שקיימת בעיה קשה יותר בחלוקת המשאבים בין המרכז לפרפריה הן בדרום והן בצפון. נעשים כיום מאמצים רבים לצמצום הפערים כמו למשל, הקמת מרכז שיקום בפוריה והוספת מיטות בערי נגב, אך הפער עדיין קיים ועלול להוות אתגר משמעותי במקרה של רעידת אדמה באזורים אלו.

ג. ככלל, הסטת משאבי טיפול מאזורים שלא נפגעו, אפשרית עד מידה מסוימת ומוגבלת לאורך זמן.

## 2. קושי בניהול מסונכרן והליסטי של תהליכי השיקום:

א. **ריבוי מטפלים:** תחום השיקום כולל מעורבות של גורמים רבים, לעיתים אף בטיפול עבור אותו המטופל.<sup>64</sup> חסרה תפיסה הוליסטית וארוכת טווח של ניהול מסונכרן של תהליכי השיקום, לרבות תיאום עם גורמים נוספים מחוץ לעולמות הישירים של בריאות פיזיולוגית. קושי זה מוקצן כאשר הגורמים האמונים על השיקום לא מאוחדים בקופת החולים כפי שקורה בתחומים אחרים, כיוון שבמקרים רבים האחריות הביטוחית על הפגיעה נמצאת אצל ביטוח לאומי או משרד הביטחון, ולא אצל קופות החולים.

ב. **מידע והסדרתו:** כיום לא קיימת הגדרה ברורה מספיק ושיתוף ישיר במידע בנושא תהליך השיקום שמתבצע לאחר אירוע אקוטי. המטופלים יפוזרו במגוון בתי חולים בארץ, וישוחררו מהר ככל האפשר. כתוצאה מכך עלול להיווצר מצב של חוסר בהירות הן למטפלים הקולטים והן למטופלים לגבי תהליך השיקום הפיזיולוגי ומקום ביצועו. חוסר במידע אף עתיד לפגוע ביכולת לייצר רצף טיפולי.

<sup>64</sup> משרד הבריאות, בתי החולים ככלל ומחלקות השיקום בפרט, בתי חולים שיקומיים, קופות חולים, משרד הביטחון, ביטוח לאומי, צה"ל, שירותים פרטיים.

### 3. מחסור בהיצע:

א. צפוי, שמספר מוסדות בריאות ייפגעו (מרפאות ובתי חולים) - מוסדות אלו לא יחזרו לפעילות מלאה, וחלקם יתפקדו במבנים ארעיים. איננו צופים הרס מוחלט של בתי חולים, אלא פגיעה בחלק מהמבנים ותכנון מחדש והקמה של המרכיבים שנפגעו. עם זאת, צפויה פגיעה חלקית או מלאה במערכות קריטיות בחלק מביה"ח, כמו חמצן, מים ואנרגיה.

ב. ציוד רפואי נחוץ ייפגע.

ג. התמודדות עם פערי מלאי קיים.

ד. מחסור בכוח אדם:

א. בנקודת המוצא בישראל קיים חוסר של כוח אדם ציבורי ברופאים (בדגש על רופאי שיקום ובריאות הנפש) ובמקצועות הבריאות אל מול הסטנדרט בעולם המפותח, דבר אשר צפוי לייצר קושי במתן מענה מיטבי לאוכלוסייה הנפגעת ובכלל. כבר היום בהשוואה למדינות ה-OECD, שיעור המיטות לטיפול שיקומי עומד על 0.3 ל-1,000 נפש, נתון הנמוך מממוצע ה-OECD שעומד על 0.5. בין הפגועים – יהיו גם עובדי מערכת הבריאות. לפי ההערכה, כ-1.7% מהאוכלוסייה תיפגע, וכך גם עובדי מגזר הבריאות (כיום פעילים כ-33,000 רופאים ו-80,000 בכוח הסיעוד). על כן, קיים סיכון לפגיעה וקיטון בכ-550 רופאים פעילים ובכ-1,350 כוח אדם סיעודי, ובנוסף אליהם ייפגעו פיזית עובדים נוספים של מקצועות הבריאות, שהינם קריטיים לפעילות בתי החולים ומוקדי הרפואה, כמו מהנדסים, טכנאי הדמיה וכו'.

ב. שחיקת כוח אדם עקב עומסים גדולים מאד בשלב החירום הראשוני של האירוע. השחיקה עלולה להביא להעמקת החסר בשלב השיקום ארוך הטווח.

### 4. עלייה בביקוש:

א. שיקום פיזיולוגי - עלייה משמעותית בפגועי גפיים, נפגעי גב, שיתוק, פגיעות ראש, פגיעה טראומטית – רב מערכתית, פוסט טראומה פסיכיאטרית, פגיעה בכליות ועלייה בכמות הזקוקים לטיפול רפואי דחוף.

ב. חיסונים - עלייה בכמות הפרטים באוכלוסייה שירצו לקבל תרופות מנע כדי להתמגן מזיהומים, כגון חיסונים.

ג. מאושפזי בית -

- קבוצת מאושפזי הבית הינם חולים עם צרכים רפואיים מיוחדים, שידרשו תמיכה ספציפית בתחום הבריאות בעת האירוע, במידה שייאלצו לעבור מקום מגורים כתוצאה מהאסון. בנוסף, הקבוצה צפוי לגדול, ולצורך כך תידרש הסטת משאבים. כמו כן, עלול להיווצר פער במענה, עקב מוסדות בריאות שנפגעו פיזית ועדיין לא חזרו לפעילות מלאה.

- צפוי שימוש באשפוז בית באופן נרחב יותר מהרגיל בתקופת האירוע, עקב פגיעה במתקנים פיזיים וצורך לפינוי מקרים שאינם דחופים.



ד. אוכלוסיות מיוחדות - עליה בכמות המונשמים, מסגרות ברה"ן, מוזני הזנה פרנטרלית והזנות מיוחדות.

ה. צפויה עליה זמנית/קבועה במספר חולי דיאליזה על רקע פגיעות מעיכה, האופייניות למתאר פגיעה ברעידות אדמה.

## 5. שירותי בריאות הציבור:

א. סיכון גבוה לזיהומים והתפרצות מחלות ומגיפות כתוצאה מפגיעה במקורות מים, ביוב וקולחין, לצד פגיעה באיסוף וטיפול בשפכים, שעלולים לפגוע באיכות המים, להצפות, למים עומדים ולגלישות שפכים לסביבה, לנחלים ולים (צפי לתיקון של קווי מים וביוב במהלך השלב הראשוני של תקופת השיקום, ואילו אגירה, טיפול והפקה צפויים רק בשלב השני של תקופת השיקום).

ב. בשל שיבושים ממושכים/הפסקת מתן שירות רפואי מונע באזורי האסון בשלבים הראשונים, צפויה ירידה ניכרת באחוזי הכיסוי החיסוני בקרב אוכלוסייה, שמהווה גורם סיכון משמעותי להתפרצות מחלות מדבקות (במיוחד לאור ריבוי גורמי סיכון סביבתיים בעקבות פגיעה בתשתיות מים, מזון וסביבה).

ג. קיימת השפעה של נושא הפסולת ופינוי הפסולת על רמות התחלואה. פוטנציאל להתפשטות מגפות, מחלות וזיהומים בעקבות פגרים של בעלי חיים. ישנם מפגעים תברואתיים גם בתהליכי השיקום והבנייה המסיביים וגם כתוצאה מהריסות של מפעלים מזהמים, גורמי סיכון כמו אסבסט ועוד.

ד. פגיעה בעסקי מחסני מזון - פגיעה במלאים המסופקים לרשתות ולמרכולים, ופגיעה מתקני קירור למזון. עלולה להיווצר פסולת ביולוגית שמקורה במזון מקולקל שיש לפנותו. בנוסף, הנושא מהווה סיכון להתפתחות מחלות זיהומים.

ה. פגיעה בנגישות למזון – כתוצאה מרעידת האדמה יכול להיווצר מצב של חוסר נגישות מזון (הן מבחינת כבישים/דרכי הגעה לאזורים הפגועים או לעסקי המזון) הן לאוכלוסייה הנפגעת והן לאוכלוסייה הכללית. דגש מיוחד יש לתת לאוכלוסיות רגישות, כגון: תינוקות יונקים, תינוקות המזונים מתמ"ל, חולי דיאליזה, קשישים ומרותקים לביתם, הזנות מיוחדות (כולל הזנה תוך ורידית), אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים כולל בריאות הנפש ואלרגיות ורגישויות למזון.

ו. אוכלוסייה רבה מתגוררת במגורים זמניים לתקופות זמן ממושכות, ולעיתים קרובות המגורים הללו צפופים והתנאים הסניטריים בהם מוגבלים, מה שעלול לייצר התפרצות של מחלות נוספות.

**1. ניהול הוליסטי לשיקום באזור הפגיעה ואזור הפינוי:**

- א. בשלב ההיערכות יוגדר ממונה בריאות בחירום בכל רשות מקומית, שיפעל בשלב 0 (בשגרה), ויעסוק בתכנון ובגיוס לקראת אירוע חירום ובהתמודדות איתו בעת קרות האירוע.
- ב. בשלב ההיערכות יוגדרו הגופים הניהוליים והמקצועיים, שיצטרכו לפעול בשלב 1. מטרתם לווסת משאבים ולתעדף את המשאבים בין הצרכים השוטפים לצרכים שעולים מהשטח.
- ג. חידוד מודל ההפעלה של שירותי הבריאות, בשיתוף הגורמים המשקים השונים, על מנת להגדיר בבירור תחומי אחריות מבחינת שירותים ותקציב: הפניות והערכת צרכים, ויסות הפניות, מימון, קביעת היקף שירותים, מעבר לטיפול בקהילה וכו'.
- ד. בחינה של בניית נוסחת קפיטציה לרעידות אדמה על מנת לתמרץ שיקום אפקטיבי או הפעלת מבחני תמיכה מתאימים (שיקום המסתיים במיצוי פוטנציאל התפקוד).
- ה. הסדרת מעברים בין מסגרות בתוך שירותי הבריאות (שיפור הרצף הטיפולי בין אשפוז ואמבולטורי), לרבות העברת מידע ותיק רפואי.
- ו. הסדרת מעברים בין מסגרות המשויכות למשרדים שונים.
- ז. הגדרת הציוד והמלאי הנדרש בשלב 0 (בשגרה) כהיערכות לשלב 1 והגדרת רשימת צרכים עתידיים צפויים לשלב 1.
- ח. הסדרת מכרזי מגירה ו/או הסכמי מדף לרכש מרוכז שיפעלו בשלב 1 (מייד לאחר רעידת האדמה).
- ט. הרחבת מתקני קליטה / התאמת מתקנים לאוכלוסיות עם צרכים רפואיים מיוחדים (מגבלות ניידות, צורך במכשור רפואי מיוחד, כשל חיסוני ועוד).
- י. הרחבת האפשרויות לשיקום מרחוק ומהבית, תוך הטמעת כלים טכנולוגיים.

**2. ניהול המידע והסדרתו:**

- א. בניית מערכת מידע המשקפת את חומרת מצב המטופל ותפוסת מיטות תוך מיפוי מאגרי נתונים קיימים, הגדרת שגרות ואחראים לאיסופם וכן לאגירה, עיבוד ושימוש בהם (קיבולת, תורי המתנה, מיפוי מטופלים, תקנים וכו').
- ב. הסדרה בחקיקה של מאגרי המידע לסנכרון ממשקים וגישה לנתונים, שריון משאבים והסטת תקציבים במידת הצורך.

**3. עלייה בביקוש ומחסור בהיצע כוח אדם מקצועי:**

- א. איחוד משאבים בין הגופים השונים, והסטה של כוח אדם מאזורים שלא נפגעו.
- ב. יצירת מרכזי טיפול קרובים למפונים בטווח הביניים, והקמת יחידות שיקום מיעצות בכל בית חולים באזור שנפגע.

ג. בחינת הוספת תקנים במחלקות שיקום: רופאים, אחיות, מקצועות הבריאות, עובדת סוציאלית, פסיכולוג, תזונאית ועוד.

ד. הגדרת כוח עזר מקצועי וכן מהלכי הכשרה מהירים (On The Job Training), שימשו להרחבת ההיצע ללא הכשרה ארוכה ומלאה, הכוללים הגדרת תפקידי ביניים, כמו עוזר רופא, עוזר ברה"ן או עוזר סיעודי, עבור סטודנטים בשנים האחרונות ללימודיהם. התשלום יבוצע על ידי מוסדות הבריאות המעסיקים (קופות חולים/בתי חולים רלוונטיים).

ה. השתלמויות, הכשרות ומסלולי הסבה מהירים עבור רופאים ומקצועות הבריאות.

ו. יצירת מערכת לשמירה על חוסן במקצועות הבריאות ומניעת שחיקה.

ז. גיוס גמלאים במקצועות הנדרשים לתקופות זמן מוגדרות.

ח. תמריצים לעבודה בתחומים בהם המחסור גדול יותר, שנחוצים עבור הליכי שיקום מאירוע אסון (כגון רפואת שיקום ואורתופדיה), התמחות שניה לרופאי משפחה, מתן מענקים ותמריצים לעובדים במקצועות בשחיקה גבוהה.

ט. הכנת סטודנטים למקצועות רלוונטיים לתמיכה נוספת, וגיוסם לעבודה מיידית במערכת הבריאות.

י. עדכון תעריפים לשיקום לצרכי ייצוב המערכת.

יא. בניית מסלולים נקודתיים לתמרוץ לכוח אדם, שפועל במגזר הפרטי לעבור למגזר הציבורי.

יב. הכנסה של מחסני מלאי, שייעשה בהם שימוש במקרה של אירוע חירום, בחינה שנתית של האמצעים הקיימים והיכולות שאמצעים אלו מאפשרים.

יג. גיבוי תקציבי וגמישות חוזית לרכש ציוד ותרופות וחיסונים שנפגעו (בשל פגיעה בתשתיות וברצף שמירה על טמפרטורה שיחייבו השמדות)

#### 4. רפואה מרחוק:

א. שימוש באמצעי רפואה מרחוק וכלים טכנולוגיים אחרים כדי לפצות על חוסרים מקומיים ומעבר נרחב יותר לאשפוז ביתי כדי לפנות מקום במצב של משאבים נמוכים מהרגיל.

ב. שימוש במומחים מחו"ל וברופאים ישראליים שפועלים בעולם, שליחת צילומי רנטגן לפענוח מהיר ומענים רפואיים נוספים שיוגדרו מראש על ידי ניהול עבודה מסודר, הכנת נוהל עבודה לקבלת מענה שיקומי מרחוק בעזרת שימוש ברופאים מחו"ל, בהתאם לדרישות השפה. תיידרש לשם כך התאמת הרגולציה הקיימת בכדי לאפשר שינויים אלו.

ג. הגדרה נצורה של תקנים לרפואה מרחוק במקרה של רעידת אדמה, הגדרה של תקינה לאמצעי ניתור ויכולות טיפול מרחוק שיאפשרו אשפוז בית בכמות גבוהה.

ד. בניית פרוטוקולים לאשפוז בית ושיקום מרחוק ואמצעים לבחינת הדדירות החולה ותגובה במידת הצורך.

ה. הגדרת מודל תמחור, ופרוטוקול טיפולי, לרבות קודי טיפול, שהינו מקובל על משרד הבריאות ואימוצו על ידי קופות החולים. תוך בדיקת אפקטיביות ועלות תועלת למנגנון.

ו. הגדרת כוח אדם מפקח וביצוע ניטור על סוגי הטיפולים הנדרשים בעולמות השיקום מרחוק/בבית (ייתכן והתהליך יחל במרכז שיקום ויעבור לעבודה עצמאית בבית).

ז. בניית תקן למכשירים שונים שיאפשרו שיקום ביתי ודרך השימוש (קבלה ואיסוף) במכשור זה.

ח. הקמת יחידות שיקום בקהילה במחוז החדש שיוקם לאזור הפגיעה עבור כל קופה, בהובלת רופא שיקום ואחות שיקום, שיהיו אמונים על בנייה ויישום נהלי עבודה ותוכנית טיפוליות שיקומיות למבוטחי הקופה במחוז.

יצוין, כי הרחבת מעני הרפואה מרחוק יאפשרו גם התמודדות עתידית עם צמיחת והזדקנות האוכלוסייה וישמשו כקרקע לייעול התהליך בפועל ולדיוקו.

## **5. שירותי בריאות הציבור**

א. **פתיחה של לשכות בריאות הציבור אזוריות לטווח ביניים**, שירכזו את פעילויות המחוזות וישמשו כאחראיות על הבריאות לאזור הפינני בנושאים שונים. זאת, תוך יצירת יכולת תגבור כוח אדם להשלמת פערי כיסוי חיסונים, ניהול אירועים אפידמיולוגיים, פיקוח על אתרי פינני אוכלוסייה, מזון, תזונה ועוד.

ב. **בינוי**: שיקום מהיר של תשתיות קריטיות שנפגעו, בדגש על שיקום תשתיות מים, ביוב, קולחין וחשמל. שיקום האדמה שנפגעה, בינוי באזורים רלוונטיים, שבהם יש גופי מים עומדים ומפגעים תברואתיים אחרים, שימת דגש על שיקום עסקי המזון במידה שנפגעו, ובינוי של עסקי מזון לרעידות אדמה ולמפגעי טבע.

ג. **מערכות לניטור ומעקב אחר התפתחות מחלות**: הקמת מערכת שתאפשר לשפר את ניטור מגמות המחלה, מתן אזהרה מוקדמת, פיתוח חיסונים ואסטרטגיות מניעה. בניית מערך ניטור ותהליכי עבודה נדרשים לצורך בקרה על מניעת מחלות זיהומיות באזור האסון ובמגורי הביניים, ביצוע ניטור מדגמי מתמיד של אוכלוסיית העקורים, ושימוש במערכת טכנולוגית בכדי לאפשר אספקת מזון ומים רציפה למפונים, ניטור איכות מים ומזון.

ד. **פתיחת מעבדות לביצוע דגימות מים, קולחין ומזון**, לפני אישורם לצריכה.

ה. **בניית פרוטוקול תגובה מהירה** ויכולת להפעלת תהליכי בידוד על אוכלוסייה נפגעת במידת הצורך (יידרש בעיקר במצבי שהיית אוכלוסיות באתרי פינני מרוכזים).

ו. **ניטור ומעקב אחר גורמים המפיצים מחלות**: ניטור ובדיקת גורמים המפיצים מחלות, כגון מים, ביוב, קולחין, יתושים ועוד. לשם כך הפתרון יכול לכלול ניהול בתי גידול, ריסוס קוטלי חרקים וכו'.

ז. **בריאות ומניעת תחלואה**: ביצוע פעולות חינוך והסברה לציבור הרחב, יציאה לקמפיינים נרחבים עם הנחיות לשמירה על הבריאות ומניעת תחלואה והדבקה, והצורך בביצוע פעולות שונות, כגון מניעת מגע עם שפכים, פסולת, בעלי חיים משוטטים, שמירה על היגיינה אישית, חיסונים, צריכת מים ומזון בצורה בטוחה.

ח. שימת דגש על מתן מענה בריאותי ותמיכה באוכלוסיות במיקוד – ילדים, זקנים וכו'. שילוב תזונאית בצוות אשר יטפל באוכלוסייה הכללית ובאוכלוסיות רגישות.

ט. בניית תשתית מתקדמת בתהליך ההקמה מחדש של מערכות דיגטליות המחוברות למערכות מי השתיה, למתקני הפקת מים, למערכות הביוב ולמערכות קולחין, לניטור מתקדם של התפרצות מחלות. הכלים יגובו בתוכנות AI לאפיון ותחזית התפרצות של מגיפות מקומיות ולמקרים שונים של זיהום.

י. הבטחת ביטחון תזונתי לכלל האוכלוסייה, תוך שימת דגש מיוחד על תזונה מותאמת לצרכים ייחודיים (חולי דיאליזה, אנשים במצבי בריאות מיוחדים הנדרשים בתזונה מותאמת כחלק מתהליכי ריפוי ושיקום, מצבים אפשריים של פגיעה תזונתית בשלבי השיקום הראשוניים באזורי האסון).

יא. ייבוא מזון – שינויים בהנחיות ורגולציה (לאור פגיעה פוטנציאלית בייצור מזון מקומי שיגדילו צרכי ייבוא).

יב. שיתוף פעולה עם גופים אחרים לשמירה על בריאות הציבור: הגנת סביבה, חינוך, רשות המים, משרד הפנים, משרד החקלאות, רשויות מקומיות, תאגידי מים וביוב, רשויות ניקוז ועוד.

## 6. התפזרות גיאוגרפית והגדלת נגישות לשירותי שיקום: סגירת פערים בהיקף פריסה ואיכות השירותים:

- א. התאמה של תוכנית המיטות בשיקום בהתאם לתרחיש הייחוס של רעידת אדמה.
- ב. העתקת מרכזי שיקום בקרבת מרכזי הפינוי עם ציוד מתאים והסטת כוח אדם למרכזים אלו.
- ג. עיצוב אפשרות התחשבנות לשיקום משאבים וקבלת מטופלים לשיקום ממספר קופות באותו מרכז על בסיס חומרת הצורך ולא השיוך הקופתי.
- ד. הסדרת התקשרות קופות חולים לקבלת מטופלי קופה במרכז יום שיקומי במרחק מצומצם מבית המטופל.
- ה. עדכון תעריף לשיקום במרכזי שיקום פרטיים עבור מטופלים בכיסוי הקופות.
- ו. בניית מערכת טכנולוגית מרכזית לרצף טיפולי בשיקום המקשרת בין קופות החולים למרכזי השיקום האמבולטוריים.
- ז. הקמת יחידת שיקום בכל בית חולים כללי – על פי התוכנית האסטרטגית של אגף השיקום מומלץ, שבבתי חולים גדולים תהיה מחלקת שיקום ובבתי חולים קטנים יותר תהיה לפחות יחידת שיקום.
- ח. הגדלת המיטות לגריאטריה שיקומית בפריסה גיאוגרפית רחבה (על תשתיות של מרכזים גריאטריים קיימים).
- ט. קופות החולים יפתחו סניפים נוספים, בהתאם לפילוח וצורך האוכלוסייה, שיתנו מענה רפואי באזורי מגורי הביניים בטווח הבינוני לאחר האסון. במעבר לשיקום ארוך הטווח הקופות יעבו את הסגלים הרפואיים במוקדים הרלוונטיים על ידי גיוס כוח אדם והסטה של כוח אדם בין אזורים.

י. במהלך החזרה ההדרגתית של המפונים לאזור בתייהם המקוריים יופעל המתווה להחזרת קופות החולים והמחוזות למבנה הרגיל תוך אצילת סמכויות ועיבוי סגלים רלוונטיים. הקופות יפתחו מוקדים רלוונטיים לטיפול באוכלוסייה תוך שימת דגש על רפואת שיקום, שנחוצה לנפגעים.

### **לסיכום**

למשרד הבריאות משימות רבות בשלב ההיערכות (שלב 0) בדגש על חיזוק תשתיות קיימות (שיקום, בריאות הנפש) ובסוגיות רכש, כמו הכנת הסכמי מגירה והסכמי מדף ובהכנת תקנות וחוקים נדרשים.

