



מצע לדיון: יחסי המדינה וארגוני החברה האזרחית במצבי חירום

נכתב על ידי אהוד פראוור וגל אלון, אוגוסט 2007

1. מבוא: על גבולות אחריות ושירותי ליבה

הדיון הציבורי בסוגיית העורף מתאפיין בהיותו דיון על גבולות. מה חייבת המדינה לתושביה בשעת חירום? מה איננו בגדר חובתה? בחינת השיח שהתנהל בנושא בשנה האחרונה מראה שתהליכים רחבים יותר של שינוי באופי החברה, יחד עם אי אמון בסיסי בממשל כממשל, וכעס גדול על הממשלה הנוכחית לאחר המלחמה בלבנון, משפיעים באופן ניכר על הדיון הציבורי.

שתי "שפות" שונות משתתפות בדיון: האחת מונעת ביסודה מהסתכלות בפרט והשאלה המנחה אותה היא "מה הוא צריך", בידיעה ש"מה צריך" הופך בנקל ל"מה מגיע". דיון שכזה נוטה להיות שיפוטי מאוד, בין היתר מאחר וצרכים, בחירום ובשגרה, הם דבר גמיש ומשתנה לאורך זמן ובהתאם לנסיבות. קולה של השפה השנייה, המונעת ביסודה מראיית התמונה הכוללת באשר לצרכי המדינה וצרכי המערכה נשמע מעט, מעט מדי, ומאוחר מדי.

הדיון באשר ליחסי השלטון והחברה האזרחית בזמן מלחמה מתאפיין בהכרה בסגולותיהן וביכולותיהן של העמותות, בצד תחושה של תחרותיות וקנאה – קנאה בגמישות, במהירות ובמגע הבלתי אמצעי עם השטח – אל מול המנגנון הממשלתי המתנהל בכבדות רבה. לא פעם עולה בכנות השאלה מה שחר לכל ההתארגנות הממשלתית, אם ממילא פעולות המגזר השלישי, יהוו את קנה המידה לפעולת הממשלה ויצביו רף גבוה יותר של "שירות" שממילא יציג את הממשלה כחדלת ביצוע.

בכל מלחמות ישראל סייעה החברה הרחבה למאמץ המלחמתי. במלחמות בהן היה קו ברור בין חזית לעורף, היו הלוחמים כבודדים וכקבוצה המושא של הסיוע הזה ("שלחי לי תחתונים וגופיות"). כאשר העורף הפך לחזית, יתירה מזאת, לחזית נגישה מאוד, הופנה מאמץ רב של המגזר השלישי לרשויות ולתושבים שתחת אש. שירותים רבים שהציבור ציפה שיתנו על ידי המדינה, ניתנו ע"י גופי חברה אזרחית. חלקם באופן פרדוכסאלי מומנו במחציתם על ידי המדינה, אך העדיפו להופיע בדגלם שלהם.

המדינה יכולה וצריכה להגדיר קו בין אחריותה לאחריות החברה האזרחית. מצב בו שירותי ליבה ו"הרחבת שירותים" ניתנים ע"י עמותות, יוצרת בלבול בין השניים ומחריפה את תחושת ההפקרה של האזרח הפשוט הנתון תחת אש. יחד עם זאת, סביר להניח שחלקים בציבור ועמותות כאלה ואחרות יטענו לקיומו של קו תיחום שונה שבין ליבת האחריות הממשלתית לשירותים נחוצים אחרים.

מהו קו התיחום שבין הממשלה לחברה האזרחית? מהי ליבת האחריות של המדינה בשעת חירום? היכן כניסת החברה האזרחית תהווה תוספת לליבה ולא החלפה של אחריות הממשלה? נראה שהיום אנו יודעים להגדיר זאת טוב יותר. מעבר לשירותי חילוץ, הצלה ורפואה, מדובר באלה:

- **שירותי תשתית**: שירותים המסופקים במסגרת "משק לשעת חירום", בין אם על ידי המדינה ובין אם על ידי זכיינים וגורמים אחרים, בראשם הבטחת מלאי מזון לאומי, זמינות תקשורת מכל סוג, קיומם של שירותים פיננסיים ושירותים רפואיים, אספקת חשמל, מים ודלקים והבטחת היכולת להיכנס ולצאת מהארץ.
- **שירותי ממשלה**: שירותי תיעוד, תשלומי העברה אוניברסאליים ותשלומי העברה פרטניים הניתנים לאזרח.
- **בטחון כלכלי**: על הממשלה להבטיח לאזרחיה יכולת לממן את החיים בעת המצב המיוחד, במידה ואין כזו.
- **מזון**: אספקת מזון באזור שהבאתו מחייבת דחיפה בגין תנאי המערכה, מזון לקשישים ולחסרי ישע.
- **פינוי**: פינוי אוכלוסיות מוגדרות, חסרות ישע או הנזקקות לטיפול מיוחד לאזור מובטח.
- **פתרונות חליפיים** למי שביתו נפגע.



