

A photograph of a construction worker's hands using a wooden float to smooth a surface of wet concrete. The background is blurred, showing another person in a blue shirt. The entire image has a semi-transparent red overlay.

# קריית שמונה והגליל המזרחי מסגרת לשיקום כלכלי אחרי אסון

נובמבר 2025

טלי חתוקה

**טלי חתוקה** (B.Arch, MSc., PhD) היא אדריכלית, מתכנתת ערים ופרופסור באוניברסיטת תל אביב. חתוקה היא ראשת המעבדה לתכנון ועיצוב עירוני על שם לבנטר (LLUD) והמייסדת שלה. המעבדה, מרכז מחקר בינלאומי, מתמקדת בניתוח היחסים שבין הסביבה הבנויה לתהליכים חברתיים. המעבדה משמשת מתווכת בין האקדמיה לפרקטיקה התכנונית, ומספקת כלים אנליטיים חדשניים, מתודולוגיות ניסיוניות ואסטרטגיות לקובעי מדיניות ולמקבלי ההחלטות.

עריכת לשון: דניאלה ברדוש מרץ

עיצוב גרפי: רחל פרידמן-אביטל

**מזמין המסמך:** עיריית קריית שמונה בשיתוף אשכול גליל מזרחי

**ועדה מייעצת:** חברי מנהלת השיקום של העיר – נציגי עיריית קריית שמונה, אשכול גליל מזרחי, משרד הכלכלה, נציגי קרן רש"י, קרן ביחד, מנהלת אלון, המרכז להעצמת האזרח, יוזמת בלומברג, מרכז הידע בתל חי

# קריית שמונה והגליל המזרחי מסגרת לשיקום כלכלי אחרי אסון

נובמבר 2025

טלי חתוקה

## פתח דבר

מלחמות הן תמיד גם הזדמנות להסתכל על הקיים ולבחון מחדש פרקטיקות קיימות. מטרתו של מסמך זה היא להבין מה ניתן ללמוד מן ההתנסות הבינלאומית בשיקום אזורים מוכי אסון, **בדגש על הפרספקטיבה הכלכלית**. המסמך מתמקד באופן שתובנות אלו יכולות לסייע להתמודדות עם אתגר השיקום הכלכלי של הגליל המזרחי בכלל ושל קריית שמונה כעיר הראשה בפרט. אזור זה אשר פונה בעקבות מלחמת חרבות ברזל לתקופה של למעלה משנה וחצי. קריית שמונה היא העיר היחידה שפונתה באופן מלא בעוטף הצפוני, ושיקומה מצריך הקצאת משאבים ייחודיים ומותאמים לצרכיה. זהו מקרה ייחודי בארץ ובעולם, ויש מעט מידע, מתודולוגיה וכלים כדי להתמודד עם אירוע מסוג זה. הייחודיות של המקרה אינה מאפשרת "העתק-הדבק" ממתודולוגיות קיימות. לכן מסמך זה כולל סקירת ספרות רחבה הנוגעת למגוון נושאים – המשגה, חקיקה, כלים ומקרי מבחן בתחום של שיקום מאסונות – תוך רפרור לייחודיות של הזירה הישראלית, בניסיון למצוא את הדרך ואת האמצעים המתאימים לנהל שיקום ארוך טווח בגליל המזרחי.

חשוב לציין כי שדה המחקר בנושא של ניהול ושיקום ארוך טווח לאחר אסונות הוא רחב, וסקירת הספרות במסמך היא בדגש על שיקום כלכלי. הסקירה שימשה כבסיס רעיוני להבנת המגמות ולניתוח המסמכים שנכתבו בזמן המלחמה בישראל, במיוחד באזור הגליל המזרחי. הניתוח אינו השוואתי, אלא הוא מבקש לסייע להאיר את האופן שמדינת ישראל וקובעי המדיניות בגליל המזרחי יכולים וצריכים לשכלל את נגנוני הפעולה והחקיקה בנוגע למשברים הקיימים והעתידיים. אמנם המסמך מתמקד בעיר קרית שמונה והגליל המזרחי, אולם תובנות העולות מן המסמך יכולות לסייע לאזורים שונים ברחבי הארץ כיום ובעתיד.

במהלך כתיבת המסמך נחשפתי לארגונים, לאנשי מקצוע ולפעילים אשר פועלים ללא לאות כדי לקדם את הגליל המזרחי. כמו כן נראה כי גם במישור הממשלתי ישנם מאמצים לסייע. אולם כפי שעולה מן המסמך ובהשוואה לזירות אחרות מן העולם, ניכר כי מדינת ישראל צריכה להכין תשתיות מסודרות להתאוששות לטווח ארוך מאסונות. היעדר חקיקה מסודרת ותשתיות ארגוניות מקשה מאוד על השיקום, למרות רצונם הרב של כל המעורבים. חשוב ללמוד מהמקרה של של מלחמת חרבות ברזל, ולהכין את המסד הרצוי המתאים להתמודדות עם אסונות מגוונים גם בעתיד.

כתיבת המסמך היא יוזמה של ירדן ארליך, מנהל אגף תעשייה, עסקים ותיירות, עיריית קריית שמונה, שזיהה את הצורך בניתוח זה וידע לגייס את השותפים לכתיבתו. תודה רבה לאביחי שטרן, ראש עיריית קריית שמונה, ליורם אזולאי, מנכ"ל אשכול גליל מזרחי, ללי-את כהן, סמנכ"ל תכנון ואסטרטגיה תנופה לצפון, לניצן סלע בלום, מנהלת אגף פיתוח כלכלי אזורי, אשכול גליל מזרחי, לאריק דיין, יו"ר ועדה אסטרטגית להקמת אוניברסיטת תל חי ויו"ר מנהלת אגרי-פודטק בגליל, לרותי קלנר עקרון, מנהלת הבית לעסקים קריית שמונה והגליל המזרחי, למשה צייזלר, הבית לעסקים קריית שמונה והגליל המזרחי, לאירית ויינברגר, מנהלת תחום צעירים, השכלה

ותעסוקה, קרן רש"י, לעתר רזי-אורן, מנכ"לית, קרן ביחד, משפחת קרסו לעידו פיק, מנכ"ל המרכז להעצמת האזרח, מוביל רשותי, קריית שמונה, מוני מעתוק, מפקדת אלון.

תודה גם לנציגות ממשד הכלכלה והתעשייה: לאמיר רובין, מנהל תחום בכיר מדיניות, מערך אסטרטגיה, כלכלה וחדשנות, משרד הכלכלה והתעשייה, ולמיכל פינק, ראש מערך אסטרטגיה, כלכלה וחדשנות, משרד הכלכלה והתעשייה.

תודה רבה לגילי ענבר שסייעה רבות בהכנה של האירועים בחוברת זו. תודה רבה לציון דרבאן, ממשד מבקר המדינה על סיוע באיתור מסמכים בניהול אסונות ומצבי חירום.

כמי שכתבה לא מעט מסמכים עבור חבל ארץ זה, אני מאמינה כי לאזור יש פוטנציאל כלכלי ותרבותי רב. האצה של העוגנים החדשים המתוכננים לאזור – האוניברסיטה של קריית שמונה והגליל, הרכבת, כמו גם בניית מסגרת פעולה כלכלית ייעודית עבור הגליל המזרחי – תסייע בצמיחה העתידית של חבל ארץ זה. אני מקווה שהמסמך יסייע ולו במעט להתמודד עם האתגרים של השיקום הכלכלי והניהולי בגליל המזרחי, ויסייע בגיבוש מנגנונים מסודרים להתמודדות עם אירועים מסוג זה ודומים לו.

פרופסור טלי חתוקה

נובמבר, 2025

# תוכן עניינים

4	פתח דבר
6	תוכן עניינים
8	תקציר מנהלים
10	<b>פרק 1   אסון: הגדרות ומאפיינים</b>
11	1.1 הקדמה
12	1.2 מהו אסון? הגדרות ומאפיינים
17	1.3 הזירה בישראל והגליל המזרחי
19	1.4 מסקנות: הזירה הלאומית והגליל המזרחי
20	<b>פרק 2   חקיקה ותקצוב באירועי קיצון</b>
21	2.1 חשיבות החקיקה להתאוששות מאירועי אסון
24	2.2 הזירה בישראל והגליל המזרחי
26	2.3 מסקנות: הזירה הלאומית והגליל המזרחי
28	<b>פרק 3   ניהול תוכניות באירועי קיצון</b>
29	3.1 מסגרת ניהולית לשיקום הכלכלי
33	3.2 ניהול תוכניות לאחר אסון
36	3.3 הזירה בישראל והגליל המזרחי
40	3.4 מסקנות: הזירה הלאומית והגליל המזרחי

<b>42</b>	<b>פרק 4   כלים ומתודולוגיות במשבר כלכלי</b>
43	4.1 כלים ומתודולוגיות בניהול משבר כלכלי
44	4.2 מתודולוגיה לתכנון אסטרטגי כלכלי לאחר אסון
47	4.3 מקרי מבחן ותובנות מניהול של משברים ושל אסונות
51	4.4 הזירה בישראל והגליל המזרחי
52	4.5 מסקנות: הזירה הלאומית והגליל המזרחי
<b>54</b>	<b>פרק 5   מסקנות ומסגרת מומלצת לפעולה</b>
55	5.1 מסקנות
56	5.2 המלצות
<b>58</b>	<b>נספח 1</b>
<b>60</b>	<b>לקריאה נוספת</b>

# תקציר מנהלים

מטרתו של מסמך זה היא ללמוד מן ההתנסות הבינלאומית בתחום של שיקום באירועי אסון כאמצעי להתמודד עם אתגר השיקום הכלכלי של הגליל המזרחי. המסמך כולל ארבעה פרקים עיקריים ופרק מסכם. לכל פרק שלושה חלקים – סקירת ספרות מן העולם, המגמות בישראל ובגליל המזרחי והמלצות עקרוניות.



**הפרק הראשון, "אסון: הגדרות ומאפיינים"**, עוסק בהגדרות ובמאפיינים של אסונות, ובכלל זה סוגי אסונות שונים כמו אסונות טבע, אסונות מעשה ידי אדם, אסונות חברתיים ואסונות בריאותיים. הפרק מדגיש את החשיבות של הבנת המושגים וההגדרות כדי להתמודד עם אסונות ביעילות. מן הממצאים עולה, כי ברמה הלאומית פיקוד העורף ורשות החירום הלאומית (רח"ל) פועלים לטיפול באירועים בזמן התרחשותם. עם זאת חסרה הגדרה מוסכמת ומעוגנת בחוק למושג "אסון", אשר תוכל לשמש בסיס לשיקום ממושך במצבי חירום מסוג זה. זאת ועוד, נמצא חוסר עקביות בשימוש במונחי יסוד במסמכים שנערכו במהלך המלחמה. היעדרן של הגדרות ברורות והיכרות מספקת עם מושגים מרכזיים מעכב את תהליך הגדרת האירוע, ניסוח המשבר, גיבוש שפה משותפת בין הגורמים הרלוונטיים ופיתוח כלים מותאמים לטיפול באירועים. על פי הסקירה הספרותית אזור הגליל המזרחי סווג כנתון לפגיעות טרם המלחמה, חווה משבר עם פרוץ הלחימה ופניו האוכלוסייה, וכיום ניתן להגדירו כאזור מוכה אסון בעקבות עיכובים בהליכי חקיקה, היעדר תוכניות שיקום ארוכות טווח ונזק מצטבר. ההמלצות הן לגבש הגדרות אחידות ומוסכמות באשר למונחי מפתח לתיאור אירועי קיצון, מאפייניהם וסוגיהם, אשר יעוגנו בחקיקה, ולסייע בהכרזה על אזורים מוכי אסון בעת הצורך. כמו כן, יש להגדיר את הגליל המזרחי ואת קריית שמונה כאזורים מוכי אסון כלכלי, בשל מגוון משברים כלכליים ותעסוקתיים, ירידה בהכנסות וגידול בהוצאות הנדרשות לשיקום, המשפיעות על כלל המגזרים.

**הפרק השני, "חקיקה ותקצוב באירועי קיצון"**, עוסק בחשיבות החקיקה והתקצוב בהתאוששות מאירועי אסון. הוא מתאר את התפקיד המרכזי של החקיקה במתן מענה לאסונות, כולל דוגמאות שונות של חקיקה בעולם, ומדגיש את הצורך בחקיקה מסודרת שתסייע לתגובה מהירה ויעילה לאסונות. המסקנות מעידות כי נדרש מחקר לאומי לזיהוי פערים בחקיקה שהתגלו עקב אירועים חריגים דוגמת מלחמה, בדומה לנעשה בארצות הברית לאחר הוריקן קתרינה. מומלץ ללמוד ממדינות אחרות את חוקי החירום ואת הדרך שבה הם תומכים בתהליכי שיקום ארוכי טווח. באשר לאזור הגליל המזרחי, נמצא כי אין מענה יעודי לאזור זה בהחלטות הממשלה, אף על פי שמדובר במרחב מובחן. ההתייחסות הגורפת ל"צפון" חוסמת יישום יעיל של מדיניות, ואינה מותאמת למאפייני הייחודיים של האזור ובהם שונות גאוגרפית, דמוגרפית ותעסוקתית. כאשר ישנה חקיקה המתמקדת באזורים המתפקדים כיחידות כלכליות וגאוגרפיות סיכויי השיקום משתפרים, וללא הבחנה דיפרנציאלית בין תתי-אזורים שונים עשויים להתעורר קשיים ניכרים ואף קונפליקטים בנושא הקצאת משאבים. ההמלצות הן לקדם חקיקה יעודית להתאוששות של אזורים שנפגעו, בדגש על שיקום לטווח הארוך ועל התיאום בין כלל הגופים הרלוונטיים (פיקוד העורף, רח"ל וגוף יעודי חדש). החקיקה תיצור מסגרת ברורה להתמודדות עם אסונות, לרבות הקצאת משאבים וקביעת פרוטוקולים, בדומה לחוק האמריקני

המאפשר הכרזה רשמית על אזור אסון וסיוע פדרלי. כמו כן מוצע לאפשר בחקיקה הייעודית הגדרה של אזורי אסון לפי קריטריונים ברורים, כך שייכללו חבלי ארץ, רשויות, שכונות ויישובים. מודל זה מזכיר את היישום של תוכנית שיקום שכונות, שבה הוגדרו ערים ואזורים לשיקום ממוקד. בנוסף, לצורך שיקום מיטבי יש לפתח תוכנית התערבות ממוקדת בגליל המזרחי, הכוללת תקציב ייעודי לצד מנגנוני פיקוח, הטמעה ודיווח, וכן התייחסות לעוגנים מרכזיים כגון אוניברסיטה ורכבת.

**הפרק השלישי, "ניהול תוכניות באירועי קיצון",** עוסק במסגרת הניהולית לשיקום כלכלי לאחר אסון. הוא מתאר את המודלים השונים לניהול התאוששות מאסון, ובכלל זה בחירת גוף מוביל לניהול ההתאוששות. הפרק מדגיש את החשיבות של תיאום ושל שיתוף פעולה בין הגופים השונים המעורבים בתהליך ההתאוששות. המסקנות הן כי במישור הלאומי מנהלת "תנופה" הוקמה במודל היברידי באזור מורכב דמוגרפית ומרחבית, הכולל רשויות חלשות וחוסר אמון כלפי השלטון המרכזי. בשונה ממנהלת "תקומה" המחזיקה בסמכויות בחוק, לתנופה אין סמכות ישירה, כוח האדם שלה מצומצם והתקציבים שלה אינם מנוהלים ישירות. מצב זה פוגע ביכולת קבלת החלטות ובשיקום מהיר. הפער בניהול ובחקיקה ייעודית לאסונות יצר ואקום שמולא בידי גופים פילנתרופיים אשר הובילו יחד עם תנופה לגיבוש תוכניות שיקום אזוריות, אך תהליך השיקום בגליל המזרחי הוא איטי בשל היעדר ראייה הוליסטית ותשתית מסודרת, ותוכניות הממשלה אינן מתורגמות למהלכים אופרטיביים. בנוסף, עם החזרה לשגרה הזנחה חשיבה אסטרטגית לטובת הפעילות השוטפת. **ההמלצה היא להקים גוף ייעודי לטיפול בהתאוששות ארוכת טווח, לתקן החלטות ממשלה ולהקצות תקציבים חסרים. כמו כן יש להקים מנהלת ייעודית לגליל המזרחי אשר תפעל לתאם יוזמות ולפתח פרויקטים ברורים ומשמעותיים המתאמים לתתי-אזורים.**

**הפרק הרביעי, "כלים ומתודולוגיות בניהול משבר כלכלי",** עוסק בכלים ובמתודולוגיות לניהול משבר כלכלי לאחר אסון. הוא מתאר את הכלים המרכזיים לשיקום כלכלי, ובהם הערכת נזקים וצרכים, מימון ותמיכה כלכלית, שיקום תשתיות ותכנון אסטרטגי. הפרק מדגיש את החשיבות של חדשנות ושל שיתוף פעולה אזורי בתהליך השיקום. נמצא כי בתחום הכלים והמתודולוגיות לניהול אירועי אסון ישראל אינה עומדת בקו אחד עם מדינות אחרות. כיום אין בישראל גוף מרכזי המספק סיוע מתודולוגי להתמודדות עם תהליכי שיקום, מה שמקשה על תהליך השיקום ועל ניצול המשאבים שהוגדרו בהחלטת ממשלה. בגליל המזרחי פעלו גופים שונים לפיתוח כלים חדשים להתמודדות עם מצב זה, אך בשל היעדר ליווי מקצועי היוזמות נבנו עצמאית וללא תמיכה. יוזמות אלה אינן חלק מתוכנית התאוששות כלכלית כוללת. באזור שוררת עייפות מיוזמות ומתוכניות שונות, ומומלץ לגבש סדר יום מעשי הכולל פרויקטים ישימים בעלי יעדי זמן מוגדרים. **ההמלצות המיידיות הן לגבש תוכנית אסטרטגית כלכלית לגליל המזרחי. מטרת התוכנית היא לאחד את כל היוזמות, ליצור סדר יום משותף, לזהות פערים ולהקל על גיוס משאבים.**

**הפרק האחרון, מסגרת מומלצת לפעולה, דן במצב הקיים ובהמלצות של הפרקים השונים, ומציע מסגרת מארגנת עקרונית לקידום תוכנית פעולה הוליסטית לשיקום הגליל המזרחי. ההמלצות הן להפיק לקחים מהמשבר, להעמיק בהגדרות ובמושגים הקשורים לניהול אסונות, ולהבחין בין מסגרות ניהול ותהליכי שיקום כלכלי. שיתוף פעולה ותיאום מוקדם בפיתוח כלי ניהול משבר כלכלי חיוניים לשיקום יעיל ולמיצוי משאבים להתמודדות עתידית בישראל.**

פרק 1

**אסון: הגדרות  
ומאפיינים**

## אסון: הגדרות ומאפיינים

### 1.1 הקדמה

מגורים שיקומיים. ההערכה היא כי נכון לחודש ספטמבר 2025, כשנתיים לאחר פרוץ המלחמה, חזרו לעיר כ-15,000 תושבים מתוך כ-25,000, כלומר כ-60%. מן ההיבט העסקי, כ-60% מהעסקים פועלים, ומתוכם כ-75% פועלים בהיקף מצומצם בלבד (שעות פעילות מוגבלות, בין יום אחד לארבעה ימים בשבוע). מבצע חרבות ברזל הוביל לכך שקריית שמונה, הממוקמת בקו העימות בלב הגליל העליון, נמצאת במצב חירום מתמשך. העיר חוותה תקופת פינוי ארוכה וקשה, ומעטים המקרים הדומים לאירוע זה. עם יותר מ-300 פגיעות ישירות בשטחה ו-519 ימי פינוי מאז תחילת הלחימה הגיעה הפסקת הפעילות הכלכלית בעיר לשפל חסר תקדים, וההערכה היא שנגרם נזק כלכלי ישיר של כ-1.5 מיליארד שקלים. היחלשותה של עיר ראשה החלישה את כלל האזור הנשען על שירותיה.

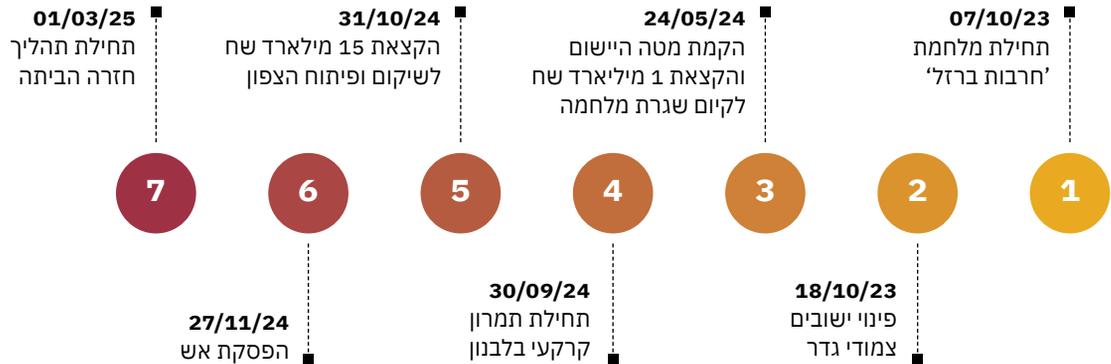
למדינת ישראל יש מנגנונים שונים לטיפול באירועי אסון – פיקוד העורף ורשות החירום הלאומית (רח"ל) – אשר יש להם מנגנונים לטיפול בטווח המיידי. אולם לטיפול במשבר שאליו נקלע האזור יש צורך במנגנונים המטפלים בשיקום ארוך טווח. במהלך תקופת המלחמה התקבלו החלטות ממשלה שמטרתן לסייע בפינוי ובשיקום של האזור. אולם כפי שממחיש האזור של אבני הדרך המרכזיות מפרוץ מלחמת חרבות ברזל ושל החלטות ממשלה לקראת השיבה הביתה (עמוד 12), מדובר באירוע מתגלגל שמדינת ישראל לא התכוננה אליו, ואין בנמצא גוף שמומחיותו היא בפינוי ובשיקום לאחר אירוע קיצון. המשמעות היא שהכלים והמתודולוגיה לטיפול באירוע מעוצבים ללא סדר ברור ומארגן, מה שמקשה מאוד על השיקום. מסמך זה מבקש לנתח את המצב שאליו נקלע האזור, ולבחון כיצד מקרים מן העולם יכולים לסייע ליישום חלק מהחלטות הממשלה בצורה מיטבית.

הגליל המזרחי הוא חבל ארץ שנמצא בשנים האחרונות בתהליכים של שיקום וצמיחה. עם זאת מדובר בחבל ארץ מוחלש הסובל מהשלכות של יישום חלקי לא-אפקטיבי של החלטות ממשלה בתחומי התשתיות, המיגון, הבריאות, החינוך והתעסוקה. מצב זה נובע, בין היתר, מחוסר התאמה בין הכלים והמנגנונים הממשלתיים לבין הצרכים המקומיים, וכן מאמות מידה שאינן מתאימות לתהליך מימוש התקציבים. זאת ועוד, חסרים מנגנוני יישום יעילים ברמה המקומית, ישנה מגמה של חוסר אמון מצד הממשלה ביוזמות מקומיות ואזריות, וכן נטייה להכתיב פתרונות על סמך כלים קיימים ולא מתוך התאמה לצרכים בשטח. כך, השקעות רבות שנקבעו בהחלטות קודמות לא מומשו בפועל. פערי שירותים ותשתיות בגליל המזרחי בהשוואה למרכז יצרו חסמים לצמיחה כלכלית וחברתית.