מפת פעולה אופרטיבית:

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
שלב 0 - היערכות	ארגוני	כלים מהירים לרכש	בניית חוזים והסכמים נצורים מול ספקים לצרכים הרלוונטיים מכרזי מסגרת התקשרויות מותאמות לצרכים ממוקדים	משרד הבריאות: רכש, לוגיסטיקה, אגף שעת חירום	מינהל הרכש הממשלתי משרד האוצר
	תשתיות	הגדלת מענה לשיקום	הרחבה של כ-300 מיטות אשפוז שיקומי (בתי חולים כללים) הרחבה של כ-100 מיטות במוסדות שיקום נוספים הרחבה של שירות אשפוז יום בקהילה	משרד הבריאות: אגף השיקום, אגף תשתיות	משרד האוצר, נציבות שירות המדינה
		הגדלת תשתיות הטיפול	הכנת נהלים לשיתוף פעולה עם המגזר השלישי (יד שרה, אמבולנסים פרטיים)	משרד הבריאות: אגף רפואה כללית – יחידה לרפואת חירום)	
		עצמאות אנרגטית	נדרש מהלך ליצירת עצמאות אנרגטית לבתי חולים שישמשו כאיבודד - על ידי עידוד להצבת פאנלים סולאריים ויכולת אגירה בבתי חולים	משרד הבריאות: אגף תשתיות, שע"ח	משרד האוצר משרד האנרגיה רמ"י
		קיום מלאי חירום מספקים	וידוא מלאי מכשירים וציוד נדרש למערכת הבריאות במחסנים ייעודיים	משרד הבריאות: אחראי לוגיסטיקה ורכש	
	ארגוני	סנכרון מידע בין קופ"ח ובתי חולים	בנייה של מערכת מידע לאיסוף דאטה, סנכרון ממשקים וגישה לנתונים - סנכרון דאטה של מטופלים בין קופ"ח ובין בתי החולים ומשרד הבריאות	משרד הבריאות: פיקוח על קופ"ח, לשכה משפטית	משרד המשפטים

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
	ארגוני	שדרוג מערכות GIS	שדרוג של מערכות ה-GIS בכל הנוגע למערכות מים, שפכים וקולחים	משרד הבריאות: אגף המחשוב, בריאות הסביבה	
	ארגוני	יצירת מאגר של גורמים העוסקים בבריאות	בנייה של מאגר כלל העוסקים בבריאות כולל מידע על מקום העיסוק שלהם, פרטי קשר, מקום מגורים ויכולת להפיץ מידע / בקשות בתפוצה רחבה	משרד הבריאות: מנהל תכנון אסטרטגי, יעוץ משפטי, חטיבת רפואה, חטיבות בתי חולים, קופ"ח	משרד המשפטים רשות האוכלוסין
	ארגוני	מינוי אחראי חירום רשותי	הגדרת ממונה בריאות בחירום רשותי בכל רשות מקומית, שיעסוק בתכנון ובגיוס לקראת אירוע חירום ובהתמודדות איתו	משרד הבריאות: אגף לשעת חירום, לשכות הבריאות, אגף רפואה קהילתית	משרד המשפטים משרד הפנים
	ארגוני	הגדלת כוח אדם	<p>1. הכשרה ראשונית: הגדלה משמעותית של מספר סטודנטים לרפואה בארץ ובחו"ל כך שהכשרה תעמוד על לפחות 2,400 בוגרי רפואה בשנה – מתוכם לפחות 1,800 בוגרי הארץ</p> <p>2. לפנות אל הות"ת והמל"ג לפעול ככל הניתן להגדלת כמות הסטודנטים במקצועות הבריאות בדגש על פיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק,</p>	משרד הבריאות: מנהלת תכנון ואסטרטגיה	הות"ת והמל"ג, משרד האוצר



שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			קלת"ק ופסיכולוגיה 3. הגדלת כמות הסטודנטים לאחיות הכשרה שניונית: 1. הגדלה של מתמחים ברפואת שיקום – בדגש על מתמחי על 2. הגדלה של מתמחים בפסיכיאטריה		
	ארגוני	שימור כוח אדם	הכנת נהלי תמרוץ ומניעת שחיקה ייעודים, ועידוד עבודה בתחומים בהם המחסור חמור יותר (בתחומי הרפואה - שיקום ובריאות הנפש ובתחום בריאות הסביבה)	משרד הבריאות: אגף תקציבים במשרד האוצר, אגף רפואת קהילה אגף בתי חולים בריאות הסביבה	
	סטטוטורי	חיזוק היכולת לתת מענה לאישור מהיר של מבנים ותשתיות	בינוי וחיזוק מבנים ותשתיות קריטיות – מים, שפכים, קולחין, פסולת, עסקי מזון, מוסדות בריאות ומוסדות חינוך	משרד הבריאות: בריאות הסביבה לשכות הבריאות	משרד החינוך משרד הפנים
	ארגוני	טיפול מרחוק	הסדרה של אופן העבודה במרכזי יום שיקומיים ומתן טיפול שיקומי מרחוק	משרד הבריאות: אגף השיקום	
	ארגוני	גיבוש נוהל עבודה בשעת חירום	הסדרה של נוהל עבודה בשע"ח – מתן טיפול שקומי	משרד הבריאות: אגף השיקום	
			הכנת תשתיות לטיפול מרחוק – ציוד, הכשרה נהלים ופריסה של שירות מרחוק בשעת חירום	משרד הבריאות: אגף השיקום	

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
	ארגוני	הגדרת תזונאית למצבי חירום	הגדרת תזונאית ייעודית למצבי חירום, כגון רעידת אדמה, לייעוץ והכוונה מקצועית של מזון ותזונה מותאמת לאוכלוסייה כללית ומצבים מיוחדים	משרד הבריאות: אגף התזונה	משרד המשפטים
שלב 1 - עם קרות האירוע – טווח מיידי	ארגוני	תמיכה ארגונית בהרחבת הצרכים	הפעלת הנהלים הייעודיים וחוקים נצורים עבור תמיכה בגידול בכמות הזקוקים לרפואת השיקום ועבור בריאות הציבור	משרד הבריאות: הרשות העליונה לאשפוז, משרד הביטחון	משרד המשפטים
	ארגוני	מידע ונתונים לצורך קבלת החלטות, מעקב ובקרה	אפיון צרכי הנפצים והעקורים, הפעלת מערכת הנתונים הדיגיטלית לבקרה על שירותי הבריאות שנפגעו והזנה המותאמת לאוכלוסייה שנפגעה ואלו הנדרשים בשעת האירוע	משרד הבריאות: ראש אגף לשעת חירום מכלול קהילה מכלול בתי חולים מכלול בריאות הציבור מכלול בריאות הנפש	משרד המשפטים
	ארגוני	ציוד רפואי	הערכת המחסור בציוד רפואי בטווח הבינוני-ארוך	משרד הבריאות: ראש אגף לשעת חירום מכלול קהילה מכלול בתי חולים מכלול בריאות הציבור מכלול בריאות הנפש מכלול לוגיסטיקה	
	משפטי	הפעלת מכרזים "נצורים"	הפעלת מכרזי המגירה / הסכמי המדף שהוגדרו בשלב 0	משרד הבריאות: רכש לוגיסטיקה, אגף שעת חירום	מינהל הרכש

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
	מידע	הערכת המחסור בכוח אדם	הערכת המחסור בכוח אדם רפואי בטווח הבינוני-ארוך: אנשי רפואה שנפגעו, מספר הנפגעים וסוגי הפגיעות וגיוס למילואים	משרד הבריאות: ראש אגף לשעת חירום מכלול קהילה מכלול בתי חולים מכלול בריאות הציבור מכלול בריאות הנפש	
	ארגוני	הגדלת כוח אדם	הגדלת תקני משרות צוותים רפואיים, כולל מקצועות הבריאות (שעות נוספות), הסטת כוח אדם רפואי, תמרוץ גורמי השיקום הפרטיים לתת מענה במגזר הציבורי הגדלת תקני משרות בריאות הסביבה (גיוס חדש / גיוס גמלאי בריאות הסביבה) הכנת מענקי עידוד למעבר לאזורים שיפגעו	משרד הבריאות: ראש אגף לשעת חירום מכלול קהילה מכלול בתי חולים מכלול בריאות הציבור מכלול בריאות הנפש	משרד המשפטים
	ארגוני	הגדלת כוח אדם	הפעלת תפקידי הביניים	משרד הבריאות: חטיבת רפואה	משרד המשפטים
	ארגוני	הפעלת המגזר השלישי	הפעלת העבודה עם המגזר השלישי (רפואת שיקום, אמבולנסים ועוד)	משרד הבריאות: אגף שעת חירום, מכלול אשפוז	משרד הרווחה, משרד הכלכלה
	ארגוני	גיבוי לאתגרים בכוח אדם	שימוש בסטודנטים לרפואה כעוזרי רופא / תפקידי ביניים. לבחון את האפשרות מול המוסדות האקדמיים להאצת ההליך לאישור התואר לסטודנטים שסיימו את חובותיהם האקדמיים על מנת	משרד הבריאות: מנהל תכנון אסטרטגי, אוניברסיטאות, מועצה להשכלה גבוהה	משרד המשפטים

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			שימשו כרופאים, מוקדם ככל הניתן		
	תשתיות	בינוי	בינוי תעשייתי וחיזוק תשתיות בעת חירום	משרד הבריאות: מנהל התכנון והבינוי	רמ"י משרד הבינוי והישכון
	תשתיות	פתיחה מהירה של שירותי בריאות	פתיחת שירותי בריאות ליד אזורי המפונים (בהינתן שיש פגיעה במרפאות הקיימות)	משרד הבריאות: אגף שעת חירום	משרד האוצר
	ארגוני	שינוע ציוד בהתאם לצרכים	אספקת ציוד רפואי לזקוקים לכך ובתי חולים / קהילה (במידת הצורך)	משרד הבריאות: לוגיסטיקה	
	מידע	מרותקי בית	מיפוי המטופלים ופינויים לאתרי קליטה ייעודיים	משרד הבריאות: אגף החירום, קופ"ח	משרד המשפטים
	רכש	חולים כרוניים	תגבור תרופות כרוניות וייבוא מחו"ל	משרד הבריאות: אגף רוקחות, קופ"ח	משרד האוצר
	ארגוני	גריאטריה / פסיכיאטריה	העברת המטופלים לבתי חולים אחרים שלא נפגעו, הרחבת מיטות במידת הצורך	משרד הבריאות: אגף גריאטריה	
	ארגוני	מערך השיקום	הערכת מצב למעבר לניהול מרכזי של רפואת השיקום	משרד הבריאות: אגף השיקום	
	בריאות הציבור	צמצום התפרצויות של מחלות וזיהומים	מיפוי מידע על הסיכונים הרלוונטיים בהתאם לכמות הנפגעים ואזור הפגיעה	משרד הבריאות: בריאות הסביבה	משרד הביטחון
			מיפוי כל שרשרת המזון החיוניות שנפגעה אשר עשויה להשפיע על הנפגעים והאוכלוסייה הכללית	משרד הבריאות: אגף התזונה, בריאות הסביבה, שירות המזון	משרד החקלאות משרד הכלכלה רשות הנמלים
<b>שלב 2 - טווח</b>	תשתיות	מיפוי מבנים ותשתיות מים	מיפוי המבנים שנהרסו ודרכי הגישה ויצירת תוכנית עבודה	משרד הבריאות: מנהל התכנון והבינוי	רמ"י,

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
בינוני- ארוך			לשיקום, וידוא עבודה לפי הנהלים		משרד הבינוי והשיכון
	סטטוטורי		אישור תוכניות למערכות מים, ביוב, קולחין שנפגעו ונדרש לשקמם ואישור הפעלה שלהן	משרד הבריאות: בריאות הסביבה	רמ"י, משרד הבינוי והשיכון
	ארגוני	שימור כוח אדם	תמריצים לשימור עובדים ומניעת שחיקה	משרד הבריאות: אגף תקציבים במשרד האוצר	משרד האוצר
	ארגוני	ביצוע תחקור	הסקת מסקנות מהתהליכים בשלב 1 ווידוא הטמעה לאורך שלב 2	משרד הבריאות: אגף שעת חירום, כל המכלולים לפעילות של עצמם	
	ארגוני	מעבר למבני קבע	פתיחה / הסטה של שירותי רפואה למגורי הקבע, ופיתוח יכולות שיקום מרחוק, הפעלת נוהל עבודה לתמיכה בשיבה למגורים	משרד הבריאות: מכלול רפואת קהילה, מכלול בריאות הנפש, מכלול גריאטריה	משרד האוצר מינהל הדיר הממשלתי
	ארגוני	ויסות כוח אדם	ויסות כוח אדם בהתאם לחזרה לבתים ושיקום ארוך טווח	משרד הבריאות: מכלול רפואת קהילה, מכלול בריאות הנפש, מכלול גריאטריה	
	ארגוני	יעדים לאומיים להכשרת רופאים	קביעת יעדים לאומיים חדשים בהכשרת מומחים ברפואה בישראל ומקצועות הבריאות	משרד הבריאות: מנהל תכנון ואסטרטגיה, חטיבת רפואה, משנה למנכ"ל	משרד האוצר נציבות שירות המדינה
	ארגוני	הגברת המענה הנדרש ברפואת שיקום ובריאות הנפש	עיבוי המענה ברפואת שיקום ובריאות הנפש באזורים שנפגעו או שפונו אליהם העקורים	משרד הבריאות: אגף בריאות הנפש, אגף השיקום	משרד האוצר

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
	רכש	ציוד רפואי שיקומי	היערכות למתן ציוד שיקומי בהיקפים גדולים מהרגיל למשוקמים טריים ולנכים שהציוד שהיה להם נפגע	משרד הבריאות: אגף השיקום, קופ"ח	משרד האוצר



# אדם וקהילה

פרק 4.2 | חינוך

מערכת החינוך היא אחת מהמערכות הגדולות והמורכבות בישראל, ובנויה מארבע רמות ארגוניות: (1) מטה המשרד, העוסק ברגולציה (מדיניות, חקיקה, רישוי, בקרה ואכיפה), ואופרציה, בדגש על היותו מעסיק; (2) מחוזות המשרד, העוסקים בעיקר בהיבטי פיקוח, מקצועי וניהולי, על מוסדות החינוך; (3) הרשויות המקומיות, המפעילות את בתי הספר ותפקידן הניהולי והפדגוגי הולך ומתעצם בשנים האחרונות; (4) מוסדות החינוך, המבצעים את הפעילות החינוכית, בהתאם למדיניות המשרד.

יצירת שגרת פעילות חינוכית הכרחית לחיזוק החוסן האישי והחברתי של התלמידים, צוותי החינוך, ההורים, הקהילות ובכלל לחוסן הלאומי ולפעילות המשק. הפרק הבא מתייחס להיערכות בשגרה ולשיקום המערכת במיקוד באזורי האסון לאור הנחת היסוד, כי מה שלא עובד בשגרה, לא עובד בחירום. זאת, לצד מתן מגוון מענים מהירים בטווח הביניים ומענים ארוכי טווח לתלמידים ואנשי הצוות החינוכי בשלושה היבטים מרכזיים: (1) שיקום האוכלוסייה בהיבטים חינוכיים ובכללם: רגשיים-טיפוליים, לימודיים וחברתיים; (2) היבטי כוח אדם ו-(3) מענים תשתיתיים לבינוי מוסדות חינוך זמניים ומוסדות לטווח ארוך, ובכללם: חללים ומרחבים ייחודיים, אמצעי קצה, ציוד ותקשורת.

תהליך גיבוש המענים ייעשה בשיתוף הרשות הקולטת ורשות האם עם משרד החינוך והמחוזות הרלוונטיים, מוסדות החינוך, ובשיתוף נציגי הקהילות. כמו כן, יגובשו מדדי תוצאה לטווח ארוך ויונגשו כלי הערכה, כלים למעקב פנימי ומחקרים מלווים.

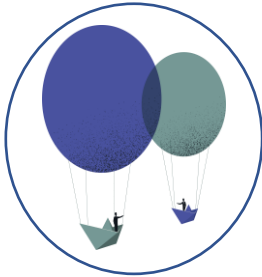
מטרות תוכנית ההיערכות האסטרטגית לרעידות אדמה הן:

1. **תלמידים** מתפקדים מבחינה רגשית, לימודית וחברתית, פנויים ללמידה, מתקדמים בהתאם ליכולתם וכישוריהם.
  2. **מנהיגות חינוכית וצוותי חינוך** בעלי חוסן ומסוגלות להשיב את התלמידים לשגרות חיים.
  3. **אזור האסון** יהפוך לחלוץ של חדשנות, יזמות ומצוינות של מערכת החינוך בישראל.
- לאור זאת, חזון תוכנית העבודה הנוכחית מבוסס גם הוא על עוגני חזון מערכת החינוך: יציבות, גמישות וצמיחה, כדלקמן:



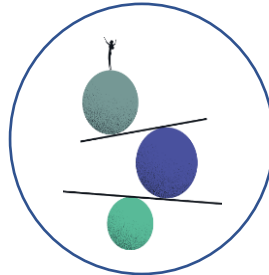
## "חינוך בונה קהילה, קהילה בונה חינוך"

אזור האסון יצמח וישגשג באמצעות יצירה וחיזוק השייכות לקהילה ויהפוך לחלוץ של חדשנות, יזמות ומצוינות של מערכת החינוך הישראלית.



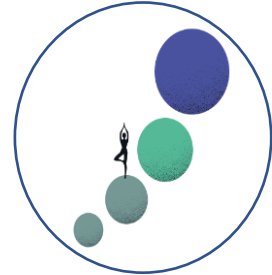
### צמיחה

מערכת החינוך תצמח מתוך המשבר. כגודל השבר יהיו גודל הצמיחה והשינוי. לתוכנית יגובשו יעדים ומדדים חדשים ומותאמים להמשך.



### גמישות

מנהלי המחוזות, הרשויות המקומיות ובתי הספר יקבלו גמישות בניהול השיקום. המטה יהווה רגולטור, תומך, מסייע מלווה ועורך בקרה על התהליכים תוכנית העבודה תעודכן באופן מותאם והדרגתי, בהתאם לצרכי הרשויות וקהילותיהן.



### יציבות

יש לייצב את המערכת מהטלטלה, במיוחד באזור האסון.

נדרש לייצר רצף מענים חינוכיים כדי לחזק את החוסן של התלמידים וצוותי החינוך, לאפשר חזרה הדרגתית לשגרה.

## אתגרים והזדמנויות:

### אתגרים חינוכיים:

#### א. רגשי טיפולי:

- קושי בשמירת הרציפות התפקודי
- פגיעה קשה בחוסן האישי והחברתי של התלמידים, צוותי החינוך וההורים בעקבות הטראומה, החרדה ואי-הוודאות
- עליה בהיקפי הבעיות הרגשיות ובהתנהגויות סיכניות

#### ב. פדגוגי:

##### 1. תלמידים:

- העמקת האתגרים בקרב אוכלוסיות מיוחדות (חינוך מיוחד, ליקויי למידה והפרעות קשב, ילדים ונוער בסיכון, עולים, מחוננים)
- פערים לימודיים מתרחבים
- היעדר פניות/פניות ללמידה
- צורך בגיבוש מענים פרטניים, מותאמי קהילה/צרכים/רמת פגיעות
- צורך במענה מותאם וממוקד לבחינות הבגרות והערכה חיצונית

##### 2. תשתיות:

- הרס של תשתיות תקשורת וחשמל שיובילו לפגיעה במתכונת הלמידה מקוונת
- הרס מבנים ומוסדות חינוך
- הסבת מוסדות חינוך למקלטים
- שיבוש מערך ההסעות למוסדות החינוך (צירים חסומים, היעדר נהגים)

##### 3. כוח אדם

- כוח אדם בהוראה: חוסרים בכוח אדם למתן המענים, השבת מערכת החינוך לרציפות תפקודית, פגיעה בחוסן ובמסוגלות חלק מהצוות החינוכי לתת מענה לימודי, רגשי וחברתי לתלמידים
- כוח אדם במטה ובמחוז

##### 4. הרס תשתיות חינוכיות ועומס על מבנים קיימים וזמניים:

- קיים עומס תלמידים על התשתיות הקיימות, לצד תשתיות חינוכיות ישנות ולא מעודכנות

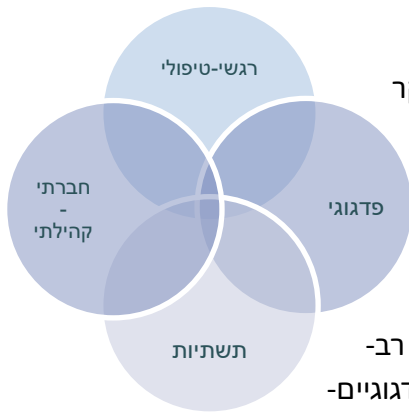
## אתגרים מערכתיים:

### א. מנגנוני ניהול ותיאום

- ריבוי רבדים וגורמים מטפלים, החל מהיחסים בין משרד המטה, למחוזות, לרשויות ולמנהלי בתי הספר, ועד לתיאום בין משרדים שונים ונותני שירותים חברתיים.
- קושי במעקב והתאמת מענים לפי הצרכים המשתנים.

### ב. לוגיסטיקה ורכש

תידרש היערכות לוגיסטית מורכבת של חוזי התקשרות, ניהול משאבים, ניהול תקציבי ותיאום בין גורמים רבים בכדי לספק את המענים הנכונים לצרכים הנכונים בצורה יעילה וחסכונית. תהליכי רכש מסורבלים ומבוזרים מדי מייצרים חוסר יעילות מהותי.



ג. מבני חינוך שאינם עומדים בתקן של רעידת אדמה (בהתאם לדוח מבקר המדינה והחלטת ממשלה משנת 2010 לשדרוג מוסדות חינוך שנבנו לפני 1980).

### המענים לאתגרים החינוכיים יינתנו תוך שמירה על שלושה עקרונות ליבה:

1. **יציבות - רציפות והמשכיות** במתן המענים החינוכיים: רגשיים-טיפוליים, פדגוגיים וחברתיים, וכן בהיבט של הבינוי, כמו גם מעטפת תומכת של תקצוב רב-שנתי. מתוך נקודת מבט הוליסטית, הכוללת היבטים פסיכו-פדגוגיים, פדגוגיים-טיפוליים-חברתיים, חינוך פורמלי ובלתי-פורמלי, תשתיות וניהול. הסבתכלות הוליסטית ביחס לתלמיד, לאנשי הצוות החינוכי, להורים ולרשויות.
2. **גמישות – מענה חינוכי מותאם קהילה ואוכלוסייה:** סביבה חינוכית מיטבית ככל שניתן, הבאה לידי ביטוי במענים פדגוגיים-טיפוליים-חברתיים מותאמים לכל שכבת גיל וסוג אוכלוסייה.
3. **צמיחה- חדשנות:** בטווח הארוך אזורי האסון יהפכו לחלוץ של חדשנות, יזמות ומצוינות של מערכת החינוך הישראלית.

## תפיסת הפתרון

### 1. המשרד יכין מראש נוהל ביחס לניהול תהליכי עבודה במצב חירום הכולל:

- הגדרת אחריות המטה ותפקידיו בחירום כגורם מתכלל.
  - הגדרת מנגנוני ביצוע: הגדרת גורם מתכלל וצוותי עבודה.
2. הגדרת סמכות המחוז הקולט ותפקידיו, תוך התייחסות לאוכלוסיות כמו החינוך ההתיישבותי, החרדי והערבי, לפי סוגי המוסדות והאוכלוסיות שפונו. הסמכות לניהול האירוע תוטל על המחוז הגיאוגרפי בו ארעה הרעידה, בשיתוף המחוז הקולט את העקורים ובתיאום עם הרשות המקומית. גורמים אלה יגבשו תוכנית שיקום התואמת את מאפייניה הקהילתיים וצרכיהן בכפוף למתווה עבודה סדור, בהתאם לציר הזמן: היערכות בשגרה, בטווח הביניים ובטווח הארוך, כפי שמפורט במסמך זה.

3. הגדרת היחסים בין המשרד לרשויות.
4. הגדרת תפקיד (איש מקצוע) לאחראי שיקום ארוך טווח שעובד מול הרשות המקומית ושיתוף ציבור.
5. הגדרת תפקיד לממונה חירום בכל מוסד חינוכי (מעון, גן בית ספר)/נאמני חירום.
6. הגדרת עקרונות העבודה המשותפים בחירום.
7. **מנגנון הפעלה למידע ונתונים בזמן האירוע:** מומלץ להקים **מנגנון לניטור מידע (כגון משל"ט)** ומיסוד תשתיות תומכות המסוגלות לתת מענים אפקטיביים כבר בשגרה, ובהם נתונים, כוח אדם, ולוגיסטיקה. המשרד יפעל להסרת חסמים ובירוקרטיה.

#### 8. ניהול נתונים:

- מערכת אחידה עם תשתית נתונים מתעדכנת באופן שוטף על גבי פלטפורמה טכנולוגית. הנתונים יכללו את מצבת התלמידים וצוותי ההוראה המפונים והמתפנים וכן את נתוני כלל המוסדות החינוכיים בארץ: מעונות, גני ילדים, בתי ספר יסודיים ועל-יסודיים, פעילויות בלתי-פורמאליות וכוח עזר ממגוון עמותות, תנועות נוער, מכינות קדם-צבאיות ועוד. תשתית הנתונים תכלול גם את נתוני הטיפול הרגשי והחברתי.
- הגדרת ראש דאטה בכל מרכז מפונים.

9. **ניהול שותפויות:** המשרד יתחזק ויישפר את קו הסיוע וערוצי ההסברה הפנים-משרדיים והחוץ-משרדיים.

10. **לוגיסטיקה:** יופעל מרל"ג בשלושה אזורים: צפון, מרכז, דרום, לאיגום הדרישות ולאספקה מהירה ואיכותית של הציוד הנדרש, ובכלל זה גם חוזי התקשרות עם ספקי משנה בנושאים מגוונים תוך תיאום עם הרשויות והמחוזות.

#### 11. כוח אדם בהוראה:

- א. **עיבוי המערך הקיים בשגרה** באמצעות מילואים אזרחיים - מגוון ערוצים עבור עתודות לסייעות, גננות, מורים ומנהלים; בניית קורסים להסבות אקדמאים, סטאז'רים בחינוך; כוח עזר מהמגזר השלישי ומתנדבים.

#### ב. **רתימת כוח עזר זמין ובעל נגישות מהירה בחירום, כגון:**

1. גיוס, בסיוע מנהלי בתי הספר, של צוותי החינוך המקוריים ככל שיתאפשר, לצד צוותים מנוסים ומקצועיים נוספים ולשמרם עד חזרתם למוסדות הקבע בטווח הארוך.
2. תפעול ההסבה להוראה, בייחוד עובדים שאיבדו את מקום העבודה לאחר האסון.
3. תיעול ההתנדבות הקהילתית - באמצעות איתור של היכולות הקיימות (כמו: שימוש בצוות חירום יישובי)
4. בניית מנגנוני תמרוץ: משרד החינוך ומשרד האוצר יבחנו גיבוש של כלי תמרוץ אפשריים כמו תוספת שכר או שעות גמול, הקלה בשכר דירה וכדומה (מודל אילת), לצורך איוש מהיר של

צוותי טיפול וחינוך איכותיים. כמו כן, תוספת **פעוטונים ומסגרות** לילדי עובדי הוראה במקום העבודה, לרבות בניית מגורים לצוותי התגבור בתחום החינוך מעבר לעקורים עצמם.

5. שימוש במערכת הגפ"ן המאפשרת גמישות-פדגוגית-ניהולית באמצעות תקצוב לכל רשות וכל מוסד חינוכי לגיוס משאבים שונים, לרבות כוח האדם (באמצעות קניית שעות בודדות).

6. בניית הדרכות לחרום: לעובדי הוראה ובכללם מטפלות במעונות, גננות וצוותי חינוך בבתי הספר בארבעה תחומים מרכזיים:

- תורה ונהלים
- הכשרות – תוכנית רב גילית 360 "יום כתום", בכיתות ח'\*, כיתות י' ובמכלולי חינוך.
- תרגילים – חובת תרגול בתחילת שנה ותרגילי רע"ד ארציים
- תחום התשתיות והאמצעים: התקנת מערכות התרעה מקומיות ורכש ארונות חילוץ קל לבתי הספר

## 12. כוח אדם במטה ובמחוז:

א. הגדרת בעלי האחריות והסמכות לפי המענים המרכזיים הנדרשים בהתאם לתוכנית השיקום ובהם: מינהל כלכלה ותקציבים, מינהל ביטחון וחירום, מינהל בינוי ופיתוח, אגף כוח אדם בהוראה, מינהל עובדי הוראה, מינהל פדגוגי, שירות פסיכולוגי ייעוצי (שפ"י), אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון, מינהל חברה ונוער, מינהל הפיתוח והבינוי ומינהל תקשוב.

ב. בחינת מודל לעיבוי תקנים במטה ובמחוז בתהליכי איוש מזורזים לטובת יישום תוכנית השיקום.

ג. מינוי פרויקטור במטה ובמחוז (נאמן חירום) למוסדות שנפגעו.

ד. איוש תפקידים במרל"ג ובמשל"ט.

ה. הגדרת 'מטלה נוספת' לתקופה תחומה לעובד קיים.

13. **חיזוק מבני מוסדות חינוך:** כיום ישנם כ-1600 מוסדות חינוך באזורים מועדים לרעידה, שאינם עומדים בתקן ועלולים לקרוס בזמן הרעידה. מהחלטת הממשלה לשנת 2010 בדבר הצורך המיידי בחיזוק מוסדות חינוך ועד היום, 5% בלבד מעבודות החיזוק בוצעו עד כה. היות והדרכים הקונבנציונליות לעמידה בתקן כרוכות בעלויות גבוהות, בזמן ובפינוי המוסדות הקיימים, קיימות כיום שיטות חדשניות בעלות נמוכה שביכולתן לזרז את חיזוק המוסדות בזמן מועט ככל הניתן.

14. **שיקום תשתיות החינוך:** ההרס הנרחב הוא הזדמנות לתכנן את מיקומי המוסדות מחדש ואף את ההקצאה הנכונה של מוסדות חינוך ביחס לבניה מחדש של השכונות השונות, מתוך תפיסה פדגוגית חדשנית ופורצת דרך. בעולמות הבינוי יוגדרו שני צוותים נפרדים:

- **צוות טווח ביניים** – גיבוש וניהול המענים הדחופים לשלב הישוב מחדש באתרי ביניים מתוך מודל 'מרכזי יחד' – הגדרת צרכים ומענים אפשריים בבנייה קלה, הגדרת מרחק ממבנה המגורים, אפשרויות להרחבות במקומות קיימים אל מול בנייה נפרדת. מתן מענה לכלל שכבות הגיל: מגיל

הרך (לידה -3) ועד על-יסודי וכן בהתאם למענים הנדרשים לאוכלוסייה ייחודיות, כמו: נוער בסיכון, חינוך מיוחד.