יאמר הדבר במפורש: מזון לשוהים במקלטים באזורים בהם הדבר נדרש, כמו גם פינוי אוכלוסיות חלשות, עניין מובהק של המדינה הנם. הטשטוש ביחס לתפקידיה מגביר את התחושה של חוסר יציבות. ככלל, שירות ממשלתי חייב להינתן על ידי הממשלה ושלוחיה, כאשר על בסיס ברור וביצוע מושלם של תפקידה, ניתן לגייס את החברה האזרחית ליתרה. לא תמיד תתקבל הרשימה שתוגדר בזמן אמת ככונה ("יומה, אין פתרון לפינוי?"), אך הבהרת המדיניות מראש, תעשה לפחות חלק מהסדר הנחוץ כל-כך.

לא ניתן להתעלם מהמתח הקבוע, הקיים בעולם החברה האזרחית, "בין ההכרה בצורך בתיאום לבין הצורך באוטונומיה" (כץ ואחרים, עמ' 34). הנושא שב ועולה בכל המגעים שהיו בשנה האחרונה עם ארגוני החברה האזרחית, כחלק ממהלך נרחב יותר של משרד ראש הממשלה. לא לחינם לכן המליצו כותבי מחקר שנכתב על תפקוד החברה האזרחית במלחמת לבנון השנייה שלא "לקבוע באופן חד צדדי, אלא בהסכמה ובאמצעות רב-שיח" את חלוקת המשימות בין המגזרים.

דפוסי שיתוף פעולה אפשריים	דפוסי סיוע אפשריים
שיתוף מידע הדדי מנגנון לתיאום פעולות קניית שירותים	הגדלת התמיכות לעמותות באזורים מוגדרים הקדמת תשלומי תמיכה שאושרו במשרדים

כמתואר בטבלה, במצבי חירום, ישנם **דפוסי שיתוף הפעולה** אפשריים בין המגזרים, ולעומתם **דפוסי סיוע** של המדינה לעמותות. בעוד ככלל, חלוקת תמיכות קרובה יותר לעולם ה"סיוע" (על בסיס מבחן שוויוני), ישנו כר נרחב לשיתופי פעולה מהותיים, אשר יאפשר השגת רצונות שני הצדדים, וזאת מבלי לדחוק את רגליה של המדינה מאספקת השירותים. בחינת אפשרויות הפעולה משני צידי הטבלה, בייחוד במצבי חירום, עשויה לסייע בבניית מערכת יחסים טובה יותר, עם קווי הפרדה ברורים יותר, הן לממשלה כריבון, והן לחברה האזרחית.

2. מטרת מרכזיות ודרכי פעולה למימושן

יהיה הקו התחום בין "שירותי הליבה" הממשלתיים למגזר השלישי היכן שיהיה, ניתן לחזות מראש הן את קריאת התיגר עליו (בין היתר בשל היותו של השיח הציבורי ביקורתי באופן תמידי) והן את קיומם של ארגונים ובודדים אשר יעשו כל שביכולתם על מנת לסייע ולתרום (ללא קשר להגדרות ותיחומים כלשהם). לצד אלה, על המדינה להתרכז בשני **יעדי המרכזיים** בתחום הסיוע הישיר לעורף בחירום:

- **אספקת שירותי הליבה שהיא אחראית להם באופן מלא**, תוך הגדרת גבולות הגזרה בצורה ברורה, וזאת כחלק ממחויבויותיה של המדינה כריבון ועל בסיס "החווה החברתי" שכתרה עם אזרחיה.
- **קיומו של מנגנון לשיתוף מידע ותיאום** בין הממשלה לעמותות (ואם ירצו בכך, בין העמותות לבין עצמן), וזאת בשל החשש לקיומו של "כשל שוק" בדמות מידע א-סימטרי על הפעולות שנעשות.

בפועל, על **הממשלה** להחליט בין מתן הנחיות לעמותות באשר לדרך עבודתן באזורי לחימה (דבר אפשרי במסגרת הכרזת "מצב מיוחד בעורף") לבין הבטחת בסיס מידע אחיד המתבסס גם (אך לא רק) על המידע הקיים בממשלה, תוך הכרה מלאה בעצמאות המגזר ובצורך הלגיטימי שלו להחליט באשר למהלכיו.

