

שיקום ארוך טווח לאחר רעידת אדמה – מסמך משלים לדוח ההיערכות הממשלתי

מרכז מינרובה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון ומרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי
חירום

המסמך הוכן במסגרת מחקר במימון של משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה, וועדת ההיגוי הבין
משרדית להיערכות לרעידות אדמה

הקדמה

מסמך זה נכתב לאורו של דוח ההיערכות הממשלתי: "שיקום ארוך טווח לאחר רעידת אדמה" מאפריל
2024¹ ומנסה להאיר כמה נקודות שעשויות לשפר את יישומו, בהתייחסות למחקר שערכנו במימון משרד
החדשנות, המדע והטכנולוגיה, במטרה לאפשר שיקום מיטבי לטווח בינוני וארוך לאחר רעידת אדמה
משמעותית.

בהתחשב ברשימה המרשימה של מומחים ומקבלי החלטות מתחומים שונים שהשתתפו ביצירת הדוח,
אנו לא רואים מקום או צורך בהמלצותינו עליו. עם זאת, ברצוננו להדגיש כי התרשמנו מהבהירות, הארגון
והמקצועיות של הדוח, המהווה תכנית אסטרטגית ומסגרת כללית לשיקום ארוך טווח². הדוח מתווה
בהצלחה מסגרת לפעולה בכל ההיבטים המרכזיים של החברה, תוך השארת גמישות ליצירת תכניות
מבצעיות שיענו על צרכי השיקום הספציפיים לאחר אסון משמעותי. הפעולות המתוארות בתוכנית
מובנות, ברורות השגה, לוגיות, מוסברות היטב ומבוססות על ידע מומחים. בנוסף, הדוח משלב בהצלחה
ידע שנצבר מהניסיון הבינלאומי בשיקום ומותאם להקשר הייחודי של ישראל, תוך התחשבות בהיבטים
חשובים של תרבות, חברה והסדרים מוסדיים בישראל.

מטרת המסמך הנוכחי היא להעמיד את הדוח בהקשר של מחקרנו, שבמסגרתו פיתחנו טיפולוגיה שיכולה
לסייע לחשיבה, לתכנון וליישום הדוח. במסגרת טיפולוגיה זו אנו מדגישים שלושה היבטים של השיקום
שיש בהם לשפר את התהליך ותוצאותיו: סוג ואיכות התהליך, התוצאות אליהן שואפים והערכה – הן של
התהליך והן של התוצאות.

בהיבטי התהליך, המחקר ממליץ על שתי תכונות שעשויות לשפר – הן את התהליך והן את תוצאותיו:
יעילות, אותה ניתן להשיג בעזרת ניצול תשתית ארגונית קיימת, ניהול מקצועי, תכנון אפקטיבי ומתן דגש
על מהירות השיקום, ושיתופיות, אותה ניתן להשיג לא רק דרך מעורבות רחבה של בעלי ענין, אלא גם

¹ <https://www.gov.il/BlobFolder/pmopolicy/dec1710-2024/he/dec1710-1.pdf>

² על פי האמור בדוח (בהערות שוליים ע' 65) התכנית האסטרטגית "מהווה מסגרת כללית לשיקום ארוך טווח. המונח המקביל
מהספרות המקצועית הבינ"ל הוא, National Disaster Recovery Framework - המשרטט קווים מנחים ואופרטיביים לתהליכים,
המנגנונים, 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".

באמצעות שילוב תהליכי השיקום, בחיי הקהילה, יצירת תהליכים מכלילים (Inclusive) המאפשרים לאוכלוסיות שונות לקחת חלק בתהליכי השיקום וכן העצמת הקהילה.

בהיבטי התוצאה, המחקר מצביע על שלושה סוגים של מטרות אליהן ניתן לשאוף: יציבות (קרי: ייצוב המצב כך שיתאפשרו בו חיים סבירים), בניה מחדש, לפחות לרמתו לפני האסון (Bounce Back), או שיפור, כלומר למנף את האסון לבניית חברה טובה יותר (BBB-Build Back Better). בהקשר זה יש לציין כי ניתן להתייחס לשלושה סוגים אלה כשלבים בשיקום, אך שאיפה לתוצאה של BBB משמעותה לעיתים קרובות בחירה בפעולות שונות כבר בשלבי השיקום הראשונים ומכאן שחשוב להציבה כבר בתכניות השיקום מלכתחילה.

בהיבטי ההערכה המחקר מציע "מטריצה" של סוגי הערכה: **הערכה מעצבת** (Formative Evaluation) – כזו הנעשית תוך כדי התהליך במטרה לעדכן את הפעולות ולשפר את התהליך תוך התהוותו, מול **הערכה מסכמת** (Summative Evaluation) – הנעשית בסופו של התהליך כדי להעריך את התוצאות, וכן **הערכה אובייקטיבית** (הנסמכת על נתונים מדידים) מול **הערכה סובייקטיבית** (הנסמכת על עמדותיהם של המשתתפים בתהליך או נהנים/סובלים מהתוצאות).

הטיפולוגיה מסוכמת בטבלה 1, להלן.

טבלה 1. טיפולוגיה של פעולות שיקום לאחר רעידת אדמה

תהליך			הערכה	מעצבת	סובייקטיבית אובייקטיבית
יעיל <i>ניצול תשתית ארגונית קיימת ניהול מקצועי תכנון אפקטיבי מהירות</i>	משתף <i>תהליכים מכלילים (Inclusive) ומשתפים שילוב של התהליך בקהילה העצמה והתמקדות בקהילה</i>				
תוצאות			מסכמת		
שיפור Build Back Better	בניה מחדש Restoration, Bounce Back	יציבות Stabilization			

הצגת הדוח לאור טיפולוגיה זו מדגישה את עוצמותיו ומעלה נקודות למחשבה והתבוננות נוספת. ונדגיש: מסמך זה אינו עוסק בהערכה של איכות הדוח, אלא מציע השלמות שאנו ממליצים לתת עליהן את הדעת, לצד התהליך העתידי של יישומו. בחלק האחרון של המסמך, אנו מציעים מספר דרכים שבהן מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום ומרכז מינרווה לשלטון החוק במצבי קיצון יכולים להשתתף ולחזק היבטים בדוח וביישומו.