○ **צוות טווח ארוך** – הגדרה של בית הספר העתידי מתוך סט פרוגרמות חדשניות לבניית מוסד חינוכי והתאמתם לזרמי חינוך שונים, בעזרת צוותי המשרד ואדריכלים רלוונטיים. הצוות יבנה מספר סקיצות עקרוניות לבחינת הרשויות הנפגעות והקהילות, ויתאם את התהליך התיכנוניים עם צוותי התכנון והרשויות במטרה להתאים לצרכי הקהילות השונות ותחזית הצמיחה ארוכת הטווח. התכנון לוקח בחשבון את צרכי החינוך הרגשי-טיפולי, חברתי-קהילתי ולימודי.

#### **טו. פדגוגיה**

לאחר האסון, בטווח המיידי לא צפויה להיות מערכת לימודים מסודרת ורציפה. בטווח הביניים, עם התבססות כוח אדם מקצועי, המועסק בצורה מסודרת לאורך זמן, תיתכן הסדרה של מערכת שעות, תקינה ותוכניות לימודים ממוקדות ומותאמות, בהתאם ליכולת התלמידים ואנשי הצוות. התקציב התוספתי יאפשר לרשות הקולטת ולמוסד החינוכי הזמני לתת מענים חינוכיים בתצורה גמישה, ובכללן: תוכניות פדגוגיות ייחודיות, תוכניות פיתוח חוסן וכלים להתמודדות רגשית, תוכניות חברתיות להפגה ולחיזוק תחושת השייכות לקבוצת השווים ולקהילה, הכשרות צוותי הוראה, פעילויות בלתי פורמאליות או/ו יוזמות רשותיות ומוסדיות. התוכניות פונות לכלל שכבות הגיל וסוגי האוכלוסייה, כגון: חינוך מיוחד, נוער בסיכון, מחוננים וכיוצא בזה.

מפת פעולה אופרטיבית:

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
שלב 0 - היערכות	ארגוני	מענה הוליסטי לצרכים חברתיים ורגשיים	יצירת מנגנון תיאום בין-משרדי	משרד החינוך	גוף הליבה, משרד הבריאות ומשרד הרווחה
	ארגוני	מענה חינוכי מותאם לאוכלוסייה עקורה	הגדרת נוהל חירום לניהול אוכלוסייה עקורה מפת תפקידים בחירום, צרכים, הגדרה מראש של תפקידי מפתח במטה ובמחוז בחירום	משרד החינוך	שלטון מקומי נציבות שירות המדינה
	ארגוני	ניטור ומעקב על מידע	הקמת מנגנון לניטור מידע: נתונים מתעדכנים באופן רציף	משרד החינוך	מערך הדיגיטל שלטון מקומי
	משפטי	התקשרויות מהירות	יצירת מכרים נצורים למענים חינוכיים ולוגיסטיים, לרבות לצרכי כוח אדם ושירותי חברה ונוער	משרד החינוך	מנהל הרכש- החשב הכללי במשרד האוצר
	ארגוני		קביעת מקום מושב ש המרלו"ג, הכנה למכרז נצור וסיוור ספקים במרב"ד	משרד החינוך	החשב הכללי במשרד האוצר
	ארגוני	עתודות כוח אדם לחינוך: מאגר עומד, מערך התקשרות והתאמת זכויות מגוייסים	בנייה וחיזוק מאגר "מילואים בהוראה" הגדרת נוהל גיוס והפעלה של מערך המילואים	משרד החינוך	שלטון מקומי, נציבות שירות המדינה, אגף תקציבים במשרד האוצר,

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
					שירות התעסוקה
	ארגוני	עיבוי כוח האדם	הגדרת מודל לתמרוץ כוח אדם לשימור, גיוס והסטה, בניית עתודות והגדרת תפקידים במטה, בחינת מודל לעיבוי תקנים במטה ובמחוז בהתאם לצורכי תוכנית השיקום	משרד החינוך	נציבות שירות המדינה, הממונה על השכר – משרד האוצר
	ארגוני	פדגוגיה	פיתוח חומרי לימוד, תוכניות רגשיות וחברתיות לפי גיל וסוג אוכלוסייה	משרד החינוך	
	ארגוני	חיזוק מוסדות חינוך שאינם בתקן	יישום פתרונות זולים ומהירים על מנת לחזק כמה שיותר מוסדות חינוך עם שיטות חדשניות בעלות נמוכה	משרד החינוך	פיקוד העורף משרד האוצר
<b>שלב 1 – עם קרות האירוע – טווח מיידי</b>	ארגוני	עבודה במקביל על פתרונות לטווחי זמן שונים	קביעת צוותים יעודים לניהול שלב הביניים וצוות יעודי לטווח הארוך, בחינת מינוי פרויקטורים ייעודיים	משרד החינוך	
	ארגוני	תפיסה הוליסטית של המענים	סנכרון ותיאום בין הצוותים	משרד החינוך	
	ארגוני	מענים חינוכיים במגורי העקורים	קביעת מודל "מרכזי יחד" בינו מרכזיים לימודיים בתצורות שונות, כגון: מבנים שכיית	משרד החינוך	גוף הליבה



שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			מבני ציבור ומתקני מרכזי קליטה		
	מידע	מידע אמין לצורך קבלת החלטות בנושא כוח אדם	מיפוי צרכים בכוח אדם בהתאם לפגיעה ולחוסרים	משרד החינוך	
	ארגוני	מוסדות חינוך בתפקוד מלא	איוש תקני חירום במטה ובמחוזות בהתאם לצורך	משרד החינוך	נציבות שירות המדינה
	ארגוני	הגדלת כוח האדם	תפעול ההכשרה של אנשי צוות חינוכי במהירות כדי להשלים חוסרי כוח אדם, בדגש על יועצים ומטפלים	משרד החינוך	מוסדות הכשרת מורים
	ארגוני	הגדלת כוח האדם	גיוס כוח אדם באמצעות תמריצים	משרד החינוך	שלטון מקומי, נציבות שירות המדינה, אג"ת – משרד האוצר, שירות התעסוקה
	ארגוני	מענים חינוכיים: רגשיים, חברתיים ולימודיים	הנגשת טיפולים רגשיים ותוכניות לבניית חוסן רגשי וטיפול בטראומה באופן מידי לכלל שכבות הגיל (לידה-18) ולאנשי הצוות החינוכי יצירת סדר יום לימודי לשמירה על רציפות לימודית	משרד החינוך	משרד הרווחה, משרד הבריאות
	ארגוני		<b>חברתי</b> - הפעלת פעילויות הפוגה באופן מיידי לכלל שכבות הגיל (לידה-18)	משרד החינוך	

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			ולאנשי הצוות החינוכי		
	ארגוני	חיזוק הנוער	גיוס בני הנוער לפעילות השיקום, התנדבות, עזרה בקהילה	משרד החינוך	מגזר שלישי תנועות נוער צה"ל
	ארגוני	מענה חינוכי בטווח הביניים	הקמת מוסדות חינוך זמניים באתרי הפינוי: <ul style="list-style-type: none"> <li>שימוש במבנים יבילים</li> <li>שילוב במוסדות חינוך קיימים ברשות הקולטת</li> </ul> הסבת מבני ציבור/ מתחמי אירוח	משרד החינוך	
	ארגוני	חדשנות ומצוינות בחינוך	גיבוש תוכניות פדגוגיות לבית הספר העתידי בשיתוף ובהתאמה לצרכי הרשות בה התרחש האסון ומוסדות החינוך שבשטחה	משרד החינוך	אקדמיה מגזר שלישי מגזר פרטי
	ארגוני	מעקב ובקרה	גיבוש מדדי תוצאה, כלים למעקב פנימי	משרד החינוך	גוף הליבה
שלב 2 – טווח בינוני-ארוך	מימוני	תקצוב תפעול והקמה	הפעלת תקציב החירום	משרד החינוך	אגף תקציבים במשרד האוצר, גוף הליבה
	ארגוני	מעני חינוך מיטביים לאוכלוסייה	בניית בית הספר העתידי/שיקום המקומות שנהרסו – תכנון וביצוע	משרד החינוך	גוף הליבה

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
	ארגוני	שמירה על רצף חינוך, שימור וגיוס כוח אדם	רתימת המנהלים לגיוס צוותי החינוך המקוריים שלהם ככל שיתאפשר. גיוס צוותים מנוסים ומקצועיים דרך תמריצים	משרד החינוך	מוסדות להכשרת מורים מגזר שלישי
	ארגוני	שמירה על רצף חינוך, שימור וגיוס כוח אדם	הפעלת מנגנוני התימרוץ לגיוס ושימור אנשי צוות חינוכי מנוסים ואיכותיים לטווח ארוך	משרד החינוך	שלטון מקומי, נציבות שירות המדינה, אגף תקציבים במשרד האוצר, שירות התעסוקה
	ארגוני	מענים רגשיים	<b>רגשי</b> - איתור צרכים רגשיים מתמשך, בדגש על בני הנוער ואוכלוסיות מיוחדות המשך הטיפול הרגשיים והסדרתם בתוכנית עבודה מתמשכת הפעלת תוכניות רגשיות ייחודיות	משרד החינוך	משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי
	ארגוני	פדגוגיה מותאמת	<b>פדגוגי</b> - איתור צרכים לימודיים מתמשך	משרד החינוך	
	ארגוני	ביסוס תחושת השייכות האישית והקהילתית	<b>חברתי</b> - הפעלת תוכניות חברתיות של המפונים בשילוב עם תוכנית הלימודים הפורמאלית	משרד החינוך	משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			חברתי- המשך פעילות הפגתית לצרכי בניית חוסן	משרד החינוך	משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, מגזר שלישי, מגזר פרטי
	ארגוני	חזרה מיטיבית למצב שגרה	תכנון החזרה של תלמידים למוסדות החדשים/משוחזרים	משרד החינוך	משרד הבינוי והשיכון, מנהל התכנון



# אדם וקהילה

פרק 4.3 | רוחה וקהילה

רעידת אדמה תפגע בכל היבטי החיים באזור הנפגע' ובתוך כך פגיעה חמורה בחוסן הפרטי והקהילתי של אוכלוסיות נרחבות. אלו יתבטאו בין השאר בגידול משמעותי בביקוש לעזרה ותמיכה של שירותי הרווחה בטווח הבינוני והארוך, גם מספר שנים לאחר רעידת האדמה.

אירוע אסוני כמו רעידת אדמה עלול לגרום להשפעות פסיכו-סוציאליות ארוכות טווח, מגורמים מגוונים:

- **השפעה פסיכולוגית:** מתח מוגבר, חרדה וטראומה, לצד מצוקה רגשית, תחושת כאוס וחוסר אונים;
- **פגיעה בשגרה:** אובדן מבנים ושגרה מוכרים;
- **מחסור במשאבים:** גישה מוגבלת למשאבים חיוניים כמו מזון, מים ומקלט;
- **פירוק של מבנים חברתיים:** אובדן רשתות תמיכה ומבני קהילה כחלק מהעקירה מהסביבה הטבעית;
- **אתגרים כלכליים:** אובדן עבודה ולחץ כלכלי לאחר אסון, קשיים כלכליים.

תהליך השיקום בטווח הבינוני והארוך, כולל תהליך ליווי וטיפול מתמשך של אדם, חברה וסביבה שתפקודם נפגע כתוצאה מהפגיעה הפיסית והנפשית או בשל שינוי קיצוני של מצבם האישי-חברתי וסביבת החיים שלהם. מטרת השיקום היא שיפור החוסן הפיזי, הרגשי והכלכלי של הפרט, המשפחה והקהילה, לצד מתן כלים ותמיכה בהתמודדות עם טראומה ושכול, שלומות אישית, חברתית ומשפחתית.

למול הצרכים הרבים והמורכבים בתקופת השיקום, המערכות הסוציאליות יידרשו לתפקוד מוגבר הן בהיבט הביקוש למענה רווחתי והן בפיזור הגיאוגרפי שידרש, ובתוך כך לפערים ואתגרים בהיבטי כוח אדם. בנוסף לכך, פגיעותיה של רעידת אדמה לא ייפסחו על כוח האדם המקצועי בתחום הרווחה, דבר שצפוי להעמיק את המחסור אף יותר. לפיכך, נדרש להיערך להגברת שירותי הרווחה לפרק זמן ממושך בקרב האוכלוסיות שנפגעו, לצד המשך התפקוד השגרתי באזורים שלא נפגעו.

פרק זה כולל מיקוד בתגבור המענים פסיכו-סוציאליים, היערכות לתגבור וצמצום שחיקה של כח האדם, וכן הבניית תהליכי עבודה ומנגנונים לעבודה בתקופת השיקום בטווח הבינוני והארוך.

### אתגרים והזדמנויות

#### אתגרים:

#### 1. מערך טיפולי סוציאלי הוליסטי לשיקום ארוך-טווח לאחר רעידת אדמה:

א. **חיוניות שירותי הרווחה:** מענים סוציאליים ניתנים ברמה פרטנית, משפחתית וקהילתית, בקהילה ובמסגרות חוץ ביתיות. לאחר רעידת אדמה, קיימת פגיעה רחבה באוכלוסיות שונות, ושירותי הרווחה מלווים את הניצולים לאורך תהליכי השיקום ומהווים בסיס לשיקום חיים. בנוסף לשירותי בריאות הנפש, נדרש מענה לצרכים חברתיים התורמים לחוסן בטווח הארוך, לרבות שיקום רשתות חברתיות משובשות, סיוע ללכידות קהילתית ומתן סביבה תומכת.

ב. **עלייה בהיקף התנהגויות מסוכנות וצרכים סוציאליים של הפרט:** לאחר אסון, רבים בחברה סובלים ממתח, פוסט-טראומה, חרדה, דיכאון והשפעות נפשיות נוספות. בנוסף, שינוי בפריסת האוכלוסייה לאור פינוי נרחב של אנשים מבתיים למגורי ביניים ארעיים, במקביל לאיבוד מקור

הכנסה, תחושות חוסר ודאות, לחצים רבים וסביבה כאוטית מהווים זרזים לגידול במצבי סיכון מגוונים.

## 2. כוח אדם

א. **עלייה בביקוש:** תחול עלייה משמעותית בנזקים למערך שירותי הרווחה בשל ההתמודדות עם העקירה מהבית, אובדן התעסוקה, אובדן בני משפחה ושכול, ניתוק ממסגרות חינוכיות ומהקהילה.

ב. **פריסה גיאוגרפית של שירותים ותמיכה:** הסטות האוכלוסייה ייצרו חוסר איזון בנקודת התמיכה ועומס על המערכת, שיקשו על טיפול מיטבי.

ג. **מחסור בהיצע כוח אדם ושירותים מקצועיים:** לפי הערכה, צפוי מחסור של כ-20% בעובדים הסוציאליים ברמה הארצית. יתרה מזאת, מעורבות של כוחות התנדבותיים שיירתמו לסיוע בתחילת האירוע תלך ותיחלש ולא תוכל להוות עוגן להישענות בשיקום ארוך-הטווח. בנוסף, צפויה בעיה של מחסור בשירותים חברתיים ככלל ובפריפריה ביתר שאת, שקיימת גם כיום.

ד. **המעבר מהטיפול בשלב החירום לשלב השיקום הבינוני וארוך הטווח:** ההתמודדות של מערכת הרווחה עם השלכות האסון תתחיל כבר במצב החירום ויידרש סנכרון מרבי בתהליכי העבודה ובמנגנונים בעת המעבר לתוכנית השיקום בטווח הבינוני והארוך, על מנת להבטיח רציפות טיפולית ומיצוי של המאמצים.

## 3. דיגיטציה ומערכות מחשוב – העברת מידע על מטופלים:

א. **סנכרון בתיק הטיפולי:** כיום, תיק לקוח לכל פרט במערכת הרווחה יושב תחת רשות ספציפית ולא מנוהל ברמה ארצית. במקרה של פינוי, עלול להיווצר חוסר סנכרון ורציפות במענה הטיפולי.

## הזדמנויות – כלל התחומים

1. נקודת המשבר הן הזדמנות לבניה מחודשת של המערכת (BBB), הן בשיפור תהליכי עבודה והן במיקום חלק מהפתרונות הרווחתיים עבור האוכלוסייה.

## תפיסת הפתרון

### 1. מערך טיפולי סוציאלי הוליסטי לשיקום ארוך-טווח לאחר רעידת אדמה:

השירותים יספקו מענה לארבעה תחומי חיים מרכזיים: חוסן כלכלי ופיזי, שלומות אישית ומשפחתית, טיפול בטרומה ושכול וחוסן קהילתי.

### תפקידי משרד הרווחה ברמת המטה והמחוזות:

א. הרחבת והתאמת תוכניות רווחה ייעודיות לאוכלוסיות במיקוד, וביניהן: טיפול בנוער בסיכון, אזרחים ותיקים, אנשים על רצף הסיכון, מרכזים טיפוליים הורים-ילדים, אלימות במשפחה, נפגעי עבירה, פגיעות מיניות, משפחות במשבר גירושין, מוגבלויות ועוד.

ב. הפעלת ועיבוי סל שירותים לאזרחים בהתאם לצרכים במעגלי הפגיעה השונים.

ג. הרחבה של מענים חוץ ביתיים לגילים שונים בהתאם לצורך.

ד. התאמה של מודל העבודה של עובדים סוציאליים (עו"ס) לטיפול בטרומה, שכול ואובדן תוך הבטחת ראייה מערכתית ומקיפה של צרכי האוכלוסייה.

- ה. הכשרת כוח אדם: הכנה מקצועית מוקדמת של צוותים מקצועיים לטיפול בשכול וטראומה, לרבות הכנה של עזרים וכלים שיכולים לשמש להתערבויות מקצועיות (לומדות, סרטונים, מערך הדרכה).
- ו. הכשרת עובדים לזיהוי מצוקה בקרב אוכלוסיות מועדות; העשרת המסוגלות המקצועית להתערבות – אישית ומשפחתית; התערבות-טיפולית-קבוצתית; הדרכות חירום ומתן ארגז כלים תואם עבור אנשי מקצוע.
- ז. הקמת מנגנון למידה, איסוף מידע ומדידה יישובי וארצי, וכן ומערכות מידע ייעודיות, שמתואמות עם המערכות הקיימות ברשויות המקומיות ובמשרד הרווחה.

#### תפקידי הרשות המקומית:

- א. גיבוש מודל העבודה: מנהל/ת אגף הרווחה ברשות יוביל את התכנון העירוני. העיר תעבוד במודל עבודה פרטי, משפחתי וקהילתי, תוך הפעלת צוותי פעולה של עובדים סוציאליים מנהלי התערבות, שילוו את הנפגעים ובני משפחתם ברמה פרטנית וקבוצתית.
- ב. יושם דגש על חוסן רגשי כלכלי ומיצוי זכויות, ויוקמו צוותי טיפול לטראומה ושכול, שיספקו ליווי משפחתי. העובדים הסוציאליים הקהילתיים יפתחו תוכניות מגוונות לפיתוח ובינוי הקהילה כולל תהליכי גישור ובניית הסכמות בקהילה.
- ב. לצד השירותים לקהילות יתוגברו מעני החירום בקהילה כמו צח"י וצח"ש.
- ג. פתיחה של שלוחות עירוניות ומתחמים באזורי המפונים, למתן טיפול רווחתי בנושאים שונים, על פי הצורך.
- ד. ניהול תקציב:
- מנהל מחלקת הרווחה ינהל תקציב גמיש לטובת הפעולות בהתאם לצרכים המשתנים.
  - התקציב להקמת השירותים והתוכניות יורכב מתקציב לפעולות והקצאה לכוח אדם.
  - יוקם במחלקה מנגנון רשותי להתאמה ושינוי תוכניות לאורך כל תקופת השיקום בטווח הבינוני והארוך.

## **2. כוח אדם:**

### לפני הרעידה:

- א. תתבצע היערכות מקדימה באמצעות הקמת מאגר כוח אדם טרם האירוע, שישמור על כשירות בשגרה ויופעל במהירות במקרה חירום בהתאם לצורך תוך הבניה של בעלי תפקידים תוספתיים, בדגש על עובדים סוציאליים בגמלאות, תומך עובד סוציאלי ומרכזי מידע תכנון וניתוח נתונים. תיבחן הדרך הנכונה להקמת המודל בהתאם לפיילוט המתגבש במשרד הרווחה.
- הגדרת תפקידי ומוקדי התערבות של הרשויות המקומיות לאור פינוי האוכלוסייה והצורך לעבות את מערכי הטיפול המקומיים, לרבות הסדרת נהלי עבודה בין רשויות קולטות לרשויות האם, בדגש על צרכי רשויות האם.
- הנהלים יכללו: הגדרת אחריות וסמכויות, מנגנוני תקצוב והכרעה, תגבור תקציבים, יכולות, כוח אדם, מענים והכשרות של הצוותים בהיבטי טיפול ובחינת אפשרות למודל עבודה גמיש עם הרשות הקולטת. במידה שהקהילה תפוזר גיאוגרפית התקציב יועבר לרשות האם, שתעביר את הסכומים



הרלוונטיים לרשויות הקולטות עבור תמיכה וטיפול בתושביה שמתגוררים בה, כל עוד לא הוסדר תהליך אחר.

ב. יצירת נהלים לשילוב חברה אזרחית ומגזר עסקי בצורה יעילה ומקיפה.

ג. יצירת מערכת לשמירה על חוסן העובדים ומניעת שחיקה.

#### אחרי הרעידה:

א. יצירת או הרחבת יחידות רווחה ייעודיות בקרבה לעקורים בטווח הביניים או בערים הקולטות.

ב. ניוד כוח אדם מאזורים שלא נפגעו ורשויות חזקות.

ג. הפעלת והרחבת מאגר עובדי העתודה, שפותחו בהתאם למודל המוצע ולחקיקה הקיימת.

ד. שימוש באמצעים טכנולוגיים כדי לפצות על חוסרים מקומיים.

ה. ייסות כוח אדם ומתנדבים בהתאם לצורך, תוך שמירה על רצף טיפולי ככל הניתן.

ו. מנהלי שירותי הרווחה ברשויות המקומיות יקימו שירותים נדרשים על פי הנחיות משרד המטה.

ז. טיפול בשחיקת כוח האדם לאחר שלב השיקום הראשוני: ביצוע רוטציות בין בעלי התפקידים, ליווי והדרכה לכוח הטיפולי, תגמול עבור שעות נוספות, תמרוץ לעבודה באזורים הפגיעים, מתן מענה לילדי העובדים על ידי פתיחת מסגרות לימוד או מעונות בקרבה למקום העבודה וכו'.

#### **3. דיגיטציה ומערכות מחשוב – העברת מידע על מטופלים:**

ביצוע התאמות בניהול תיק התערבות ותשתיות המידע במערכות הרשויות המקומיות ומשרד הרווחה, תוך מיפוי מיטבי של האוכלוסייה ושל הפרטים, אשר זקוקים למענה סוציאלי יאפשר מתן מענה נכון יותר עבורם ושמירה על רצף טיפולי. העברת מידע מהתיק תבחן בשים לב להוראות הדין.

מפת פעולה אופרטיבית:

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
שלב 0 - היערכות	ארגוני	יצירת עתודות כוח אדם לשיקום אחרי אסונות	הקמת מאגר עתודות כוח אדם לתחום הרווחה, תרגול המנגנון בשגרה והכשרתו	משרד הרווחה	משרד רה"מ, משרד האוצר, נציבות שירות המדינה, משרד השפטים
	סטטוטורי		הכנת נהלים לפישוט הליכים בירוקרטיים בחירום ולאורך השיקום – קליטת כוח אדם, מעבר כוח אדם בין רשויות מענקי עידוד לשעות נוספות ועידוד עובדים למשיכת עובדים חדשים, כולל מהמגזר הפרטי		
	משפטי		יצירת הסכמים ונהלים עם האקדמיה לעבודה תוך כדי לימודים לסטודנטים בעתות חירום		
	ארגוני		הפעלת נהל העבודה של מערך ההתנדבות הרשותי לחירום והטמעתו		
	ארגוני		גיבוש מנגנון "ערים תואמות"		
	ארגוני		גיבוש נהל עבודה לרשות מקומית, לרבות חלופות למחלקות לא בתפקוד		

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
	ארגוני	שיפור הסנכרון ושיתוף המידע בין גורמי הטיפול השונים, במטרה להבטיח	דיגיטציה – מתן אפשרות להעברת תיק הטיפול של הפרט לרשות הרלוונטית. התאמת מערכת תיק התערבות ומערכת מידע ארצית. בכפוף להוראות הדין		
	ארגוני	תהליך טיפול הוליסטי	כתיבת הנחיות ופרוטוקול לתגובה מהירה בתחומי ורווחה	משרד הרווחה	
<b>שלב 1 – עם קרות האירוע – טווח מיידי</b>	מידע	גיבוש תמונת מצב ותוכניות פעולה	מיפוי כמות הנפגעים, מיפוי כמות הזקוקים לתמיכה וליווי, מיפוי צרכים בדגש על אוכלוסיות בסיכון על רקע התנהגות מסוכנת או מוגבלות, מעקב אחר פינוי התושבים למגורים הארעיים והמלצה בנוגע לתוכניות להעברת התושבים לבתים לטווח בינוני	משרד הרווחה	רשויות מקומיות בלוי המשרד
	משפטי	מענה מהיר ומקיף לאוכלוסייה שנפגעה	הפעלת הצווים, המנגנונים והחוקים הרלוונטיים אשר הוגדרו בשלב 0 עבור תהליך השיקום ארוך הטווח, בדגש על שעות עבודה ותמיכה בכוח האדם הקיים הפעלת מאגר עתודות כוח האדם ותקצובו	משרד הרווחה	רשויות מקומיות ומשרד הרווחה

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			<p>הקמת שלוחה של מחלקת הרווחה באזור המפונים</p> <p>יצירת מנגנון גמיש המאפשר שינוי ושיפור המענה, תוך חתירה לרצף טיפולי בהינתן מעברים וריבוי גורמי סיוע, התאמת הליווי למאפיינים וצרכים שונים של אנשים. שולחנות עגולים ותיאום בשיתוף משרדים אחרים, ברמת המחוז והרשות.</p> <p>הכנת והעברת חוקים נוספים רלוונטיים עבור המנגנון שטרם נתגלו עד שלב זה</p> <p>הפעלת מנגנון המכרזים, תקצוב ייעודי לחירום לרשויות והתאמתן עבור השיקום בטווח הבינוני והארוך</p>		
	ארגוני	יחידות רווחה מקומיות מתפקדות	<p>הפעלה של נוהל רעידות אדמה יישובי מיפוי המחסור בכוח אדם מטפל בכל רשות ובכלל</p> <p>הפעלת מנגנון "ערים תואמות"</p> <p>הפעלה של מערך התנדבות רשותי לחירום</p> <p>הגדרת תקציבים נדרשים עבור כל רשות ועבור כל מנגנון</p>	משרד הרווחה	

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
שלב 2 – טווח בינוני-ארוך	ארגוני	התמודדות ארוכת טווח עם שחיקה ומחסור בכוח אדם	גיוס כוח אדם התמודדות עם שחיקת כוח אדם פיצוי לעובדים, מענקי התמדה, המשך סידור לילדי העובדים נהלים ותקצוב	משרד הרווחה	
	ארגוני	שמירה על רצף טיפולי ומענה מותאם לצרכי כל פרט במשפחה ולמשפחה בכללותה	הקמת שלוחות רלוונטיות והרחבת המוקדים הקיימים בקירוב לאזורי הפינוי והשיקום המתעדכנים תוכניות עבודה לרשויות: תוכנית פעולה, תקציבים, העברת מאפיינים וצרכים למשרד	משרד הרווחה	
	מידע	מעקב ועדכון השירותים	דשבורד תוצאות ומעקב אחר הטיפול בפרטים	משרד הרווחה	



משרד ראש הממשלה



---

# כלכלה פיננסית וריאלית

שיקום ארוך טווח לאחר רעידות אדמה

---



# **צוות כלכלה פיננסית וריאלית**

פרק 5.0 | מבוא

נושא הכלכלה הפיננסית והריאלית בשיקום ארוך טווח לאחר רעידת אדמה משפיע קריטית על יכולת ההתמודדות וההתאוששות של המדינה וענפים מסוימים במשק מהפגיעה העמוקה, שעשויה להיגרם מרעידת אדמה משמעותית, בהתאם לתרחיש. נכון ל-2015, ההערכה של אגף הכלכלן הראשי היא שהעלות של רעידת אדמה משמעותית בישראל צפויה לעמוד על כ-90 מיליארד ש"ח, **המהווים כ-8 אחוזי תוצר**.<sup>65</sup> עיקר העלות (כ-85%) נובע מעלות השיקום של בניינים ותשתיות, שיינזקו ברעידת האדמה.