בהקשר זה, יש גם לתת את הדעת על שאלת מקומה של **הרשות המקומית**. כאשר אין היא רוצה בלקיחת אחריות, ובצר לה מהטלת אחריות על הממשלה, עלולה הרשות במכוון להסתמך על עמותות. באין גבולות ובהינתן זמינות - הן הופכות למפלט נוח לבריחה מאחריות שלטונית. על כן, באופן פרדוקסלי, אי הגדרת ושמירת גבולות גזרה, עלולה להביא מכוח הטבע לבריחה שלטונית מאחריות, גם כאשר הדבר לא נדרש.



במחקר שהופק על ידי המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן גוריון, הובאו **עקרונות פעולה** לכינון שיתופי פעולה בין המגזרים במצבי חירום, שגיבשו אנשי אקדמיה:

- שיתוף הפעולה צריך לכלול **תיאום פעולות וחלוקת תפקידים** בין הממשלה והמגזר השלישי ובין ארגוני המגזר השלישי השונים לבין עצמם, **שיתוף מידע** אודות צרכי נפגעי המשבר ואודות **היכולת והמשאבים הזמינים** להתמודד עימם, וגם **סיוע לוגיסטי וכספי** מצד הממשלה.
- מערכת התיאום צריכה להיות **במגוון רמות**, מהמקומי ועד לארצי ולבינלאומי.
- ארגון מערך ההיענות צריך להיעשות על **בסיס מומחיות**, כך שכל שותף במערך יוכל לנצל את הניסיון והידע שפיתח בעבר ואת היתרונות המבניים שלו.
- חשוב שהתיאום יהיה לא רק בעת משבר. עליו להתבסס על מערכת של **תקשורת ושיתוף פעולה שוטפים** בין המגזרים.

3. תיאום פעולות בחירום: הנחות יסוד ותפקידים מרכזיים

מערך תיאום פעולות בין הממשלה הרחבה לחברה האזרחית צריך להתבסס על מספר **הנחות יסוד**:

- תמיד יימצאו ארגונים אשר משיקולים כאלה ואחרים יבקשו להימנע מעבודה דרך מנגנון התיאום, אך יש לאפשר להם את הנגישות המלאה למידע והבחירה באשר למידת שיתוף הפעולה.
- המנגנון יזכה ללגיטימיות אך ורק אם המדינה תגדיר בצורה ברורה את שירותי הליבה עליהם היא אחראית, תוך הזמנת עמותות וגורמים נוספים לספק שירותים נוספים.
- בבסיסו, המנגנון אמור לאפשר שיתוף מידע ותיאום פעולות, אולם אין להוציא מכלל אפשרות שבמקרי חירום קיצוניים, יהיה שינוי מ"Mode" של שיתוף פעולה ל"Mode" של ניהול ושליטה.
- ברמה הארצית, התיווך מתבצע אך ורק ברמת ארגונים ולא ברמת מתנדבים בודדים, הוא פתוח לכל ושומר על עקרונות של שקיפות מרבית.
- ברמה המקומית, יש לכלל הצדדים אינטרס להבטיח את יכולתה של הרשות המקומית להגדיר צרכים ולנהל מענים. כאשר היא אינה יכולה או אינה מעוניינת בכך, יש להתבסס על רמות פעילות אחרות (יקל"ר).