העוטף הצפוני ספג טלטה עזה בעקבות מלחמת חרבות ברזל: 9 רשויות פונו, מתוכן 5 מועצות אזריות שפונו בחלקן; עוד פונו 28 יישובים צמודי גדר (טווח של 0-2 ק"מ מהגדר) ו-15 יישובים במרחק של עד 3.5 ק"מ מהגדר – בסך הכול פונו 64,745 תושבים מ-43 יישובים. תהליך הפינוי הממושך והיוצא דופן באורכו יצר משבר משמעותי באזור ואתגר ממשי בכל הנוגע לצמיחה כלכלית ותעסוקתית באזור ובקריית שמונה.

עיר הראשה, קריית שמונה, כמעט שחדלה מלתפקד במהלך המלחמה. העסקים נסגרו, עובדים נותרו ללא תעסוקה, ומערכות השירות העירוניות הושבתו כמעט לחלוטין. היקף הפעילות בעיר ירד ל-25% בלבד במהלך חודשי הלחימה. גם לאחר הפסקות האש החלקיות רבים טרם שבו לעיר – בין אם בשל חשש ביטחוני, חוסר ודאות כלכלי או היעדר פתרונות

## אבני דרך מרכזיות



## החלטות ממשלה לקראת השיבה הביתה



## 1.2 מהו אסון? הגדרות ומאפיינים

### א. מפגיעות, למשבר, לאסון

מושג מרכזי בהבנת סיכונים סביבתיים הוא הפגיעות ותפקידה בהחמרת ההשפעות של אירועים קיצוניים או בהקלתם. זהו השילוב של סיכון ושל פגיעות המשקף את המידה שבה חברות ואנשים מאוימים מההשפעות הפוטנציאליות של אירועים אלו או לחלופין מוגנים מפניהן. פגיעות תוארה כמצב הנגרם בידי האדם, הנובע מזמניות משאבים בחברה והפצתם, בין אם בתקופות שלפני אסון או אחריו, כחלק מתגובות ארוכות טווח. הפגיעות היא מצב הנגרם מגורמים שונים המגבילים את הכוח החברתי, הכלכלי והפוליטי, כך שאנשים או קהילות מתקשים להתמודד עם מצבי אסון. סוגי הפגיעות הם מגוונים ובהם אלו:

- **פגיעות כלכלית:** חוסר גישה למשאבים
- **פגיעות חברתית:** התפרקות דפוסים חברתיים
- **פגיעות אקולוגיות:** התדרדרות הסביבה ואי-יכולת להגן עליה
- **פגיעות ארגוניות:** חוסר במוסדות לאומיים ומקומיים חזקים
- **פגיעות פוליטיות:** גישה מוגבלת לכוח פוליטי ולייצוג מובן שיטתית אזוריים רבים הסובלים מסוגים שונים של פגיעות ב-זמנית. פעילויות באזורים פגיעים מוגבלות באמצעות המציאות החברתית, הכלכלית והפוליטית של המקום. כך למשל, בקהילות עניות יותר המשאבים הדרושים כדי לספק סיוע וכדי להפחית סיכונים עשויים שלא להיות זמינים או שלא להגיע. כאשר מנתחים את הסיכונים כפי שהם משתנים ממקום למקום או את ההחלטות שמתקבלות או שאינן מתקבלות לצורך הפחתת הסיכונים, אי-אפשר להתעלם מן הגורמים הפוליטיים, הכלכליים והחברתיים שמציבים גבולות לבחירות האישיות והחברתיות. לעיתים הפגיעות מחוללת משברים ואסונות. ישנם סוגים שונים של אסונות, והם יכולים להיות מסווגים לפי מקורם והשפעתם. בספרות נהוג להבחין בין אסונות טבע, אסונות מעשה ידי אדם, אסונות חברתיים ואסונות בריאותיים (איור 2).

במהלך מאה השנים האחרונות חלה עלייה בשכיחות האסונות. דפוס זה ניתן להסבר בניטור ובדיווח הגלובלי המהימנים יותר של אירועים קיצוניים. מצב זה הנכחי את השיח סביב אסונות, כמו גם את הטרמינולוגיה ואת השדה המושגי לאפיונו. כך התפתחו החל משנות השמונים שלל מושגים בכתובה על סיכונים ועל אסונות. עשרות מחברים השתמשו במונחים של "אסון", "משבר" ומושגים דומים – כמו "חוסן", "שוליות", "רגישות", "הסתגלות", "שברירות" ו"סיכון". בתחילת העיסוק במחקר בתחומים אלו הייתה עדיין הטיה הנדסית חזקה, ולכן אסון ופגיעות הוגדרו לעיתים קרובות פשוט כ"חשיפה לסיכון סטטי" ו"נוכחות במבנה שברירי". בהמשך התפתח דגש על הקהילה, על אסטרטגיות ההישרדות של קהילות ועל דפוסי ההתמודדות. הגדרה נפוצה בשנות התשעים הייתה "at risk" – המאפיינים של אדם או של קבוצה במונחים של יכולתם "לצפות, להתמודד, להתנגד ולהתאושש מהשפעת סיכון טבעי".

כיום נהוג להבחין בין כמה מושגים מרכזיים בתחום: "אסון", "סיכון לאסון", "סיכון", "הפתחת סיכון לאסון", "ניהול סיכון לאסון" ו"פגיעות"<sup>1</sup>. **ההבדלים המרכזיים בין המושגים הללו נובעים מן ההקשר שבו משתמשים בהם ומן המטרות שהם משרתים.** "סיכון לאסון" ו"סיכון" מתמקדים בהסתברות ובתוצאות של אירועים שליליים, בעוד ש"פגיעות" מתאר את הרגישות של קהילות לאותם אירועים. "הפחתת סיכון לאסון" ו"ניהול סיכון לאסון" מתמקדים בפעולות ובמדיניות שמטרתן להפחית את ההשפעות השליליות של אסונות ולנהל את הסיכונים ביעילות. כך או כך, **מושגים והגדרות הם הבסיס לשיח מובנה סביב אסונות ומשברים, ואף שהעבודה הקשה מגיעה כאשר מנסים ליישם מושגים למצבים קונקרטיים – הם הליבה של שיח משותף והנעה של מסגרות לפעולה (איור 1).**

1 Ilan Kelman, "Lost for Words Amongst Disaster Risk Science: The Vocabulary of Disaster Risk Science", *International Journal of Disaster Risk Science* 9, no. 3 (2018): 281-91, <https://doi.org/10.1007/s13753-018-0188-3>

הקשר	הגדרה	מושגי מפתח
מתייחס להשפעות שליליות הדורשות התאוששות ממושכת.	המינהל לפיתוח כלכלי של ארה"ב (EDA) מגדיר אסון כאירוע חירום משמעותי שגורם לנזק רב לתשתיות, עסקים, בתים ומשאבים טבעיים, ומשפיע באופן חמור על הכלכלה המקומית והאזורית.	<b>אסון</b> (Disaster)
מתייחס לסיכונים הקשורים לאסונות טבע או מעשה ידי אדם והשפעותיהם על קהילות.	שילוב של הסתברות לאירוע שתוצאותיו שליליות.	<b>סיכון לאסון</b> (Disaster Risk)
בהקשר של סיכון אסון, מתייחס לסיכונים הקשורים לאסונות ולא לסיכונים כלליים.	שילוב של הסתברות לאירוע שתוצאותיו שליליות.	<b>סיכון</b> (Risk)
פעולות ומדיניות שמטרתן להפחית את ההשפעות השליליות של אסונות על קהילות.	המסגרת המושגית להפחתת פגיעות וסיכוני אסון.	<b>הפחתת סיכון לאסון</b> Disaster Risk (Reduction - DRR)
מתאר את התהליך הכולל של זיהוי, הערכה, ניהול והפחתת סיכונים הקשורים לאסונות.	מתייחס לתהליך שיטתי לשימוש בהחלטות מנהליות, ארגונים וכישורים תפעוליים כדי להפחית את ההשפעות השליליות של סיכונים.	<b>ניהול סיכון לאסון</b> Disaster Risk Reduction (Management - DRM)
מצב או תהליך שבו קהילה או מערכת חשופים יותר לנזק כתוצאה מאירוע סיכון.	תנאים שמגדילים את הרגישות של קהילה להשפעות של סיכונים.	<b>פגיעות</b> (Disaster Risk)

1. מושגי מפתח בשיח על אסונות

## טיפולוגיות של אסונות



### 2. טיפולוגיות של אסונות

וכלכלית. ישנה חשיבות רבה להבנה של אי-קבלת החלטות (nondecision-making) ושל פוליטיקה סמלית (symbolic politics) בהקשר של אסונות. אי קבלת החלטות נוגעת לדחיית אתגרים ולמניעת הכללת נושאים נוספים בסדר היום. פוליטיקה סמלית מתארת את השימוש בסמלים ובטקסים פוליטיים כדי ליצור מציאות מדומה עבור הציבור. **לממד הפוליטי יש חשיבות רבה, כיוון שבמקרים רבים הגם שהידע המדעי על סיכונים קיים – האתגר העיקרי הוא במדיניות וביישום.** יש צורך בתמיכה ציבורית חזקה יותר למנהיגים פוליטיים כדי לקדם מדיניות בנושא אסונות וסיכונים וליישמה בעקביות.<sup>3</sup>

זאת ועוד, המושגים "חוסן" (resilience), "תגובה" (response) ו"התאוששות" (recovery) הם חלק ממערכת שבה חוסן קיים תורם מראש לאיכות התגובה, ואיכות התגובה משפיעה על ההתאוששות

מחקרים על משברים ומחקרים על אסונות מוזכרים לעיתים קרובות כתחומים דיסציפלינריים נפרדים, אך לעיתים קרובות אנו מוצאים ביניהם קשרים וזיקות. טבלה 3 מחדדת את ההבחנה שבין פגיעות, משבר ואסון והזיקות ביניהם.<sup>2</sup> ההבחנה בין המושגים מעלה, כי אזור שהוא פגיע מסיבות שונות חשוף משמעותית למשברים שעלולים להאיץ אסון או להחריפו בשל הקושי להתמודד עם השלכותיו.

ישנה ספרות ענפה העוסקת בהפחתה של סיכונים ושל אסונות. חוקרים מציעים, כי הסיכון למצב חירום או לקטסטרופה הוא פונקציה של הסיכון של קהילה, של החשיפות האנושיות וחשיפות הנכסים לאותם סיכונים ושל הפגיעות הנובעת מאותן חשיפות. המחקרים מדגישים את החשיבות של הבנת הסיכון לא רק כחשיפה פיזית, אלא גם כפגיעות חברתית

2 טבלה 3 היא עיבוד של טבלה ממאמרם של אוגי וורסטאבל, המבחינה בין משבר לאסון והיחסים ביניהם. בטבלה בטקסט הוסף גם מושג ה"פגיעות" כחלק מהזיקה בין השניים. על ההבחנה בין משבר לאסון והזיקה ביניהם, ראו: R. I. Ogie and N. Verstaavel, "Disaster Informatics: An Overview," *Progress in Disaster Science* 7 (2020): 100111, <https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100111>

3 להרחבה, ראו: Richard S. Olson et al, "From Disaster Risk Reduction to Policy Studies: Bridging Research Communities," *Natural Hazards Review* 21, no. 2 (2020), [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)NH.1527-6996.0000365](https://doi.org/10.1061/(ASCE)NH.1527-6996.0000365)

אסון	משבר	פגיעות
שינוי פתאומי ובלתי צפוי וקטסטרופלי שאין עליו שליטה.	שורש הבעיה נגרם על ידי בעיות כמו מבני ניהול לא מיומנים או כישלון להסתגל לשינויים.	גורמים מצביים המגבילים את הכוח החברתי, הכלכלי והפוליטי, כך שאנשים או קהילות פחות מסוגלים להתמודד עם אסון.

יכול להתפתח ממשבר	מבשר לאסון	שופים לסיכון
גורם להשפעות שליליות שדורשות תקופת התאוששות ממושכת.	עשוי לגרום להשפעה חיובית (למשל, הזדמנות לשינויים ויזמות) או השפעה שלילית (למשל, איום מיידי) על המערכת.	עשוי לגרום להשפעה חיובית (למשל, הזדמנות לשינויים ויזמות) או השפעה שלילית (למשל, איום מיידי) על המערכת.
הביטוי הישיר הוא לעיתים קרובות אקולוגי (למשל, שיטפונות, שריפות יער וכו') או ארועים כמו מלחמות ופיגועים.	הביטוי הישיר יכול להיות אקולוגי, פוליטי, פיננסי, כלכלי, חברתי או בריאותי.	הביטוי הישיר יכול להיות אקולוגי, פוליטי, פיננסי, כלכלי, חברתי או בריאותי.

### 3. הזיקה בין פגיעות, משבר ואסון

מסמך זה מתמקד בהיבטי השיקום בראייה של מדיניות כלכלית. הוא מאמץ את התפיסה של המנהל לפיתוח כלכלי של ארצות הברית (U.S. Economic Development Administration – EDA), המגדיר "אסון" כאירוע חירום משמעותי שגורם נזק רב לתשתיות, לעסקים, לבתים ולמשאבים טבעיים, ומשפיע השפעה חמורה על הכלכלה המקומית והאזורית (איור 4). אסונות יכולים לכלול אירועים טבעיים כמו הוריקנים, שיטפונות, רעידות אדמה ושריפות יער, וכן אירועים מעשה ידי אדם כמו פיגועים, מלחמות או תאונות תעשייתיות. האסון לפי ה-EDA מוגדר גם לפי השפעתו על הכלכלה המקומית והאזורית, ובכלל זה אובדן מקומות עבודה, ירידה בהכנסות והוצאות משמעותיות לשיקום. הגדרה זו מתמקדת בהשפעות הכלכליות והחברתיות של האסון, ומדגישה את הצורך בתגובה מהירה ויעילה

לטווח הארוך. לסיכום, חוסן מוגדר כיכולת של מערכת, של קהילה או של חברה לעמוד בפני סיכונים ולהתאושש מהם ביעילות. הבנת המושגים הללו והקשרים ביניהם היא קריטית לשיפור המחקר ולפיתוח מדיניות ופרקטיקות יעילות יותר להפחתת סיכונים וניהולם.

### ב. אסון מנקודת מוצא של שיקום כלכלי

במסמכי המדיניות העולמיים ההתייחסות לאסון היא לרוב בקנה מידה של מדינה או באופן כללי, ללא התייחסות גאוגרפית ספציפית. ההתייחסות היא למגוון תחומים – התחום החברתי, הכלכלי, הסביבתי, התשתיתי, הקהילתי וכו'. ההתמודדות עם אסון יכולה להיות ברמת העיר, האזור, החבל או המדינה, בהתאם לקנה המידה של האירוע ותוצאותיו.

## מהו אסון כלכלי (EDA)?

המינהל לפיתוח כלכלי של ארה"ב (EDA) מגדיר אסון כאירוע חירום משמעותי שגורם לנזק רב לתשתיות, עסקים, בתים ומשאבים טבעיים, ומשפיע באופן חמור על הכלכלה המקומית והאזורית.

### השפעות

**אובדן מקומות עבודה:** השבתת עסקים מובילה לאובדן מקומות עבודה ולירידה בהכנסות של משפחות.  
**ירידה בהכנסות:** פגיעה בפעילות הכלכלית המקומית והאזורית גורמת לירידה בהכנסות ממסים וממקורות אחרים.  
**הוצאות משמעותיות לשיקום:** עלויות גבוהות לשיקום תשתיות, עסקים ובתים, וכן להחזרת המצב לקדמותו או לשיפורו.

### נזק

**השתיות:** פגיעה בכבישים, גשרים, מערכות מים וביוב, חשמל ותקשורת.  
**עסקים:** פגיעה במבנים עסקיים, ציוד ומלאי, והשבתת פעילות עסקית.  
**בתים:** הרס או נזק חמור לבתים פרטיים, מה שמוביל לעקירת תושבים.  
**משאבים טבעיים:** פגיעה בשטחים חקלאיים, יערות, מקורות מים ומשאבי טבע אחרים.

#### 4. נזק והשפעות של האסון מנקודת מבט כלכלית

### להכריז על זירה כמוכת אסון ולהפעיל חקיקה להנעת משאבים (אם ישנה חקיקה כזו), אלא גם להגדיר מהם המאפיינים של האסון.

בישראל אין אסדרה של הנושא. בעיון במסמכים שנכתבו לאחר המלחמה על אזור הצפון לא נמצא שימוש במושג "אסון" ולא נדונה הזיקה שבין "פגיעות", "משבר" ו"אסון". המסמכים הרבים שגובשו כללו התייחסות רחבה לשיקום בתחומים שונים והציעו קווי פעולה. עם זאת הגדרת אירוע כאסון והאפיין שלו הוא שלב קריטי בתהליך השיקום. לאחרונה פורסם דוח היערכות ממשלתי לשיקום ארוך טווח לאחר רעידת אדמה (2024), אך גם שם חסרה הגדרה למושג והשימוש בו הוא ללא המשגה.<sup>4</sup>

בעשור האחרון פרסם משרד מבקר המדינה לא מעט דוחות ביקורת בנושא היערכות והמוכנות לשעת חירום, ובהם ביקורת על הצורך בהיערכות מערכתית ובין-ארגונית ועל ליקויים במערך הארגוני

לשיקום הכלכלה והקהילה. כך או כך יש קשר בין הנזק שנגרם מהאסון לטלטלה הכלכלית, כמו אובדן מקומות עבודה וירידה בהכנסות, אשר יש להם השפעה מכרעת על שיקום האזור ותפקודו.

### 1.3 הזירה בישראל והגליל המזרחי

**ההגדרה של "אסון" אינה קיימת במסמכי מדיניות או חקיקה רשמיים של מדינת ישראל.** ישנה הגדרה לאירועי חירום, אולם חסרה קטגוריה ברורה להגדרת "אסון" כמו גם תוכניות מסודרות להתמודדות עם שיקום ארוך טווח. אסונות הם שונים ומגוונים, ובהיעדר הגדרה שלהם קשה מאוד – אם בכלל – להגדיר את המענה הנדרש לטיפול בהם. יתרה מזו, גם אם מדובר באסון מסוים – הוא עשוי לפגוע בצורות שונות באזורים שונים, כמו למשל במקרה של מלחמת "חרבות ברזל" והפגיעה השונה בצפון הארץ ובדרומה. לכן, קריטריונים ברורים להגדרה של "אסון" לא רק שמאפשרים לרשות המבצעת

4 הממשלה אישרה פה אחד תוכנית היערכות ממשלתית לשיקום ארוך טווח לאחר רעידת אדמה ואירועי אסון אחרים, ראו: משרד ראש הממשלה, "שיקום ארוך טווח לאחר רעידות אדמה: דוח היערכות ממשלתי", 2024, <https://www.gov.il/BlobFolder/news/,spoke-rehabilitation170424/he/Report170424.pdf>

שם מסמך	מחבר(ים)	אסון/משבר	מסגרת פעולה
ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף מסגרת הפרסום: דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום 2015	משרד מבקר המדינה	חסרה התייחסות למושג אסון	טיפול בטווח המידי
שיקום ארוך טווח לאחר רעידות אדמה 2024	משרד ראש הממשלה	שימוש במושג אסון ללא הגדרה	תוכנית פעולה לשיקום ארוך טווח
הפעילות הכלכלית בצפון מאז תחילת מלחמת חרבות ברזל ועד סוף 2024	אגף כלכלן ראשי משרד האוצר	חסר שימוש במושגים	תמונת מצב
תוכנית אסטרטגית לפיתוח קו העימות בצפון, לאחר מלחמת חרבות ברזל סיכום תהליך אזורי שנערך לקראת החלטת ממשלה 2024	גוינט- אלכא	חסרה התייחסות למושג אסון, המילה משבר מופיעה שלוש פעמים, ללא הגדרה	תוכנית פעולה לטווח ארוך
הצפון: תמונת מצב 2025	קרן רשי	חסר שימוש במושגים	תאור מצב כהכנה לפעולה
תכנית שיקום לצמיחת הצפון כמרכז חיים 2025	תנועת אור	חסר שימוש במושגים	תוכנית פעולה לטווח ארוך
תוכנית לאומית לחיזוק עוטף ישראל הצפוני 2023	פורום תנועות צפון	חסר שימוש במושגים	קריאה לפעולה בטווח הקצר והארוך

#### 5. דוגמאות להתייחסות לאסון/משבר במסמכי מדיניות

ובתשתית הנורמטיבית, המקשים על שיתוף פעולה ועל תיאום בין הגופים השונים. הדוחות המליצו על הסדר חקיקתי מקיף, על שיפור מוכנות העורף ועל

5 ראו למשל את הדוחות הבאים: מבקר המדינה, "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף", 2015, <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/923-1.aspx>; מבקר המדינה, "היבטים בהיערכות העורף לחירום", 2013, <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/241-9.aspx>; העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) – ביקורת מעקב, "2020, <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/3602-1.aspx>; 2023, "ההיערכות הרשויות המקומיות לרעידות אדמה", 2023, <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2023/SpecialReports/2023.3-SpecialReports-100-Earthquakes.pdf>.

במהלך המלחמה. היעדר שימוש מושכל במושגי יסוד או היכרות עימם והיעדר הגדרה של המושג או דומיו במסמכים מקשים על ההגדרה של האירוע – בניסוח המשבר, ביצירת שפה משותפת בין הגופים ובכלים מתאימים לטיפול בו.

**במישור המקומי – ועל פי ההגדרות בספרות – ניתן להגדיר את הגליל המזרחי כאזור פגיע טרום המלחמה, שנקלע למשבר עם פרוץ המלחמה והפינוי של התושבים, וכעת ניתן להגדירו כאזור מוכה אסון בשל העיכוב בחקיקה, בשל היעדר תוכניות שיקום מסודרות לטווח ארוך ובשל הנזק המתמשך.**

מעוגנים בחקיקה, מה שמקשה על הטיפול לטווח הארוך בזירות שנפגעו.

## **1.4 מסקנות: הזירה הלאומית והגליל המזרחי**

במישור הלאומי פיקוד העורף ורשות החירום הלאומית (רח"ל) מטפלים באירועים בזמן התרחשותם. אולם חסרה הגדרה מוסכמת רוחבית וחקיקה בתחום אסונות שתהווה מסד לשיקום ארוך טווח באירועים מוכי אסון. היעדר שימוש אחוד של מושגי מפתח ניכר גם במסמכים הרבים שנכתבו

### **המלצות:**

- **קידום של הגדרות לשימוש אחוד של מושגי מפתח לתיאור אירועי קיצון, מאפיינים וסוגיהם, שיעוגנו בחקיקה ויסייעו במקרים של אסונות להכריז על אזור כמוכה אסון.**
- **הגדרה של אזור הגליל המזרחי והעיר קריית שמונה כאזור מוכה אסון כלכלי. מדובר באסון שיש לו פנים מגוונות; המשבר הכלכלי והתעסוקתי של אובדן מקומות העבודה, ירידה בהכנסות והוצאות משמעותיות לשיקום פוגעות בכלל המגזרים ובחיי הקהילה באזור..**

פרק 2

**חקיקה ותקצוב  
באירועי קיצון**

# חקיקה ותקצוב באירועי קיצון

## 2.1 חשיבות החקיקה להתאוששות מאירועי אסון

חקיקה היא כלי מרכזי למתן מענה לאירועי אסון. החקיקה באירועי אסון נוגעת לחוקים ולתקנות המסדירים את אופן התגובה של ממשלות לאסונות שונים, ובכלל זה אסונות טבע, אסונות טכנולוגיים ואסונות אנושיים. המטרה היא לוודא שיינתן סיוע מהיר ויעיל לאנשים ולקהילות שנפגעו, תוך תיאום בין סוכנויות חירום שונות.