הערכת הנזק, כפי שחושבה על ידי המועצה הלאומית לכלכלה, ובהתבסס על חישובי אגף הכלכלן הראשי, מתייחסת להיקף הנזק הישיר כתוצאה מתרחיש של רעידת אדמה - כ-40-50 מיליארד דולר.<sup>66</sup> סכום זה מוערך בחסר, היות שהוא מתייחס לנזק ישיר בלבד ורכיבים רבים לא נלקחו בחישוב הערכת הנזק. חלק מהנזק הישיר צפוי להיות ממומן על ידי חברות הביטוח וחלקו האחר על ידי המדינה.

**מטרת פרק זה הינה להבהיר מהם העקרונות וסדרי העדיפויות הנדרשים כדי לשקם את המשק**, תוך ביצוע התאמות חיוניות, שמבוססות הן על מקרי בוחן מהעולם והן על התייעצויות עם הגופים הרלוונטיים ומומחים ספציפיים עבור כל סוגיה, החל ממחשבה על מקורות המימון הנדרשים, התמודדות עם קריסה של תשתיות ומבנים שאינם מבטחים, חשיבה על חקיקות בזק אשר הכרחיות לזירוז השיקום של המשק, יצירת מערכת תמריצים לטובת התאמת שוק העבודה לצרכי המשק, וכלה בתמיכה בקבלת ההחלטות הממשלתיות בעזרת מנגנון, שיתבסס על עקרונות מנחים לתעדוף המשאבים לצרכים השונים.

מאחר שלא ידוע מתי תתרחש רעידת האדמה ומה יהיו תנאי השוק באותו מועד, פרק זה אינו מתיימר לפרט פעולות חד משמעיות, אלא רק לפרט המלצות, עקרונות מנחים וכלים העומדים בפני מדינת ישראל לאחר אירוע כזה. קיים סל של אפשרויות למימון השיקום, כמו שימוש בקרן מס רכוש או בקרן לאזרחי ישראל, הנשענת על רווחי נפט ורווחי יתר ממשאבי טבע, בצירוף רווחי השקעות הקרן (או בניכוי ההפסדים), שימוש בכספי הביטוח וביטוחי המשנה, הגדלת הגירעון, קיצוצים תקציביים, הגדלת יחס חוב/תוצר והעלאת מס חברות לבתי עסק גדולים ובנקים, כפי שנעשה במספר מדינות לאחר אירוע מסוג זה.

**המלצותינו העיקריות בנוגע למימון השיקום הינן ניצול כספי הביטוח (עבור מבטחים), אשר מהווים את עיקר מקורות המימון לשיקום המשק והגדלת הגירעון הממשלתי. כמו-כן, אנחנו ממליצים להקים צוות, שיגבש עקרונות לשימוש במקורות אחרים כגון הגדלת מיסים, כספי קרן מס רכוש ובחינת**

<sup>65</sup> אגף הכלכלן הראשי (2015), "העלויות הצפויות בשל רעידת אדמה".

<sup>66</sup> על פי מסמך הערכות פיננסיות לרעידת אדמה בישראל, המועצה הלאומית לכלכלה ועל פי הערכות שבוצעו באגף הכלכלן הראשי הנזק הישיר מוערך בכ-8% תוצר (בוצעה התאמה של שיעור הפגיעה במונחי תוצר לרמת התוצר לשנת 2022).



**שימוש בכספי הקרן לאזרחי ישראל בעזרת הלוואה. ההחלטות בנוגע למקורות המימון ייקבעו בזמן אמת על ידי משרד האוצר.**

בנוסף, מדינות רבות נעזרו בתרומות מארגונים בין-לאומיים הפועלים בשוק העולמי. לא ניתן להסתמך רק על כספים אלו עבור השיקום, אך יש לבקר ולפקח את מנגנון התרומות, כך שהשימוש בכספים ייעשה באופן יעיל ושקוף, כדי להתגבר על החשש מהלבנת הון באמצעות תרומות. נציין, כי שכנותיה של ישראל, הרשות הפלסטינית, ירדן, ואולי גם סוריה ולבנון, כנראה ייפגעו יחד איתה מהתרחשות רעידת אדמה. **סיוע בין-לאומי, ככל שיינתן, עשוי להגיע קודם אליהן.**

כחלק מהתיאור לעיל, גבולות הגזרה של פרק זה מתחלקים לפרק הקדמה, המפרטת על מקורות המימון לשיקום ארוך טווח, ושני נושאי ליבה, שבהם נדון בהרחבה במהלך הפרק: הבטחת כיסוי ביטוחי מספק לאזרחים, למבנים ולתשתיות שייפגעו; ויצירת כלי סיוע לעסקים ושיקום המשק בעזרת שינויים רגולטוריים נדרשים, רתימת המגזר העסקי וביצוע התאמות בשוק העבודה.

## **סוגיות הליבה בפרק סביבה כלכלית**

### **נושאי הליבה של הצוות:**

1. **מקורות המימון למימון השיקום** – הגדרת מקורות פוטנציאליים למימון השיקום ארוך הטווח: ניצול כספי הביטוח (עבור מבטחים), שמהווים את עיקר מקורות המימון לשיקום המשק, והגדלת הגירעון הממשלתי.
2. **הבטחת כיסוי ביטוחי מספק לאזרחים, למבנים ולתשתיות שייפגעו** – בחינת הטיפול במבנים שאינם מבטחים, הבטחת עקרון ה-BBB תוך הגנה על חברות הביטוח מפני קריסה, התאמת כללי ומנגנוני הביטוח לתהליכי השיקום הצפויים, מציאת פתרון להבטחת הכיסוי הביטוחי של מבנים ציבוריים בהינתן העובדה, שנכון למועד כתיבת העבודה אין סטנדרט ביטוחי בקרב גופים ציבוריים, הסדרת הכיסוי הביטוחי של משרד הביטחון, יצירת מנגנונים להבטיח טיפול בזמן בתביעות ביטוח והזרמת הכספים למבטחים.
3. **כלי סיוע לעסקים ורגולציה, שוק העבודה** – שימוש בכלי סיוע ייעודיים לענפים שייפגעו ובייחוד תעשייה, מסחר ושירותים, לרבות טרנספורמציה בשוק העבודה בהתאם לביקושים הנדרשים בשוק, עבור התאוששות מיטבית מרעידת האדמה. בתוך כך, שינוי מאזן האינטרסים בשוק באופן המותאם לתהליך התאוששות מרעידת אדמה בעזרת הקלות רגולטוריות אשר ימריצו את המשק.



# **צוות כלכלה**

## **פיננסית וריאלית**

פרק 5.1 | מקורות מימון

### מקורות פוטנציאליים למימון השיקום

שיקום ארוך טווח לאחר רעידת אדמה טומן בתוכו לא מעט הוצאות, בייחוד כאשר שואפים לבנייה מחדש טובה יותר לפי העיקרון Build Back Better. על כן, יש להיערך מראש ולוודא אילו מקורות מימון עומדים לרשות המדינה. התרחשותה של רעידת אדמה עלולה לייקר את עלות גיוס החוב, הן בשל הגידול בהוצאות הממשלה והן בשל פגיעה בהכנסות הממשלה. הייקור בעלויות גיוס החוב עלול להתרחש בעת בה יידרש גיוס כספים לשיקום.

**משבר הקורונה כנקודת ייחוס:** על אף השונות הרבה בין משבר הקורונה, שהיה משבר עולמי ממושך, לבין אירוע רעידת אדמה אפשרי, שהוא משבר מקומי, לשני האירועים השפעות ארוכות טווח. במסגרת מגפת הקורונה הוקצו תקציבים בהיקף של כ-202 מיליארדי ₪ לטובת מענה מידי, הכולל רשת ביטחון סוציאלית, המשכיות עסקית ותוכניות האצה. גירעון המדינה גדל לשיעור של **11.7 אחוזי תוצר** (זאת בהשוואה לגירעון תקציבי של **3.7 אחוזי תוצר בשנת 2019**, ו-2.9 אחוזי תוצר בשנת 2018). תקצוב התוכנית נעשה באמצעות קופסאות חוץ-תקציביות, אשר יצרו גירעון שהיקפו כ-160.3 מיליארד ₪. לצורך מימון גייסה הממשלה הון מקומי (ברוטו) בסך 191 מיליארד ש"ח, ובח"ל בסך 74.4 מיליארד ש"ח. במהלך 2022 עבר המשק לעודף תקציבי.

### סקירת מקורות המימון האפשריים:

- 1. חברות הביטוח וביטוח המשנה – כספי הביטוח הינם מקור מימון מרכזי לשיקום מבנים פרטיים וציבוריים ותשתיות לאומיות, ולהבטחת חוסן לאומי עבור האזרחים המבוטחים.** על פי אומדנים בלבד, סביר להניח, כי הסכום שיתקבל מחברות הביטוח עבור המבוטחים הפרטיים **יכסה כ-50% מהנזק הישיר בלבד**. הערכה זו מתבססת על הנחות מוצא המפורטות בפרק 1: כיסוי ביטוחי.
- 2. סיוע תקציבי שמקורו בהגדלת הגירעון הממשלתי – הממשלה צפויה לייצר קופסה תקציבית בגובה הסכום שיידרש למימון הוצאות חריגות של הממשלה, בהתאם למדיניות שתקבע הממשלה, הנובעות מהתמודדות עם השלכותיה של רעידת האדמה.** מדובר בקשת רחבה של הוצאות, לרבות, בין השאר, בתחום השיקום של תשתיות ומבנים שניזוקו, סיוע לאזרחים או לעסקים והתמודדות עם השלכות וסיכונים נגזרים. בדומה למשבר הקורונה, הנחת המוצא היא שהגירעון יחזור לאחר תקופה לרמתו טרום האסון. **בהקשר זה, מומלץ להקים צוות, שיבחן ויגבש עקרונות לשימוש במקורות אחרים כגון כספי קרן מס רכוש ושימוש בכספי הקרן לאזרחי ישראל בעזרת הלוואה.**
- 3. מיסוי –** בסקירה הבין-לאומית נמצא, כי לאחר אסונות טבע רחבי היקף התבצעה העלאת מס החברות ב-3-5 נקודות אחוז, ובנוסף בחלק מהמדינות הוטל מס שיקום ייעודי במטרה להגדיל את מקורות המימון לשיקום. כמו כן, קיצוצים תקציביים וביצוע התאמות פיסקליות ייעודיות למצב המשק לאחר רעידת האדמה עשויים להוות את עיקר תקציב השיקום. הטלת מס על חברות גדולות ורווחיות במשק עשויה לסייע ואילו להטלת מס על יחידים ועסקים עשויה להיות השפעה שלילית בהקשר זה. חשוב לוודא, שכלל הצעדים שיינקטו יפעלו להמרצת הפעילות הכלכלית במשק לאחר האסון, ולא לדיכוי של פעילות זו. יש לציין, שצעדי מיסוי הינם כלי משמעותי להתכנסות תקציבית/מקרו כלכלית

הן לטווח הקצר והן לטווח הארוך. סביר להניח, שצעדי מיסוי יינקטו לצורך התכנסות פסקאלית בטווח הבינוני והארוך.

#### מפת פעולה אופרטיבית – מקורות מימון:

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
<b>0 - שלב ההיערכות ואפחות</b>	ארגוני	בחינת הצגת מערך הנתונים הדיגיטלי	יצירת מערך נתונים דיגיטלי שירכז את כלל מקורות המימון העומדים לרשות הממשלה לשיקום מרעידת אדמה	החשב הכללי במשרד האוצר	גוף הליבה, אגף התקציבים במשרד האוצר
<b>1 (עם קרות האירוע – טווח מיידי)</b>	מימוני	נקיטת הצעדים הפיסקליים והמוניטריים שנבחרו ובקרה על השלכותיהם	החלטה לגבי אופן והיקף השימוש בכלים המפורטים בתיאור סוגיה זו	כל גורם בתחומו	
	ארגוני	מאגר נתונים מתעדכן ושקיפות לציבור על אופן ניצול התקציבים והמקורות	עדכון שוטף של מערך נתונים דיגיטלי עם מקורות המימון ואופן ניצול המקורות לשימושי השיקום השונים לטובת מעקב על ניצול, ועדכון שוטף מדי תקופה	החשב הכללי במשרד האוצר	אגף התקציבים במשרד האוצר



# **צוות כלכלה**

## **פיננסית וריאלית**

פרק 5.2 | כיסוי ביטוחי

המטרה הכללית של נושא ליבה זה הינה הבטחת מענה ביטוחי מספק לכלל האזרחים והגופים המבוטחים, שנפגעו מרעידות האדמה, תוך חשיבה על פתרונות מימוניים חלקיים גם עבור האזרחים וגופים שאינם מבוטחים. נדגיש כי מענה ביטוחי מספק נמדד, הן על פי הפיצוי שמתקבל והן על פי יעילות התהליך הביטוחי, ומשך הזמן מרגע הגשת התביעה ועד לתשלום הפיצוי בפועל או "צביעת" כספי הפיצוי והעמדתם לטובת ההקמה מחדש של המבנה הנפגע. שכן, כיסוי ביטוחי מספק יכול לסייע לנפגעים בעת מצוקה לאחר רעידת אדמה, להבטיח שהם יוכלו לשוב לחיי שגרה בהקדם האפשרי ולהפחית את אי הוודאות הכלכלית שלהם ככל האפשר. כמו כן, נושא ליבה זה נועד להציע, בין היתר, דרך התמודדות עם קריסה של תשתיות לאומיות ומבנים ציבוריים שאינם מבוטחים. שכן, הם משרתים את כלל האזרחים ומהווים חלק אינטגרלי מאיכות חייהם.

### מימון השיקום של מבנים ייעשה ממספר מקורות עיקריים:

- כספי הביטוח הינם מקור מימון מרכזי לשיקום מבנים פרטיים וציבוריים ועל כן קיימת חשיבות להסדרת סוגיות ליבה להבטחת זמינות הכספים למימון השיקום ארוך הטווח. כפי שפורט בהקדמה, סביר להניח שכספי הביטוח צפויים לכסות רק כ-50% מתוך עלות השיקום של הנזק הישיר אם בשל השתתפות עצמית, כיסוי חלקי, ואם בשל נכסים לא מבוטחים / לא מכוסים.
  - נוסף על כספי הביטוח, נדרש להקים צוות בראשות משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, שיבחן, עוד בשלב 0, על בסיס מודל הביצוע, האם, באילו תנאים ובאיזה אופן להתייחס למקרים של היעדר כדאיות כלכלית להתחדשות עירונית. יש לבחון האם ובאילו נסיבות, בהיעדר כדאיות כלכלית, יש מקום להתערבות ממשלתית, וכן באילו מנגנונים ותנאים, תוך התייחסות להשלכות על הפרט.
- ההמלצות המרכזיות המוצעות בפרק זה מתייחסות לשיקום ארוך הטווח ולפעולות הנדרשות ביחס למספר סוגיות ליבה שזוהו:
1. **הקמת צוות לבחינת קידום בנייה ושיקום במתחמים ללא כדאיות כלכלית**, לרבות היבטים מימוניים, קנייניים, תכנוניים ומשפטיים.
  2. **בחינת הכללים בעניין זכאות לתקבולי ביטוח לאחר רעידת אדמה** – יש לבחון לעומק סוגיות כגון סכום הפיצוי שישולם בתרחישים שונים (החזר לפי ערכי כינון, שיפוי או פיצוי אחר), פער חלקי בכדאיות כלכלית חלקית עקב תקבולים ממכרת הדירות התוספתיות, קיומן של תמורות נוספות על המפרט המקורי של הדירות שנהרסו וכיו"ב. כמו כן, בחינת הכללים והאפשרות לביצוע התאמות בכל הקשור לאופן התשלום, לרבות מועדי התשלום והמחאת הכספים.
  3. **כספי הביטוח כמקור ליזמים ושכלול השוק** – יצירת רגולציה המאפשרת ליזמים לרכוש, לקבל התחייבות לרכישה, להמחות לטובתם וכו' את כספי הביטוח של בעל הדירה, בדומה לרכישת הזכות במקרקעין של בעל הדירה בהתחדשות עירונית, לרבות אפשרות לשלם לבעל הדירה כדי להיכנס בנעליו ובעל הדירה המקורי יוכל להשתמש בכספים בשביל פתרון דיור במקום אחר.

4. **בחינת האפשרות למתן סיוע כספי לפרט** – בחינה של סיוע במימון פתרונות הביניים במקרים הרלוונטיים. בהקשר זה, יש לבחון האם יש הצדקה לכל אחד מרכיבי סיוע אלו או לא, על יסוד אילו תבחינים, לרבות בסוגיית הביטוח. מומלץ להקים צוות בין-משרדי שידון במנגנון הסיוע.
5. **מימון והקמת מבנים ציבוריים ותשתיות לאומיות** – הסדרה, הן של סטנדרט ביטוחי אחיד עבור מבנים ציבוריים ותשתיות לאומיות והן של פערי מידע המונעים שקיפות בפני האזרחים, שאורח חייהם תלוי בהבטחת קיומם של מבני הציבור והתשתיות הלאומיות.
6. **בחינת ייעול וסנכרון הליכי הביטוח ושלב השמאות** – סנכרון בין הגופים המבטחים סביב תפעול תהליכי שמאות והערכות הנזקים, כך שיתבצע באופן יעיל דרך גוף אחד, שמרכז את השומות שנערכו וקובע את הסטנדרט לבדיקת שמאי, כגון בחינת האפשרות להנחות לפעול לפי סטנדרט אחיד, למשל בהתאם לנהוג במס רכוש (שעשוי להיות שונה מזה המקובל בחברות הביטוח) וכן מווסת את כוח האדם של השמאים, כדי להימנע מריבוי שמאים באותו מבנה, בשל הפיזור של נכסים המבטחים בין מבטחים שונים במבנה. מומלץ להקים צוות בשיתוף חברות הביטוח שידון בחלופות האפשריות.

## מילון מושגים

1. **כינון** – ערכו של המוצר כחדש (בדרך כלל, בכפוף להחזרת חשבונית). תשלום על בסיס כינון יהיה על פי ערכו של המוצר כחדש, למשל, עלות בניית הדירה החדשה במחירי היום.
2. **שיפוי** – ערכו של המוצר כפי שהוא משומש. כלומר, החזרת המבטוח למצבו הקודם, ערב קרות מקרה הביטוח באופן זהה, לא פחות ולא יותר כולל בלאי והפחתות.
3. **פיצוי** – סכום כספי שמועבר מחברת ביטוח למבטוח. אין חובה כי סכום זה יהיה תואם לנזק בדומה לכינון או שיפוי וייתכן פיצוי על בסיס קביעת סכום מראש.

## הנחות עבודה – נקודת המוצא

### ביטוח דירה - פרטיים

1. רשות שוק ההון מעריכה שלכ-65% מבעלי הדירות יש ביטוח דירה.
  - החישוב מבוסס על מספר המבטוחים בכיסוי למבנה, הכולל כיסוי כנגד סיכון רעידות אדמה, על סמך הדיווח השנתי שמתקבל ברשות שוק ההון, המחולק במספר הדירות הבנויות בישראל – נתון המתקבל מהלמ"ס. יש לציין, שלפי הנתונים המתקבלים, ההערכה היא שמרבית, מכיוון שמספר הדירות המפורסם בלמ"ס כולל דירות, שהינן חלק ממבנים המכוסים במסגרת ביטוח לעסקים ולא כיסוי בפרט לדירה.
2. **מתוך מבטוחי הדירה 94% מכוסים בביטוח**, הכולל כיסוי מבנה, שמכיל גם כיסוי כנגד נזק הנובע מרעידות אדמה. כמו כן, 10% מבעלי ביטוח רעידות אדמה הם בעלי כיסוי מסוג **סכום ביטוח נוסף**, שמעניק פיצוי כספי, המבוסס על סכום שנקבע מראש, **בנוסף** לפיצוי הכינון.
3. **הביטוח הסטנדרטי מקנה 12 חודשי שכירות** בדירה, הדומה במאפייניה לדירה שנפגעה, ובהתקיים חוזה שכירות בשווי שאינו יעלה על 15% מגובה סכום הביטוח.
4. כיסוי כנגד רעידת אדמה כלול **כברירת מחדל בכל פוליסת ביטוח דירה**, שהינה פוליסה תקנית. המדינה אינה מחויבת לפצות אזרחים במקרה של רעידה ולכן מדובר בביטוח פרטי. אם מבטוח בביטוח מבנה החליט לא לרכוש ביטוח כנגד רעידות אדמה, ההוראות מחייבות את חברת הביטוח להחתים את המבטוח על **מסמך ויתור**, כדי למנוע הסרה של הכיסוי ללא מודעות ברורה לויתור שנעשה מצידו.
5. ההיערכות הפיננסית הביטוחית הנדרשת הינה עלות ההקמה של הנכס שנפגע **בסטנדרטים של היום** – עלות כינון של המבנה המבטוח עצמו ולא ערך השוק, הכולל את ערך הקרקע ושיקולי ביקוש והיצע שונים.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> החשב הכללי (2012), "ההיערכות הפיננסית והביטוחית של מדינת ישראל להתמודדות עם רעידת אדמה", הוצג בוועדת שרים.



6. **ההשתתפות העצמית עומדת בדרך כלל על 10%** מסכום הביטוח למבנה – אך ישנן **רמות שונות** של השתתפות עצמית משופרת שניתן לרכוש (לרוב 5%-2%) בתמורה לתוספת פרמיה.
7. **חברות הביטוח מתאימות את ערך הכינון לפי שינויים בעלויות הבנייה** ולכן ערכי הכינון משקפים למעשה את העלות המעשית בבנייה מחדש של המבנים (אין סיבה להניח שיש תופעה רחבה של ביטוח חסר שנובע מחישוב ערכי הכינון).
8. על פי הגדרות הפוליסה כיום בישראל, החזר הביטוח ניתן כשיפווי. כלומר, **כדי לקבל את ערך הכינון, על המבוטח להשלים את תהליך הבנייה תוך שנה** מרגע האירוע הביטוחי. עם זאת, התקנות מגדירות כי אם אין אפשרות להשלים את הבנייה מסיבות שאינן תלויות במבוטח, **תוארך התקופה המאפשרת לקבל גם את ערך הכינון**.
9. **קיים חוזר, המסכם את עיקרי הרגולציה** החלה על גופים מוסדיים, וביניהם גם על חברות הביטוח, במטרה להבטיח את היכולת שלהם להתמודד עם אירוע קיצון – חוזר גופים מוסדיים 2013-9-11 "ניהול המשכיות עסקית בגופים מוסדיים", שנועדו להבטיח רציפות תפקודית של חברות הביטוח, וכן הגדרות של דרישות הון, כדי להבטיח איתנות פיננסית במקרים קיצוניים. על כן, ההערכה היא שהסבירות לקריסת חברת ביטוח במקרה של רעידת אדמה הינה נמוכה. בנוסף לכך, קיים חוזר ביטוח 2019-1-4 "חוזר דיווח מיוחד ביטוח כללי", שמסדיר את אופן הדיווח מצד חברות הביטוח לעניין תשלומי תביעות במקרה של אירוע קיצון ובכפוף להוראה מהממונה. הדיווח במסגרת החוזר הינו ממכון ועל בסיס יומי.

#### **ביטוח עסקים**

10. הרגולציה לעסקים **יותר גמישה ומותאמת לפי סוגי העסקים**, כאשר ישנו דין שונה עבור סוגי עסקים שונים.
11. בביטוח בתי עסק ניתן לבטח מבנה, המשמש לעסק, בגין **אובדן רווחים בשל הפסקת פעילות** בעקבות רעידת אדמה. הפוליסה מוגדרת בביטוח רכוש (אש ואובדן תוצאתי).
12. על בסיס נתוני עבר שנאספו בשנת 2020, שיעור העסקים המבוטחים בביטוח, הכולל כיסוי כנגד רעידת אדמה, עמד על 79% (מתוך קרוב ל-150 אלף עסקים אשר מבוטחים בביטוח רכוש).
13. לעומת מסמך הוויתור שהתקנות מחייבות לגביו במקרה של דירה, **אין חובת קיומו של מסמך מסוג זה, כך שהפרוצדורה לביטול כיסוי רעידת אדמה פשוטה יותר** עבור בתי עסק.
14. לרוב, המשכיר של שטח העסק מחייב את השוכר בביטוח.
15. בתי עסק יכולים **לבחור בין כינון ושיפווי**. יחד עם זאת, רוב העסקים עדיין בוחרים באפשרות **כיסוי לפי ערך הכינון**.

#### **ביטוח גופים ציבוריים**

16. **היעדר סטנדרט ביטוחי** בגין נזקי רעידות אדמה בקרב **גופים ציבוריים**.
17. נכסי הממשלה (למעט משרד הביטחון) מבוטחים בקרן פנימית המנוהלת על ידי החשב"ל. כמו כן, הקרן הפנימית מבוטחת בביטוח משנה באופן מספק.

18. רוב הרשויות המקומיות מסתמכות על חוזרי מנכ"ל רוחביים, אך לפי בדיקה שנערכה על ידי רשות שוק ההון ב-2020 אין כמעט רשויות ללא ביטוח רכוש. כשרשויות רוכשות ביטוח הן כוללות בו גם רעידת אדמה.