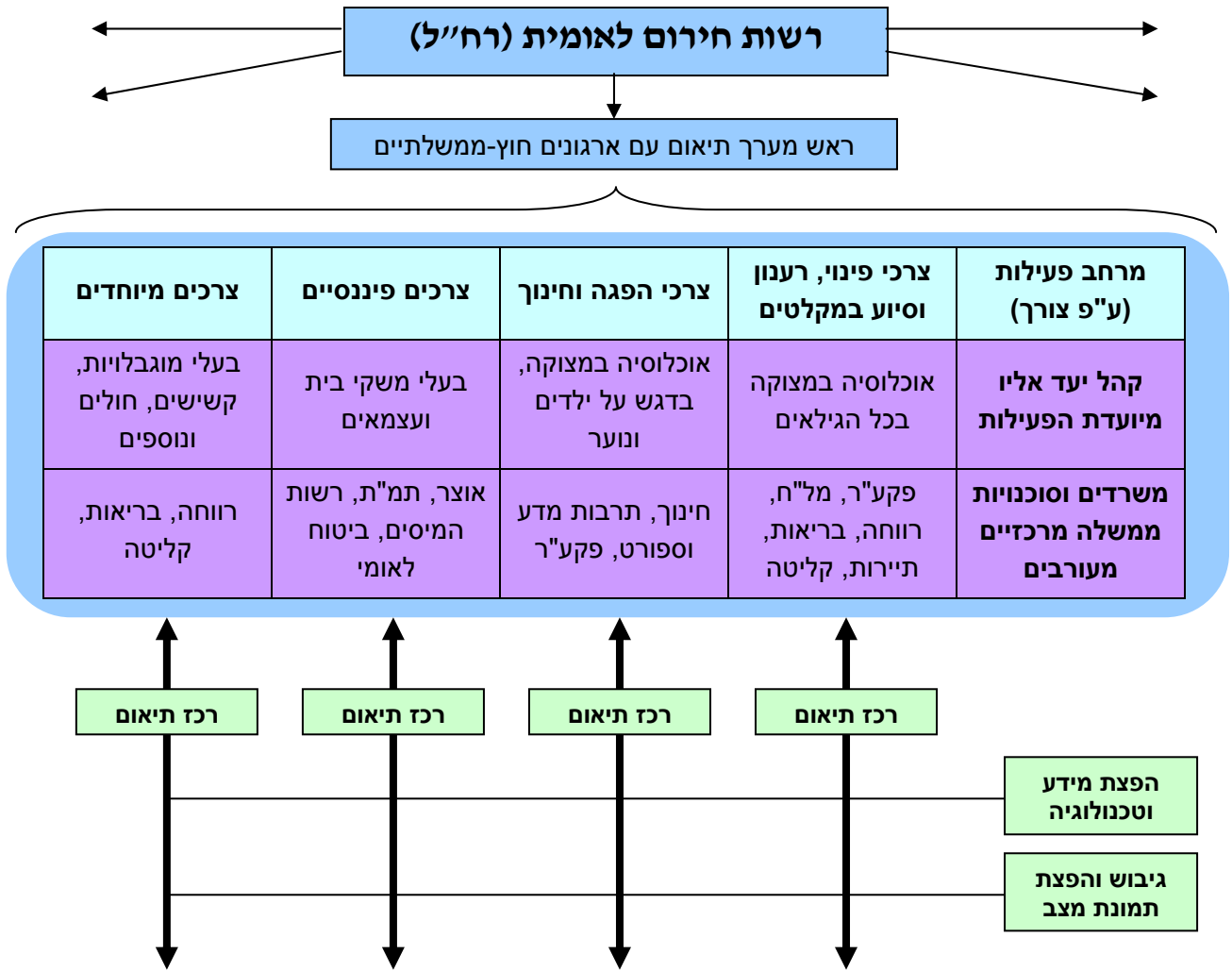
תפקידים אפשריים למערך התיאום ברמה הארצית: שיתוף בידע הקיים בממשלה באשר לתמונת המצב בעורף עם עמותות המעוניינות בכך וההיפך ליצירת סינרגיה; עדכון באשר לשירותים שנותנת המדינה כשירותי ליבה ולהחלטות שקיבלה בתחומים השונים; מתן אפשרות להתייעצות הדדית באשר לצרכים נוספים העולים מהשטח ולמענים הנדרשים; במקרה הצורך – חלוקת גזרות פעילות בהסכמה בין גופי החברה האזרחית. יש לבסס את המנגנון הארצי על תחומי פעילות.

תפקידים אפשריים למערך התיאום ברמה המקומית: יצירת תמונת מצב ברורה באשר לצרכים המקומיים שמזהה העירייה או גורם מוסמך אחר ביישוב; הגדרת כתובות ברורות למתן מענים ולתיאום פעולות ברמה המקומית; הגדלת המשאבים העומדים לרשות הרשות המקומית או גורם מוסמך אחר ביישוב במקרה הצורך. יש לבסס את המנגנון המקומי על בסיס מחוזות/אזורים/יישובים.

מקומם של המתנדבים בשני המערכים: עם בניית מערך עבודה מסודר, יש להעלות לדיון ולהסדיר את סוגיית הפעלתם של מתנדבים בחירום, בין אם דרך העמותות או דרך הממשלה או דרך שני המגזרים, בכל מודל שייבחר. קיימים כיום נהלים בנושא במסגרת מערך מל"ח והרשויות המקומיות, ואולם סביר שיש מקום לעדכן נהלים אלה. כנגזרת מכך, ישנן סוגיות משנה שיש לתת עליהן את הדעת, כדוגמת שאלת הביטוח ושאלת הקשר שבין הרמה המקומית לרמה הארצית בהפעלתם. אין כל ספק שנושא זה דורש טיפול מערכתי, שלא קיים כיום.