לפני שניכנס להתייחסות מפורטת לפרקי הדוח, חשוב להבין את מקומו במסגרת הטיפולוגיה המוצעת לפעולות השיקום. דוח זה הוא חלק מתכנון שיקום לפני האירוע, ומכאן שהוא נכנס לקטגוריה של יצירת תהליך שיקום יעיל. ככזה, מדובר באופן אינהרנטי בדוח מוכוון תהליך. לכן, אין זה מפתיע שרוב התוכן של

הדוח מכוון לעיצוב תהליך השיקום, כפי שצריך להיות. אין זה אומר שאין בדוח תכנון לתוצאות, אולם הן בהחלט משניות להיבטים התכנוניים המוכוונים לתהליך. על אף שמדובר בתכנית אסטרטגית, ולא תכנית מפורטת, עדיין יש מקום רב יותר להתמקדות בתוצאות בשלבי תכנון השיקום, ובפרט בכל הנוגע לחלקי התכנית שניתן ליישם עוד בטרם קרות הארוע האסוני. בנוסף, בתכנית אסטרטגית יש מקום רב לשלב הערכה מעצבת, אשר יכולה לשפר - הן את התהליך והן את התוצאות.

התוכנית, כפי שהיא כתובה, מרשימה. המכשול הגדול ביותר שהיא עומדת בפניו כעת הוא היישום. אף שזהו אתגר לא קטן, יש לנו אמון שהתוכנית יכולה להתממש ושיישומה יביא לעתיד בטוח יותר לישראל.

סקירה לפי תחומים ופרקים

בחלק זה בחנו את האמצעים והכלים המפורטים בדוח בחמשת התחומים בהם הוא עוסק, עבור שלושת המרכיבים של הטיפולוגיה, קרי: **תהליך** משתף ויעיל, **הערכה** (הכוללת ניטור ובקרה) והתיחסות לתוצאות הרצויות.

תחום 1: תשתית ארגונית

החלק הראשון של הדוח עוסק בתשתית הארגונית המוצעת לניהול תהליך השיקום והוא כולל חמישה פרקים: המנגנון הארגוני הנחוץ (בפרק "מבוא והמשגה"), שיטת ההפעלה של התשתית הארגונית, דאטה, הסברה, ושותפויות ושיתוף הציבור.

רוב התוכן בחלק זה נכנס לקטגוריה של "תהליך שיקום יעיל" בטיפולוגיה. יתרה מכך, הדוח מכסה את רוב תתי-הנושאים באותה קטגוריה, קרי: הוא מציע כלים לניהול של תהליך **יעיל**, תוך דגש על ניצול תשתית ארגונית קיימת וניהול מקצועי, שיש בכוחם להאיץ את השיקום. הדוח מכיר בחשיבות הרבה לקיומן של תשתיות ארגוניות לפני קרות האירוע ומציע את הקמתו של "גוף הליבה" בזמן שגרה, כחלק מהמנגנון הארגוני הרחב, אשר יהווה גרעין לניהול השיקום לאחר האסון. הדוח מצביע על הצורך בקיומם של פרוטוקולים, מנגנונים לתיאום ומבנה ארגוני מפורט ושם דגש על בניית תשתית ארגונית בזמן שגרה, שתעבור באופן חלקי לגוף ניהול השיקום לאחר אירוע חירום. בנוסף, נדונה בדוח התשתית הרגולטורית של ההסדרים הארגוניים המוצעים. לדוגמה, מפת הפעולה האופרטיבית (ע' 61) קוראת ל"עדכון החקיקה הקיימת בנושא שיקום לאחר אירועי אסון ככל שיידרש לטובת יצירת תשתית אחודה ומפורטת המאפשרת הגדרת מצבי חירום ונגזרות סמכות, עדכוני רגולציה, ממשקים והגדרות רלוונטיות נוספות הנובעות מהן". היבטים של ניהול מקצועי ניזונים בהרחבה בפרקים 1.1, 1.2 ו-1.4. מבנה הניהול מפורט בהרחבה, כולל חלופות שונות למבנה ואחריות גוף הליבה, המותאמות לתרחישים שונים. מבנה וסמכות גוף הליבה מוסברים היטב. בנוסף, נשארתי גמישות במבנה הארגוני, כך שניתן להתאים אותו לצרכים בשטח. בנוסף יש לציין שקיימות התייחסויות להבטים של ממשל תקין, כגון דגש על שקיפות.

בעניין **תהליך משתף**, התכנון לתהליכים משתפים בחלק זה מתואר באופן כללי מאוד, אך הדבר מתאים לתוכנית המקדימה את האירוע, כאשר תוכנית לאחר האירוע צריכה להיות מפורטת בהרבה.

הדוח מציע לדוגמה להקים מסגרות לתיאום וניהול בעלי עניין בזמן שגרה שניתן יהיה להפעיל לאחר חירום. הדבר כולל תיאום בין גופים ממשלתיים, כפי שניתן לראות במשימות כגון: "בניית תהליכי העבודה והסנכרון מול הגופים הקיימים היום אשר אחראים על תהליכי השיקום בחירום ובשלב הביניים" וכן הדיון הנרחב בדוח באשר לתיאום עם מגזרים אחרים, כולל המגזר הפרטי והחברה האזרחית בפרק 1.4. יתר על כן, התוכנית, לכל ארכו של חלק זה, מציעה לפתח יישומים דיגיטליים שיקלו על התיאום בתוך גוף הליבה, ועם גופים ממשלתיים אחרים וארגונים חיצוניים. חלק ניכר מהקשר עם האזרחים המוזכר בחלק זה מדגיש את מתן השירותים לתושבים באופן יעיל וידידותי כולל אספקת מידע ומשאבים רלוונטיים. פרק 1.3 מפרט את מאמצי ההסברה, שיש להם שתי מטרות: ליידע את הציבור וכן לחזק את האמון בממשלה ולהעלות את המורל.

יחד עם זאת, ההסברה, כמו גם המנגנונים המפורטים לאספקת מידע ושירותים לאזרחים בסעיפים 1.1 ו-1.2 פועלים במידה רבה כהתקשרות חד-כיוונית. לכן, בעוד שחלק ממאמצים אלה מעצימים ומשתפים את האזרחים והקהילות במידה מסוימת, הם אינם מכסים את כל ההיבטים של תהליכים משתפים.