19. **משרד הביטחון** מתנהל באופן עצמאי בהקשר לביטוח ולא קיים ביטוח לנכסי משרד הביטחון נגד רעידות אדמה.<sup>68</sup>

20. כיסוי הביטוח **לתשתיות הלאומיות אינו מתוקף** באופן סדיר כיום.<sup>69</sup>

21. חברת ענבל מייעצת בנושא דרישות הביטוח במכרזי תשתיות. בכל התקשרות של המדינה, ועדת המכרזים מחויבת לבחון את דרישות הביטוח שהיא מעוניינת להשית על הזכיינים במכרז.

22. במהלך תקופת ההקמה של פרויקט תשתית מסוים, הקבלן רוכש כיסוי ביטוחי ייעודי לתקופה זו. לאחר מכן, הזכייין מקבל את הנכס ובמקרים רבים עליו לבטח אותו.

23. במצב של רעידת אדמה מעורבת חברה ממשלתית רלוונטית, שאחראית על העברת הכספים הרלוונטיים לשיקום התשתית שנפגעה.

## **כללי**

24. לא סביר שיקרסו חברות ביטוח. הן בעלות עתודות הון או ביטוח משנה בהיקף נאות. האמירה מתייחסת גם לגופים מוסדיים פיננסיים אחרים, שמפוקחים על ידי רשות שוק ההון. בהתאם לכללים בין-לאומיים לגבי התנהלות פיננסית נאותה (משטרי Basel-I Solvency עבור תעשיית הבנקאות והביטוח בהתאמה), גופים אלו מחויבים להחזיק עתודות מיוחדות למצבי חירום, הניתנים לצפייה, שכוללים אסונות טבע. בתוך כך, חברות הביטוח מחויבות בהחזקת ביטוחי משנה זרים, המפזרים סיכונים של אסונות טבע במערכת הביטוח העולמית.

## **הליך תביעת הביטוח לאחר רעידת אדמה כיום**

- תיאור התהליך: מילוי טופס תביעה > מינוי עובד מטפל ("מסלק תביעות") > שמאי או מומחה לבדיקת נסיבות האירוע והיקף הנזק > העברה בנקאית לחשבון הבנק.

---

<sup>68</sup> שם

<sup>69</sup> שם

## המלצות הצוות למענה לאתגרים לאחר רעידת אדמה

### צעדים אופרטיביים

#### מימון והקמת מבנים פרטיים ועסקיים והזרמת כספי הביטוח בעיתוי הולם למימון השיקום

כאמור בהנחות היסוד, לפי הערכת רשות שוק ההון, לכ-65% מבעלי הדירות בישראל יש ביטוח דירה כלשהו מפני רעידות אדמה. בנוסף, בקרב המבנים העסקיים מוערך כי כ-80% מבטחים מפני רעידות אדמה. ישנם מבני מגורים, שבהם רק חלק מהדיירים מבטחים. מנתונים אלו עולה הצורך לגבש פתרונות ומנגנונים להסכמות בין יזמים לבעלי דירות פרטיים מרובים. כללי הביטוח גובשו בעיקר תחת ההנחה של כינון – בניה מחדש של מה שהיה, רק בסטנדרטים הנוכחיים, ועל כן, עולה הצורך לבחון את כללי הביטוח ותנאי הפוליסות ואת הצורך והאפשרות לערוך את ההתאמות הנדרשות למנגנוני ותהליכי ההתחדשות העירונית הצפויים.

לצד זאת, יש לבחון כיצד ניתן להפחית את התלות של היזמים בקיומם של בעלי דירות ללא כיסוי ביטוחי, לרבות בכלים משפטיים, תכנוניים, קנייניים, כלכליים ומימוניים, שיעניקו אפשרות גם לבעלי נכסים חסרי ביטוח להקים את ביתם מחדש, כל זאת עם פגיעה קטנה ככל הניתן בתמריץ של משקי הבית לבטח את בתיהם.

**יש להקים צוות עבודה בראשות משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, יחד עם נציגי רשות שוק ההון, הרשות להתחדשות עירונית ומשרד המשפטים, לגיבוש תוכנית להאצת שיקום ההריסות בהיבטים מימוניים.**

**אופן העברת תשלומי הביטוח למבטחים** הינו קריטי לחזרה מיטבית לשגרה לאחר רעידת אדמה. ככלל, ישנן שתי דרכים נהוגות למתן הפיצוי: (1) פיצוי כספי במזומן; ו-(2) החזר לפי ערך כינון או שיפוי, שמתקבל כתלות בתיקון הנזקים/בניית בית חדש, במקרה הצורך. באירוע קטסטרופה רחב היקף יש חשיבות ליצור סדר פעולות אופטימלי, שמטרתו **לייעל את הזרמת כספי הביטוח בעיתוי המהיר ביותר האפשרי לאחר רעידת אדמה**, תוך התחשבות במניעת יצירת תמריצים שליליים לביטוח עתידי. כמו כן, מחקר הבנצ'מארק הראה את החשיבות בהזרמת כספים וזמינות אמצעי מימון מוקדם ככל הניתן כקריטי לשיקום. על כן, יש לבחון מספר פתרונות מוצעים למנגנון החזר כספי למבטחים, **ביחד ולחוד:**

1. יצירת מנגנון למכירת זכויות קניין ליזמי נדל"ן עבור אזרחים המעוניינים בכך או לחילופין כאלו שלא ניתן לשקם להם את המבנה – בהינתן קרקעות שהפגיעה בהן לאחר רעידת אדמה לא תאפשר מגורים, יידרש פתרון משפטי. **יש לעודד את היזמים בשוק הפרטי להוביל את פעילות השיקום וליצור סביבה רגולטרית מאפשרת.**

2. **בכל מנגנון כאמור, יש לבחון עם הבנקים ובנק ישראל, את סוגיית הנכסים המשועבדים כמשכנתה, והאם נדרשות התאמות לעניין זה.** יש להפנות זאת לצוות שיבדוק זאת בשלב 0.

3. במבנים ללא אפשרות כינון, יש לבחון מתן מענה ממשלתי ייעודי.

4. גיבוש מתווה על ידי בנק ישראל לסיוע לנטולי משכנתאות, לדוגמה באמצעות דחיית תשלומי ההחזר והקפאת פעולות פינוי נגד חייבי משכנתה.

## מימון והקמת מבנים ציבוריים ותשתיות לאומיות

ניתן לחלק את נושא זה לשלושה אירועים שונים הנוגעים לכיסוי הביטוחי:

1. מבנים ציבוריים שבאחריות הממשלה:  
נכסי הממשלה ממופים ומבוטחים תחת הקרן הפנימית לביטוחי הממשלה, המנוהלת על ידי אגף החשב"ל במשרד האוצר, ומבוטחת בביטוח משנה. קרן זו מיועדת להתמודדות עם רעידת אדמה ומבוטחים בה כל נכסי הממשלה, למעט משרד הביטחון.

2. מבנים ציבוריים שבאחריות הרשויות המקומיות:  
נכון למועד כתיבת שורות אלו, הכיסוי הביטוחי של גופים ציבוריים, שבאחריות הרשויות המקומיות, אינו עומד בסטנדרט אחיד, ולא נמצא סקר נכסים עדכני ומתוקף בכמחצית מהרשויות המקומיות במדינה. אף על פי שקיים ביטוח לנכסי הרשויות המקומיות, לא ידוע מהי רמת הכיסוי הביטוחי, שכל רשות רוכשת, וכאמור אין נתונים עדכניים הנוגעים לסקר נכסים.

3. תשתיות לאומיות – באחריות הזכיינים הפרטיים יחד עם הרשות/חברה הממשלתית הרלוונטית:  
בכל הנוגע לתשתיות, בהתקשרות של המדינה בנושא תשתיות – ועדת המכרזים בוחנת את דרישות הביטוח, הנדרשות מהמועמדים למכרז, ולכן ניתן להניח כי התשתיות הלאומיות מבוטחות באופן הולם בתנאי פוליסות מסחריות. באירוע רעידת אדמה, החברה או הרשות הממשלתית, הקשורה לתשתית הרלוונטית, אחראית לניהול והעברת כספי הביטוח לשיקום התשתית שנפגעה.

לפרק זה יש משמעות אינהרנטית מבחינת אסדרה, הן של סטנדרט ביטוחי אחיד והן של שקיפות בפני האזרחים, שאורח חייהם תלוי בהבטחת קיומם של מבני הציבור והתשתיות במדינה. מכאן, כדי לתכנן באופן יעיל את המימון, שיידרש לאחר רעידת אדמה לשיקום הנכסים הציבוריים, יש ליצור מתודה ברורה שתבהיר את סדר הפעולות הנדרש.

## ייעול וסנכרון שלב השמאות

תהליך השמאות עלול להוות צוואר בקבוק במענה הביטוחי בתהליך השיקום מרעידת האדמה. מספר אתגרים צפויים בהקשר של שמאות:

- **מחסור במספר השמאים,** שבמקרה של רעידת אדמה יצטרכו לטפל באלפי מקרי שומה שונים.
- **חוסר יעילות** בטיפול בשומות בגלל ריבוי חברות ביטוח, המבטחות דירות באותו מבנה. שכן, ייתכן מצב שכל שמאי יעבוד רק על הדירות הספציפיות של חברת הביטוח, שאיתה הוא עובד, וכך לאותו בניין יידרשו להגיע מספר רב של שמאים.

כדי לפתור ולייעל סוגיה זאת, יש ליצור סנכרון בין גופים מבטחים סביב תפעול תהליכי שמאות והערכות הנזקים. כמו כן, יש לוודא כי השומות, הניתנות מחברות הביטוח והשמאים השונים, עומדות בשורה אחת בין מבנים דומים באותם אזורים. שכן, לא ייתכן פער בשומות של דירות סמוכות, שלא ניתן להצדיק. ההצעות להתמודדות עם אתגרים אלו:

- יצירת מאגר דיגיטלי מרכזי של כלל נתוני השומה ואיחודם למערכת אחודה (GIS וכדומה). כמו כן, מאגר זה יאפשר הגדרה של ערך חד-חד ערכי לכלל המבנים במדינה ויאפשר בקרה טובה יותר על הנכסים במדינה וניהול יעיל יותר.

- מיפוי ראשוני על ידי גוף מרכזי – חטיבת מס רכוש (רשות המיסים), שבסמכותה לגייס את כלל השמאים במדינה (מקצוע עם תנאי רישיון שאינם אחידים בהכרח) ומיומנת בטיפול באסונות רחבי היקף.

- קביעת סטנדרט אחיד לשומות באמצעות השמאי הממשלתי.

- שמאות באמצעות השלטון המקומי (במידת האפשר).

- מנגנון לסנכרון הליכי השומה ותפעול השמאים בצורה מרוכזת עבור כלל חברות ביטוח.

**מפת פעולה אופרטיבית:** (נכתב בשיתוף עם עם צוות הבינוי העירוני)

**מימון והקמת מבנים פרטיים ועסקיים והזרמת כספי הביטוח בעיתוי הולם למימון השיקום**

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
0 - שלב ההיערכות ואפחות	ארגוני / מימוני	מתווה לעידוד יזמים בבנייה באזורים ללא כדאיות כלכלית לאחר רעידת אדמה	הקמת צוות לגיבוש פתרונות להגברת הכדאיות הכלכלית של פרויקטים. במסגרת זו ייבחנו כלים מימוניים, תכנוניים, קנייניים ומשפטיים, לרבות שינויים בגודל ובתמהיל דירות חליפיות בהתחשב במצב הביטוחי	משרד האוצר <sup>70</sup>	גוף הליבה, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, משרד המשפטים
	ארגוני / מימוני	גיבוש המלצות סיוע לפרט	הקמת צוות לבחינת האפשרות למתן סיוע נוסף לפרט	משרד האוצר	גוף הליבה
	משפטי	פרסום השינויים ברגולציה	בחינת ביצוע שינויים והתאמות נדרשות ברגולציה הביטוחית כך שיאפשרו את הפעולות:	רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון	גוף הליבה, אגף תקציבים, החשב הכללי, הרשות

<sup>70</sup> משרד האוצר – אגף החשב הכללי ואגף התקציבים (בכל מקום במסמך זה).

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			<p>1. בחינת כללי הכינון והשיפוי בפרויקט שבו בעלי דירות בסטטוס ביטוחי שונה.</p> <p>2. בחינת ההשתתפות העצמית בכללי הכינון והשיפוי.</p> <p>3. בחינת כללי הכינון והשיפוי בפרויקט התחדשות עירונית הכולל בנייה של דירות נוספות, תמורות לדיירים, בנייה במפרט שונה וכיו"ב, וכן של הכללים בעניין מועדי ותנאי התשלום.</p> <p>4. יצירת מנגנונים של סחירות בזכות לתקבולי הביטוח בגין כינון או שיפוי, לרבות מכירת זכויות במקרקעין או יצירת מנגנון להמחאת זכות ליזמים, על מנת לאפשר בינוי מחדש, לרבות בחינת אופן העברת התשלום וכנגד מה.</p> <p>5. פתיחת אפשרות למבוטחים לרכוש פוליסה מורחבת המאפשרת כיסוי ביטוחי מורחב עבור דמי השכירות.</p>		להתחדשות עירונית, משרד המשפטים

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
	מימוני ומשפטי	גיבוש המלצות ובחינת השינויים ברגולציה	בחינת יצירת מנגנון לקבלת תשלומי ביטוח כנגד רכישת זכויות קרקע על ידי יזם. בפרט, בחינת העברת הסכום לאזרח שביתו ניזוק באחת משתי חלופות: הסכום יועבר בתשלום אחד למבוטח כנגד רכישת דירה חלופית; הסכום יועבר במגנון של פריסה רב שנתית למבוטחים המעוניינים בכך	רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון	אגף החשב הכללי, אגף התקציבים, גוף הליבה, הרשות להתחדשות עירונית
	משפטי	הגנה על כספים	בחינת האפשרות להחריג את כספי הפיצויים מחברות הביטוח מאפשרות לחילוט על ידי הוצאה לפועל או בנקים למשכנתאות במקרה של אסון <sup>71</sup> , הקפאת החזרים או הליכים, בחינת האפשרות למנוע פירעון מיידי של ההלוואה ובמקום זאת העמדת התקבולים בבטוחה, עד להסדרת גרירה לנכס חליפי	משרד המשפטים	בנק ישראל, אגף החשב הכללי במשרד האוצר
	ארגוני	הקמת אתר אינטרנט	לאחר קביעת המדיניות הממשלתית – הנגשת	גוף הליבה	משרד האוצר

<sup>71</sup> הודעה על דחיית מועדי תשלום לחייבים בהוצאה לפועל ובהליכי חדלות פרעון, 12.10.2023.

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
1 (עם קרות האירוע – טווח מיידי)		לשיתוף הציבור ופרסום באמצעי התקשורת	מידע עבור מיצוי זכויות (פיצויים, הלוואות, ביטוחים וכד'), דרך פרסום אקטיבי במדיות השונות, המפנה לאתר אינטרנט המרכז את המידע לציבור		
	ארגוני	התאמת המימון לתהליכי הבינוי הפועל	סיוע בסנכרון בין תהליכי התחדשות עירונית, פעילות היזמים והשימוש בכספי הביטוח כחלק מהמקורות למימון הפרויקט ועל בסיס יישום ההמלצות בשלב אפס	הרשות להתחדשות עירונית	רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון, אגף החשב הכללי
	מימוני	בקרה על ההליך הביטוחי	<b>תחילת הליכי תשלום</b> בעת האסון, בהתאם לפוליסת הביטוח ולתנאים הביטוחיים ומעקב אחר <b>תחילת הליכי תשלום</b> בעת האסון, בהתאם למנגנון הפיצוי שנקבע עבור הפרטיים, ולמבוטחים העסקיים בהתאם לתנאי הפוליסה	רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון	
	ארגוני	יצירת קשר עם אותם מבוטחים	סיוע במיצוי זכויות של מבוטחים הזכאים לפיצוי, שטרם הגישו תביעה ביטוחית, לרבות הסדרת מנגנוני תזכורת מחברות הביטוח בדחיפה למבוטחים	רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון	משרד המשפטים
	מימוני / משפטי	פרסום ההקלות	הקמת צוות לבחינת צעדים, שיידרשו בתחום	בנק ישראל	החשב הכללי, רשוק שוק



שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			המשכנתאות לעניין הלוואות פעילות		ההון, הביטוח והחיסכון
	משפטי	חוסן כלכלי של רשויות מקומיות	בחינת תיקון סעיף 330 לפקודת העיריות כך שלא יאפשר מתן פטור מארנונה לנכסים שניזוקו או נהרסו באירוע לתקופה העולה על 5 שנים	משרד הפנים	
<b>2 (טווח בינוני-ארוך)</b>	מימוני	סגירת תשלומים עבור כלל הפיצויים או שהמידע לגבי התהליך, שנותר עד קבלתם, יהיה ברור ומונגש ברמה המקסימלית	מיפוי סטטוס ביצוע תשלומים מחברות הביטוח למבוטחים בהתאם לפוליסות ולרגולציה, לרבות בחינת הארכה גורפת של התקופה המאפשרת את קבלת ערכי הכינון	רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון	הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, גוף הליבה, אגף החשב הכללי, אגף התקציבים
	מימוני	מיפוי מקיף של סטטוס ההתקדמות והחסמים, וקבלת החלטות בדבר שימוש במנגנונים, שגובשו לצורך התמודדות עמם	מיפוי סטטוס קידום הבנייה בפועל והחסמים המימוניים במבנים אשר בנייתם טרם החלה. בחינת פתרונות להסרת חסמים על ידי יסוד המנגנונים שגובשו	גוף הליבה	הרשות להתחדשות עירונית, אגף החשב הכללי, אגף התקציבים

**מפת פעולה אופרטיבית - מימון והקמת מבנים ציבוריים ותשתיות לאומיות:**

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
<b>0 (שלב ההיערכות ואפחות)</b>	ארגוני	בחינת יצירת מערך נתונים לתשתיות לאומיות ונכסים ברשויות ממשלתיות	מיפוי כלל התשתיות הלאומיות והמבנים הציבוריים, לרבות נכסים שאינם בבעלות ממשלתית, ובחינת מצבם הביטוחי ולקבל תמונת המצב	לבחינה בהמשך	החשב הכללי במשרד האוצר, רשות החברות, משרד הפנים, משרד רה"מ, משרד החינוך, משרד הבריאות, הרשויות המקומיות
			בחינת יצירת סטנדרט אחיד לניהול סיכוני רעידת אדמה בכל הגופים הציבוריים	לבחינה בהמשך	החשב הכללי במשרד האוצר, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, רשות החברות, משרד הפנים, משרד רה"מ, משרד החינוך, משרד הבריאות, הרשויות המקומיות
	מימוני	<b>אומדן נכסי משרד הביטחון</b> לצרכי ביטוח <sup>72</sup>	תיקוף נכסי משרד הביטחון	משרד הביטחון	
<b>1 (עם קרות האירוע – טווח מיידי)</b>	ארגוני	איסוף ועיבוד כלל נתוני הנזק והערכת היקף הנזקים	<b>הזנת כלל הנתונים הרלוונטיים לביטוח</b> , הנוגעים למבנים הציבוריים שאינם באחריות הממשלה	לבחינה בהמשך	החשב הכללי במשרד האוצר, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, חטיבת מס רכוש,

<sup>72</sup> נכון להיום, משרד הביטחון אינו בעל אומדן לשווי נכסיו ואינו מבטח את כלל נכסיו.

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			למערכת המידע שהוקמה בשלב 0. והערכת היקף הנזק שנגרם למבנים ציבוריים, שאינם באחריות הממשלה		רשות החברות, משרד הפנים, משרד רה"מ, משרד החינוך, משרד הבריאות, רשויות מקומיות
2 (טווח בינוני-ארוך)	מימוני	סיום הטיפול בכל מחויבויות הביטוח שנגרמו בעקבות רעידת האדמה	וידוא כי כלל המבנים המבוססים נמצאים תחת הליך ביטוחי פעיל	גוף הליבה	רשות שוק ההון, החשב הכללי במשרד האוצר, אגף התקציבים במשרד האוצר
	מימוני	חוסן כלכלי של הרשויות המקומיות	בחינת מנגנונים למתן מענה לצרכים מימוניים של הרשויות המקומיות, שהכנסותיהן נפגעו כתוצאה מהאסון ו/או נאלצות לשאת בעלויות השיקום לטובת כיסוי פערים תקציביים מיידיים	משרד הפנים	החשב הכללי במשרד האוצר, אגף התקציבים במשרד האוצר

#### ייעול וסנכרון שלב השמאות:

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
0 (שלב ההיערכות ואפחות)	ארגוני	בחינת הטלת האחריות על מס רכוש או גורם אחר במטרה ליעל את תהליכי השומה	דיגיטציה של כלל נתוני השומה ואיחודם למערכת אחודה (GIS וכדומה), המבוסס על מזהה חד-חד ערכי. המאגר יתעדכן באופן שוטף לאחר קרות האירוע ובאופן שוטף על מנת להבטיח ניהול יעיל של הליכי השמאות	חטיבת מס רכוש (רשות המיסים)	החשב הכללי במשרד האוצר, רשות שוק ההון
	ארגוני		גיוס כלל כוח האדם הדרוש לטיפול יעיל בתביעות הביטוחיות		

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
	מימוני	אחידות ביחס לכללים וייעול מנגנוני קביעת ערכי השומה	<b>הקמת צוות לבחינת יצירת מנגנון יעיל</b> ומרוכז לשמאות במקרה של אסון טבע/אירוע קטסטרופה, לרבות בחינת מתן מענה מרכזי לשומות לצורכי ביטוח	רשות שוק ההון	מס רכוש, החשב הכללי במשרד האוצר, חברות ביטוח
<b>1 (עם קרות האירוע – טווח מיידי)</b>	מימוני	איסוף ועיבוד כלל נתוני הנזק, שנגרם מרעידת האדמה, והצגתו בצורה נגישה, שמתארת הן את מיקום הנזק והן את עלות הכינון המוערכת שלו	<b>מיפוי ראשוני של האזורים הפגועים</b> ואגירת הנתונים הרלוונטיים אליהם בהינתן שהמערכת הדיגיטלית הביטוחית הוקמה בשלב 0 – יש להכניס את <b>כלל הנתונים הנאגרים בידי חברות הביטוח למערכת שומה כוללת</b> שחברות הביטוח תוכלנה להשתמש בה	חטיבת מס רכוש (רשות המיסים)	
	ארגוני	זירוז הליך השמאות למבנים	הכשרת שמאים אלמנטרים ועזרה לחברות הביטוח בהקלה ב <b>ייבוא שמאים מחו"ל</b> במידת הצורך.		רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון
	מימוני	מיפוי שמאות מלא של כלל המבנים שנפגעו ווידוא כי הליך הטיפול הביטוחי בהם החל	<b>סיום טיפול שומה בכלל המבנים</b> עבור חברות הביטוח		חטיבת מס רכוש (רשות המיסים)
<b>2 (טווח בינוני-ארוך)</b>					



# **צוות כלכלה**

## **פיננסית וריאלית**

פרק 5.3 | כלי סיוע לעסקים  
ושוק העבודה

המטרה הכללית של נושא ליבה זה הינה **המרת המשק בזמן מינימלי, במטרה להחזירו לתפקוד אופטימלי**. כדי להגשים מטרה זו, על תכנית השיקום לייצר כלי סיוע לעסקים, שיישענו על פתרונות רגולטוריים ארוכי טווח לטיוב ענפי הכלכלה המסורתית, וכן שינויים רגולטוריים קצרי טווח, שיאפשרו שיקום מיטבי. יתר על כן, עבור מימוש עקרון ה-BBB, שעליו מבוססת תכנית השיקום, יש למצוא פתרונות תעסוקה, שיהיו רלוונטיים ליכולות התושבים באזור וישיאו ערך עבורם. בין היתר, ביצוע הכשרות והסבות מקצועיות בענפים שייפגעו, ובייחוד תעשייה, מסחר ושירותים, תוך התחשבות בשוק העבודה, בהתאם לביקושים הנדרשים בשוק, עבור התאוששות מיטבית מרעידת האדמה.

ההמלצות המרכזיות המוצעות בפרק זה מתייחסות לשיקום ארוך הטווח ולפעולות, הנדרשות ביחס למספר סוגיות ליבה שזוהו:

1. **נזילות ונגישות לאשראי לעסקים** – סיוע בקבלת גישה לכסף נזיל, הן באשראי והן במזומן; הפעלת כלי סיוע לשם קבלת הלוואות בתנאים נוחים לעסקים וגמישות בתנאי פירעון הלוואות לעסקים לנוכח הנסיבות; סיוע משפטי; ובחינת האפשרות לסיוע במתן הלוואות לצרכים שונים. בניית מדרג של תנאים, בהתאם למידת הפגיעה מרעידת האדמה.
  2. **כלי סיוע לעסקים** – מתן כלי סיוע להקלה על עסקים ומגזרים שנפגעו, כדוגמת פיצויים, דחיית מועדי תשלום מיסים כגון ארנונה, מע"מ וכו'.
  3. **רתימת המגזר העסקי לשיקום** – תעדוף ענפים קריטיים לשיקום ותמרוץ שלהם להירתם למאמץ הלאומי. ייתכן, שהתמרוץ ייעשה בעזרת הקלות מסוימות על ייצוא/ייבוא של חומרי גלם, שהכרחיים לשיקום, והקלות רגולטוריות נוספות.
  4. **שיקום התעסוקה** – היעזרות בארגוני כוח אדם פרטיים, סיוע להפחתת אבטלה, ייבוא מומחים מחו"ל בעזרת הקלה בתנאים לאשרת עבודה עבור מומחים רלוונטיים לשיקום.
- בדומה לשאר נושאי הליבה בדוח זה, כדי להבטיח אופן פעולה סדור, המושתת על עקרונות מנחים, וחלוקת תפקידים ברורה בין השחקנים במגזר הפרטי והציבורי – ההתייחסות לכל סוגיה מתבצעת לפי שלושת שלבי השיקום (0-2) ונוגעת לפעולות ארגוניות, סטטוטוריות, משפטיות ומימוניות.

### נזילות ונגישות לאשראי לעסקים

1. הסבירות לקריסה של מוסדות פיננסיים הינה נמוכה.
2. בכל הנוגע לסיכוני אשראי ונזילות, העלולים לצוץ בעקבות אירוע רעידת אדמה, מתקיימת מערכת שלמה של הסדרה, פיקוח וניטור, שמטרתה לכוון את הפעילות גם בשעת חירום.
3. צפויה דרישה מוגברת למט"ח ושהבנקים יבקשו מבנק ישראל לסייע להם להצטייד במט"ח (בדיקת יכולת לספק נזילות באמצעות Swap).
- תיתכן בעיה אם תופסק אפשרות הסליקה בש"ח.

### רתימת המגזר העסקי לשיקום

- בתכניות השיקום מאסונות טבע של ארה"ב, כמו גם בלקחים שהופקו מהאסונות ביפן וניו-זילנד, הודגשה החשיבות של רתימת המגזר העסקי לשיקום תחת השיקולים הבאים:
- החזרת מקומות עבודה, המספקים שירותים חיוניים (כגון מזון), נדרשים על מנת להפוך אזור לביתן למחייה, ומשיכת אזרחים חזרה לאזור.
  - השבת מקומות עבודה תעודד אזרחים לשוב לאזורים נפגעים ותיצור השקעות נוספות באזור.
  - הרשויות המקומיות צריכות לפעול יחד עם העסקים ליצירת התנאים המאפשרים שיקום.