תפקידה של החקיקה הוא לוודא שיהיה מעבר חלק מהתאוששות ושיקום מאסון לפיתוח לאחר אסון. על מנת לעשות זאת החקיקה אינה רק מקצה משאבים, אלא גם מגדירה הנחיות ברורות ואבני דרך. הנחיות אלו צריכות להיכתב לתוך המנדט החוקי של הגוף המטפל בהתאוששות, ולכלול אסטרטגיית מעבר ברורה וסעיפי סיום המופעלים באמצעות אבני דרך שנקבעו מראש. כך למשל, בפקיסטן הוקמה רשות השיקום והשחזור בעקבות רעידת האדמה (ERRA – Rehabilitation & Reconstruction Earthquake – Authority) כרשות מרכזית מוגבלת בזמן הפועלת תחת מזכירות ראש הממשלה. בהאיטי לעומת זאת לא פותחה מסגרת התאוששות בין-מגזרית בשנת 2010 בעקבות רעידת האדמה, מה שהוביל לאי-ודאות באשר להשלמת פעילויות ההתאוששות.

על מנת שחלוקת התפקידים והאחריות תהיה ברורה ועל מנת להקים מסגרת תפעולית על החקיקה לקודד בבירור את הפונקציות ואת הסמכויות של המוסדות המיישמים, לציין מהם מנגנוני המימון ולהקים תאריך סיום למוסדות המיישמים. מעורבות מוקדמת של הסוכנויות המטפלות מקלה על שיקום יעיל ואפקטיבי בכך שמובטחים תפעול ותחזוקה וגיבוש חזון לטווח ארוך. כך למשל, לאחר רעידות

האדמה בקנטרברי שבניו זילנד בשנת 2010 ו-2011 הוקמה יחידת הפיתוח של מרכז קרייסטצ'רץ' בתוך רשות ההתאוששות מרעידות האדמה בקנטרברי כדי להוביל את בנייתו מחדש של מרכז העיר ולספק חזון לעיר, תוססת וירוקה במאה העשרים ואחת.<sup>6</sup>

לחקיקות סביב אירועי אסון יש הקשר היסטורי. כך למשל, בארצות הברית התפתחה החקיקה לאורך השנים בעקבות אירועים משמעותיים שהדגישו את הצורך בתגובה מתואמת ובמנגנוני התאוששות. דוגמאות כוללות את רעידת האדמה בסן פרנסיסקו בשנת 1906 והקמת סוכנות FEMA (Federal Emergency Management Agency) בשנת 1979. חוקים מרכזיים כוללים את חוק ההגנה האזרחית משנת 1950, את חוק הסיוע לאסונות משנת 1974 ואת חוק הסיוע והחירום לאסונות על שם רוברט ט' סטפורד משנת 1988.

חשוב לציין כי חקיקה סביב אסונות היא דינמית. בארצות הברית עברה החקיקה שינויים גדולים עם הזמן, ובכלל זה מעבר מתגובות מקומיות ומדיניות למסגרת פדרלית משולבת. אירועים כמו "הוריקן קתרינה" בשנת 2005 הדגישו פערים בחוקים קיימים והובילו לרפורמות.

**כיום החקיקה הפדרלית מספקת מסגרת לתגובה לאסונות, ובכלל זה הקצאת משאבים והקמת פרוטוקולים. חוק סטפורד מאפשר לנשיא להכריז על אסון גדול ולספק מיידית משאבים פדרליים לסיוע. זאת ועוד, סוכנות FEMA ממלאת תפקיד מרכזי בעיצוב החקיקה למענה לאסונות, הכולל יישום של מסגרת התגובה הלאומית ושל תוכנית הסיוע הציבורי. יש לציין כי החקיקה משתנה בין המדינות בהתאם לאתגרים המקומיים ולמבני הממשל. כך למשל, בקליפורניה יש חוקים מקיפים**

6 היחידה, Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA), סיימה את תפקידה בתום חמש שנים ופורקה.

שבאים לתת מענה לאסונות טבע כמו שריפות ורעידות אדמה. כיום החקיקה מתפתחת לשילוב טכנולוגיות מתקדמות לצורך התמודדות עם שינויי האקלים. הדגש הוא על שיתוף פעולה בין סוכנויות פדרליות, מדינתיות ומקומיות. להלן כמה מדברי החקיקה המרכזיים<sup>7</sup>:

- חוק הסיוע והחירום לאסונות על שם רוברט ט' סטפורד (The Stafford Act): חוק זה מפרט את התוכניות ואת התהליכים שבאמצעותם הממשלה הפדרלית מספקת סיוע חירום וסיוע לאסונות לממשל מקומי, מדינתי, שבטי וטריטוריאלי ולארגונים פרטיים ללא מטרות רווח, וכן לאנשים שנפגעו ממצבי אסון או חירום שעליהם הכריז הנשיא.
- הנחיית המדיניות הנשיאותית 8 (PPD-8): הנחיה זו מכוונת לחיזוק החוסן והביטחון של ארצות הברית באמצעות הכנה שיטתית לאיומים שמסכנים את הביטחון הלאומי, הכוללים אסונות טבע גדולים, טרור, מתקפות סייבר ומגפות.
- מטרת ההכנה הלאומית (National Preparedness Goal): מטרת ההכנה הלאומית מגדירה את היכולות המרכזיות הנדרשות להכנה לאירועים שמסכנים את הביטחון הלאומי, ומדגישה פעולות שמטרתן להשיג גישה משולבת להכנה לאומית אשר ממקסמת את השימוש במשאבים הזמינים.
- מערכת ההכנה הלאומית (National Preparedness System): כלי שמשמש את המדינה לבניית היכולות המרכזיות המוגדרות במטרת ההכנה הלאומית, לשמירתן ולהעברתן, במטרה להשיג אומה בטוחה וחסונה.
- המסגרת הלאומית להתאוששות מאסונות (National Disaster Recovery Framework): מסגרת זו מאפשרת תמיכה יעילה בהתאוששות לקהילות מקומיות, למדינות, לשבטים ולטריטוריות שנפגעו מאסון. היא מספקת מבנה גמיש שמאפשר להוציא לפועל מאמצי התאוששות בצורה מאוחדת ומשולבת.
- חוק הרפורמה בניהול חירום לאחר הוריקן קטרינה (Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006) עדכן את חוק הביטחון הלאומי וערך שינויים בחוק סטפורד בנוגע למבנה הארגוני, הסמכויות והאחריות של הסוכנות הפדרלית לניהול חירום (FEMA). מכוח החוק, FEMA מופקדת על הובלת התיאום ותמיכת כלל המדינה במסגרת מערכת ניהול חירום מקיפה המבוססת על הערכת סיכונים.
- חוק ההתאוששות מהוריקן סנדי משנת 2013 (The Sandy Recovery Improvement Act of 2013) מאפשר לבצע שינויים משמעותיים באופן שבו FEMA מספקת סיוע לאסונות במסגרת תוכניות שונות.

הספרות מצביעה על כמה פעולות מומלצות על מנת לשפר את התגובה ואת ההתמודדות עם אסונות. הנה הפעולות המרכזיות:

- **שיפור התיאום בין סוכנויות:** יש להבטיח תיאום טוב יותר בין סוכנויות פדרליות, מדינתיות ומקומיות כדי להבטיח תגובה מהירה ויעילה יותר לאסונות. תיאום זה כולל שיתוף מידע, משאבים ופרוטוקולים.

דברי חקיקה מרכזיים אלו בארצות הברית מספקים מסגרת ברורה ומסודרת להתמודדות עם אסונות ולהקצאת משאבים להתאוששות מהם, ומשפרים את היכולת של הקהילות להתמודד עם אסונות עתידיים בצורה יעילה יותר כמפורט באיור 6.

<sup>7</sup> לקוח מתוך אתר משרד הפנים באתר משרד הפנים של ארצות הברית: "Relevant Disaster Legislation and Materials," U.S. Department of the Interior, accessed September 2025 <https://www.doi.gov/recovery/about-recovery/disaster-laws>.

## השפעות החקיקה על התאוששות מאסונות בארה"ב

חוקים כמו חוק הסייע והחירום לאסונות על שם רוברט ט. סטפורד (The Stafford Act) מספקים מסגרת למימון נוסף להתאוששות כלכלית ארוכת טווח מאסונות. המימון ניתן במסגרת תוכניות כמו תוכנית הסייע להתאמה כלכלית (EAA).

<< מימון נוסף  
להתאוששות מאסונות

הנחיית המדיניות הנשיאותית (PPD-8) להתאוששות מאסונות משפרת את התיאום בין סוכנויות פדרליות שונות. זה מאפשר גישה מתואמת לניהול חירום והתאוששות מאסונות, תוך גיוס יותר מ-30 סוכנויות שונות לתמיכה בהתאוששות כלכלית.

<< תיאום בין-סוכנותי

חוקים כמו חוק הרפורמה בניהול חירום לאחר הוריקן קטרינה (Post-Katrina Emergency Management Reform Act) וחוק שיפור ההתאוששות מהוריקן סנדי (The Sandy Recovery Improvement Act of 2013) מספקים מסגרת לתמיכה בעסקים ובקהילות שנפגעו מאסונות. זה כולל מענקים לגופים ציבוריים שמנהלים קרנות של הלוואות מתחדשות (Revolving Loan Funds) שמספקות אפשרויות מימון חלופיות לעסקים לאחר אסונות.

<< תמיכה בעסקים ובקהילות

החקיקות השונות מדגישות את החשיבות של בניית חוסן כלכלי בקהילות שנפגעו מאסונות. זה כולל תכנון חוסן, פיתוח כוח עבודה, יזמות ותמיכה בפרויקטים של תשתיות. החוסן הכלכלי הוא חלק מרכזי בפעילויות המענקים של ה-EDA.

<< חוסן כלכלי

לאור התדירות הגוברת של אסונות משמעותיים, ישנם גורמים שמציעים שהקונגרס יאשר קרן ייעודית עם הקצאות שנתיות כדי לאפשר ל-EDA להגיב מיידית לאסונות ומצבי חירום.

<< חקיקה מתעדכנת

### 6. השפעת החקיקה על התאוששות מאסונות

- הגברת המוכנות וההכנה: יש להשקיע במוכנות ובהכנה לאסונות באמצעות פיתוח תוכניות חירום מקיפות, ביצוע תרגילים והכשרות והגברת המודעות הציבורית לצעדים שיש לנקוט במקרי חירום.
- שימוש בטכנולוגיה מתקדמת: יש לשלב טכנולוגיות מתקדמות כמו ניתוח נתונים, בינה מלאכותית ותקשורת בזמן אמת כדי לשפר את התיאום ואת התגובה לאסונות. טכנולוגיות אלו יכולות לסייע לקבלת החלטות מהירה ולחלוקת משאבים יעילה.
- התמודדות עם שינויי האקלים: יש להתאים את החקיקה למענה לאסונות לשינויי האקלים באמצעות שילוב אסטרטגיות למיתון ולהכנה. יש
- שיפור המימון והמשאבים: יש לוודא שיהיו מנגנוני מימון גמישים שיאפשרו תגובה מהירה לאסונות. מימון זה כולל סיוע פדרלי שניתן להפעיל בהתאם לחומרת האסון.
- שיתוף פעולה בינלאומי: יש ללמוד מניסיון של מדינות אחרות, ולשלב פרקטיקות בינלאומיות מוצלחות בחקיקה המקומית. שיתוף פעולה בינלאומי יכול לסייע לשיפור התגובה וההתמודדות עם אסונות.

## 2.2 הזירה בישראל והגליל המזרחי

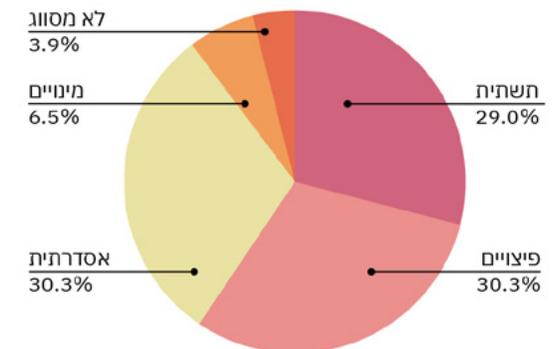
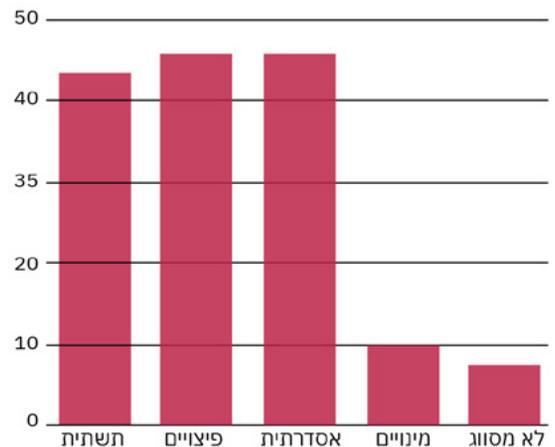
אין בישראל חקיקה מסודרת לטיפול באסונות לטווח הארוך. נכתבו מסמכים במהלך השנים, אך טרם גובשה מסגרת עבודה ברורה בנושא.<sup>8</sup> המשמעות היא שבכל אסון ובמהלכו הרשות המבצעת עסוקה בקידום חקיקה התומכת באוכלוסייה בטווח המיידי ובטווח הארוך. מהלך עניינים זה יוצר עיכובים והמתנה מיותרים בקידום העשייה ובמתן הפתרונות בשטח.

בניתוח של החקיקה בישראל במהלך מלחמת חרבות ברזל עלו תובנות בכמה תחומים אשר יפורטו כעת.<sup>9</sup>

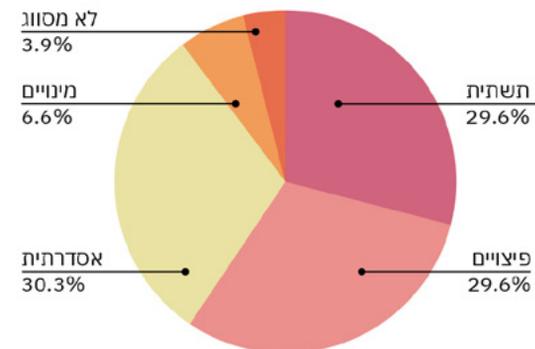
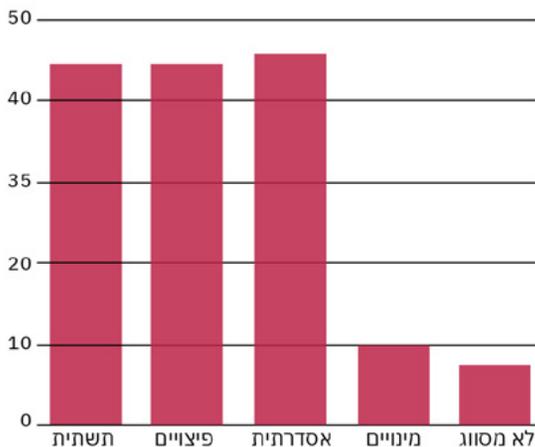
**1. סיווג החלטות לפי נושא.** בתחום זה ניכר כי כ-30% מההחלטות הן אסדרתיות (כלומר בכל הנוגע לאסדרת מדיניות, נוהל או תקנות), שיעור דומה הן החלטות על פיצויים ו-29% הן החלטות תשתיות. רוב ההחלטות מתמקדות בהיבטים ארוכי טווח, ואילו מיעוטן פונות למענים תקציביים מיידיים. דפוס זה מצביע על רצון ליצור מסד מדיניות יציב, אך גם על סיכון להיעדר מענה מיידי לצרכים דחופים.

**2. סיווג החלטות לפי נושא בדגש על הצפון.** מהמתקדות בהחלטות הנוגעות לאזור הצפון עולה תמונה דומה יחסית להתפלגות הכללית; כ-30% מההחלטות הן אסדרתיות (אסדרה רגולטורית,

1. סיווג החלטות לפי נושא



2. סיווג החלטות לפי נושא בדגש על הצפון



8 ראו למשל "מתחברים לחוסן בחירום", היערכות שנעשתה בשנת 2017 למשבר ולזמן חירום במשרד ראש הממשלה, בכתובת: [https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/plenaryroundtable/he/files\\_m17.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/plenaryroundtable/he/files_m17.pdf)

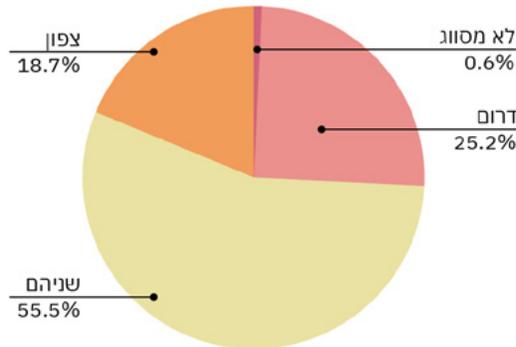
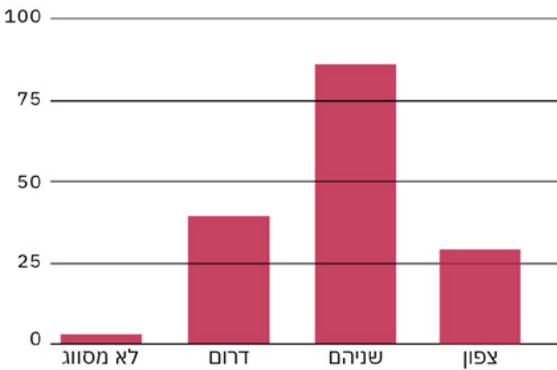
9 ניתוח החקיקה בעקבות מלחמת חרבות ברזל נעשה בידי עדי פיק והדר יזרעאל המרכז להעצמת האזרח, ראו בכתובת: <https://www.ceci.org.il/>

**3. חלוקת החלטות לפי מיקוד – שיקומי או אזורי.** מהגרף עולה שרוב ההחלטות (65.2%) מתמקדות גם בפן הגאוגרפי וגם בתשתיות רחבות, כלומר הן משלבות טיפול באזור מוגדר יחד עם טיפול ברמה ארצית או רוחבית. 32.9% מההחלטות ממוקדות באזור גאוגרפי מסוים (למשל עוטף עזה או מרחב הצפון). מרבית החלטות הממשלה אינן נשאות ברמת טיפול נקודתי, אלא מנסות לשלב בין שיקום אזורי ממוקד לבין טיפול רוחבי ארצי או מערכתי.

נוהלים, תהליכים), כ-29.6% מההחלטות הן תשתיות (פיתוח, שיקום ושדרוג תשתיות). מבנה ההחלטות המתקבל בצפון דומה לדפוס הכללי, בדגש שווה פחות או יותר על שלושת הסוגים המרכזיים – החלטות אסדרתיות, החלטות תשתיות והחלטות על פיצויים. ניכר כי גם בצפון התפיסה השלטת במדיניות הממשלה משלבת בין יצירת מסגרות אסדרה, השקעה בתשתיות והקצאת משאבים ישירים (פיצויים), וכי מעט מאוד החלטות ממוקדות אך ורק בתקצוב מידי.

**4. סיווג לפי אזור התעסקות.** מהגרף עולה כי למעלה ממחצית מההחלטות (55.5%) עוסקות בכלל

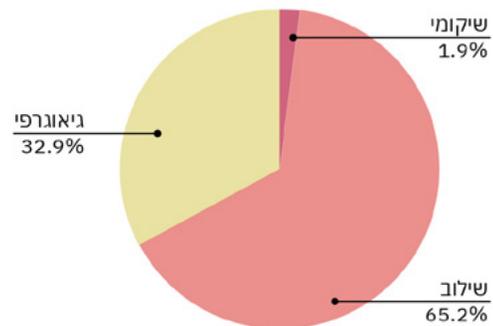
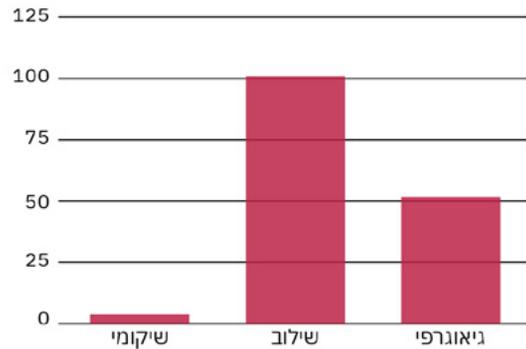
**4. סיווג לפי התעסקות**



**מינויים - החלטות** ממשלה שעניינן מינוי בעלי תפקידים בשירות המדינה, רשויות ציבוריות, או ועדות ממשלתיות.

**אסדרתית - החלטות** שעניינן הסדרה רגולטורית או מוסדית, כמו חקיקה, תקנות, או שינוי סמכויות בין משרדי הממשלה.

**3. חלוקת החלטות לפי מוקד- שיקומי או אזורי**



**תשתיות - החלטות** המתמקדות בהקמה, שיקום או שדרוג של תשתיות פיזיות כגון כבישים, דיוור, חשמל, מים ותחבורה.

**פיצויים - החלטות** הכוללות הקצאת כספים או מנגנוני פיצוי לאזרחים, עסקים, או רשויות שנפגעו ממלחמה, אסון טבע או משבר אחר.

**7. החלטות ממשלה בעקבות מלחמת חרבות ברזל**

באותם המסלולים בלי התאמות או שינויים משנה לשנה או בהתאם לצורכי האזור. בעוד שריבוי החלטות עשוי להתפרש כרצון למענה דינמי, בפועל הוא לעיתים מסמן היעדר של סדרי עדיפויות, פיצול מאמצים, חפיפות וקושי בניהול ובמעקב אחר היישום. עודף החלטות מוביל לבלבול במערכת הממשלתית ובקרב הציבור. זאת ועוד, לעיתים ההחלטות מתקבלות ללא הבנה של הזיקה בין הנושאים השונים (למשל, הארכת חל"ת והשפעתה על היכולת של עסקים להתאושש מבחינת כוח אדם, קצב הטיפול במסלול האדום ביחס למקדמות וחובות של בעלי עסקים, וכן הלאה).

### **2.3 מסקנות: במישור הלאומי ומבחינת הגליל המזרחי**

במהלך מלחמת חרבות ברזל גובשו 156 החלטות, ומתוכן 29 ממוקדות בצפון. ניתוח החקיקה וריבוייה משקפים את היעדרה של מערכת מסודרת להתמודדות עם אירועי אסון. מבחינה לאומית יש צורך בלימוד של הפערים בחקיקה בעקבות המלחמה (כמו במקרה של הוריקן קתרינה בארצות הברית). **יש ללמוד ממדינות אחרת חקיקה של אירועי קיצון ואת אופן תמיכתה בשיקום ארוך טווח.**

מבחינת הגליל המזרחי – אין התייחסות ייעודית לחבל ארץ זה. זהו חבל ארץ מובחן, וההתייחסות בהחלטות הממשלה ל"צפון" מקשה מאוד על היישום ועל הפעולה. חשוב שהחלטות הממשלה יהיו בהלימה לתוכנית האסטרטגית 2040 ולא יתייחסו באופן מופשט לצפון, המאופיין בהטרוגניות מרחבית, דמוגרפית ותעסוקתית. במקומות שהחקיקה עוסקת בחבלי ארץ המתפקדים גם כיחידות כלכלית וגאוגרפיות סיכויי השיקום גדלים. ללא התייחסות דיפרנציאלית לאזור הפגוע בתוך מרחב הצפון (תתי-אזורים) צפויים לכל הפחות קשיים במימוש החלטות הממשלה ואפילו קונפליקטים ומאבק על משאבים.

האזורים, כלומר הן אינן ממוקדות באזור גאוגרפי מסוים אלא עוסקות בהשפעה רחבה או מערכתית. 25.2% מההחלטות ממוקדות באזור הדרום ו-18.7% בצפון הארץ. מרבית החלטות הממשלה בנושאי שיקום ופיצויים מאז השבעה באוקטובר פונות לכלל האוכלוסייה או לתחומים רוחביים, ורק כרבע מהן מתמקדות בדרום (העוטף והנגב) ופחות מחמישית מהן עוסקות בצפון. ניכר כי יש העדפה למדיניות רוחבית הנותנת מענה כללי, לצד התייחסות ממוקדת לאזורים שנפגעו ישירות.