פרק 1.4 עוסק בשותפויות ושיתוף הציבור ומצביע על כמה היבטים של יצירת תהליך לשיתוף פעולה. רוב הפרק מתאר את הצורך בארגון שיתופי פעולה עם מגזרים וארגונים אחרים ויצירת פלטפורמות ופורומים לשם כך. החשיבות של ארגון ושיתוף פעולה עם מאמצי התנדבות נידונה ומתוכננת גם היא. בכל הנוגע לשיתוף הציבור במובנו הרחב, הדוח מפנה למדריך לשיתוף הציבור בעבודת משרדי הממשלה שהתפרסם בשנת 2017 (<https://www.gov.il/BlobFolder/aboutoffice/aboutshituf/he/shituf.pdf>). בהעדר התייחסות מפורשת לכלים והנחיות המצויים במדריך ההשתתפות בתהליכי תכנון השיקום נעדרת ברובה מהדוח. קריאת הדוח ללא התעמקות במדריך עלולה להעלות חשש שההשתתפות תוגבל לשיתוף פעולה עם מתנדבים, החברה האזרחית והמגזר הפרטי לביצוע משימות ולסיוע במאמצי השיקום. בנוסף לכך שרצוי היה לשלב בדוח לפחות עקרונות עיקריים מהמדריך, יש לציין שהן בדוח והן במדריך, אין התייחסות לחיזוק התארגנויות קהילתיות שיקלו על השתתפות ציבורית והעצמת קהילה בתקופת טרום האסון. העצמת הקהילה כמטרה בפני עצמה בתהליכי השיקום נותרת ברובה בידי השלטון המקומי, במידה שהוא פועל כגוף תכנון פעיל ולא רק כגוף ביצוע של מדיניות הממשל המרכזי.

בחלק הראשון משולבים גם אלמנטים מסוימים של **הערכה**. בפרט, חלק זה בדוח מתווה את הקמתו של גוף בקרה ותחקור, שתפקידו לבצע בקרה שוטפת על פעילות גוף הליבה ועל פעולות השיקום (בשלבם מתקדמים של השיקום). בנוסף משולבים בדוח אמצעים להנגשת מידע לציבור, כגון נתונים על מאמצי השיקום והתקדמותם, היכולים בפני עצמם לסייע לבקרה וניטור של פעולות השיקום.

תחום 2: בינוי עירוני

חלק זה מתווה עקרונות ומסגרות לבנייה מחדש של אזורים שנפגעו בשל רעידת אדמה עתידית והחייאתם. החלק כולל ארבעה פרקים: מבוא, תכנון התחדשות עירונית ורישוי, שיווק ופיתוח, ובינוי וביצוע. המבוא מתייחס באופן ברור הן למרכיבי התהליך בטיפולוגיה והן לתוצאה, בצינון כי מטרת השיקום הן "שיקום, בינוי מחדש ופיתוח בר קיימא ואיכותי של אזורי ההרס באופן יעיל, מהיר ומיטבי ככל הניתן (BBB – Build Back Better)". בנוסף, מושם דגש על החזרת התושבים לאזורים שנפגעו לאחר בנייתם מחדש בהתאם

לתוכניות קיימות (כגון תכניות קיימות להתחדשות עירונית), שמשלבות היבטים של שיקום ושיפור בתוצאות, כמו גם יצירת תהליכים יעילים. המרכיבים של התהליך המכוונים ליעילות הם בעיקר: צמצום התכנון מחדש, הליך תכנון יעיל ומהיר, וסינכרון בתהליכי התכנון והביצוע להשגת התוצאות הטובות ביותר. נציין כי קיים מרכיב נוסף, המצוין בחלק העוסק בתשתיות אך מתאים גם לבינוי העירוני, והוא צמצום הפגיעה מראש באמצעות מיפוי מקדים, אסדרת התקינה ואכיפת החיזוקים הנדרשים.

פרק 2.1, העוסק בתכנון ורישוי, מתווה עקרונות ותהליכי תכנון, מרביתם במטרה לייצר תהליכי שיקום יעילים, כגון יצירת בסיס נתונים מעודכן ונגיש, ייעול הליכי ירושה, יצירת מנגנון המאפשר גמישות במימון הקמת מבני ציבור בקומות מבונות (עירוב שימושים), וקידום חקיקה והסדרת סמכויות מוסדות התכנון לשעת חירום לצורך שיקום מואץ. מאמצים כגון אלה מניחים את היסודות לתהליך יעיל לבנייה מחדש. בנוסף, הפרק מפרט תהליך כרונולוגי של הערכת נזקים ותכנון מפורט, תוך מתן תשומת לב להיבטים ופרטים רבים.

פרק 2.2 העוסק בשיווק ופיתוח מכסה גם הוא מנגנונים לייעול תהליך הערכת הקרקע, רישום הקרקע, הענקת החוזה ומימון תהליך הבנייה, כולם מאפשרים תהליך שיקום יעיל יותר. פרק 2.3 (בינוי וביצוע) מפרט בעיות שעשויות להתעורר במהלך תהליך הבנייה מחדש ומציע מנגנונים ופתרונות להתגבר על בעיות אלו, שכולם כמעט תואמים את הקטגוריה של יצירת תהליך שיקום יעיל יותר.

בכל הנוגע להיבטים המשתפים של התהליך, שיתוף הציבור או העצמה קהילתית מתוארים מעט מאד כחלק מתהליך התכנון והבנייה מחדש. בהתחשב בכך שיצירת מרחב לתהליכי תכנון שיתופי לא מודגשת במפורש, כל מקום להשתתפות יהיה מוגבל למנגנוני שיתוף קיימים בתהליכי תכנון. עם זאת, בשל הדגש על זירוז תהליכים, גם מנגנונים אלו עשויים להיות סיכון, מה שהופך את השמירה על סטנדרטים השתתפותיים מינימליים למשימה חיונית במהלך השיקום.