### שיקום התעסוקה

על מנת ליצור מערכת תמריצים מתאימה, נדרש מידע בזמן אמת על פעילות עסקים באזורים מושפעים. ניתן להשיג את המידע הנדרש דרך טופס 100 – דיווח על הכנסה חודשית. אך תידרש הנגשת המידע, המדווח בדוחות אלו, לגופים הרלוונטיים.

## המלצות הצוות למענה לסוגיות

### נדלונות ונגישות לאשראי לעסקים

לאחר אירוע רעידת אדמה קיים חשש, שהגישה לנדלונות ולאשראי עבור עסקים ופרטיים תימנע/תיפגע בשל קריסה פיזית וטכנולוגית של המוסדות הפיננסיים. על פי המידע הקיים בבנק ישראל ולנוכח דרישות הפיקוח על הבנקים, אנו מעריכים, שהמערכת הבנקאית ערוכה למצבי חרום, ויכולה לקיים רציפות תפקודית ולספק שירותים חיוניים גם בעת התרחשות שיבושים תפעוליים משמעותיים, כמו רעידת אדמה.

התאגידים הבנקאיים נערכים לשעת חירום באמצעות מיגון אתריהם הקריטיים, כאשר לפחות אחד מאתרי המחשב של התאגיד הבנקאי, הראשי או החלופי, עמיד בפני רעידת אדמה. כמו כן, המערכת נדרשת לשיעור מינימלי של סניפי גרעין, שלא יפחת מ-25% מהמספר הכולל של הסניפים בתאגיד. סניפים אלה מחויבים במרחבים מוגנים ונפרדים על פני כל המדינה. כמו כן, התאגידים הבנקאיים מחויבים בהפעלת סניפים נייחים בשעת חירום, בהתאם לנסיבות שתתהווה. בנוסף, כיום רוב הפעילות הבנקאית (מעל ל-80%) מתבצעת באמצעות הערוצים הישירים (אתר האינטרנט של הבנק, אפליקציות, מענה טלפוני וכו') והגעה לסניפי המערכת הבנקאית אינה נדרשת. כך, שגם קריסה פיזית של מבני סניפים שאינם ממוגנים לא תשבש את יכולת התאגיד הבנקאי לספק פעילות רציפה ולעמוד ביעדי השירות החיוניים.

הפיקוח על הבנקים מריץ מזה מספר שנים תרחישי קיצון לבחינת עמידות המערכת הבנקאית, בין היתר, כאשר אחד מתרחישי הייחוס הינו רעידת אדמה. התוצאות מעידות, שבהינתן שיתוף פעולה בין כלל הרשויות לטווח הקצר, הבינוני והארוך, אין חשש ממשי, שרעידת אדמה, שתלווה בקריסת המבנים הפיזיים של המערכת הבנקאית, תפגע מהותית באספקת מימון לעסקים ולפרטיים. עם זאת, קיימת סבירות גבוהה, שבעקבות אירוע רעידת אדמה יעלה הביקוש למזומנים, ומצוקת המזומנים עלולה להתפתח, ככל שהאזור הגיאוגרפי, הנפגע מרעידת אדמה, יהיה רחב יותר והפגיעה תהיה לטווח זמן ארוך יותר. לנוכח זאת, המערכת הבנקאית נערכת מראש עם כמות מזומנים מספקת לשעת חירום, ובנק ישראל ערוך לספק כל ביקוש למזומנים בשוק. לרשות בנק ישראל עומדת מערכת שלמה של הסדרה, פיקוח וניטור, שמטרתה לכוון את הפעילות הפיננסית גם בשעת חירום, וכתוצאה מכך סיכויי הנדלונות והנגישות לאשראי באירוע רעידת אדמה נמוכים.

נציין כי יש לקחת בחשבון גם את תנאי המשכנתא ועסקים, בהינתן שאזורים מושפעים יושבתו לתקופה ממושכת. כמובן שהקלות יכולות להינתן במגוון דרכים; להלן **רשימה כללית של הקלות, שניתנו בתקופות משבר:**<sup>73</sup>

- פיצוי בגין נזקים עקיפים.

<sup>73</sup> מטרת הרשימה היא רק להציג את הכלים העומדים לרשות המדינה ושימוש בכל אחד מהכלים המוצגים תלוי במצב המשק, בהיקף הפגיעה הכלכלית וגורמים נוספים המשתנים מעת לעת.



- אשראי לעסקים קטנים ובינוניים - העמדת ערבויות מדינה בשיעור גבוה מהרגיל, קיצור זמני בדיקת בקשות ההלוואה; ביטול אגרות בדיקה.
- הקדמת תשלומי מדינה לספקים.
- דחיית תשלומי מע"מ ומס הכנסה לעסקים שנפגעו.
- סיוע לרשויות מקומיות.

פרק זה נועד להסדיר ולהנהיר את הגמישות של המדינה מול עסקים ופרטיים במצב שבו יהיו מגבלות על המשק. להלן סדר פעולות נדרשות, שיש לבצע לקראת ולאחר רעידת אדמה:

### כלי סיוע לעסקים

מתן דגש להחזרה של עסקים לפעילות באזורי השיקום בעל חשיבות עליונה ליצירת סביבה, המאפשרת שיקום ארוך טווח של האזור. מלבד יצירת מנגנוני פיצוי מהירים לעסקים נפגעים, חשוב לייצר תמריצים והקלות לעסקים הפועלים / מעוניינים לפעול / לחזור לפעול באזורים המושפעים. מנגנונים אלו יכולים ללוש צורה של הטבות כלכליות לעסקים הפועלים באזור המושפע (כגון הקלה / סיוע בהשגת מימון), הטבות מס (כגון הכרה בפחת מואץ על השקעות באזור המושפע), מתן פיצויים משלימים לנזק עקיף ויצירת תקציבים ייעודיים להחזרת הפעילות העסקית לשגרה באזורים המושפעים.

### רתימת המגזר העסקי לשיקום

המגזר העסקי הינו חלק בלתי נפרד מכלכלת ישראל ועל כן בשיקום ארוך טווח מרעידת אדמה יש לתמוך במגזר העסקי ולעודד את השתלבותו בתהליך. רתימת המגזר העסקי צריכה להתבצע בעזרת **מתן תמריצים והקלות מסוימות**, שמצד אחד יאפשרו לענפים שייפגעו לשרוד בעזרת **עיכוב הליכי חדלות פרעון**, ומצד שני **יתמרוצו את הענפים החיוניים לשיקום ארוך טווח** בעזרת הקלות רגולטוריות וסטטוטוריות. למשל, ייתכן מאוד כי רעידת אדמה תפגע בענף התיירות ומשרד התיירות יאלץ לחשוב על פתרונות ומענים, שיסייעו לתעשיית התיירות בעקבות רעידת אדמה; ומנגד, ענף הבנייה עשוי להיות עתיר בעבודה ובמצב כזה המדינה יכולה להקל על העומס בעזרת ייבוא מרוכז של חומרי בניין וקידום הליכים סטטוטוריים, שעלולים לעכב את קצב התקדמות הבנייה. בתוך כך, יש לדרג את כלל ענפי המשק בהתאם לצרכיהם לאחר רעידת אדמה ולשקלל את המענים האפשריים, שניתן להעניק להם, לטובת זירוז וייעול השיקום.

בנוסף להקלות השונות, בסקירה הבין-לאומית נמצא, ש**חלק נכבד ממקורות התקציב לשיקום מבוסס על תרומות**, אך טרם נמצא מדד ייחוס יציב לגבי נתח התרומות מסך המימון, כדי לבסס עליו הערכות. עם זאת, יש להיערך למצב, שבו מגייסי התרומות מרחבי העולם **יעדיפו לתרום למדינות השכנות** לנו, הן בשל שיקולים פוליטיים והן בשל העדפת מדינות עם פחות יציבות כלכלית מישראל. למרות זאת, ניתן להניח, שגם ישראל תהנה מתרומות לשיקום, ועל כן **יש להיערך לכך, הן מבחינה משפטית והן מבחינה רגולטורית**. ראשית, יש לבחון, בשיתוף עם הרשות לאיסור הלבנות הון, אפשרות **להקלות בגיוס התרומות** כדי לייעל את התהליך, כך שלא יהווה גורם המונע מהתורמים לתרום. שנית, יש למנות **גוף אחראי לניהול התרומות**, שירכז את כלל הנתונים הרלוונטיים, באופן שקוף לתורמים ואולי אף לציבור,

באופן שיעודד את התורמים לתרום לשיקום וגם לפרסם את השימוש שנעשה בכספי התרומות, בידיעה שזה יוכל לעודד תרומות נוספות.

## שיקום התעסוקה

על מנת לאפשר שיקום אפקטיבי של התעסוקה, נדרש שהגופים המנהלים את השיקום יהיו קשובים לצרכי הביקוש באזורים המושפעים. על הגופים המשקמים לנסות להיעזר בארגוני כוח אדם פרטיים קיימים באזור, ככל שקיימים כאלה, ולפעול לאספקת תעסוקה באזורים, בהן אבטלה הפכה לבעיה בשל סגירה / סגירה זמנית של מעסיקים מרכזיים כתוצאה מהאירוע.

במטרה לאפשר את קצב השיקום הרצוי ומאחר ופעולות השיקום עשויות לדרוש מומחים, שאינם זמינים בכמות מספקת בישראל, על הגופים הרלוונטיים לפעול לאפשר הבאת מומחים רלוונטיים מחו"ל והגדלת מכסות עובדים זרים לבינוי, תשתיות וחקלאות, במידת הצורך.

## מפת פעולה אופרטיבית - נזילות ונגישות לאשראי לעסקים ופרטיים:

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
0 - היערכות	ארגוני	גיבוש המנגנון הרצוי לסיוע לעסקים	הקמת צוות שיגבש מנגנון סיוע לעסקים ויצירת מודל בנוגע לזכאים לקבלת פיצוי מהמנגנונים שהוגדרו	החשב הכללי במשרד האוצר	אגף התקציבים במשרד האוצר
	ארגוני	בחינת התאמת המערכת	בחינת התאמת המערכת הקיימת של קרן ההלוואות בערבות המדינה למקרה של רעידת אדמה	החשב הכללי במשרד האוצר	
	מימוני	סיוע בהלוואות	קבלת החלטה לגבי מנגנון מימון להלוואות בחסות הקרן	החשב הכללי במשרד האוצר	
	ארגוני	תכלול הנתונים וגיבוש תובנות להמשך	העברת נתוני טופס 100, המדווחים לרשות המיסים ולביטוח לאומי, גם אל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הנתונים יועברו באופן מותאם	ביטוח לאומי	רשות המיסים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שירות התעסוקה, אגף הכלכלן

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			לטובת אפשרות החלת מודל חל"ת גמיש		הראשי במשרד האוצר
	ארגוני, מימוני ומשפטי	שמירה על רציפות תעסוקתית	יצירת תכנית לעידוד תעסוקה עבור עובדים שנפגעו מהאסון, באופן שאינו יוצר תמריצים שליליים לפטר עובדים קיימים	גוף הליבה	משרד העבודה, משרד הכלכלה, משרד האוצר
	ארגוני, מימוני ומשפטי	שמירה על רציפות תעסוקתית	יצירת תכנית לתשלום דמי אבטלה, תוך מתן הקלות בקריטריונים לזכאות (לרבות בחינת חלקיות משרה ומודלי חל"ת שונים) והארכת משך התשלום	גוף הליבה	משרד העבודה, משרד הכלכלה, משרד האוצר
	מימוני ומשפטי	יצירת המנגנון והנגשתו	מנגנון סיוע לעסקים, תוך קבלת החלטה האם מפצים על נזק עקיף ומהו המנגנון	משרד האוצר – אגף התקציבים	
	ארגוני ומשפטי	הפצת הצעדים שנקבעו לציבור הרחב למקסום אפקטיביות	סיוע מוניטרי באמצעות הלוואות של בנק ישראל, תוך בחינת התאמתן לקרן ההלוואות בערבות המדינה	בנק ישראל	רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר
	מימוני	שמירה על רציפות עסקית ושיקום האזור שנפגע	יצירת מנגנון לתמריצים כלכליים לעידוד פעילויות רצויות מצד המגזר העסקי באזורי השיקום	אגף התקציבים במשרד האוצר	
	מימוני	חיזוק הרשויות	יצירת מנגנון סיוע לרשויות מקומיות שנפגעו	גוף הליבה	משרד הפנים, משרד האוצר

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
		לטובת עמידה במאמצי השיקום	ברעידת האדמה, על מנת לאפשר התמודדות עם האתגר השיקומי		
	ארגוני	הצגת הרשימה לגוף הליבה	יצירת רשימה מתעדכנת של <b>ענפים, המדורגים לפי חשיבותם לשיקום והיקף פגיעה צפוי</b> , למען הגדרת הצרכים והכנת מכרזי מגירה לעת צורך	משרד הכלכלה	
	ארגוני	הרצת תרגיל ארצי עבור כל החברות במשק	יצירת <b>תכנית המשכיות עסקית</b> ענפית והפצתה למגזר הפרטי	גוף הליבה	
	ארגוני	הצגת הרעיונות למשרד רה"מ	הקמת צוות בין-משרדי לחשיבה על <b>שותפויות חוצות מגזרים</b> בין גופים שונים במגזר העסקי (חברות פרטיות, קרנות, בנקים וכו')	גוף הליבה	
	ארגוני	פרסום המגנון	הכנת מגנון להקלות רגולטוריות על ידי הרשות לניירות ערך במקרה של אירוע אסון	הרשות לניירות ערך	
	ארגוני/משפטי	כתיבת התכנית	תכנית למתן <b>הקלות רגולטוריות במגבלות ענפיות של בנקים וגופים מוסדיים</b> , לטובת עידוד סיוע במאמצי השיקום	בנק ישראל ורשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון	
	משפטי	חקיקת חוק האיגו"ח	קידום <b>חוק האיגו"ח</b> לטובת הקלה על המגבלות הבנקאיות	משרד המשפטים	בנק ישראל, משרד האוצר,

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			והרחבת אפשרויות האשראי		רשות ניירות ערך
	משפטי	פרסום העדכונים ברגולציית התרומות	מתן הקלות ברגולציה על מתן תרומות והגדלת <b>תקרת הפטור עבור סיוע בין-לאומי</b>	רשות המיסים	
	ארגוני	גיבוש רשימה	הכנת תוכנית, הממפה את כלל הגופים שניתן לגייס באמצעותם <b>תרומות</b> בשעת חרום	גוף הליבה	
<b>1 (עם קרות האירוע – טווח מיידי)</b>	משפטי	פרסום ההקלות למשק	בחינת <b>ההתאמות הנדרשות</b> למתן מענה לצרכים הכלכליים של המשק בהתאמה לסדר גודל האירוע <sup>74</sup>	גוף הליבה	משרד רה"מ, משרד האוצר
	ארגוני	עמידה ביעדים שייקבעו, בהתאם לגודל האירוע	מעקב רציף אחר חלוקת הפיצויים ומי קיבל פיצוי / שיפוי	גוף הליבה	
	מימוני	שמירה על שיעור השרידות של העסקים	מתן <b>הלוואות מוניטריות ייעודיות לבנקים (ומוסדות פיננסיים נוספים), לצורך מתן הלוואות לעסקים שניזוקו כתוצאה מרעידת האדמה</b>	בנק ישראל	

<sup>74</sup> הערכות המצב מתבססות על נתונים עתיים בתדירות גבוהה (כפי שנעשה בתקופת הקורונה). ההתאמות תלויות באירוע ובתמונת המצב. לאחר תכלול כלל הנתונים יתקבלו החלטות בהסתכלות רוחבית אינטגרטיבית של שיקולים פיננסיים, מוניטריים וריאליים. למשל, במקרה של לוחמה, הדגש הוא על מזומנים. בתקופת הקורונה הושם דגש על מרווח הנשימה לעסקים. במשבר פיננסי עוקבים בצמידות אחר מוקדי הסיכון ומפעילים את הכלים הנדרשים לצורך ייצוב. האירועים עד כה מלמדים על שימת דגש והקפדה על החוסן הלאומי ואמון הציבור במערכת.

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
	מימוני	שמירה על רציפות עסקית ועל שיעור השרידות של העסקים	בחינת מתן הלוואות בערבות מדינה לעסק שנפגעה פעילותו העסקית	החשב הכללי במשרד האוצר	
	משפטי	הארכה אוטומטית של רישיונות עסק	בהתאם לקצב השיקום, הארכה אוטומטית של רישיונות עסק לתקופה של מספר חודשים	רשות האסדרה	
	מימוני	ניהול מעקב שוטף ושקוף אחר הכספים המועברים – הן מצד המקורות והן מצד השימושים שנעשים בכסף	פרסום רחב של האמצעים לגיוס תרומות בכל אמצעי התקשורת החל מרגע רעידת האדמה	גוף הליבה	מערך ההסברה הלאומי ומשרד החוץ
<b>2 טווח בינוני-ארוך</b>	ארגוני	בקרה שוטפת ופרסום עדכון בהנחיות התקופתיות	בחינת המצב הכלכלי ובהתאם אליו <b>עדכון ההקלות שניתנו</b>	גוף הליבה	כלל משרדי הממשלה המעורבים
	מימוני	קבלת החלטה לגבי המשך או הגבלת ההקלות שננקטו	בחינת המצב הכלכלי ובהתאם אליו, קבלת החלטה לגבי המשך או הגבלת ההקלות שננקטו	גוף הליבה	כלל משרדי הממשלה המעורבים



משרד ראש הממשלה

---

# נספחים

שיקום ארוך טווח לאחר רעידות אדמה

---



## החלטת הממשלה

### החלטת ממשלה 1523

תוכנית לשיקום ארוך טווח אחרי רעידת אדמה

מספר החלטה 1523

החלטה מספר 1523 של הממשלה מיום 29.05.2022 .

#### נושא ההחלטה:

תוכנית לשיקום ארוך טווח אחרי רעידת אדמה

#### מחליטים:

בהמשך להחלטות הממשלה מס' 1623 מיום 29.4.10 ומס' 4505 מיום 29.3.12, לגבש תוכניות אופרטיביות לשיקום פיזי, חברתי וכלכלי ארוך טווח לאחר רעידות אדמה בדלקמן:

1. להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בשיתוף רשות החירום הלאומית (להלן – רח"ל) וועדת ההיגוי הבין-משרדית לרעידות אדמה, לגבש תוכנית להיערכות לאומית לשיקום ארוך טווח (להלן – "תוכנית השיקום") ולהיערכות ממשלתית להובלתה וליישומה, ולהציגה לפני הממשלה בתוך 18 חודשים.

2. צוות מנכ"לים בין-משרדי: להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה לעמוד בראש צוות היערכות בין-משרדי המורכב ממנכ"לי המשרדים (להלן: "הצוות הבין-משרדי"):

החינוך, הרווחה והביטחון החברתי, הבריאות, הפנים, התרבות והספורט, השוויון החברתי, האוצר, המשפטים, הכלכלה והתעשייה, זרוע העבודה, החקלאות ופיתוח הכפר, הבינוי והשיכון, התחבורה והבטיחות בדרכים, האנרגיה, הגנת הסביבה, התקשורת, החוץ, ביטחון הפנים, התיירות, המועצה להשכלה גבוהה, החדשנות, המדע והטכנולוגיה, ירושלים ומורשת, וכן מנהלי מנהל התכנון, מטה התכנון, רמ"י, הרשות להתחדשות עירונית, מערך הדיגיטל הלאומי, רשות המים, רשות החשמל, רשות הגז, רשות שוק ההון, רשות המיסים, בנק ישראל, המועצה הלאומית לכלכלה, מל"ל, גופי ההצלה ורח"ל. מנכ"ל משרד ראש הממשלה יהא ראשי לצרף נציגי גופים נוספים לצוות, על פי העניין.

הצוות הבין-משרדי יקיים ישיבות עיתיות, יגבש את התשתית הארגונית לשיקום ארוך טווח ויאשר את תוכניות העבודה הנושאות והמפורטות שיגובשו כאמור בסעיף 3 שלהלן.

3. צוותי משנה בין-משרדיים:

להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה או נציגיו להקים ולעמוד בראש ארבעה צוותי משנה בין-משרדיים (להלן: "צוותי המשנה"), שיגבשו ארבע תוכניות נושאיות ומפורטות בתחומים המפורטים בסעיפים א'-ד' שלהלן. בצוותים ישתתפו נציגי המשרדים המפורטים להלן ומשרדים נוספים לפי העניין, ובהתייעצות עם נציגי המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתכנון ותקצוב, שלטון מקומי, חברה אזרחית ומגזר עסקי, לפי העניין.



להטיל על מנכ"ל משרד הביטחון או נציגו להקים ולעמוד בראש צוות חמישי המפורט בסעיף ה' שלהלן ולגבש תוכניות נושאיות ומפורטות בתחום הביטחון.

4. צוות משנה שיקום אדם וקהילה:

הצוות יעסוק בנושאים הבאים: שיקום מערכות ציבוריות מרכזיות, לרבות מערכות הבריאות, הרווחה החינוך וההשכלה הגבוהה, ובכלל זה גיוס והכשרה של כוח אדם ומתן מענה לצרכים חדשים באוכלוסייה, שיקום אוכלוסיות ייעודיות, שיקום נפגעי טראומה בהיקפים נרחבים, שיקום המערכת הקהילתית, המשפחה והפרט ונושאים נוספים לפי שיקול דעתו.

הצוות יורכב מהמשרדים: חינוך, רווחה וביטחון חברתי, בריאות, פנים, תרבות וספורט, זרוע העבודה, שוויון חברתי, המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתכנון ותקצוב, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר, רח"ל ומשפטים.

5. צוות משנה כלכלה פיננסית וריאלית:

הצוות יעסוק בנושאים הבאים: ייצוב המערכת הפיננסית, החייאת כלכלה מקומית, סיוע לעסקים לרבות עסקים קטנים ובינוניים, שיקום מגזרים עסקיים, ביטוח, תעסוקה, גיוס הון מחו"ל ונושאים נוספים לפי שיקול דעתו.

הצוות יורכב מהמשרדים: כלכלה ותעשייה, זרוע העבודה, חקלאות ופיתוח הכפר, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר, משפטים, רח"ל, המועצה הלאומית לכלכלה, בהשתתפות נציגי בנק ישראל, רשות המיסים, רשות ניירות ערך ורשות שוק ההון, ביטוח וחסכון.

6. צוות משנה בינוי עירוני:

הצוות יעסוק בנושאים הבאים: תכנון ותכנון מזורז, מבני מגורים ופתרונות דיור והסדרי מימון לקיומם, מבני תעשייה ומסחר, מוסדות בריאות, מבני ציבור, שיקום אזורי תעשייה ומסחר, תשתיות ביוב, מים ותחבורה עירונית, מורשת תרבותית בניה, אפשרות לניצול הזדמנויות לפיתוח תחבורתי, תת קרקע, העתקת מפעלי חומרים מסוכנים, בנייה בטכנולוגיות מתקדמות, בנייה ירוקה ונושאים נוספים לפי שיקול דעתו.

הצוות יורכב מהמשרדים: בינוי ושיכון, רמ"י, מנהל התכנון, תחבורה ובטיחות בדרכים, פנים, כלכלה ותעשייה, אנרגיה, רשות המים, רשות הגז, רשות החשמל, תיירות, בריאות, רשות שוק ההון, הרשות הארצית לכבאות והצלה, הגנת הסביבה, הרשות להתחדשות עירונית, ירושלים ומורשת, רח"ל, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר ומשפטים.

7. צוות משנה סביבה ותשתיות לאומיות:

הצוות יעסוק בנושאים הבאים: תשתיות אנרגיה ומים, תשתיות תחבורתיות ותקשורת, טיפול בפסולת וזיהום, יעילות אנרגטית, שמירה על משאבי טבע, שימור ושיקום ערכי טבע ואזורים שנפגעו כתוצאה מרעידת האדמה, היערכות לשינויי האקלים ונושאים נוספים לפי שיקול דעתו.

הצוות יורכב מהמשרדים: אנרגיה, הגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים, מנהל התכנון, תחבורה ובטיחות בדרכים, פנים, רשות המים, רשות החשמל, רשות הגז, מערך הדיגיטל הלאומי, תיירות, תקשורת, רח"ל, אגף תקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר ומשרד המשפטים.

8. צוות משנה ביטחון:

הצוות יבחן את הצורך בעיסוק בנושאים הבאים: תשתיות ביטחוניות ואסטרטגיות לרבות מתקנים צבאיים, תשתיות קריטיות לרציפות התפקוד, מיזמים כדוגמת גדרות בגבולות והיבטים ביטחוניים נוספים לפי שיקול דעתו.

הצוות יורכב מהמשרדים: מל"ל, חוץ, ביטחון, ביטחון פנים, רח"ל, ראש הממשלה, אגף תקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר ומשרד המשפטים.

## תיאור נזקים ארוכי טווח בעולם

ניתן ללמוד מהעולם על סוג והיקף הנזקים בטווח הארוך, כתוצאה מאירועי רעידות אדמה קודמים, על מנת להבין את סוג האתגרים, הצפויים בהתמודדות ארוכת טווח עם רעידת אדמה בישראל. עם זאת, יש להדגיש שהיקף הפגיעה כתוצאה מרעידת אדמה, גם בטווח הארוך, נגזר משקלול פרמטרים רבים, לרבות מוקד הרעידה, משך הרעידה, סוג הקרקע, איכות הבנייה, איתנות המבנים והתשתיות סמוך למוקד הרעידה, צפיפות האוכלוסייה ופרמטרים נוספים, המשתנים ממקרה למקרה וממדינה למדינה.

דוגמאות לנזקים ארוכי טווח:

### • מבנים פרטיים וציבוריים:

○ **הרס בבתים פרטיים ובנייני דירות מגורים** – רעידת אדמה מביאה לקריסת מבנים ועלולה לייצר היקף הרס גדול מאד, כך שאזרחים רבים עלולים למצוא את עצמם ללא קורת גג לתקופה ארוכה. בהודו, לדוגמה, כמיליון מבנים ניזוקו או נהרסו בשנת 2001, כתוצאה מרעידת אדמה בעוצמה 7.7. כמו כן, במחוז גוגאראט באינדונזיה, בקצה הצפוני של סומטרה, מעל ל- 600,000 בתים ניזוקו או נהרסו בשנת 2004, כתוצאה מרעידת אדמה בעוצמה 7.59.

○ **נזקים למבני ציבור** – בשנת 2011 התרחשו בניו זילנד שני אירועי רעידת אדמה בעוצמה 6, שהסבו הרס למבני ציבור משמעותיים. 12 מבני בתי ספר הוגדרו כלא תקינים לאיוש ומבני ציבור רבים כמו תיאטראות, בריכות, אתרים היסטוריים, מוזיאונים וכנסיות נפגעו<sup>76</sup>.