4. מערך התיאום הארצי-הצעת מודל



ארגוני החברה האזרחית המעוניינים בכך
 (כל ארגון יצטרף למרחב הפעילות המתאים לו, יקבל את המידע הרלוונטי ויתרום לגיבוש תמונת המצב)

ארגוני המגזר העסקי המעורבים בפעילות חברתית
 (כל ארגון יוכל לקבל את המידע הרלוונטי לתחום פעילותו)

תקשורת במערך התיאום הארצי:

סוג מידע	רמה	כיוון	דרך	תדירות
תמונת מצב לאומית (כלל המרחבים)	לאומית	ממשלה לארגונים	מפגש / אלקטרוני	בשאיפה יומית
דיווחי פעילות ממשלה	מרחב פעילות	ממשלה לארגונים	אלקטרוני	אחת למספר ימים
דיווחי פעילות ארגונים	מרחב פעילות	ארגונים לממשלה	אלקטרוני	כאשר נדרש
הערכת מצב והתייעצויות	מרחב פעילות	הדדי	מפגש	אחת למספר ימים



5. מערך התיאום המקומי



הנחת העבודה היא כיוון צורך בשיקוף הצרכים שמגדיר היישוב, והצגת הדברים בפני גורמים חיצוניים המבקשים לסייע לרשות. לתפר זה יכולה המדינה להיכנס, על ידי יצירת מנגנון מרכזי שיאפשר לאנשי הרשות לפרסם לגורמים המעוניינים את רשימת הצרכים של היישוב, התחומים הפתוחים לשיתוף פעולה ורשימת בעלי האחריות איתה ניתן לעבוד ישירות. מצב שכזה אפשרי אם "הדרג הניהולי" ברשות מתפקד, מסוגל ליצור שיתופי פעולה ולנהל את הסיוע האזרחי המועבר לעיר. במידה ולא זה המצב, גורמי מדינה אחרים יונחו לעשות זאת.

קיים לכן הבדל יסודי בין המערך הארצי לבין המערך המקומי. בעוד מטרתו של המערך הארצי היא לתאם ולשתף במידע, הרי שמטרתו של המערך המקומי, בו מתבצעת עיקר העבודה, היא "לאפשר" לעמותות לפעול בסניגריה נכונה עם הגופים האחרים הפועלים ביישוב, ובכללם הרשות המקומית, פיקוד העורף, מערך מל"ח ועמותות אחרות. סינרגיה שכזו מושגת על בסיס ידע משותף, יכולת תיאום ורצון טוב של הצדדים.

הטכניקה חייבת להתבסס גם על העולם האלקטרוני, מעבר לשיבות תיאום בפורום כזה או אחר: הדיווחים המגיעים מהרשויות יישלחו בדואר אלקטרוני או ייסרקו בפקס ויועלו לאינטרנט, כאשר מכלול הדיווחים יוכל לסייע גם לבניית תמונת מצב כוללת במערך הארצי. ייתכן שחדר המצב של רח"ל או של פיקוד העורף יוכל לספק למערך התיאום דיווחים נוספים על בסיס יישובי, שייתנו שיקוף נכון של המצב ברשות (אך זאת ללא קשר ישיר לפעילות גורמי החברה האזרחית).

יש להדגיש, שבמידה והרשות המקומית לא תהיה מעוניינת או לא תהיה מסוגלת להעביר מידע מטעמה שיאפשר שיתופי פעולה, הדבר לא יקרה. נושא זה הוא חלק ממכלול ההסדרים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, התלויים בעיקר במידת האחריות והיכולת העומדת לראשי הרשויות.

6. צעדים להמשך

- יצירת "שולחן עגול" עם גורמים בחברה האזרחית ובמגזר העסקי המעורבים בנושא, תוך הצגת מצע לדיון וחלופות החלטה, על מנת לשמוע הערות ותובנות מצידם.
- גיבוש מסמך הפעלה מוסכם ככל האפשר, אשר על בסיסו ייבנו המערכים הארגוניים אשר יאפשרו את השגת המטרות (ניתן לשקול החלטת ממשלה בהקשר זה).
- בניית המערך הארגוני על הנגזרות השונות, תוך ביסוס הדיאלוג במסגרת השולחן העגול על בסיס מפגשים קבועים אחת לתקופה.