מן הניתוח עלולות הנקודות הבאות:

- **היעדר מיקוד אזורי:** רוב ההחלטות אינן ממוקדות באזור שנפגע ישירות (כמו הצפון או עוטף עזה), מה שמביא לפיזור משאבים ולחוסר אפקטיביות בטיפול במוקדי המשבר. בהיעדר חקיקה בתחום האסונות, יש קושי להעניק משאבים לאזורים מסוימים על חשבון אחרים, והחלטות הממשלה נדרשות להיות שוויוניות. יועצים משפטיים וגופים מקצועיים מתקשים להצדיק הבחנה בין אזורים, ולכן הכרזה על אזור אסון מבוססת נתונים מספקת פתרון חוקי ומונעת החלטות פוליטיות נקודתיות.
- **החלטות גנריות.** החלטות משרד הכלכלה באשר לרוב המסלולים מבוססות על דפוסים קודמים. בחלק מהמקרים נערך דיון עם מנהלת תנופה, ארגוני גג ארציים ועם יועצים לבחינת התאמת המסלולים הקיימים והחדשים לצורכי השטח, אך לעיתים ההתאמות שבוצעו הן מוגבלות או חלקיות בלבד. במשרד הכלכלה אין תוכניות מגירה ייעודיות למסלולים חלופיים, והרוב מתבצע במסגרת האפשרויות הקיימות, תוך התייעצות מול משרד האוצר, הלשכה המשפטית והחשבות. כאשר נדרש פיתוח של מסלול חדש, התהליך דורש תיאום בין גורמים ממשלתיים שונים ואישור בהחלטת ממשלה, מה שמגביל את משך הזמן הזמין לכתיבת התוכנית, בייחוד לאור הצורך לעמוד בלוחות הזמנים ובסיום התקציב השנתי.
- **חסר במנגנוני יישום, פיקוח ומדידה:** ברוב ההחלטות אין מדדי ביצוע, פיקוח שוטף או הערכת השפעה ברורה, מה שמגביר את הסיכון לאי-יישום אפקטיבי של המדיניות.
- **ריבוי החלטות:** מצב זה, יחד עם היעדר שקיפות בנוגע להחלטות הנוכחיות, מוביל לשימוש חוזר

## המלצות:

- **יש צורך בחקיקה ייעודית שתתמקד בהתאוששות לטווח ארוך ובתיאום בין הגופים** (פיקוד העורף, רח"ל וגוף חדש ייעודי להתאוששות לטווח הארוך). החקיקה תספק מסגרת לתגובה לאסונות, ובכלל זה הקצאת משאבים והקמת פרוטוקולים, כמו למשל חוק סטפורד המאפשר לנשיא ארצות הברית להכריז על אסון גדול ולספק משאבים פדרליים לסיוע.
- **לאפשר במסגרת החקיקה הייעודית תיחום של אזורים גאוגרפיים כגון חבלי ארץ, רשויות, שכונות ויישובים על פי מדדים ותבחינים ברורים, כך שהם יוגדרו כ"אזור אסון"**. מודל זה מזכיר במידה מסוימת את יישומה של תוכנית שיקום שכונות בעבר, שבמסגרתה הוגדרו ערים עם אזורים לשיקום וכן מועצות אזוריות שבהן זהו יישובים בודדים הדורשים טיפול.
- **על מנת לאפשר שיקום אפקטיבי יש לקדם החלטה ממוקדת בגליל המזרחי וקרית שמונה, מתוקצבת היטב, הכוללת גם התייחסות לעוגנים מרכזיים (אוניברסיטה, רכבת) כמו גם מנגנוני בקרה, הטמעה ודיווח. קריית שמונה היא העיר היחידה שפונתה באופן מלא בעוטף הצפוני, ושיקומה מצריך הקצאת משאבים ייחודיים ומותאמים לצרכיה.**
- **חיוני לפתח מנגנון שמפקח על ניצול המשאבים ומוודא שהמסלולים והכלים שהוגדרו מתאימים לשיקום בעקבות אסונות ואירועי קיצון.**

פרק 3

**ניהול תוכניות  
באירועי קיצון**

## ניהול תוכניות באירועי קיצון

### 3.1 מסגרת ניהולית לשיקום הכלכלי

האופן שבו מוסדות מתארגנים כדי להגיב, להתאושש ולבנות מחדש לאחר אסון ישפיע באופן מכריע על הצלחת או כישלון תהליכי ההתאוששות והשיקום. חשוב לזהות או להקים מוסדות שייקחו אחריות על תהליך ההתאוששות, ובמידת הצורך לספק להם משאבים מתאימים בשלב מוקדם, כדי שיוכלו לנהל היטב את מאמצי ההתאוששות ולבצע אותם ביעילות. משאבים אלו יכללו הבהרה של התפקידים ושל האחריות בין הסוכנויות – שותפים או ארגונים שבמקרים מסוימים הם חוץ-ממשלתיים. מעבר לכך, אם ישנה בהירות באשר לתפקידו של כל מוסד בשלב מוקדם (או באופן אידיאלי לפני שהאסון מתרחש), אז ההזדמנות להפחית כפילויות (ואת העלויות הנלוות להן) ולשלב פעילויות בצורה מתאימה לאורך תהליך ההתאוששות תגדל. אישור הסדרים מוסדיים והבהרה של תפקידים ושל אחריות הם קריטיים ברמה הלאומית, המקומית והקהילתית.

כעת יוצגו כמה חלופות למסגרת ניהולית,<sup>10</sup> שעיקרן שלושה מודלים עיקריים לניהול התאוששות מאסון. בהתאם לסוג המודל שנבחר מומלץ שמנגנונים אלו יתוכננו ויבדקו עוד לפני שהאסון יכה, כדי לוודא יעילות בהפעלתם לאחר האסון (איור 8).

#### מודל א' - בחירת גוף קיים מוביל לניהול ההתאוששות

מודל ראשון הוא בחירת גוף קיים מוביל לניהול ההתאוששות. המצב האידיאלי הוא לזהות את הגוף המוביל להתאוששות בתחילת האסון. בכך תימנע האפשרות של תחרות בין סוכנויות לזכות בהובלה ברגע שהאסון מתרחש. הבחירה בסוכנות המובילה תלויה בדרך כלל בחמישה קריטריונים: מאפייני האסון; מבנה הממשל הנוכחי; ניסיון הסוכנות

בהתאוששות מאסון; כוחה של הסוכנות לכלול קהילות בהגדרת תהליך ההתאוששות שלהן וביצועו, והיכולת לעבוד עם רשויות מקומיות ועם ארגונים לא-ממשלתיים; מסגרות תיאום, ניטור, פיקוח ובקרה כוללות הפועלות בין סוכנויות המדינה, משרדי ממשל מקומי וחברה אזרחית.

ההחלטה באשר לסוכנות המובילה חייבת להתקבל בדחיפות. צעד מיידי לאחר אסון הוא שהממשלה תעריך את יכולת הסוכנות המובילה להוציא לפועל התאוששות לאחר אסון ואת משך הזמן המוערך המלא של השיקום. **שני הקריטריונים העיקריים למדידת יכולתה של ישות לנהל התאוששות הם יכולת משאבי אנוש ומיומנויות.** מומלץ שהממשל יזהה לפני התרחשות האסון את יכולותיהן של סוכנויות לתכנן ולהוציא לפועל התאוששות, ובכלל זה בנוגע למשאבים אנושיים, כספיים וטכניים. אם בוצעה הכנה לפני אסון, הרי הערכת היכולת שלאחר האסון וגיוס הכישורים והיכולות הלוגיסטיים צריכים להיות רק בגדר אימות.

הגוף המוביל חייב להיות בעל היכולת להגיב בדחיפות ולספק תוצאות באמצעות שמירה על המיקוד בתוצרים וביעדים. הסוכנות המובילה תידרש להציג עבר מוכח של יכולת להפיץ משאבים ביעילות ובאפקטיביות, ליצור תוצאות תחת לוחות זמנים צפופים, לבצע ריבוי משימות, לשתף פעולה עם סוכנויות אחרות, רשויות מקומיות וחברה אזרחית, כמו גם לגמישות בעבודה בנסיבות המתפתחות במהירות.

יכולת ניהול חוזים ורכש חשובה במיוחד. יש לבדוק אם הסוכנות המובילה מסוגלת לנהל חוזים לרכש בתחום השיקום, ציוד וחומרים, לבחון מכרזים ולפקח על פרויקטים של התאוששות. תהליכים אלו דורשים

10 ראו דוח של הבנק העולמי, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/692141603785003050/pdf/Disaster-Recovery-Framework-Guide.pdf>, World Bank, *Disaster Recovery Framework Guide*, rev. version (2020), chap.4.

זמן, עובדים ייעודיים וידע טכני מותאם. לכן, חשוב שהממשלות יתארגנו מראש, עוד לפני התרחשות אסון, ויודאו שיש להן את היכולות הכספיות והניהוליות הנדרשות לפעולה מהירה בזמן חירום. במקרים של תגובה לאסון ייתכן שיידרשו הליכי רכש מהירים, ולכן יש להקים מנגנוני שקיפות, אחריות ובקרה כבר בשגרה, כדי למנוע שחיתות או שימוש לא ראוי בכספים. לעיתים, קבלני משנה ממלאים תפקיד מרכזי בתהליך ההתאוששות, ולכן חיוני שהסוכנות המרכזית תוכל לנהל חוזים באופן מקצועי על מנת להבטיח הצלחת הפרויקט.

על הסוכנות המובילה גם להיות מסוגלת לתאם מאמצי התאוששות שונים. בפיתוח תוכנית ההתאוששות על הסוכנות המובילה לשים דגש מיוחד על הרמוניזציה של אסטרטגיות בין מגזרים. צעד זה ימנע כפילויות ויודא שהצרכים של המגזרים השונים יובנו ויטופלו. הרמוניזציה של אסטרטגיות פירושה גם וידוא של שימוש הוגן ויעיל במשאבים כדי להימנע מאפליה נגד מיעוטים ומאי-שוויון בהוצאות ובאיכות המסירה (ראה אזור 9).

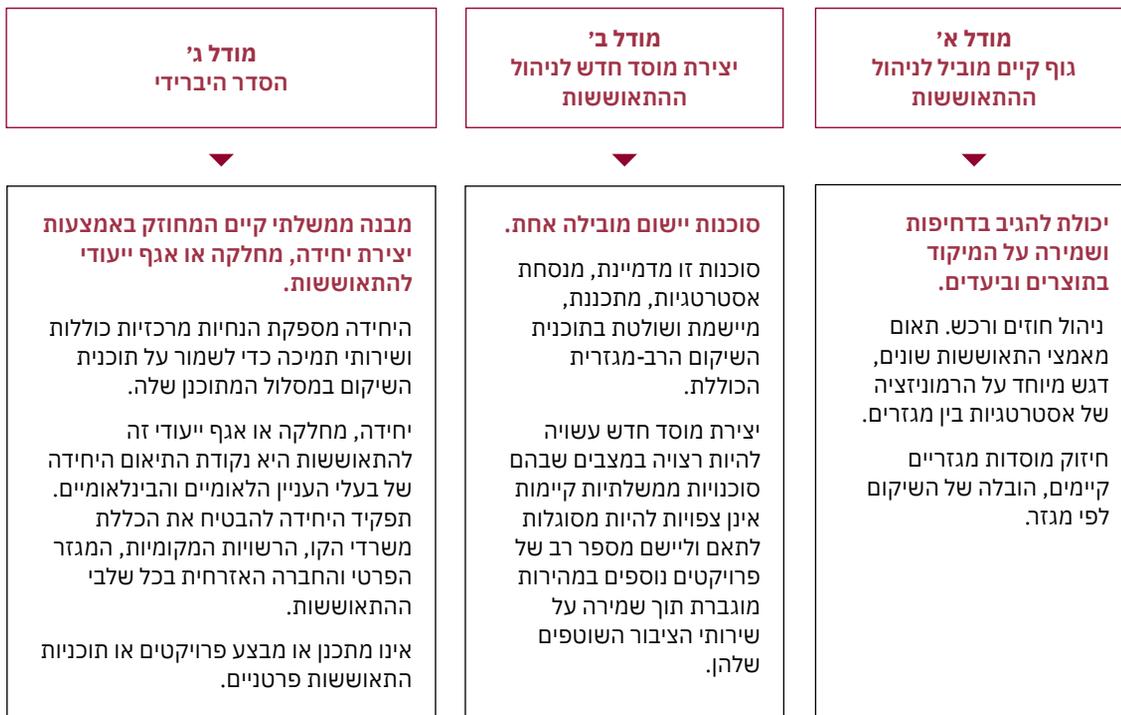
### מודל ב' - יצירת מוסד חדש לניהול ההתאוששות

מודל שני לניהול ההתאוששות מאסון כולל הקמה של סוכנות יישום מובילה אחת. סוכנות זו הוגה ומנסחת אסטרטגיות, וכן מתכנתת, מיישמת ושולטת בתוכנית השיקום הרב-מגזרית הכוללת. יצירת מוסד חדש עשויה להיות רצויה במצבים שלא צפוי שסוכנויות ממשלתיות קיימות יהיו מסוגלות לתאם וליישם מספר רב של פרויקטים נוספים במהירות מואצת תוך שמירה על שירותי הציבור השוטפים שלהן. ניתן ליצור סוכנות חדשה בעלת תאריך סיום מובנה, כלומר לתקופה שנחשבת ליישום ההתאוששות, או לתקופה בלתי מוגבלת כסוכנות שתהיה אחראית ליישם את כל ההתאוששות מאסון בעתיד. למודל זה יש כמה יתרונות כגון האוטונומיה של הסוכנות, קו אחריות ברור, תקשורת פנימית וחיצונית אפקטיבית והיכולת להתמודד עם סידורי כספים וניטור והערכה מסובכים. משאבים לאפשרות זו יכולים להיות מובאים מסוכנויות רלוונטיות אחרות, באמצעות השאלות, יועצים מהמגזר הפרטי, משימות קצרות טווח וסידורים להחזר כספי.

למודל זה קיימים מספר חסרונות פוטנציאליים, ובכללם מגבלות הסמכות של הסוכנות המרכזית בהשגת יעדים, לצד התנגדויות מוסדיות הנובעות מקיומם של מנדטים כפולים בין דרגים ממשלתיים שונים. בנוסף, הקמת סוכנות חדשה עלולה להוביל לעלויות ניהוליות מוגברות ולייצוג חלקי בלבד של הצרכים המקומיים, כמו גם להציב אתגרים בעמידה בדרישות התכנון והביצוע הדחופות. חיסרון מהותי נוסף של סוכנות בעלת תאריך סיום מוגדר הוא כי עם המעבר משלבי ההתאוששות לפיתוח ותום תקופת המנדט, קיימת סכנה לאובדן הידע, הכלים והניסיון שצברה במהלך פעילותה. לשם כך, חיוני להעביר יכולות טכניות מסוכנויות קיימות במטרה לשמר את ההון הידע הארגוני.

### מודל ג' - הסדר היברידי

מודל מוסדי היברידי, המשמש יותר ויותר על ידי ממשלות, מחוזק באמצעות הקמת יחידה, מחלקה או אגף ייעודי להתאוששות במסגרת מבנה הממשל הקיים. יחידה זו מספקת הנחיות מרכזיות ושירותי תמיכה שמטרתם להבטיח את תקינות וביצוע תוכנית השיקום. מודל זה מאפשר אספקה יעילה ומהירה של תוצרים שיקומיים והגעה ליעדים שהוגדרו. היחידה המוקדשת להתאוששות משמשת כנקודת התיאום המרכזית לכלל בעלי העניין ברמה הלאומית והבינלאומית, ותפקידה לדאוג לשילוב משרדי הממשלה, רשויות מקומיות, מגזר פרטי וחברה אזרחית בכל שלבי ההתאוששות. כמו כן, היא פועלת בשיתוף עם ממשלות מקומיות וארגונים לא-ממשלתיים לצורך האצלת אחריות לביצוע תוכניות התאוששות, כאשר אינה מהווה גוף מתכנן או מבצע לפרויקטים ספציפיים.



8. מבנים ניהוליים להתאוששות מאסון

**דוגמה למודל א' - מינהל הפיתוח הכלכלי (EDA)**

גוף מוביל בתחום ההתאוששות הכלכלית הפדרלית ועמידות בפני אסונות. ה-EDA מספק סיוע ומומחיות בנושא, מקדם את העברת הסיוע הפדרלי לפיתוח כלכלי בצורה יעילה, ותומך בתכנון אסטרטגי והתממשות פרויקטים להתאוששות כלכלית ארוכת טווח. הסיוע של ה-EDA תומך בשיקום הפעילות הכלכלית ובצמיחה כלכלית ארוכת טווח בקהילות ואזורים שנפגעו מאסונות.

**תפקידים**



9. תחומים מרכזיים של מנהל הפיתוח הכלכלי של ארצות הברית

## המודל של המנהל לפיתוח כלכלי של ארצות הברית (איור 9)

המודל המקיף ביותר לשיקום כלכלי לאחר אירועי אסון הוא **המנהל לפיתוח כלכלי (EDA)**,<sup>11</sup> שהוא חלק ממשרד המסחר של ארצות הברית **וממלא תפקיד חיוני בתמיכה בהתאוששות כלכלית ובחוסן כלכלי**. גוף זה – אחד משישה – מקל על שילוב המומחיות של סוכנויות פדרליות כדי לסייע לממשלות מקומיות ומדינתיות ולמגזר הפרטי לשמור על עסקים ועל תעסוקה ולבנותם מחדש, ולפתח הזדמנויות שמובילות לקהילות חסינות כלכלית ובנות-קיימה. המנהל עומד בקשר עם יותר מ-380 מחוזות פיתוח כלכלי (Economic Development District - EDD), המאפשרים לו לספק מימון להתאוששות מאסונות לקהילות הזקוקות לכך. מחוזות אלו הוגדרו במיוחד על מנת להקל על תהליך ההתאוששות. הפרספקטיבה האזורית והמיקוד הבין-תחומי שלהם מאפשר לנהל ולספק פיתוח כלכלי, כוח עבודה ותוכניות אחרות – ולקדם את התחרותיות ואת הקיימות ארוכת הטווח של האזורים.

הקריטריונים להכרה כמחוז פיתוח כלכלי כוללים כמה מרכיבים חשובים:

- 1. תהליך האסטרטגיה הכלכלית הפיתוחית המקיפה (CEDS):** אזור המבקש שיוכר כמחוז פיתוח כלכלי נדרש לתוכנית אסטרטגית לפיתוח כלכלי אזורי מאושרת בידי ה-EDA, הידועה בשם Comprehensive Economic Development Strategy (CEDS). תוכנית זו צריכה לכלול תכנון אסטרטגי מקיף שמטרתו להנחות את השגשוג הכלכלי ואת העמידות של האזור.
- 2. שיתוף פעולה רב-תחומי:** מחוזות פיתוח כלכלי הם ישויות רב-תחומיות, המורכבות לרוב מכמה מחוזות ולעיתים אף חוצות גבולות מדינה. הם מובילים את תהליך התכנון לפיתוח כלכלי אזורי תוך שיתוף פעולה עם המגזר הציבורי, הפרטי והלא-רווחי.
- 3. עמידה בקריטריונים של מצוקה אזורית:** על אזור המבקש שיוכר כמחוז פיתוח כלכלי לכלול אזור גאוגרפי אחד לפחות בתוך גבולות השירות המוגדרים אשר עומד בקריטריונים של מצוקה אזורית כפי שהגדיר ה-EDA.

ה-EDA מופקד על התחומים הבאים:

- 1. תיאום התמיכה הפדרלית:** ה-EDA הוא הגוף המתאם את התמיכה הפדרלית במאמצי התאוששות מאסונות – באמצעות רשת רחבה של מחוזות פיתוח כלכלי, מרכזי אוניברסיטאות ובעלי עניין אחרים המשרתים קהילות ואזורים שנפגעו מאסונות.
- 2. תמיכה בהתאוששות כלכלית:** ה-EDA הוא הסוכנות הפדרלית המובילה של פונקציית התמיכה בהתאוששות כלכלית תחת מסגרת ההתאוששות הלאומית מאסונות (Disaster National Response Force – NDRF). ה-EDA פועל בתיאום עם FEMA ועם שותפים בין-סוכנותיים אחרים כדי לסייע לממשלות מדינה ולממשלות מקומיות, שבטיות וטריטוריאליות, כמו גם לשותפים במגזר הפרטי, לשמר ולבנות מחדש עסקים, לחזק את התעסוקה ולפתח הזדמנויות כלכליות שמובילות לקהילות עמידות כלכלית לאחר אירועים גדולים וקטסטרופליים.
- 3. מתן מענקים להתאוששות מאסונות:** מאז תחילת שנות התשעים קיבל ה-EDA סך כולל של 4.71 מיליארד דולר בהקצבות משלימות לתמיכה במאמצים מקומיים ואזוריים להתאוששות מאירועי אסונות טבע. מענקי ה-EDA יכולים להינתן לסייע במגוון רחב של פרויקטים ושל פעילויות

11 להרחבה, ראו באתר ה-EDA: "Recovery Disaster", Administration Development Economic .S.U, September accessed, <https://www.eda.gov/strategic-initiatives/disaster-recovery>, 2025

להתאוששות מאסונות, ובהם תכנון אסטרטגי להתאוששות כלכלית ובניית תשתיות ציבוריות. משאבי התוכנית הגמישים של ה-EDA מותאמים לצרכים ולעדיפויות של קהילות ושל אזורים המתאוששים מאסונות טבע.

**4. אסטרטגיות להתאוששות כלכלית:** צמיחה כלכלית עמידה ובת-קיימה היא לרוב תוצאה של עבודה אסטרטגית מכוונת ומשותפת מצד שותפים ובעלי עניין מקומיים ואזוריים, ובכללם פקידי ציבור, מנהיגים במגזר הפרטי והלא-רווחי וארגונים מבוססי קהילה. הקריטריונים למענקי ה-EDA בנויים על פיתוח אסטרטגיה מבוססת מקום, בייחוד על ה-CEDS. בקשות המוגשות ל-EDA עבור סיוע בהתאמה כלכלית ובמענקי עבודות ציבוריות חייבות לתעד את הקשר שבין הפרויקט המוצע לבין ה-CEDS הנוכחי של האזור כדי להיחשב למימון.

### דוגמה למודל השלישי – הסדר היברידי: ועדת ההתאוששות הזמנית של האיטי (IHRC)

לאחר רעידת האדמה בחודש ינואר 2010 לא הייתה סוכנות בתוך ממשלת האיטי שהיה לה מנדט להוביל את ההתאוששות ואת השיקום מאסון, מה שהוביל לרעיון שיש להקים סוכנות שכזו. עד להקמתה היה צורך בגוף זמני. ועדת ההתאוששות הזמנית של האיטי (Interim Haiti Recovery Commission – IHRC) הושקה, והייתה משותפת לראש הממשלה ולשליח המיוחד של האו"ם, בתקווה לסייע בגיוס משאבים כספיים וטכניים וכן להקל על התיאום שבין השותפים הבינלאומיים לממשלת האיטי. עם מנדט של 18 חודשים, הוועדה הזמנית לא נועדה להיות גוף מימון או סוכנות תפעולית, אלא יותר פרום גבוה לתיאום תורמים, לתכנון התאוששות, לגיוס משאבים ולניטור והערכה. קרן השיקום של האיטי תוכננה תחילה להשלים את ה-IHRC, אך עם אורך חיים ומשימה ארוכים יותר. בדומה ל-IHRC, הקרן נוהלה בשותפות בין הממשלה לקהילה הבינלאומית. אומנם תוקף המנדט של ה-IHRC פג בהתאם למתוכנן, אך הסוכנות להתאוששות שהייתה אמורה לקום מעולם לא נוצרה, ותחומי האחריות של ה-IHRC עברו לסוכנויות רגילות בתוך הממשלה.