בכל הנוגע למרכיבי התוצאה, הפרק אינו מפרט באשר לאופיין של תכניות הבניה, שכן יש ליצור אותן לאחר אירוע. עם זאת, בהתבסס על הדגש שניתן כאן לגבי אופן עיצוב התוכניות הללו, נראה שהתכנית מעדיפה צעדי שיקום וייצוב, ולא שואפת לשיפור. ייצוב המצב כתוצאה מועדפת מודגש בהסתמכות על תוכניות קיימות, המקצרות את תהליך הבנייה מחדש על ידי הימנעות תהליך אישור תוכניות חדשות. עם זאת, פתרונות זמניים למגורים ולסביבה הבנויה, החשובים לייצוב לטווח קצר-בינוני, אינם מפורטים. למרות שהתוכנית מזכירה תיעודף ושילוב שיפור בתכנון ובנייה מחדש, היא לא מפרטת עקרונות להנחות שיפור, מלבד היבטים בסיסיים ביותר, כמו חיזוק סיסמי וזיהוי אזורים מסוכנים שאסור לבנות בהם מחדש.

תחום 3: סביבה ותשתיות לאומיות

החלק השלישי בדוח עוסק בשיקום הסביבה והתשתיות וכולל פרקים הנוגעים לשיקום הסביבה הטבעית, טיפול בפסולת ושיקום תשתיות לאומיות. פרק 3.1, שעוסק בשיקום הסביבה הטבעית, מתאר תכנית לאיפחות הפגיעה, תהליך ליצירת תכנית שיקום, חלוקת תחומי אחריות וסמכויות ארגוניות, ואפשרויות מימון לשיקום סביבתי. פרק 3.2 מפרט דרכים לשיפור היכולת של מערכת הטיפול בפסולת גם בשגרה, מתאר סידורים ארגוניים ותחומי אחריות לאחר חירום, ומפרט אזורים נוספים שדורשים תשומת לב לניהול

יעיל של פינני פסולת לאחר רעידת אדמה משמעותית. פרק 3.3 עוסק בהיבטים חוקיים, תכנוניים, וכן היבטי תיאום ויישום של שיקום תשתיות לאומיות.

רוב תכנו של חלק זה מתמקד ביצירת **תהליכים יעילים**. כלומר, הוא מכוון להסרת מכשולים צפויים לשיקום ומתאר תכנית שיקום לוגית ויעילה, כולל מנגנוני תיאום, היבטים חוקיים, ארגוניים, פיננסיים וטכניים של השיקום. נציין כי מרכיבים רבים של התכנון היעיל הנכונים לתשתיות – מתאימים גם לתחום הבינוי העירוני. בפרט, התפיסה העקרונית המפורטת בע' 151 בדוח, קרי: השלבים (ה-Funnel התהליכי), לפיהם יש תחילה לצמצם את הפגיעה מראש, לצמצם את התכנון מחדש, לשאוף להליך תכנוני מהיר ויעיל ולשאוף לסינכרון בתכנון ובביצוע.

בכל הנוגע להליך **משתף**, למעט אזכור גיוס מתנדבים לסיוע בשיקום הסביבה, וכן עבודה עם קבלנים וחברות רלוונטיות אחרות כחלק ממאמצי השיקום מנגנוני שיתוף פעולה כמעט ואינם קיימים בכל שלושת פרקי החלק. עם זאת, בעוד ייתכן שיש מקום לשקול מנגנוני שיתוף פעולה בפרק 3.1, פרקים 3.2 ו-3.3 עשויים לדרוש רמה של מומחיות ויכולות שהופכות מנגנוני שיתוף רחבים בנושאים הנכללים בהם ללא רלוונטיים. בנוסף, פרק 3.3 מדגיש מאד את נושא הסינכרון בין הגורמים השונים המטפלים בתשתיות הלאומיות, כולל הרשויות המקומיות וחברות עירוניות השותפות בתהליכי השיקום.

בנוגע ל**תוצאות**, בפרק 3.3 (שיקום תשתיות לאומיות), יש דגש על יצירת תוצאות משופרות עם פוטנציאל לקיימות ארוכת טווח, בהתחשב בטכנולוגיות חדשות ומגמות דמוגרפיות. גם פרק 3.1 כולל היבט מוכון תוצאות, אך הדגש הוא על שיקום, בניגוד לשיפור. היבט זה מובן, לאור העובדה שעיקר עיסוקו של הפרק הוא ניקוי אזורים שסבלו מזיהום חריף כתוצאה מרעידת האדמה. עם זאת, פינני הפסולת המפורט בפרק 3.2, הוא במהותו חלק מתהליך השיקום ולא מתוצאותיו.

בנוגע ל**הערכה**: בכל הפרקים בחלקו השלישי של הדוח קיימת התייחסות רצינית לבקרה וניטור. פרק 3.1 (שיקום הסביבה הטבעית) מתווה תכניות לבקרה וניטור המתמקדות בניטור סביבתי על מנת לספק מידע להחלטות בזמן אמת, אך לא בניטור תהליך השיקום. במקביל, הפרק כולל גם תכנית פעולה לתחקור והפקת לקחים שמכוונת להמשך השיקום. פרק 3.2 (טיפול בפסולת) מתווה ניטור ובקרה על ביצוע תהליכי טיפול בפסולת, כולל בקרה על תהליכי הפינוי, מיחזור, ופעילויות תאגידי פסולת. במפת הפעולה האופרטיבית לפרק 3.3 (תשתיות לאומיות) יש התוויה לתכניות ניטור ובקרה של תהליכי התכנון והיישום (ע' 156). מאמצים אלה מתאימים הן להערכה והן לקבלת החלטות מבוססת נתונים, שהן חלק מתהליך יעיל.