• **תשתיות חיוניות:** תשתיות חיוניות, שמספקות שירותים בסיסיים וקריטיים לחיי היום-יום של אזרחים ומהוות גם תשתית חיונית למאמצי השיקום בכללותם, עלולות להיפגע, למשל:

### ○ תשתיות תחבורה:

▪ הרס של כבישים ועורקי תנועה מרכזיים. למשל, ברעידת האדמה בניו זילנד שהוזכרה לעיל, נהרסו כ-50,000 דרכים, שחייבו חשיבה מחודשת לגבי בנייה חכמה יותר<sup>77</sup>.

▪ נזק רב נגרם לגשרים, במיוחד לגשרים ישנים או כאלה שאינם מתוחזקים כראוי. למשל, כתוצאה מרעידת אדמה בעוצמה 6.9, שהתרחשה בסן פרנסיסקו בשנת 1989, התמוטט גשר המחבר בין סן פרנסיסקו לאוקלנד. שבנייתו מחדש הושלמה רק שנים רבות לאחר האירוע. היעדר עורק תחבורה ראשי זה יצר שיבושי תנועה למשך שנים רבות<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> Handbook on Recovery Institutions, Guide to Develop Disaster Recovery Framework, Ready to Rebuild, After Great Disasters -How Six Countries Managed Community Recovery, 2021.

<sup>76</sup> Handbook on Recovery Institutions, Guide to Develop Disaster Recovery Framework, Ready to Rebuild, After Great Disasters -How Six Countries Managed Community Recovery, 2021.

<sup>77</sup> Draft Recovery Strategy for greater Christchurch, 2012.

<sup>78</sup> [San Francisco-Oakland bay bridge opens to traffic after years of delays | World news](#) The Guardian, 2013.

- **מערכת חשמל:** רעידת אדמה עלולה לגרום לפגיעה בתשתיות ההובלה וההולכה לכל אורך המדינה ולהביא לפגיעה במתקני תשתיות לאומיות. בניו זילנד, למשל, כבלי חשמל נהרסו ויצרו נזק במתקנים שונים, בהם הצליחו לטפל מהיסוד, מעבר לטיפול זמני, רק שנים לאחר רעידת האדמה<sup>79</sup>.
- **מערכות מים וביוב:** מערכות מים וביוב נוטות להיפגע משמעותית במקרה של רעידת אדמה חזקה. רעידות אדמה יכולה לגרום לפגיעה בצנרת ובמובילי המים המרכזיים, ולגרום להצפות רבות. בניו זילנד, למשל, 124 ק"מ של מובילי מים ו-300 ק"מ של צינורות ביוב ניזוקו. המרחב הציבורי הפך לבוצי ושפכים זרמו ברחובות, מה שהוביל לזיהום מקורות מי השתייה.
- כדי לשקם את הנזקים המשמעותיים למערכות החשמל ולמערכות המים והביוב נדרשים מאמצים מקיפים, מעבר לפתרונות זמניים, הכוללים בחינה מחדש של המערכות, עד להשגת מענה ארוך טווח<sup>80</sup>.

#### • פעילות עסקית:

- **שיבוש שגרת הפעילות העסקית:** הרס של אזורי מסחר, חנויות ומשרדים וצורך בהעתקת מיקום העסקים למיקום אחר. בניו זילנד, למשל, למעלה מ-60% מתוך כ-5,000 עסקים שפעלו במרכז העיר כריסטצ'רץ' עברו לפריפריה, ויותר משליש מהעסקים במרכז העיר נאלצו להפסיק את פעילותם. שליש נוסף החל לפעול ממקום מאולתר<sup>81</sup>.
- **עלייה ברמת האבטלה:** אובדן כוח עבודה ואובדן מפעלים חיוניים עלולים להוביל לעלייה ברמת האבטלה ולעלייה בהיקף היבוא. זאת בשילוב ירידה ביכולת העבודה הפיסיות והנפשיות אצל הנפגעים.
- **ירידה בפריון:** אובדן של מיומנות וידע, פגיעה בתשתיות ובנוסף עיכוב בשיקום פיסיו, נפשי וקהילתי על חשבון יצרנות.
- **נזק לחקלאות:** בעקבות רעידת אדמה בעוצמה 9 שהתרחשה ביפן והצונאמי שהכה במדינה בעקבותיה בשנת 2011 הוצפו 24,000 דונם של אדמות חקלאיות, לדוגמא. כמו כן, הנזק לתשתיות בענפי החקלאות והדיג, נאמד בכ-21.5 מיליארד דולרים<sup>82</sup>.
- **פגיעה בתעשיית התיירות והפנאי:** צפויה פגיעה בתעשיית התיירות, בין היתר, כתוצאה מהרס של בתי מלון ותשתיות תיירות, מוסדות תרבות ופנאי והסבתם לשימושים אחרים. צמצום מספר התיירים המגיעים למדינה עלול להביא לפגיעה בהכנסות האוכלוסייה המקומית, העובדת

Draft Recovery Strategy for greater Christchurch, 2012.<sup>79</sup>

Draft Recovery Strategy for greater Christchurch, 2012.<sup>80</sup>

Draft Recovery Strategy for greater Christchurch, 2012.<sup>81</sup>

[Japan's 2011 Earthquake and Tsunami: Food and Agriculture Implications \(fas.org\), Congressional Research Service, 2011.](https://fas.org/ctrs/2011/04/20110401a/japan-earthquake-tsunami-food-agriculture-implications/)<sup>82</sup>

בתעשיית התיירות ובתחומי התרבות והפנאי. למשל, כתוצאה מרעידת האדמה בניו זילנד, רוב בריכות השחייה נהרסו, 10 מרכזי תרבות הושבתו, וכן כנסיות ומוזיאונים<sup>83</sup>.

#### • **בריאות:**

- **רפואת שיקום:** עליה ניכרת בשיעור אנשים עם מוגבלויות פיסיקות באוכלוסייה ואף הכפלה של כמות הנכים באוכלוסייה ובכוח העבודה. בטורקיה, למשל, לאחר רעידת אדמה בעוצמה 7.6 שהתרחשה בשנת 1999, התווספו כ-50 אלף נפגעים למספר הנכים באוכלוסייה<sup>84</sup>. ביפן התווספו כ-6,000 נכים כתוצאה מרעידת האדמה בעוצמה 9 שהתרחשה בשנת 2011<sup>85</sup>.
- **הרס בתי חולים ומרפאות:** בטווח הארוך צפויה עלייה בביקוש לשירותים רפואיים עקב העלייה במספר הנפגעים, בשילוב עם היצע מוגבל של מיטות, פגיות, חדרי ניתוח ותשתיות רפואיות נוספות. כמו כן, באזור האסון עלולים להיווצר קשיי גישה למרפאות אזוריות, מכוני דימות ומרכזי שיקום, בשל הפגיעה בתשתיות התחבורה שטרם שוקמו, המאלצות להגיע לקבלת שירותים רפואיים בדרכים עקיפות וארוכות.
- **בריאות הציבור:** עיסוק בתברואה ובתחלואה: מספר אלמנטים שעלולים להוביל להתפרצות ולהתפשטות מחלות עלולים להישאר לאורך שנים, בעקבות הצפיפות והפגיעה בתשתיות הביוב. בניו זילנד, לדוגמה, הייתה זרימה מאסיבית של מי ביוב לנהרות ולמאגרי המים, שפגעה באיכות התברואה והבריאות של התושבים במשך שנים<sup>87</sup>.
- **מחסור כוח אדם:** בעיקר בתחומים הרפואיים, הסיעודיים והפרא-רפואיים, המתבטא, בין היתר, במחסור במומחים ובכירים, בשילוב פגיעה בתהליכי ההכשרה של סטודנטים ומתמחים, עקב מחסור בברי חולים ופגיעה במוסדות הלימוד האקדמיים.

#### • **חינוך:**

- **הרס מבנים ומוסדות חינוך:** הסבת השימוש במבני חינוך לצרכים קהילתיים אחרים. למשל, לאחר רעידת האדמה בטורקיה בשנת 1999, הסבו בתי ספר רבים למתחמי לינה, עקב המחסור במבני מגורים, מה שהקשה על החזרת התלמידים למוסדות אלה למשך זמן ממושך.
- **פגיעה בפיתוח מיומנויות והון אנושי:** מחסור כוח אדם, פגיעות נפשיות וחוסר יציבות, לרבות כתוצאה ממעבר למגורים זמניים, היפגעות של בני משפחה מקרבה ראשונה וכן פגיעה פיסיית

---

<sup>83</sup> Draft Recovery Strategy for greater Christchurch, 2012.

<sup>84</sup> <https://www.bbc.com/news/science-environment-64540696>, BBC, 2023.

<sup>85</sup> <https://www.britannica.com/event/Japan-earthquake-and-tsunami-of-2011>, Britannica, 2023.

<sup>86</sup> בהאיטי התמודדו אחרי רעידת האדמה ב-2010 עם כ-350,000 פצועים וכ-220,000 הרוגים. משמעויות לצרכים של מערכת האשפוז, של הרפואה בקהילה לאורך שנים ושיקום פיסי ונפשי של כמויות אדירות

<sup>87</sup> לאחר רעידת האדמה בהאיטי (2010) התפרצה מגפת הכולרה באי ממנה חלו כ-800,000 איש ומתו 9,000 לערך. הפרדוקס הוא שהמקור היה בגדוד של האו"ם ששירת שם.

במבנים ובשירותים, שעלולים לפגוע בתהליך הלמידה ובהישגים של תלמידים בבתי ספר ושל סטודנטים באקדמיה.

#### • רוחה:

○ עליה בשיעור האוכלוסיות והבודדים הנזקקים לתמיכה נפשית וקהילתית: במדינות הנסקרות היתה עליה של עשרות עד מאות אלפי נפגעים הנזקקים לתמיכה נפשית וקהילתית, לרבות יתומים, משפחות חד הוריות, נכים, נפגעי טראומה ופגועי נפש. ספרות בינלאומית מלמדת שהתמודדות נפשית לאחר אסון יכולה להימשך 5 עד 10 שנים<sup>88</sup>.

○ עליה בחשיבות הנגישות: היות ששיעור האנשים עם מוגבלויות ונכויות חדשות עלול להכפיל את עצמו, יידרש שינוי משמעותי ביחס לחשיבות הנגישות לנכים, הן בשירותים והן במבנים<sup>89</sup>.

○ פגיעה וקריסה של מסגרות רוחה וקהילה: בתי אבות ואמהות, דיור מוגן, פנימיות, מקלטים לאוכלוסיות בסיכון ומסגרות רוחה אחרות עלולים להיפגע או לשמש למטרות אחרות. בטורקיה, למשל, לאחר רעידת האדמה בשנת 1999, מוסדות רוחה וקהילה הוסבו למתחמי לינה עקב המחסור במבני מגורים, מה שהקשה על שיקום מסגרות הרווחה והקהילה בטווח הארוך.

○ עליה בהיקף התנהגויות מסוכנות: תופעות של אלימות, פשיעה, התמכרויות ואלימות במשפחה עלולים להתגבר בשל השפעות טראומטיות לצד אכיפה מוגבלת, הנובעת משינוי סדרי עדיפויות באכיפה וממחסור בכוח אדם. למשל, רעידת האדמה בניו זילנד בשנת 2011 הובילה לעלייה בדיווחים בהקשרים של אלימות במשפחה<sup>90</sup>.

#### • קהילה

○ שינויים בתמהילי הקהילה: רעידת אדמה עלולה לאלץ רבים להתפנות מבתיים ולהעתיק את מגוריהם למקום ארעי, עד לאחר שיקום שכונת מגוריהם או למקום אחר קבוע. באזורים המוגדרים בסיכון גבוה להתרחשות רעידות עתידיות, התושבים לא יכולים לשוב לביתם, והללו נאלצים להיפרד ממקום מגוריהם ולעבור למקום חדש, באופן זמני או קבוע. תרחישים אלו עלולים להשפיע בצורה ניכרת על המרקם החברתי והקהילתי ולהביא לנזק ולתחושת ניכור של אלה שחיים במסגרות קהילתיות.

שינויים מהותיים באורח החיים באו לידי ביטוי ביפן, לאחר רעידת אדמה בעוצמה 9 שהתרחשה בשנת 2011, שגרמה לתאונה בתחנת הכוח הגרעינית בפוקושימה ולקרינה מסוכנת באזורים כפריים בסביבה. כתוצאה מכך, קהילות שלמות פונו מבתיים ופוזרו בין אזורים שונים. בקהילות מסוימות

---

<sup>88</sup> <https://reliefweb.int/report/haiti/echo-factsheet-haiti-last-updated-17042023>, Reliefweb, 2023.

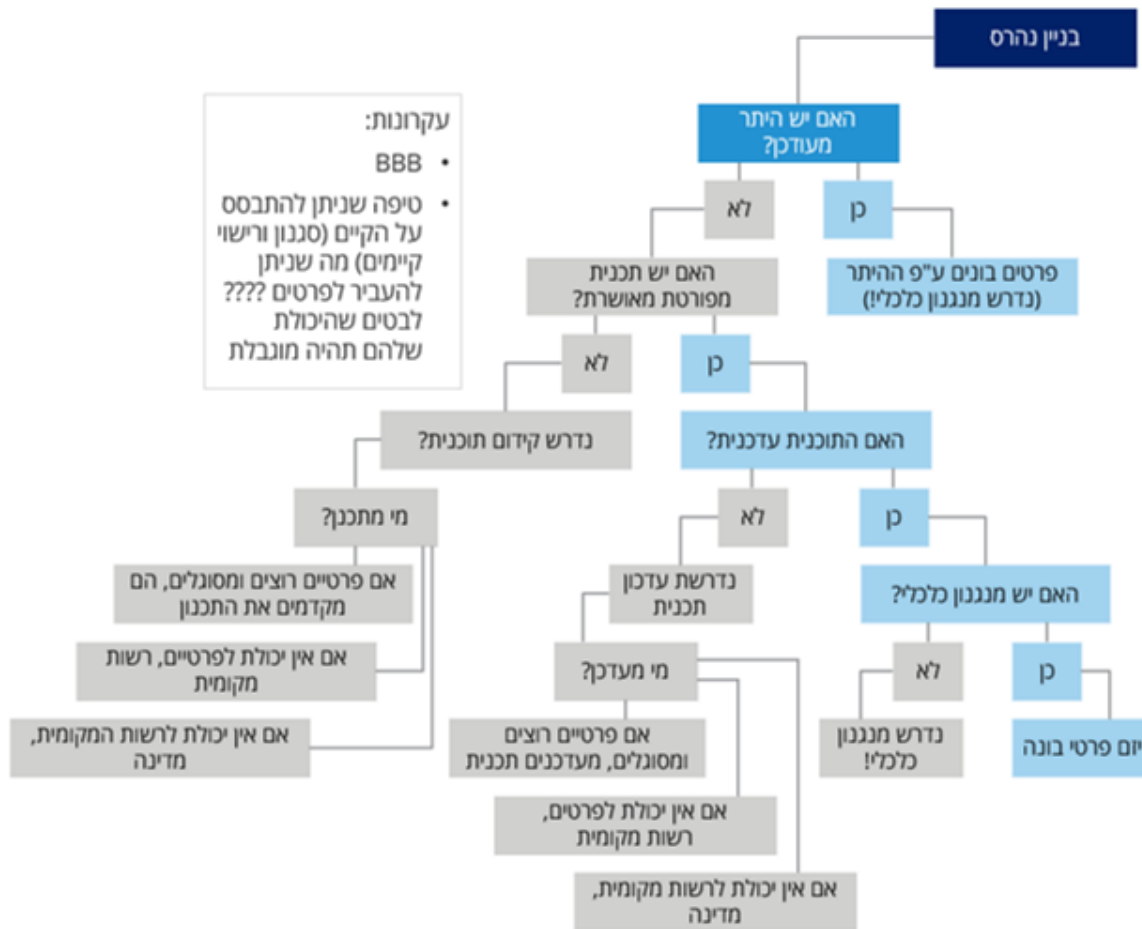
<sup>89</sup> <https://www.parliament.nz/en/pb/research-papers/document/00PLibC51211/social-effects-of-the-canterbury-earthquakes>, New Zealand parliament, 2014.

<sup>90</sup> <https://www.parliament.nz/en/pb/research-papers/document/00PLibC51211/social-effects-of-the-canterbury-earthquakes>, New Zealand parliament, 2014.

האוכלוסייה המבוגרת, שלא היתה יכולה להתפנות, נשארה באזור המסוכן, למרות שמשפחותיהם פונו. תוכניות שילוב בקהילות מארחות וניסיונות התאקלמות לא הצליחו לאחות את הקרע הגדול שנוצר בקהילות, מה שלבסוף אילץ את הרשויות לבצע תוכניות להחזרת התושבים לבתיהם.

## עץ תהליכי התכנון ועמדת החשב הכללי בנוגע לפתרונות דיור ביניים

1. שלבי התכנון והרישוי לשיקום ארוך טווח בעקבות רעידת אדמה – עץ תהליכי התכנון



**נדרש גורם מתכלל? מטה שיקום או מנהלת עירונית שיכוון**

## נספח החשב הכללי במשרד האוצר - הכוונת פתרונות הביניים לצרכי השיקום ארוך הטווח

### מבוא, אתגרים והזדמנויות

פרק זה אינו עוסק במישרין בשיקום הקבע אך הוא מהווה נדבך חשוב ביכולות לבצע בפועל את תוכניות השיקום בטווח הארוך. פתרונות הביניים שייקבעו, הגם שאינם מוקד עבודה זו, ישפיעו במידה רבה בטווח הארוך על פתרונות הקבע האפשריים והרצויים שיעמדו בפני המדינה והציבור בזמן אמת, על משך הליכי השיקום ועל התשומות שיעמדו לטובת השיקום.

בהינתן שיש קבוצות אוכלוסייה שהתפנו מבתייהן כתוצאה מרעידת האדמה והמדינה מעוניינת להעניק סיוע בדיוור כהחלטת מדיניות (ללא עיסוק בשאלה של אחריות המדינה לגבי נזק שנגרם לנכסים בבעלות פרטית), להלן העקרונות והשיקולים המנחים לבחינה וגיבוש המדיניות בכל הקשור לפתרונות הביניים, וכן מספר אתגרים מרכזיים הנוגעים להשלכות פתרונות ביניים על פתרונות הקבע:

#### 1. היערכות לגבי תגובת שוק הדיוור לגידול חריג לביקוש:

##### א. שוק השכירות:

כמות גדולה של עקורים, שמבקשים לקבל מענה ביחידות דיוור רגילות, צפויה לייצר לחצי ביקוש משמעותיים בשוק השכירות, במיוחד במקומות שעקורים רבים ירצו לעבור להתגורר בהם, או בסוגי בניינים מסוימים (כגון העדפה לדירות חדשות יותר הנתפסות כבטוחות יותר למקרה של רעידת אדמה). יש לקחת בחשבון שבמקומות מסוימים ייתכנו גם עליות מחירים משמעותיות, וכן מקרים של דחיקת אוכלוסייה ותיקה, סירוב להשכיר לעקורים, כלכלה שחורה, ניצול כספי סיוע וכיו"ב.

##### ב. שימוש במלאי הקיים:

בעוד שהיצע הדיוור קשיח מאד בטווח הבינוני והקצר, לא כך לגבי הביקוש, שלצד הגידול המתמיד בצרכים, מגיב מהר יותר לשינויים. עם זאת, עליית מחירים עשויה להגביר דפוסי מגורים "חסכוניים יותר" כגון התארכות משך המגורים של צעירים אצל הוריהם, התגברות תופעת המגורים המשותפים לבני משפחה שונים, מגורים בדירות שותפים וכיו"ב.

##### ג. פערים בהשוואה למסגרת היערכות:

כפי שיובהר בתפיסת הפתרון, ישנם כלי סיוע רלוונטיים בתרחישי האסון המצומצמים יותר, כגון סיוע כספי לנפגעים (למשל סיוע בשכר דירה), אבל אלו לאו דווקא יתאימו לסביבה המקרו-כלכלית הצפויה במקרה של תרחיש הקיצון, ואף עלולים להיות בעלי השפעות שליליות בטווח הבינוני והארוך, כגון האצת עליית מחירים בתרחישים מסוימים. כמו כן, יש הבדל בהשפעה של הנזק על שוק השכירות, הרגיש יותר לשינויים, בהשוואה לשוק הדיוור בבעלות. ככל שהפגיעה במלאי הדיוור תהיה גבוהה יותר, התוצאה תהיה עליית מחירי דיוור כללית, ולא רק בשוק השכירות. זאת ועוד, ככל שההערכה תהיה שהליכי השיקום ומועד החזרה למקום או אתר מסוים הם רחוקים יותר, החיפוש אחר פתרונות ביניים לטווח בינוני וארוך, או אף לפתרונות קבע חלופיים ללא כוונה לחזור, יתעצם. לכן יש לגבש כלים פיסקאליים ורגולטוריים פיננסית



המותאמים לתנאים הייחודיים שישררו. יש להתמקד בהבחנה נכונה בין התרחישים, וביעול השימוש במנגנונים הכספיים בכל תרחיש.

#### **ד. תופעת האלתור והשימוש במבנים קיימים:**

מגורים מאולתרים צפויים להתפתח באופן אורגני על ידי הפרט "בלחץ השטח". ההשלכות וההשפעות ארוכות הטווח, מידת ההפיכות (reversibility) והיכולת לפקח על כלים שונים היא שונה: יש כאלה בעלי השפעות ומשמעויות מזיקות בהרבה מאחרות, ויש כאלה שעשויות לסייע במאמצים להפחתת הביקושים. בהתאם להיקף ההרס וכמות העקורים יש לייצר אסדרה רגולטורית מתאימה, המאפשרת פתרונות מסוימים שלא היו מותרים במהלך העסקים הרגיל, ואולי אף לעודד את חלקם, על מנת לתת פתרונות לתקופת הביניים ולמנוע יישום של פתרונות מאולתרים מזיקים יותר, בשים לב למכלול השיקולים.

#### **2. הנחות מוצא לגבי הקמת פתרונות ביניים:**

##### **א. אתרי דיור זמני:**

הקמת אתרים זמניים הינה פתרון בעייתי, ממספר סיבות עיקריות:

- מדובר בפתרונות יקרים ביותר. בנוסף, המשאבים הכספיים והניהוליים הרבים הנדרשים לשם כך עלולים לבוא על חשבון שיקום הקבע.
- מדובר בפתרונות המחייבים הקמה של דבר מה חדש במקום הסתמכות על בינוי קיים, ולכן מחייבים הסטה ניכרת של תשומות בדמות כוח אדם וחומרי גלם, לטובת פתרונות זמניים, על חשבון שיקום ארוך טווח, דווקא בזמן שצפוי מחסור ניכר בתשומות.
- מדובר בפתרון בזבזני מאוד בקרקע, שהנה משאב במחסור, והבינוי צפוי לתפוס עתודות קרקע שיכולות לשמש לבנייה חדשה, כחלק ממאמצי השיקום ארוך הטווח. קרי למעשה, מדובר דווקא בפתרונות העלולים לגרום מהיצע הדיור בטווח הארוך. יודגש כי פתרון של מגורים במבנים זמניים חד או דו קומתיים מפר שטחים נרחבים (הנותנים מענה בצפיפות נמוכה) אשר יידרשו לשיקום לאחר הפינוי.
- ישנו קושי רב בפינוי ושיקום אתרים זמניים, כפי שמעיד הניסיון שנצבר בטיפול במפוני תוכנית "ההתנתקות" בשנת 2005. נכון לשנת 2023, ישנן משפחות שעדיין מתגוררות באתרים זמניים, ללא אופק יציאה ברור, סוגיה שגורמת לבעיות רבות מבחינת תפיסת קרקע, בתחום הרווחה, ובעלויות טיפול גבוהות לממשלה ועוד. כך גם לגבי אתרים זמניים שהוקמו עם גל העלייה בשנות ה-90, ולא פונו עד היום. לכן, במקרה של אירוע כגון רעידת אדמה, ללא היערכות מתאימה למיתון בעיה זו צפויה בעיה קשה וארוכת טווח בהרבה, ופתרונות ארעיים עלולים להפוך בפועל לפתרונות קבע, על אף שאינם מתאימים לכך.

#### **3. השלכות נוספות של מקורות המימון על התופעות שלעיל:**

קיימים מקורות כלכליים כספיים שונים בתחום הדיור, הן ביחס לפתרונות הביניים והן לצורך השיקום ארוך הטווח. הללו כוללים מקורות עצמיים של הפרט, כספי ביטוח, סיוע ממשלתי, סיוע של המגזר השלישי וכן מקורות של המגזר העסקי היכן שלדבר יש התכנות כלכלית (כגון במקרים של התחדשות עירונית

כלכלית). יש להבטיח כי כל סיוע כספי, פיצוי או שיפוי, בפרט ממשלתי או כספי ביטוח, יגיע וינותב באופן המיטבי המתכתב עם השיקום אורך הטווח ולא מחבל בו, וככל הניתן, לא בא על חשבוננו.

כפי שצויין לעיל, צפוי ביקוש מוגבר לדיור להשכרה באזורים אליהם יעברו עקורים המייצר יתרון מובנה למשכירי הנכסים על פני השוכרים באותם אזורים. בהתממש תרחיש קיצון, כספים למימון דיור חלוף, כגון כספי ביטוח לסיוע בשכר דירה, עלולים להחמיר מגמות של עליית מחירי שכירות. אי לכך, יש לקחת זאת בחשבון בגיבוש המנגנונים בהלימה לתרחישים.

## **תפיסת הפתרון ועקרונות מנחים**

ככלל, יש לבחון את הפתרונות בטווח הבינוני והקצר נוכח היכולת לסכל או להקשות על מימוש פתרונות בטווח הארוך בשל תפיסת שטח, שינוי ההרכב הדמוגרפי, הסטת משאבים, תחרות על תשומות, יצירת לחץ למתן מענה לא מיטבי ועוד. בכל מקרה, יש לעודד ולאפשר אספקת פתרונות על ידי השוק, ולהתבסס על פתרונות ביניים מבוססי בינוי קיים ולא על כאלו שדורשים הקמה.

יש לעודד מתן פתרונות ביניים איכותיים על מנת לאפשר שיקום ארוך טווח מיטבי תוך מיתון לחצי הביקוש. ככלל, יש להימנע ככל הניתן מהתערבות ישירה בפעילות השוק ומיקוד המאמץ הממשלתי בהגדרת ההיצע, הגדלת כושר הייצור לטווח ארוך, אספקה ואפשרות פתרונות ביניים בעלי פגיעה מתונה בשיקום לטווח ארוך, סיוע ישיר לנפגעים וייצור רגולציה התומכת בניתוב מרב המאמצים והאמצעים לטובת השיקום ארוך הטווח.

יודגש כי מתן מידע שקוף, אמין וריאלי בנוגע ללוחות הזמנים לשיקום וכינון ייצר אמון ציבורי ויאפשר תהליכי שיקום איכותיים יותר.

### **1. פתרונות מבוססי בינוי קיים:**

יש לבחון הסדרים תכנוניים ופיזיים מיוחדים לייעול המלאי הקיים והגדלת ההיצע, הסדרת מגורים מאולתרים או מניעתם.