### 3.2 ניהול תוכניות לאחר אסון

- **פיתוח החזון:** יש לוודא שהחזון מפותח בדרגים הגבוהים ביותר של הממשלה כדי למנף את המשאבים הדרושים ולתמוך ביישום ההתאוששות.
- **התייעצויות עם בעלי עניין:** הממשלה יכולה להזמין קבוצות של בעלי עניין פנימיים וחיצוניים למפגשים שבהם היא מבקשת לקדם ולחשוף את חזון ההתאוששות.
- **יישור עם תוכניות פיתוח:** החזון חייב להיות עקבי עם המטרות הרחבות וארוכות הטווח של הממשלה, ולספק רצף אסטרטגי בין תכנון הפיתוח לפני האסון ולאחריו.
- **שילוב חוסן ו-BBB:** החזון צריך לכלול בנייה מחדש טובה יותר (Building Back Better – BBB), שוויון מגדרי, הפחתת פגיעות, הגנה על משאבי טבע וסביבה והסתגלות לשינויי אקלים.

הגדרת חזון להתאוששות מאפשרת לממשלה להכריז על סדרי העדיפויות שלה להתאוששות ולבנות קונצנזוס לאומי או תת-לאומי סביבם. החזון הוא נקודת ההתחלה שסביבה מגובש כל תהליך ההתאוששות. החזון הוא בדרך כלל קצר וכולל משפט אחד בלבד. עם זאת הוא נובע מעבודה מגובשת של התייעצויות ושל ניתוחים כדי לוודא שכל בעלי העניין הרלוונטיים מחויבים אליו. להלן המרכיבים המרכזיים שיש להביא בחשבון בעת גיבוש חזון התאוששות:

- **הגדרת חזון:** החזון להתאוששות מאפשר לממשלה להכריז על סדרי העדיפויות שלה ולבנות קונצנזוס לאומי או תת-לאומי סביבם. החזון הוא נקודת ההתחלה לכל תהליך ההתאוששות, והוא נובע מעבודה מגובשת של התייעצויות ושל ניתוחים.

להיות מובנים תחת תוכנית בהובלת הממשלה כדי לתמוך בהשגת מטרות ההתאוששות, יעדים וסדרי עדיפויות כפי שהוגדרו בחזון ובמסגרת המדיניות. גישה זו צריכה להיות נתמכת בידי סוכנות מרכזית. במקרים של תוכניות התאוששות בין-מחוזיות, סוכנות תכנון התאוששות יכולה להיות ממוקמת בתוך רשות ממשלתית מרכזית. במקרים של תוכניות מקומיות או תת-לאומיות, סוכנות או מרכז תכנון התאוששות יכולים להיות ממוקמים בתוך גופים של תכנון התאוששות ופיקוח תת-לאומיים. לפי גישה זו, פעילויות של סוכנויות ממשלתיות, של ארגונים לא-ממשלתיים, של קהילות ושל המגזר הפרטי משלימות זו את זו בתוך מסגרת בהובלת הממשלה. גישה מפקחת מרכזית להתאוששות תספק הזדמנות לנהל את ההתאוששות בצורה אסטרטגית והוליסטית, לוודא פיקוח ודיווח מוקדם על פעילויות ולקדם התאוששות מאסון בין-מגזרית ומשולבת.

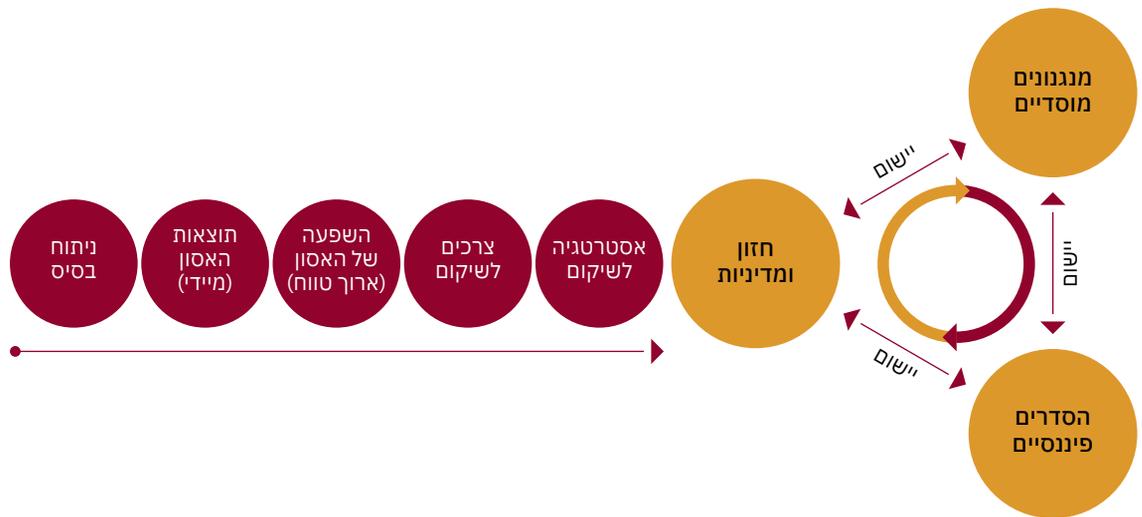
גישה זו תכלול את הפעולות ואת הצעדים הבאים: יישום עקבי של עקרונות מדיניות; תוצאות התאוששות מתואמות ומחזקות זו את זו בין המגזרים; תעדוף

- **אופטימיזציה בין מגזרים:** החזון צריך לכלול את המגזר הציבורי והפרטי, מכיוון ששניהם עשויים להיות מושפעים מן האסון ולשניהם יש תפקיד בהתאוששות ובבנייה מחדש.
- **התמקדות באנשים:** החזון צריך להתמקד גם בהתאוששות של חיי הקהילות שנפגעו מהאסון, ולא רק בבניית תשתיות.

כל התאוששות מחייבת תוכנית מסודרת של חזון ושל פעולות, הכוללת התייחסות למטרות, ליוזמות, לפרויקטים ולזמן הנעה וסגירה. החזון, המנגנונים וההסדרים חייבים לפעול יחד ובהלימה.<sup>12</sup> הערכת הצרכים לאחר אסון (Post Disaster Needs Assessments – PDNA) היא מתודולוגיה משותפת שפותחה במשותף בידי האיחוד האירופי, האו"ם והבנק העולמי כדי לסייע לממשלות להעריך נזקים, הפסדים וצורכי התאוששות (איור 10).

תהליך הערכת הצרכים לאחר אסון, מסגרת ההתאוששות מאסון ותוכניות התאוששות מגזריות ונושאות שפותחו ברמה הלאומית והמקומית צריכים

## מתודולוגית PDNA



10. גיבוש חזון לניהול המשבר (עיבוד למתודולוגיה של PDNA) (עיבוד לאיור מתוך <https://www.gfdrr.org/en/publication/disaster-recovery-framework-guide> עמוד 24).

12 להרחבה, ראו: <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/2017-09/PDNA-Volume-A.pdf>, GFDRR, *Post-Disaster Needs Assessments: Volume A – Guidelines (2013)*.

צרכים בתוך תוכניות מגזריות וביניהן; תזמון פעילויות התאוששות לפי סדר העדיפויות המוסכם כדי להבטיח את התוצאות המתוכננות; התערבויות ממשלתיות ולא-ממשלתיות בהתאוששות המחזקות זו את זו; וצומת מרכזי שממנו ניתן לעקוב אחר ההתאוששות ולהעריכה, ולאפשר התאמות אסטרטגיות לפי הצורך.

דוגמה לגישה זו היא הגישה של ממשלת ניו זילנד לאחר רעידות האדמה בקנטרברי בשנת 2010 ו-2011. הממשלה הקימה את רשות השיקום של רעידות האדמה בקנטרברי (Canterbury Earthquake Recovery Authority – CERA) בחודש מרץ 2011 כדי להוביל ולתאם את מאמצי השיקום המתמשכים באזור כרייסטצ'רץ'. כדי לתמוך בתפקידה זה הקימה CERA את משרד ניהול התוכניות שלה על מנת שיקים מסגרת מתאימה, מתודולוגיה, דיווח ומבנה ממשלתי אשר יעזרו לנהל ולספק את תוכניותיה הרבות. המטרה היתה להקים מנגנון בקרה לתוכניות ולפרויקטים כאשר תגובת החירום הייתה בעיצומה וכאשר טרם נקבע כיוון אסטרטגי לארגון. כדי לאפשר זאת אישר צוות ההנהגה הבכיר להקים ארגון המתמקד בתוכניות ובפרויקטים. ששת מרכיבי השיקום שזוהו באסטרטגיית השיקום לכרייסטצ'רץ' היו קבוצות פורטפוליו לתוכנית העבודה של CERA. בשיא פעילותה של CERA היו שש קבוצות הפורטפוליו מורכבות מ-24 תוכניות ומ-137 פרויקטים.<sup>13</sup>



11. גישה לניהול תוכניות לאחר האסון: המקרה של ניו זילנד (עיבוד לאיור מתוך <https://www.gfdrr.org/en/publication/disaster-recovery-framework-guide> עמוד 31).

13. להרחבה על תוכנית השיקום, ראו תקציר: <https://www.dpmc.govt.nz/sites/default/files/2024-03/christchurch-central-recovery-plan-summary.pdf>, CERA, Christchurch Central Recovery Plan – Summary (2012).

## 3.3 הזירה בישראל והגליל המזרחי

### המודל הניהולי

מדינת ישראל אימצה מודלים ניהוליים שונים לשיקום האזורים הדרומיים והצפוניים: המנגנון "תקומה" בדרום ו"תנופה" בצפון. מנגנון תקומה, שנוסד במטרה לשקם את אזור הדרום, פועל כגוף חדש ועצמאי בהתאם למודל השני ומנהל באופן עצמאי את תקציבו ואת פעילותו, תוך הסתייעות בכוח אדם מקצועי רחב. לעומת זאת, מנגנון תנופה שנבחר עבור הצפון מתבסס על מודל היברידי (המודל השלישי) הבנוי על מוסדות קיימים ועל פילנתרופיה.

מטה תנופה לצפון הוקם בחודש מאי 2024 בהחלטת ממשלה 1786, אך בפועל הוא הוקם והחל בעבודתו באמצע חודש ספטמבר 2024. מנהלת תנופה לצפון הוקמה במטרה לסייע לתושבי הצפון שנפגעו מאירועים ביטחוניים או מאסונות טבע. המנהלת פועלת תחת משרד האוצר ומובלת בידי השר זאב אלקין. מדובר במטה ממשלתי קטן ומתכלל (לא גוף ביצוע) המקשר בין הצרכים והמענים. המטה יוצר תמונת מצב המבוססת על נתונים, על חיבור לשטח ועל הובלת החלטות ממשלה ייעודיות במטרה להביא את הצפון למקום טוב הרבה יותר עד שנת 2030.

מטה תנופה עובד עם זרועות ביצוע קיימות כגון רשויות ואשכולות, ארגוני ביצוע וגופי ביצוע ממשלתיים ואחרים (ובראשם משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי במרחב העירוני ומשרד ההתיישבות והחטיבה להתיישבות במרחב הכפרי) ובאמצעות משרדי הממשלה השונים. המטה עוסק ברגולציה ובטיוב תהליכים ומנגנונים להסרת חסמים וקיצור תהליכים כגון מטה התיאום הממשלתי כפלטפורמה למיזמים משותפים של ממשלה, מגזר עסקי ופילנתרופיה.

למטה יש שלוש מטרות על אסטרטגיות שלאורן הוא פועל:

- צמיחה דמוגרפית: יעד של 100,000 תושבים בעשר שנים (בחלוקה למרחב עירוני ומרחב כפרי).
- צמיחה כלכלית: עלייה ברמת החיים ואפשרויות תעסוקה, צמצום פערי השכר, פיתוח אזורי תעסוקה ותעשייה עתירי ידע, פוד טק ומד טק, מגה פרויקטים כגון תמיכה בהקמת האוניברסיטה

בתל חי והפיכת בית החולים לגליל בנהריה לקריה רפואית.

- טיוב השירותים: חינוך, רווחה ובריאות באמצעות תמרוץ ושינוי פרדיגמות.

מטה תנופה יצר שותפות עם ג'וינט אלכא, ארגון פילנתרופי. יחד, הם מקדמים תוכנית חמש-שנתית, החלטות ממשלתיות ושיתופי פעולה ברמה המקומית. הם גם אחראים על עבודה עם הרשויות ויישום תכניות שיקום, כאשר כל השלבים נתמכים על ידי הגורם הפילנתרופי.

### אסטרטגיות כלכליות

במהלך חודשי המלחמה גובשו מגוון של תוכניות אסטרטגיות. תוכנית אחת היא תוכנית אסטרטגית לפיתוח קו העימות בצפון, לאחר מלחמת חרבות ברזל, סיכום תהליך אזורי שנערך לקראת החלטת ממשלה 2024. מדובר בהצעה לתוכנית אסטרטגית לשיקום ולפיתוח חבל הצפון, שגובשה בידי צוותי עבודה אזוריים רב-מגזריים שפעלו בחודשים מאי עד אוגוסט 2024, לפני הקמת מנהלת תנופה בצפון וקבלת החלטת הממשלה לצפון. מטרת התוכנית היא להציע כיווני פעולה אפשריים שיתמכו בשיבת התושבים לבתיהם, בשיקום הרשויות המקומיות ובחיזוק החוסן הכלכלי והחברתי של האזור. ההצעה מבוססת על תהליך עבודה שנעשה בהובלת פורום קו העימות בשותפות עם אשכול גליל מערבי וגליל מזרחי, נציגי הרשויות המקומיות, בשיתוף ארגוני חברה אזרחית ובסיוע ג'וינט אלכא. התוכנית משקפת את הרצון ואת הצורך כפי שהוגדרו בידי הרשויות המקומיות ונציגי הצוותים האזוריים. התוכנית מציגה מתווה לפעולה בשני צירים מרכזיים: הציר הראשון הוא השיבה הביתה, הכולל מערך תמריצים ומענקים, שיקום תשתיות, החזרת השירותים המוניציפליים לפעילות מלאה, חיזוק מערכת החינוך ושיקום כלכלי וחברתי. הציר השני הוא אסטרטגיה ארוכת טווח לצמיחה, שמטרתה להפוך את הצפון לאזור משגשג המציע איכות חיים גבוהה לתושביו. הצעת הצוותים האזוריים מתמקדת בשבעה תחומי תוכן: אדם וקהילה, ובכלל זה חינוך ורווחה; צמיחה דמוגרפית; צמיחה כלכלית; תשתיות; בריאות; חקלאות; ותיירות. **תוכנית זו היא בעיקר מסמך חשיבה אזורי ואינה כוללת תוכנית פעולה סדורה.**

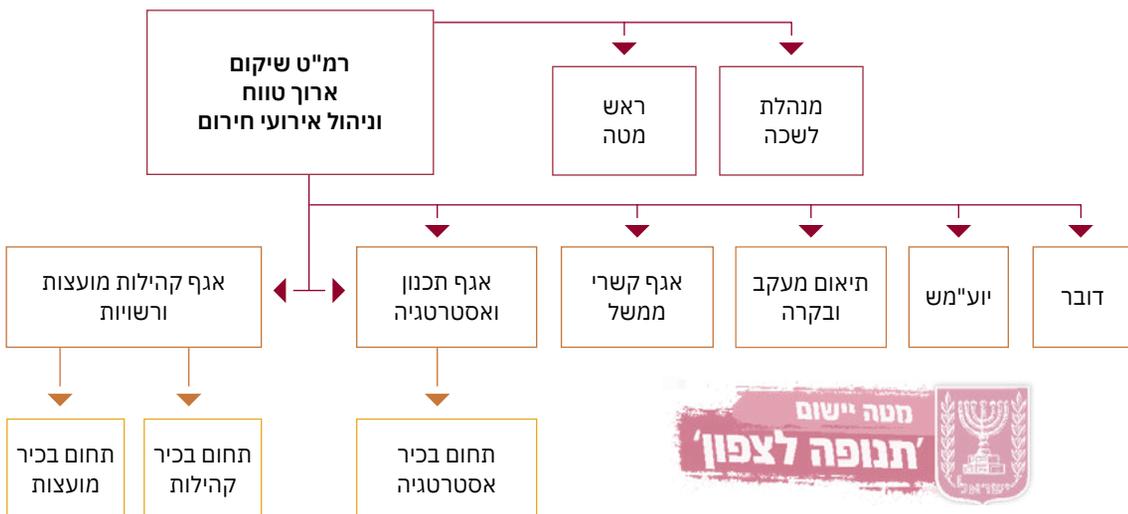
### 3.3.4 אסטרטגיה כלכלית (מתוך תוכנית אסטרטגית לפיתוח קו העימות בצפון, לאחר מלחמת חרבות ברזל)

גבוה, הטמעת טכנולוגיות והעלאת פריון (במסגרת החלטה זו הוקצו 610 מיליון ש"ח שמטרתם שיקום הפעילות הכלכלית בצפון). התוכנית כוללת סיוע לעסקים, השקעות בתעשייה, תעסוקה והכשרות, קידום יזמות, חדשנות וחקלאות ומידע ונגישות. התוכנית מתייחסת גם ליעדים להשגת המטרות. עם זאת התוכנית נשענת על כלים קיימים, אינה מקדמת סדר יום המבוסס על BBB, והיא אינה מציעה אסטרטגיה אלא רשימה של סעיפים ושל תחומים לתמיכה. התוכנית, כמו גם התוכנית להאצה כלכלית והשבת פעילות עסקית בצפון, (החלטת ממשלה

התוכנית העדכנית ביותר בתחום הכלכלי היא תוכנית החומש, המפותחת על ידי מנהלת תנופה של משרד האוצר בשיתוף עם כלל משרדי הממשלה. מטרת העל של התוכנית היא האצה כלכלית והשבת פעילות עסקית בצפון, באמצעות הגורמים הבאים: האצת פעילות עסקית והחזרתה, משיכת השקעות, פיתוח מנועי צמיחה, חיזוק הון אנושי ויצירת משרות בשכר



12. גיבוש מבנה ניהולי להתאוששות מאסון בישראל



13. מבנה המטה הניהולי של תנופה

מספר 3265<sup>14</sup> של הממשלה מיום (20.7.2025), יסייעו בשלושה היבטים עיקריים:

**1. משיכת השקעות הון:** ההחלטה מאפשרת פעילות ייצור שאינה כרוכה בייצוא, מה שמאפשר למגוון רחב יותר של תעשיות לקבל סיוע ומענקים לצורך הגעתן לאזור.

**2. משיכת עסקים עם עובדים בשכר גבוה:** המסלול החדש נוגע לעובדים חוזרים ומציע גמישות לסיוע גם לעסקים שהחלו את פעילותם לפני החלטת הממשלה, כולל תקצוב בדיעבד.

**3. תקצוב לתשתיות שיקום וצמיחה:** ההחלטה כוללת תקצוב של 6 מיליון ש"ח למיצוי משאבי, וסעיפים נוספים לבניית מבנה להשכרה להייטק, קלאסטרים ומרכז היתרים, וכן לתקצוב פיתוח, שדרוג והרחבת אזורי תעשייה ומרכזי תעסוקה אזוריים. עם זאת הסכומים נמוכים ואינם מספקים. במילים אחרות, לסעיפים רבים הוקצו סכומים קטנים יחסית, ללא תוכנית עבודה ברורה, אסטרטגיה מוגדרת או התייחסות לטווח הארוך. הרשימה כוללת כלים שמומנו בהתאם להסכמות בין משרד האוצר למשרד הכלכלה.

**בינתן שזו תוכנית הפעולה, קיים צפי להיווצרות אתגרים בתהליך השיקום מהסיבות המפורטות להלן:**

**■ היעדר הבנה של המרחב האזורי ותת-האזורים ב"צפון":**

- הצפון הוא מושג מעורפל שאינו מתייחס לקלאסטרים הכלכליים והאזורים השונים: תפיסה זו היא טעות בניהול המשאבים והפעלתם.

- היעדר דיפרנציאציה אמיתית בין "עומק הפריפריה" לבין שאר הפריפריה: אין הבחנה בין אזור 0-5 לבין אזור 0-9, כך שנוצר מצב שרשויות אשר לא פונו, מקבלות את אותם הכלים שרשויות אשר פונו מקבלות.

- תקצוב נמוך של סעיפי ההחלטה: הסכומים הנמוכים צפויים להוביל לתחרות גדולה בין הרשויות ולמאבקים על תקציבי תשתיות, ולא על תקציבים לעסקים עצמם. ברוב המקרים יש רק תקצוב נוסף על מסלולים קיימים.

- אי-התאמה לכלכלה האזורית – חוסר הבנה של הקלאסטרים הכלכליים והמאפיינים של העסקים: מרבית התמיכה של משרד הכלכלה במסלולים הקיימים מיועדת למפעלי תעשייה או לתחום התעשייה עתירת הידע, כך למשל מסלולים להקמת תשתיות פיזיות כגון הקמת מבנה להשכרה לתעשייה עתירת ידע שתוקצב ב-20 מיליון ש"ח בשנת 2026. מדובר בתהליכים ארוכים שאינם נותנים מענה מידי.

**■ היעדר התייחסות לשיקום תשתיות עסקיות והתחדשות תעשייתית**

- שיקום הכלכלה דורש גם השקעה בתשתיות וקידום תהליכים מסודרים של התחדשות תעשייתית. הסכומים הנמוכים המוקצים לשיקום התשתיות הציבוריות והעסקיות עלולים ליצור תחרות קשה בין הרשויות המקומיות על התקציבים המוגבלים. כך למשל, 16 מיליון ש"ח לשדרוג ולפיתוח אזורי תעשייה הוא סכום שאינו מותאם למהלך, גם אילו היה מדובר ברשות מקומית אחת בלבד, אלא שסכום זה מיועד כיום לכל הרשויות בצפון.

14 נוסף להחלטה זו ישנה החלטת ממשלה 3264 מיום 20.7.25 בנושא קידום מענים ליישובים צמודי הגדר בגבול הלבנון. ההחלטה מגדירה יישובים אלו – לפי רשימה מצורפת – כבעלי עדיפות לאומית לשנים 2025-2026, ומעניקה להם הטבות על בסיס חוות דעת של מערכת הביטחון והחלטת הממשלה על פינוי היישובים. במסגרת ההחלטה ניתנים סיוע ותמיכה קהילתית וכן עידוד לצמיחה דמוגרפית, איתור פתרונות לקליטת משפחות חדשות ביישובים הכפריים עד לבניית בית קבע, הקמת מתחמי מגורים ותשתיות נלוות, סיוע בעלויות פיתוח (עד 15 מבינים ארעיים בכל יישוב) והשמשה של מבינים קיימים (עד 20 מבינים ארעיים לכל יישוב), בהיקף של 304 מיליון ש"ח. ההחלטה כוללת שיפוץ, הרחבה והקמה של מוסדות ציבור קהילתיים ושיקום תשתיות ציבוריות ביישובים בסכום כולל של 62.5 מיליון ש"ח. עוד ייכללו בהחלטה התחומים הבאים: יסובסד הפיתוח ביישובים צמודי הגדר ובמטולה ויתוקצבו פתיחה ותפעול של גני ילדים, משפחתונים ומסגרות חינוכיות גם במקרה שאין מספיק גרשמים, במטרה לספק "רשת בטחון"; תוגדל התמיכה בפרנסה המקומית, לרבות תמיכה בהקמה ובשדרוג של לולים, יתוקצבו מכשור אוטומטי והתגוננות סייבר בשטחי חקלאות, וכן יוקמו מערכי אבטחה עירוניים בקריית שמונה ובשלומי; יקודם תכנון מתארי ומפורט ותופעל תוכנית לחיזוק החוסן הקהילתי ביישובים עירוניים וביישובים צמודי גדר; כמו כן ינתן סיוע למכללת תל חי ולמכון מיג"ל. לסיכום, הממשלה תפעל לחיזוק הקהילות במרחב הכפרי והעירוני, לעידוד זוגות צעירים להשתקע ביישובים כפריים, לתמיכה בפרנסה ולשיקום ולחיזוק מוסדות ציבור וחינוך באזור הכפרי, בתל חי ובמיג"ל.