תחום 4: אדם וקהילה

החלק הרביעי בדוח עוסק בשלושה היבטים עיקריים של אדם וקהילה: בריאות, חינוך ורווחה וקהילה. בפרק 4.1, ישנן תכניות מפורטות לטיפול בצרכים הבריאותיים וצרכי בריאות הציבור שיגדלו בעקבות האסון ובמהלך תקופת השיקום, על ידי הכנה להרחבה והתאמה של שירותי הבריאות ובריאות הציבור. פרק 4.2 מתאר את ההכנה והתגובה של מערכת החינוך הנדרשות על מנת להבטיח את רציפות מתן השירותים, וכן להתמודד עם הצרכים החינוכיים הייחודיים לאחר רעידת אדמה. בדומה, פרק 4.3 מתאר טקטיקות

להתמודד עם הביקוש המוגבר לשירותי רווחה ושינויים בפריסת האוכלוסייה, תוך הכרה באתגרים העומדים בפני מערכת הרווחה. כמו שאר הפרקים, פרק זה מציע לשפר את היעילות של תהליך השיקום. לדוגמה, בשלב שלפני האירוע, פרק 4.3 מציע להקים מאגר עתודות כוח אדם לתחום הרווחה, תרגול המנגנון בשגרה והכשרתו כדי להתמודד עם המחסור הצפוי בכוח אדם בעקבות האירוע. בדומה, ישנן תכניות לעקוף פרוטוקולים ביורוקרטיים, להתמודד עם מכשולים חוקיים וליצור תשתיות ארגוניות ותשתיות מידע על מנת להתמודד בצורה חלקה עם התקופה המאתגרת שלאחר רעידת האדמה.

בנוגע ל**שיתופיות בתהליך**, בעוד שרוב הפעולות בפרק 4.1 מכוונות להכנה לתגובה חלקה, יעילה ומספקת, של מערכת הבריאות, ישנם מנגנוני שיתוף פעולה שמוזכרים בקצרה. הפרק מזכיר מסגרות ופרוטוקולים שמטרתם להקל על שיתוף פעולה בין מוסדות בריאות וארגוני המגזר השלישי כגון יד שרה ואמבולנסים פרטיים, וכן גורמים אחרים העוסקים בבריאות. פרק 4.2 מתאר מנגנוני שיתוף פעולה רחבים יותר ומתאר את יחסי הגומלין בין החינוך והקהילה באופן מושגי. בנוסף, ישנן תכניות פעולה לעבודה עם תנועות נוער כדי לשלב נוער במאמצי השיקום, וכן עם המגזר השלישי, האקדמיה והמגזר הפרטי על מנת לגבש תוכניות פדגוגיות לבתי הספר בעתיד. מנגנוני שיתופי הפעולה בפרק 4.3, מוגבלים בעיקר לתכניות נרחבות לעבודה עם הרשויות המקומיות וליצירת שותפויות אופקיות בין ישובים. בנוסף, מוצע לתגבר את כוח האדם בעזרת סטודנטים ואנשי מקצוע רלוונטיים שאינם מועסקים בהווה על ידי משרד הרווחה. יש להדגיש שבנוגע לחינוך ורווחה, שותפות נרחבת עם רשויות מקומיות היא קריטית בכל השלבים.

בנוגע ל**תוצאה**, פרק 4.2 מדגיש את הצורך לנצל את תקופת השיקום לשיפורים במערכת החינוך ברמה המקומית. עם זאת, למעט פיתוח חומרי לימוד ואיזכור קטן של "בניית בית הספר העתידי" במפת הפעולה האופרטיבית, לא נמצא ביטוי משמעותי לכלים ליישום שיפורים כאלה. בנוסף, ה"חזון" המותווה בפרק מתייחס הן לייצוב המערכת בשלב הראשון, והן לצמיחה מחדש. כך, בניגוד לפרקים האחרים בדוח, יש התייחסות לתוצאות בשלב הראשון של תהליך השיקום, כולל תכניות פעולה למתקנים חינוכיים זמניים.

בנוסף, בפרק 4.2 ישנן תכניות פעולה לגיבוש מדדי תוצאה וכלים למעקב פנימי על תהליך השיקום, שמתייחס ל**הערכת מאמצי השיקום**. בפרק 4.3 מוצע לוח מחוונים של מדדי תוצאה כדרך לנטר, להעריך ולעדכן את תהליך השיקום.

תחום 5: כלכלה פיננסית וריאלית

החלק החמישי בדוח עוסק בתכנון המימון לשיקום, תוך שהוא בוחן את האפשרויות למימון מאמצי השיקום והקלה על השיקום הכלכלי. פרק 5.1 בוחן את מקורות המימון, בעוד פרק 5.2 מרחיב בסוגיית הכיסוי הביטוחי ובדרכים למקסם את הכיסוי הביטוחי וליצור תהליכים יעילים למימון ביטוח לשיקום מבנים פרטיים ומבנים ציבוריים לאחר אסון. מכיוון שמימון הוא במהותו חלק בתהליך, החלק כולו עוסק ב**תהליך יעיל ואפקטיבי** לשיקום. הדבר כולל תכנון הסדרי מימון, ביצוע התאמות חוקיות נדרשות, יצירת מאגרי נתונים ופלטפורמות להחלפת נתונים וכן התמודדות עם צווארי הבקבוק הצפויים במיצוי משאבי הביטוח לאחר האסון. בנוסף, ניתנת תשומת לב מיוחדת לייעול שלב השמאות, שצפוי לעכב את תהליך השיקום. תביעות ביטוח יכולות להתקבל רק לאחר תהליך שמאות, אך בשל הצורך הנרחב לשמאות עבור ביטוח ובנייה

מחדש, צפוי להיות מחסור בכוח אדם, מה שהופך את השמאות לצוואר בקבוק. מכאן, הדוח מציע יצירת מאגרי נתונים דיגיטליים, גיוס כוח אדם, ובחינת אפשרויות ליצירת תהליכי שמאות יעילים.

פרק 5.3 מפרט אסטרטגיות להפחתת השפעת האסון על המשק הכלכלי ולהשבת המשק הכלכלי לתפקוד משגשג בתקופת השיקום. הדבר כולל תכניות להארכת אשראי לעסקים שנפגעו, מתן כלי סיוע לעסקים באזור הנפגע, רתימת המגזר העסקי לשיקום ושיקום התעסוקה. כל ההיבטים הללו מדגישים יצירת תהליך שיקום יעיל.

בנוגע ל**שיתופי פעולה**- החלק מתאר בעיקר שותפויות עם המגזר העסקי.

בנוגע ל**תוצאות**, בעוד שפרק 5.3 מכוון במידה מסוימת לתוצאות, רוב הפרק הוא במהותו תהליכי, כפי שהוא צריך להיות. למרות שיש אזכור ל-"BBB" בפרק 5.3, רוב ההיבטים הממוקדים בתוצאה של הפרק נראים ממוקדים יותר בשיקום וביציבות, עם מעט תכניות קונקרטיות ליישום שיפורים.