#### **א. שימוש במלאי הדיור הקיים:**

עידוד מגורים אצל קרובים: ללא השלכות לטווח הארוך, אך מתאים לפרק זמן מוגבל. בפתרון זה ייבחנו מנגנונים שונים שמטרתם לעודד ולאפשר זאת ללא פגיעה בפרט.

#### **ב. פיצול דירות**

יש לבחון הקלות לפיצול דירה מורשה נוכח העובדה כי פיצול דירות עלול לייצר תנאים ירודים, מפגעי בטיחות והעלאת העומס על התשתיות בטווח הארוך. יצוין כי ניתן, ויש לבחון בנסיבות מסוימות, להתיר, לעודד ואף ליזום פיצול דירות. מומלץ לקבוע הסדר משפטי לפיו אירוח (גם בתשלום) של משפחה עקורה, לרבות תוך שימת מחיצות, אינו מהווה פיצול דירה ותואם את החוק.

#### **ג. הסבת מבנים**

יש לבחון מתן אישור לשימוש בבתי מלון, בתי הארחה קיבוציים, צימרים, מבני משרדים, הסבת מבנים ציבוריים וכו' לטובת מגורים זמניים לפרקי זמן ממושכים, כחליף דיור.

## ד. ייעול השימוש בדיור ציבורי

שיפוע, עידוד מעבר קשישים לבתי דיור מוגן, פיצול דירות בבעלות ממשלתית וכו'.

## ה. הסדרים רגולטוריים לעידוד השכרה:

- בחינת הצורך בעידוד יזמים להסב נכסים שיועדו במקור למכירה לטובת השכרה לטווח ארוך, בנסיבות בהן נמצא כי יש חשיבות ספציפית להשכרה מוסדית. יודגש כי לא מדובר בהגדלה של המלאי האבסולוטי, אלא באיזון שונה בין מכירה להשכרה של אותן הדירות, שצפויות להגיע לשוק כהיצע דירות להשכרה בבעלות פרטית.
- בחינת קנסות על "דירות רפאים" באמצעות ביטול הקלות, העלאת תעריפי ארנונה ועוד, מנגנונים שיועדו ויקלו על בעלי דירות הגרים במדינות אחרות להשכיר אותן.

## 2. אתרי דיור זמניים – פתרונות דיור מבוססי הקמה של מבנים חדשים

כפי שצוין לעיל, מבנים יבילים מוסדרים ואתרים זמניים נחשבים לפתרון יקר ובעייתיים בטווח הארוך. מאידך, ייתכן ומדובר בפתרון בלתי נמנע מעל להיקפי הרס וכמות עקורים מסוימת לאחר מיצוי מכלול פתרונות הדיור האחרים האפשריים.

ככלל, באתרים זמניים יש לראות כלי שאריתי, אשר היקף השימוש בו צריך להיות לכל היותר עבור כמות אוכלוסייה שבהכרח אינה יכולה ולא צפוי שתוכל לקבל מענה במכלול הפתרונות האחרים, כגון פיצול דירות, הסבה למגורים, השכרת דירות פנויות, מתקני אחסון ואירוח וכיו"ב, וצפוי שיינתן לה מענה לטווח ארוך. יש לתת דגש על השיקולים הבאים בבחירת האתרים הזמניים שיוקמו בפועל מבין האתרים הפוטנציאליים:

א. נדרש מודל כלכלי ותקציבי פרטני כאמור, לרבות עלות התשתיות, פיתוח בתוך המגרשים, מקורות המימון וסוגיית הבעלות ביום שאחרי (כולל התייחסות לשאלה מה יישאר מהמתחם בכלל, בבעלות מי ובאילו תנאים מסחריים). ללא מודל זה אין התכנות לאתר זמני, והניסיון מראה כי בכל מקרה יידרש להתאים מאפיינים שונים של המודל באופן פרטני למאפייני כל אחד מהאתרים, בהתאם לזהות בעלי הזכויות והעניין בו, הנסיבות התכנוניות ומשתנים נוספים.

ב. העדפת אתרים בעלי אופק פינוי נראה לעין, או בעלי שימוש קבע:

- במקרים בהם מתאפשר להקים מבנים בעלי שימוש קבע מיטבי, זוהי ברירת המחדל להקמתם. מדובר במקרים בהם ניתן להקים מבנים בהלימה לתכנון ותוך ניצול מלא של זכויות הבנייה (למשל בשכונת הרחבה של יישוב כפרי), ובתנאי שיש אפשרות תכנונית ומשפטית ומודל כלכלי ומסחרי לשימוש בהם כמבני קבע לאחר מכן. במקרים אלו, הקמתם כמבנים טרומיים, היא המיטבית. בכל מקרה אחר, קרי לגבי כל מבנה שלא ניתן להקים כמבנה קבע בהתאם התנאים האמורים, יש לפעול בהתחשב בעקרונות שבסעיפים הבאים.
- יש להעדיף פיתוח בשטחים שמיועדים לפיתוח בטווח הזמן הארוך, תוך הימנעות מוחלטת מפיתוח בשטחים פתוחים ורגישים, ומתן דגש משמעותי לפיתוח בתוך או בצמידות לשטחים מבונים ולתשתיות עירוניות קיימות.

- יש להעדיף למקם את האתרים בשטחים בעלי טופוגרפיה נוחה, וללא חסמים פיזיים או צורך בתשתיות מורכבות, אשר נוח, מהיר וזול יותר לבנות עליהם. רצוי למקם על קרקע המיועדת לבניה נמוכה גם כך (בשל מגבלות או בשל אופי המקום ובהתאם לתכנון) ובקרקע בבעלות המדינה.
  - יש להימנע מאתרים המיועדים לפיתוח בטווח הקצר והבינוני – יש להימנע מתפיסת מקרקעין הבשלים ומתאימים להתחלת בנייה בתוך 7 שנים או פחות, ובפרט כאשר הדבר עלול להפריע לשלבים המוקדמים של השיקום ארוך הטווח.
  - יש להימנע מאתרים ללא אופק פינוי – יש להימנע ככל הניתן מאתרים שמיועדים להתחלת בנייה רק בחלוף יותר מאשר 10 שנים, כדי להבטיח את קיומם של תמריצים לפעול לפינוי האתר הזמני, שלא רצוי שימשיכו להתקיים בטווח הארוך.
- ג. התאמת האוכלוסייה המתגוררת באתרים הזמנים לפוטנציאל ההתפנות שלהם: ללא קשר לסוגיית הגורם האמון על הקמתם או ניהולם של האתרים, אין להפנות דווקא את האוכלוסייה החלשה למקבצי דיור זמניים, ויש לתעדף אוכלוסייה בהמתנה לפתרונות דיור קבועים (כגון דירה בהתחדשות עירונית), ובפרט לקבוצות אוכלוסייה אשר יש ערך מוסף לקיבוצן באתר אחד לזמן ארוך, כאוכלוסיית היעד הרלוונטית לפתרונות אלו.
- ד. **בשטחים אשר אינם מיועדים לפיתוח בטווח הארוך ונדרשים לפתרון זמני בטווח הביניים – יש להקפיד על שיטות לבניה פריקה הניתנת להקמה מחדש.** גם בניה זו ראוי שתאפשר בניה בקומות עבור חסכון בשטח, בתשתיות ולמניעת התבססות בקרקע. נדרש מודל כלכלי ביחס למבנים אלה, לרבות גורם מקים ורכש, מי הגורם הנושא בעלויות הרכישה וההקמה, למי המבנים יהיו שייכים קניינית במהלך התקופה וביום שאחרי, והוא זה שיהיה אחראי על תחזוקתם, ומה התנאים המסחריים שיוסכמו מול כל הגורמים. ללא מודל כלכלי אין התכנות להקמת מבנים זמניים כאמור.

### **3. פערים בהשוואה למסגרת ההיערכות הגוזרים פתרונות שונים:**

- יש לבחון את המנגנונים השונים, לרבות חברות ביטוח, שתכליתם לסייע לפרט בפתרונות הביניים בהתאם למידת הנזק והשלכותיו. סוגיות לבחינה
- א. מיפוי כלל המקורות הרלוונטיים לסיוע לפרט שביתו נפגע, לרבות כללי הביטוח בעניין זה והסתייעות בפתרונות כגון דיור בהישג יד.
- ב. בחינת הרלוונטיות של מנגנונים כספיים שונים שתכליתם סיוע לפרט לשכור דירה. בין השאר יש לבחון אותם בהקשר של סוגיות כגון משך המנגנונים, תנאיהם ומגבלות על האפשרות להסתייע מהם, האם קיימת חובת מגורים אצל קרובים או בדיור משותף ללא שכירת דירה בפועל וכיוב', ובמידת הצורך לשקול לגבש המלצות בעניין.
- ג. במידת הצורך, יש להתבסס על מנגנון קיים לצורך ניהול הזכאות לסיוע והקמת הזכאים במערכות וחסיתם באחרות, לרבות מעבר בין מסלולי סיוע, טיפול בחריגים, תשלומים לפרט וכו'. יש לתת

עדיפות למנגנוני מנהל הסיוע בדיור במשרד הבינוי והשיכון, למעט בסוגיות של גבייה, בעדיפות לביטוח לאומי.

#### 4. כלים שמומלץ להימנע מהם גם בתרחישי קיצון:

א. אין לרכוש דירות באופן גורף כברירת מחדל וזאת עקב חוסר היכולת לנהל הליך זה בצורה יעילה, העלות הפיסקאלית האדירה, הניסיון הנצבר מתחום הדיור הציבורי שהראה כי המדינה מתקשה מאד להבטיח קבלת תמורה ראויה בעת רכישת דירות חדשות מקבלן, לרבות קבלת דירות באיכות ירודה ביותר (בפרט במצב השוק שישרור לאחר רעידת אדמה). כמו כן, דירות שמגיעות בדרך זו למלאי המדינה (כדוגמת התחייבויות הרכישה של שנות התשעים) הן בעייתיות ונעדרות ביקוש ומרוכזות בפריפריה.

ב. אין להפקיע דירות פנויות, לא מקבלנים ולא מאנשים פרטיים, וזאת עקב הפגיעה החמורה בקניין הפרטי, מורכבות התהליך והתשומות הרבות, לרבות משפטיות, שיידרשו לכך על חשבון דברים אחרים, וכן העלות הפיסקאלית הגבוהה.

ג. אין לחייב בהשכרה כפויה למדינה של דירות בבעלות פרטית, למשל של כאלו שפנו משום שדייריהם נפטרו או עברו למקום אחר, בין השאר נוכח מורכבות הליכי העיזבון והירושה, אפשרות קיומן של חובות ונושים המחכים להיפרע. האמור נכון גם לגבי "דירות רפאים" וזאת נוכח המורכבות הרבה הכרוכה בהתערבות מסוג זה בקניין פרטי. שימוש בדירות אלה מוטב שייעשה במנגנון וולונטרי של השכרה או באמצעות מנגנונים מתמרצים נלווים.

ד. אין להתערב באופן ישיר בשוק השכירות, לרבות לא על ידי פיקוח על שכר דירה, חובת השכרה (בכלל או לעקורים), הגנה מיוחדת על שוכרים קיימים וכיוב'. הסיבות העיקריות לכך הן: התערבות בטה בשוק ובקניין פרטי שצפויה להיתקף משפטית, לחשוף את המדינה ולהעביר את מוקד הקשב למאבקים חסרי תוחלת; חלון הזמנים הרלוונטי לשקילת והפעלת כלים אלו הוא פרק זמן של 2-3 שבועות מקרות האסון בלבד ולא צפוי כי ניתן יהיה לקבל החלטה מושכלת בסד זמנים; ממילא בהינתן שאין בישראל מנגנון חובת דיווח על חוזי שכירות ורשם שכירות, כל המלצה או פעולה בנושא לא תועיל אלא רק תזיק; יתר על כן, בנסיבות אלו התוצאה העיקרית צפויה להיות הגברת הכלכלה השחורה והפעילות הלא חוקית בשוק השכירות.

#### מפת פעולה אופרטיבית

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
שלב 0 – היערכות	ארגוני	מיפוי מערך פתרונות הביניים	מיפוי מכלול המענים והפתרונות הקיימים ואשר צפויים להתקיים בכל הקשור בפתרונות הביניים, בהתבסס על לקחי אירועים קודמים כדוגמת מלחמת חרבות ברזל, פילוח אוכלוסיות וצרכים,	משרד האוצר, גוף הליבה	משרד הבינוי והשיכון, רשות שוק ההון

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			כללי הביטוח בנושא סיוע בדיוור זמני למבוטחים, וכיוב'		
	כלכלי	תוכנית להתמודדות עם שוק השכירות	הכנת עבודת מטה להשלכות על שוק השכירות	משרד האוצר	משרד הבינוי והשיכון
	ארגוני	תיעדוף של הצרכים לפי חשיבות	יצירת מגנונים ליישום התיעדוף בהקצאת התשומות, בין היתר בפעילויות המובלות על ידי השוק הפרטי.	גוף הליבה, משרד האוצר	
	סטטוטורי	בחינת הקלות תכנוניות להגדלת היצע	בחינת הקלות תכנוניות כגון הוראות שעה לפיצול דירות, הסבת מבני משרדים למגורים וכלים אחרים להגדלת ההיצע בחירום, תוך התמקדות בפתרונות מהירים, מבוססי בינוי קיים ובעלי השפעה פחותה על הטווח הארוך	משרד הפנים (מטה התכנון, מינהל התכנון)	גוף הליבה, משרד האוצר, משרד המשפטים
	ארגוני	גיבוש מתווה לעניין פתרונות דיוור ביניים	גיבוש מתווים וקריטריונים לעניין פתרונות דיוור ביניים שלמדינה יש מעורבות באספקתם	משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון, גוף הליבה	משרד המשפטים
שלב 1 – עם קרות האירוע – טווח מיידי	ארגוני	הערכת צרכים והשלכת חזויות עיקריות על שוק הדיוור	לפעול לקבלת אומדן לגבי כמות יחידות הדיוור שנהרסו או שלא ניתן יהיה לשוב לגור בהן, פיזורן ומספר האנשים ומשקי הבית העקורים בטווח הבינוי והארוך. הערכה כלכלית של היקף הנזק המצרפי, השפעתו על שוק הדיוור בכללותו ופיזורו במרחב, אומדן	משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון, גוף הליבה	

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			השפעות מקרו וסקר מגמות דפוסי הביקוש והפיזור במרחב.		
		מיפוי המענים לאזרחים נפגעים	יצירת רשימות של אזרחים המקבלים סיוע מגורמים שונים ונפגעו ברעידת האדמה, בהתבסס על נתוני פתרונות החירום המידיים כמסד נתונים לצורך גיבוש תוכניות פעולה	גוף הליבה, משרד הבינוי והשיכון	משרד האוצר, משרד התיירות, משרד הרווחה
	ארגוני	גיבוש תכנית דיור הביניים	גיבוש תכנית פעולה, בהתבסס על המיפויים והצרכים, לרבות בחינת התאמת מנגנוני הסיוע הקיימים והרלוונטיים ובחינת בצורך במנגנונים ומענים נוספים, על בסיס קריטריונים ומתווים.	גוף הליבה	משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון, משרד המשפטים
	ארגוני	קידום יישום הפתרונות על בסיס בינוי קיים	יצירת מערכת מידע אחידה לכלל הגופים – שם יהיה ניתן לדווח באופן זהה ולסנכרן את המידע.	גוף הליבה, משרד הבינוי והשיכון	משרד האוצר, הביטוח הלאומי, משרד התיירות, משרד הרווחה
			יישום כלים המעודדים אספקת פתרונות ביניים מבוססי בינוי קיים, בהתאם למפל הצרכים והאפשרויות שהוגדרו, לרבות פיצול דירות, הסבת משרדים למגורים וכיוב'. בחינת הצורך בהתערבות היכן	משרד האוצר, גוף הליבה, משרד הבינוי והשיכון	משרד המשפטים

שלב	תחום	הישג נדרש	פעולות נדרשות	גורם אחראי	שותפים
			שנדרש גיבוש מודלים ומנגנונים לפתרונות שכורים, במידת הצורך.		
		בחינת הצורך בפתרונות ביניים מבוססי הקמה	בחינת הצורך בפתרונות ביניים מבוססי הקמה, לרבות היקף, מיקום, אוכלוסיית יעד, בעלות, מודל כלכלי, שיטת בנייה ועוד, תוך כדי מיזעור ההפרעה, העיכוב או ההסטת המשאבים על חשבון שיקום הקבע	משרד האוצר, גוף הליבה	משרד הבינוי והשיכון, החטיבה להתיישבות, רשויות מקומיות משרד המשפטים
	כלכלי	מודל כלכלי למבנים הכוללים שיפוץ או הקמה	גיבוש מודל המתחשב באפשרות לייצר דיור קבע ובצורך לעודד פינוי של אתרים זמניים שאינם רלוונטיים לשימוש קבע, וכן בהתחשב בעלות המבנה ותוחלת החיים של המבנה, הן בתקופה בה ישמש כחלק מארגז הכלים למתן מענה לעקורים והן לאחר מכן.		



נספח א' - עולמות התוכן במיקוד בפרק סביבה ותשתיות לאומיות

1. תשתיות מים וביוב:

- א. **אספקת מים** – מקורות המים (טבעיים, התפלה וכו'), מערכת הולכת המים (קווים, איגומים, תחנות שאיבה וכו'), חלוקה (מרחב עירוני, כפרי, חקלאות, אגודות מים וכדו')  
ב. **טיפול בשפכים** – איסוף שפכים (מערכות איסוף ותכנון שאיבה), מכוני טיפול בשפכים, ניצול מקומי/אזורי של שפכים (איגום, תחנות שאיבה וכו'), ניוד קולחים בין-אזורי (מאגרים, תחנות שאיבה וכו')  
ג. **מפעלי ניקוז** – נחלים (מוסדרים, טבעיים) ופשטי הצפה, מתקני ויסות (שטחים טבעיים, מתקנים ומאגרים), מערכות ניהול נגר עירוניות (זרימת נגר עילי, מובילים עירוניים), קצה המערכת (הים התיכון, כנרת, הירדן וכו')

2. תשתיות אנרגיה:

- א. **חשמל** – ייצור/הפקה (טורבינות, גז, פחם, סולארי וכו'), הולכה והשנאה (קווי הולכה, תחמג"ים וכו') חלוקה (מתח גבוה/נמוך, תחנות טרנספורמציה), צרכני קצה (חדרי שנאים, צרכני מתח גבוה/נמוך/עליון)  
ב. **נפט ותזקימים** – הפקה/יבוא (קצא"א, הפקת תזקימים וכו') הולכה, חלוקה/הפצה (צנרת, שינוע במשאיות, קצא"א וכו') אחסון ואגירה (בתי זיקוק, אתרי אחסון וכו'), צרכני קצה (משק התחבורה, תעשייה, מבנים וכו')  
ג. **גז** – הפקה (אסדות טיפול, מתקני קבלה וכו'), הולכה (צנרת הולכה, PRMS וכו'), חלוקה (תחנות CNG), צרכני קצה (מוסדות ציבור, יצרני קוגנרציה, מפעלים חיוניים וכו')  
ד. **אנרגיה מתחדשת** – ייצור (שדות/גגות סולאריים, תחנות רוח וכו'), הולכה (רשת הולכה ארצית), חלוקה (רשתות החלוקה), צרכנים (צרכני החשמל)

3. תשתיות תקשורת:

- א. **נייחת** – ליבה, מטרות-תמסורת (סיבים), אגרגציה אזורית (ארונות תקשורת ברחוב), בית הלקוח (סיב/נחושט עד הבית)  
ב. **ניידת** – ליבה, מטרות-תמסורת (סיבים), אתרי סלולר (תרינים, גגות, תוך מבני וכו'), צרכני קצה

4. תשתיות תחבורה:

- א. **יבשתית** – תשתיות יבשתיות (כבישים, גשרים, מנהרות, מחלפים, חניונים ועוד) מסילות ברזל (רכבת כבדה/קלה, מטרות) תחנות רכבת ומתקני רכבת, תחבורה ציבורית (מסופי אוטובוסים, חניונים, תחנות מרכזיות), מתחמי תחבורה משולבים, מערכות (מרכזי ניהול תנועה בדרכים), הובלת מטענים (מסופי מטען, מסופי עצירה למשאיות, חניונים, מרכזים לוגיסטיים ועוד.)

ב. **אווירית** – שדות תעופה (נתב"ג, רמון ונוספים) כולל מגדלי פיקוח ומתקנים אסטרטגיים אחרים, מנחתים (למטוסים למסוקים)

ג. **ימית** – רכיבי תשתיות בים (שוברי גלים, מקשרים ימיים וכו'), מתקני עגינה ופריקה (רציפים, מעגנות, מנופים), אחסון ולוגיסטיקה (ממגורות, מתחמים לוגיסטיים, מסופים עורפיים וכו'), דרכי גישה לנמלים (כבישי גישה, מסילות ברזל)

#### 5. תשתיות פסולת:

א. **תשתיות טיפול ומחזור פסולת (פסולת בנייה)** – איסוף, מיון והפרדה ראשונית, טיפול ומחזור, הטמנה

ב. **תשתיות טיפול ומחזור פסולת (פסולת מעורבת)** – מקורות (פסולת מעורבת/מופרדת/אריזות), אצירה (פח ירוק/כתום/חום, מרכזי איסוף שבנתיים), איסוף ושינוע, מיון (תחנות מעבר עירוניות, מתקני מיון), טיפול (מתקני השבה לאנרגיה, מתקני הטמנה, תשתיות מחזור), תוצרים (חומרים ממוחזרים, חומר ורגני מיוצב וכו')

ג. **פסולת תעשייתית ומסוכנת** – יצרנים (תעשייה, מוסכים, ייצור חשמל וכו'), מובילים (תקנות שירותי הובלה), תחנות מעבר (מתקן נייח לאחסון פסולת), מפעלי טיפול (השבה, מחזור, הטמנה)

#### 6. סביבה:

א. **שטחים פתוחים:**

- **שיקום קרקעות מזהמות** – קרקעות מזהמות (דלק, תעשייה וכו'), טיפול וסילוק קרקע מזהמת (טיפול מקומי בשטח האתר/סילוק לאתר טיפול מורשה), שימוש חוזר לצרכים תעשייתיים (מפעלי בטון ומלט, כיסוי במטמנות), השבה ושימוש בקרקע

- **שיקום שמורות טבע** – פעולות ושיקום של שטחים טבעיים, לרבות אתרי טבע עירוני

ב. **מגוון ביולוגי** – שטחים פתוחים (שמורות טבע, מסדרונות אקולוגיים), ערכים אקולוגיים (חי, צומח, מגוון גנטי), שירותי מערכת אקולוגית (שירותי אספקה, ויסות, תמיכה), פעולות הגנה ושיקום (תוכניות ממשלתיות, קרנות, שיקום אתרים וכו'), בחירת מיקום מיטבי (תמ"א 1, תמ"א 35 וכו')

## נספח ב' – המלצות בנושא מיפוי מקדים וצעדי אפחות

במהלך עבודת הצוות, שמענו והגענו לתובנות מקצועיות הנוגעות לצעדי אפחות ומניעה מקדימים, אשר להם השפעה רבה על תהליך השיקום ארוך הטווח. במקרים רבים, צעדי האפחות והמניעה הינם קריטיים ובעלי ערך גבוה לאין שיעור מצעדי השיקום לאחר התרחשות האירוע. מכיוון שצוות ההיגוי לרעידות אדמה עוסק זה מכבר בנושאים אלו ועל מנת למנוע כפילויות, אנו מצרפים בנספח זה את הצעדים שאותם אנו ממליצים לצוות ההיגוי לאמץ.

### פרק סביבה:

#### עקרונות מנחים:

- **ביצוע סקר סיכונים למתקני חומ"ס ומתקני תשתית שנמצאים ברמת סיכון גבוהה – הבנת המצב,** עמידות, סיכונים פוטנציאליים.
- **גזירת מדיניות שמגדירה צעדי מניעה לאפחות הנזק** (חיזוק עמידות של מבנים, צעדים רגולטוריים לחיוב עמידה בתקנים).

#### צעדים קונקרטיים:

- **גיבוש רשימה מאושרת ועדכנית של מתקני חומ"ס בסיכון:** אסדרת ההגדרה (בין הגנת הסביבה לפקע"ר) של מהו מתקן חומ"ס המהווה סיכון לסביבה ואוכלוסייה בהינתן אסון, וכן מיפוי מתקנים העשויים לסכן ולזהם גם אם אינם חומ"ס.
- **המשך של היערכות סיכונים למפעלים ומתקני חומ"ס ויישום הדרישות לעמידה ברעידות אדמה:** במסגרת "היתר רעלים" של מפעלי חומ"ס – מיפוי סיכוני רעידות אדמה וביצוע התאמות נדרשות במפעלים.

### פרק תכנון וביצוע:

#### עקרונות מנחים:

- **מיפוי מקדים של תשתיות לאומיות (כולל מתקני פסולת) עבור אפחות נזקים ותכנון מקדים**
  1. **אפחות נזקים:** מיפוי סטטוס עמידה בתקן הבינוי, הגברת אכיפה משמעותית לצמצום פערים בין המצב הקיים במתקנים ישנים ובין התקן החדש, ובמידת הצורך אף עדכון הרגולציה בהתאם לממצאי המיפוי ולאחר ביצוע RIA.
  2. **מיפוי לטובת עדכון תכנון נדרש:** זיהוי מתקנים עם סטטוס ריקה בעייתית (חסרה או לא גמישה דיה), ועדכון התכנון הסטטוטורי שלהם בהתאם. בדגש על מתקנים ישנים ו/או מתקנים שימצא כי אינם עומדים בתקני הבנייה.

#### צעדים קונקרטיים:

- **ביצוע מיפוי מקדים של תשתיות לאומיות:** מיפוי סטטוס עמידה בתקן הבינוי וזיהוי פערים רחבים, מיפוי מתקנים ישנים בעלי סטטוטוריקה בעייתית (חסרה/שאינה גמישה), מיפוי אזורי תעשיה ומתקנים שנמצאים על או בקרבת העתקים פעילים
  - **עדכון הרגולציה לתקן עמידות לרעידות אדמה (ואסונות נוספים) של התשתיות הלאומיות:** אם יתברר כי יש צורך, יש לבצע עדכון לרגולציית הבנייה באופן המותאם למצב בשטח מתוך מטרה לאפחת ככל הניתן את הנזק, ובהתאם לתהליך RIA כנדרש בחוק.
- אכיפת התאמות נדרשות בתשתיות שלא עומדות בתקן:** במטרה להגיע ל-100% עמידה בתקני רעידות אדמה.

## נספח ג' - הרחבה על תהליך העבודה של הות"ל

תוכנית תשתית לאומית הינה תוכנית מתאר ארצית הכוללת הוראות של תוכנית מפורטת שניתן להוציא מכוחה היתר בניה והיא תחול על המדינה כולה או חלקה והינה עוסקת בתכנון תשתיות לאומיות.