## ■ היעדר התייחסות לנושא של ההון האנושי ברשויות ובאזור

- היעדר התייחסות לנושא של ההון האנושי ברשויות ובאזור הוא מכשול משמעותי. מימוש סעיפים רבים בהחלטה דורשים הון אנושי ברובד המוניציפלי המקומי שיעסוק בהם, אך ההון האנושי הזה אינו קיים. יש צורך בתקצוב לתוכניות ובנייה של הון אנושי ציבורי שישקם את הצפון, בניית תשתית לטווח ארוך ומשיכת כוח אדם איכותי לתפקידי מפתח ציבוריים.

- אין סעיפי תקציב גמישים לפרויקטים וליזמות מקומיות של הרשויות, של גופים ציבוריים או של גופים פילנתרופיים והאשכולות. מרבית התקציב "נעול" בהוראות מנכ"ל שמבוססות על הוראות קיימות ואינן בהכרח מותאמות למציאות בשטח של השיקום.

## ■ היעדר התייחסות ממוקדת וסיוע לפעילות עסקית קיימת

- ההיקף הכספי של התמיכה איננו מצוי בסדרי הגודל של היקף הפגיעה הכלכלית. מרבית המסלולים נועדו למשך עסקים חדשים (הרחבת מפעל, הקמת מפעל, העתקת מפעל), ואינם נותנים מענה לשיקום של עסקים קיימים או של עסקים שהעתיקו את פעילותם העסקית למרכז בזמן המלחמה אך לא שינו את כתובתם.

- האופי של רוב כלי התמיכה הוא השתתפות בחלק יחסי של ההשקעה של המגזר העסקי. תפיסה זו מתאימה לתוכניות עידוד כלכלי "רגילות", ואינן נותנות מענה ייחודי למצב שבו המגזר העסקי ספג מכה אנושה. כך למשל, אין התייחסות משמעותית לייחודיות של האזורים שפוננו מבחינת העסקים שעודם עסוקים בחזרה ובשיקום ואינם ערוכים להגיש בקשות לתוכניות לקבלת מענקים, הן ברמה האישית והן בבחינת מצבו הנוכחי של העסק.

- המענקים לעסקים ביישובים שפוננו עומדים על 20 מיליון ש"ח בלבד, בדגש על משיכת השקעות חדשות במקום שיקום של עסקים קיימים. הסכומים (5,000-10,000 ש"ח) אינם מספקים לשיקום אמיתי. הוראה 4.76 מעניקה תקציב של 60 מיליון ש"ח לשנת 2025 ו-20 מיליון ש"ח לשנת 2026, מתוך הבחינה של הדברים העולים מהשטח, היקף המענקים לשיקום העסקים ביישובים שפוננו, גם

אם ינוצל במלואו, נותן מענה חלקי ביותר להיקף העסקים הקיימים. יש להדגיש כי נדרשים נתונים לגבי היקף ניצול תקציבי הממשלה לצורך בחינת היישום בפועל. כמו כן, לוחות הזמנים להגשת הבקשות מרגע פתיחת המסלול ועד סגירתו בשנת 2025 אינם מותאמים למצב העסקים וגם לא אפשרו פרק זמן הגיוני להכנת תכנית והגשתה. עם זאת, ההחלטה לאשר מענקים גם עבור השקעות שבוצעו בדיעבד – החל מיום 1.1.24 וכן ל-3 שנים קדימה היא חיובית ורצויה.

- גובה המענקים שנועדו לתמוך בחזרת הפעילות העסקית ולגשר על הפער עד לקבלת הפיצויים מכוח מס רכוש הם נמוכים עד לא-רלוונטיים. 172 מיליון ש"ח נועדו להלוואות בערבות מדינה בתנאים טובים לכאורה (פריים + 0.25%), אך בפועל התנאים למימוש ההלוואות אינם אטרקטיביים, כפי שאפשר לראות בדוגמאות הבאות: רק עד 0.5 מיליון ש"ח לעסק; רק 25% מההלוואה לצורך מחזור הלוואות יקרות; ודרישה לבקרה בשטח של בנק לצורך קבלת ההלוואה (רגולציה עודפת במימוש המענה).

- המסלול להשקעות הון לשימור פעילות עסקית תוקצב ב-60 מיליון ש"ח בשנת 2025 וב-20 מיליון ש"ח בשנת 2026. אפשר להעריך כי כ-20% מתקציב ההחלטה נועד לתת מענה ותמיכה לעסקים קיימים שמנסים להשתקם.

## ■ קושי במימוש תקציבי

- לוחות הזמנים לא השתנו ולא הותאמו לתקופת ההמתנה של אישור ההחלטה, שארכה כמה חודשים. בעקבות זאת הפכה היכולת לממש תקציבים של שנת 2025 לבלתי אפשרית כמעט: המשרדים צריכים לקבל את הכסף מהאוצר, לפרסם את ההוראות, לכתוב ולאשר אותן, ולאחר מכן להגיש בקשות בפרק זמן קצר מאוד. עסקים רבים לא יוכלו לעמוד בלוחות הזמנים הללו.

- בגלל נוקשות, מורכבות והימנעות בהשקעה במנגנונים, השטח מתקשה להיערך לשיקום. בעקבות לוחות הזמנים עד לאישור החלטת הממשלה והזמן הנדרש לתהליך גיבוש, כתיבה ואישור של קולות קוראים, נוצר פער בין הפעולות שהשטח החל לבצע או מעוניין לבצע לבין המשאבים והתקציבים הדרושים. חשוב שגופים

ארציים וממשלתיים יאפשרו גמישות לגופי השטח, יכוונו את הראייה הכללית ולא יעסקו בפרטים הקטנים, כדי לייעל את התהליכים ולצמצם בירוקרטיה.

- חסרה גמישות בהסטת תקציבים בין סעיפים ובין שנים (2025-2026), מה שמקשה על מימוש התקציבים בפרקי הזמן שהממשלה הגדירה.
- מסלולים למשיכת עובדים (כגון 4.18) מיועדים לעובדים בשכר גבוה. לכן עסקים רבים אינם יכולים להגיש בקשות, ויש להם קושי למשוך עובדים. אין תמריץ למשיכת עובדים בעסקים שאינם בשכר גבוה.

**החשש העיקרי הוא איבוד של זמן ביישום ההחלטה והתוכנית ללא מנגנונים, תוכניות, והבנה של המרחב האזורי. כך צפוי השיקום לסייע נקודתית, ולא להגשים את החזון ואת המטרות שלשמן התקבלה החלטת הממשלה. יש לקיים דיאלוג שוטף בין בעלי התפקידים בשטח לבין הדרגים הבכירים במשרד האוצר ובמשרד הכלכלה, על מנת לזהות פערים בזמן אמת ולטפל בהם באמצעות הכלים הקיימים, וגם לבדוק פיתוח כלים חדשים במידת הצורך.**

++

חשוב לציין כי קיימת פעילות פילנתרופית ענפה בכל תחומי החיים. פעילות זו המשיכה להתקיים גם במהלך המלחמה. בייחוד ניכרת פעילות רבה בתחום הקהילתי. בתחום הכלכלי ניכרת פעילות בחמישה נושאים עיקריים: תעסוקה (כללי), ארגונים ומערכות; עסקים קטנים; הכשרות; מנהלת האגרו-פודטק (ראה נספח 1). עם זאת, פעילות פילנתרופית אינה מהווה תחליף למנגנונים המוסדיים הנדרשים להתמודדות עם מצבי חירום קיצוניים.

### **3.4 מסקנות: במישור הלאומי ומבחינת הגליל המזרחי**

במישור הלאומי – מנהלת תנופה הוקמה במודל היברידי עבור אזור מורכב מאוד ברמה הדמוגרפית והמרחבית. מדובר באזור הכולל רשויות חלשות עם צרכים שונים, שלחלקן יש בעיות של אמון מול השלטון המרכזי. בשונה מ"תקומה" המעוגנת בחוק, "תנופה" היא גוף חסר סמכויות בעל כוח אדם מוגבל. גוף זה

אינו מאפשר קבלת החלטות מהירה אלא פועל מול משרדי הממשלה, הוא נעדר צוות רחב והתקציבים אינם מנוהלים ישירות על ידו. החלטה זו הייתה בעוכרי השיקום בצפון בשל היעדר חקיקה ייעודית לניהול אסון ומוסד בתוך משרד הממשלה, בדגש על משרד הכלכלה, אשר מפקד על ניהול ושיקום מאסון ומוכן לסייע בכך. התוצאה הייתה בנייה של מתווה עבודה תוך כדי משבר. בתוך הוואקום הזה פעלו גופים פילנתרופיים במטרה לסייע לגבש סדר יום מול החלטות הממשלה. כך גובשה תוכנית ג'וינט-אלכא, כסיעור מוחין שנועד להביא לסדר יום עקרוני לשיקום. תנופה החליטה להישען על מה שנכתב בידי השחקנים באזור, ולסייע לקדם החלטות מול משרדי הממשלה השונים. כך נחתם מיזם משותף בין תנופה לג'וינט אלכא (כ-75% במימון המדינה). במסגרת שיתוף הפעולה, יועצים בעלי תפיסות עולם ממשלתיות מפתחים תוכנית רב-שנתית מול הרשויות באזור. מבנה ארגוני מורכב זה מוביל לתהליכי משא ומתן רבים במקום לקדם פעילויות ויוזמות באופן ישיר באזור.

מבחינת הגליל המזרחי, בהיעדר ראייה הוליסטית ותשתית שיקום תהליך השיקום בצפון זוחל – הן ברמה הרעיונית האסטרטגית, הן ברמה התקציבית והן ברמה הניהולית. התוכנית להאצה כלכלית והשבת פעילות עסקית בצפון, החלטת ממשלה מספר 3265, חסרה אלמנטים רבים הנדרשים לשיקום הצפון. תוכנית החומש שהוצגה בחודש יולי 2025 היא מסגרת פעולה רחבה הכוללת ריבוי נושאים ותתי-אזורים בחבל צפון, שעדיין אינם מתורגמים למסלולים או לסדרת פעולות קונקרטיים. כמו כן ישנה חשיבות רבה להלימה ולסינרגיה בין התחומים השונים, ורק תוכנית שיקום אסטרטגית מלאה הכוללת פורטפוליו של פרויקטים יכולה לסייע בכך.

**בשל היעדר גוף ייעודי לטיפול בשיקום ארוך טווח נוצר פער בין מדיניות הממשלה והחלטותיה לבין הזירה הממשית. בתוך הפער הזה התרחבה והתחזקה המעורבות של הפילנתרופיה, אשר מצד אחד מסייעת אך מן הצד האחר גם מכבידה. גופי הפילנתרופיה הם מנוע חזק בתהליך הקיים, העובד בשותפות עם המגזר הממשלתי. אולם דינמיקה זו אינה מסייעת בהעצמה של הכוחות האזוריים, זאת ועוד, עם ההחלטה על החזרה הביתה העיסוק בבנייה מחדש טובה יותר (BBB) נזנח, והפעילות חזרה לדפוסים מוכרים.**

## המלצות:

- יש להקים גוף ייעודי בתוך משרד הכלכלה לטיפול בהתאוששות ארוכת טווח כמו ה-EDA. תפקידו של גוף זה הוא להכין את התשתית המתודולוגית-תקציבית למצבי קיצון מגוונים, ולקדם מנגנון תיאום בין הגופים השונים העוסקים בהתאוששות מאסונות.
- בטווח המידי יש לתקן את החלטת הממשלה ולהוסיף תקציבים ייעודיים לנושאים חסרים ההכרחיים לתוכנית השיקום.
- יש לחדד את ההגדרה של ה"צפון" באופן שתגדיר בצורה ברורה מי נכלל בתהליכי שיקום ומי בתהליכי פיתוח.
- יש להקים מנהלת שיקום ייעודית לגליל המזרחי שתפעל בחמש שנים הקרובות. המנהלת תגבש תוכנית עבור הגליל המזרחי המבוססת על חדשנות ועל חלוקה תקציבית לפי קריטריונים. המנהלת תנטר את ההחלטות והפרויקטים על מנת למצות משאבים ולייעל תהליכי מימוש. יש לראות לעניין זה את תבנית העבודה של ניו זילנד (ראו לעיל). נכון להיום החשיבה על האזור נשארה ברמת המקרו, והיא עדיין איננה מתורגמת למיזמים ברורים. התוכנית חייבת להתייחס לתתי-אזורים במרחב כדי לייתר מאבקים בין הרשויות. המקרה של ניו זילנד נותן תשתית ברורה למעבר מאסטרטגיה לפרויקטים וליישום, שמטרתיה ועיקריה הם אלו: קידום של תוכנית המתמקדת ביישום המטרות האסטרטגיות הכלכליות; תרגום של כל מטרה לכמה יוזמות ברורות ויישומיות; גיבוש של קבוצה של פרויקטים בקנה מידה משמעותי המנהלים יחד ושיש ביניהם זיקה; גישת ניהול מתואמת המוודאת יישום מיטבי, ללא חפיפות או פערים; יישום כולל המבוסס על חמישה שלבים – יוזמה, הגדרה, תכנון, ביצוע וסגירה.
- יש להקים גוף אשר יתאם בין כל היוזמות הפילנתרופיות בתחום הכלכלי ואשר יקדם מיזמים חדשניים פורצי דרך בדגש על מיזמים שיש להם השפעה אזורית והשפעה על פיתוח האקוסיסטם.

פרק 4

**כלים ומתודולוגיות  
במשבר כלכלי**

# כלים ומתודולוגיות במשבר כלכלי

## 4.1 כלים ומתודולוגיות בניהול משבר כלכלי

ולחדשנות. חשוב להקים תשתית עדכנית לאיסוף נתונים וידע, שיתמכו בניטור, תכנון וביצוע החלטות, במיוחד במצבים של בירוקרטיה גבוהה שעלולה לפגוע ברלבנטיות או ביישום ההחלטות. להלן כלים מרכזיים שפותחו בידי המנהל לפיתוח כלכלי של ארצות הברית, ראה אזור 15 (ישנם גם כלים בתחום החוסן הקהילתי, חיזוק הנהגה מקומית וכן הלאה, אשר לא נסקרו במסמך זה).

כלים אשר אינם נתמכים במתודולוגיות פעולה לעיתים קרובות אינם מגיעים ליעדם. לכן יש חשיבות לבנייה של מערכת הקושרת בין הכלים לשיקום, למתודולוגיות ולקריטריונים לקבלת המענקים

### כלים מרכזיים לשיקום לאחר אסון ה-EDA)



## 4.2 מתודולוגיה לתכנון אסטרטגי כלכלי לאחר אסון

ישנן מתודולוגיות שונות לקידום תכנון אסטרטגי לאחר אסון. אך הבסיס של כולן עומד על ארבעה מסדים: **חזון ותכנון אסטרטגי, שיתוף פעולה אזורי רב-מגזרי, תרומה לכלכלה וחדשנות.** להלן הדוגמה של המנהל הכלכלי של ארצות הברית – Comprehensive Economic Development Strategy (CEDS):<sup>15</sup>

מתווה ה-CEDS הוא תהליך שמטרתו לתכנן את הכלכלה האזורית באופן שמערב את הקהילה המקומית. התכלית העיקרית שלו היא לשפר את התנאים הכלכליים ולחזק את החוסן של האזור. התוכנית שמה דגש על פיתוח יכולות, הכוונה לצמיחה כלכלית וחיזוק עמידות האזור או הקהילה, תוך הצבת יעדים ברורים וזמנים מוגדרים (ראו איור 16).

### אסטרטגיה כלכלית מקיפה לפיתוח (CEDS)



16. מתווה מתודולוגי לתוכנית אסטרטגית כלכלית להתאוששות מאסון של ה-EDA

15 להרחבה, ראו: "Comprehensive Economic Development Strategy (CEDS)", Administration Development Economic .S.U " , <https://www.eda.gov/resources/comprehensive-economic-development-strategy>, 2025 September accessed

## חדשנות בתהליך של שיקום כלכלי

באופן כללי, ה-EDA מדגישים את החשיבות שבהובלת חדשנות בתהליך השיקום הכלכלי לאחר אסונות, ומדגישים גם את תפקיד היזמות היצריתית בקהילות ואזורים כדי לנצל את ההזדמנויות שנוצרות כתוצאה מהאסונות. לחדשנות יש תפקיד מרכזי בשיקום כלכלי לאחר אסונות והיא כוללת את הפעולות הבאות:

■ **ניצול הזדמנויות:** אזורים וקהילות מנצלים את ההזדמנויות שאסונות יכולים לספק כדי לבנות מחדש טוב יותר וחזק יותר מבעבר. הם מנצלים את ההזדמנות לחשוב בצורה יצריתית על פיתוח כלכלי, לחזק תוכניות יזמות, להכשיר מחדש את כוח העבודה ולנקוט גישה מבוססת נכסים שמניחה את היסודות ליצירת עושר ארוך טווח.

■ **שיתוף פעולה אזורי:** הקשר החזק של ה-EDA עם יותר מ-380 מחוזות פיתוח כלכלי (EDDs) מאפשר לו לספק מימון להתאוששות מאסונות לקהילות הזקוקות לכך. ה-EDDs מוקמים באזורים השונים במיוחד כדי להוביל תהליכי התאוששות, והם מקדמים את התחרותיות ואת הקיימות ארוכת הטווח של האזורים שלהם.

■ **תמיכה בעסקים קטנים:** ה-EDA מספק מענקים והלוואות לעסקים קטנים ובינוניים שנפגעו מאסונות טבע כדי לסייע להם לחזור לפעילות ולשקם את עסקיהם. התמיכה כוללת גם סיוע טכני ויעוץ לעסקים בתכנון המשכיות הפעילות והכנה לאסונות עתידיים.

קיימים קריטריונים ברורים לקבלת מענקים לשיקום, הכוללים: זכאות גיאוגרפית, תוכנית פעולה, שיתוף פעולה מקומי, יכולת ביצוע, השפעה כלכלית (ראה איור 17).

■ **יישום אסטרטגיות חדשניות:** קהילות ואזורים ברחבי המדינה מגינים על הכלכלות שלהם מההשלכות ההרסניות של אסונות באמצעות יישום אסטרטגיות חדשניות למיתון, לתגובה ולהתאוששות. הם מספקים מימון לאחר אסון לעסקים קטנים במגזרים מתפתחים, משקמים את מרכזי הערים ואת הרחובות הראשיים בדרכים בטוחות ועמידות בפני מזג אוויר קיצוני, ומנתחים את הפגיעויות הכלכליות שלהם ומטפלים בהן באמצעות גיוון תעשייתי ואמצעים אחרים.

■ **פיתוח מאגרי מידע:** אזורים וקהילות מפתחים מאגרי מידע של עסקים ושל תשתיות כדי לזהות במהירות את צורכי ההתאוששות, עוזרים לעסקים להתכונן לאירועים עתידיים ומשלבים עמידות בפני אסונות בתוכניות פיתוח כלכלי ושימוש בקרקע.

## קריטריונים לקבלת מענק



17. קריטריונים לקבלת מענקים

להלן מגוון דוגמאות לחדשנות בהיערכות לאסונות ובעקבות אסונות:

### לפני אסון

- **בניית יכולת:** זיהוי סיכונים שעשויים להשפיע על נכסים כלכליים, על תשתיות ועל פיתוח אסטרטגיות לחיזוק הכלכלות המקומיות, כגון תוכניות המעודדות גיוון כלכלי.
- **פיתוח שותפויות:** יצירת הזדמנויות לנציגים של ארגוני פיתוח כלכלי ושל כוח עבודה מקומי ומדינתי להיפגש עם מומחים פדרליים, וללמוד על משאבי התאוששות ועל תוכניות סיוע זמינות.
- **תכנון והכנה:** עידוד של מחוזות פיתוח כלכלי אזוריים לפתח אסטרטגיות פיתוח כלכלי מקיפות (CEDs) שמחזקות עמידות לסיכונים ולסכנות, כולל התאמת ה-CEDs לתוכניות להפחתת סיכונים מאושרות בידי FEMA.

**דוגמה:** תמיכה בקהילות מקומיות בפיתוח שותפויות רב-תחומיות שיכולות לחזק פרויקטים לפיתוח כלכלי; שיתוף פעולה עם ארגוני פיתוח כלכלי בנוגע לכלים, ולמדריכים שיעזרו להם לתכנן וליישם ביעילות אסטרטגיות התאוששות ועמידות.

**דוגמה:** פרסום מדריך להכנת תוכנית להפחתת סיכונים; עידוד עסקים להפחית סיכונים וליצור אסטרטגיות התאוששות שמוודאות שתהיה המשכיות בפעילות והמונעות הפרעות בכוח העבודה ובשכר.

**דוגמה:** מתן סיוע טכני ותמיכה שלב אחר שלב לתכנון התאוששות ולהכנה לאסונות לעסקים קטנים באמצעות מרכזי פיתוח עסקים קטנים מקומיים ויצירה של פלטפורמת מידע מקוונת.

### לאחר אסון

- **בניית יכולת:** סיוע בזיהוי משאבים למימון התאוששות; בנייה מחדש ומאמצי עמידות, שיכולים לכלול תמיכה במתאמי התאוששות מאסונות ומימון פרויקטים.
- **סיוע טכני, כלים והכשרה:** מתן סיוע טכני וניתוח נתונים לפיתוח כלכלי להנהגה מקומית ואזורית.

**דוגמה:** סיוע למקומות שנפגעו מאסון לנצל הזדמנויות כלכליות חדשות, לבנות כוח עבודה לעתיד ולקדם מאמצי בנייה מחדש שמוסיפים ערך לכלכלה המקומית.

**דוגמה:** תמיכה בעובדים שאיבדו את עבודתם עקב אסון, ושיתוף פעולה עם תוכניות שיקום מקצועי מדינתיות לסיוע לבעלי מוגבלויות להשיג או להשיב תעסוקה.

**דוגמה:** תיאום פעילויות של סוכנויות פדרליות (כמו FEMA ו-State, Local, Tribal and Territorial Government Resources – SLTTs) לספק ייצוב כלכלי מוקדם במהלך מאמצי ההתאוששות בעקבות הוריקן הילן; מתן ניתוח כלכלי לפני ואחרי אסון של קהילות שנפגעו; חיבור עסקים מקומיים ושותפי פיתוח כלכלי לספק סיוע טכני פדרלי ומימון פוטנציאלי; יישום יוזמות של פיתוח כוח עבודה המספקות הכשרה מקצועית לניצולים שנעקרו כלכלית להזדמנויות תעסוקה נוכחיות ומתפתחות, וכן הזדמנויות תעסוקה קצרות טווח לעובדים שנעקרו כלכלית; ביצוע מחקרי שוק הבודקים את יכולת כוח העבודה, את שרשרת האספקה ונושאי תשתית שעשויים לעכב התאוששות; וזיהוי דרכים להתגבר על מכשולים אלו כדי לעודד גיוון וצמיחה כלכלית.

**דוגמה:** ביצוע מחקרי הערכה של כוח עבודה ושל שוק עבודה, כגון המחקר שפותח בעקבות הוריקן מריה.

**דוגמה:** מתן מענקים, הנחיות טכניות והלוואות לתמיכה בפיתוח עסקים קטנים במגזרים חדשים ומתפתחים של כלכלות מקומיות ואזוריות.