בנושא ה**ערכה** - בפרק 5.3 ישנה תכנית פעולה למערך בקרה שוטפת שאמורה לסייע הן בהערכת השיקום והן במתן מידע לציבור על תהליך השיקום. בדומה, פרק 5.2 מציע תהליך של בקרה על ההליך הביטוחי בזמן אמת, לאחר אירוע.

תובנות מרכזיות

להלן תובנות שעולות מקריאת תוכנית השיקום דרך עדשת הטיפולוגיה שאנו מציעים.

דילמות ובחירה בין שיקולים

תקופת השיקום תהיה, באופן בלתי נמנע, כרוכה בקבלת החלטות קשות ובהן בחירה בין ערכים ושיקולים (tradeoffs). כך לדוגמה בחירה בין יעילות לשיתופי פעולה, בין עלות ואיכות, בין ריכוזיות לביזור, או בין גמישות להצמדות לפרוצדורות וחוקים קשוחים. במרבית המקרים, בחירה אחת משפיעה על בחירות אחרות, עובדה המקשה אף יותר על קבלת ההחלטות בתנאי אי-וודאות. על מנת לייעל את תהליך השיקום, רצוי לפתור דילמות אלה במסגרת תוכנית שיקום, המדגישה היבטים מסוימים על פני אחרים. עם זאת, יש לעשות זאת באופן מודע והחלטי, תוך שקלול כל היתרונות והחסרונות אל מול סדרי עדיפות ברורים תוך התייחסות להקשר המקומי. הטיפולוגיה שאנו מציעים מציפה כמה דילמות העומדות בפני מי שובילי את השיקום ארוך הטווח לאחר רעידת אדמה ומחייבות מתן תשומת לב מיוחדת – בתהליך ובתוצאה.

מחשבות על התהליך - מיקוד ביעילות, לעומת שיתופי פעולה רחבים

תהליך	
<p>יעיל</p> <p>ניצול תשתית ארגונית קיימת</p> <p>ניהול מקצועי</p> <p>תכנון אפקטיבי</p> <p>מהירות</p>	<p>משתף</p> <p>תהליכים מכלילים (Inclusive) ומשתפים</p> <p>שילוב של התהליך בקהילה</p> <p>העצמה והתמקדות בקהילה</p>

הרוב הגדול של הדוח ממוקד בתהליך, מתמקד בכלים שיעשו את התהליך השיקום יעיל ואפקטיבי ומפרט את היבטי התהליכים היעילים לאורך כל פרקי הדוח. בעוד שבכל הקשור לשיקום אחר אסון יש צורך ביותר תשומת לב ליצירת תהליכים יעילים, לאור מורכבות השיקום, תהליכים משתפים נשארים חיוניים. ואכן, הדוח מכיר בחשיבותם של תהליכי השיתוף כפי שניכר מכך שפרק שלם בו (פרק 1.4) עוסק בשותפויות ושיתוף הציבור. פרק זה מתווה כלים והתארגנויות ממסדיות למיסוד שותפויות בתהליכי שיקום לאחר רעידות אדמה (ואסונות גדולים אחרים). הפרק חשוב מאד וחשוב לבדוק שעקרונותיו משולבים בפעולות האופרטיביות לאורך הדו"ח. כעת, זה נעשה באופן חלקי. כלומר, קיימת ברבים מפרקי הדוח כולו התייחסות נרחבת לשיתופי פעולה ותיאום בין משרדי הממשלה השונים, וכן בין רמות השלטון השונות, כולל הרשויות המקומיות. בדוח מצוינים גם שיתופי פעולה עם בעלי עניין אחרים, כגון גורמים מהמגזר הפרטי וארגוני החברה האזרחית כאשר הם רלוונטיים. שיתופי הפעולה נמצאים גם בטבלאות הקרויות "מפות פעולה אופרטיביות" הכוללות משימות ספציפיות ומפרטות את הגורמים האחראים על המשימה וכל השותפים הרלוונטיים האחרים. כל אלה חשובים מאד. לעומת זאת, שיתוף ציבור רחב והעצמה קהילתית כאספקט שיתופי אינם מקבלים דגש בפעולות האופרטיביות לאורך הדו"ח.

נהוג לחשוב שתהליך יעיל הוא כזה שבו מתקבלות החלטות "מלמעלה", שכן ככל שיותר אנשים המשתתפים בקבלת ההחלטות, כך מתרבות הדעות וההחלטות מתעכבות. מצד שני, החלטות שמתקבלות ללא התייעצות ושיתוף קשה לעיתים קרובות ליישם שכן לא רק שהגורמים השותפים הם לרוב מי שיישמו את ההחלטות, לעיתים היישום נתקל בהתנגדויות של מי שלא שותפו. מכאן, שהבחירה במידת השיתוף בתהליך היא בחירה מורכבת ועליה לקחת בחשבון נושאים רבים, כגון: נושא ההחלטה, דחיפותה, על מי היא משפיעה ובאיזו מידה, מי עשויים להיות גורמים שיכולים להשפיע על היישום שלה ועוד. ישנם תחומים חשובים של השיקום שבהם תהליכים המשתפים תושבים וקהילות קטנות אינם הגיוניים, כמו שיקום תשתיות לאומיות, טיפול בפסולת ויצירת מנגנוני ביטוח או מימון למימון השיקום. עם זאת, היבטים רבים אחרים של השיקום עשויים להרוויח מתהליך משתף יותר. כל אלה באים לידי ביטוי ב"מדריך שיתוף הציבור בעבודת הממשלה" משנת 2017, אליו מפנה הדוח. עם זאת, הן במדריך והן בדוח יש מעט מאד מיקוד ביצירת תהליך שיקום משתף המעצים אזרחים וקהילות. כלומר, יש מקום להוסיף מגוונים לשיתוף הציבור להעצמה קהילתית. כאשר שיתוף הציבור מתיחס למידה שבה הציבור הרחב מעורב בכל שלבי השיקום- מקבלת החלטות ועד יישומן והערכתן- העצמה קהילתית מתיחסת למנגנונים אשר מחזקים את המשאבים בתוך הקהילה כדי שהיא תוכל להתמודד יותר טוב בעת אסון ואחריו. ההגיון שעומד אחרי החשיבות של העצמה קהילתית הוא, שהון חברתי הוא משאב חיוני בתהליך השיקום ומשפיע על הצלחת

השיקום של יחידים וקהילות. חשוב להדגיש שמנגנונים בתוך הקהילה וכן מנגנונים אשר מחברים את הציבור הרחב למקבלי החלטות חייבים להיות מוטמעים לפני האסון.