### 4.3 מקרי מבחן ותובנות מניהול של משברים ושל אסונות

למרות השונות שבין אסונות והטיפול בהם בעולם, ישנם גם קווים משיקים. להלן סדרת מקרי מבחן על בסיס העבודה של המנהל האמריקני לניהול אסונות. המקרים מדגימים כיצד אזורים השתמשו ביעילות במימון ממשלתי כדי להתמודד עם ההשפעות של

אסונות, כדי להפוך לחסינים יותר באירועים עתידיים וכדי להגביר את התחרותיות הכלכלית ואת איכות החיים. בעוד שכל אסון וכל אזור הם בעלי מאפיינים ייחודיים, ניתן ללמוד הרבה על תכנון לאסונות בתקופות של "שמיים כחולים", על בניית שותפויות, על חיפוש מקורות מימון לא-מסורתיים, על עידוד מעורבות קהילתית ועל ניצול ההזדמנויות הרבות לבנות מחדש טוב יותר לאחר אירוע.<sup>16</sup>

#### דרום-מערב ארקנסו: קידום חוסן והתאוששות מאסונות באמצעות נתונים טובים יותר

על מעסיקים ועל תשתיות באזור. הנתונים נאספו בפורמט שניתן למפות באמצעות ArcGIS, תוכנה גיאוגרפית מרחבית.

- **יתרונות מסד הנתונים:** מסד הנתונים מאפשר ל-SWAPDD ולממשלות מקומיות לזהות במהירות עסקים ותשתיות שנפגעו מאסונות, להגיש בקשות למימון ולספק סיוע טכני. הוא גם משמש לתכנון יומיומי ולזיהוי הזדמנויות מימון פדרליות ומדינתיות.
- **שיתוף פעולה אזורי:** הפרויקט חיזק את הקשרים עם מחלקות מים וביוב מקומיות ומנהלי חירום, ועזר ל-SWAPDD להבין טוב יותר את צורכי הקהילה ולתאם פעילויות ברחבי המחוז.

בשנת 2008 פגעו הוריקן גוסטב והוריקן אייק יחד עם סופות טורנדו ב-72 מתוך 75 מחוזות במדינת ארקנסו. הסופות גרמו נזקים כבדים לתשתיות, לעסקים ולקהילות.

- **הצורך בנתונים טובים יותר:** בעקבות הסופות זיהתה המועצה לתכנון ופיתוח של דרום מערב ארקנסו (Southwest Arkansas Planning and Development District's (SWAPDD)) את הצורך בנתונים כלכליים ותשתיתיים טובים יותר לשיקום עתידי. היא פעלה בשיתוף עם ה-EDA לפיתוח הצעה לאיסוף נתונים אלו.
- **מענק לפיתוח מסד נתונים:** SWAPDD קיבלה מענק של 150,000 דולר מה-EDA בשנת 2009 לפיתוח מסד נתונים מקיף

#### מזרח מרכז איווה: סיוע בשטח והלוואות לעסקים התומכים בהתאוששות ובתחרותיות כלכלית

of Governments (ECICOG) קיבלה מענק של 300,000 דולר למימון שני מתאמי שיקום אסונות. מתאמים אלו סייעו לתושבים ולעסקים לקבל מימון פדרלי ומדינתי לשיקום.

- **קרן הלוואות מתחדשת (RLF):** ECICOG הקימה קרן הלוואות בסך 1.5 מיליון דולר כדי לסייע לעסקים שנפגעו מהשיטפונות. הקרן

השיטפונות בשנת 2008 פגעו ב-85 מתוך 99 מחוזות במדינת איווה, כאשר נהר סידר הציף את העיר סידר ראפידס והגיע לגובה של 30 רגל. נגרם נזק רב לבתים, לעסקים ולתשתיות.

- **מענק מה-EDA:** המועצה לממשלות מזרח-מרכז איווה (East Central Iowa Council)

16 מקרי המבחן והתובנות מבוססים על החוברת [Case Studies on Economic Recovery Following Natural Disasters](https://www.nado.org/wp-content/uploads/2013/10/Lessons-Research-Foundation_Lessons-from-the-Storm-Case-Studies-on-Economic-Recovery-and-Resilience-(National-Association-of-Development-Organizations-2015).pdf): NADO Research Foundation, *Lessons from the Storm: Case Studies on Economic Recovery and Resilience* (National Association of Development Organizations, 2015), [https://www.nado.org/wp-content/uploads/2013/10/Lessons-Research-Foundation\\_Lessons-from-the-Storm-Case-Studies-on-Economic-Recovery-and-Resilience-\(National-Association-of-Development-Organizations-2015\).pdf](https://www.nado.org/wp-content/uploads/2013/10/Lessons-Research-Foundation_Lessons-from-the-Storm-Case-Studies-on-Economic-Recovery-and-Resilience-(National-Association-of-Development-Organizations-2015).pdf). באתר ה-EDA יש גם מנגנון חיפוש לזיהוי של פרויקטים נוספים וסיפורי הצלחה, ראו "U.S. Economic Development Administration, accessed September 2025, <https://www.eda.gov/impact/success-stories?f%5B0%5D=topic%3ADisaster%20Recovery>

למרות האתגרים הצליחה ECICOG לתרום לשיקום הכלכלי של האזור ולהפוך את הכלכלה לעמידה יותר בפני אסונות עתידיים.

סייעה לעסקים לקבל מימון לרכישת ציוד חדש ולשיווק מוצרים ושירותים.

- **תוצאות השיקום:** הקרן תרמה ליצירת מקומות עבודה חדשים ולשימור מקומות עבודה קיימים.

## ניו אורלינס הגדולה: בניית יתרונות תחרותיים לחיזוק עמידות כלכלית

השיווק והסיוורים, מה שהפך לפורום לדיונים אסטרטגיים על פיתוח כלכלי אזורי.

- **חיזוק היזמות:** The Idea Village קיבל מענק של 800,000 דולר מה-EDA לבניית תשתית לתמיכה ביזמות בניו אורלינס, ובכלל זה ארגון של שבוע היזמות הראשון בעיר בשנת 2009. האירוע משך סטודנטים מבתי ספר לעסקים מובילים בארצות הברית אשר סייעו ליזמים מקומיים לפתח תוכניות אסטרטגיות ולצמוח.
- **פיתוח מרכז הביוטכנולוגיה:** New Orleans BioInnovation Center קיבל מענק של 1.25 מיליון דולר מה-EDA לצורך התכנון והאדריכלות של המתקן שלו. המתקן נפתח בשנת 2011, והוא כולל מעבדות ומשרדים להשכרה לחברות סטארט אפ בתחום הביוטכנולוגיה.
- **תוצאות השיקום:** המענקים והמאמצים המשותפים תרמו ליצירת מקומות עבודה חדשים, לשימור מקומות עבודה קיימים ולגיוון הכלכלה האזורית. ניו אורלינס הפכה למרכז יזמות ומשכה אליה כישרונות והון.

הוריקן גוסטב והוריקן אייק פגעו בחוף המפרץ וגרמו נזקים כבדים לתשתיות, לעסקים ולקהילות, בייחוד בתעשיות הנפט, הגז, הדיג והתיירות.

- **צורך בגיוון כלכלי:** כבר לפני עונת ההוריקנים של שנת 2008 היו מנהיגים אזוריים ומקומיים מודאגים מהתלות בתעשיות הנפט, הגז, הדיג והתיירות, וחיפשו דרכים לגוון את הכלכלה.
- **מאמצי שיקום:** ארגונים כמו New Orleans BioInnovation Center, Greater New Orleans, Inc. (GNO, Inc.), The Idea Downtown Development District ו-Village of New Orleans השתמשו בכספי שיקום מאסונות מאת ה-EDA כדי לחזק את הכלכלה האזורית ולהגביר את התחרותיות הכלכלית.
- **שיתוף פעולה אזורי:** GNO, Inc. קיבל מענק של 750,000 דולר מה-EDA לצורך הרחבת פעילויות של פיתוח עסקי, ובהן משימות שיווק ממוקדות וסיוורים להיכרות עם האזור. הארגון פרס רשת של שותפים לתכנון משימות

## חוף המפרץ של טקסס: גיוון השקעות לשיקום מאסונות לצורך חידוש כלכלי ארוך טווח

וזיהוי פרויקטים שיכולים לתרום לשיקום הכלכלי ארוך הטווח של האזור.

- **תמיכה בעסקים קטנים:** H-GAC קיבלה מענק של 10 מיליון דולר מה-EDA לצורך הקמת קרן הלוואות מתחדשת (RLF) לשיקום כלכלי. הקרן סייעה לעסקים קטנים ולממשלות מקומיות לקבל מימון לפרויקטים שונים, ובהם רכישת ציוד חדש ובניית מתקנים עמידים יותר.

הוריקן אייק פגע בחוף המפרץ של טקסס בחודש ספטמבר 2008, גרם נזק רב לרכוש, הציף אזורים רבים וגרם ל-84 הרוגים ונזק של מעל 12 מיליארד דולר בטקסס בלבד. הסופה השפיעה בצורה חמורה על מגזרי הנפט והגז, התיירות והבריאות.

- **מאמצי שיקום אזוריים:** המועצה לאזור יוסטון-גלווסטון (Houston-Galveston Area Council) החלה במאמצי שיקום אזוריים מקיפים, ובהם מיפוי נזקים לתשתיות קריטיות

- מה שהגדיל את קיבולת הנמל והוביל להשקעות פרטיות נוספות.
- **חזוק היזמות:** H-GAC הקצתה 10 מיליון דולר לשיפוץ ולמודרניזציה של מבנה היסטורי המשמש אינקובטור לביוטכנולוגיה וביו-רפואה באוניברסיטת טקסס. השיפוצים כללו העברת ציוד קריטי מהמרתף כדי להפחית את הסיכון לשיבושים בשירותים במהלך הצפות עתידיות.
- **פרויקטים ציבוריים:** נמל גלווסטון קיבל מענק של 10 מיליון דולר לשיקום ולשדרוג מתקני הנמל. הפרויקט כלל תיקון רציפים והרחבתם,
- **הוצאות השיקום:** המענקים והמאמצים המשותפים תרמו ליצירת מקומות עבודה חדשים, לשימור מקומות עבודה קיימים ולגיוון הכלכלה האזורית. האזור הפך לעמיד יותר בפני סופות עתידיות.

## מרכז מזרח ורמונט: שיתופי פעולה ועמידות עתידית

- **סיוע לעסקים קטנים:** TRORC זיהתה את הפגיעות של עסקים קטנים לאסונות טבע, והקימה תוכנית הכשרה לסיוע לעסקים בתכנון המשכיות הפעילות. התוכנית כללה נושאים כמו שמירת רשומות, רכישת גנרטורים ואחסון רשומות מחוץ לאתר.
- **הכנה לעתיד:** TRORC עבדה עם קהילות מקומיות לפיתוח תוכנית להפחתת סיכונים, ובהן מיפוי של סיכוני הצפות ושיפור תשתיות. כמו כן היא סיפקה הכשרה במערכת פיקוד אירועים כדי לסייע למנהיגים מקומיים להבין את תפקידיהם במהלך אסונות.
- **חיזוק שיתופי פעולה:** תהליך השיקום חיזק את הקשרים של TRORC עם ממשלות מקומיות, מדינתיות ופדרליות, וכן עם תושבים מקומיים. כמו כן היא פיתחה תוכניות חדשות כמו Vermont Economic Resiliency Initiative (VERI) להערכת השפעותיהם של אסונות טבע על הכלכלה והפחתתם.
- הסופה הטרופית איירין גרמה נזק רב במרכז מזרח ורמונט, ובכלל זה הצפות שהרסו בתים, גשרים וכבישים. יותר מ-3,500 בתים, 2,000 קטעי כבישים ו-20,000 דונם של שטחים חקלאיים נפגעו או נהרסו.
- **תגובה מיידית:** המועצה האזורית Two Rivers-Ottawaquechee Regional Commission (TRORC) הפכה לגורם מרכזי בתיאום מאמצי השיקום, ובכלל זה סיוע במעבר של תהליכי מענקים פדרליים ותמיכה בקהילות מקומיות.
- **תוכנית רכישת נכסים:** TRORC יישמה תוכנית לרכישת נכסים שהציעה לתושבים באזורים מועדים להצפות לעבור לאזורים גבוהים יותר. התוכנית מומנה בידי FEMA ו-U.S. Department of Housing and Urban-Development (HUD), ורכשה מעל 100 נכסים ברחבי המדינה.

## דרום-מערב מסצ'וסטס: חיזוק עסקים וקהילות באמצעות שיקום מאסונות

של יותר מ-3,000 תושבים, והפך לחלק מתהליך הריפוי של הקהילה. התוכנית כללה מענקים לעסקים שנפגעו, כמו "Deli s'Milano" ו-"Shoes Glory".

- **שינויים בקוד התכנון במונסון:** הטורנדו גרם לנזק של 11.9 מיליון דולר במונסון, כולל נזק למבנים היסטוריים. PVPC סייעה לעיירה לעדכן את תוכנית האב ואת קוד התכנון כדי לאפשר בנייה מחדש בהתאם לאופי ההיסטורי של העיירה.
- **תמיכה בעסקים קטנים ובינוניים:** PVPC ו-Capital Common קיבלו מענק נוסף של 600,000 דולר מה-EDA בשנת 2013 לסיוע לעסקים מקומיים שעדיין נאבקו להתאושש מהאסונות של שנת 2011. המענק כלל 500,000 דולר לקרן הלוואות מתחדשת (RLF) ו-100,000 דולר לסיוע טכני ולניתוח מערכות שיקום קיימות.
- **שילוב עסקים מקומיים בהכנה ובשיקום מאסונות:** PVPC עבדה עם בעלי עניין לשיפור ההכנה והשיקום של עסקים מקומיים. הם ערכו פגישות עם לשכות מסחר, עם מנהלי חירום ועם יועצי עסקים כדי להבין כיצד עסקים מקבלים מידע לפני אסון, במהלכו ואחריו.

ביום 1.6.2011 פגעה סדרה של שש סופות טורנדו בניו אינגלנד. הטורנדו הגדול וההרסני ביותר פגע במערב מסצ'וסטס, עבר דרך 11 קהילות במחוזות המפדן ו-ווסטר. הוא גרם לשלושה מקרי מוות ונזק של כ-23.9 מיליון דולר למבנים, לכבישים ולתשתיות ללא ביטוח. הוא הרס 319 בתים והשאיר 600 בתים נוספים עם נזק מבני חמור. הסופה הטורפית איירן בחודש אוגוסט ונור'איסטר בחודש אוקטובר גרמו נזקים נוספים, והגבירו את הדחיפות במאמצי השיקום.

- **מאמצי שיקום מקומיים:** המועצה לתכנון עמק פיוניר (Planning Valley Pioneer Commission (PVPC)) עבדה בשיתוף פעולה עם הערים ועם העיירות שנפגעו כדי לסייע בשיקום ובהכנה לאסונות עתידיים. PVPC והעיר ספרינגפילד קיבלו מענק לשיקום מאסונות מה-EDA – סך של 37,000 דולר לבניית יכולות מקומיות וסך של 250,000 דולר לפיתוח אסטרטגיית שיקום.
- **Rebuild Springfield:** ספרינגפילד, העיר הגדולה ביותר בעמק פיוניר, חוותה את הנזק הכבד ביותר מהטורנדו, נזק של מעל 170 מיליון דולר. תהליך התכנון של Rebuild Springfield בהובלת Develop Springfield כלל השתתפות

מקרי המבחן מספקים תובנות חשובות על האופן שבו קהילות ואזורים יכולים להתמודד עם אסונות טבע ולשפר את החוסן הכלכלי שלהם, ככלל עולה כי סדר יום ברוך, מתודולוגי ומעשי מסייע לטיפול באירועי קיצון. המאפיינים המשותפים לכל המקרים הם אלה (איור 18):

- החשיבות של איסוף נתונים ושל מאגרי מידע
- שיתוף פעולה אזורי
- תמיכה בעסקים קטנים
- גיוון כלכלי
- תכנון והיערכות מראש לאסונות

## אסונות וחוסן כלכלי: תובנות ממקרי מבחן



1.8. חדשנות ותהליכי התאוששות מאסון

ומנגיש מדדים ונתונים רלוונטיים בתחום הפיתוח הכלכלי והחברתי ומאפשר לעקוב אחר מצב הפיתוח באזור, לזהות מגמות צמיחה ושינויים משמעותיים, ולספק תצוגה עדכנית ומהימנה. המידע שנאסף משמש קשת רחבה של משתמשים, כולל משקיעים פוטנציאליים, משרדי ממשלה, גופים פילנתרופיים, רשויות מקומיות, יזמים מקומיים, חוקרים וארגוני חברה אזרחית.

מטרותיו של מסד הנתונים כוללות יצירת תמונה מקיפה ועדכנית על הגליל המזרחי, יצירת בסיס נתונים אמין לקבלת החלטות מושכלות, שיפור התיאום ושיתוף הפעולה בין גורמים שונים, פיתוח מדד אינטגרטיבי לפיתוח כלכלי אזורי ומיפוי אתגרים כלכליים מרכזיים. העקרונות המנחים לתהליך בניית המסד כוללים שיתוף פעולה ומחויבות שותפים, רלוונטיות, עדכניות, נגישות, פרטיות ואבטחת מידע, גמישות והתאמה, שקיפות והיוועצות עם משרדי ממשלה ובעלי עניין שונים. המידע ייאסף בשלבים לפי תעדוף של השותפים, ויכלול תחומים כמו תעשייה ועסקים, תיירות, חקלאות, תשתיות פיזיות תומכות,

### 4.4 הזירה בישראל והגליל המזרחי

בתוך כל האתגרים שבפנינו והפינוי בצפון ניכרות שתי מגמות עיקריות: (א) **יצירה של מסמכים רעיוניים כלליים המבוססים על שולחנות עגולים ועל שיח אזורי**. יוזמות אלו היו חשובות בתחילת המלחמה. בשלב הנוכחי יש צורך בריכוז ובתכלול של היוזמות לסדר יום קוהרנטי; (ב) **יוזמות חדשניות הצומחות מלמטה בשיתוף עם הפילנתרופיה**. דוגמה לשתי יוזמות הן "מרכז ידע אזורי גליל מזרחי" (שהוקמה לפני המלחמה) ו"הבית לעסקים". כמו כן, גם מנהלת האגרי-פודטק שהוקמה לפני המלחמה המשיכה לתפקד ולשמש עוגן חשוב באזור. החשיבות של יוזמות אלו היא בהיותן כלים היוצרים חוסן גם עבור השנים הבאות.

#### ■ מרכז ידע אזורי גליל מזרחי

מרכז הידע אזורי גליל מזרחי הוא יוזמה ליצירת מסד נתונים מקיף ועדכני על צמיחה ופיתוח, שמטרתו לספק מידע מקיף לקבלת החלטות מבוססות נתונים בכל תחומי איכות החיים בגליל. המרכז מנתח

הון אנושי, מנועי צמיחה ופעילות תומכת עסקים, מקרו-כלכלה אזורית ונתונים סוציו-אקונומיים.

#### ■ **הבית לעסקים**

**הפגיעה של קריית שמונה איננה רק ברמה המיידית אלא גם ברמת הצמיחה העתידית. הפסקת הפעילות הממושכת, לצד החשש להמשך היציבות הביטחונית בגבול הצפון, מעמידים בספק את יכולת העיר להשתקם כלכלית וחברתית. זאת ועוד, חלק ניכר מהתושבים עדיין לא חזרו, והצפי הוא שחלקם לא ישובו כלל, מה שיפגע משמעותית בתשתית החברתית-קהילתית בעיר.**

אחידות בקריטריונים יוצרים עומס, עיכובים ולעיתים גם יתור של בעלי עסקים על מימוש זכויותיהם. ואם לא די בכך, באזור פועלים "מאכערים" – גורמים לא-מקצועיים שגובים עמלות בגובה 20%-30% מהפיצויים המתקבלים, ומעודדים הגשת תביעות לא-תקינות שמקשות עוד יותר על המערכת.

ההקמה של "הבית לעסקים" הונעה על ידי תקציב הפעלה פילנתרופי ראשוני יחד עם כספי העיר, ובהמשך, בהתאם לסעיף מיצוי הזכויות בהחלטת הממשלה 3265 לאשכול גליל מזרחי, הפעילות מתרחבת ואליה מצורפות רשויות נוספות.

#### **4.5 מסקנות: במישור הלאומי ומבחינת גליל מזרחי**

**בכל הנוגע לכלים ולמתודולוגיות לניהול ולהתמודדות עם אירועי אסון – ישראל נמצאת מאחור. למעשה אין בישראל גוף המתכלל והמסייע מתודולוגית להתמודדות עם השיקום. מצב עניינים זה מקשה הן על השיקום והן על הניצול של המשאבים שהוגדרו בהחלטת ממשלה.**

מבחינת הגליל המזרחי, גופים רבים השקיעו מאמצים כדי להתמודד עם החסר ולגבש כלים חדשים להתמודדות עם המצב. עם זאת בהיעדר גוף מקצועי מלווה נבנו יוזמות אלו מלמטה, ללא סיוע ותמיכה. מהלכים אלו הם ראויים וחשובים, אולם הם אינם מספיקים ואינם חלק מתוכנית התאוששות כלכלית הוליסטית. ואולם האזור והעסקים רוויים ועייפים מיזמות, מתוכניות ומשיח על שולחנות עגולים. המטרה צריכה להיות לבנות סדר יום מעשי ובו פרויקטים ישימים סביב יעדי זמן ברורים.

בתגובה למצב החירום הוקמה שותפות "הבית לעסקים" – פלטפורמה עירונית אזורית אשר מסייעת במאמצי השיקום והצמיחה של פעילותם הכלכלית של העסקים באמצעות מתן מידע, ייעוץ, ליווי עסקי ומדיניות. "הבית לעסקים" הוא למעשה שותפות בין עיריית קריית שמונה, קרן רש"י, קרן ביחד, ראסל ברי, JFNA, יוזמת בלומברג, קרן הפועלים, ואשכול גליל מזרחי. השותפות נולדה בעקבות רעיון של ירדן ארליך, מנהל אגף תעשייה, עסקים ותיירות בקריית שמונה, והתרחבה לפעילות עם אשכול גליל המזרחי כולו.

שותפות זו הוקמה על רקע המצב הכלכלי בעיר קריית שמונה. כ-60% מהעסקים חזרו לפעול (חלקם במתכונת חלקית בלבד), אך כרבע מהעסקים עדיין מתלבטים אם לחדש את פעילותם או להעתיקה לצמיתות. בעלי העסקים מתמודדים עם קושי רב במיצוי זכויותיהם מול מוסדות המדינה. עיקר הקושי הוא ביישום התביעות במסלול "האדום", הכולל נזקים עקיפים והוא ללא תקרת סכום. המציאות הברוקרטית המורכבת, מחסור בליווי מקצועי וחוסר

#### **המלצות:**

- בטווח המידי יש צורך בזיהוי ובעידוד של מיזמים פורצי דרך בחיזוק הכלכלה האזורית.
- בהיעדר מסלולים ברורים וכלים מתודולוגיים קיימים, מומלץ לגבש תוכנית אסטרטגית כלכלית לגליל המזרחי על בסיס המתווה של המנהל הכלכלי של ארצות הברית. תוכנית זו תסייע לבנות נרטיב משותף וסדר יום ברור שלאורו כל השותפים באזור פועלים. תוכנית זו גם תסייע בגיוס המשאבים הדרושים. תוכנית זו תכלול גם אסטרטגיה למיצוי ולפיתוח ההון האנושי כחלק מבניית החוסן הכלכלי והקהילתי באזור.