דוגמאות לפעולות שיכולות לשפר תהליך שיקום משתף כוללות:

- מתן אפשרויות ורעיונות לשיתוף הציבור ברשויות מקומיות.
- יצירת תשתית של נציגים יישוביים או שכונתיים לשיתוף פעולה ותיאום ברמה המקומית, או לחלופין, זיהוי מבנים מקומיים קיימים ותיאור תפקידיהם בשיקום.
- עבודה משותפת עם נציגי המגזר העסקי כדי ליצור תוכניות המשכיות עסקית ולדון בצרכי השיקום הפוטנציאליים.
- חיזוק מנגנוני תמיכה הדדית בתוך קהילות בתקופה שלפני האסון, במיוחד באזורים עם אוכלוסיות פגיעות.
- חיזוק ותמיכה במסגרות שיתופי פעולה בין עובדי הרווחה (ברמה הארצית והמקומית) לארגוני החברה האזרחית העוסקים בתמיכה ובחיזוק חברתי.
- יצירת ועדה של מנהיגי קבוצות מיעוט (כולל הנהגה פוליטית ומקומית) בתוך גוף הליבה לפני האירוע (ולא רק בשולחות עגולים במהלך השיקום) כדי להבטיח שמאמצי השיקום יתאימו לצרכים של קבוצות אלו. לחלופין, הבטחת שילוב מנהיגי קבוצות מיעוט בתשתית הארגונית הקיימת, בתנאי שניתן תשומת לב מיוחדת לנושאי התאמות לקבוצות מיעוט.

הכוונה לתוצאות: BBB ברמת העיקרון בלבד

תוצאות		
שיפור Build Back Better	בניה מחדש Restoration, Bounce Back	יציבות Stabilization

לכל אורך הדוח מצויים איזורים ליישום עקרונות ה Build Back Better לשיקום (BBB). בהתאם לכך, בכל פרק יש סעיף המפרט הזדמנויות, לצד האתגרים שיציב אסון עתידי, כאשר פרקים רבים מפרטים שיפור המערכת באופן כללי ובטווח הארוך כאחת ההזדמנויות. עם זאת, חסרים בדוח עקרונות או הנחיות כיצד להשיג תוצאות משופרות. כתוצאה מכך, מעט מהמשימות האופרטיביות המפורטות כוללות צעדים הנדרשים לצורך יישום עקרונות ה BBB. פרק 4.3, המפרט את תחום הרווחה, הוא דוגמה טובה לכך. סעיף ההזדמנויות בפרק 4.3 מציין כי נקודת המשבר היא הזדמנות לבנייה מחדשת של המערכת, הן בשיפור תהליכי עבודה, והן במיקום חלק מהפתרונות הרווחתיים עבור האוכלוסייה. עם זאת, שאר הפרק מתמקד בהבטחת רציפות תפקודית ומענה לצרכים של האוכלוסייה לאחר האסון, ללא התייחסות ניכרת לשיפור המערכת, בין אם במהלך תקופת השיקום או לפנייה, מחוץ להקשר האסון. פרקים רבים בדוח דומים לכך. יוצא דופן הוא פרק 3.2 העוסק בטיפול בפסולת. הפרק מציין כמה ליקויים במערכת המטפלת בניהול הפסולת בשגרה ומציע תכניות פעולה אופרטיביות לתיקונם. עם זאת, במקרה זה, השיפורים מוצעים למערכת הגדולה בתקופת ההכנה לפני האסון, ולא במהלך תקופת השיקום.

לטעמנו, על מנת ליישם ברצינות את גישת ה-BBB לשיקום מאסונות, יש צורך לשלב בתכנית תהליך לזיהוי חולשות של מערכות שיש בהן פוטנציאל לשיפור לאחר האסון, או בהיערכות לפניו, שכן יש לתכנן עקרונות

וכיוונים לשיפור מראש. ברור כי אלה הם ייחודיים לכל נושא ואזור ולכן הפירוט חורג מגבולות הדוח הזה. עם זאת, יש לפרט תהליך ברור בו הגורמים הרלוונטיים מזהים ומתכננים שיפורים, לפני קרות האסון. דוגמה לכך היא עיר שמחליטה כי אם תתרחש רעידת אדמה גדולה, היא תנצל את ההזדמנות ליצור יותר פארקים בשכונות מסוימות, ככל שהדבר אפשרי. בדוח זה, מומלץ לפרט עקרונות לפרויקטי BBB בכל חלק ופרק, ובפרט בנושאי סביבה וחברה, במטרה לקדם חברה בת-קיימא יותר.

הערכה: יש להתייחס אליה באופן עקבי

מקום לשיפור בהערכה	
מסכמת	מעצבת
אובייקטיבית סובייקטיבית	

מקריאת הדוח נראה כי עקרונות ההערכה אינם מיושמים בו באופן עקבי. באופן אידיאלי, כל פרק צריך לכלול תכניות פעולה להערכת תהליך השיקום והמשימות שבוצעו במהלכו. בעוד שחלק מהפרקים כוללים תכניות פעולה לניטור ובקרה, לא כל הפרקים כוללים משימות כאלה. יתר על כן, יש להבהיר כי יש צורך בהערכה הן של תהליכי השיקום (בהערכה מעצבת, בעוד שהשיקום מתבצע, על מנת לשלב שיפורים בזמן אמת) והן של מדיניות ותכניות. אנו מציעים לתת יותר תשומת לב לחשיבותה של ההערכה ולהציג אפשרויות שונות להערכה, כך שצוותים שונים העוסקים ביישום התכנית יוכלו לאמץ מודל הערכה המתאים לצרכיהם. חשוב להדגיש שיש להניח את התשתיות למערך ההערכה לפני האסון כי היא עלולה לא לקבל תשומת לב מספקת בשל הלחץ אחרי האסון. אחד מהמרכיבים החשובים בשלב לפני האסון הוא להצביע על נתונים אשר יידרשו לביצוע הערכת השיקום כדי שהם יוכלו להיאסף בזמן אמת. יתר על כן, מומלץ לתכנן את הערכת תהליך השיקום בכללותו. בעוד שהמודל והרכב של תוכנית הערכה כזו חורגים מגבולות הדוח הזה, הדוח יכול לפרט אפשרויות או להטיל על גורם או ועדה את המשימה לחקור מתודולוגיות הערכה ולבחור שיטת הערכה.