קרדיט: דוברות קרית שמונה

פרק 5

**מסקנות ומסגרת  
מומלצת לפעולה**

# מסקנות ומסגרת מומלצת לפעולה

- 5.1 מסקנות: זירה לאומית / גליל מזרחי**

המסקנות העיקריות שעולות מן המסמך באשר למישור הלאומי הן אלו:

  - **פיקוד העורף ורשות החירום הלאומית (רח"ל)** מטפלים באירועים בזמן התרחשותם, אך חסרה הגדרה וחקיקה בתחום אסונות שתהווה מסד לשיקום ארוך טווח באירועים מוכי אסון.
  - **במהלך מלחמת חרבות ברזל** גובשו 156 החלטות, מתוכן 29 ממוקדות בצפון. ניתוח החקיקה וריבוייה משקפים את היעדרה של מערכת מסודרת להתמודדות עם אירועי אסון.
  - **מנהלת תנופה** הוקמה במודל היברידי עבור אזור מורכב מאוד ברמה הדמוגרפית והמרחבית. מדובר באזור הכולל רשויות חלשות עם צרכים שונים, שלחלקן יש בעיות של אמון מול השלטון המרכזי. בשונה מ"תקומה" המעוגנת בחוק, "תנופה" היא גוף חסר סמכויות בעל כוח אדם מוגבל (תשעה תקנים כולל מזכירה ונהג).
  - **בכל הנוגע לכלים ולמתודולוגיות לניהול ולהתמודדות עם אירועי אסון** – ישראל נמצאת מאחור. למעשה אין בישראל גוף המתכלל והמסייע מתודולוגית להתמודדות עם השיקום. מצב זה של היעדר כלים וידע יצר כשל עמוק הן באשר לאופן שבו נוסחה החלטת הממשלה והן באשר לניהול של שיקום הגליל המזרחי והצפון.
- המסקנות העיקריות שעולות מן המסמך באשר למישור המקומי הן אלו:

  - **הגליל המזרחי:** מדובר באזור ועיר ראשה פגיעים במיוחד שנקלעו למשבר עם פרוץ המלחמה והפינוי של התושבים, וכעת ניתן להגדירו כאזור מוכה אסון בשל העיכוב בחקיקה והיעדר תוכניות שיקום מסודרות לטווח ארוך.
  - **החלטות הממשלה:** ישנה חשיבות רבה להתייחסות גאוגרפית. במקרה של החלטות אין התייחסות ייעודית לגליל המזרחי, וההתייחסות ל"צפון" כמכלול – ללא הבנה של האקוסיסטם הכלכלי והחברתי – מקשה על היישום ועל הפעולה. זאת ועוד, החלטות הממשלה חסרות מרכיבים מרכזיים החיוניים לניהול ולשיקום של הגליל המזרחי.
  - **תוכנית החומש:** מדובר במסגרת פעולה רחבה הכוללת ריבוי נושאים ותתי-אזורים בחבל צפון, אך היא עדיין אינה מתורגמת למסלולים או לפעולות קונקרטיות. ישנה חשיבות רבה להלימה ולסינרגיה בין התחומים השונים.
  - **מעורבות הפילנתרופיה:** מעורבות זו התרחבה והתחזקה בשל היעדר גוף ייעודי לטיפול בשיקום ארוך טווח. עם זאת, פעילות פילנתרופית אינה יכולה להוות תחליף למוסדות המדינה מבחינה תקציבית או ניהולית. כמו כן, לרוב אין בידי הפילנתרופיה את המומחיות הנדרשת בניהול משברים ואסונות.
  - **יזמות מקומיות:** גופים רבים השקיעו מאמצים כדי להתמודד עם החסר ולגבש כלים חדשים, אך בהיעדר גוף מקצועי מלווה נבנו יזמות אלו מלמטה, ללא סיוע ותמיכה. מהלכים אלו הם ראויים וחשובים, אך אינם מספיקים ואינם חלק מתוכנית התאוששות כלכלית הוליסטית.

הכלכלה האזורית ותמיכה בתשתיות ובהון אנושי ייעודי לשיקום.

## המלצות לפעולה בזירה המקומית

### ג. תיקוני חקיקה והגדרות

- בשלב זה של המשבר חשוב להתמקד בעשייה ובפיתוח, וההמלצה היא לנסות לתקן או להרחיב את החקיקה באופן שיגדיר את אזור הגליל המזרחי והעיר קריית שמונה כאזור מוכה אסון כלכלי. מדובר באסון שיש לו פנים מגוונות; המשבר הכלכלי והתעסוקתי של אובדן מקומות העבודה, ירידה בהכנסות והוצאות משמעותיות לשיקום פוגע בכלל המגזרים. ההגדרה תסייע להבין את המתודולוגיה ואת הכלים שבאמצעותם יש לשקם חבל ארץ זה.
- על מנת לאפשר שיקום אפקטיבי חשוב לקדם החלטה ממוקדת בגליל המזרחי או להוסיף תקציבים ייעודיים לנושאים חסרים ההכרחיים לתוכנית השיקום, תוך התייחסות גם להאצה של עוגנים מרכזיים ולתמיכה בהם (אוניברסיטה, רכבת), עוגנים הנמצאים בתהליך פיתוח.

### ד. פעולה ויישום

- מומלץ להקים מנהלת שיקום ייעודית לגליל המזרחי אשר תפעל בחמש שנים הקרובות. גוף זה יפקד על יישום החלטת הממשלה ויתכלל אותה, וכן יתכלל את כלל הפעולות הכלכליות; הוא גם יקדם מיזמים חדשניים פורצי דרך, בדגש על מיזמים שיש להם השפעה אזורית והשפעה על פיתוח האקוסיסטם, ובכלל זה מיזמים של הפילנתרופיה. חשוב שגוף זה ימפה את כל הגורמים העוסקים בפיתוח הגליל המזרחי ויהיה בקשר עימם.
- חשוב לגבש תוכנית אסטרטגית לשיקום הגליל המזרחי המבוססת על **חדשנות ועל חלוקה תקציבית לפי קריטריונים**. יש לראות לעניין זה את תבנית העבודה של ניו זילנד (ראו לעיל). נכון להיום נשארה החשיבה על האזור ברמת המקור, והיא עדיין איננה מתורגמת למיזמים ברורים וללוחות זמנים ואין הבנה של היחסים ושל הסינרגיה ביניהם. התוכנית חייבת להתייחס לתתי-אזורים במרחב כדי לייתר מאבקים בין הרשויות. חשוב שהתוכנית תתמקד בנושאים הבאים: יישום מטרות אסטרטגיות כלכליות; תרגום של המטרות ליוזמות

## 5.2 המלצות: זירה לאומית / גליל מזרחי

מלחמת חרבות ברזל היא מראה המשקפת את הקושי של מדינת ישראל להתמודד עם שיקום ארוך טווח של חבל ארץ מורכב. כשנתיים מפרוץ המלחמה חלק גדול מן המנגנונים ומן הסיוע עוד לא הגיע ליעדו, ומבנה ההחלטות יקשה מאוד על שיקום האזור. זוהי הזדמנות להכין את המנגנונים ואת הכלים לטיפול בשיקום ארוך טווח של אירועי קיצון עתידיים.

## המלצות לפעולה בזירה הלאומית

### א. חקיקה ושיום

- מומלץ המשך לימוד והעמקה בנושא של החקיקה בנושא של אירועי אסון והפעלה של מנגנוני תגובה; קידום של הגדרות לשימוש אחוד של מושגי מפתח לתיאור אירועי קיצון, מאפיינים וסוגיהם, שיעוגנו בחקיקה ויסייעו במקרים של אסונות להכריז על אזור כמוכה אסון.
- רצוי לקדם חקיקה ייעודית שתתמקד בהתאוששות לטווח ארוך ובתיאום בין הגופים (פיקוד העורף, רח"ל וגוף חדש ייעודי להתאוששות לטווח הארוך). החקיקה תספק מסגרת לתגובה לאסונות, ובכלל זה הקצאת משאבים והקמת פרוטוקולים, כמו למשל חוק סטפורד המאפשר לנשיא ארצות הברית להכריז על אסון גדול ולספק משאבים פדרליים לסיוע.

### ב. ניהול והקמת גופים מקצועיים

- מומלץ להקים יחידה ייעודית במסגרת משרד הכלכלה, או לחלופין חברה ממשלתית או בשיתוף עם משרדי ממשלה רלוונטיים נוספים, אשר תתמקד בהתמודדות עם התאוששות ארוכת טווח, בדומה למודל ה-EDA. נדרש לבצע ניתוח מעמיק נוסף כדי להתאים את המודל לצרכים ולהקשר הישראלי. תפקידי היחידה יהיו פיתוח תשתית מתודולוגית ותקציבית למגוון תרחישי קיצון, וכן קידום מנגנוני תיאום בין כלל הגורמים העוסקים בתהליכי התאוששות מאסונות.
- בטווח המיידי כדאי לתקן את התוכנית להאצה כלכלית ולהשבת פעילות עסקית בגליל המזרחי (החלטת ממשלה מספר 3265 מיום 20.7.2025) בהתאם לבעיות שצויינו בפרק 3. בייחוד יש צורך בזיהוי ובעידוד של מיזמים פורצי דרך בחיזוק

- קיימת חשיבות לפיתוח מנגנון ייעודי להתמודדות עם אירועי קיצון באזור הגליל המזרחי. פיתוח מנגנון מסוג זה מחייב גישה מובנית הכוללת הגדרת גורם מוביל, פירוט מרכיבי המנגנון ותכנון מדויק של אופן פעולתו.
- ברורות ויישומיות; גיבוש של קבוצה של פרויקטים בקנה מידה משמעותי המנהלים יחד ושיש ביניהם זיקה; גישת ניהול מתואמת המוודאת יישום מיטבי, ללא חפיפות או פערים; יישום כולל המבוסס על חמישה שלבים – יוזמה, הגדרה, תכנון, ביצוע וסגירה.

## סיכום- חשיבותו של השיקום ארוך הטווח

הגליל המזרחי מתאפיין באוכלוסייה מגוונת מאוד – יהודים, דרוזים וערבים, חילונים ודתיים, תושבי ערים, מושבים וכפרים. בייחוד בתקופה של קיטוב חברתי בישראל, חשוב במיוחד להשקיע בחיזוק ושימור החיים המשותפים באזור, ולסייע בכל קהילה לאיחוי פצעים פנימיים וגם לחיבור בין כולם. הזנחה בקידום סובלנות, שוויון וצמצום גזענות ושנאה עלולה לגבות מחיר כבד באזור שזהותו מבוססת על מפגש עשיר ומורכב של אנשים מרקעים שונים כל כך.

במהלך העשורים האחרונים התמודד הגליל המזרחי עם כמה משברים; האתגר המרכזי, אז כהיום, נותר שיקום ארוך טווח וניהול מושכל של המשאבים לטובת צמיחה אזורית. בשונה מניהול המשבר לאחר מלחמות קודמות, ישנה חשיבות עליונה לגיבוש מסגרת עקרונית ומארגנת, אשר תסייע בקידום תוכנית פעולה הוליסטית לשיקום הגליל המזרחי.

ובראייה רחבה יותר, מסמך זה דן בחשיבות ההיערכות לאסונות ובייחוד בהיבטים של שיקום ארוך טווח. הצלחתו של תהליך השיקום תלויה בתשתית עבודה מוקדמת ובחקיקה התומכת במענה יעיל ומהיר. המסמך מצביע על פרקי הזמן הארוכים שנדרשים לממשלה כדי להתמודד עם המשבר, שעדיין נמצא בעיצומו, בעקבות היעדרה של חקיקה מספקת. יש להפיק לקחים מהמשבר הנוכחי ולרכוש הבנה מעמיקה של המושגים ושל ההגדרות הקשורים להתמודדות אפקטיבית עם אסונות. כמו כן, נדרשת הבחנה בין מסגרות ניהול שונות לבין תהליכי שיקום כלכלי, לצד חשיבות גבוהה לתיאום ולשיתוף פעולה בין כלל הגורמים המעורבים בהתאוששות. זאת ועוד, חיוני להכין מראש כלים ומתודולוגיות מתקדמות לניהול משבר כלכלי שלאחר אסון לשם מיצוי מיטבי של משאבים ולצורך ייעול תהליכי השיקום. בעת המשבר כלים אלו מופעלים מיידית ומאפשרים שיקום וצמיחה מהירים.

**כלים אלו נדרשים עבור המשבר והאסון הבא, ויש חשיבות רבה בבנייה של תשתית זו עבור מדינת ישראל ותושביה.**

נספחים

## נספח 1: פעילות פילנתרופית בגליל המזרחי- מיפוי חלקי

קהילה	רווחה	השכלה	כלכלה ותעסוקה
<p>&lt;&lt; החטיבה להתיישבות תקצוב תשתיות ורשויות</p> <p>&lt;&lt; משרד הנגב והגליל</p> <p>&lt;&lt; מרכזי צעירים</p> <p>&lt;&lt; הסוכנות היהודית שתפיות הצפון</p> <p>&lt;&lt; מפקדת אלון (פקע"ר)</p> <p>&lt;&lt; סיוע לממשלה במצבי משבר</p> <p>&lt;&lt; החברה למתנ"סים צעירים ומשפחה</p> <p>&lt;&lt; גליליסט</p> <p>&lt;&lt; תוכנית למובילי שינוי בכירים</p> <p>&lt;&lt; אשכול גליל מערבי</p> <p>&lt;&lt; חברה וקהילה - ברשויות</p> <p>&lt;&lt; גוינט אלכא ומנהלת תנופה</p> <p>&lt;&lt; מובילי תוכנית השיקום</p> <p>&lt;&lt; מצפיינים צעירים</p> <p>&lt;&lt; לובי צעירים</p> <p>&lt;&lt; הרשת הגלילית</p> <p>&lt;&lt; צעירים</p> <p>&lt;&lt; ישראל 2050</p> <p>&lt;&lt; צעירים</p> <p>&lt;&lt; לובי 1701</p> <p>&lt;&lt; גוף כלכלי אזורי</p> <p>&lt;&lt; הביתה חוזרים</p> <p>&lt;&lt; לגליל</p> <p>&lt;&lt; שפה ונרטיב ייחודי לגליל</p> <p>&lt;&lt; הננו</p> <p>&lt;&lt; צעירים, קהילה</p> <p>&lt;&lt; חוזרים הביתה - מיסודה של רעיה שטראוס</p> <p>&lt;&lt; מעורבות תושבים בחזרה הביתה</p> <p>&lt;&lt; הביתה</p> <p>&lt;&lt; מיזמים חינוכיים</p> <p>&lt;&lt; עמותת אופק</p> <p>&lt;&lt; שירות לאומי</p> <p>&lt;&lt; מרכז מעשה</p> <p>&lt;&lt; מכינת אופק, וגרעין מעשה</p> <p>&lt;&lt; קרן רש"י</p> <p>&lt;&lt; תכנית אקוסטם בקריית שמונה ותכנית מנהיגות</p>	<p>&lt;&lt; מוטב יחדיו</p> <p>&lt;&lt; בינוי קהילה</p> <p>&lt;&lt; עמותת שחר</p> <p>&lt;&lt; התיישבות</p> <p>&lt;&lt; דרור ישראל</p> <p>&lt;&lt; חינוך</p> <p>&lt;&lt; מעוז</p> <p>&lt;&lt; מובילי קהילות</p> <p>&lt;&lt; בברנקו וויס</p> <p>&lt;&lt; חינוך</p> <p>&lt;&lt; קרן אדמונד דה רוטשילד (ישראל)</p> <p>&lt;&lt; השכלה ומנהיגות</p> <p>&lt;&lt; קרן גנדיר</p> <p>&lt;&lt; קהילות מקומיות, ערבים</p> <p>&lt;&lt; קרן שחרף</p> <p>&lt;&lt; השקעה בקהילות ועמותות</p> <p>&lt;&lt; ביחד-קרן מש' קרסו</p> <p>&lt;&lt; ליווי רשויות בתחום צעירים</p> <p>&lt;&lt; מיזם מעלה - קרן רש"י, קרן גנדיר</p> <p>&lt;&lt; ומשרד הנגב, הגליל</p> <p>&lt;&lt; רשויות הצעירים</p> <p>&lt;&lt; צעירים</p> <p>&lt;&lt; רוח הגליל/ הביתה</p> <p>&lt;&lt; פעילות רוחבית, צעירים</p> <p>&lt;&lt; קרן ראודברג</p> <p>&lt;&lt; תמיכה בגליליסט</p> <p>&lt;&lt; קרן שוסטרמן</p> <p>&lt;&lt; עשייה חברתית ציונית</p> <p>&lt;&lt; קרן ראסל ברי</p> <p>&lt;&lt; חיזוק זהות יהודית</p> <p>&lt;&lt; קרן דיאן וגילפורד גלייזר</p> <p>&lt;&lt; זהות יהודית</p> <p>&lt;&lt; JFNA</p> <p>&lt;&lt; תמיכה בגליליסט</p> <p>&lt;&lt; פדרציית ניו יורק</p> <p>&lt;&lt; תרומה למכללה ולמרכז ידע</p> <p>&lt;&lt; מגבית קנדה</p> <p>&lt;&lt; ושותפות חוף אל חוף</p> <p>&lt;&lt; מרכז ידע ואקדמיה בכיכר</p> <p>&lt;&lt; פדרציית לוס אנג'לס</p> <p>&lt;&lt; תוכניות רוחביות</p>	<p>&lt;&lt; שותפויות אדמונד דה רוטשילד</p> <p>&lt;&lt; מנהיגות צעירה</p> <p>&lt;&lt; עמותת ביצור</p> <p>&lt;&lt; חינוך קהילה והתיישבות</p> <p>&lt;&lt; איילים</p> <p>&lt;&lt; התיישבות, תרבות, חברה</p> <p>&lt;&lt; עושים שכונה</p> <p>&lt;&lt; הצמחת מנהיגות שכונתית</p> <p>&lt;&lt; תנועת אור</p> <p>&lt;&lt; התיישבות בנגב ובגליל</p> <p>&lt;&lt; תוצרת הארץ</p> <p>&lt;&lt; קהילות סטודנטים וקהילות צעירים</p> <p>&lt;&lt; קדמה</p> <p>&lt;&lt; חיזוק חוסן קהילתי</p> <p>&lt;&lt; תורנו - דרור ישראל</p> <p>&lt;&lt; חינוך</p> <p>&lt;&lt; תנועת תרבות</p> <p>&lt;&lt; חוסן חברתי דרך תרבות ואומנות בפריפריה</p> <p>&lt;&lt; דרך רביד - מפלסי נהיב</p> <p>&lt;&lt; פעילויות בגליל ועוטף עזה</p> <p>&lt;&lt; גלילה</p> <p>&lt;&lt; שיפור איכות החיים בפריפריה</p> <p>&lt;&lt; זיו נעורים</p> <p>&lt;&lt; מרכזים ימיים עבור נוער בסיכון</p> <p>&lt;&lt; השומר החדש</p> <p>&lt;&lt; חברה, אדמה ומורשת</p> <p>&lt;&lt; ארגון 121</p> <p>&lt;&lt; תשתיות חברתיות</p> <p>&lt;&lt; מרכזים לצדק חברתי</p> <p>&lt;&lt; הכשרה לפעילים חברתיים</p> <p>&lt;&lt; אחוות תורה</p> <p>&lt;&lt; טיפוח קהילה חרדית</p> <p>&lt;&lt; מקו"ם</p> <p>&lt;&lt; שוויון חברתי וקהילות</p> <p>&lt;&lt; לב אחד</p> <p>&lt;&lt; שיקום יישובים</p> <p>&lt;&lt; כל ישראל חברים/ ממזרח שמש</p> <p>&lt;&lt; מנהיגות צעירה</p> <p>&lt;&lt; יעדים לצפון</p> <p>&lt;&lt; עיוורון ולקויות ראייה</p>	<p>&lt;&lt; עמותת אחינועם</p> <p>&lt;&lt; קידום שוויון הזדמנויות</p> <p>&lt;&lt; אג. הסטודנטים</p> <p>&lt;&lt; תל חי</p> <p>&lt;&lt; קרן שחרף</p> <p>&lt;&lt; קהילה וצעירים</p> <p>&lt;&lt; הקרן לידידות</p> <p>&lt;&lt; תמיכה כלכלית</p> <p>&lt;&lt; משרד הביטחון</p> <p>&lt;&lt; זכויות מילואימניקים</p> <p>&lt;&lt; גוינט אלכא</p> <p>&lt;&lt; ומנהלת תנופה</p> <p>&lt;&lt; מובילי תכנית השיקום</p> <p>&lt;&lt; יעדים לצפון</p> <p>&lt;&lt; תוכנית 'נושמים לרווחה' להתמודדות עם מצבים של חיים בעוני</p> <p>&lt;&lt; יעדים לצפון</p> <p>&lt;&lt; ליווי מחלקת הרווחה בעיריית קריית שמונה</p> <p>&lt;&lt; קרן א. דה רוטשילד</p> <p>&lt;&lt; (ישראל) השכלה גבוהה</p> <p>&lt;&lt; קרן גרוס</p> <p>&lt;&lt; מלגות ללימודים</p> <p>&lt;&lt; אקדמיים סדנאות הכנה לאזרחות</p> <p>&lt;&lt; מגבית קנדה</p> <p>&lt;&lt; ושותפות חוף אל חוף</p> <p>&lt;&lt; נוער, אקדמיה בכיכר</p> <p>&lt;&lt; מכללת תל חי</p> <p>&lt;&lt; תמיכה בסטודנטים, ובקהילה העסקית והחינוכית במרחב</p> <p>&lt;&lt; מפעל הפיס</p> <p>&lt;&lt; מלגות לסטודנטים</p> <p>&lt;&lt; מכללת צפת</p> <p>&lt;&lt; ללא שינוי</p> <p>&lt;&lt; מכללת גליל</p> <p>&lt;&lt; מערבי</p> <p>&lt;&lt; ללא שינוי</p> <p>&lt;&lt; קרן סטף</p> <p>&lt;&lt; השקעה בהשכלה</p> <p>&lt;&lt; תומכת יזמות ותעשייה</p> <p>&lt;&lt; קרן הביתה</p> <p>&lt;&lt; השקעה בחינוך מכוון השכלה וקהילה</p> <p>&lt;&lt; קרן ביחד</p> <p>&lt;&lt; משפחת קרסו</p> <p>&lt;&lt; השקעה בתוכנית לפיתוח כלכלי אזורי</p> <p>&lt;&lt; מרכז יסודות/רש"י</p> <p>&lt;&lt; שיפור מערכות ציבוריות</p> <p>&lt;&lt; ציונות 2000</p> <p>&lt;&lt; חברה וחינוך</p> <p>&lt;&lt; רוח הגליל/ הביתה</p> <p>&lt;&lt; הביתה לגליל - צעירים</p> <p>&lt;&lt; משרד העבודה</p> <p>&lt;&lt; הכשרה מקצועית</p> <p>&lt;&lt; טכנולוגית</p> <p>&lt;&lt; בכירים</p> <p>&lt;&lt; תוכנית למובילי שינוי</p> <p>&lt;&lt; קרן קורת</p> <p>&lt;&lt; ליווי עסקים קטנים</p> <p>&lt;&lt; קרן שעשוע</p> <p>&lt;&lt; מענה חירומי לעסקים קטנים</p> <p>&lt;&lt; מנהלת האגריפודטק</p> <p>&lt;&lt; בניית אקוסטם של אגריפודטק</p> <p>&lt;&lt; מרכז לאודר</p> <p>&lt;&lt; הזדמנויות תעסוקה</p> <p>&lt;&lt; עתיים</p> <p>&lt;&lt; השמה בתחומי ההייטק</p> <p>&lt;&lt; ג'וינט תבת</p> <p>&lt;&lt; תעסוקה ופריון</p> <p>&lt;&lt; מעברים אצבע הגליל</p> <p>&lt;&lt; תעסוקה</p> <p>&lt;&lt; קרן יקא</p> <p>&lt;&lt; פיתוח כלכלי במרחב הכפרי</p> <p>&lt;&lt; Local Up ג'וינט</p> <p>&lt;&lt; תבת וקרן רש"י</p> <p>&lt;&lt; פיתוח תעסוקה ופריון מכליל ברשויות המקומיות</p> <p>&lt;&lt; Region Up ג'וינט</p> <p>&lt;&lt; תבת, משרדי ממשלה ושותפים נוספים</p> <p>&lt;&lt; תפיסה אזורתית לפריון ותעסוקה איכותית</p> <p>&lt;&lt; הבית לעסקים</p> <p>&lt;&lt; מענה הוליסטי לעסקים קטנים ובינוניים</p>

לקריאה  
נוספת