נקודות לפעולות אפשריות לביצוע מידי, לפני האירוע בסיוע שני מרכזי המחקר

מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום היערכות למצבי חירום ומרכז מינרואה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון יכולים וישמחו לסייע בפיתוח ויישום מענה לנקודות הבאות:

- הבניה ממוסדת של תהליכי שותפות והשתתפות עם תושבים וקהילות. כמפורט לעיל, חסרה מסגרת מוסדית ברורה להשתתפות בכל היבטי תהליך ההחלמה. בעוד שבגוף הליבה קיימת מסגרת להניע תהליכי שותפות בפעולות השיקום, חסר דגש על תכנון משתף. אנו יכולים להציע דרכים לשלב תהליכים משתפים בצורה מקיפה יותר במהלך תכנון תהליך השיקום, אשר יוכלו לשמש גם ליישומם.

- הכנת הצעה לכלים ומנגנונים לשיתוף הציבור בתכניות שיקום והצגתם בפני הרשויות המקומיות, שיוכלו לבחור אילו מהם ליישם.
- הערכה מלווה לתכנון ויישום השיקום. הדוח מפרט באופן ראוי להערכה, את כל הפעולות שמומלץ לבצע בכל השלבים מהיום - לפני קרות האירוע, ועד לשיקום ארוך הטווח. כך לכל פרק מצורפת "מפת פעולה אופרטיבית" ובה הפעולות בכל שלב ומי אחראי לבצע אותן. בחלק מהפרקים בדוח ניתן למצוא התייחסות לניטור ובקרה לצורך הערכת הפעולות שיבוצעו, בעוד שבפרקים אחרים ההערכה חסרה. מעבר לכך שאנו מאמינים שיש להוסיף תכניות הערכה לכל חלקי הדוח, הדוח אינו מתווה תהליך ברור שילווה את פעולותיו של "גוף הליבה" כמי שאמור (לאחר הקמתו) להוביל את כל התהליכים, ויסייע לו לבחון את ההתקדמות ביישומו. הספרות המחקרית מצביעה על "הערכה מעצבת" (Formative Evaluation) ככלי חשוב לצורך כך וניתן להשתמש בה כדי לפרט את מסגרת ההערכה בשלבים שלפני האירוע האסוני. מסגרת כגון זו יכולה לכלול אפשרויות לתהליך ההערכה ופרוט הצדדים שצריכים להשתתף בה, וכן להציע מודלים להערכה על מנת שהאחראים על כל חלק בדוח יוכלו לבחור את המודל המתאים לצרכיהם.
- אנו מציעים לסייע בהכנת מתווה להערכה מלווה עבור הגורם האמור ליישם את הדוח, לגוף הליבה, וכן לכל חלק או פרק בדוח. נציין כי "גוף הבקרה והתיחקור" שהדוח ממליץ להקים אינו חלק מתהליך הערכת יישום הדוח כבר בשלבים הראשונים.
- סיוע בהתוויית דרכים ליישום. אנו יכולים לסייע לגורמים המעורבים ביישום הדוח (משרדי הממשלה השונים, ובפרט משרד רוה"מ, משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד החינוך או משרד הפנים) בניתוח ותיעדוף חלקם ביישום הדוח בשלבים הראשונים – לפני האסון (כבר היום). הכוונה לסייע לאנשי המשרדים לקדם פעולות כגון: מיפוי המרכיבים בדוח הרלוונטיים עבורם והפעולות שניתן לבצע מיד, זיהוי הפעולות שיכולות לסייע גם לפעולתם בשיגרה, תיעודף בין פעולות ומשימות, בחינת פערים בסמכויות או בכלים חוקיים או אחרים הנחוצים להשלמת משימות וכו'.
- נוכל לסייע במיפוי החקיקה הקיימת ולהגיש הצעה לעדכונה על פי הצורך.
- הצעות בנושא השמאות: צוואר הבקבוק שנוצר בתהליך קביעת שמאות מוזכר בחלק עוסק בבינוי עירוני, כן בפרק העוסק בכיסוי הביטוחי בתחום הכלכלה. בעיה זו דורשת יותר מחשבה ואיתור פתרונות במהלך התקופה שלפני האירוע, על מנת למנוע או לצמצם חסמים במהלך השיקום. בצוות המחקר שלנו יש מומחה לשמאות היכול לחקור את הנושא ולהתוות מדיניות ופתרונות לבעיה זו.
- כלי סיוע לעסקים: הדוח מציע להקים ועדה להערכת האפקטיביות של כלי סיוע לעסקים שונים שנעשה בהם שימוש בתקופות שיקום בעבר. המרכזים מציעים להשתתף בוועדה ובהערכה זו.
- עקרונות לבניה טובה יותר מחדש (Build Back Better): המרכזים מציעים לפרט את העקרונות של BBB שאמורים להנחות את יישום השיפורים במהלך תקופת השיקום. בנוסף, אנו מציעים להביא דוגמאות כיצד ניתן לשלב עקרונות BBB בכל חלק בדוח. נציין כי לא ניתן להחליט על שיפור רב ללא מומחיות ספציפית לנושא או ידע על ההקשר המקומי. חלק גדול מהשיפורים לא ניתן להתוות באופן קונקרטי עד שלב תכנון ההתאוששות שלאחר האסון. עם זאת, אנו מאמינים כי תיאור מפורש של עקרונות, תיאור התהליך שבו מיושם השיפור ומתן דוגמאות לשיפורים

פוטנציאליים שיש לשלב בפרקים הקיימים יסייעו לקובעי המדיניות ליישם חזון משופר עבור החברה במהלך השיקום.